

III.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS FELADATAI

A parlament közjogi funkciói azok a fő állami tevékenységek, amelyek ellátása az Országgyűlés alapvető rendeltetése. Az Alkotmányban és a különböző törvényekben meghatározott feladatok e funkciók alkotóelemei, a hatáskörök pedig az e feladatok megvalósításához szükséges jogi eszközök.

Az Alkotmány szerint az Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi szerve, amely a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Az Országgyűlés jellegének és alapvető rendeltetésének tömör meghatározását követően az Alkotmány a 19. § (3) bekezdésében „a”-tól „n”-ig, 14 pontban sorolja fel az Országgyűlés legfontosabb feladatait (hatásköreit). Ezek (egyes pontokat összevonva) a következők:

- az Alkotmány megalkotása,
- törvények alkotása,
- az állami költségvetés elfogadása, valamint a költségvetés végrehajtásának jóváhagyása,
- a kormány programjának elfogadása és a miniszterelnök megválasztása,
- a köztársasági elnök, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, az Alkotmánybíróság tagjainak, az Állami Számvevőszék elnökének, alelnökeinek, az ombudsmanok és a legfőbb ügyész megválasztása,
- a külkapcsolatok szempontjából kiemelt fontosságú nemzetközi szerződések megkötése,
- a hadiállapotról és békekötésről való döntés, valamint a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet és a szükségállapot kihirdetése,
- az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos hatáskörök (területszervezés, alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testületek feloszlata),
- a Magyar Honvédség alkalmazásáról, illetve állomásozásáról, a külföldi fegyveres erők magyarországi alkalmazásáról, illetve állomásozásáról való döntés,
- a közkegyelem gyakorlása.

A felsorolás azonban koránt sem teljes körű. Az Alkotmány további fejezetei részletesebben is meghatározzák az egyes törvényhozási tárgyköröket, más törvények pedig további feladatokat és hatásköröket állapítanak meg. Az Országgyűlés mint törvényhozó szerv saját maga számára új feladatokat és hatásköröket állapíthat meg, vagy vonhat magához az Alkotmány keretei között.

Az Országgyűlés törvényekben meghatározott feladatai 1990-től számottevően és folyamatosan bővültek. Az Országgyűlés Főtitkársága nyomon követve e törvényalkotási folyamatot, regisztrálja az Országgyűlés (ezen belül a tisztségviselők, a bizottságok és a frakciók) feladatait és hatáskörét, továbbá a képviselők jogainak és kötelességeinek szabályozását és annak változásait. Rendszerezés nélkül a különböző jogszabályokban található feladatok áttekinthetetlenek lennének, hiszen ma már parlamenti feladatokból, hatáskörökből több mint négyszázat tartunk számon. (A felsoroltak rendszerezése és teljes körű bemutatása megtalálható „Az Országgyűlés feladatai és működése a jogszabályok tükrében 2010” című kiadványban, illetve az Országgyűlés honlapján „Az Országgyűlés feladatai” továbbá a „Tisztségviselők”, a „Frakciók”, a „Bizottságok”, a „Házbizottság,” illetve a „Képviselők” főcímek alatt.)

Az Országgyűlés legfontosabb funkciója a törvényalkotás és a kormány ellenőrzése. Emellett a parlament határozza meg a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Fontos feladatai vannak az Országgyűlésnek a külpolitika, a nemzetbiztonság, a honvédelem, továbbá a rendkívüli jogrend bevezetése terén. A sokrétű és szerteágazó további tevékenységeket többféle szempont szerint lehet csoportosítani.

Az Országgyűlés fő funkciói közül mi a hagyományos alkotmányjogi megközelítésnek megfelelően és a gyakorlati szempontokra is figyelemmel a két klasszikus funkciót emeltük ki: a törvényalkotást, illetve a kormány ellenőrzését. Ezekkel a következőkben részletesebben foglalkozunk. E mellett áttekintjük az Országgyűlés további fontos feladatkörét, a vezető közjogi tisztségviselők megválasztását. Részletesen tárgyaljuk az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatait, szerepét a külpolitika alakításában. Kitérünk arra is, hogy az Országgyűlésnek milyen feladatai vannak a nemzetközi szerződések megkötésében és a külpolitika parlamenti ellenőrzésében. Végül bemutatjuk az Országgyűlés európai uniós feladatait és tevékenységét is.

A politológia a törvényalkotás, a kormányzati rendszer kialakítása, illetve a kormány ellenőrzése mellett további parlamenti funkciókat is megkülönböztet. Így a képviseleti funkciót, az érdekkifejező funkciót, a legitimációs funkciót, a politikai nyilvánosság biztosításának funkcióját, a politikai vita, a politikai nevelés

és szocializáció funkcióját, valamint a politikai (állami) vezetők kiválasztásának funkcióját is.

A TÖRVÉNYALKOTÁS

Az Országgyűlés alkotmányozó hatalom

Az Országgyűlés nemcsak törvényhozó, hanem az egyedüli alkotmányozó hatalom is. (Számos országban az alkotmányozó nemzetgyűlés révén a két funkció különválik.) Az alkotmányozás hatalma az alkotmány megalkotásának és módosításának jogát jelenti.

Az Alkotmányban az állam önmagát korlátozva biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat, biztosítékokat ad szabadságuk tiszteletben tartására és védelmére, megszabja a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit és formáit.

Formáját tekintve az Alkotmány is törvény, jelentőségét tekintve alaptörvény. Az Alkotmány elfogadása és módosítása is törvényalkotás, de ehhez az összes képviselő kétharmadának szavazata kell. Az Alkotmány más garanciális szabályt az alkotmányozással kapcsolatban nem ír elő. Így a mindenkor parlamenti erőviszonyokon múlik, hogy az Országgyűlés mikor látja indokoltnak az alkotmányos berendezkedés – akár gyökeres – megváltoztatását.⁴

Nálunk az Alkotmányt nem kell népszavazással megerősíteni. Az Országgyűlés azonban dönthet úgy, hogy az általa elfogadott Alkotmányt vagy az Alkotmány módosítását (mint bármely más törvényt) annak kihirdetése előtt népszavazásra bocsátja. Az Alkotmány módosítására azonban sem állampolgárok, sem képviselők nem kezdeményezhetnek népszavazást.

1989 őszén a Nemzeti Kerekasztal politikai megállapodásainak megfelelően az Országgyűlés alapvetően megújította az Alkotmányt.⁵ Alkotmányrevíziót hajtott végre, azaz a régi szerkezetben ugyan, de minőségileg új, a modern demokratikus jogállam alkotmányos értékein nyugvó normákat alkotott, megteremtve a demokratikus köztársaság közjogi kereteit. Az 1956-os forradalom tiszteletére október 23-án kihirdetett alkotmányt (amint ezt a preambulumban is megfogalmazták) ideiglenesnek szánták. Az új alkotmány elfogadását ugyanis a szabad választások eredményeként megalakuló Országgyűlés feladatának tekintették. Az átmenetinek szánt alkotmány azonban tartós maradt, nem született meg az új alaptörvény, helyett a „folyamatos alkotmányozás” vált jellemzővé. Az Országgyűlés az elmúlt húsz évben 25 alkalommal módosította az Alkotmányt. A több mint kéttucatnyi módosítás jelentőségét és tartalmát tekintve a kisebb mértékű módosítástól a részleges revízióig terjedt. Az utóbbinak lehet tekinteni a legjelentősebb 1990. júniusi

alkotmánymódosítást is, amelyet az Országgyűlés az akkori legnagyobb kormánypárt az MDF és a legnagyobb ellenzéki párt, az SZDSZ politikai megállapodása alapján (más frakciók képviselői által benyújtott módosító javaslatokat is megszavazva) fogadott el az 1990. évi XL. törvénnyel. Az alkotmánymódosítás célja a polgári demokrácia és a parlamentáris kormányzati rendszer megszilárdítása, a stabil és felelős kormány megalakításának elősegítése volt. Az alkotmánymódosítás alapvetően a kormány alkotmányos pozícióját, a köztársasági elnök státusát és a kétharmados törvények körét érintette.⁶ A rendszerváltó alkotmányozás 1990 őszén az önkormányzati rendszer kialakításával zárult le. A későbbi alkotmánymódosítások az intézmények továbbfejlesztését szolgálták. Az Alkotmány módosítását igényelte a NATO-tagságunk és európai uniós csatlakozásunk is.

Új alkotmány megalkotására legtöbb esély az 1994–1998-as ciklusban volt. Bár eltérő tartalommal, de mindegyik parlamenti párt választási programjában szerepelt az új alkotmány elfogadása. A kormánypártoknak több mint kétharmados többségük volt a parlamentben, de az új alkotmány koncepcióját az ellenzékkel együtt, ennél nagyobb többséggel kívánták elfogadni. Az ellenzék ehhez jogszabályi biztosítékot is igényelt. 1995-ben ezért az Országgyűlés úgy módosította az Alkotmányt, hogy az új alkotmány előkészítésének részletesebb szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához a képviselők négyötödének szavazata kellett. Az Alkotmány-előkészítő bizottságban kidolgozott szabályozási koncepció első változata 1996 nyarán nem kapta meg a szükséges támogatást a nagyobbik kormánypárton (az MSZP-én) belüli ellentétek miatt. Több képviselőjük ugyanis hiányolta a koncepcióból a szociális állam deklarációját és az érdekegyeztetés mechanizmusát. A koncepció új változatát túl későn (és a hét közül már csak négy frakció támogatásával) sikerült elfogadnia az Országgyűlésnek. A ciklus utolsó évében pedig az alkotmányozási konszenzus felbomlott.

Azóta a kormányprogramok célkitűzései között sem szerepelt az új alkotmány elfogadása, (legfeljebb az Alkotmány módosítása). Az Orbán-kormány 1999-ben az Alkotmány formai megújítását tervezte. A szabályozás tartalmát nem kívánta megváltoztatni, a preambulomot viszont egy részletesebb „előbeszéd” váltotta volna fel, amely megörökítette Magyarország történelmi hagyományait, köztük a Szent Koronát is, mint a magyar államiság szimbólumát. Az Országgyűlés az Alkotmányt a millennium évfordulóján hirdette volna ki. Két ellenzéki frakció azonban ezt nem támogatta, éppen a módosítás formai jellege miatt. (A 2000. évi I. törvényt végül a Szent Koronáról alkotta meg az Országgyűlés.)

Az utóbbi három ciklusban frakciók között sem volt érdemi egyeztetés erről, noha az új alkotmány igényét egy-egy párt vezető politikusa időnként felvetette.

A 2002–2006-os ciklus elején az Országgyűlés elnöke műhelybeszélgetéseket indított el egy új alkotmánykoncepció tudományos-szakértői előkészítéséről.

A miniszterelnök kampányízü közjogi javaslatai az európai parlamenti választások előtt a közös lista állításáról és a kétkamarás parlamentről nem ösztönözték az alkotmányozást.

Az Igazságügyi Minisztériumban a 2002–2006-os ciklus végére kidolgozott szövegtervezet az íróasztalfiókban maradt, a parlamenti egyeztetést meg sem kísérelték. A parlamenti erőviszonyok, a csekély többség és a két oldal közötti szembenállás, a konszenzus hiánya nem teremtett kedvező feltételeket egy új alaptörvény megalkotásához.

Az alkotmánymódosításokra is figyelemmel eddig nem volt sürgető kényszer egy új alkotmány elfogadására. Ebben közrejátszott az Alkotmánybíróság széles jogköre révén gyakorolt alkotmányértelmező, „alkotmányfejlesztő” szerepe is.⁷ A választások eredményeként az Országgyűlésben létrejövő alkotmányozó többség azonban újból időszerűvé teheti egy új alkotmány megalkotását.

A törvényalkotás jelentősége

A rendszerváltás történelmi feladata, a jogállamiság és a piacgazdaság intézményrendszerének kiépítése, az egész jogrendszer új alapokra helyezése és folyamatos átalakítása felértékelte, különösen hangsúlyossá tette a törvényalkotást. Az Országgyűlés ekkor vált újból törvényalkotó szervvé.

Míndezt a „mennyiségi mutatók” is jól jelzik. Amíg 1945 és 1990 márciusa között eltelt 45 évben csak 472 törvényt fogadott el az Országgyűlés (és ebből is 101-et a rendszerváltás előtti bő két évben, 1988 januárjától 1990 márciusáig), addig a szabadon választott Országgyűlés 1990. május 2-ai megalakulásától óta 2010 márciusáig 2559 törvényt alkotott meg. A parlament évente átlagosan 130 törvényt fogad el. (De volt olyan ülőszak 2007-ben, amikor félév alatt alkotott meg 104 törvényt.)

Ciklus	Törvények száma
--------	-----------------

	új	módosító	összesen
1990–1994	219	213	432
1994–1998	264	235	499
1998–2002	273	191	464
2002–2006	261	312	573
2006–2010	263	328	591
1990–2010	1280	1279	2559*

*A törvények száma tartalmazza a köztársasági elnök által az Alkotmánybíróságnak megküldött törvényeket is.

(Az Országgyűlés 1990 és 2010 közötti jogalkotásáról a függelékben található 15. számú táblázat ad részletesebb áttekintést.)

Az Országgyűlés a rendszerváltás előtt 1985-ben mindössze 8 törvényt fogadott el. (Még az 1980-as években is volt olyan év, amikor az Alkotmány szerint kötelezően megalkotandó két törvényen, a költségvetésen és a zárszámadáson kívül más törvényt nem is fogadott el.) 1995-ben azonban már 126, 2005-ben pedig 189 törvényt alkotott az Országgyűlés. Amíg 1985-ben az összes jogszabálynak csak 3%-át tették ki a törvények, addig – annak ellenére, hogy jelentősen nőtt a kormány- és különösen a miniszteri rendeletek száma – 2005-ben a törvények részesedése már meghaladta a 16%-ot.

A magyar jogrendszer ma már valóban a törvényekre épül. A rendeleti kormányzást 1990-től felváltotta a törvényhozás dominanciája. Más parlamentáris rendszerű államok kormányaival összevetve egyébként a magyar kormány rendeletalkotó hatásköre szűkösnek mondható, de az évente kihirdetett kormányrendeletek száma így is jelentősen meghaladja a törvények számát.

A jogállam alapintézményeinek és az alkotmányos alapjogoknak a szabályozásán túl, a törvényalkotás a társadalom, a gazdaság, az életviszonyok új és új területére terjedt ki. Az európai uniós jogharmonizáció is intenzív törvényhozói kötelezettségekkel járt és jár ma is.

A növekedés fordulatszerűen következett be. Az Országgyűlés törvényhozó nagyüzemmé vált. Komoly nehézséggel járt azonban, hogy megteremtse ennek

feltételrendszerét, feloldja az ezzel járó feszültségeket és csökkentse annak veszélyét, hogy a mennyiségi törvényhozás a minőség rovására menjen.

Mit tett az Országgyűlés annak érdekében, hogy e kihívásnak eleget téve modernizálja szervezetét, törvényalkotási rendjét? Mindenekelőtt 1994-ben új Házsabályt alkotott. Az első, 1990–1994-es ciklus törvényalkotási feszültségeit – más, a parlamenten belüli és kívüli okok mellett – az örökölt Házsabály fogyatékosai okozták. Nem volt megfelelő törvényalkotási rend egy olyan megváltozott helyzetben, ahol ugrásszerűen nőtt és állandósult a képviselők törvényhozói aktivitása a törvénykezdeményezésben és a módosító javaslatok százainak benyújtásában. Hiányzott vagy nem jól működött a bizottságok szűrőszerepe. Egyetlenül oszlott el a törvényalkotás előkészítésének terhe az állandó bizottságok között. Az Alkotmányügyi bizottság szinte már beleroppant abba, hogy valamennyi törvényjavaslatot meg kellett tárgyalnia.

A néhány kiemelkedő teljesítményt nyújtó jogász képviselő mellett, a képviselők többségének kodifikációs ismerete nem volt elégséges. Még csak kialakulóban volt a törvényalkotást segítő hivatali és különösen a frakciókban működő szakértői háttér.

Az első ciklusban a két oldal megegyezési készségének hiányában még nem sikerült új Házsabályt elfogadni.

Az európai összehasonlításban is korszerű 1994-es Házsabállyal az Országgyűlés már alapvetően jó választ adott a törvényalkotási kihívásokra. A legfontosabb változásokat a következőkben lehet összefoglalni:

- a korábbiaknál tervezhetőbbé vált a törvényalkotó munka azáltal, hogy a Házsabály kötelezte a kormányt az egy ülészakra szóló törvényalkotási program benyújtására;
- a bizottsági és a plenáris tárgyalás váltakozó rendjére épülő jól tagolt törvényalkotási eljárást vezetett be (általános vita, részletes vita és szükség szerint záróvita). Meghatározta az eltérő jellegű módosító, illetőleg kapcsolódó módosító javaslatok benyújtásának és tárgyalásának rendjét;
- megteremtette, illetve továbbfejlesztette a bizottságok szűrőszerepét. A képviselői indítványok tárgysorozatba-vételéről előzetesen a bizottság dönt, továbbá szelektálhatja a csekély támogatást kapott módosító javaslatokat (1/3-os szabály);
- a bizottsági kijelölés rendszere egyenletesebbé tette a törvényalkotási terhek elosztását az állandó bizottságok között;

- a Házsabály előírta, hogy nemcsak a törvényjavaslat, hanem a módosító javaslat indokolásában is meg kell jelölni az elfogadása esetén várható társadalmi és a becsült gazdasági hatását;
- határidők meghatározásával, a zárószavazás öt napon túli kitolásával, továbbá a módosító javaslatokról való szavazás eredményét összesítő ún. „egységes javaslat” elkészítésével is igyekezett a törvényhozási eljárás során keletkező hibákat minimalizálni;
- továbbfejlesztette a különleges törvényhozási eljárások rendszerét a költségvetési törvény tárgyalásánál és a kivételes eljárás szabályozásában;
- az Alkotmányügyi bizottság mellé hivatali kodifikációs csoport felállítását rendelte el, amelynek feladatát a Jogi Főosztály látja el.

Az elmúlt évtized tapasztalatai azt mutatják, hogy a Házsabályban rögzített törvényalkotási eljárás, a tárgyalási és határozathozatali rend alapvetően bevált. Erre utal az is, hogy bár többször napirendre került a Házsabály módosítása, ezek az indítványok a törvényalkotással kapcsolatos rendelkezéseken – kisebb korrekcióktól eltekintve – nem kívántak módosítani. Ugyanakkor a Házsabály néhány követelménye, így például a törvényjavaslat (illetőleg a módosító javaslatok) várható társadalmi, gazdasági hatásának megjelölése, hatástanulmányok készítése a gyakorlatban alig érvényesül. Nem szüntek meg a törvényalkotás egyes időszakait (különösen az ülésszakok végét) jellemző feszültségek, a törvényhozási „rohamunka” és a törvények minőségével, időtállóságával kapcsolatos problémák sem.

Az Alkotmány kifejezetten nevesíti azokat a tárgyköröket, amelyek csak törvényben szabályozhatók. Ezek az ún. kizárólagos törvényhozási tárgyak, amelyekből az Alkotmány közel harmincat nevesít. A kizárólagos törvényhozási tárgyak rendkívül erőssé teszik az Országgyűlés szerepét a jogalkotásban. Természetesen más tárgykörben is alkothat törvényt a parlament. Legtöbbször a kormány javaslata alapján az Országgyűlés a társadalmi-gazdasági viszonyok új és új területeire terjesztheti ki a törvényi szabályozást. Ha valamiről már törvényt alkotott, azt csak törvény módosíthatja. Az évente alkotott törvények közel felét a hatályos törvények módosítása teszi ki.

A törvényalkotás olyan eszköze az Országgyűlésnek, amellyel más feladatait is megalapozza. Így például a kormányzati rendszer létrehozása, átalakítása is törvényalkotást igényel (lásd például az Alkotmányt vagy a minisztériumok felsorolásáról szóló törvényt). A parlament a kormány ellenőrzéséhez is törvényalkotással teremti meg a szükséges kereteket. Törvényben szabályozza az Országgyűlés saját ellenőrző szerveinek, így az Állami Számvevőszéknek és

az országgyűlési biztosoknak a feladatait és hatáskörét. Törvények határozzák meg a különböző szervek Országgyűlés előtti beszámolási, illetve jelentéstételi kötelezettségét is.

A kétharmados (minősített többséget igénylő) törvények

Az ún. kétharmados törvényeket először az Alkotmány 1989. október 23-án hatályba lépett módosítása emelte be a magyar jogrendszerbe. (Addig csak az Alkotmány elfogadásához és módosításához volt szükség ilyen többségre.) E szerint az Alkotmány mellett az ún. alkotmányerejű törvények meghozatalához, illetőleg megváltoztatásához is a képviselők, tehát az összes képviselő kétharmadának szavazata kellett. Kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthatta meg az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat.

A legtöbb európai országban csak az Alkotmány elfogadása igényel minősített többséget, bár van néhány ország, ahol ismerik az alkotmányerejű vagy az ún. organikus törvényeket. (Ezekben az országokban pl. alkotmánybíróságról, a bíróságokról vagy az önkormányzatokról kell minősített többséggel törvényt alkotni.)

Nálunk kétharmados többséggel kell megalkotni azokat a törvényeket, amelyek az állampolgárok *alapjogait*, továbbá az állami élet *alapintézményeit* szabályozzák. Az Alkotmányban nevesített kizárólagos törvényhozási tárgykörök háromnegyede kétharmados elfogadást igényel. (E körben tehát a minősített többség a „főszabály”.)

A minősített többség előírásának garanciális okai voltak, nevezetesen az, hogy széles körű parlamenti támogatást élvezzen a jogállam legfontosabb intézményeinek kiépítése, az alapjogok és védelmük szabályozása. A minősített többség igénye abból is fakadt, hogy mivel 1989-ben a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során nem volt bizonyos, mely politikai erők nyerik meg a választásokat, a mindenkori ellenzék pozícióját is erősíteni kívánták e fontos tárgykörökben. Ez azonban már jelentősen szűkítette a kormány mozgásterét, a túlbiztosításra törekvés már „csapdahelyzetet” teremtett. (Például még a minisztériumok felsorolásáról szóló – a kormányzati struktúra átalakításához nélkülözhetetlen – törvény elfogadásához is kétharmados többséget írt elő az Alkotmány.)

A szabad választások után ezért a már említett MDF–SZDSZ-megállapodása alapján az Országgyűlés módosította az Alkotmányt. A módosítás megszüntette

az alkotmányerejű törvény fogalmát és csökkentette azoknak a törvényeknek a számát, amelyek elfogadásához kétharmados többség kell. Tételesen meghatározta, hogy mely állami szervek, illetőleg alapjogok körében kell, immár csak a jelen lévő képviselők (és nem az összes képviselő) kétharmados többségének szavazatával törvényt alkotni. Az állampolgári kötelezettségek körében például a honvédelmi kötelezettségről továbbra is kétharmados törvényben kellett dönteni, de már a közteherviselési kötelezettséget megvalósító adótörvények elfogadásához az egyszerű többség is elegendő lett. Ma több mint 30 törvényhozási tárgykör szabályozásához követeli meg az Alkotmány a minősített többséget.

Az első parlamenti ciklusban a jogállam intézményeinek további kiépítése, a még szükséges alapjogi szabályozás érdekében az ellenzéki frakciók – sokszor éles viták, azt követően kompromisszumok árán – rendszerint felvállalták a kétharmados törvények megalkotásával a törvényalkotás „kormányzati” felelősségét is. Az alapvető törvények e tárgykörben jórészt a '90-es évek végére megszülettek. Ezt követően – a viszonylag csekély kormánytöbbség mellett – egyre nehezebbé vált a kétharmados törvények megalkotása.

Rendszerint nehéz tárgyalások eredményeként a kormánypárti és az ellenzéki frakciók többnyire akkor tudtak megállapodni az alkotmánymódosításokban, illetve a minősített többséget igénylő törvények megalkotásában vagy módosításában, ha azt „külső” okok kényszerítették ki. Nevezetesen, amikor az Európai Unióhoz, illetőleg a NATO-hoz való csatlakozás előfeltételeként vagy következményeként módosítani kellett az Alkotmányt, és új törvényekre volt szükség például az EP-képviselők választásáról és jogállásáról, illetőleg az Országgyűlés és a kormány együttműködéséről az európai ügyekben. Más törvényeket, így például a választási eljárásról szóló törvényt pedig e miatt kellett módosítani. Rendre kudarcot vallottak viszont a különböző összetételű Országgyűlésben a kormány kísérletei a korszerű jogalkotási törvény elfogadására, az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítására, az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform, továbbá a közigazgatási reform kérdésében, valamint az alkotmányos mulasztások miatt is szükséges és régóta időszerű házszabály-módosításban. (2007 decemberében, két ciklus kudarccal végződő kísérletei után több kérdésben sikerült megállapodni és a Házszabályt módosítani.) A mindenkori kormány és a kormánypárti frakciók szerint a kétharmados törvényekben indokolatlanul széles területekre terjed ki az alkotmányos konszenzuskészség, ami korlátozza a kormány mozgásterét is, az ellenzék viszont fontos garanciát lát a kétharmados szabályozás előírásában.

A kormány (a kormánypárti frakciók), illetőleg az ellenzéki frakciók közötti megegyezési kényszer a kétharmados törvények esetében különösen nyilvánvalóvá teszi, hogy a törvényalkotás politikai tevékenység is. E törvények benyújtásának időzítése, tárgyalása és elfogadása lehetőséget ad mindkét oldalnak a különböző politikai „taktikai” eszközök alkalmazása is. A megegyezés sikerét vagy kudarcát a politikai „légkör”, a két oldal közötti „bizalmi index”, a választások közelsége vagy távolsága és más körülmények is befolyásolják.

A törvényalkotás folyamata

A törvényalkotás parlamenti folyamatát, az ezzel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány, a jogalkotásról szóló törvény⁸ és legrésztesebben az Országgyűlés Hárszabálya rögzíti.

A parlamenti felszólalásokban a képviselők is gyakran törvénykezésnek nevezik a törvényalkotást. A törvényhozás azonban nem azonos fogalom a törvénykezéssel. A törvényhozás az Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége, a törvénykezés pedig a bíróságok jogalkalmazó (ha úgy tetszik törvényt alkalmazó) tevékenysége.

Az Alkotmány szerint a köztársasági elnök, a kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely képviselő kezdeményezhet törvényt. A törvénykezdeményezés azt jelenti, hogy az arra jogosultak törvényjavaslatot nyújtanak be az Országgyűlésnek. Az önálló indítványnak, így a törvényjavaslatoknak is, tárgyalásra és határozathozatalra alkalmasnak kell lennie. Az Országgyűlés elnöke visszautasítja azt az előterjesztést, amely ennek nem felel meg. (Így nem kerülhetett pl. 1997-ben a Ház asztalára Deutsch Tamás és Kósa Lajos képviselők indítványa, a Magyar Országos Vadkamaráról szóló törvényjavaslat, amely briliáns módon kodifikált, szellemes alkotás és replika volt az állatok nézőpontjából az éppen akkor tárgyalt Vadász kamaráról szóló törvényjavaslatra.)

A törvényjavaslat benyújtója indítványát a zárószavazásig bármikor visszavonhatja, vagy átdolgozásra visszakérheti. A részletes vitát követően azonban ehhez már az Országgyűlés hozzájárulása is szükséges. Ha az előterjesztő a plenáris ülésen már tárgyalásba vett törvényjavaslatát kérte vissza átdolgozásra, az újból benyújtott előterjesztése sürgős tárgyalást élvez.

A törvényjavaslatok többségét a kormány nyújtja be, majd gyakorisági sorrendben a képviselők és a bizottságok következnek. A köztársasági elnök igen ritkán élt ezzel a jogával. Erre csak az 1990–1994-es ciklusban volt példa.

A kormány kiemelkedő szerepét a törvényalkotásban a törvénykezdeményezési jogon túl számos, Házsabályban rögzített jogosultság biztosítja. (Ezt a későbbiekben részletesebben is bemutatjuk.)

Sajnos a parlamenti köznyelvben is szinonimaként használnak két fogalmat, a *törvényjavaslatot* és a *törvénytervezetet*. Ezek azonban nem ugyanazt jelentik. *Törvényjavaslatnak* az Országgyűlésnek *benyújtott* törvényszöveget tekintjük. Ezzel szemben a *benyújtás előtti fázisban*, például a minisztériumi vagy az érdekszervezetekkel való egyeztetés folyamatában a normaszöveget *törvénytervezetnek* nevezzük. Így a kormány a törvénytervezetet vitatja meg, de a parlament asztalán már a törvényjavaslat fekszik.

A benyújtott törvényjavaslathoz általános és részletes indokolást kell fűzni, amely alapvetően a javaslat parlamenti tárgyalását segíti elő a törvényalkotói cél és szándék megismertetésével, a javasolt szabályozás magyarázatával.

A törvényalkotás parlamenti folyamata és módszere Magyarországon is évszázados tapasztalatokra épül. Lényeges eleme a bizottságok előkészítő szerepe, az általános és részletes vitára elkülönülő plenáris tárgyalási mód, a bizottságokat és a képviselőket megillető módosító javaslattételi jog, továbbá a „kétfordulós” szavazás, előbb a módosító javaslatokról, majd a törvényjavaslat egészéről. A törvényalkotás menetének részletesebb szabályait a Házsabályból ismerhetjük meg.

A törvényalkotás során a plenáris és a bizottsági tárgyalási szakaszok meghatározott rendben követik egymást.

Bizottsági előkészítő szakasz. Az Országgyűlés elnöke a törvényjavaslat tárgyalására egy vagy több bizottságot jelöl ki. A kormány, a köztársasági elnök, illetve a bizottságok által benyújtott törvényjavaslatok külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatába kerülnek, míg a képviselők által benyújtott javaslat esetében a kijelölt bizottság dönt arról, hogy azt az Országgyűlés egyáltalán megtárgyalja-e. Ez a tárgysorozatba-vétel. Ha a bizottság a törvényjavaslatot nem vette tárgysorozatba, bármely frakció (és újabban már a független képviselők is) az Országgyűlés döntését kérheti.

Minden plenáris tárgyalási szakaszt a bizottsági előkészítés előzi meg. A kijelölt bizottságok először arról foglalnak állást, hogy a törvényjavaslat alkalmas-e az általános vitára. Az általános vita után véleményezik a képviselők által benyújtott módosító javaslatokat, majd a részletes vitát követően a kapcsolódó módosító javaslatokat is. Ha a bizottságok szükségesnek tartják, maguk is benyújthatnak módosító javaslatokat.

A plenáris tárgyalás az általános, a részletes és szükség szerint a záróvitából áll. Az *általános vita* során a képviselők a javaslat szükségességét, a szabályozás célját és elveit vitatják meg. Módosító javaslatot az általános vita lezárásáig lehet benyújtani. A módosító javaslat a törvényjavaslathoz benyújtott szövegváltozat, amellyel annak tartalmát, rendelkezését kívánja megváltoztatni. E szándék irányulhat az adott rész megváltoztatására, kicserélésére, elhagyására vagy kiegészítésére. A módosító javaslatot is indokolással kell ellátni. Az előterjesztő a saját indítványához nem nyújthat be módosító javaslatot. Módosító javaslatot csak bizottság vagy képviselő nyújthat be. A kormány erre (a zárószavazást kivéve) már nem jogosult. Az általános vita – a törvényjavaslattól függően – egy vagy több héten át is folyhat.

A részletes vita a részletekről, a változtatásokról szól. Itt kizárólag a módosító javaslathoz vagy a módosított javaslattal érintett részhez lehet hozzászólni, ellene vagy mellette érvelve. A részletes vita rendszerint egy plenáris ülésen le is zárul. A részletes vita végéig a képviselők kapcsolódó módosító javaslatokat nyújthatnak be.

Szavazási szakasz a módosító javaslatokról való szavazásból és a zárószavazásból áll. A részletes vita után kerül sor a *módosító javaslatokról történő szavazásra*. Fő szabályként csak arról a módosító javaslatról kell szavazni, amely elnyerte a kijelölt bizottság tagjai legalább egyharmadának támogatását.

A módosító indítványokról való szavazást a *zárószavazás* követi. A kormány, a bizottságok és a képviselők által benyújtott, a törvényalkotási hibákat kiküszöbölő módosító javaslatokat az Alkotmányügyi bizottság „bírálja el” és maga is előterjeszthet módosító indítványokat. Ezeket a plenáris ülésen a képviselők megvitatják (ez a záróvita), majd előbb a módosító javaslatokról, s végül a törvényjavaslat egészéről szavaznak. (A plenáris vita és a szavazás menetét az „Országgyűlés tanácskozási rendje” alcímnél részletesebben is bemutatjuk.)

Elfogadását követően a törvényt az előterjesztő, illetőleg a Főtitkárság Jogi Főosztálya készíti elő aláírásra. Az Országgyűlés elnöke 15 napon belül aláírja a törvényt, majd kihirdetésre elküldi a köztársasági elnöknek.

A kihirdetett törvénynek 1992-től nincs indokolása, mivel az Országgyűlés nem fogad el indokolást a törvényben. A jogalkalmazóknak kizárólag a törvény szövegét kell értelmezniük. (A törvényalkotás folyamatát a 16. számú ábra mutatja be szemléletesen.)

A költségvetési törvény jelentősége és sajátos tárgyalási rendje

Az államháztartás rendszere, s benne a központi költségvetés a kormányzás különösen fontos eleme, hiszen az állam e rendszer segítségével látja el a feladatait.

Az Alkotmány alig foglalkozik a közpénzügyekkel, az államháztartással, a költségvetés garanciális szabályaival, és nem rendelkezik a közvagyron rendeltetéséről, a közteherviselés (az adófizetés) alapvető normáiról. Ma e szabályok többsége különböző törvényekben található meg. A költségvetési eljárásra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket az 1992-ben elfogadott, s azóta többször módosított államháztartási törvény, illetőleg a Hárszabály tartalmazza.

A költségvetés megalkotásának joga klasszikus parlamenti hatáskör, a parlamenti jog egyik sarokeleme.

A költségvetési törvény, a pótköltségvetés és különösen a költségvetés végrehajtásáról szóló ún. zárszámadási törvény parlamenti elfogadása nem csupán az egyik legfontosabb törvényhozói aktus, hanem a kormány és az egész államapparátus feletti parlamenti ellenőrzés jelentős eszköze is. Az Országgyűlés a költségvetési törvény elfogadásával hatalmazza fel a kormányt a központi költségvetésben előírt bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére. Ugyanakkor a költségvetés nem egyszerűen csak az állami bevételek forrásainak és a kiadások szerkezetének meghatározása, hanem az állam gazdaságpolitikájának jelentős eszköze. Az erőforrások feletti költségvetési kontroll pénzügyi oldalról alapvetően meghatározza a kormány és a kormányzati apparátusok mozgásterét. A parlament a bevétel és kiadás meghatározásával befolyásolja a közigazgatás, az önkormányzatok működési feltételeit.

A plenáris és a bizottsági vita során a képviselők értékelhetik, hogy a kormány reálisan, értékükön irányozta-e elő a költségvetési bevételeket, továbbá, hogy a

tervezett kiadások indokoltak, célszerűek, illetőleg szükségszerűek-e, továbbá, hogy a hiány reális-e és az miként „finanszírozható”.

A parlamenti ellenőrzés érvényesülhet a költségvetési törvényjavaslat bizottsági és plenáris tárgyalásának folyamatában, annak elfogadásában, de testet ölthet a költségvetéshez kapcsolódó különleges biztosítékokban is. Így például a kormánynak adott felhatalmazások tágabb vagy szűkebb körében, az évközi átcsoportosítások parlamenti jóváhagyásának előírásában vagy a kormány beszámolásra kötelezésében a törvénytől eltérő átmeneti intézkedésekről. A biztosítékoknak ezt a rendszerét az Országgyűlés az 1992-ben elfogadott, majd többször módosított államháztartási törvénnyel alakította ki. A költségvetési vita ugyanakkor jó alkalmat teremt az ágazatpolitika értékelésére, illetve a tárcák tevékenységének megítélésére. A zárszámadási törvény célja pedig kifejezetten az, hogy a parlament elszámoltassa a kormányt az előző évi költségvetés végrehajtásáról. Mindezek miatt mind a kormány és a kormánypárti többség, mind az ellenzék – ha más-más nézőpontból is – nagy jelentőséget tulajdonít a költségvetési törvény tárgyalásának, illetve elfogadásának.

A kormányok 1991 óta sajátos „kodifikációs technikát” alkalmaztak: a költségvetési törvényjavaslatban számos, a költségvetéssel összefüggő (esetenként össze sem függő) törvényeket is módosítottak. A rekord e tekintetben az 1998. évi költségvetési törvény volt, amely 50 további törvényt módosított. Az Alkotmánybíróság 2006-ban e törvényhozási eljárást alkotmányértőnek minősítette, mivel a költségvetési törvény sajátos törvény, amely az Alkotmányban külön nevesített tárgykör, s ez kizárja, hogy más törvényeket módosítson, de a költségvetési törvényt sem módosíthatja más törvény. Erre figyelemmel 2006-tól az Országgyűlés már külön törvénycsomagban fogadta el a költségvetést megalapozó, illetőleg azzal összefüggő törvénymódosításokat.

A költségvetési törvény sajátossága, hogy elfogadásának módját tekintve ugyan törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. Az Alkotmány a törvényalkotás feladatai körül kiemelve az Országgyűlés jogkörét, a következőképpen határozza meg: megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását.

Az Országgyűlés évente fogadja el a költségvetést és ugyancsak évente hagyja jóvá annak végrehajtását. (Ez alól a 2001–2002. évi ún. kétéves költségvetés jelentett kivételt, amelyre alapvetően politikai megfontolásokból, az államháztartási törvény kormánytöbbség általi módosítása alapján került sor.)

Az államháztartási törvény rögzíti a költségvetési törvényjavaslat benyújtásának határidejét, szabályozza a költségvetés eljárási rendjét, s olyan biztosítékokat is megfogalmaz, amelyek egy „többlépcsős”, hosszabb tárgyalási idő mellett is garantálják, hogy a törvény kellő időben megszülethessen. A Hárszabály pedig egy, a törvényjavaslat sajátosságaihoz igazodó tárgyalási és határozathozatali eljárást alakított ki. Garanciális jelentőségű az a szabály, miszerint a költségvetési törvényjavaslatot nem lehet sürgős, sem kivételes eljárásban tárgyalni.

Az Országgyűlés a költségvetési törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék véleményével együtt tárgyalja. A Számvevőszék véleménye segítséget nyújt a képviselőknek ahhoz, hogy reálisan ítéljék meg: megalapozott-e a költségvetési javaslat, teljesíthetők-e a bevételi előirányzatok. Az ÁSZ ellenőrzései alapvetően a költségvetés tervezési kockázatainak feltárására irányulnak. A költségvetési folyamatokat meghatározó tényezők (a gazdasági növekedés, az infláció, az árfolyam stb.) kockázataival kapcsolatban csak azt vizsgálja, hogy azokat megfelelően figyelembe vették-e a tervezésnél. Az ellenőrzés alkalmas arra, hogy a Számvevőszék felhívja a figyelmet egyes előirányzatok megalapozatlanságára, a túlköltekezés veszélyeire.

A költségvetési törvényjavaslat tárgyalása több ponton eltér a törvényalkotás általános szabályaitól. A leglényegesebb eltérés az, hogy két (eltérő funkciójú) részletes vitára is sor kerül. Ennek megfelelően, a módosító javaslatokról is két szakaszban szavaz az Országgyűlés a zárószavazás előtt. Az első részletes vitában olyan módosító javaslatokat vitatnak meg a képviselők, amelyek a különböző költségvetési fejezetek *között* indítványoznak átcsoportosításokat. Ezt követően az Országgyűlés (november 30-áig) ezekről a módosító javaslatokról szavaz és dönt az egyes fejezetek és a költségvetés fő összegeiről: a bevételről, a kiadásról és a hiányról. Az újra megnyitott részletes vitában viszont már csak olyan módosító javaslatokat lehet benyújtani, amelyek az egyes költségvetési fejezeten *belül* változtatják meg az előirányzatokat, így azok hatása az elfogadott főösszegeket már nem érinti.

A költségvetési törvényjavaslat bizottsági előkészítése is sajátos. Ertérően más törvényjavaslattól ezt – a hatáskörükbe tartozó fejezetekhez igazodva – minden állandó bizottság megtárgyalja a Mentelmi bizottság kivételével. A bizottságok véleményét a Költségvetési bizottság foglalja össze, és ismerteti a plenáris ülésen. A bizottság előadója mellett a kisebbség (ellenzék) véleménye is elhangzik. Minden bizottság megtárgyalja a hatáskörébe tartozó módosító javaslatokat, de valamennyiről csak a Költségvetési bizottság foglal állást. A Költségvetési bizottság szerepe azért is jelentős, mert a bizottságok közül e

bizottság módosító javaslatainak van a legnagyobb esélye az elfogadásra. Miután az Országgyűlés szavazott a fejezetek közötti átcsoportosításokról, a főösszegek megállapítására a Költségvetési bizottságnak kell módosító javaslatokat benyújtania. (A költségvetési törvényjavaslat sajátos tárgyalási rendjét a 17. számú ábra mutatja be.)

Ha az Országgyűlés január 1-ig nem fogadná el a költségvetési törvényt, akkor törvényt alkothat az átmeneti gazdálkodásról. Ebben felhatalmazza a kormányt arra, hogy a központi költségvetés, az alapok, valamint a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak bevételeit folytatólagosan beszédhesse, kiadásait teljesítse és meghatározza azt is, hogy milyen intézkedéseket tehet. A törvényben meg kell határozni a felhatalmazás időtartamát is. Ha az Országgyűlés nem alkotott külön törvényt az átmeneti gazdálkodásról, vagy ez a törvény hatályát veszítette, akkor a kormány jogosult a hatályos jogszabályok szerint a költségvetést megillető bevételeket beszédni és (az előző évi kiadási előirányzatokon belül) a kiadásokat teljesíteni. A kormánynak az így folytatott gazdálkodásáról be kell számolnia az Országgyűlésnek. Az államháztartási törvény szabályait ez ideig nem kellett alkalmazni, mivel az Országgyűlés minden évben időben (1991-ben Szilveszter napján) elfogadta a költségvetést.

A költségvetés egyensúlya szempontjából garanciális jellegű – bár a gyakorlatban kevésbé hatékony – a Házzabálynak az a rendelkezése, amely szerint, ha bármely törvényjavaslathoz olyan módosító javaslatot nyújtanak be, amely a központi költségvetés kiadásának növelését vagy bevételeinek csökkenését eredményezheti, meg kell jelölni a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében javasolt megoldást is. A Költségvetési bizottságot a Házzabály felhatalmazza arra, hogy ha nem kijelölt bizottságként jár el, akkor is ajánlást nyújthat be minden olyan törvény- és határozati javaslathoz (módosító javaslathoz), amelynek jelentős kihatása van a központi költségvetésre. Ebben értékeli, hogy a javaslat összhangban van-e a költségvetésre vonatkozó szabályokkal, továbbá, hogy az megvalósítható-e a költségvetés szempontjából, illetőleg hogyan.

Az Országgyűlés 2008 decemberében törvényt alkotott a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről. E törvény a fegyelmezett, átlátható és hosszú távon fenntartható költségvetési politikának, és az ország gazdasági versenyképességének a megteremtését szolgálja. Célja a költségvetés tartósan egyensúlyközeli állapotban tartása, az állami újraelosztás szintjének korlátozása.

A törvény 2010. január 1-jétől kötelezővé teszi a jogszabályok előkészítése során költségvetési hatásvizsgálatok elvégzését, amely legalább 4 költségvetési évre előre bemutatja valamennyi, a kiadásokat vagy bevételeket érintő közvetlen vagy közvetett hatást. Az Országgyűlés csak olyan törvényt fogadhat el, amely a tárgyévben és a következő évben nem rontja a költségvetés egyenlegét.

A Költségvetési Tanács

A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hozta létre a háromtagú Költségvetési Tanácsot, amely a parlament törvényhozási tevékenységét támogatja. Feladata makrogazdasági előrejelzések készítése, a költségvetési tervezéssel, előrejelzéssel és hatásvizsgálattal kapcsolatos módszertani ajánlások kiadása. 2010. július 1-jétől becslést készít a költségvetési, pótköltségvetési törvényjavaslat benyújtáskori és a zárószavazás előtti változatának hatásáról. E tevékenysége 2011. július 1-jétől kiterjed valamennyi, az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslatra, amelynek költségvetési kihatása van. (A Költségvetési Tanács úgy döntött, hogy már a 2010. évi költségvetési törvény tárgyalásában is részt vesz, s ennek megfelelően 2009 szeptemberében benyújtotta jelentését az Országgyűlésnek. A Tanács elnöke felszólalt az általános vitában és a törvényben biztosított lehetőségével élve a Tanács módosító indítványokra is javaslatot tett.)

A Tanács saját döntése szerint becslést adhat más törvényjavaslatról, módosító és kapcsolódó módosító javaslatról is, ha arról az Országgyűlésnek a Házszabály alapján szavaznia kell. Javaslatot tehet olyan jogszabály megalkotására, amely a költségvetési fegyelem megtartását és az államháztartás átláthatóságát szolgálja. Véleményezi a költségvetési elszámolási és számviteli jogszabályok tervezeteit.

A Tanács által készített előrejelzések, becslések és ajánlások nyilvánosak, azt a honlapon közzé kell tenni A Költségvetési Tanács tapasztalatairól évente beszámol az Országgyűlésnek. Feladatainak ellátáshoz az államháztartás valamennyi szereplőjétől felvilágosító adatot kérhet, a tájékoztatás megtagadását pedig nyilvánosságra hozza.

A Tanácsot az Országgyűlés kilencéves időtartamra választja. Tagjai nem választhatók újra. Egy-egy tagját a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék elnöke és a Magyar Nemzeti Bank elnöke jelöli. A jelölteket a Költségvetési bizottság előzetesen meghallgatja. A tagokat az Országgyűlés egyszerű

többséggel, nyílt szavazással választja meg, akik ezt követően az Országgyűlés előtt esküt tesznek.

A tagok jogállása nem azonos. A köztársasági elnök által jelölt tag a Költségvetési Tanács vezetője. Összehívja az ülést és megállapítja annak napirendjét. Képviselet a Tanácsot, jóváhagyja a törvényjavaslatokról készített, nyilvánosságra hozandó becsléseket. Vezeti a Költségvetési Tanács Titkárságát. Felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek a készített becslések megalapozottságáért, és felel a Tanács saját költségvetésének elkészítéséért és felhasználásáért. A Tanács akkor határozatképes, ha legalább két tagja jelen van, döntéseit szótöbbséggel hozza meg.

A tagok köztisztviselőnek minősülnek. Megválasztásukkor, majd azt követően évente az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályok szerint vagyonynyilatkozatot tesznek, amelyet a honlapon közzé kell tenni. A vagyonynyilatkozatokat a Mentelmi bizottság nyilvántartja és ellenőrzi.

A törvény szigorú összeférhetlenségi szabályokat állít fel, különösen a korábbi politikai-kormányzati szerepvállalást illetően. A tagsági viszony az általános okokon túl megszűnik az Országgyűlés döntésével, amelyet bármely képviselő kezdeményezhet. Ez akkor következhet be, ha összeférhetlenség áll fenn, nem tett eleget vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségének, neki fel nem róható okból legalább hat hónapig nem képes eleget tenni feladatainak, vagy neki felróható okból nem tesz eleget feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el, vagy más módon tiszttségére méltatlanná vált.

A Költségvetési Tanács függetlenségét biztosítja, hogy saját jogkörben állapítja meg a költségvetését, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. A költségvetésre vonatkozó javaslatát és a zárszámadását a kormány változatlan tartalommal – a törvényjavaslat részeként – terjeszti az Országgyűlés elé. A Tanács munkaszervezete a Titkárság, amelynek szervezeti és működési szabályait maga határozza meg.

A zárszámadási törvényjavaslat tárgyalása

A kormány minden évben augusztus 30-ig köteles az Országgyűlésnek előterjeszteni a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot. (Előtte két hónappal köteles az Állami Számvevőszéknek benyújtani, hogy az elkészíthesse jelentését az Országgyűlésnek.)

A zárszámadási törvényjavaslatot a Számvevőszék jelentését figyelembe véve, azzal együtt vitatja meg az Országgyűlés. A zárszámadási törvényjavaslat

tárgyalási rendje nem tér el más törvényjavaslatok tárgyalásától. (Nincs kétfordulós részletes vitája mint a költségvetési törvényjavaslatnak.) A zárszámadási törvényjavaslat vitája általában kevesebb figyelmet kap, nem kíséri nagy vita, kivéve a ciklusváltás éveit, különösen ha kormányváltás is volt. Ilyenkor a kormányra került korábbi ellenzéki frakciók élesebben vetik fel az előző kormány felelősségét a költségvetési gazdálkodásért. Arra azonban még nem volt példa, hogy az új többségű Országgyűlés ne fogadta volna el a zárszámadást. A zárszámadási törvényjavaslat iránti „érdeklődést” felerősítette az a többéves, 2006-ig folytatott – egyébként joggal kifogásolt – gyakorlat is, miszerint a kormány a költségvetési törvényt vagy más törvényeket a zárszámadási törvényben „módosította” az Országgyűléssel.

A képviselők a zárszámadási viták során a kormány (illetve a pénzügyi tárca) felelősségét vizsgálhatják a tekintetben, hogy megtette-e a tőle függő intézkedéseket az előirányzott bevételek biztosítása érdekében, továbbá túllépte-e, s ha igen, jogszerűen és indokoltan a kiadási kereteket. Bár a zárszámadás elfogadása közjogi szempontból jelentős (hiszen az Országgyűlés ha jóváhagyja a költségvetés végrehajtását, ezzel felmenti a kormányt a további felelősség alól), a gazdálkodás bonyolultsága miatt valójában csak a Számvevőszék tudja a zárszámadást érdemben ellenőrizni. A képviselők ismeretei és lehetőségei ehhez nem mindig elegendőek. Ezért is természetes, hogy a parlamenti vitában a képviselők (elsősorban az ellenzékiek) gyakran hivatkoznak a Számvevőszék jelentésére.

Törvényalkotás kivételes eljárásban

A „kivételes eljárás” intézményét az Országgyűlés az 1991 áprilisában elfogadott házszabály-módosítással vezette be. Ha a jelen lévő képviselők négyötöde ezzel egyetért, a törvényjavaslatot kivételes eljárásban lehet tárgyalni, amely gyorsabb és egyszerűbb a hagyományos törvényalkotásnál. A különbség az, hogy az érdemi törvényhozási eljárás, a módosító javaslatok megvitatása nem a plenáris ülésen, hanem egy kijelölt bizottság ülésén zajlik le. Miután a bizottság döntött a benyújtott módosító javaslatok támogatásáról, az Országgyűlés egy rövid vitát követően (amelyben minden frakcióból csak egy képviselő szólalhat fel) nyomban határoz a módosító javaslatok elfogadásáról. Az Országgyűlés egyetlen szavazással dönt azokról a módosító javaslatokról, amelyeket a bizottság támogatott, majd a törvényjavaslat egészének elfogadásáról határoz. Ha a bizottság nem támogat egy módosító javaslatot, arról az Országgyűlés nem is szavaz. (A kivételes eljárásban tárgyal

törvényalkotást a 18. számú ábra mutatja be.) A kivételes eljárás révén a törvény megalkotásához szükséges idő egyharmadára is lerövidülhet. Nem lehet azonban kivételes eljárásban tárgyalni azokat a törvényjavaslatokat, amelyek elfogadásához a képviselők kétharmadának szavazata szükséges, továbbá a költségvetési, a pótköltségvetési és a zárszámadási törvényjavaslatot. Az Országgyűlés az első ciklusban (1991-től) összesen 55 törvényjavaslatot, a második ciklusban 40, a harmadikban 3, a negyedikben pedig 1 törvényjavaslatot tárgyal meg kivételes eljárásban. A legutóbbi ciklusban erre nem volt példa. (A részletesebb adatokat lásd a 19. számú táblázatban.) Úgy tűnik, e törvényalkotói eljárásra ma már nincs igény.

A kormány meghatározó szerepe a törvényalkotásban

Az Alkotmány, a jogalkotásról szóló törvény és a Hárszabály olyan jogokat ad a kormánynak, amelyek révén meghatározó szerepe van a törvényalkotásban. Legtöbbször a kormány kezdeményezi, indítja el a törvényhozási eljárást és képes azt az elejétől a végéig befolyásolni és ellenőrizni. Ez jellemző parlamenti modellnek tekinthető Európában és máshol is, ahol parlamenti kormányforma van. Ez a meghatározó szerep érthető, hiszen a kormány a programjában megfogalmazott célkitűzéseket jórészt a törvényhozás révén valósíthatja meg, illetőleg a törvényalkotás teremti meg ennek feltételrendszerét.

A miniszterelnök megválasztásával egy időben elfogadott kormányprogram már összegzi azokat a törvényhozási célokat, irányokat és kiemelt szabályozási területeket, amelyek az adott ciklusban alapvetően meghatározzák a törvényalkotó munka kereteit, a törvényhozás legfontosabb feladatait.

Ennek konkretizálásaként a kormány félévenként, az ülészek végén köteles tájékoztatni az Országgyűlést a következő ülészek törvényalkotási programjáról. A programban felsorolja a benyújtani kívánt törvényeket, megjelölve a benyújtás várható időpontját, a törvényjavaslat terjedelmét, előadóját és azt is, hogy a szabályozás milyen célokat (pl. a jogharmonizációt) szolgál. Ez az alapja az Országgyűlés féléves munkájának. A kormány törvényalkotási céljainak megvalósítása érdekében rendkívüli ülés vagy ülészek összehívását is kezdeményezheti.

A kormány teljesítményének egyik fontos mércéje, hogy meg tudja-e valósítani törvényalkotási programját. Be tudja-e nyújtani a programban megjelölt törvényjavaslatokat, és el tudja-e fogadtatni az Országgyűléssel.

A törvényjavaslatok elkészítéséhez a kormány megfelelő intézményi háttérrel rendelkezik, mindenekelőtt a minisztériumok kodifikációs főosztályai révén. A jogalkotási törvény szerint e tevékenységért a hatáskörrel rendelkező miniszter, a jogszabályok összhangjáért, alkotmányosságáért, a jogrendbe való illeszkedéséért az igazságügyi miniszter felelős. A törvény-előkészítő munka összehangolásában a Miniszterelnöki Hivatalnak is szerepe van, és ő készíti elő benyújtásra a kormány törvényjavaslatait.

A kormánynak nemcsak lehetősége, de felelőssége is, hogy képes legyen a jogrendszer egészében gondolkodni. Szisztematikusan kell élnie törvénykezdeményezési jogával világosan meghatározott társadalmi, politikai, gazdasági célkitűzések érdekében. Ügyelnie kell arra, hogy a törvényjavaslatok ne sértsék az Alkotmányt, és az egyes törvények elfogadása, módosítása összhangban legyen a jogrendszer más elemeivel. Gondosan kell felmérnie a jogi szabályozással elérni kívánt vagy az általa kiváltott társadalmi-gazdasági hatást, továbbá a törvény végrehajtásával járó további szabályozási és szervezeti lépéseket, és annak költségeit. Gondoskodnia kell a törvény végrehajtásának költségvetési fedezetéről is. Nem lehet kapkodó módon törvényt módosításokat kezdeményeznie, amellyel zavart okozhat a jogalkalmazásban. Ugyanakkor a törvények végrehajtása során a jogalkalmazás tapasztalatait elemezve és értékelve, időben javasolnia kell az elavult vagy rossz hatásfokú rendelkezések hatályon kívül helyezését, módosítását vagy új törvény megalkotását.

A törvénykezdeményezés joga a kormányt és nem a miniszterelnököt vagy a minisztereket illeti meg. A törvény tervezetét az államtitkári egyeztetést követően a kormányülésen megvitatják (jóváhagyják), majd a törvényjavaslatot a miniszterelnök egy kísérőlevéllel benyújtja az Országgyűlés elnökének. A miniszterelnök levelében utal az érdek-képviselői szervekkel folytatott egyeztetésekre – ha volt ilyen –, jelzi, ha törvényjavaslat vagy egyes rendelkezéseinek elfogadása minősített többséget igényel és megjelöli, hogy melyik miniszter mond majd expozét. Ő képviseli a kormányt a vitában és a határozathozatal során is.

A törvénykezdeményezésre jogosultak közül 1990 és 2010 között a kormány nyújtotta be a legtöbb, összesen 2379 törvényjavaslatot (a javaslatok 54,7%-át). Azok túlnyomó többségéből (89,5%-ából) törvény is született, szemben pl. a képviselői indítványokkal. (Ez egyébként szintén nem magyar sajátosság, Európa más parlamentjeiben is hasonlóan magas a kormány törvényjavaslatainak elfogadási aránya.) A képviselők az öt ciklusban összesen 1807 törvényjavaslatot nyújtottak be, (ez az összes indítvány 41,5%-a), de az indítványoknak csak 23%-a jutott el a tárgyalásig és mindössze 18,4%-ából lett törvény. (A ciklusonkénti részletesebb adatokat lásd a 20. számú táblázatban. Csupán történeti kuriózum, hogy a kiegyezéstől kezdődően több mint száz évig

az Országgyűlés egyetlen képviselő által benyújtott törvényjavaslatot sem fogadott el, s erre a „csodára” egészen 1989-ig kellett várni.)

A jelentős, átfogó szabályozást megvalósító új törvényjavaslatokat a kormány nyújtja be. Az államháztartási törvény rendelkezése szerint a költségvetési, illetőleg a zárszámadási törvényjavaslatot a kormánynak kell benyújtani. Bizottság vagy képviselő csak e törvények módosítására nyújthat be törvényjavaslatot.

A kormányzás fontos politikai-taktikai eleme, olykor eszköze, hogy a kormány az egyes törvényjavaslatokat mikor nyújtja be, azt milyen egyeztetés előzi meg, mikor kéri annak napirendre tűzését (és elfogadását), vagy éppen a napirendről való levételét, tárgyalásának elnapolását. A kormány mindezzel jelentősen befolyásolja az Országgyűlés működését.

A Házsabály több tekintetben is elősegíti a kormány törvényjavaslatainak tárgyalását. Így pl. ezek a törvényjavaslatok külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatába kerülnek, azaz azokat – napirendre tűzésük esetén – meg kell tárgyalni. A képviselői indítványok tárgysorozatba-vételéről viszont előbb egy kijelölt bizottság dönt. Túlnyomó részüket, amint azt a fenti számok jól mutatják, a parlament meg sem tárgyalja. A képviselői indítványok tárgysorozatba-vételéről történő bizottsági döntéshez nem szükséges a kormány előzetes nyilatkozatát kérni, de ha az indítvány a kormány feladatkörét érinti, a tárca képviselője meghívottként erről a bizottság ülésén véleményt mondhat és többnyire mond is.

A Házsabály szerint, ha ugyanabban a tárgyban azonos időszakban vagy ugyanazt a törvényt illetően több törvényjavaslatot nyújtottak be, a kormány törvényjavaslata megelőzi a bizottságét, illetőleg a képviselőét is.

A kormánytöbbség biztosítja, hogy a kormány törvényjavaslatait az Országgyűlés napirendre tűzi, illetőleg sürgősséggel tárgyalja meg, és azt is, hogy a kormány által támogatott módosító indítványokat, illetve magát a törvényjavaslatot a parlament elfogadja.

A kormány szerepe akkor is jelentős, ha a törvényjavaslatot nem ő nyújtja be. Ha az Országgyűlés olyan törvényjavaslatot tárgyal, amelyet egy bizottság vagy képviselő nyújtott be, a kormány elsőként kap szót a vitában. A szavazás előtt pedig nyilatkozik arról, hogy támogatja-e vagy sem a képviselők által benyújtott törvényjavaslatot. Ez az állásfoglalás a szavazásnál irányadó a kormánytöbbség számára.

A képviselők törvénykezdeményezése

Egyes országokban a képviselők törvénykezdeményezési jogát meghatározott mértékű támogatottsághoz kötik. Például csak 5–15 képviselő vagy a frakció nyújthat be törvényjavaslatot. Európában a legtöbb parlament azonban egyes képviselők számára biztosítja a törvénykezdeményezés jogát és alkotmányunk is ezt a megoldást választotta. Természetesen több képviselő együtt is nyújthat be törvényjavaslatot. Az aláírók lehetnek azonos frakcióból többen, – akár valamennyien – csak kormánypárti, illetőleg csak ellenzéki képviselők vagy valamennyi frakcióhoz tartozók. Ezek az úgynevezett ötpárti (korábban hat-, illetőleg négypárti) indítványok.

Az indítványtétel alapvető képviselői jog. A képviselő törvénykezdeményezését több dolog motiválhatja. A törvényjavaslatok és módosító indítványok benyújtása a képviselői aktivitás kifejezése és mutatója is, amelyet választóik értékelnek. Az indítékok között fontos szerepe van a választópolgárok, a helyi önkormányzatok és szervezetek kezdeményezésének, az érdekszervezetek, a kamarák, a civil szervezetek, a lobbisták közbenjárásának és a képviselő szakmai érdeklődésének is. A képviselői indítványok nagyon ritkán irányulnak új törvény megalkotására, többségükben valamely hatályos törvény egyes rendelkezéseit kívánják módosítani, illetőleg kiegészíteni.

A képviselői önálló indítvány – amint erről már szoltunk – csak akkor kerülhet a Ház asztalára (tárgysorozatba), ha ezt az erre kijelölt állandó bizottság támogatja. Ezzel a kormánypárti többséggel működő bizottsági szűrővel a Hárszabály korlátozza az ellenzéki képviselőknek – az Alkotmányban egyébként a kormányéval azonos értékű – törvénykezdeményezési jogát. A Hárszabály előkészítése során vitára adott okot, hogy mit jelent a képviselő Alkotmányban biztosított törvénykezdeményezési joga. Csak a benyújtás jogosultságát vagy a plenáris ülésen való megvitatás lehetőségét, netán a kötelező megtárgyalását is. Végül mindkét oldal támogatta a bizottsági szűrő beiktatását, tehát az az álláspont érvényesült, hogy a törvénykezdeményezés joga nem jelenti annak kötelező megtárgyalását. A képviselői indítványok szűrésének igényét az első parlamenti ciklus „törvényalkotási láza” és az ebből fakadó negatív tapasztalatok szülték. A szabály indokoltságát és elfogadottságát igazolja, hogy az elmúlt három ciklusban egyetlen ellenzéki frakció sem kezdeményezte e rendelkezés megváltoztatását.

Ha a bizottság nem vette tárgysorozatba az indítványt, a frakció vezetője (és újabban már 10 képviselő támogatása esetén a független képviselő is) kérheti, hogy a tárgysorozatba-vételről az Országgyűlés határozzon. Ilyen kérelmet a rendes ülésszakok alatt legfeljebb 6 alkalommal lehet benyújtani. Bár nagyon

ritkán fordul elő, hogy az Országgyűlés felülbírálja a bizottságot (1994-től 243 indítványból 17 esetben volt erre példa), a plenáris ülésen az előterjesztő indokolása és az erről folytatott rövid vita felhívhatja a nyilvánosság figyelmét az indítványra.

A frakciók szerepe a törvényalkotásban

A törvényalkotó munka összehangolása a frakciókban

Mind a kormánypárti, mind az ellenzéki frakciók arra törekednek, hogy összehangolják képviselőik törvényalkotó munkáját. Alkalmanként meghatározzák a törvényalkotási célokat is. Egyeztetik a törvényjavaslatok és a fontosabb módosító javaslatok benyújtását. A nagyobb frakciókban a képviselők indítványait előbb a munkacsoportokban kell egyeztetni. Ha a képviselő ezt elmulasztja, nem bízhat frakciója támogatásában.

A plenáris és a bizottsági vitában a képviselőcsoportok általában politikailag egységesen lépnek fel. Előzetesen állást foglalnak a törvényjavaslatok és más indítványok támogatásáról vagy elutasításáról, illetőleg más fontos szavazástechnikai kérdésekről.

A frakciók tagjaiktól többnyire a frakciók álláspontjának megfelelő szavazást várnak el. A kormánypárti frakciókban – a törvényalkotást illetően is – általában nagyobb a frakciófegyelem, mint az ellenzéki frakciókban. Minél kisebb a kormánytöbbség, a fegyelem – kényszerűen is – annál nagyobb. A frakciófegyelem mindenekelőtt a szavazásban való részvételre terjed ki. Az igazolatlan távollétet – különösen a jelentősnek ítélt törvények szavazásánál – szankcionálják, a frakciószabályzatban meghatározott pénzbüntetést vonhat maga után. A frakciók tagjaiktól elvárják indítványaik támogatását, kormánypárti képviselők esetében természetesen a kormány előterjesztéseinek megszavazását is. A szavazásra a frakciók felkészülnek, és az üléssteremben különböző módon segítik a frakcióálláspont érvényesítését. (Írásos tájékoztatót, „silabuszt” osztanak ki a képviselőknek, hogy mely módosító javaslatokról mi a frakció álláspontja, vagy hangos „vezényszóval” jelzik az üléssteremben, hogy képviselőik miként szavazzanak.)

A kormánypárti képviselők, frakciók szerepe a törvényalkotásban

Bár az Országgyűlésben a képviselők jogai azonosak, a kormánypárti és az ellenzéki képviselők, illetve a frakciók szerepe és bizonyos tekintetben a lehetőségei eltérőek a törvényalkotásban. Ez természetes is, hiszen a parlamentek döntési mechanizmusa a többségi elvre épül, többsége pedig rendszerint a kormánypárti frakcióknak, s így a kormánynak van. Ezért jóval nagyobb esélye van annak, hogy a kormánypárti képviselők törvényjavaslatait vagy a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító indítványait az Országgyűlés elfogadja, mint az ellenzéki képviselőtársaikét. A függelékben található táblázat adatai szerint 1994 és 2010 között amíg a kormánypárti képviselők törvényjavaslatainak 35,3%-át fogadta el az Országgyűlés, addig ez az arány az ellenzéki képviselők esetében már csak 3,7%, viszont a közös kormánypárti és ellenzéki indítványok 55,1%-ából törvény született.

Az egyes ciklusokban különböző mértékben támogatták a kormány, illetve a kormánypárti képviselők az ellenzék által benyújtott törvényjavaslatokat és a módosító javaslatokat. Egy-egy ciklusban a parlamenti „patkó” két szemben ülő oldalának viszonyát is jól tükrözi, hogy miként viszonyul a kormánypárti oldal az ellenzéki törvény-, illetve módosító javaslatokhoz. Különbség van a között, ha a kormányoldal szinte minden indítványt elutasít (ad absurdum még a nyelvtani hibák kijavítására irányuló módosító javaslatot is), vagy – legalább néhány javaslat esetében – együttműködési készséget mutat az ellenzéki indítványok támogatásával vagy közös indítványok benyújtásával. A kormánypárti képviselők a legnagyobb fogadókészséget az első, az 1990–1994-es ciklusban tanúsították (9,8%), míg az 1998–2002-es ciklusban alig fogadtak el ellenzéki törvényjavaslatot (0,9%).

Az 1994–1998-as ciklusban az ellenzéki képviselők összesen 262 indítványt nyújtottak be. Közülük a bizottságok jóvoltából 64 került tárgysorozatba, majd az Országgyűlés 31 indítványt tűzött napirendjére. A Ház végül 7 törvényt és 12 országgyűlési határozatot fogadott el.

Az 1998–2002-es ciklusban az ellenzéki oldal 396 önálló indítványt nyújtott be, amiből 48 került tárgysorozatba, és ebből 13-at tűzött a Ház napirendjére. Ezekből mindössze 2 törvény és 3 országgyűlési határozat született.

A 2002–2006-os ciklusban az ellenzéki indítványok közül számos, 398-ból 104, tárgysorozatba került, de a kormánytöbbség egyetértése híján a Házbizottságban nem épültek be a napirendi ajánlásba. Ezért napirendre tűzésükről az ellenzéki

frakciók javaslatára külön-külön szavazott a Ház, összesen 1341-szer. Végül 8 ellenzéki indítványból született törvény és 13-ból országgyűlési határozat.

A 2006–2010-es ciklusban 339 ellenzéki indítvány közül 56-ot vettek a kijelölt bizottságok az Országgyűlés tárgysorozatába. Közülük 15 vált törvénnyé és 12 országgyűlési határozattá. Az ellenzéki frakciók az előző ciklushoz képest kevesebbszer, 874 alkalommal kezdeményezték a napirend kiegészítését, indítványozva saját előterjesztésük megvitatását.

A kisebbségi kormányzás idején a kormány saját törvényjavaslatainak elfogadását úgy igyekezett biztosítani, hogy egyes ellenzéki (különösen a volt koalíciós partner képviselői által benyújtott) indítványok napirendre vételét, esetenként az elfogadását is támogatta a kormánypárti frakció.

A kormány és a kormánypárti frakciók a törvényalkotási célokat, feladatokat és a konkrét törvényhozási lépéseket különböző egyeztetési mechanizmusok révén összehangolják. A kormánypárti frakciók előzetesen véleményt mondanak a kormány féléves törvényalkotási programjáról. A frakciók (különösen a nagyobbik kormánypárti frakció) a törvénytervezeteket rendszeresen vagy esetenként véleményezik, még mielőtt a miniszter azt a kormányülésre benyújtaná. A tervezetekhez politikai és szakmai észrevételeket fűznek, módosításokat javasolnak. A minisztereket, illetőleg az államtitkárokat meghívják a frakcióülésekre és a munkacsoport (kabinet) megbeszéléseire, ahol a törvényalkotással, az egyes törvénytervezetekkel összefüggő kérdésekről is tájékoztatást adnak és mód van a vitára is. A kisebb kormánypárti frakció(k) rendszerint „saját” miniszterekkel, államtitkáraikkal alakítanak ki szorosabb együttműködést.

A kormány és a kormánypárti képviselők, illetve frakcióik között egyfajta „munkamegosztás” is kialakul. Ha pl. a kormány bizonyos törvényjavaslat benyújtását különböző okok miatt nem vállalja fel, azt a kormánypárti képviselők teszik meg. Ilyen ok lehet, ha a törvényjavaslattal kapcsolatban alkotmányos aggályok merülnek fel, s a kormány számára presztízavesztést jelentene elbukni az alkotmánybírósági vizsgán, de nyomós politikai érdekek szólnak a mellett, hogy a javaslatot az Országgyűlés tárgyalja meg. Máskor a koalíciós kormányon belüli véleménykülönbségek vezetnek ahhoz a megoldáshoz, hogy a törvényjavaslatot nem a kormány, hanem a nagyobbik vagy éppen a kisebbik kormánypárt képviselői nyújtják be.

A kormánypárti képviselők időnként kisegítik a minisztériumokat a törvényalkotásban. Ha pl. törvényjavaslataik nem értek be a kormány féléves

törvényalkotási programjába, a kimaradt indítványok benyújtását kormánypárti képviselők vállalják fel. Ha egy törvénytervezetből a tárca számára fontos rendelkezéseket „kiszavaztak” a kormányülésen, a kormánypárti képviselők segítségével próbálják meg módosító javaslattal ezeket újra „beemelni” a törvénybe. Gyakori ez például a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során. Mivel a kormány saját előterjesztéseivel (a zárószavazást kivéve) nem nyújthat be módosító javaslatokat, a később felismert hibákat, az érdekegyeztetés eredményeit vagy a szükséges új elemeket kormánypárti képviselők (vagy bizottságok) indítványaival lehet beszavazni a törvénybe.

A kormánypárti képviselők törvényjavaslataikat nemcsak a frakción belül, hanem gyakran a minisztériumokkal is egyeztetik. Kormánytámogatás hiányában ezeket többnyire be sem nyújtják. A kormánypárti (koalíciós) képviselőcsoportok frakcióvezetői vagy helyetteseik egyeztetnek egyes fontosabb vagy a frakciók között véleménykülönbséget kiváltó törvényjavaslatok tárgyalásáról, illetve a módosító javaslatok benyújtásáról.

Az ellenzéki képviselők, frakciók szerepe a törvényalkotásban

Az ellenzéki képviselők, illetve frakcióik törvényalkotással kapcsolatos szerepfelfogása, törvényalkotási „stratégiája” és „taktikája” az ellenzéki, kisebbségi helyzetből következik. Az ellenzéki frakciók (képviselek) joga egyben parlamenti kötelessége is az alternatívaállítás. Az ellenzék egyrészt a törvényjavaslatok benyújtásával is kifejezésre juttathatja, hogy egy-egy fontos kérdésben a kormánytól eltérő véleménye van és más szabályozási módot, tartalmat lát szükségesnek. Máskor olyan, a törvények alkalmazása során felmerült feszültségre kívánnak megoldást adni, amelyekre megítélésük szerint a kormány nem fordított (elég) figyelmet, vagy amit a korábbi törvény nem megfelelően szabályozott. Ellenzéki frakció esetében – egyes kétharmados törvények kivételével – fel sem merülhet, hogy a kormány törvénytervezeteit előzetesen véleményezzék. (Ez ellent is mondana a parlamenti logikának.)

Az ellenzéki képviselők, illetve frakcióik gyakran vitatják a kormány által benyújtott törvényjavaslatok koncepcióját, szabályozási megoldásait. Nagyon ritkán maguk is „alternatív” törvényjavaslat benyújtásával kívánnak hangsúlyt adni annak, hogy adott tárgykört lehet más elvek szerint, más szerkezetben és tartalommal szabályozni. (Ilyen volt például 1990-ben az SZDSZ által benyújtott önkormányzati törvényjavaslat, továbbá az abortusztörvény javaslata, illetőleg a nemzetközi szerződéskötés rendjét szabályozó törvényjavaslat. Ez utóbbiak fő célja az volt, hogy a kormányt arra készítse: álljon elő végre a

saját törvényjavaslatával.) A parlamenti tárgyalási rend azonban a kormány törvényjavaslatainak biztosít elsőbbséget, ezért tipikusabb, hogy e törvényjavaslatok rendelkezéseit vagy részletszabályait igyekeznek megváltoztatni módosító indítványok benyújtásával. Az alternatívának szánt, koncepcionális változtatást célzó módosító javaslatokat rendszerint „csomagban” nyújtják be. Ezeket a bizottságok együtt bírálják el, és az Országgyűlés is többnyire egyben szavaz róluk.

A különböző parlamenti ciklusokban az ellenzéki képviselők több módosító javaslatot nyújtottak be, mint a kormánypártiak. Ez természetes is, hiszen az Országgyűlés által tárgyalt legtöbb törvényjavaslatot a kormány nyújtotta be. Ami más parlamentekkel összevetve inkább sajátos, az a kormánypárti módosító javaslatok viszonylag magas aránya.

Ciklus	Kormányoldal	Ellenzéki oldal	Összesen*
1994–1998	7435	10357	17792
1998–2002	6455	8593	14941
2002–2006	7022	14170	21080
2006–2010	5848	8380	13950

*Amennyiben egy módosító javaslatot kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen nyújtottak be, azt benyújtónként külön-külön, de az Összesen oszlopban egyként vettük figyelembe.

Az ellenzéki-kormánypárti arány (%-ban) a következő volt: az 1994–1998-as ciklusban 58:42, 1998–2002 között 57:43, a 2002–2006-os ciklusban 67:33, a 2006–2010-es ciklusban pedig 59:41. A 2002–2006-os ciklusban a magas ellenzéki arány annak köszönhető, hogy a 4 költségvetési törvényjavaslatához a Fidesz-frakció tagjai rekordszámban, mindösszesen 4888 módosító javaslatot nyújtottak be.

A kormánypárti, illetőleg az ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatok, illetve módosító indítványok egy részét persze nem a politikai megközelítés, hanem a szakmai nézőpont vagy a szabályozástechnikai jelleg jellemzi. Vannak olyan törvényjavaslatok, szabályozási elemek, amelyeket hasonló módon ítélt meg és egyformán támogat mindkét oldal. Ez leginkább az ún. szakmai jellegű törvényjavaslatok esetében fordul elő.

Az ellenzéki képviselők és frakcióik szerepe különösen jelentőssé válik az Alkotmány, illetve a minősített (kétharmados) többséget igénylő törvények tárgyalása, illetve elfogadása esetén. Támogatásuk nélkül ezek a törvények nem

szülehetnek meg, hiszen (az 1994–98-as ciklust kivéve) a kormánypártoknak nem volt kétharmados többségük a rendszerváltást követő Országgyűlésekben.

A törvényalkotásban a Házzsabály az ellenzék számára is garanciákat biztosít arra, hogy szándéka ellenére ne lehessen kellő idő, megfelelő felkészülés nélkül a törvényjavaslatokat túl gyorsan tárgyalni. Az ellenzéki képviselők szavazata is kell ahhoz, hogy a minősített többséggel elfogadandó törvényeket az Országgyűlés sürgősséggel vitassa meg, vagy, hogy bármely törvényjavaslatot kivételes eljárásban vagy a Házzsabálytól eltérve (lényegében „gyorsított” eljárásban) tárgyaljanak meg.

A bizottságok szerepe a törvényalkotásban

Az állandó bizottságoknak fontos szerepük van a törvényalkotásban. A bizottságok legfontosabb jogait az Alkotmány, a jogalkotásról szóló törvény és a Házzsabály rendelkezései alapján a következőkben foglalhatjuk össze:

- törvényjavaslatot nyújthatnak be az Országgyűlésnek,
- kijelölt bizottságként döntenek arról, hogy a képviselők által benyújtott törvényjavaslatok az Országgyűlés tárgysorozatába kerüljenek-e vagy sem,
- állást foglalnak a törvényjavaslatok általános vitára való alkalmasságáról (azaz véleményt mondanak a törvényjavaslatról, amelyet a bizottság előadója ismertet a plenáris vitában, és a kisebbségi vélemény ismertetésére is mód van),
- módosító javaslatokat nyújthatnak be a törvényjavaslatokhoz,
- kijelölt bizottságként értékeli a módosító és a kapcsolódó módosító javaslatokat, és állást foglalnak támogatásukról,
- kivételes eljárásban kijelölt bizottságként véleményezik a törvényjavaslatot, és döntenek a módosító javaslatok támogatásáról,
- előkészítik a törvény egyes rendelkezéseinek értelmezését (javaslatot nyújtanak be az Országgyűlésnek elvi állásfoglalásra).

Miután az ideiglenes bizottságoknak alapvetően más a feladatuk, a törvényalkotásban nem vesznek részt, törvényjavaslatokat nem nyújtanak be, és az ezekhez benyújtott módosító indítványokat sem tárgyalják meg.

Az Országgyűlés állandó bizottságait az Alkotmány szerint megilleti a törvénykezdeményezés joga. (Az európai országok parlamentjeiben ez egyáltalán nem tipikus.) A bizottságok viszonylag ritkán nyújtanak be törvényjavaslatot. 1990 és 2010 között összesen 166 törvényjavaslatot (az összes törvényjavaslat 3,8%-át) nyújtották be, s közülük 73-at (59%-ukat) fogadta el az Országgyűlés. Gyakoriságban ezt követi a hatályos törvények módosítására irányuló törvényjavaslat. Új törvény megalkotását a bizottságok ritkán kezdeményezik. A bizottsági indítványok zöme egyébként nem törvény, hanem határozati javaslat, többnyire a beszámoló, jelentések elfogadásáról szólnak.

A bizottságok indítványainak inkább egyfajta „kiegészítő” szerepe van a törvényalkotásban. Vannak olyan szabályozási körök, ahol a kormány nem nyújthat be vagy „nem illik” benyújtania törvényjavaslatot. A médiafelügyelet kormánytól való függetlenségét hivatott biztosítani például, hogy az Országos Rádió és Televízió Testület költségvetéséről és zárszámadásáról a Költségvetési bizottságnak kell benyújtania törvényjavaslatot. Az országgyűlési képviselők jogállásáról, továbbá a tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről, valamint az ezek módosításáról szóló törvényjavaslatokat hagyományosan az Alkotmányügyi bizottság nyújtja be. Az egyéb bizottsági törvénykezdeményezések többnyire hatályos törvények kisebb terjedelmű módosítására irányulnak.

A bizottságok fontosabb feladata a törvényalkotásban az, hogy megszűrjék a képviselők által benyújtott törvényjavaslatokat és módosító indítványokat. Ezzel csökkentik az Országgyűlésre háruló tárgyalási és határozathozatali terheket. Egy-egy kijelölt bizottság feladata, hogy döntsön a képviselők törvényjavaslatainak tárgysorozatba-vételéről. Az 1994 és 2010 között benyújtott 1503 képviselői indítvány mindössze 37,4%-a került a bizottságok döntése nyomán tárgysorozatba. A módosító indítványok szűrésében fontos jogosítvány, hogy ha azokat a kijelölt bizottságok jelen lévő tagjainak egyharmada sem támogatja, nem is szavaz róluk az Országgyűlés. Fontos orientáció a szavazásnál, hogy a bizottságok támogatták-e a különböző módosító és kapcsolódó módosító javaslatokat. (A bizottságokban ugyanis, ugyanúgy mint az Országgyűlésben, kormánypárti többség van.) Az első helyen kijelölt bizottság valamennyi módosító indítványt, a többi bizottság pedig a feladatkörébe tartozókat bírálja el. A bizottság is nyújthat be módosító javaslatokat, például továbbfejlesztve egy képviselői módosító indítványt, vagy gyakran a tárcák kezdeményezésére vállalja ezt fel. A bizottságok – a képviselőktől eltérően – még a részletes vita után is nyújthatnak be módosító javaslatot. A módosító és a kapcsolódó módosító javaslatok megtárgyalásáról ajánlásban, illetőleg kiegészítő ajánlásban tájékoztatják az Országgyűlést. Ezek

az ajánlások alapul szolgálnak a részletes vitához és megkönnyítik a szavazásra való felkészülést is. (Az Országgyűlés az ajánlásponatokban rögzített módosító javaslatokról szavaz.)

A bizottsági keret a plenáris üléssel szemben több lehetőséget teremt arra, hogy a képviselők a törvényjavaslatokkal (és a módosító javaslatokkal) – ha kell szakértők, szakmai szervezetek és az érdekképviseletek bevonásával – sokkal mélyebben, részletesebben, szakmai megközelítéssel foglalkozzanak.

Az Alkotmányügyi bizottság szerepe a törvényalkotásban

A bizottságok közül fontos és speciális szerepe van az Alkotmányügyi bizottságnak. Az első ciklusban valamennyi törvényjavaslatot megtárgyalt, de 1994-től már nem ez a bizottság vitatja meg a legtöbb törvényjavaslatot. Feladatköre révén azonban mégis meghatározó jelentőségű a törvényalkotásban. Az Alkotmányügyi bizottság akkor is bekapcsolódhat egy törvényjavaslat megtárgyalásába, ha eredetileg az Országgyűlés elnöke erre nem jelölte ki. A házelnök vagy a kijelölt bizottság kérésére, illetőleg saját kezdeményezésére ajánlást és módosító javaslatot nyújt be, ha a törvényjavaslat nincs összhangban az Alkotmánnyal, illetve a hatályos jogrendszerrel, ha a rendelkezései egymással ellentétesek, vagy jogszabály-szerkesztési, nyelvhelyességi problémák merülnek fel. A Házzsabály e bizottságot jelöli ki a záróvita és a zárószavazás előkészítésére, azaz a törvényalkotási eljárásban elkövetett hibák kijavítására. A költségvetési és a zárszámadási törvényjavaslat tárgyalásakor ezt a feladatot a Költségvetési bizottsággal együtt látja el. Vita esetén az Alkotmányügyi bizottság dönt abban a kérdésben is, hogy a törvényjavaslat vagy egyes rendelkezéseinek megszavazásához kell-e minősített többség. Az Alkotmányügyi bizottság mindig megtárgyalja a köztársasági elnök által visszaküldött, illetve az Alkotmánybíróság által részben alkotmányellenesnek minősített törvényeket. Az utóbbi esetben a szükséges módosító javaslatot is ez a bizottság nyújtja be. A bizottság szakértelmét biztosítja, hogy szinte minden tagja jogász, s közülük számosan több cikluson keresztül vesznek már részt a bizottság munkájában. A Főtitkárság Jogi Főosztálya elsősorban ennek a bizottságnak a munkáját segíti.

A köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban

A köztársasági elnök is nyújthat be törvényjavaslatot az Országgyűlésnek, erre azonban nagyon ritkán került sor. Göncz Árpád köztársasági elnök 1990 és 1993 között három alkalommal élt ezzel a lehetőséggel. Közülük legismertebb a közkegyelemről szóló törvényjavaslat volt a „taxisblokádot” követően. Ezt az Országgyűlés éles vitát követően elfogadta, a Televízió, a Rádió és a Magyar Távirati Iroda elnökeinek kinevezéséről szóló törvényjavaslatot viszont elutasította, míg a harmadik törvényjavaslatot – mivel okafogyottá vált – a köztársasági elnök visszavonta. 1993 óta a köztársasági elnökök nem nyújtottak be törvényjavaslatot az Országgyűlésnek.

Az államfő legfontosabb jogköre a törvények aláírásához, illetőleg kihirdetéséhez kapcsolódik. Az Országgyűlés által elfogadott törvényt előbb az Országgyűlés elnöke írja alá (15 napon belül), majd kihirdetés céljából haladéktalanul elküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök 15 napon belül aláírja a törvényt és gondoskodik a kihirdetéséről a Magyar Közlönyben. Ha az Országgyűlés elnöke – az Országgyűlés döntése alapján – a törvény sürgős kihirdetését kéri, a köztársasági elnök azt 5 napon belül írja alá. (A köztársasági elnök helyzetét nehezíti, hogy az ülésszakok végén, amikor a legtöbb törvény születik, a törvények zömére, a közeli hatálybalépésre tekintettel, sürgős kihirdetést kér az Országgyűlés elnöke.)

Az Országgyűlés elnökének és a köztársasági elnöknek az aláírása másfajta felelősséget és funkciót jelenít meg. Az Országgyűlés elnöke, mint a törvényhozó testület vezetője, aláírásával azt hitelesíti, hogy a kihirdetésre átküldött törvény szövege pontosan az, amit az Országgyűlés elfogadott. A köztársasági elnök viszont nem a törvény normaszövegének hitelességét, hanem annak tartalmát, illetve az Alkotmánnyal való összhangját vizsgálja meg a kihirdetés előtt. Aláírása azt jelzi, hogy a törvénnyel kapcsolatban nincs sem alkotmányossági, sem más aggálya.

Ugyanis, ha a köztársasági elnök nem ért egyet a törvénnyel (vagy valamelyik rendelkezésével), azt észrevételeivel együtt megfontolásra visszaküldi az Országgyűlésnek. Ezt szokás „politikai vétónak” nevezni. Az Országgyűlés a visszaküldött törvényt egy rövidített eljárásban, (amely záróvitából és zárószavazásból áll) újra megtárgyalja és módosításokkal vagy anélkül ismét határoz az elfogadásról. A köztársasági elnök először 1997-ben küldött vissza megfontolásra törvényt az Országgyűlésnek. Ez a törvény a képviselők jogállásáról szóló törvényt módosította, kibővítve az összeférhetlenségi szabályokat. A 36 visszaküldött törvény közül 7 törvényt az Országgyűlés változtatás nélkül újból megszavazott, 21 törvényt – a köztársasági elnök

véleményét megfontolva – módosító javaslatokkal együtt fogadott el, 5 törvényt viszont az előterjesztői visszavontak, míg további 3 törvény még újbóli tárgyalásra vár. A köztársasági elnök az újból elfogadott törvényt már köteles kihirdetni.

Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, azt megküldi az Alkotmánybíróságnak. Ezt nevezik alkotmányossági vétónak. Az Alkotmánybíróság egy 2003-as határozata értelmében a köztársasági elnök egy törvényjavaslat kapcsán a két (politikai, illetőleg alkotmányossági) vétó közül csak az egyikkel élhet. Ha például a törvényt az Országgyűlésnek megfontolásra visszaküldte, újbóli elfogadását követően már nem fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

A köztársasági elnökök 1990 óta 36 törvénnyel fordultak az Alkotmánybírósághoz. Közülük mindössze egy törvény volt, amelyet az Alkotmánybíróság nem tartott alkotmányellenesnek. Az összes többi esetben a köztársasági elnök indítványa nyomán a törvényt vagy annak egyes rendelkezéseit megsemmisítette. (Három törvényről meg nem döntött az Alkotmánybíróság.)

Ha az Alkotmánybíróság a törvényt vagy valamelyik rendelkezését alkotmány sértés miatt megsemmisíti, a köztársasági elnök a törvényt visszaküldi az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés egy, az előzőekhez hasonló lerövidített eljárásban, módosításokkal „orvosolja” az alkotmány sértést. Ha ez nem lehetséges, az előterjesztő – az Országgyűlés hozzájárulásával – visszavonja a törvényt. (A köztársasági elnök törvényalkotásban való közreműködéséről a 21. számú táblázatban található részletesebb adatok.)

A törvények alkotmánybírósági vizsgálata

A modern jogállamokhoz hasonlóan Magyarországon is az 1990. január 1. óta működő Alkotmánybíróság az alkotmányvédelem legfőbb szerve, az alkotmányosság legfőbb őre. A bíróságoktól eltérően nem a jogviták eldöntése és az ítékezés a feladata, hanem az Alkotmány és az általa biztosított alapjogok védelme. Az államszervezet alkotmányos működésének biztosítása érdekében felülvizsgálja a jogszabályok, így a törvények alkotmányosságát, s ha a jogszabályokat (vagy egyes rendelkezéseiket) alkotmányellenesnek ítéli, megsemmisíti azokat. Ennek a jogkörnek köszönhetően a magyar Alkotmánybíróságnak nagy hatalma van az állami szervezetrendszerben, az alkotmányos szabályozás pedig nagyfokú függetlenséget biztosít számára.

A törvényalkotást érintően az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik:

- a viszonylag szűk körű előzetes normakontroll,
- az utólagos normakontroll,
- a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata,
- a jogalkotó mulasztásával előidézett alkotmányellenesség megszüntetése.

1998 óta csak a köztársasági elnök kérheti a törvény kihirdetése előtt az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatát. Korábban ezt az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, illetőleg 50 képviselő is kezdeményezhette. A köztársasági elnöknek ezt a jogkörét az előzőekben már ismertettük.

Az Alkotmánybíróság „fő hatásköre” és leggyakoribb feladata a kihirdetett törvények (jogszabályok) alkotmányosságának *utólagos kontrollja*, az alkotmányos jogalkotás védelme. Ezt az eljárást bárki kezdeményezheti. Esetenként ellenzéki országgyűlési képviselők is ilyen indítvánnyal fordulnak az Alkotmánybírósághoz. Ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság széles körű jogosítványokkal rendelkezik, mert a törvényt, ha azt alkotmányellenesnek tartja, egészben vagy részben megsemmisítheti. Az 1990 óta elfogadott 2559 törvény közül az Alkotmánybíróság mindössze 6 törvényt minősített teljes egészében alkotmányosértőnek és további 163 törvény összesen 242 szakaszáról ítélt ugyanígy. Ez a kihirdetett törvények 2,3%-e, illetőleg 5,9%-a. (A 22. számú táblázat ciklusonként is áttekintést ad arról, hogy ez milyen gyakran fordult elő.) A megsemmisített törvények, törvényi rendelkezések ugyanakkor gyakran az akkori kormánytöbbség számára különösen fontos törvényeket érintettek. Ilyen volt a kárpótlási törvény, az igazságtételi, az elévülési törvény, a Bokros-csomag, a „maffiaellenes” törvénycsomag, a mezőgazdasági szövetkezeti üzletrésről szóló törvény, az ún. kórháztörvény vagy a regionális közigazgatási hivatalokat létrehozó törvényt módosítás.

A megsemmisítés lehet azonnali hatályú, de ha a jogbiztonság ezt megköveteli, az Alkotmánybíróság egy későbbi időpont kitűzésével rendeli el. Ez lehetőséget ad az Országgyűlésnek arra, hogy az alkotmányellenes szabályozás helyett új törvényi rendelkezést alkothasson.

Az alkotmányellenesség bekövetkezhet úgy is, hogy az Országgyűlés *elmulasztja* törvényalkotó feladatát. Ennek megállapítását is bárki, így országgyűlési képviselő is indítványozhatja. A képviselőnek azonban ilyen esetekben módjában van törvénykezdeményezéssel is élni. Ha az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, határidőt szab a mulasztás megszüntetésére. Felhívására az Országgyűlés köteles eleget tenni törvényalkotási feladatának. E kötelezettséghez nem

fűződik szankció, de a késedelem, a mulasztás megszüntetésének halogatása csorbítja az Országgyűlés tekintélyét. Ennek ellenére, ha a mulasztás kétharmados törvényt érint, az Országgyűlés esetenként túllépi a határidőt. Az Országgyűlés legrégebbi alkotmányos mulasztása, hogy 1990 óta a törvényalkotási kísérletek ellenére sem tudta megoldani a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselétét.

Az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozik az is, hogy megvizsgálja, a jogszabályok (így a törvények) *nemzetközi szerződésbe* ütköznek-e. Ezt azonban nem kezdeményezheti bárki. Csak az Országgyűlés, az állandó bizottsága, bármely képviselő, a köztársasági elnök, a kormány vagy annak tagjai, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész élhetnek ezzel a joggal. Az Alkotmánybíróság döntése azt is eredményezheti, hogy az Országgyűlésnek törvényt kell alkotnia.

A parlamentnek lehetősége van arra, hogy *Házszabályát* annak elfogadása előtt az Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata céljából megküldje az Alkotmánybíróságnak. Ilyenkor meg kell jelölnie az aggályosnak tartott rendelkezést. Az Országgyűlés eddig ezzel a lehetőséggel még nem élt. A Házszabály utólagos normakontrollja (esetenként ellenzéki képviselő indítványára) viszont három alkalommal már „eredménnyel” járt. Az Alkotmánybíróság a Házszabály egyes rendelkezéseit (például a frakció-, illetőleg a bizottságalakítás szabályait) alkotmány sértőnek tartotta és megsemmisítette. Más esetekben pedig (így az ülésezés rendjének meghatározása, továbbá a felszólalási időkeret szabályozása tekintetében) alkotmányellenes mulasztást állapított meg, és határidőt szabva kötelezte az Országgyűlést az Alkotmánnyal összhangban lévő szabályozásra. Az erre irányuló házszabály-módosítási kísérletek azonban a legutóbbi két ciklusban – egészen 2007 végéig – rendre kudarcot vallottak a két oldal megegyezésének hiánya miatt. 2007 decemberében a mulasztások egy részét a frakció- és a bizottságalakítás, valamint a beszédidő szabályozását (a plenáris ülésen) sikerült a Házszabály módosítása révén pótolni.

Az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozik még az Alkotmány rendelkezéseinek *értelmezése* is. Ezt a törvényben felsoroltak indítványozhatják, közöttük van az Országgyűlés és annak állandó bizottsága is. A rendszerváltás előtti Országgyűlés 1990-ben két alkalommal kért alkotmányértelmezést az akkor megalakult Alkotmánybíróságtól a négyigenes népszavazással kapcsolatban, illetőleg arról, hogy minősített többség kell-e a családügyi törvény elfogadásához. A rendszerváltást követően az Országgyűlés nem fordult ez ügyben az alkotmánybírókhoz. Az állandó bizottságok közül az

Alkotmányügyi bizottság négy alkalommal, a Kulturális bizottság pedig kétszer kérte az Alkotmány értelmezését. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány autentikus értelmezője, értelmezése mindenkre nézve kötelező.

Országgyűlési határozat

Az Országgyűlés jogalkotó szervként nemcsak törvényeket alkot, hanem *normatív* határozatokat is hoz. Az országgyűlési határozat nem jogszabály, azaz nem adhat jogokat az állampolgároknak és nem róhat rájuk kötelezettségeket. A határozatot a jogalkotási törvény az állami irányítás egyéb jogi eszközének tekintette, amellyel az Országgyűlés mellett a kormány, a kormánybizottságok, az önkormányzatok is élhettek. Határozatban e testületek az általuk irányított szervek feladatait, illetőleg a saját működésüket szabályozták és a feladatkörükbe tartozó terveket állapítottak meg.

Az Országgyűlés tipikusan inkább törvényalkotó szerv, de egyes hatáskörét, feladatát határozathozatal útján gyakorolja. Az országgyűlési határozatok túlnyomó többsége egyébként nem normatív, hanem egyedi határozat, különböző tisztségviselők vagy bizottsági tagok megválasztásáról, illetve beszámolók elfogadásáról szól. A legtöbb normatív országgyűlési határozat a különböző, rendszerint hosszabb távra szóló koncepciók, programok, stratégiák elfogadásáról szól. (Ilyen pl. a Nemzeti Környezetvédelmi Program, illetve a Nemzeti Egészségfejlesztési Program, az Országos Területfejlesztési Koncepció, a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája vagy a Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztési irányairól szóló országgyűlési határozatok.) Az Országgyűlés határozataiban kéri fel a kormányt pl. törvényjavaslatok vagy koncepciók kidolgozására és benyújtására. Ugyanakkor e határozatokban az Országgyűlés esetenként feladatokat ad a kormánynak, felkéri a szükségesnek tartott kormányzati intézkedésekre.

Az Országgyűlés saját szervezetét és működését is határozatban szabályozza, ez a Házsabály.

Az Országgyűlés 1990-től 2010 márciusáig összesen 2112 határozatot fogadott el. A határozati javaslatok közel felét a bizottságok nyújtják be. (Az egyes parlamenti ciklusok adatait lásd a függelékben, „Az Országgyűlés jogalkotása 1990–2010” című 15. számú táblázatban.)

Jogi iránymutatások

A jogalkotásról szóló törvény szerint az Országgyűlés (és a kormány) *irányelveket* bocsát ki, amelyben általános érvényű célokat, programokat határoz meg, illetőleg állást foglal az állami és társadalmi élet fontos kérdéseiben. Jogi kötőereje nincs, mivel sem normatív, sem egyedi rendelkezést nem tartalmazhat. Az Országgyűlés (és a kormány) a jogszabályokat *elvi állásfoglalásban* értelmezheti. Az értelmezés azonban az Országgyűlésen (kormányon) kívül csak az alárendelt szervekre volt kötelező. Az irányelvet és az elvi állásfoglalást a jogalkotási törvény összefoglalóan *jogi iránymutatásnak* nevezte.

Az Országgyűlés jogalkotó tevékenységében a jogi iránymutatásoknak csekély szerepe volt, mára pedig végképp idejét múlt jogintézménynek számít. Az 1989-es alkotmányreformtól 1993-ig mindössze egy irányelvet és öt elvi állásfoglalást fogadott el. Az Országgyűlés a programok, koncepciók, stratégiák meghatározásánál inkább a határozati formát és nem az irányelvet választja. Hasonlóképpen ritka, hogy az Országgyűlés a törvény egyes rendelkezéseit elvi állásfoglalással értelmezi. Az Országgyűlés jogalkotó szerv, a törvény értelmezése helyett kézenfekvőbb megoldás, ha módosítja a törvényt, amelynek rendelkezései mindenki számára kötelező érvényűek.

Az Országgyűlés 1989-ben két elvi állásfoglalást fogadott el (az Alkotmánybíróság tagjai megválasztásának feltételeiről, illetőleg az OVB tagjainak kiegészítéséről), majd 1991 és 1993 között további hármat (a büntethetőség elévülésének értelmezéséről továbbá a szövetkezeti törvény hatálybalépéséről szóló törvény és a képviselők jogállásáról szóló törvény egyes rendelkezéseinek értelmezéséről). Ez utóbbi állásfoglalás jelentősen befolyásolta a mentelmi ügyekben folytatott eljárást. Megerősítette ugyanis azt a gyakorlatot, hogy bár a képviselők mentessége nem terjed ki a rágalmazásra és a becsületsértésre, ezekben az ügyekben is érdemben kell döntenie az Országgyűlésnek a mentelmi jog felfüggesztéséről. Az Országgyűlés által elfogadott iránymutatások közül ma már csak ez van hatályban. A jogi iránymutatásait az Országgyűlés a Magyar Közlönyben tette közzé.

A KORMÁNY ELLENŐRZÉSE

A parlamentnek felelős kormány – a kormány ellenőrzése

A törvényalkotás mellett az Országgyűlés másik fontos, s egyre jelentősebbé váló feladatköre a kormány és az általa irányított közigazgatás ellenőrzése. Az ellenőrzés alapvetően arra irányul, hogy megvalósul-e a törvényhozói akarat, a törvényeknek megfelelően működik-e a kormány. A kormány csak az Alkotmány és más törvények alapján, azok keretei között végezheti munkáját.

A kormány parlamenti ellenőrzése azonban nem szűkíthető le a törvényességi kontrollra, hanem alapvetően politikai jellege és tartalma van. A végrehajtó hatalom ellenőrzésének parlamenti funkciója ugyanis a kormány politikai felelősségéből következik. Az Alkotmány kimondja, hogy a kormány az Országgyűlésnek felelős működéséért, és köteles munkájáról rendszeresen beszámolni.

A kormány politikai célkitűzéseit, törvényalkotási terveit a kormányprogramban összegzi és azt a miniszterelnök-jelölt terjeszti az Országgyűlés elé. A kormány programját – megvitatását követően – az Országgyűlés fogadja el a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg. A politikai felelősség azt jelenti, hogy a kormánynak olyan politikát kell folytatnia, amely élvezzi az Országgyűlés (többségének) bizalmát és támogatását. Ennek alapja az Országgyűlés által elfogadott kormányprogram.

A parlamenti többséggel rendelkező párt, illetőleg pártok alakítanak kormányt. A rendszerváltás óta Magyarországon a választási rendszer sajátosságai és más okok miatt eddig két- vagy többpárti koalíciós kormányok alakultak. A kormány az Országgyűlés, azaz a parlamenti többség bizalmából kormányoz. A kisebbségi kormány is csak akkor működőképes, ha törvényjavaslatainak elfogadásához biztosítani tudja a parlamenti többséget.

Az Országgyűlés és a kormány viszonya többrétű. A kormány tevékenységét az Országgyűlés ellenőrzi, de a közöttük lévő kapcsolat nem jellemezhető alá-fölérendeltségi viszonyként. A kormány köteles végrehajtani a törvényeket, de a kormányzás nem csak a törvények végrehajtásából áll. A kormánynak az Alkotmányból következően önálló kormányzati feladata és hatásköre van, de az Országgyűlés feladatkörének gyakorlására is, így különösen a törvényalkotásra, meghatározó befolyást gyakorol. (Lásd a törvényalkotásról mondottakat.)

A fentebb leírt alkotmányjogi modell azonban politikai nézőpontból már nem ilyen egyértelmű.

A kormány parlamenti ellenőrzésében ugyanis (más parlamenti demokráciákhoz hasonlóan) nehezen megoldható problémákat vet fel, hogy miután a kormányt a

parlamenti többség adja, a döntési pozíciók birtokában lényegében a kormánypárti többség ellenőrzi a kormányt. Ennek az ellentmondásnak a feloldására részben megoldás lehet a kisebbségi, (ellenzéki) jogkörök erősítése a parlamenti eljárásban és a szervezeti kérdésekben. A kisebbségi jogok azok, amelyek gyakorlása nem függ a többség beleegyezésétől. Ez lehet kezdeményezési jog, (pl. a napirend módosítása) és tartalmát tekintve „döntési” jog is (pl. a rendkívüli ülés összehívása, a politikai vita vagy a vizsgálóbizottság megalakítása). Jó példa ezekre az Országgyűlés 1994-ben elfogadott Hárszabálya, amely olyan időszakban biztosított a kisebbség számára fontos jogokat, amikor a kormánypártoknak kétharmados többségük volt az Országgyűlésben. (E szabályok aligha születtek volna meg akkor, amikor a kormánypártoknak csak néhány mandátumos többségük volt a parlamentben.) Mérvadó nézet, hogy a valódi ellenőrzést a parlamenti ellenzék valósítja meg, mivel ő van abban a helyzetben, hogy a kormányt alapvető bírálatban részesítse és alternatívát állítson fel. Az ellenőrzés fontos eszköze a parlamenti ülések hagyományos, a médiumok és a sajtó által megnövelt hatású nyilvánossága.

A parlament két legfontosabb funkciójának a törvényalkotásnak és a kormány ellenőrzésének a hangsúlyait és arányait a kormánypárt(ok) és az ellenzék eltérően ítélik meg. Ez természetes.

A kormánypártok inkább a törvényalkotást szorgalmazzák, hiszen a kormányprogramot jórészt törvényalkotással lehet megvalósítani. A parlamenti többség birtokában akaratukat a törvényalkotásban érvényre juttathatják. Mint erről a törvényalkotásnál részletesebben is szóltunk, más a helyzet a kétharmados többséget igénylő törvényjavaslatoknál, ahol az ellenzék támogatása nélkül nem lehet törvényt alkotni.

Az ellenzék érthetően nagyobb hangsúlyt helyez a kormány ellenőrzésére. Az ellenőrzés természetéből következik ugyanis, hogy a kisebbség szempontjait, kritikáját itt jobban érvényre lehet juttatni mint a törvényalkotásban. Az ellenzék alapvető parlamenti funkciója a kritika, a kontroll és az alternatívák felmutatása. Elsősorban az ellenzék érdeke a kormányzati tevékenység fogyatékoságainak, a mulasztásoknak és a visszaéléseknek a feltárása. Különböző módon (elsősorban a frakción belül vagy más formában) a kormánytöbbség is „ellenőrzi” a kormányát. Az ellenőrzésnek e formái azonban nem nyilvánosak, funkciója pedig inkább az, hogy javítsa a kormány tevékenységét, s ezáltal is erősítse pozícióját. Ezzel szemben az ellenzék közvetlenül a nyilvánossághoz fordulva, a választópolgárhoz szól az ellenőrző funkció gyakorlása során. A kormány tevékenysége felett gyakorolt bírálat

pedig végső soron a demokratikus hatalomváltást, a választások megnyerését célozza.

A Házszabály egyes, az ellenőrzést megvalósító intézmények esetében több lehetőséget ad az ellenzéki, mint a kormánypárti frakcióknak. Ilyen például az azonnali kérdés, ahol az ellenzéki képviselők több kérdést tehetnek fel, mint kormánypárti társaik. A parlamenten belül az interpellációt, a kérdést, a politikai vita kezdeményezését vagy a vizsgálóbizottság megalakítását elsősorban ellenzéki intézménynek tekintik. Ciklusonként bár eltérő arányban, de az ellenzéki képviselők gyakrabban élnek e lehetőséggel, mint a kormánypártiak.

A parlamenti ellenőrzést gyakorolhatja a plenáris ülés, a bizottságok és az egyes képviselők. Az ellenőrzés történhet kifejezetten erre szakosodott, parlamenti felügyelet alatt álló szervezetek révén is, mint amilyen az Állami Számvevőszék vagy az országgyűlési biztosok (az ombudsmanok).

A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás

Az Országgyűlés többsége meg is vonhatja bizalmát a kormánytól, ha már nem ért egyet annak politikájával. Ez az eljárás az ún. konstruktív *bizalmatlansági* indítvány, amellyel a képviselők abszolút többsége oly módon szüntetheti meg a hivatalban lévő miniszterelnök és vele a kormány megbízatását, hogy egyben megválasztja az új miniszterelnököt. Elejét veszi ezzel egy elhúzódó kormányválságnak, mivel az új miniszterelnök megválasztása biztosítja a kormányzás folyamatosságát. A bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézményét a Németh-kormány időszakában, 1989-ben illesztette az Alkotmányba az Országgyűlés (1989. évi VIII. tv.), de ez még nem volt „konstruktív”. Nemcsak a kormánnyal (a miniszterelnökkel), hanem a miniszterekkel szemben is be lehetett nyújtani, és nem kellett új miniszterelnököt jelölni. A konstruktív bizalmatlansági indítványt az MDF–SZDSZ-megállapodás alapján, 1990 júniusában elfogadott alkotmánymódosítás (1990. évi XL. tv.) vezette be a stabilabb kormányzás biztosítása érdekében. (A konstruktív bizalmatlansági indítvány nem irányulhat egy-egy miniszter ellen, így nem lehet a kormányt, különösen a „sebezhető” koalíciós kormányt „szétszedni”.)

A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás tárgyalására a határozati javaslat tárgyalásának szabályait kell alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy azt a bizottságnak nem kell előkészíteni, nem lehet hozzá módosító javaslatot benyújtani és az indítvány feletti vitát a benyújtástól számított három nap után, de legkésőbb nyolc napon belül meg kell tartani. A bizalmatlansági indítvány

esetében az új miniszterelnök megválasztásához nem kell a kormányprogramról is szavazni. Ilyen előfeltételt az Alkotmány nem ír elő.

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, és nem a (régi többségű) kormánypárti frakció fog élni. Igazi funkciója valóban ez. 2009 áprilisában a bizalmatlansági indítvány célja nyilvánvaló volt, a kormánypárt (MSZP) a miniszterelnök-váltást a köztársasági elnök bevonása nélkül akarta megoldani. (Lemondás esetén erre nem lett volna mód.)

A kormány is felvetheti a *bizalmi* kérdést, és kérhet maga mellett bizalmi szavazást az Országgyűléstől, hogy megerősítse cselekvési pozícióját. A bizalmi indítványt önállóan vagy akár egy előterjesztésről (pl. a költségvetési törvényjavaslatról) való szavazáshoz kapcsolva is előterjeszheti. Ha a parlament abszolút többséggel nem szavaz bizalmat a kormánynak, az köteles lemondani. Bizalmi szavazásra 1990 óta egy alkalommal, 2006. október 6-án már sor került. A kormány a többség szavazatával továbbra is bizalmat kapott az Országgyűléstől.

Ellenőrzés a plenáris ülésen

Az Országgyűlés döntéshozó fóruma a plenáris ülés, amelyen minden képviselő jogosult, és egyben köteles is, rész venni. Az ülések hagyományos – a médiumok és a sajtó által fokozott – nyilvánossága különösen hangsúlyossá teszi a plenáris ülés keretében gyakorolt kormányzati ellenőrzést.

Beszámolók, jelentések

A kormány és más szervek parlamenti ellenőrzésének különböző erősségű formái a *beszámolók*, a *jelentések*, illetve a *tájékoztatók*. A beszámoló, illetve jelentés a Házzsabály szerint azonos „műfaj”. Közös sajátosságuk, hogy azokat az Országgyűlés megvitatja, és dönt az elfogadásukról. Ez az egyszerű tudomásulvételre is korlátozódhat. (Az 1990 óta megtárgyalt beszámolók elfogadásának szavazati arányairól a 24. számú táblázat ad áttekintést.) A jelentéseket legtöbbször önállóan, ritkábban egy-egy törvényjavaslattal együtt vitatja meg az Országgyűlés. Ez utóbbira példa a Számvevőszék jelentése a zárszámadási törvényjavaslatról. Az írásos tájékoztatók a képviselők,

bizottságok informálását szolgálják. A tájékoztatókat a plenáris ülés nem tárgyalja meg, de a bizottságok esetenként megvitatják azokat.

Az Alkotmány és a különböző törvények széles körben írnak elő beszámolási kötelezettséget. Az Alkotmány szerint a kormány rendszeresen beszámol munkájáról az Országgyűlésnek. Erre – rendszerint az ellenzék kezdeményezésére – politikai vita keretében kerül sor ciklusonként legalább egyszer, de a legutóbbi és a jelenlegi ciklusban már többször is. A különböző törvények, határozatok speciális tárgykörökben írnak elő beszámolási, illetőleg jelentéstételi kötelezettséget a kormánynak, ritkábban egyes minisztereknek. A kormány például évente köteles beszámolni az agrárgazdaság helyzetéről, a fogyatékosügyi program végrehajtásáról, a honvédelmi politika megvalósulásáról, a fegyveres erők felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről, illetőleg a Szülőföld Alap tevékenységéről és működéséről. Kétévente számol be a kis-, és középvállalkozások helyzetéről, gazdálkodási feltételrendszeréről, a nemzeti és etnikai kisebbség helyzetéről, továbbá a kábítószer visszaszorítása érdekében készített nemzeti program megvalósulásáról, valamint a nemzeti környezetvédelmi program végrehajtásáról. A kormánynak háromévente kell számot adnia a gyermek és ifjúság helyzetéről, életkörülményeinek alakulásáról, illetőleg négyévente a területfejlesztési politika érvényesüléséről, a területfejlesztési koncepció végrehajtásáról.

A költségvetési, illetve a zárszámadási törvényjavaslat keretében a kormányt számos, az államháztartás körébe tartozó beszámolási kötelezettség terheli.

Az Országgyűlés esetenként nem a kormányt, hanem egy-egy tárca vezetőjét kötelezi beszámolóra, bár ez a megoldás inkább kivételesnek számít. Ilyen például a környezetvédelmi miniszter beszámolási kötelezettsége a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló törvényben szabályozott kisajátítások alakulásáról, vagy a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter kötelezettsége a földbirtok-politikai irányelvek érvényesüléséről, a Nemzeti Földalap helyzetéről és a Nemzeti Földalapkezelő szervezet tevékenységéről, valamint a géntechnológiai tevékenységgel, annak mezőgazdasági alkalmazásával kapcsolatos magyar stratégiáról szóló országgyűlési határozat végrehajtásáról, továbbá a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter beszámolási kötelezettsége az atomenergia hazai alkalmazásának biztonságáról.

Az Országgyűlés elsősorban a kormányt ellenőrzi, de ellenőrző tevékenysége kiterjed mindazon szervekre, amelyek beszámolási kötelezettséggel tartoznak a parlamentnek. E szervek vezetőit többnyire az Országgyűlés választja meg.

(Ilyen szerv az Állami Számvevőszék, az ombudsmanok, az Országos Rádió és Televízió Testület, a médiakuratóriumok, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács, a legfőbb ügyész és a Költségvetési Tanács.)

De beszámolási kötelezettséget határozott meg az Országgyűlés olyan, a gazdasági életben jelentős szervek vezetőinek is, akiket egyébként a köztársasági elnök, illetve a miniszterelnök nevez ki, így a Magyar Nemzeti Bank, a Gazdasági Versenyhivatal és a Közbeszerzési Tanács elnökének.

Az ellenőrzés hatékonyságát gyengíti, hogy bár az Országgyűlés a különböző törvényekben újabb és újabb beszámolási és jelentéstételi kötelezettséget ír elő, a beszámolók jelentős részét – idő hiányában – nem tűzte napirendjére. Annak, hogy elmarad a beszámolók megvitatása, más oka is van. Volt amikor a kormány ugyan időben eleget tett jelentéstételi kötelezettségének, de nem szorgalmazta annak plenáris megvitatását. Így például 1998-tól egyetlen kormány sem tartotta szükségesnek a privatizációról (az ÁPV Rt. és jogutódja tevékenységéről) szóló beszámoló tárgyalását. Végül 2009-ben egy olyan kormányjelentést tárgyalt és fogadott el az Országgyűlés, amely az 1990-től 2007-ig terjedő időszakról átfogóan adott számot. Máskor a kormánytöbbség és a beszámoltatott közötti feszültség eredményezte azt, hogy éveken keresztül elmaradt a beszámoló megvitatása. (A legfőbb ügyész beszámolóját legutoljára 1997-ben tárgyalta meg a parlament.) Kormányváltásokat követően az új kormány nem szívesen vállalja fel az előző kormány által benyújtott jelentések képviselőit a parlamenti vitában.

Az elmaradt beszámolók és jelentések áthúzódnak a következő ciklusra, így a „restancia” egyre nagyobb a terheket ró az Országgyűlésre. Az 1998–2002-es ciklusban a különböző szervek összesen 130 beszámolót és jelentést nyújtottak be, s közülük csak 57-et tárgyalt meg az Országgyűlés. A 2002–2006-os ciklusban már jobb volt az arány: a 216 beszámolóból és jelentésből 108-at megtárgyalt, továbbá törlesztve a „restanciából” napirendjére tűzött 50 olyan beszámolót is, amelyet még az előző ciklusban nyújtottak be. A 2006–2010-es ciklusban azonban tovább nőtt a különbség a benyújtott és a megtárgyalt beszámolók és jelentések között. A 234 beszámolóból és jelentésből csak 95-öt tudott megtárgyalni az Országgyűlés és – a „restanciában” szereplő 234-ből – csak 9 került a napirendjére. (A 23. számú táblázatban ciklusonként összesítettük az 1990 és 2010 között benyújtott és megtárgyalt jelentések és beszámolók számát.)

A politikai vita

A parlament bármelyik funkcióját gyakorolja, politikai párbeszédet folytat. 1990 után azonban igény mutatkozott egy olyan formalizált keretre, amelyben a képviselők egy-egy témakörben kifejthetik nézeteiket anélkül, hogy arról döntést hoznának. Ez a politikai vita intézménye, amely a kormány munkájának sajátos ellenőrzési eszköze és bármely átfogó politikai témakörben kezdeményezhető.

A külföldi parlamentek gyakorlatát is figyelembe véve a politikai vitát a Házbizottság 1990. szeptemberi állásfoglalása vezette be. A törvényalkotás és a beszámoltatás kötött témaköre, a napirend előtti felszólalások szűk időkerete ugyanis nem teszi lehetővé, hogy az Országgyűlés időszerű, fontos politikai kérdéseket kötetlen módon vitasson meg. A politikai vita lényege, hogy a kezdeményező által meghatározott, jelentős politikai kérdésről a plenáris ülésen a nyilvánosság előtt fejtheti ki véleményét a kormány, a kormánypárti és az ellenzéki képviselők. Az ellenzék a kormányt arra készítheti, hogy a nyilvánosság előtt ismertesse az adott kérdésben követett kormánypolitikát, számot adjon a kormányzati intézkedésekről, amelyeket ezután az ellenzék kritikai ösztűz alá vehet. Erre tekintettel nem meglepő, hogy az ellenzéki oldal kezdeményezte a politikai viták döntő többségét (kb. 70%-át). A témaköröket így többnyire az ellenzék határozza meg. Másrészt a kormánynak is lehetősége van arra, hogyha szükségét érzi, egy számára kedvező időpontban a parlamenti nyilvánosság útján forduljon a választókhoz, adott kérdés megvitatását javasolva.

A politikai vitát a kormány vagy a képviselők együtöde kezdeményezheti. Minden képviselő ülészakonként legfeljebb két politikai vita kezdeményezését támogathatja. Megtartása nem a többség akaratától függ. Azt a kisebbség (ellenzék) is indítványozhatja és a Hábszabály úgy rendelkezik, hogy a politikai vitát az Országgyűlés az indítvány benyújtásától számított tizennégy napon túl, de huszonnyolc napon belül megtartja. Rendkívüli ülészakon (ülésen) nem lehet politikai vitát tartani.

A politikai vita szabályai több tekintetben eltérnek az indítványok (így pl. törvényjavaslatok) tárgyalásától. Nincs írásos előterjesztés, legfeljebb háttéranyag. Így a bizottságoknak nem kell a vitát előkészíteniük, és a vitát követően az Országgyűlés nem határoz. A politikai vita elsődleges funkciója – ahogy neve is mutatja – a vita és nem a döntéshozatal. A politikai vitát mindig időkeretben folytatja le a T. Ház, amely a Hábszabály szerint négy óránál nem lehet kevesebb. (Az eddigi leghosszabb vita 13 és fél órán keresztül tartott. A legtöbb politikai vitát azonban a minimális időkeretben folytatja a Ház, amely minden megszólalással együtt 6–7 órát jelent.) A politikai vita lételeme a

nyilvánosság. 1990 óta napjainkig az Országgyűlésben folytatott politikai vitákat a televízió egyenes adásban közvetítette.

1990 óta összesen 75 politikai vitára került sor. Az utolsó három ciklus adatai ellentmondásos képet mutatnak a politikai vita intézményének, mint eszköznek a használatáról. 1998 és 2002 között a kormányoldal 9 kezdeményezésére 4 alkalommal, az ellenzék 15 indítványára 11 esetben tartott politikai vitanapot a Ház. A 2002–2006-os ciklusban a politikai viták száma majdnem megduplázódott. A 27 vitanapból 22-öt az ellenzéki oldal kezdeményezett. 2006-tól viszont jelentősen megcsappant az igény a politikai vita iránt, sem a kormányoldal, sem az ellenzék nem ezt a formát tartotta legalkalmasabbnak a politizálásra. Mindösszesen 10 politikai vita zajlott le 4 év alatt és csak a felét kezdeményezte az ellenzék.

A politikai vitát többnyire a kormányprogram megvalósulásáról vagy a kormánypolitika egy-egy kritikusabbán megítélt területéről: a gazdaságról, a foglalkoztatásról, az egészségügy és a társadalombiztosítás helyzetéről és átalakításáról, az önkormányzatokról, a mezőgazdaságról, a vidékfejlesztésről, a gyermekek és fiatalok helyzetéről, a kormány megszorító intézkedéseiről folytatott az Országgyűlés. A hiányosságok és problémák az ellenzéket, míg az eredmények bemutatása a kormányt ösztönözhetik a politikai vitára. (A 25. számú táblázatban ciklusonként összesítettük a politikai viták számát és a kezdeményezők szerinti megoszlását.)

Interpelláció, kérdés, azonnali kérdés

A plenáris ülésen az egyes képviselők által gyakorolható hagyományos parlamenti ellenőrzési eszköz 1848 óta az interpelláció, 1987 óta a kérdés, valamint 1994-től az azonnali kérdés, amelyekre a televízió élő közvetítése mellett kerül sor. 1994 óta a kérdésekre írásban is kérhet választ a benyújtója.

Az *interpelláció* régi hagyományokra visszatekintő eszköze a parlamenteknek a miniszteri felelősség érvényesítésére, s ezáltal a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. Az interpelláció révén a képviselő nem csupán felvilágosítást kér egy-egy ügygel kapcsolatban az interpellálttól (legtöbbször a kormány tagjától), hanem a problémák megoldása érdekében intézkedéseket is sürget. A kormánnyal szemben gyakorolt kritika, az esetleges jogsértések és szabálytalanságok felvetése révén a törvényesség védelmét is szolgálhatja. Ugyanakkor az interpelláció (és a kérdés) lehetőséget ad a parlamentnek arra, hogy információkhoz jusson a kormány, illetőleg a miniszter egy-egy kérdéssel

vagy eseménnyel kapcsolatos álláspontjáról, s ezzel összefüggésben a tárca tevékenységéről.

Interpellálni a kormány tagjait és a legfőbb ügyészt lehet. Ez utóbbi magyarázata, hogy az 1989-es alkotmányreform – amely az interpelláció intézményét beemelte az Alkotmányba – az ügyészi tevékenységet a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódónak tekintette. A kérdések címzetti köre ennél szélesebb: az interpelláltakon kívül az Állami Számvevőszék elnöke, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a különbiztosok, valamint a Magyar Nemzeti Bank elnöke. Az Alkotmánybíróság és az igazságszolgáltatást végző bíróságok az Országgyűléstől független szervezetek, ezért az Alkotmánybíróság elnökéhez és a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez sem interpellációt, sem kérdést nem lehet intézni. Az államhatalmi ágak megosztásának elvéből kiindulva ugyanez a helyzet a köztársasági elnök esetében is. A rövid ideig fennálló kérdezési jogot az 1990. júniusi alkotmánymódosítás szüntette meg.

Minden olyan ügyben lehet interpellálni és kérdezni, amely a válaszadásra kötelezett feladatkörébe tartozik. (Azokban az ügyekben is, amelyek a közvetlen irányítása alá tartozó tisztségviselők és szervek hatáskörébe tartoznak.) Interpellálni, kérdezni általános és egyedi ügyekben is lehet, de ez utóbbi esetben sem sérülhetnek mások személyiségi jogai. A képviselők elsősorban közérdekű ügyekben élnek interpellációs és kérdezési jogukkal. A Házzsabály szerint, ha az interpelláció (kérdés) nem tartozik a válaszadásra kötelezett feladatkörébe, azt az Országgyűlés elnöke visszautasítja. A visszautasított interpellációk (kérdések) száma elenyésző, de ciklusról ciklusra nőtt a számuk. Az első és a második ciklusban erre még nem került sor, de a harmadikban már 10, a negyedikben 50, az ötödikben pedig 34 interpellációt és kérdést utasított vissza a Ház elnöke.

Az interpellációt négy nappal az ülés előtt írásban kell benyújtani, így a válaszadónak van ideje felkészülni. Minden interpellációra az ülésen kell válaszolni. Az interpellált indokolt kérésére azonban az Országgyűlés engedélyezheti, hogy az interpellációra 30 napon belül írásban válaszoljon. Erre eddig nagyon ritkán került sor.

Az interpellációra 3 perc, a válaszra 4 perc, a válasz elfogadásával kapcsolatos képviselői nyilatkozatra 1 perc áll rendelkezésre. Az interpelláció elmondásakor ragaszkodni kell a leírtakhoz. Új tény csak az interpellált egyetértésével hangozhat el.

Az interpelláció különleges súlyát az adja meg, hogy az arra adott válaszról – ha azt a képviselő nem fogadta el – az Országgyűlés dönt. Ha nemet mond, az interpelláció – bizottsági jelentés formájában – ismét a plénum elé kerül. A bizottság javaslatától függően az Országgyűlés ilyenkor a következő döntések egyikét hozhatja:

- utólag helyesnek ítéli az interpellációra adott választ,
- elfogadja a bizottság ülésén az interpellált által kiegészített választ,
- megerősíti a korábbi elutasító döntését és a bizottságot intézkedési javaslat kidolgozására kéri fel.

A magyar megoldás az interpellációra adott miniszteri válasz elutasítását nem köti össze a bizalmatlansági intézménnyel, a válasz elutasítása mégis jelzésértékű. Ez ugyanis csak a kormánypárti többség egy részének támogatásával eshet meg. A válasz elutasítása időnként a koalíciós kormányokon belüli feszültségekre is utal. (Kisebbségi kormányzás esetén természetesen más a helyzet.) A leggyakrabban, összesen 44 alkalommal az első parlamenti ciklusban utasította el az Országgyűlés a miniszteri választ, ez az összes interpellációra adott válasz 7%-a volt. Legtöbbször a privatizációért felelős miniszter választát utasította el a parlament, a hozzá intézett 35 interpelláció közül 7 esetben. Az 1994–1998-as ciklusban összesen 11, az 1998–2002-es ciklusban 7, míg a 2002–2006-os ciklusban 20 esetben fordult elő. A 2006–2010-es ciklusban összesen 28, ebből a kisebbségi kormányzás idején, 2008. május 1-től 25 miniszteri választ utasított el az Országgyűlés, leggyakrabban – 6 alkalommal – a pénzügyminiszter választát.

A *kérdés* a parlamenti ellenőrzés interpellációnál enyhébb eszköze, mivel a kérdésre adott válasz elfogadásáról a képviselőnek nem kell nyilatkoznia, és arról az Országgyűlés sem dönt. A kérdés alapvetően a tájékozódás és az információszerzés eszköze. A kérdést szintén írásban, legkésőbb az ülést megelőző munkanapon kell benyújtani. A kérdésre és a válaszra is mindössze 2 perc áll rendelkezésre. A képviselő kérdésére írásban is kérhet választ. A válaszadónak 15 napon belül kell választ adni. Ez esetben sem a kérdés, sem a válasz nem hangzik el a plenáris ülésen.

Az angol Question Time mintájára a Házszabály 1991-ben vezette be az *azonnali kérdések és válaszok óráját*, ahol a kérdésfeltevő és válaszadó részére 2-2 perc, majd a viszonzválaszra 1-1 perc áll rendelkezésre. Az azonnali kérdés sajátossága és egyben nehézsége a válaszadó számára, hogy a kérdést nem kell előre írásban benyújtani, csak a tárgyát kell megjelölni. Így csak elhangzásakor

derül ki, hogy miről van szó. (Az ebben rejlő előnyöket a kérdezők gyakran ki is használják. Nehéz a talányos címek mögé látni. Aligha gondolhatta a miniszterelnök 1995-ben, hogy a „Miért eteti Ön kutyaedellel az ország népét?” című kérdés a konzervekre vonatkozó minőségi szabályok vélt fogyatékoságairól szól majd.) A kérdésfeltevő előnyösebb helyzetét némileg ellensúlyozza, hogy az utolsó szó a válaszadót illeti meg. Azonnali kérdést csak a frakciókhoz tartozó képviselők tehetnek fel, a független képviselőket e jog nem illeti meg.

A Hárszabály az ellenzéki frakció számára eggyel több azonnali kérdésre ad lehetőséget, mint a kormánypárti frakciónak. Az ellenzéki képviselők kérdéseik többségét a miniszterelnökhöz intézik. A személyes válasz ugyan halasztható, ha a kérdező nem fogadja el a helyettesítést, de legkésőbb a harmadik soron következő azonnali kérdések órájában már személyesen kell választ adnia. Az interpellációra és a kérdésekre viszont a miniszterelnök helyett a miniszter, a miniszter helyett az államtitkára a képviselő hozzájárulása nélkül válaszolhat. A miniszterelnöknek csak akkor kell közvetlenül válaszolnia, ha az interpelláció vagy kérdés az egész kormány működését érinti. A ciklusok tapasztalatai azt mutatják, hogy a mindenkor miniszterelnök szerepfelfogásától függ, milyen gyakran válaszol a neki címzett interpellációkra és kérdésekre.

Különösen az ellenzéki frakciók rendszerint megtervezik, és együttműködésüktől függően egymással is egyeztetik az ülésen elhangzó interpellációkat, kérdéseket, azonnali kérdéseket, sőt a napirend előtti felszólalások témaköreit. Gyakori, hogy egy-egy kiemelt ügy köré csoportosítják azokat, a nagyobb figyelem és hatás érdekében. A háromhetes ülésezés időszakában (1999 és 2002 között) az interpellációk, kérdések és azonnali kérdések súlyát, az ellenzék lehetőségeit csökkentette, hogy azokra csak háromhetente kerülhetett sor. Így egyes kérdések aktualitásukat veszítették, az azonnali kérdésre adott személyes válaszra pedig olykor kilenc hetet is várni kellett.

1990 és 2010 között összesen 4068 interpelláció, 3562 kérdés továbbá 1994 és 2010 között 4051 azonnali kérdés hangzott el a plenáris ülésen, továbbá 17 295 megválaszolt írásbeli kérdést nyújtottak be a képviselők. (A ciklusonkénti részletesebb adatok megtalálhatók a 26., 27., 28. és 29. számú táblázatban.) Ellenzéki képviselők mondták el az interpellációk 80%-át, a kérdések 72%-át és az azonnali kérdések 76%-át. Az írásbeli kérdések 95%-át ellenzéki képviselők nyújtották be. Ez is igazolja, hogy bár az egyes ciklusok között az arányokat illetően voltak különbségek, de a képviselői ellenőrzésnek ezekkel az eszközeivel az ellenzék élt gyakrabban. A frakciók, illetőleg a képviselők is

elsősorban „ellenzéki intézménynek” tartják a kormány tagjaihoz intézett interpellációkat. Van olyan frakció, (az SZDSZ), amelynek képviselői kormánypártiként éppen ezért ritkán éltek az interpelláció lehetőségével. A kérdés „műfaja” viszont a kormány számára is lehetőséget kínál arra, hogy a (kormánypárti) képviselő kérdésére válaszolva, egy fontos, közérdekű ügyben adjon tájékoztatást, kihasználva a parlament nyilvánosságát.

Napirenden kívüli felszólalás

A képviselőknek egyéb eszközeik is vannak a kormány ellenőrzésére. Ilyen a napirenden kívüli felszólalás, s különösen annak a televízió és a rádió által is közvetített változata, a napirend *előtti* felszólalás. Ez utóbbi lehetőség a frakcióvezetőket (illetve helyetteseiket) illeti meg, míg a napirend után bármely képviselő, így a független képviselő is 5 percen belül felszólalhat. Napirend előtt egy többnapos ülés esetén is csak az első két napon lehet felszólalni, napirend után viszont minden ülésnapon. Napirenden kívül olyan ügyben lehet felszólalni, amely nem szerepel az ülés napirendjén, továbbá amely országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli. A képviselők felszólalására a kormány képviselője (a miniszter vagy az államtitkár) 5 percen belül reagálhat. Szót kérhet az a képviselő is, akit a felszólalás személyében érintett. (A ciklusok részletesebb adatai megtalálhatók a 30. számú táblázatban.)

A miniszterelnök és a miniszterek napirend előtti felszólalása

Napirenden kívül a köztársasági elnök, a miniszterelnök és a kormány tagjai is felszólalhatnak. Ezek a felszólalások tipikusan napirend előtt (és nem után) hangzanak el.

A miniszter felszólalására többnyire valamilyen aktuális, közérdekű ügy, esemény ad okot. Az első ciklusban 124, a másodikban 36, a harmadikban 15, a negyedikben 56, míg az ötödikben 20 napirend előtti felszólalás hangzott el a miniszterek, illetőleg az államtitkárok részéről. A frakciók vezetői a felszólalásra 2-2 percen belül reagálhattak.

A napirend előtti felszólalás joga a miniszterelnököt is megilleti, kedvezőbb feltételekkel, mint a minisztereket. Beszéde nincs időkerethez kötve. Felszólalására – annak terjedelmétől függően – a frakcióvezetők 5 vagy 8 percen belül reagálhatnak. Más napirend előtti felszólalástól eltérően a miniszterelnököt a viszontválasz is megilleti. A miniszterelnöki felszólalásnak általában különös oka, jelentősége van. 1990 óta a miniszterelnökök eltérő gyakorisággal és hangsúllyal éltek e lehetőséggel. Antall József 1990 májusa és 1993 decembere között 20 alkalommal szólalt fel napirend előtt. Rövid miniszterelnöksége alatt Boross Péter kétszer élt e lehetőséggel. Az 1994–1998-as ciklusban Horn Gyula 32-szer szólalt fel napirend előtt. Ő honosította meg, hogy a tavaszi ülés első ülésén a miniszterelnök értékeli az ország helyzetét, felvázolja a kormányzati célokat, a kormányra és az Országgyűlésre váró legfontosabb törvényhozási feladatokat. Orbán Viktor miniszterelnökségének négy éve alatt mindössze 14 alkalommal szólalt fel

napirend előtt. Év eleji „országértékelő” beszédét sem mindig az Országgyűlésben, vagy csak ott mondta el, hanem a Pesti Vigadóban. Medgyessy Péter miniszterelnökségének két és fél éve alatt 11 alkalommal szólalt fel napirend előtt, köztük két ülészakot megnyitó beszédet is tartott. Fordulatot jelentett Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége, aki 2004 októbere és 2006 márciusa között 36 alkalommal, szinte minden ülésen felszólalt. Az új ciklusban valamivel ritkábban – az öt ülészakot megnyitó beszédével együtt – összesen 36 alkalommal szólalt fel lemondásáig. Bajnai Gordon rövid miniszterelnökségének 10 hónapja alatt 8 alkalommal szólalt fel napirend előtt.

Viszonylag ritkán válaszoltak a miniszterelnökök, az ellenzéki frakcióvezetők (helyettesei) napirend előtti felszólalására. A első ciklusban Antall József és Boross Péter összesen 11, a második ciklusban Horn Gyula 14, a harmadik ciklusban Orbán Viktor 12, a negyedik ciklusban Medgyessy Péter és Gyurcsány Ferenc összesen 19, az utolsó ciklusban Gyurcsány Ferenc 21 alkalommal, míg Bajnai Gordon egyszer sem reagált az ellenzéki frakciók felszólalásaira. A napirend előtti felszólalásokra egyébként a kormány nevében rendszerint a miniszterek válaszolnak. A kormány számára a reagálás lehetőség, de nem kötelesség.

Ellenőrzés a bizottságokban

A bizottságok közreműködése folyamatossá, szakszerűbbé és ezáltal hatékonyabbá is teszi a parlamenti ellenőrzést. Különösen igaz ez a kormány ellenőrzésére.

A Hárszabály rendelkezésének megfelelően az állandó bizottságok száma és feladatköre alapvetően a kormányzat felépítéséhez, a minisztériumi tagozódáshoz igazodik. Ez az „igazodás”, az erre épülő bizottságok közötti munkamegosztás teremti meg a kormány, elsősorban a miniszterek bizottságok általi ellenőrzésének kereteit.

Az Országgyűlés a bizottságok feladatkörére utaló névmegjelölésen és néhány bizottságra vonatkozó törvényi, illetőleg hárszabályi rendelkezésen túl nem határozza meg az egyes állandó bizottságok hatáskörét. A közöttük lévő munkamegosztást a parlamenti gyakorlat alakította ki.

A bizottságok révén megvalósuló ellenőrzés fontos területe a különböző beszámolók, jelentések és tájékoztatók megvitatása. A bizottságok előzetesen megtárgyalják az Országgyűléshez benyújtott beszámolókat, jelentéseket. A

bizottságok határozati javaslatot nyújthatnak be az Országgyűlésnek, amelyben a beszámoltatással összefüggésben intézkedések, feladatok meghatározását kezdeményezik. Törvények, illetve országgyűlési határozatok esetenként arra kötelezik a kormányt vagy egy-egy minisztert, hogy meghatározott kormányzati feladatok végrehajtásáról ne az Országgyűlésnek, hanem közvetlenül a hatáskörrel rendelkező bizottságnak számoljanak be, de a bizottság is kérhet tájékoztatást, meghallgatást a miniszertől.

A bizottságok ellenőrző tevékenysége túlmutat a tárcákon és különböző mértékben kiterjed a kormány, illetőleg a miniszter közvetlen irányítása vagy felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervekre, hivatalokra is. Így például a Nemzetbiztonsági, illetve Információs Hivatalra, az Országos Rendőrkapitányságra, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatra. Ez azért fontos, mert a parlamenti ellenőrzés, tájékozódás – a bizottságok tevékenységének jóvoltából – olyan központi szerveket is hatósugarába vont, amelyek a plénum számára csak a felügyeletet ellátó miniszterek felelőssége révén, azaz csak közvetett módon érhetők el.

Minden állandó bizottságnak létre kell hoznia egy albizottságot, amely a törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását kíséri figyelemmel. Ezeknek az albizottságoknak azonban meglehetősen esetleges a tevékenysége. A házszabályi szándékból a gyakorlatban kevés valósult meg.

Az országgyűlési bizottságok tevékenységében 1990-től fokozatosan teret nyert a bizottsági meghallgatás intézménye. Alapvetően három típusát érdemes megkülönböztetni:

- a jelöltek meghallgatását megválasztásuk, illetőleg kinevezésük előtt,
- a meghallgatást, és
- a bizottságok előtti vallomástételt.

A jelöltek meghallgatása az állandó bizottságok feladata. A második típusú meghallgatás is elsősorban az állandó bizottságok gyakorlatára jellemző, bár nem kizárólagosan, hiszen az eseti bizottságok is élnek ezzel a lehetőséggel, míg a „vallomástétel” inkább a vizsgálóbizottságok tevékenységéhez köthető.

A kinevezés előtti meghallgatásról a Házszabály, illetőleg a különböző törvények rendelkeznek, de kivételesen ez szokásjogon is alapulhat. (Így például a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, illetőleg a nagyköveteknek a meghallgatása). 1990 óta folyamatosan bővült az

Országgyűlés által megválasztott, illetőleg a bizottságok által kinevezés előtt meghallgatott közjogi tisztségviselők és más állami vezetők (testületi tagok) köre. Arra viszont alig volt példa, hogy az Országgyűlés e jogköre „szűkült” volna, s e példák is a rendszerváltás időszakának még formálódó kormányzati struktúrájával függtek össze. Az 1989-es alkotmány(módosítás) szerint még az Országgyűlés választotta meg a kormány tagjait (így a miniszterelnököt is) és a Magyar Nemzeti Bank elnökét, de az 1990. májusi alkotmánymódosítás már a köztársasági elnökre ruházta át a kinevezés jogát.

A kinevezés előtt meghallgatottak közül többeket maga az Országgyűlés választ meg tisztségükbe, míg másokat a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök nevez ki, s a parlamenti kontroll a bizottsági meghallgatás révén érvényesül (pl. az MNB elnöke és alelnökei, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke és elnökhelyettese vagy a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács elnöke esetében). A meghallgatottak többsége beszámolási kötelezettséggel is tartozik az Országgyűlésnek. Európai uniós tagságunkat követően a bizottsági meghallgatás kiterjed azokra a leendő uniós tisztségviselőkre is, akiket a magyar kormány delegál az Unió különböző intézményeibe.

1994 óta már a Hárszabály is rendelkezik arról, hogy a bizottságok kinevezésük előtt meghallgatják a miniszterjelölteket és szavaznak arról, hogy támogatják-e kinevezésüket. A miniszterjelöltek bizottsági meghallgatásának rendjét a Házbizottság állásfoglalása határozza meg. Dönt arról, hogy melyik miniszterjelöltet, mely bizottság(ok) hallgassák meg és állást foglal arról is, hogy mire irányulhat a meghallgatás. A bizottsági meghallgatás és állásfoglalás egyébként, amint ezt az Alkotmánybíróság határozata is megerősítette, a kinevezési eljárás érvényességi kelléke.

A második típusú meghallgatás körébe tartozik a miniszterek éves rendszeres meghallgatása tevékenységükről. A meghallgatásra azelőtt a bizottság (vagy bizottságok) előtt kerül sor, amely kinevezése előtt is meghallgatta. A bizottság meghatározott témakörben más alkalommal is meghallgathatja a minisztert. A kormány tagja köteles a bizottság ülésén megjelenni és a szükséges felvilágosítást megadni. A kisebbségi jogok érvényesülését szolgálja az a rendelkezés, amely szerint a bizottsági tagok kétötödének kérésére a bizottság meghallgatást tart. (Gyengíti e jog érvényesítését, hogy a meghallgatásra is csak a napirend elfogadása esetén kerülhet sor, ehhez pedig többségi döntés kell.)

Az Alkotmány 21. § (3) bekezdése szerint az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni. A bizottságok előtti megjelenési kötelezettség (a

meghallgatás lehetősége) alapvetően erre az alkotmányos rendelkezésre vezethető vissza. A vallomástételi kötelezettség azonban – amint erre már utaltunk – inkább a bizottságok vizsgálati tevékenységével függ össze.

Az Ügyrendi bizottság állásfoglalása szerint a megjelenési kötelezettségnek személyesen kell eleget tenni, de akinek (mint például a miniszterelnöknek vagy a miniszternek) a helyettesítést a jogszabály lehetővé teszi, e kötelezettségének – a vallomástételt kivéve – helyettese útján is eleget tehet. A miniszterelnökök eddig ciklusonként egy-egy alkalommal vettek részt személyesen állandó bizottság által kezdeményezett meghallgatáson, de az erre irányuló kezdeményezés is ritka. A meghallgatást a bizottsági tagok kétötödének kezdeményezésére is meg kell tartani, de a vallomástételt a bizottság többségének határozatával lehet csak elrendelni. (A vallomástételi kötelezettség, amelyről később még lesz szó, az állandó bizottságok vizsgálati tevékenységéhez, illetőleg a vizsgálóbizottságokhoz kapcsolódik.)

A meghallgatás egyébként abból áll, hogy a meghallgatott nyilatkozik, kifejti álláspontját az adott témáról, továbbá válaszol a bizottság tagjainak kérdéseire.

A tájékozódás és bizonyos mértékig az ellenőrzés sajátos formájaként mára már minden bizottság gyakorlatában többé-kevésbé rendszeressé váltak a kihelyezett ülések és a helyszíni szemlék. Különösen a Környezetvédelmi bizottság tart gyakran kihelyezett üléseket, nemcsak Magyarországon, hanem a szomszédos országokban is.

Az Alkotmány már idézett rendelkezése szerint az Országgyűlés bizottságai által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani és előttük vallomást tenni. Mindez igen erős ellenőrzési, vizsgálati jogkört biztosít mind az állandó, mind az ideiglenes bizottságok számára.

A kormány egyes ügyekkel kapcsolatos felelősségének kivizsgálására vagy más okból az Országgyűlés (amint erről korábban már szóltunk) vizsgálóbizottságot hozhat létre. E bizottságoknak széles körű vizsgálati jogkörük van; bárkit maguk elé idézhetnek, tőlük vallomást kérhetnek, és betekinhetnek a kormány vagy valamely szervének működésével kapcsolatos dokumentumokba, a törvényi feltételek mellett a minősített iratokba is.

Az Alkotmánybíróság 2003 novemberében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg az Országgyűlés terhére, mivel nem szabályozta törvényben az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően (például a közügyek megvitatásának szabadsága, a személyiségi jogok védelme és a jogorvoslati jog tekintetében) a vizsgálóbizottságok és a bizottságok vizsgálati

tevékenységét, és nem teremtette meg a bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit. E törvényt hat év alatt sem sikerült megalkotni.

Ellenőrzési elemet hordoz magában az egyes állandó bizottságok számára biztosított *jelölési*, illetőleg *delegálási* jog is. A különböző törvények szerint a bizottságok olyan testületekbe delegálhatnak, illetőleg jelölhetnek tagokat, amelyeket nem az Országgyűlés választ meg. Így például az Alkotmányügyi, valamint a Költségvetési bizottság egy-egy tagját delegálja az Országos Igazságügyi Tanácsba. Az emberi jogi kérdésekkel, továbbá a sportügyekkel foglalkozó bizottság a kormány által alapított kisebbségi, valamint sportközalapítványok kuratóriumába, illetőleg felügyelőbizottságába, míg a Mezőgazdasági bizottság a Nemzeti Földalap Ellenőrző bizottságába delegál tagokat. A civil ügyekkel foglalkozó bizottság a Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsába küld tagokat.

Az Országgyűlés ellenőrző szervei

Más parlamentekhez hasonlóan a kormány (és a közigazgatás) ellenőrzésében az Országgyűlést szakosított ellenőrző szervei, az Állami Számvevőszék és az országgyűlési biztosok (ombudsmanok) segítik. Bár a parlament ellenőrző szervei, ugyanakkor sajátos, önálló (a függetlenségüket is biztosító) alkotmányos státusuk van. Míg az Országgyűlés elsősorban a kormányon keresztül képes a közigazgatás ellenőrzésére, ellenőrző szervei mélyebben, szélesebb körben és közvetlenül is gyakorolják ezt.

Az Állami Számvevőszék

Magyarországon az Állami Számvevőszéket 1870-ben hozta létre az Országgyűlés és az 1949-ig látta el feladatát. Negyvenévi megszakítás után 1990-től újból működik az Állami Számvevőszék. Feladat- és hatáskörét az Alkotmány és az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény határozza meg.

A Számvevőszék ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, így a központi költségvetés megalapozottságát, a végrehajtásáról készített zárszámadást, a költségvetési fejezetek működését, az állami beruházásokat, az állami tulajdonú gazdasági társaságokat, a társadalombiztosítást, a költségvetési szervek, az önkormányzatok és a pártok gazdálkodását.

Az Állami Számvevőszék hatásköre minden olyan gazdálkodási tevékenységre kiterjed, ahol közpénzeket használnak fel, és az államszervezet minden szintjén végezhet ellenőrzéseket. Az ellenőrzés hatékonysága érdekében a törvény különböző eszközöket ad a Számvevőszék kezébe. Szabályozási és intézkedési javaslatokat tehet, felhívást intézhet a törvényes állapot helyreállítására, kezdeményezheti a szabálytalanul igénybe vett pénzeszközök visszafizetését, pazarló gazdálkodás esetén zárolhatja az anyagi eszközöket és a beruházásoknál a károk megelőzése érdekében felfüggesztheti a közpénzek felhasználását. Bűncselekmény gyanúja esetén köteles a hatóságokat értesíteni. A személyes felelősség tisztázása érdekében belső vizsgálatot, munkajogi felelősségre vonást vagy közérdekű pert kezdeményezhet. Széles körben élhet a nyilvánosság adta lehetőséggel is.

Az Állami Számvevőszék csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve, minden más szervtől független. Szervezeti felépítését és költségvetését az Országgyűlés hagyja jóvá. Az Állami Számvevőszék a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet. A Számvevőszék gazdálkodását az Országgyűlés elnöke által pályázat útján megbízott független könyvvizsgáló ellenőrzi.

Az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit, az e célra megalakított jelölőbizottság javaslatára, az Országgyűlés választja meg 12 évre, a képviselők kétharmadának szavazatával. (Magyarországon ők a leghosszabb időre megválasztott közjogi tisztségviselők.) Nem jelölhető elnökké, illetve alelnökké, aki a megelőző négy évben a kormány tagja volt, vagy ha párt országos szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Az Állami Számvevőszék első elnöke 1990 és 1996 között dr. Hagelmayer István, a pénzügytan neves professzora volt. 1997 és 2009 decembere között dr. Kovács Árpád töltötte be ezt a tisztséget. A korábban megüresedett alelnöki tisztségeket az Országgyűlés a frakciók megegyezésének hiányában több mint nyolc éve nem tudja betölteni, és Kovács Árpád megbízatása is úgy járt le, hogy az Országgyűlés nem választott új elnököt.

Az Állami Számvevőszék elnöke évente beszámol az Országgyűlésnek munkájáról, az év során végzett ellenőrzésekről. A beszámolókat az Országgyűlés eddig többnyire egyhangúlag fogadta el (a 13 beszámoló közül 10-et ellenszavazat nélkül).

Az országgyűlési biztosok (ombudsmanok)

Az országgyűlési biztosi intézményt az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmány(módosítás) vezette be Magyarországon, majd az Országgyűlés 1993-ban megalkotta az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvényt is. A különbiztosok közül az adatvédelmi biztosról a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról pedig a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1999. évi LXXVII. törvény rendelkezett, meghatározva feladataikat és hatáskörüket. Végül 2007 novemberében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény módosításával az Országgyűlés a külön biztosok körét a jövő nemzedékek országgyűlési biztosával egészítette ki.

Az ombudsman intézménye az állampolgárok alkotmányos alapjogainak védelmét, a közigazgatás ellenőrzését szolgálja. Az országgyűlési biztosok feladata az, hogy az alkotmányos jogokat érintő, tudomásukra jutott visszasságokat kivizsgálják és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzenek. Hatáskörüik nem csak az államigazgatási eljárásokra terjed ki. Az ombudsmanok eljárását bárki kezdeményezheti. A törvény a vizsgálatokhoz széles körű jogosítványokat biztosít az ombudsmanok számára. Gyakorlásukat még az állam- és szolgálati titok sem akadályozhatja, ám intézkedéseiket, ajánlásaikat nem lehet kikényszeríteni, a megszólított szervezet csupán válaszolási kötelezettség terheli. Az intézmény tekintélye, a nyilvánosság ereje segít abban, hogy intézkedéseiket, ajánlásaikat a hatóságok mégis elfogadják és kövessék. Az országgyűlési biztosok csak az Országgyűlésnek tartoznak felelősséggel, eljárásuk során azonban függetlenek, az Alkotmány és a törvények alapján járnak el és intézkednek.

Az Országgyűlés iránti felelősség azt jelenti, hogy feladataikat az Országgyűléstől kapott felhatalmazás alapján végzik, és tevékenységükről, vizsgálataikról évente kötelesek beszámolni a parlamentnek. Rendkívüli intézkedésként a beszámolóban kérhetik, hogy az Országgyűlés vizsgálja ki azokat az ügyeket, amelyek esetében az általuk megkeresett szerv elmulasztotta az érdemi állásfoglalást vagy intézkedést, illetőleg nem értett egyet az országgyűlési biztos állásfoglalásával, megtett intézkedésével. Ha az ombudsmanok által feltárt visszasság különösen súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb csoportját érinti, indítványozhatják, hogy az Országgyűlés az adott kérdést már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendjére. (Ha a mulasztások állam- vagy szolgálati titkot érintenek, az ügyet az országgyűlési biztosok nem az Országgyűlés, hanem annak hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjesztik, s a bizottság a napirendre tűzésről zárt ülésen dönt.) Az országgyűlési biztosokat azonban az Országgyűlés sem utasíthatja konkrét ügyekben való eljárásra.

Az ombudsmanok első alkalommal 1997-ben, azóta pedig évente rendszeresen beszámoltak tevékenységükről, s az Országgyűlés a beszámolókat minden alkalommal elfogadta.

Az országgyűlési biztosokat a köztársasági elnök jelöli és az Országgyűlés választja meg a képviselők kétharmadának szavazatával. Megbízatusuk az országgyűlési ciklusnál hosszabb időre, 6 évre szól. Az első kísérlet 1993-ban kudarccal végződött. Az Országgyűlés csak 1995. június 30-án választotta meg az országgyűlési biztosokat: dr. Gönczöl Katalint, az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, dr. Polt Pétert, az általános helyettesét, dr. Kaltenbach Jenőt, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát és dr. Majtényi László adatvédelmi biztost. Az Országgyűlés dr. Kaltenbach Jenőt 2001-ben újraválasztotta, míg a többi tisztségre új ombudsmanokat választott meg. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa dr. Lenkovics Barnabás, általános helyettese dr. Takács Albert, az adatvédelmi biztos dr. Péterfalvi Attila lett. 2007 júliusában az Országgyűlés dr. Kállai Ernő személyében új kisebbségi ombudsmant választott, szeptemberében pedig dr. Szabó Mátét megválasztotta az állampolgári jogok új országgyűlési biztosává. Ezt megelőzően a törvény módosításával megszüntette az általános helyettes tisztségét, annak érdekében, hogy utat nyisson egy új ombudsmani intézmény, a jövő nemzedékek biztosának létrehozásához. A jövő nemzedékek első országgyűlési biztosát, dr. Fülöp Sándort, 2008 májusában, dr. Jóri András adatvédelmi biztost pedig októberben választotta meg az Országgyűlés. Ez utóbbi két tisztség betöltése nem volt könnyű, csak a negyedik, illetőleg az ötödik jelölés vezetett eredményre.

Az Állami Számvevőszék elnöke és az országgyűlési biztosok – bár törvényjavaslatot nem nyújthatnak be az Országgyűlésnek – beszámolójukban vagy vizsgálati jelentésükben javaslatot tehetnek és tesznek is a parlamentnek egy-egy törvény megalkotására vagy különböző törvények módosítására. Javaslataikat a kormány vagy a bizottságok formálhatják törvényjavaslattá és nyújtják be az Országgyűlésnek. (Legutóbb az Állami Számvevőszék javaslatára a közbeszerzési törvényt módosította az Országgyűlés.) Az Állami Számvevőszék elnöke és az ombudsmanok rendszeresen megküldik az Országgyűlés elnökének a különböző vizsgálataikat összegző jelentéseiket. Ezeket legtöbbször a bizottságok napirendjükre tűzik és megvitatják. Az Állami Számvevőszék elnöke és az országgyűlési biztosok meghívást kapnak és tanácskozási joggal részt vehetnek a plenáris ülésen és az állandó bizottság ülésein. A képviselők kérdést, illetve azonnali kérdést intézhetnek mind az Állami Számvevőszék elnökéhez, mind az ombudsmanokhoz. Erre egyébként

nagyon ritkán került sor. A Számvevőszék elnöke 1990 óta 5 kérdésre adott választ, az ombudsmanokhoz pedig 1995 óta mindössze egy kérdést intéztek.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZEMÉLYI DÖNTÉSEI – A VEZETŐ KÖZJOGI TISZTSÉGVISELŐK MEGVÁLASZTÁSA

A törvényhozás és a kormány ellenőrzése mellett az Országgyűlés jelentős, az Alkotmány 19.§ (2) bekezdésében meghatározott feladatköre a kormányzás szervezetének, irányának és feltételeinek meghatározása. E feladatkörök ugyanakkor nem válnak el élesen, inkább átfedik egymást. A kormányzás szervezetének kialakítása törvényhozással valósul meg, a kormányzás irányának meghatározásában pedig a legfontosabb elem a kormány programjának parlament általi elfogadása. A felsorolt feladatok közül jobban elkülöníthető a harmadik elem, a kormányzás feltételeinek, így különösen a személyi feltételeinek meghatározása. Az Országgyűlés a tágabban értelmezett kormányzás személyi feltételeit teremti meg azzal, hogy megválasztja az állam központi szerveinek vezetőit, törvényi definícióval élve a vezető közjogi tisztségviselőket. A parlamenti szóhasználatban ezeket a választási aktusokat személyi döntéseknek nevezik, és így jelölik ezt az Országgyűlés üléseinek napirendjében is. Az alábbiakban ezeket tekintjük át.

A személyi döntéseket különböző szempontok szerint csoportosíthatjuk. Különbséget tehetünk az Országgyűlés szervezetén *belüli* és az azon *kívüli* személyi döntések között. Szervezeten belüli döntés, amikor az Országgyűlés megválasztja saját tisztségviselőit, elnökét, alelnökeit és jegyzőit, továbbá a bizottságok tisztségviselőit és tagjait. Az Országgyűlés az Alkotmány keretei között maga alakítja ki szervezetét, működésének szabályait és dönt tisztségviselőinek megválasztásáról is.

A személyi döntéseket csoportosíthatjuk a szerint is, hogy milyen jogszabály rendelkezik róluk. Az Országgyűlés *Alkotmányban* meghatározott feladata, hogy megválassza az állam legfontosabb szerveinek vezetőit, a közméltóságokat: a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, az alkotmánybírákat, az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit, az országgyűlési biztosokat és a legfőbb ügyészt. Ahol az Alkotmány mellett külön szervezeti törvényt is alkotott az Országgyűlés (az Alkotmánybíróságról, az Állami Számvevőszékről, az ombudsmanokról,

illetőleg a bírói és ügyészi szervezetről) e törvények a megválasztás (jelölés) feltételeire vonatkozó további szabályokat is tartalmaznak.

Az Országgyűlés elnökének, alelnökeinek, jegyzőinek és a bizottság tagjainak megválasztásáról is az *Alkotmány* rendelkezik. A részletes szabályokat (a jelölésről, a szavazás módjáról és a szükséges szavazati arányról) a *Házszabály* rögzíti. A Házszabály határozza meg a bizottsági tisztségviselők megválasztásának módját is. A bizottságok elnökeit és alelnökeit 1994 óta az Országgyűlés választja meg. Korábban a bizottságok választottak elnököt tagjaik közül.

Az Alkotmány mellett különböző *törvények* további választási jogköröket adnak az Országgyűlésnek. Így a parlament választja meg a Költségvetési Tanács tagjait, az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) elnökét és tagjait, a média-közalapítványok kuratóriumainak elnökségét és ellenőrző testületeit, a Magyar Távirati Iroda Tulajdonosi Tanácsadó Testületét, és felügyelő bizottságát, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleti Tanácsának elnökét, az Országos Választási Bizottság (OVB) öt tagját, a Magyar Nemzeti Bank Felügyelő Bizottságának elnökét és tagjainak többségét, valamint a Független Rendészeti Panasztestületet.

Azzal, hogy az Országgyűlés választja meg a közjogi tisztségviselőket, demokratikus legitimitást biztosít számukra, mivel megbízatásukat a nép által választott népképviselői szervtől kapják. A választás nem teremt alá-fölé rendeltségi viszonyt az Országgyűlés és a megválasztott között. A legtöbb esetben azonban a parlament ellenőrzi az adott szerv tevékenységét. A köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság (tagjai) kivételével az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselők beszámolási kötelezettséggel tartoznak a parlamentnek. A Legfelsőbb Bíróság elnöke e minőségében nem, de az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökeként szintén beszámolásra kötelezett.

Az Országgyűlés döntéseivel (a megválasztással) szemben nincs jogorvoslati lehetőség.

A jelölés és a bizottsági meghallgatás

A köztársasági elnök jelöléséhez legalább ötven *képviselő* írásbeli ajánlása szükséges. Több jelöltet is lehet állítani. (1995-ben, 2000-ben és 2005-ben két jelölt közül választott az Országgyűlés.) Az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselők többségét, így a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a legfőbb

ügyészt, az ombudsmanokat és a Költségvetési Tanács egyik (az elnöki tisztséget betöltő) tagját a *köztársasági elnök* jelöli. Az Országos Rádió és Televízió Testület elnökét együttesen jelöli a köztársasági elnök és a miniszterelnök. Az OVB parlament által választott öt tagját a hatáskörrel rendelkező miniszter jelöli. Az Országgyűlés e célra alakult *bizottságai* jelölik az alkotmánybírákat, valamint az ÁSZ elnökét és az elnökhelyetteseit. A Független Rendészeti Panasztestület tagjait a rendészeti, valamint az emberi jogi ügyekkel foglalkozó bizottság együttesen jelöli. A *frakciókat* illeti meg a jelölés (javaslattétel) joga az ORTT tagjaira, valamint az MTI Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testületének és a médiakuratóriumok elnökségének és ellenőrző testületeinek tisztségviselőire és tagjaira. A frakcióvezetők indítványozzák (az előzetes politikai megállapodás alapján) az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztását. A javaslatot az alakuló ülésen a korelnök, a későbbiekben pedig az Országgyűlés elnöke terjeszti a parlament elé.

Az Országgyűlés által választott állami vezetők többségét megválasztásuk előtt a hatáskörrel rendelkező bizottságok *meghallgatják*, és a javaslatot véleményezik. Így például meghallgatják az alkotmánybírákat, az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit, az ombudsmanokat, a Költségvetési Tanács tagjait, valamint az ORTT elnökét és tagjait. Nem előzi meg azonban bizottsági meghallgatás a köztársasági elnök, a miniszterelnök és az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztását.

A meghallgatás véleményezési jogkört jelent. A meghallgatást követően a bizottságok rendszerint szavaznak a jelölt támogatásáról, a miniszterjelöltek esetében ezt a Hárszabály elő is írja. A kinevező számára nem jelent jogi akadályt, ha a jelöltet nem támogatta a bizottság (többsége), de döntését e körülmény befolyásolhatja. Ha pedig az Országgyűlés választ, a bizottsági elutasítás már jelzi a választás kudarcát.

A választás

Az egyes törvények a közjogi tisztségek betöltéséhez különböző feltételeket is előírnak. Általános követelmény a magyar állampolgárság, a büntetlen előélet (vagy másképp: a választójog megléte), esetenként erkölcsi bizonyítvány, meghatározott életkor, összeférhetetlenség (vagy annak megszüntetése). Az összeférhetetlenségi szabályok elsősorban a más hatalmi ágaktól való függetlenséget hivatottak biztosítani. Egyes tisztségeknél további feltétel a jogi diploma (alkotmánybíró, ombudsman, legfőbb ügyész, Legfelsőbb Bíróság elnöke), meghatározott idejű szakmai gyakorlat vagy tudományos cím. Mivel e közjogi tisztségeket az Országgyűlés tölti be, a megválasztás legfontosabb

tényezője a *bizalmi elv*. A bizalom a megkívánt szavazati aránytól, és a parlamenti erőviszonyoktól függően a kormánypárti és ellenzéki oldal konszenzusán vagy csak a többség támogatásán nyugszik.

A vezető közjogi tisztségviselők megválasztását az Alkotmány és a különböző törvények rendelkezésein túl a Házsabály 132. §-a szabályozza. Fő szabályként az eljárásra a Házsabály általános rendelkezéseit kell alkalmazni. Az eltérő szabályok a titkos szavazásra, a jelölt megválasztása vagy kinevezése előtti bizottsági meghallgatásra és az eskütételre vonatkoznak. Az Ügyrendi bizottság állásfoglalásával is megerősített gyakorlat alapján a választásról szóló határozati javaslatot – a jelölés alapján – az Országgyűlés elnöke terjeszti elő. A legtöbb esetben e határozati javaslat melléklete egy önéletrajz. (A köztársasági elnök, a miniszterelnök, illetve az Országgyűlés tisztségviselői esetében ez nem szokás.)

Az Ügyrendi bizottság hivatkozott állásfoglalásában úgy értelmezte a Házsabályt, hogy a választási jogkör gyakorlása során nincs lehetőség a vitára. Ezért 2000 óta ezekről a személyi javaslatokról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Vitára egyébként korábban is csak elvétve volt példa. Ügyrendi felszólalásra azonban ilyenkor is van lehetőség.

Változatos képet mutat a megválasztáshoz szükséges parlamenti többség meghatározása. A köztársasági elnök esetében ez különösen sajátos. A szavazás legfeljebb háromfordulós lehet, ahol az első két fordulóban a megválasztáshoz abszolút kétharmados többség szükséges, míg a harmadik fordulóban elegendő a szavazatok többségének elnyerése, függetlenül attól, hogy a szavazásban hányan vettek részt. A legtöbb vezető közjogi tisztségviselő esetében a megválasztás feltétele az abszolút kétharmados többség (pl. az Alkotmánybíróság tagjainál, az ombudsmanoknál, a Legfelsőbb Bíróság elnökénél, az Állami Számvevőszék elnökénél és alelnökeinél). A minősített többséggel történő választás, ha mindkét oldal támogatja a jelöltet, stabilabbá teheti az intézményt is. Az elhúzódó vagy eredménytelen jelölés, a kudarccal végződő választás viszont az intézmény működési zavaraihoz is vezethet. (2005-re például az Alkotmánybíróság tagjainak száma már kritikus mértékben, a működéshez megkívánt 8 fős minimumra csökkent.)

Az Országgyűlés saját tisztségviselőit egyszerű többséggel választja meg. A miniszterelnök megválasztásához viszont abszolút többség szükséges. E döntés különlegessége, hogy a miniszterelnök megválasztásáról és a kormányprogram elfogadásáról egyszerre, egy „gombnyomással” dönt az Országgyűlés. Hasonló többséggel dönt a parlament a média-közalapítványok kuratóriumi elnökségeiről, ahol előbb az elnökség tagjait kell megválasztani abszolút

többséggel, majd közülük az elnököt és az elnökhelyettest, immár egyszerű többséggel.

A személyi döntések esetében az Országgyűlés rendszerint titkos szavazással határoz. Így választja meg az Országgyűlés a tisztségviselőit, a köztársasági elnököt, az alkotmánybírákat, az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit, az országgyűlési biztosokat, a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt. De az Országgyűlés bizottságainak tisztségviselőit és tagjait, a Költségvetési Tanács tagjait, az Országos Rádió és Televízió Testület elnökét és tagjait, a médiakuratóriumok elnökségét és ellenőrző testületeit, valamint az Országos Választási Bizottság tagjait nyílt szavazással választja meg.

Az Országgyűlés többnyire már az első jelölésre megválasztja a különböző tisztségviselőket. A személyi döntések azonban olykor kudarccal végződnek, különösen, ha a megválasztáshoz kétharmados többségre van szükség. Biztosabb a „siker” olyankor, amikor nemcsak a választás, hanem a jelölés is az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, hiszen így mód nyílik a frakciók között előzetes egyeztetésre, és a megválasztáshoz szükséges konszenzus kialakítására. (Bár 1997-ben két ÁSZ-elnökjelöltet, illetőleg egy alkotmánybíró-jelöltet – 1996-ban majd 1997-ben – ismételten sem választott meg az Országgyűlés.) Gyakran viszont már a jelölés nehézséget okoz. Így például nyolc év elteltével sem tudott ÁSZ-alelnököket jelölni az e célra létrehozott bizottság, és nem ritkán hónapokig, évekig betöltetlen egy-egy alkotmánybírói tisztség. Nehezebb a választás, ha a jelölés joga mást, pl. a köztársasági elnököt illeti meg. (1993 óta például a 22 ombudsmanjelöltből csak 10-et választott meg az Országgyűlés. A Legfelsőbb Bíróság 4 elnökének megválasztását összesen 8 jelölés előzte meg. Az elnökök közül kettőt csak másodszeri szavazással választott meg a T. Ház. Egy legfőbbügyész-jelölés is sikertelenül végződött, bár itt az egyszerű többség is elegendő lett volna.) A köztársasági elnökök eltérő gyakorlatot folytattak abban, hogy a jelölést megelőzően egyeztettek-e a parlamenti pártok vezetőivel. Göncz Árpád és Mádl Ferenc szükségesnek tartotta az egyeztetést, Sólyom László viszont elvi megfontolásból ezt mellőzi. (A közjogi tisztségviselők sikeres illetőleg sikertelen választásáról lásd a 33. számú táblázatot.)

Az eskütétel

Az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselők az Országgyűlés előtt esküt, illetőleg fogadalmat tesznek. 2009 januárjáig az eskütételt illetően nem volt egységes törvényi szabályozás, így egyes, parlament által választott tisztségviselők, mint például a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke, a médiakuratóriumok elnökségének tagjai, illetőleg az MTI Tulajdonosi

Tanácsadó Testülete nem tettek esküt. A 2008. évi XXVII. törvény e hiányosságot pótolta és elrendelte az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselők eskü-, illetőleg fogadalomtételét, és meghatározta annak szövegét is. (Az Alkotmánybíróság ugyanis alkotmányvértőnek ítélte, hogy korábban nem törvény, hanem országgyűlési határozat – a Hárszabály – rendelkezett erről.) A törvény ugyanakkor megerősítette, hogy más törvény eltérően is rendelkezhet, így az Országos Rádió és Televízió Testület elnöke és tagjai, valamint az Országos Választási Bizottság tagjai, továbbra is az Országgyűlés elnöke előtt tesznek esküt. A minisztereket a köztársasági elnök nevezi ki, de az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés előtt kell esküt tenniük.

A megbízatási idő

A vezető közjogi tisztségviselők megbízatása – a miniszterelnök kivételével – az országgyűlési választási ciklusnál hosszabb időszakra szól. Ez függetlenségük egyik biztosítéka is. A köztársasági elnököt 5 évre, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a legfőbb ügyészt és az országgyűlési biztosokat 6 évre, az alkotmánybírákat és a Költségvetési Tanács tagjait 9 évre, az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit pedig 12 évre választja meg a parlament. Az Országgyűlés tisztségviselői, a bizottsági tisztségviselők és tagok esetében a jelölés joga – a frakciók közötti megállapodásoknak megfelelően – a képviselőcsoportoké, így a megbízatás időtartama lényegében elhatározásuktól függ. 1990 óta az Országgyűlés elnökei (Szili Katalin kivételével) a ciklusok végéig látták el tisztüket, míg esetenként az alelnököknél és valamivel gyakrabban a jegyzőknél előfordult, hogy megbízatásuk a ciklus közben megszűnt, vagy arról lemondtak. Hárszabály szerint az Országgyűlés tisztségviselőinek, továbbá a bizottságok tisztségviselőinek és tagjainak megszűnik a megbízatása, ha a frakcióból (amely őt jelölte) kilép, vagy a frakció kizárja tagjai sorából, továbbá, ha a frakció megszűnt.

Egyéb hatáskörök

A személyi döntések körében szólnunk kell arról is, hogy az Országgyűlésnek a legtöbb közjogi tisztségviselő esetében olyan hatáskörei is vannak, amelyek a megbízatás (idő előtti) megszüntetését eredményezhetik. Kimondja az összeférhetlenséget, felelősségre vonást kezdeményez, vagy megbízatásából felmenti a tisztségviselőt. Nem a politikai bizalom hiányáról van szó, hanem a

törvényben meghatározott okokról. Így például, ha fel nem róható okból (például betegség miatt) nem tudják ellátni feladataikat, vagy méltatlanná váltak tisztségükre (például törvényt sértettek). Az Alkotmányban meghatározott esetben az Országgyűlés a köztársasági elnök ellen felelősségre vonási eljárást indíthat és a vád képviselőjére vádbiztost választ tagjai sorából. Törvényben meghatározott esetekben felmentéssel, illetőleg kizárással megszüntetheti az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökeinek megbízatását, illetőleg az ombudsmanokat felmentheti tisztségükből, vagy kimondhatja a tisztségtől való megfosztásukat. Az Országgyűlés határozatban mondja ki a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökeinek és az országgyűlési biztosoknak az *összeférhetetlenségét*. Ilyen döntéseket az Országgyűlésnek 1990 óta nem kellett hoznia.

A különböző törvények szerint az Országgyűlés dönt a legtöbb általa választott tisztségviselő, így az Állami Számvevőszék elnöke és alelnökei, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész és az ombudsmanok *mentelmi jogának* felfüggesztéséről. Mentelmi joguk megsértése esetén pedig az Országgyűlés elnökének kell intézkednie. Az Országgyűlésnek, illetőleg az elnökének e jogköröket eddig még szintén nem kellett gyakorolnia.

Az Országgyűlés törvényben határozza meg a közjogi tisztségviselők juttatásait (így fizetését) és vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségeit is. A köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól a 2000. évi XXXIX. törvény rendelkezik. A többi közjogi tisztségviselő esetében ezt az intézményüket szabályozó ún. szervezeti törvények állapítják meg.