

## **IV.**

# **AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSE**







## AZ ORSZÁGGYŰLÉS HÁZSZABÁLYA

### A Házsabály jelentősége

Az Országgyűlés feladatairól, szervezetéről, megalakulásáról és működéséről az Alkotmány és a Házsabály rendelkezik. Az Alkotmány elsődlegesen az Országgyűlés szerepével és feladataival foglalkozik, a működés és a tárgyalási rend további részletes szabályainak megállapítását a Házsabályra bízta.

A Házsabály jelentősége abban áll, hogy mindenkor kiszámítható „játékszabályokat” állapít meg. A törvényalkotás bonyolult döntési folyamatok egymásra épülő sorozata. Ezért nem kevés eljárási kérdést kell szabályozni ahhoz, hogy kihirdetésre alkalmas törvény születhessen. A Házsabály feladata, hogy világos és áttekinthető szabályrendszert adjon. Ez biztosítja, hogy érvényesüljön a többség akarata, de a kisebbség jogai is védelmet élvezzenek. A Házsabály minden parlamenti szereplő számára érthetővé, egyértelművé teszi, hogy milyen eljárás során, milyen jogok illetik meg, illetve milyen kötelezettségek terhelik.

A Házsabály nemcsak egy-egy ciklusra szól, hanem mindenkor „készen” várja az újonnan megalakuló Országgyűlést. Az elfogadásához, módosításához szükséges kétharmados szavazati arány kellő garanciát nyújt arra, hogy a módosítására ne kerülhessen sor a többség pillanatnyi érdekeinek megfelelően.

Az Alkotmány csak azt határozza meg, hogy milyen többséggel kell a Házsabályt elfogadni, arról azonban nem szól, hogy a szabályozás milyen formát öltjön. A Házsabály jelenleg országgyűlési határozat [46/1994. (IX. 30.) OGY határozat]. A határozati forma egyébként igazodik a magyar parlamenti jog tradícióihoz és az európai törvényhozások túlnyomó többségének gyakorlatához.

Nem lehet kizárni azonban a törvényi formát sem. 1994-ben az új Házsabály megalkotásakor, majd később a Házsabály módosításának előkészítése során 2006-ban ez is felmerült, hiszen számos olyan kérdést lehetne így szabályozni, amihez az országgyűlési határozati forma nem elégséges. (Ilyen pl. az Országgyűlés jogállása, illetőleg a bizottságok vizsgálati tevékenységének teljesebb körű szabályozása és garanciarendszerének, így a személyiségi jogok védelmének kialakítása.) Az Országgyűlés elnöke az Országgyűlésről szóló új törvény tervezetét is kidolgoztatta a 2006-os ciklusváltásra. Felmerült, hogy ez lehetne egy olyan törvény, amely magába foglalná a házsabályi

rendeleteket is. Végül, 2002-ben és 2006-ban is az a vélemény alakult ki, hogy a Hárszabály továbbra is országgyűlési határozat legyen.

A Hárszabályon kívül a parlament működését befolyásoló normarendszer részének tekinthetők azok az állásfoglalások is, amelyeket a Hársbizottság, illetve a Hárszabály értelmezéséért felelős Alkotmányügyi és/vagy Ügyrendi bizottság fogad el. Ezek az állásfoglalások jelentős hatással vannak az Országgyűlés működésére.

### *Az 1994-es Hárszabály megszületése és módosításai*

Az 1985–1990-es ciklus Országgyűlése működésének utolsó két évében – a képviselők növekvő aktivitása, egyre intenzívebbé váló törvényalkotó tevékenysége nyomán – szembesült azzal, hogy az évtizedek óta szinte változatlan, szűkre szabott ügyrendje mindinkább a parlamenti munka korlátjává vált. Ezért 1989-ben két lépésben „modernizálta” az elavult ügyrendet, majd a rendszerváltást megalapozó alkotmányrevíziót követően 1990 februárjában beépítette az ügyrendbe az Országgyűlés szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb alkotmányos szabályokat. Így például meghatározta a frakcióalakítás és a többpárti parlament alakuló ülésének szabályait is.<sup>9</sup> Az új Hárszabály megalkotását azonban a szabadon választott Országgyűlés feladatának tekintette.

Az első ciklusban, 1990 és 1994 között azonban nem sikerült új Hárszabályt alkotni. A tervezet ugyan már 1991 tavaszán elkészült, és az erről folytatott tárgyalások végigkísérték az egész ciklust, az új hárszabályról szóló javaslat azonban nem került a T. Ház elé. Az Országgyűlés így az „örökölt” ügyrend keretei között dolgozott. Mindössze néhány olyan módosítást sikerült elfogadni, amelyek a törvényhozás legszorítóbb gondjain igyekeztek enyhíteni. (Ilyen volt a költségvetési törvényjavaslat tárgyalásának szabályozása az államháztartási törvénnyel összhangban, a módosító javaslatok bizottsági támogatásában az egyharmados küszöb előírása, a kivételes eljárás és a végszavazás bevezetése.) Az Ügyrendi bizottság a ciklus vége felé ugyan benyújtott egy jelentős módosító csomagot, de azt a plenáris ülés már nem tűzte napirendjére.

Az 1994-es alakuló ülést követően, intenzív tárgyalások eredményeként – az előző ciklus tapasztalatait is hasznosítva – egy korszerű, a parlamentáris demokrácia működését segítő normaszöveg készült. Az új Hárszabály megalkotásának főbb céljai a parlamenti munka (mindenekelőtt a

törvényalkotás) hatékonyabbá tétele, a kormány feletti parlamenti ellenőrzés erősítése és a kisebbségi (ellenzéki) jogok biztosítása volt.

Az akkori kormánypárti frakcióknak megvolt a Hárszabály elfogadásához szükséges kétharmados többségük, mégis konszenzusra törekedtek a tárgyalásokon. Ezért számos, a kisebbségi jogokat védő garancia került be a normaszövegbe. 1994-ben az Országgyűlés túlnyomó többséggel fogadta el a Hárszabályt, csak a kisgazdafrakció nem támogatta azt.

Az összegyűlt tapasztalatok alapján 1997-ben az Országgyűlés részlegesen módosította a Hárszabályt. Az 53 §-ból álló hárszabály-módosítás számos, az Országgyűlés és a bizottságok működésével kapcsolatos rendelkezést tett ésszerűbbé és egyértelműbbé. Határidők megszabásával, bizonyos indítványok tárgysorozatba kerülésével, az ügyrendi javaslat szabályozásával erősítette a kisebbségi jogok gyakorlását, és egyes jogosultságokat a független képviselőkre is kiterjesztette. Megváltozott a napirend előtti felszólalásokhoz kapcsolódó reagálások sokszor parttalan, és az ülés tervezését is megnehezítő rendszere. Addig a napirend előtti felszólalásokra a kormány tagján kívül mindegyik frakcióvezető és az érintett bizottság elnöke, míg 1997-től már csak a kormány képviselője válaszolhat.

1997 után több kísérlet történt a Hárszabály átfogó, az időközben felmerült problémákat orvosoló módosítására, de ezek nem jártak sikerrel. Részsikerek voltak, hiszen pl. az Európai Unióhoz történő csatlakozás megkövetelte változtatásokra időben sor került, az Országgyűlés az európai uniós ügyekkel kapcsolatos eljárásról önálló fejezetet illesztett a Hárszabályba. Szintén ilyen részsiker volt a nyilvánosság szélesítésére vonatkozó szabályozás, amely a bizottsági ülések jegyzőkönyveinek interneten történő közzétételéről rendelkezett, továbbá a titokvédelemmel összefüggő kérdések rendezése is, a szükséges garanciák megteremtésével.

1998-tól kezdődően napjainkig négy olyan alkotmánybíróági határozat született, amely hárszabály-módosítási kötelezettséget rótt az Országgyűlésre. E feladatok végrehajtása igen lassú ütemben folyt. A 2002–2006-os ciklusban ötpárti konszenzussal nyújtották be a Hárszabály módosítására vonatkozó javaslatot, amely sikeres kísérletnek ígérkezett. Ez a határozati javaslat rendezte volna a frakcióalakítás, továbbá a bizottságok létrehozásának szabályait, és a függetlenek helyzetét. A határozati javaslat parlamenti tárgyalása során azonban – az elfogadását akadályozó – neuralgikus ponttá vált a beszédidő, a felszólalási időkeret kérdése. Így a 2002–2006-os ciklus anélkül zárult, hogy akár egyetlen,

a Hárszabállyal összefüggő jogalkotási kötelezettségének eleget tett volna az Országgyűlés. A 2006-ban induló új ciklusban újra napirendre került a hárszabály-módosítás. Nagy előrelépés, hogy e munkálatok nyomán ötpárti egyetértéssel sor került a Hárszabály módosítását célzó országgyűlési határozati javaslat benyújtására és elfogadására 2007 decemberében. Ez a módosítás rendezte a frakcióalakítást, a függetlenek helyzetét, a bizottságok megalakítását és a beszédidő szabályait a plenáris ülésen.

Melyek a még megoldandó feladatok?

- Az Alkotmánybíróság 2004. március 31-ei határidővel kötelezte az Országgyűlést, hogy törvényben szabályozza az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét. Az országgyűlési bizottságok vizsgálatai során egyrészt biztosítani kell, hogy érvényesüljön a közügyek megvitatásának szabadsága és megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védelmező jogok. Másrészt gondoskodni kell arról, hogy megfelelő jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre az országgyűlési bizottságok által hozott, a személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben. [50/2003. (XI. 5.) AB határozat]
- 1999. december 15. óta adós az Országgyűlés az ülésezési rendjét érintő szabályok megalkotásával. Az Alkotmánybíróság ugyanis kimondta, hogy a Hárszabály hiányosan, az Alkotmányban meghatározott jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményeinek nem megfelelő módon szabályozza a rendes ülésszakokon belüli ülésezési rendet. [4/1999. (III. 31.) AB határozat]
- Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azért, hogy nem határozta meg a felszólalási idő garanciális szabályait. Felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2006. december 15-ig tegyen eleget. [12/2006. (IV. 24.) AB határozat] Az egy évvel később elfogadott hárszabály-módosítás a plenáris üléseken rendezte a beszédidő kérdését, már csak a bizottsági ülés vonatkozásában kell ezt megtennie.

Az Alkotmánybíróság határozataiból adódó, továbbá a gyakorlati alkalmazás során felmerült problémák megoldását szolgáló hárszabály-módosítások előkészítésére az Alkotmányügyi bizottság egy ötpárti munkacsoportot alakított, de a ciklus végéig sem sikerült újabb javaslatokat a Ház elé terjeszteniük.



## A Házszabály szerkezete

A Házszabály Részekre, ezen belül fejezetekre tagolódik.

Az I. Rész az Országgyűlés *megalakulásának* szabályait rögzíti, úgymint: az alakuló ülés összehívása, annak vezetése, a képviselői eskütétel, a képviselőcsoport megalakulása, az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása, illetve a Házbizottság megalakulása.

A II. Rész a *képviselők* és a *képviselőcsoportok* jogait, kötelezettségeit taglalja. A III. Rész az Országgyűlés *tisztségviselőire* vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, illetve szervezeti kérdésekkel foglalkozik. Érinti a *Házbizottság* működését, összetételét, s hangsúlyos szerepet kap a bizottsági rendszer szabályozása.

Érthető módon a legterjedelmesebb a IV. Rész, hiszen ez foglalkozik az Országgyűlés *tárgyalási rendjével*. Elsőként az általános szabályokat veszi sorra. Ezen belül rendelkezik az Országgyűlés ülészeitől és üléseiről (beleértve a rendkívüli ülészeit és a rendkívüli ülést), a tanácskozás nyelvéről, a nyilvános és a zárt ülés szabályairól, a határozatképességről, a jelenlétről, továbbá az Országgyűlés ülésének résztvevőiről. Az általános szabályok között szerepel a napirend megállapítása, az ülés vezetése, a napirendhez kapcsolódó és napirenden kívüli felszólalás, a vita és a szavazás szabályai.

A IV. Rész foglalkozik a *bizottságok* tevékenységével. Konkrétan: az eljáró bizottság kijelölésével, a bizottsági ülés nyilvánosságával, a határozatképességgel, a tanácskozásképpességgel, a bizottsági ülésre meghívottakkal, a bizottsági ülés vezetésével, a napirend megállapításával, a vitával és a szavazással.

A IV. Rész 3. fejezete a parlament elé kerülő *indítványok tárgyalására* vonatkozó konkrét szabályokat fogalmazza meg, egyrészt meghatározva a törvényalkotás legapróbb lépéseit, másrészt részletesen szabályozva a kormányzati ellenőrzés tipikus intézményeinek (interpelláció, kérdés, azonnali kérdés) eljárási kérdéseit.

Ez a Rész foglalkozik az ún. *különleges eljárásokkal* is. Így a kivételes eljárással, amely a törvényalkotás folyamatában lehetőséget ad egyfajta gyorsított eljárásra. Ugyancsak ez a Rész foglalkozik az olyan törvényekkel, amelyek – jellegükénél fogva – az általánostól eltérő tárgyalási módot kívánnak

(a költségvetési, a pótköltségvetési és a zárszámadási törvény). Ezen túlmenően vannak olyan speciális, egymástól különböző döntéshozatali eljárások, amelyek típusonként más-más eljárási szabályokat igényelnek. Ilyenek a mentelmi ügyek, az összeférhetlenségi ügyek intézése, a képviselők vagyon-, jövedelem- és érdekeltégi nyilatkozatával kapcsolatos eljárás, a vezető közjogi tisztségek betöltőinek megválasztása, továbbá a köztársasági elnök megbízatása megszűnésével és helyettesítésével kapcsolatos eljárás, valamint a miniszterelnök személyét érintő bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás.

A IV. Részben belül külön fejezet foglalkozik az *európai uniós ügyekkel* kapcsolatos eljárásokkal, amelyben – többek között – rendelkezik az Országgyűlés és a kormány közötti egyeztetési eljárásról és a szubszidiaritás elve érvényesítésének szabályairól is.

### *A Házsabály és az Alkotmánybíróság*

Az Alkotmánybíróság kétféleképpen foglalkozhat a Házsabállyal. Az egyik az ún. előzetes normakontroll. Az Országgyűlésnek lehetősége van arra, hogy Házsabályt, annak elfogadása (módosítása) előtt, az Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata céljából megküldje az Alkotmánybíróságnak megjelölve az aggályosnak tartott rendelkezést.

Ha az Alkotmánybíróság a rendelkezés alkotmányellenességét állapítja meg, az Országgyűlésnek meg kell szüntetnie az alkotmányellenességet. Előzetes normakontrollra ez idáig nem került sor sem a Házsabály elfogadásakor, sem annak módosításai során.

A másik lehetőség az utólagos normakontroll, ami nem más mint az „elő” Házsabály vizsgálata. Amíg az előző esetben értelemszerűen időkorlátok közé van szorítva a kezdeményezés (hiszen csak elfogadása előtt kérhető), addig a hatályos házsabályi rendelkezések tekintetében az alkotmányossági vizsgálat kezdeményezésére később bármikor sor kerülhet. Másik eltérés, hogy utólagos normakontrollt bárki kezdeményezhet.

Az Alkotmánybíróság több esetben foglalkozott a Házsabály alkotmányosságával. Amint erről már szóltunk, néhány esetben kimondta, hogy a Házsabály valamely rendelkezése nem felel meg az Alkotmánynak, illetve valamilyen tárgykör szabályozatlansága miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Az alkotmánybírósági határozatokból

adódó feladatainak az Országgyűlés nagyrészt eleget tett, de még néhány témakörben módosításra vár a Hárszabály.

A Hárszabályról írottakat összegezve megállapíthatjuk, hogy 1994-ben egy modern, európai léptékű szabályozás született. A Hárszabály kiállja a nemzetközi összehasonlítás próbáját is. Ennek ellenére gyakran éri az a vád, hogy nem jó, mert nem ad minden felmerült vitás kérdésre egyértelmű választ. Kétségtelen, hogy a politikai feszültségek oldására csak korlátozottan alkalmas. De nem is ez a feladata! A Hárszabály feladata az, hogy konkrét eljárási kérdések szabályozásával a demokratizmus érvényesülését és a kisebbségi jogok védelmét biztosítva elősegítse az Országgyűlés, mint testület eredményes és hatékony működését. Jobbítani mindig lehet és kell, de az elfogadása óta eltelt idő bizonyította, hogy a Hárszabály e feladatának alapvetően megfelel.

## AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSÉNEK RENDJE

### Az Országgyűlés megbízatási ideje<sup>10</sup>

A képviselőket mintegy négy évre választják meg a választópolgárok. Európa legtöbb országában a 4 éves ciklus a tipikus. Az Országgyűlés megbízatása az alakuló üléssel kezdődik és az új Országgyűlés alakuló üléséig tart. Az alakuló ülés határolja el az egymást váltó ciklusokat, a „régit” és az újonnan megválasztott Országgyűlés megbízatását.

1989 és 1997 között az Alkotmány úgy rendelkezett, hogy az Országgyűlést négyévi időtartamra választják. A választásoknak azonban így nem volt fix időpontja, s törvényszerű volt, hogy az ciklusról ciklusra mindinkább kitolódott. A köztársasági elnök ugyanis csak akkor írhatta ki a választást, ha az alakuló üléstől számított négy év már eltelt. (Amíg 1990-ben a választások első fordulójára március 25-én került sor, addig 1994-ben már május 8-án, és ha időközben az Alkotmány nem módosul, akkor 1998-ban legkorábban csak június 29-én lehetett volna az első fordulót megtartani.) Ezért az Országgyűlés 1997-ben úgy módosította az Alkotmányt, hogy nem a parlament hivatali idejét, hanem a választások időpontját rögzítette. A 20. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési képviselők általános választását az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év áprilisában vagy májusában kell megtartani. (Kivéve természetesen az Országgyűlés feloszlása vagy felosztatása miatti választásokat.) Így a választások, illetőleg az alakuló ülés időpontjától függően az Országgyűlés megbízatásának ideje négy évnél nemcsak valamivel hosszabb,

hanem rövidebb is lehet. Négy évnél rövidebb volt például az 1994–1998-as és az 1998–2002-es ciklus Országgyűlésének megbízatása. Erről pontos áttekintést ad az alábbi táblázat:

<i>Ciklus</i>	<i>Kezdő nap</i>	<i>Utolsó nap</i>	<i>Napok száma</i>
1990–1994	1990. 05. 02.	1994. 06. 27.	1517
1994–1998	1994. 06. 28.	1998. 06. 17.	1450
1998–2002	1998. 06. 18.	2002. 05. 14.	1426
2002–2006	2002. 05. 15.	2006. 05. 15.	1461

A frakciók a ciklus végén rendszerint megállapodnak abban, hogy a választások előtti hetekben vagy hónapban – a kampányra is figyelemmel – a Ház már ne ülésezzen. Az új Országgyűlés alakuló ülésére májusban vagy júniusban kerül sor. (Lásd a 34. számú táblázatot.) Az Országgyűlés 1990 óta eddig minden ciklusban kitöltötte megbízatási idejét.

Az Országgyűlés megbízatása *feloszlásával* vagy *feloszlatásával* megbízatása előtt is megszűnhet.

Az Országgyűlés a jelen lévő képviselők többségének szavazatával kimondhatja feloszlását. Az önfeloszlatás intézményét még az 1949-es Alkotmány vezette be. A polgári parlamentben ez a megoldás szokatlan. Az Alkotmány a feloszlás kimondásának okait nem határozza meg. Az indítvány benyújtására, tárgyalására és a határozathozatalra a Hárszabálynak a törvény-, illetőleg a határozati javaslatra vonatkozó általános szabályai az irányadók. Az Országgyűlésnek a feloszlásáról hozott (egyedi) határozata ellen nem lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az Alkotmánybíróság döntése szerint az Országgyűlés feloszlását nem lehet népszavazással kikényszeríteni. Népi kezdeményezés azonban erre is irányulhat.

A köztársasági elnök csak az Alkotmányban meghatározott feltételek esetében oszthatja fel az Országgyűlést, így

- ha az Országgyűlés megbízatásának ideje alatt tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a kormánytól,<sup>11</sup> vagy

- ha a kormány megbízatásának megszűnése esetén a miniszterelnöknek javasolt személyt az első javaslatétel napjától számított negyven napon belül az Országgyűlés nem választja meg.

Az 1989-es alkotmánymódosítás eredetileg ennél jóval szélesebb jogkört biztosított a köztársasági elnöknek az Országgyűlés felosztatására. Megtehetette ezt, ha az Országgyűlés akár egyszer is megvonta a bizalmat a kormánytól, vagy ha nem szavazott bizalmat a bemutatkozó kormánynak. Igaz e jogával legfeljebb két alkalommal élhetett megbízatásának ideje alatt. A hatályos szabályozást az Alkotmány 1990. júniusi, az MDF–SZDSZ-megállapodáson alapuló módosítása (az 1990. évi XL. törvény) vezette be.

A rendkívüli és a szükségállapot idején az Országgyűlés folyamatos működésének különösen nagy jelentősége van. Ilyen helyzetekben ugyanis nincsenek meg az országgyűlési választásokhoz szükséges feltételek, ugyanakkor fontos kérdésekben kell azonnal dönteni. Ezért a rendkívüli vagy szükségállapot esetén nem lehet az Országgyűlést felosztatni, és maga sem mondhatja ki feloszlását. Sőt, ha a megbízatási ideje ez időben járna le, az Alkotmány erejénél fogva meghosszabbodik, a feloszlott vagy felosztatott Országgyűlést pedig a köztársasági elnök összehívhatja, hogy határozzon megbízatásának meghosszabbításáról.

Az Országgyűlés felosztatásának esetei az Országgyűlés és a kormány közötti tartós vagy súlyos működési zavart, a stabil kormányzás lehetetlenségét jelzik. Hasonló okokra vezethető vissza, amikor az Országgyűlés maga mondja ki a feloszlását. (Az Alkotmány ez utóbbi esetben – amint már említettük – az okokról nem rendelkezik.) Mivel a döntés lehetősége a többség kezében van, elképzelhető, hogy a kormány a többségre támaszkodva lerövidíti a parlament (s így saját) megbízatását, s ezzel egy számára kedvező időpontban előrehozott választásokat kényszerít ki. Politikai kockázatai miatt ez kevésbé életszerű. Valószínűbb, hogy az Országgyűlés feloszlásának kimondását éppen a kormány (többségi) támogatásának elvesztése idézi elő.

Az Országgyűlés felosztatásának, illetőleg feloszlásának kimondása az új választások kiírásával lehetőséget teremt egy új, a parlament többségének bizalmát élvező kormány megalakítására. Az Alkotmány rendelkezése szerint az új választást rövid idő alatt, három hónapon belül meg kell tartani. A rendszerváltás óta a köztársasági elnök még nem oszlatta fel az Országgyűlést. Ha volt is kormányválság, az a változatlan parlamenti többség révén új kormány megalakításával (új miniszterelnök megválasztásával) oldódott meg.

Az Országgyűlés eddig egyszer, 1989. december 21-én mondta ki feloszlását azért, hogy a Nemzeti Kerekasztal megállapodásának eredményeként elfogadott alkotmánymódosítás és az új választási törvény alapján előbb kerülhessen sor a szabad választásokra. De a rendszerváltást követő időszak parlamenti történetében is van már példa ilyen indítványra. E ciklusban – a kisebbségi kormány időszakában – 2008 szeptemberében az MDF, majd 2009 januárjában a Fidesz és a KDNP képviselői nyújtottak be határozati javaslatot az Országgyűlés feloszlására. Az Országgyűlés többsége azonban nem értett egyet ezzel és mindkét indítványt elutasította. A 2009. február 23-ai ülésen a képviselői indítvánnyal együtt tárgyalta meg a parlament az ugyancsak a parlament feloszlását célzó népi kezdeményezést, amelyet szintén nem támogatott.

A feloszlott vagy feloszlott Országgyűlés működése az Alkotmány szerint az új Országgyűlés alakuló üléséig tart, mivel nem következhet be olyan helyzet, hogy az ország törvényhozó szerv nélkül maradjon. Ténylegesen azonban különleges oka lehet annak, ha ilyen esetben az Országgyűlés ülést tart és döntéseket hoz.

Előrehozott választás esetén előfordulhat, hogy az újonnan megalakuló Országgyűlés megbízatása hónapokkal hosszabb vagy rövidebb lesz a négy évnél. A már hivatkozott 1997. évi alkotmánymódosító törvény indokolása szerint „az előrehozott választáson megválasztott Országgyűlés megbízatása nem pontosan négy évig tart, hanem – áprilisi időpont esetén – három év négy hónap és négy év három hónap közötti ideig”.

A köztársasági elnök az Országgyűlés ülését egy ülészak alatt egy alkalommal – legfeljebb harminc napra – *elnapolhatja*. Az elnapolás célját az Alkotmány nem határozza meg, a döntés a köztársasági elnök mérlegelésére, helyzetmegítélésére van bízva. Ugyanis ez az eszköz arra is szolgálhat, hogy egy parlamenten belüli válsághelyzetet, feszültséget, a döntésképtelenséget meg lehessen oldani. Az elnapolás azonban egy parlamenti kisebbség kezdeményezésével is megszakadhat: ha a képviselők egyötöde írásban kéri, az Országgyűlés elnöke köteles 8 napon belül összehívni az Országgyűlést. A köztársasági elnök ez ideig még soha nem napolta el az Országgyűlés ülését.

### *Ciklusváltás*

A választásokat követően megalakuló új Országgyűlés nem veszi át a korábbi parlament szervezeti rendszerét, az alakuló ülésen újból dönt arról, hogy hány

tisztségviselője (alelnöke, jegyzője) legyen, és új bizottsági rendszert hoz létre. Eldöntendő kérdés azonban, hogy mi legyen az előző Országgyűlés „hagyatékával”, a tárgysorozatban lévő, de még el nem fogadott indítványokkal. E problémával először az 1994-es ciklusváltás előtt szembesült az Országgyűlés. Ügyrendi bizottsága e kérdést állásfoglalásban rendezte, amelyet 1998-ban az Alkotmányügyi bizottság megerősített, illetőleg kiegészített. Az állásfoglalás (amely nem épült be a Hárszabályba) ma is irányadó. E szerint automatikusan, külön döntés nélkül az új Országgyűlés tárgysorozatába kerülnek mind azok az előterjesztések, amelyek benyújtóinak státusza független a képviselő-választásoktól, illetve a kormányváltástól. Ilyen előterjesztés például a népi kezdeményezés, a köztársasági elnöknek, az ÁSZ elnökének, a legfőbb ügyésznek, és általában a beszámolásra kötelezett nem kormányzati szervezetek az indítványai.

Az új kormány dönthet arról, hogy a korábbi kormány indítványait sajátjaként kívánja-e fenntartani. A kialakult gyakorlat azonban az, hogy a régi (ügyvezető) kormány visszavonja valamennyi előterjesztését, hogy az új kormány új előterjesztéseket nyújthasson be az Országgyűlésnek.

A bizottságok indítványai csak akkor kerülhetnek az Országgyűlés elé, ha azokat az új bizottságok újból előterjesztik (változatlan vagy módosított tartalommal). A régi képviselők indítványai viszont nem kerülhetnek az új Országgyűlés tárgysorozatába, mivel azok mandátumukhoz kötődtek. Az újból tárgysorozatba került indítványok tárgyalását (így a bizottsági előkészítést, az általános vagy a részletes vitát) újra kell kezdeni.

### **Az Országgyűlés ülészekai, ülései**

Az Országgyűlés működésével kapcsolatban három fogalmat kell megkülönböztetni: az ülészekot, az ülést és az ülésnapot. Az ülészek és az ülés megkülönböztetése azért szükséges mert az Országgyűlés folyamatos működése nem jelent folyamatos ülésezést. Az ülésezési rendjét maga az Országgyűlés alakítja ki. Az *ülészek* az az időszak, amely alatt az Országgyűlés ténylegesen működik, ez idő alatt lehet plenáris vagy bizottsági üléseket összehívni. Az *ülés* az ülészekon belül összehívott egy- vagy többnapos plenáris ülés. Az *ülésnap* pedig a plenáris ülés egy-egy napja. Az ülészek és az ülés lehet „rendes” és rendkívüli. (A „rendes” kifejezést a Hárszabály nem használja, ülészekről és ülésről rendelkezik, de a parlamenti köznyelvben ez a megnevezés honosodott meg a rendkívüli ülészekről, illetve üléstől való megkülönböztetésre.)

Az Országgyűlés évente két rendes ülészakot tart:

- február 1-jétől június 15-ig és
- szeptember 1-jétől december 15-éig.

Rendkívüli ülészakot vagy ülést kell összehívni a köztársasági elnök, a kormány vagy a képviselők egyötödének kérelmére. A kérelemben meg kell jelölni az összehívás indokát, a javasolt időpontot és a napirendet. Ha a rendkívüli ülést önálló indítvány (törvényjavaslat) megtárgyalása miatt kéri, azt a kérelemmel egyidejűleg be kell nyújtani. A tárgyalást megkönnyíti, hogy az indítvány ilyenkor – külön bizottsági döntés nélkül – tárgysorozatba kerül. Az Alkotmány rendelkezése szerint az Országgyűlés elnökének a rendkívüli ülést össze kell hívnia a javasolt időpontra, vagy azt követően nyolc napon belül. (Az időpontot illetően rendszerint konzultál a Házbizottsággal.)

Rendkívüli ülészak, illetve ülés összehívását legtöbbször a kormány kéri. A törvényhozási terhek miatt az elmúlt 20 évben szinte rendszeressé vált a hosszabb vagy rövidebb „nyári” és „téli” rendkívüli ülészak. A képviselők ritkábban kezdeményezik rendkívüli ülés összehívását, többnyire a kormány indítványára összehívott rendkívüli ülés napirendjének kiegészítését kéri. A rendkívüli ülés összehívásának kezdeményezése fontos képviselői jog. Elsősorban az ellenzéki képviselők élnek vele. Rendkívüli ülést a rendes ülészakon belül is össze lehet hívni. (A háromhetes ülésezés időszakában az ellenzéki képviselők e lehetőséggel élve, rendkívüli ülések kezdeményezésével kísérelték meg elérni a gyakoribb ülésezést. A kormánypárti többség azonban nem fogadta el az egyébként összehívott rendkívüli ülés napirendjét.)

Az eddigi ciklusok többségében az Országgyűlés az ülészakok alatt hetente ülésezett, hétfőn 13 órától és kedden, esetenként szerdán 9 órától. (1999 és 2002 között az Országgyűlés háromhetente tartott plenáris üléseket.) A frakciók rendszerint hétfőn délelőtt tanácskoztak, a bizottsági ülésekre pedig szerdán vagy kedden a plenáris üléssel párhuzamosan került sor. A pénteki nap a képviselők választókerületi és más közéleti feladatainak ellátására szolgált. Az ülészakok második felében a törvényhozási terhektől függően vagy a politikai viták megtartása miatt gyakoriak a háromnapos ülések. A rendkívüli ülések rendszerint egynaposak. Az ülésnap annyiban különbözhet a naptári naptól, hogy mindig a napirendi pontok megtárgyalásáig tart, azaz időnként csak másnap, éjfél után ér véget.

A plenáris ülés, azaz a teljes ülés az Országgyűlés valamennyi tagjának együttes ülését jelenti. A plenáris ülés az Országgyűlés működésének legfontosabb



színtere. Az Országgyűlés minden fontos hatásköre a plenáris üléshez kapcsolódik. A plenáris ülésen folynak az előterjesztések általános, illetve részletes vitái és ügydöntő jellegű határozatot csak a plénum hozhat. Az Országgyűlés működésének nyilvánossága is elsősorban a plenáris ülésezéshez köthető, s éppen a nyilvánosság révén válnak politikai értelemben jelentősebbé a plenáris üléseken folyó viták a bizottsági vitáknál.

Az ülést az Országgyűlés elnöke hívja össze. Napirendjére a Házbizottság, vagy ha a frakciók között ebben nincs egyetértés, az Országgyűlés elnöke tesz javaslatot. A képviselők felkészülése érdekében garanciális jelentőségű szabály, hogy az ülés napirendjére vonatkozó javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal meg kell küldeni a képviselőknek és az állandó meghívottaknak. A napirendi javaslatban fel kell tüntetni a szavazások várható időpontját.

A napirend elfogadásáról az Országgyűlés dönt, egyszerű többséggel. A napirend módosítására a kormány vagy legalább 10 (korábban 15) képviselő javaslatot nyújthat be, legkésőbb egy órával az ülés kezdete előtt. A javaslat egy-egy napirendi pont levételére vagy új napirendi pont felvételére, vagy adott napirendi pont tárgyalási időpontjának, illetve tárgyalási szakaszának megváltoztatására irányulhat. Az Országgyűlés előbb a napirend megváltoztatására tett javaslatról, majd a Házbizottság, illetőleg az Országgyűlés elnökének javaslatáról szavaz. A napirend elfogadása nélkül nem lehet megtartani az ülést. 1990 óta összesen 8 (az első ciklusban 1, a harmadik ciklusban 5, a negyedik és az ötödik ciklusban 1-1) alkalommal hiúsult meg az ülés. A 8 ülésből 6 rendkívüli ülés lett volna. Míg a rendes ülés esetében azért nem sikerült a napirend elfogadása, mert az ellenzéki képviselők nem szavaztak (a kormánypárti képviselők pedig kevesen voltak), addig az ellenzéki kezdeményezésű rendkívüli ülések a kormánypárti képviselők távolmaradása miatt hiúsultak meg.

### *Az Országgyűlés ülésezési rendje*

Az Országgyűlés ülésezési rendje (a Hárszabály szóhasználatában munkarendje) azt jelenti, hogy milyen gyakorisággal (hetente vagy ritkábban), mely napokon tart plenáris és bizottsági üléseket, mikor kerül sor az interpellációkra és kérdésekre, mely napokon szavaz az Országgyűlés. Mindez

nagyon fontos a képviselők számára, hiszen az ülésezési rend meghatározása tervezhetővé, kiszámíthatóvá teszi a parlamenti munkát.

A Házzsabály erről 1994-ben szűkszavúan rendelkezett oly módon, hogy az Országgyűlés ülészakonkénti és heti munkarendjéről a Házbizottság foglal állást. Garanciális szabályok beépítésére nem volt igény, mivel az első ciklusban konszenzuson alapult a hetenkénti ülésezési rend bevezetése, amelyet a második ciklusban a frakciók újból megerősítettek.

1998/99-ben, a konszenzus felbomlott és az Országgyűlés kormánypárti képviselők többségi döntésével áttért a hetenkéntiről a háromhetes ülésezésre. Az első héten a bizottságok ülészttek, a második héten plenáris ülésre került sor, míg a harmadik hét a képviselői munkára szolgált. A kormánypárti és ellenzéki oldal között az új ülésezési rend éles vitát váltott ki. Az ellenzék úgy ítélte meg, hogyha az Országgyűlés csak háromhetente tart plenáris (és bizottsági) üléseket, csökken a számukra különösen fontos ellenőrzési jogosítványok (mint pl. az interpelláció, az azonnali kérdés, a napirend előtti felszólalás) hatékonysága, mivel azokra ritkábban kerül sor. (A háromhetente tartott plenáris ülések ugyan öt napig tartottak, s különböző arányban növelték az interpellációra, kérdésekre fordított időt, de összességében csökkent a plenáris és bizottsági napok száma, valamint az interpellációra, kérdésekre biztosított idő.) A kormánypártok ezzel szemben a háromhetes ülésezést, a plenáris és bizottsági hetek elválasztását hatékonyabbnak ítélték és az új ülésezési rend előnyének tartották azt is, hogy a képviselők számára alaposabb felkészülést, jobb időgazdálkodást biztosít. A megoldás a kormány számára előnyös volt, mivel csökkent a miniszterek, államtitkárok parlamenti munkaterhe. A kérdés az Alkotmánybíróság elé került. A taláros testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg az Országgyűlés terhére és arra kötelezte, hogy szabályozási feladatának 1999. december 15-ig tegyen eleget. Megállapította, hogy a Házzsabály hiányosan, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének nem megfelelő módon szabályozta a rendes ülészakon belüli ülésezési rendet. Az Alkotmánybíróság garanciális jelentőségűnek ítélte, hogy a minősített többséggel elfogadott Házzsabály rögzítse az Országgyűlés működésére és tárgyalására vonatkozó alapvető és lényeges szabályokat. Az ülésezési rend meghatározása a hatékony parlamenti működés fontos formai követelménye, mert ezáltal a képviselők munkája előrelátható, kiszámítható, s mindennek a garanciális biztosítékait is megteremti.

A frakciók közötti tárgyalások az ülésezési rend szabályozásáról immár három ciklus elteltével sem vezettek eredményre, s a Házzsabály módosításával ez

ideig nem sikerült az Alkotmánybíróság követelményének eleget tenni. A munkarendet övező viták azonban 2002 óta nyugvópontra jutottak. Az Országgyűlés visszatért a hetenkénti üléselési gyakorlatra. A Házsabály meglévő (bár hiányos) rendelkezését alapul véve minden ülészsak elején erről a Házbizottságban egyeztetnek a frakciók, s a legtöbb esetben konszenzusra is jutottak a hetenkénti üléselésést illetően. Ha mégsem (erre a harmadik ciklusban és a negyedik ciklus elején volt példa), akkor az üléselésési rendről az Országgyűlés elnökének javaslatára a T. Ház dönt, egyszerű többséggel. Az elfogadott üléselésési rend a naptár szerint meghatározza a plenáris ülésnapokat, az interpellációs, illetőleg szavazónapokat és a bizottsági ülések időpontját. Felhatalmazza az Országgyűlés elnökét arra is, hogy szükség szerint (pl. politikai viták vagy a törvényhozási terhek miatt) más napokra is összehívja a plenáris ülést. (Az Országgyűlés és a bizottságai féléves, azaz egy ülészsakra szóló munkarendjét a 35. számú ábra mutatja be.)

#### *Az ünnepi ülés (megemlékezések)*

Az Országgyűlésnek, mint legfelsőbb népképviselői szervnek, a jelesebb évfordulók megünneplése révén, fontos szerepe van a nemzet történelmi tudatának erősítésében, hagyományainak ápolásában. A Magyar Köztársaság állami ünnepéről augusztus 20-áról, nemzeti ünnepeinkről március 15-éről és október 23-áról az Országgyűlés törvényt alkotott. Az Országgyűlés esetenként törvénybe iktatja vagy határozatban örökíti meg a jelesebb történelmi személyiségek emlékét, vagy egy nagy jelentőségű esemény napját emléknappá nyilvánítja.

Szimbolikus jelentőségű volt, hogy a rendszerváltást megtestesítő új Országgyűlés 1990-ben az alakuló ülésén első törvényét az 1956-os forradalom és szabadságharc jelentőségének megörökítéséről alkotta meg. A rendszerváltás, a hivatalos ünnepnapokon túl, elengedhetlenné tette az állami jelképek (így a címer) és a kitüntetések átfogó újra szabályozását is.

Az Országgyűlés 1990-ben március 15-e, október 23-a és augusztus 20-a között választva az utóbbit nyilvánította állami ünnepnek a képviselők több mint kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben.

Az Országház és az Országház előtti Kossuth tér fontos színhelye az augusztus 20-ai állami ünnepnek, a nemzeti ünnepeknek és az azokhoz kapcsolódó zászlófelvonásnak, kitüntetési ünnepeknek, fogadásoknak.

Az Országgyűlés megemlékezéseinek, ünnepi rendezvényeinek különböző formái vannak: az ünnepi (vagy emlék-) ülés, az ünnepi megemlékezés és az elnöki megemlékezés. Ennek rendjét – az addigi gyakorlatot is figyelembe véve – a Házbizottság 2007-ben állásfoglalásban határozta meg. A „szabályozás” célja az volt, hogy különbséget tegyen a különböző formájú megemlékezések és ünnepek között, és a Házbizottság révén biztosítsa az ünneplés, megemlékezés méltóságához szükséges konszenzust a Ház kormánypárti és ellenzéki oldala között. A megemlékezések, ünnepek sorából kiemelkedő jelentőségű az Országgyűlés *ünnepi ülése*. Az ünnepi ülés a képviselők *plenáris ülése*, amelyet a nemzeti ünnepeken vagy a nemzet, illetőleg az Országgyűlés története szempontjából fontos események évfordulóján az Országgyűlés üléstermében (kivételesen azon kívül a korabeli országgyűlések színhelyén) tartanak. Ünnepi ülésre az Országgyűlés elnöke, illetőleg a frakciók tesznek javaslatot. Az ünnepi ülést az Országgyűlés elnöke hívja össze a Házbizottság egyetértésével (ahhoz tehát nem elegendő csak a többség szándéka.) Az ünnepi ülésen a köztársasági elnök, a Ház elnöke, esetenként a miniszterelnök tart ünnepi beszédet, és házbizottsági döntéstől függően a frakciók képviselői is felszólalhatnak. (Ilyenkor azonban a közös ünneplésben már eltérő vélemények és hangsúlyok is megjelennek.) Az ülés ünnepélyességét a Himnusz és a Szózat eléneklése, a történelmi zászlók, fanfárok hangja által kísért bevonulása, esetenként alkalomhoz illő szavakat hangsúlyozza. A meghívott vendégek a karzaton foglalnak helyet.

A rendszerváltást követően az 1848-as forradalom 150. évfordulója alkalmából 1998-ban, az 1956-os forradalom évfordulójának megünneplésére 1990-ben és 2002-ben került sor ünnepi ülésre a képviselőházi teremben. Ugyancsak itt tartotta meg ünnepi ülését az Országgyűlés 1999. június 5-én az első népképviselői országgyűlés megalakulásának 150. évfordulója, valamint 2000. május 2-án az első szabadon választott Országgyűlés megalakulásának 10. évfordulója, 2005. május 2-án pedig a 15. évfordulója alkalmából. Az Országházon kívül a debreceni Református Nagytemplomban került sor ünnepi ülésre 1994. december 21-én az Ideiglenes Nemzetgyűlés megalakulásának 50. évfordulója, majd 1999. április 14-én az 1849-es Függetlenségi Nyilatkozat 150. évfordulója alkalmából.

Az Országgyűlés ünnepi ülésétől meg kell különböztetni azokat az *ünnepi megemlékezéseket*, amelyeken (még ha azokra az Országházban kerül is sor) nem az Országgyűlés egésze, hanem tisztségviselői, a frakciók delegációi vagy a meghívásnak eleget tevő képviselők vesznek részt, más neves közéleti személyiségek, esetenként külföldi vendégek mellett. Ezeket az ünnepeket az Országgyűlés más szervekkel együtt szervezi és tartja meg. Az ünnepi

megemlékezésen való parlamenti részvételről, képviseltről – annak jellegétől függően – a Házbizottság állást foglal, vagy arról tájékoztatást kap. Ilyen ünnepi megemlékezésre, illetve ünnepségre került sor a felsőházi teremben 2000. január 1-én, a Szent Korona Országházba történő elhelyezése és az államalapítás millenniumi évfordulójára rendezett állami ünnepek keretében, valamint 2005-ben a II. világháború befejezésének 60. évfordulója alkalmából. Az Országházon kívül az Országgyűlés delegációjának részvételével került sor Ópusztaszeren 1996-ban a milicentenáriumi ünnepekre („Népképviseleti szervek ünnepe”), majd 2005-ben a szécsényi, 2007-ben az ónódi, 2008-ban pedig a sárospataki országgyűlések 300. évfordulója alkalmából rendezett ünnepekre. Az ünnepi megemlékezéseken való parlamenti részvételről, képviseltről a Házbizottság foglal állást.

A parlamenti megemlékezés leggyakoribb formája az ún. *elnöki megemlékezés*. Ilyenkor az Országgyűlés elnöke a nemzet történelme szempontjából kiemelkedő jelentőségű események vagy személyiség születésének évfordulója vagy halála alkalmából, más kegyeleti okból az ülés(nap) megnyitását követően rövid felszólalást tart. A felszólalás oka nemzetközi esemény is lehet. A megemlékezésről az elnök előzetesen tájékoztatja a Házbizottságot. A megemlékezés során csak a Ház elnöke vagy az ülést vezető elnök kérheti fel az Országgyűlést néma felállásra. Az a Házsabályban biztosított lehetőség, hogy a miniszterelnök és a miniszterek a kormány nevében bármikor felszólalhatnak lehetővé teszi, hogy az ülést megszakítva tájékoztassák az Országgyűlést a rendkívüli eseményekről, így a súlyos tömegkatasztrófákról, tragédiákról. A képviselők néma felállással róják le kegyeletüket az elhunytakért.

### **Az Országgyűlés tanácskozási rendje**

A legtöbb európai parlamenthez hasonlóan az Országgyűlés működését is a kormánypárti és az ellenzéki honatyák élénk, gyakran heves vitái jellemzik. Ez így is van rendjén: az Országgyűlésnek közjogi feladatai mellett olyan politikai funkciói is vannak, mint hogy jelenítse meg a társadalomban meglévő fontosabb politikai nézeteket és véleményeket. A vita a politikai élet és a parlament működésének kulcsfontosságú eszköze. A parlamenti szópárbajok azonban meghatározott szabályok szerint, a szólásszabadságot biztosító, de a hatékonyság követelményét is érvényesítő eljárási rendben zajlanak.

Az Országgyűlés tanácskozási rendjéről, így a vita és a határozathozatal alapvető szabályairól az Alkotmány rendelkezik, a részletes szabályait pedig a

Házsabály állapítja meg. Ezek minősített többséggel elfogadott, „időtálló” szabályok.

A működési szabályok közül különösen fontosak a törvények tárgyalására és elfogadására vonatkozó rendelkezések, mivel azok a parlament egyik alapvető funkciójának kereteit jelölik ki. A határozati javaslatok és más indítványok tárgyalása során is alapvetően e szabályok az irányadóak. Az indítványok bemutatása után az alábbiakban ezt tekintjük át, a korábbiaknál részletesebben.

### *Az indítványok*

Az indítvány a tanácskozó testület elé terjesztett javaslat. A Házsabály azokat az írásban megfogalmazott javaslatokat tekinti indítványnak, amelyek az Országgyűlés tárgysorozatába kerülnek, azaz amelyeket a T. Ház megtárgyal.

Az indítványok kétféleképpen lehetnek: *önálló* indítványok és *nem önálló* indítványok.

Önálló indítvány az a javaslat, amely az Országgyűlés ülésén napirendi pont lehet. Ilyen a törvényjavaslat, a határozati javaslat, a politikai nyilatkozattervezet, a jelentés, az interpelláció és a kérdés. Vannak olyan javaslatok, amelyeket a Házsabály ugyan nem sorol fel az önálló indítványok között, mégis az Országgyűlés tárgysorozatába kerülnek. Tipikusan ilyenek a személyi javaslatok (jelölések), amelyek alapján az Országgyűlés különböző tisztségeket tölt be. De a parlamentnek meg kell tárgyalnia, és döntenie kell a népi kezdeményezésekről és a népszavazásra vonatkozó javaslatokról is.

Nem önálló indítványnak azokat a javaslatokat nevezzük, amelyek az önálló indítványokhoz, illetőleg azok tárgyalásához kapcsolódnak. Ilyen a módosító javaslat, a bizottsági ajánlás, a sürgős, illetőleg a kivételes tárgyalást kérő indítvány.

A Házsabály az általa felsorolt indítványokat definiálja, meghatározza jellemzőit és azt is, hogy ki terjesztheti elő azokat. Valamennyi indítványt az Országgyűlés elnökéhez kell benyújtani. Az indítványokat a Főtitkárság Iromány-nyilvántartó osztálya folyó sorszámozással beiktatja. Az önálló indítványok az indítvány típusára utaló főszámot kapnak (pl. T=törvényjavaslat, H=határozat), a nem önálló indítványokat pedig alszámon iktatják.

Az iktatott indítványt régi parlamenti kifejezéssel irománynak nevezzük. Az irományokat a Parlamenti Információs Rendszer tartja nyilván és azokat az

Országgyűlés honlapján bárki megismerheti. Az önálló indítványoknak alkalmasnak kell lenniük a tárgyalásra és a határozathozatalra. Az Országgyűlés elnöke visszautasíthatja azokat az indítványokat, amelyeket nem szabályszerű formában nyújtottak be. Ez ritkán fordul elő, mivel a főtitkár megbízásából az erre jogosult munkatársai, ha ilyet észlelnek, erre felhívják a benyújtók figyelmét.

### *A viták*

Az Országgyűlés hagyományos munkamódszere – más parlamentekhez hasonlóan –, hogy a benyújtott javaslatokat bizottsági előkészítés után plenáris ülésén megvitatja, majd szavazással dönt elfogadásukról. A parlamenti munka célja a döntéshozatal. Ebben természetesen a két oldal képviselői a javaslatoktól is függően nem feltétlenül vagy nem egyformán érdekeltek. A tárgyalási rend szabályozása e körülményekre is figyelemmel van. A Hárszabály a demokratikus vita, a képviselői szólásszabadság, továbbá a kisebbség védelmének elvét igyekszik összehangolni a többségi döntéshozatal és a hatékonyság elvével.

A Hárszabály nem rendelkezik arról, hogy a plenáris ülésen hány képviselő jelenléte szükséges a tanácskozásképeséghez. Ad absurdum az előterjesztő és egy képviselő részvételével is folyhat a vita.

Az előterjesztések tárgyalásának tipikus menete az általános vita, a részletes vita, a módosító javaslatokról történő szavazás és a zárószavazás. Ha a módosító javaslatok megszavazása során valamilyen hiba történt és ennek kijavítására módosító javaslatot nyújtottak be, záróvitára is sor kerül, majd ezt követi a zárószavazás.

Az általános vita a leggyakoribb vitaforma. A törvény-, illetve a határozati javaslatok, a politikai nyilatkozatok plenáris tárgyalásának első szakasza az általános vita. Ha van módosító javaslat – és ez a tipikus – sor kerül a részletes vitára is. A beszámolóknak és a jelentéseknek, továbbá a népszavazásra vonatkozó javaslatoknak és a népi kezdeményezéseknek azonban csak általános vitája van. Ezekhez az indítványokhoz ugyanis nem lehet módosító javaslatot benyújtani, így nincs szükség a részletes vitára. Az általános vitához hasonlóan zajlik a politikai vita is, azzal a különbséggel, hogy mivel e vitát a bizottságoknak nem kell előkészíteniük, így előadót sem állítanak. A politikai vitát nem követi határozathozatal.

Az általános vita menete a következő:

- az előterjesztő expozéja,
- a kormány képviselőjének felszólalása (ha nem ő az előterjesztő),
- a bizottsági előadók felszólalása és a bizottsági kisebbségi vélemények ismertetése,
- a frakciók vezérszónokainak felszólalásai (ha az Országgyűlés a Házbizottság javaslatára vezérszónoki rendben tárgyalja az indítványt),
- a képviselők felszólalásai, ismételt felszólalásai, illetve kétperces észrevételei,
- az előterjesztő válasza.

Ha az indítványt a kormány terjesztette elő, a miniszter (illetve az államtitkár) távollétében azt indítványt az Országgyűlés nem tárgyalhatja. A bizottsági, illetőleg a képviselői indítvány esetében ilyen kötelezettséget nem ír elő a Hárszabály, de kétségtelen, hogy előterjesztő nélkül nem lehet a javaslatról érdemi vitát lefolytatni.

Ha nem a kormány az előterjesztő, úgy az „expozét” követően elsőként ő kap szót. Nem köteles felszólalni az általános vitában, de legkésőbb a határozathozatal előtt nyilatkoznia kell arról, hogy támogatja-e az indítvány elfogadását.

A miniszter felszólalása után a kijelölt bizottságok előadói ismertethetik a bizottság álláspontját. Ha a bizottsági ülésen a kisebbségben maradt bizottsági tagok ezt bejelentették, a plenáris ülésen kisebbségi véleményt terjeszthetnek elő. 2008-tól a Hárszabály is rögzítette azt a gyakorlatot, hogy a ki nem jelölt, de az előterjesztés által hatáskörében érintett bizottság is állíthat előadót és kisebbségi álláspont szintén elhangozhat. Mind a bizottsági, mind pedig a kisebbségi vélemény csak olyan elemeket tartalmazhat, amelyek a bizottsági vitában elhangzottak, hiszen az Országgyűlést erről kell tájékoztatniuk.

A jelentősebb törvényjavaslatok vitájában először a frakciók vezérszónokai szólalnak fel. A vezérszónoki rendszer lényege az, hogy a vita elején a frakcióvélemények hangzanak el az előterjesztésről meghatározott időkeretben. A vezérszónoki felszólalások rendjét 1990–1994-es ciklusban a Házbizottság állásfoglalásai alakították ki. Ezzel a televíziós közvetítésekhez is jobban lehetett alkalmazkodni, mivel a vita egészének közvetítésére legtöbbször nem volt mód. A legutóbbi hárszabály-módosítás ezt a több mint másfél évtizedes gyakorlatot építette be a Hárszabályba. Új eleme a szabályozásnak, hogy



kötelező a vezérszónoki tárgyalás, ha azt bármely frakció kezdeményezi a Házbizottság ülése előtt. A vezérszónokok a frakciók erőssorrendje szerint, illetőleg kormánypárti-ellenzéki váltakozó sorrendben követik egymást. A vezérszónoklatok közben nincs kétperces észrevétel és a kormány tagja sem él a soron kívüli megszólalás jogával, de ezt követően már egymás felszólalásaira is lehet reagálni.

A vezérszónokokat követően szólal fel a többi képviselő. Lehetőség szerint egymás után egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselő kap szót, mindig más-más képviselőcsoportból. A kormánypárti-ellenzéki váltakozás mellett a felszólalás sorrendjét szintén a frakciók erőssorrendje határozza meg.

A képviselők felszólalási szándékukat előzetesen írásban vagy a vita során gombnyomással jelzik. Először az írásban, majd a gombnyomással jelentkezők kapnak szót, lehetőleg váltakozó sorrendben. A képviselők alapvető joga, hogy felszólalhatnak a vitában. Ismételt felszólalásra az elnök ad engedélyt. Az elnök szinte kivétel nélkül módot ad a második felszólalásra is, de csak azután, ha már minden írásban előzetesen jelentkezett képviselő felszólalt. Egy-egy felszólalásra a képviselők két percben reagálhatnak.

Ha a Házsabály kivételt nem tesz, a kormány nevében a kormány tagja bármikor (azaz soron kívül) felszólalhat. Akkor is, ha az előterjesztést egy bizottság vagy egy képviselő nyújtotta be. Ha viszont a kormány nyújtotta be az indítványt, az expozét tartó miniszter képviseli a kormányt, így őt illeti meg a felszólalás joga.

A vitában részt vehetnek még az Országgyűlés ülésének állandó részvevői is. A kormány tagjain kívül az állandó meghívottak ritkán vesznek részt a vitában, de volt már példa arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke felszólalt a költségvetési vitában, az Alkotmánybíróság elnöke az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat vitájában, az ombudsmanok pedig egy-egy feladatkörükkel összefüggő törvényjavaslat vagy beszámoló (pl. a klímátörvény, illetőleg a hazai kisebbségek helyzetéről szóló kormánybeszámoló) vitájában. Az Európai Parlament magyar képviselői is felszólalhatnak a plenáris ülésen, de csak az uniós témájú napirendi pontok vitájában.

Ha több felszólaló már nem jelentkezett, és a vita várható lezárását a napirend tartalmazza, az elnök lezárja az általános vitát. A kialakult gyakorlat szerint, ha ezt valamelyik képviselő kéri – a módosító javaslatok házsabályszerű benyújtása érdekében – a vita lezárását elhalasztja meghatározott időpontig vagy az ülésnap, kivételesen az ülés végéig.

Házzsabályunk ismeri a klotúr (berekesztés) 19. századra visszavezethető parlamenti intézményét is. E szerint a vita kivételesen akkor is lezárható, ha még nem minden jelentkező szólalt fel. Ha valamennyi frakciónak, illetőleg egy független képviselőnek lehetősége volt kifejtteni álláspontját (legalább egy képviselője felszólalt), az indítvány előterjesztője vagy legalább tíz (korábban tizenöt) képviselő írásban javasolhatja a vita lezárását. Az Országgyűlés erről vita nélkül határoz. Ha az elnök lezárta a vitát, frakciónként még egy-egy képviselő és a kijelölt bizottság előadója legfeljebb öt percen felszólalhat. Nem lehet azonban ily módon lezárni az általános vitát, ha az tárgyalási időkeretben zajlik, hiszen az időkeret önmagában is a vita korlátozása. A részletes vita lezárása csak a tárgyalás alatt álló részre és nem a vita egészére vonatkozhat.

Az általános vita lezárását a kormánypárti képviselők kezdeményezik, de nagyon ritkán. A részletes vita lezárását 1994 óta még senki sem javasolta.

Egy előterjesztésnek csak akkor van részletes vitája, ha ahhoz módosító javaslatot nyújtottak be. Ellenkező esetben az általános vitát már a határozathozatal követi. Ha a kijelölt bizottságok megtárgyalták a módosító javaslatokat, és az Országgyűlés a törvényjavaslatot részletes vitára bocsátotta, sor kerülhet a részletes vitára. A részletes vitára bocsátáshoz elegendő az egyszerű többség. (Nagyon ritkán, de előfordult már, hogy a kormánypárti képviselők egy-egy ellenzéki indítványt nem bocsátottak részletes vitára, s ez az indítvány „halálát” jelentette.)

Az általános vita és a részletes vita tartalma jelentősen eltér egymástól. Az alapvető különbség az, hogy amíg az általános vitába „minden belefér”, addig a részletes vita tárgya csak a módosító javaslat, illetve az előterjesztés módosítandó része, valamint a bizottsági és előterjesztői állásfoglalás lehet. A bizottságok ajánlásában mindez megtalálható. A részletes vitában felszólalók többsége ügyel arra, hogy mondandója a fenti keretek között maradjon. Előfordul azonban, hogy egyes képviselők eltérnek ettől. Ilyenkor az elnök figyelmezteti a felszólalót a részletes vita szabályaira és arra, hogy térjen a tárgyra.

A Házzsabály a részletes vita szakaszolását írja elő, mégpedig minden önálló rendelkezésre (§-ra) vonatkozóan. Annak érdekében, hogy ne töredezzon szét a vita, össze lehet vonni az egyes rendelkezések tárgyalását. A tárgyalási szakaszokat úgy alakítják ki, hogy azok valamilyen egységet képezzenek. Ez lehet egy-egy rész vagy fejezet, máskor egy szabályozási tárgy vagy jogintézmény. Az elnök mindig javaslatot tesz a vita szakaszolására, amelyet a képviselők előzetesen megismerhetnek. A javaslatról az Országgyűlés

szavazással dönt. Ügyrendi javaslat alapján másképpen is lehet dönteni. A részletes vitában is váltakozó sorrendben követik egymást a felszólalók.

Az egyes vitaszakaszok végén az elnök lezárja azok vitáját, majd az utolsó vitaszakasz befejezésekor a részletes vita egészét is. Ez a képviselők számára egyben a kapcsolódó módosító javaslatok benyújtásának a határideje is. A részletes vita lezárását követően az elnök az előterjesztőnek felkínálja a válaszadási lehetőséget: mikor kíván zárszót mondani, most vagy később, a szavazás előtt.

A záróvitára is a részletes vita szabályait kell alkalmazni. Záróvitára csak akkor kerül sor, ha a már megszavazott rendelkezéshez kapcsolódóan az ún. „koherenciavar”, azaz valamilyen törvényalkotási hiba kiküszöbölésére a képviselők vagy az előterjesztő módosító javaslatot nyújtanak be. Ezeket az Alkotmányügyi bizottság a költségvetési és a zárszámadási törvényjavaslatok esetében pedig még a Költségvetési bizottság is megtárgyalja. A záróvitára, majd a szavazásra szintén a bizottsági ajánlás alapján kerül sor.

#### *A felszólalási és a tárgyalási időkeretek*

A beszédidő szabályozása az idővel való gazdálkodást, végső soron a hatékonyabb parlamenti munkát szolgálja. Az európai parlamentek többségéhez hasonlóan az Országgyűlés is ismeri és alkalmazza az előterjesztések időkeretben való tárgyalását, illetőleg az egyes felszólalások időtartamának meghatározását.

A *felszólalási* időkerettel az Országgyűlés azt szabályozza, hogy egy-egy képviselő beszédideje milyen hosszú lehet.

A *tárgyalási* időkeret az, amikor a parlament meghatározza, hogy egy előterjesztés megvitatására mennyi időt fordít (pl. 8 óra, 10 óra, 15 óra, 30 óra).

Mind a tárgyalási, mind a felszólalási időkeret az idővel való gazdálkodást, végső soron a hatékonyabb parlamenti munkát szolgálja. Mivel azonban alapvető képviselői jogot, a szólásszabadságot érinti (bizonyos értelemben korlátozza), fontos, hogy a garanciákat a Házzsabály rögzítse.

Tekintsük át röviden az időkeretes tárgyalás bevezetésének történetét.<sup>12</sup> Az 1990–1994-es ciklusban csak ritkán, kizárólag a vezérszónoki felszólalásokra határozott meg időkeretet a Házbizottság. Ennek az volt az oka, hogy a

vezérszónoklatok mindegyike beleférjen a televízió közvetítési idejébe. A rendelkezésre álló „tv-időt” kellett elosztani a frakciók között, és a vezérszónokok azonos időtartamban (általában 15 vagy 20 percben) fejthették ki a frakció álláspontját. Az Országgyűlés elnöke többször tett kísérletet arra, hogy az Országgyűlés vezesse be a tárgyalási, illetőleg a felszólalási időkeretet. A Házbizottságban azonban ezek a kezdeményezések nem kaptak egyhangú támogatást, egyes ellenzéki frakciók a korlátozással elvi megfontolásból nem értettek egyet. A ciklus végén viszont már konszenzus alakult ki az Ügyrendi bizottságban a Házsabály jelentős módosításáról, amely bevezette volna az időkeretes tárgyalást is. A javaslat tárgyalása azonban elakadt.

Az 1994–1998-as ciklus elején az Országgyűlés új Házsabályt fogadott el, amely szabályozta a tárgyalási időkeretet. A Ház ezt kezdetben elsősorban a költségvetési törvényjavaslat vitája során alkalmazta, illetve azokban az esetekben, amikor egy konfliktusosnak ígérkező törvényjavaslatot határidőre kellett elfogadni. A Házsabály arról is rendelkezett, hogy a Házbizottság az ülések napirendje mellett javaslatot tehet az Országgyűlésnek a felszólalási időkeretekre is, de ennek szabályait, garanciáit nem rögzítette. A beszédidő meghatározása azonban nem vált általános gyakorlattá. Az egyes képviselői felszólalások időtartamának korlátozására (a vezérszónokokon túl), csak akkor került sor, ha ezzel a Házbizottságban minden frakció egyetértett. A vezérszónoki rendszert egyébként a ciklus második felében átalakították, mivel a két kormánypárti frakció hátrányosnak tartotta, hogy noha kétharmados többségük van a parlamentben feleannyi idejük sincs, mint az öt ellenzéki frakció vezérszónokának.

Az 1998–2002-es ciklusban a parlament áttért a háromhetes üléselésre. Olykor 10–15 törvényjavaslat általános vitája jellemzően egy héten belül lezajlott, így a hatékonyabb időgazdálkodás érdekében az Országgyűlés szinte minden előterjesztés általános vitájában időkeretet szabott meg a felszólalásokra. Részletes viták esetén azonban ritkán került sor felszólalási időkeret meghatározására.

A 2002–2006-os és a jelenlegi ciklusban az Országgyűlés folytatta, és még szélesebb körűvé tette a felszólalási időkeret alkalmazását. A frakciók ezt nem kifogásolták, sőt gyakorlattá vált, hogy a részletes vitában is időkeretet határozott meg a Házbizottság.

Az Alkotmánybíróság 2006-ban egy ellenzéki képviselő indítványa nyomán úgy döntött: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést követett el azzal, hogy a Házsabályban nem rögzítette a felszólalási időkereteket.

A Hárszabály legutóbbi módosítása már a felszólalási időkeretet is részletesen szabályozta, és ezzel megszüntette a mulasztást. Rögzítette a felszólalási időkeret garanciáit, azaz, hogy a különböző típusú vitákban és felszólalások esetén mi az az időtartam, amelynél az időkeret nem lehet kevesebb. Az általános vitában 15, 20, illetőleg 30 perc, a részletes vitában 6, 10, 15 perc, a kivételes eljárásban pedig 15 perc. A képviselő kérésére az elnök 1 perccel meghosszabbíthatja az időkeretet.

A Házbizottság ülésére javaslat készül az egyes napirendi pontokhoz kapcsolódó felszólalási időkeretekre. Szükség szerint a frakciók képviselői azt módosítják, majd jóváhagyják. Az Országgyűlés erről a napirendi javaslat elfogadásával együtt szavaz. Az európai parlamentek többségéhez hasonlóan tehát a legtöbb vitában ma már az Országgyűlés is megszabja a beszédidőt.

Az Országgyűlés egy előterjesztés vitájára *tárgyalási* időkeretet határozhat meg. Ezzel kiszámíthatóvá teszi a vita időtartamát, mivel az időkeret lejártával a vita véget ér. Az előterjesztő nyitó- és záróbeszédén, és a bizottsági előadók felszólalásán kívül minden további megszólalás e keret terhére történhet. Az időkeretet a frakciók között úgy kell felosztani, hogy a kormánypárti és az ellenzéki képviselőknek együttesen azonos idő jusson. Az időkeret felét a frakciók között egyenlően, a másik felét létszámarányosan kell felosztani. A független képviselőket az ellenzéki képviselők közé kell számítani. A legkisebb frakció is legalább harminc percre jogosult. A Hárszabály néhány esetben magasabb minimumkereteket állapít meg. Így például a költségvetés vitájánál 30 óránál, a zárszámadás esetén 15 óránál, a kormányprogram tárgyalása, illetve a kormány beszámolójának során 10-10 óránál kevesebb nem lehet. A frakciók az időkeretüket a képviselők között maguk osztják szét. A vita közben az idő múlását az ülésterem kijelző tábláján minden résztvevő nyomon követheti. Egyik frakció a másikkal átadhatja időkeretének egy részét.

### *Ügyrendi javaslatok (felszólalás)*

A tárgyalás során követett eljárást a képviselők is alakíthatják minden olyan kérdésben, amelyet egyébként a Hárszabály „nem cövekel ki”. Ennek eszköze az ügyrendi javaslat. A napirendet vagy a tárgyalt napirendi pontot érintően bármelyik képviselő, bármikor egy percben ügyrendi javaslatot tehet, amelyet két percben indokolhat. A frakció egy-egy képviselőjének és egy független képviselő kétperces hozzászólását követően az Országgyűlés a javaslatról vita nélkül határoz.

*Ügyrendi javaslat* a plenáris ülés vezetésével, rendjével összefüggő, a tárgyaltnapirendi pontot érdemben nem érintő eljárási kérdésre vonatkozó indítvány, amely döntést igényel. *Ügyrendi javaslat* például, ha a képviselő az elnökétől eltérő javaslatot tesz a részletes vita szerkezetére.

Nem *ügyrendi javaslat* azonban:

- a vélemény megfogalmazása. Az *ügyrendi felszólalónak* mindig javaslatot kell tennie, amelyről határozni lehet.
- a Házszabályba már beépített *ügyrendi jellegű eljárás indítványozása*. Ezeket ugyanis, ha a házszabályi feltételek megvalósultak az elnöknek teljesíteni kell anélkül, hogy ehhez a frakciók hozzászólnának, vagy erről az Országgyűlés külön döntene. (Ilyen például a vita lezárása, a tárgyalási szünet elrendelése, vagy a kézfelemeléssel történő szavazás megismétlése gépi szavazással.)

A napirenden kívüli *felszólalások* kapcsán nem lehet *ügyrendi javaslatot* tenni. Nem lehet *ügyrendi javaslatra* szavazással megváltoztatni azt, amiről az Országgyűlés a napirend elfogadásával már határozott.

A parlamenti gyakorlatban az *ügyrendi felszólalás* is része a kormánypárti vagy ellenzéki oldal „taktikai eszköztárának”, amellyel a vita és a határozathozatal során élnek. Olykor az *ügyrendi felszólalás soronkívüliségét* arra használják fel, hogy a plenáris ülés nyilvánossága előtt adjanak hangot tiltakozásuknak (pl. amikor az ellenzéki frakció *felszólalója* megindokolja kivonulásukat az ülésteremből.)

### *A határozathozatal*

A törvényjavaslatok és más indítványok elfogadása *határozathozattal* történik. Az Országgyűlés előbb a módosító javaslatokról szavaz, majd legalább öt nap elteltével kerül sor a zárószavazásra. (A szavazással, a döntések típusával és a minősített többség kérdésével a későbbiekben még részletesebben is foglalkozunk. Itt a tárgyalási rendbe illesztve mutatjuk be röviden főbb szabályait és menetét.)

A *határozathozatal* alapját a módosító javaslatokat és a hozzájuk tartozó információkat magában foglaló bizottsági ajánlás és kiegészítő ajánlás képezi.

Az előterjesztő (az esetek többségében a kormány) a szavazást megelőzően legkésőbb két nappal tájékoztatja a frakcióvezetőket, hogy a módosító javaslatok közül melyeket támogatja. Ez az úgynevezett „támogatott sor”. Az előterjesztő képviselője már a bizottsági üléseken nyilatkozik arról, hogy a

módosító javaslatok közül melyekkel ért egyet. E nyilatkozata azonban nem köti, azt később, a támogatott sor megadásakor megváltoztathatja.

A határozathozatal során az Országgyűlés először az előterjesztő által támogatott javaslatokról dönt egyetlen szavazással. Ezt követően (a törvényjavaslat szerkezeti rendjét követve) azokról a módosító javaslatokról szavaz, amelyekről a frakciók (vagy legalább 10 képviselő) külön szavazást kértek, majd azokról a módosító indítványokról, amelyekről az elfogadott módosító javaslatok ismeretében még szavazni lehet. Ezenkívül minden frakció öt olyan módosító javaslatról is szavazást kérhet, amelyek egyik bizottságban sem kapták meg az egyharmados támogatást.

A zárószavazás az általános szabályok szerint történik. Először a hibát kiküszöbölő módosító javaslatokról dönt az Országgyűlés, majd a zárószavazásra kerül sor. Amennyiben a normaszöveg kétharmados és egyszerű többséggel megszavazható részt is tartalmaz, úgy a törvény megalkotása két gombnyomást igényel.

Vannak azonban olyan határozathozatalok, amelyeket nem előz meg vita, illetőleg olyanok is, ahol a vitát a Házszabály korlátozza. Meghatározza például, hogy frakciónként csak egy-egy képviselő szólalhat fel. A Ház rendszerint akkor mellőzi a vitát, ha a tárgyalási renddel összefüggő eljárási kérdésekről, például a sürgős tárgyalásról vagy a kivételes eljárásról dönt. A személyi döntések meghozatala is egyszerű. A köztársasági elnök, az alkotmánybírák, az országgyűlési biztosok és az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása csak a határozathozatalból (titkos szavazásból) áll, vitára nem kerül sor.

#### *A határozatképesség*

A döntéshozatal feltétele a határozatképesség. Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha képviselőinek több mint fele, illetőleg – ha az Alkotmány vagy más törvény ettől eltérően határozza meg a határozatképességet – meghatározott számú képviselő jelen van. Az ülést vezető elnök a pulpituson elhelyezett monitoron ellenőrzi, hogy hány képviselő szavazókártyája aktív, azaz kész a szavazásra. Ha azt állapítja meg, hogy az ülés nem határozatképes, meg kell kísérelnie annak helyreállítását. A frakcióvezetők segítségét kéri, és az ülésterembe érkező képviselőkre figyelemmel újból elrendeli a szavazást. Az elnöknek kell megítélnie, hogy adott esetben helyreállítható-e a határozatképesség.

A döntésképtelenségnek ugyanis gyakran nem a képviselők fegyelmezetlensége az oka, hanem az ellenzéki vagy ritkábban a kormánypárti frakciók tudatosan idézik elő a határozatképtelenséget. Az ellenzéki frakciók (képviselek) egyes szavazások előtt, a tiltakozás jeleként, kivonulnak az ülésteremből, vagy bennmaradnak, de nem szavaznak. Ez határozatképtelenséget idézhet elő, ha a kormánypárti képviselők hiányoznak, vagy kisebbségi kormányzás esetén, amikor nincs is kormánytöbbség. Előfordulhat azonban, hogy egyes ellenzéki vagy független képviselők (a „nem” vagy a „tartózkodom”) szavazatukkal elősegítik a határozatképeséget. Fordított eset, amikor az ellenzék által kezdeményezett rendkívüli ülés megtartása azért hiúsult meg, mert a kormánypárti képviselők nem vettek részt a napirendről való szavazásban.

Amennyiben még ugyanaznap helyreáll a határozatképeség, az elnöknek ismételtel el kell rendelnie a szavazást. Ha a határozatképeség nem állítható helyre, az elnök elhalasztja a szavazást és a bejelentés nélkül távol lévő képviselők névsorát a következő ülésen közzéteszi.

#### *A szavazás módjai*

Az Országgyűlés 1990-től, fokozatosan ésszerű tárgyalási és határozathozatali rendet alakított ki. A szavazásokat a többnapos ülések egy meghatározott napjára, ezen belül is az interpellációk tárgyalását, illetve a határozathozatalok megkezdését mindig ugyanarra az időpontra tűzte ki. 2002 óta főszabályként az összes szavazásra (így a napirend elfogadására, az interpellációkra adott válaszok megszavazására, a határozathozatalokra és a személyi döntésekre) mindig hétfő délután kerül sor. E megoldás nagymértékben elősegítette a határozatképeség biztosítását.

A parlamentek, így az Országgyűlés is kétféle szavazási módot alkalmaz, a *nyílt* és a *titkos* szavazást.

A *nyílt* szavazás során a képviselő az „igen”, a „nem” vagy a „tartózkodom” lehetőségek között választhat. A nyílt szavazás rendszerint szavazatszámoló géppel történik. Csak a napirend elfogadásáról, a részletes vita szerkezetéről és az ügyrendi javaslatokról szavaznak kézfelemeléssel a képviselők. Ha azonban a szavazás eredményének megállapítása kétséges, bármely képviselő kérésére a szavazást meg kell ismételni a szavazatszámoló géppel. Fontos szabály, hogy más esetekben – még ha a képviselő tévedett is – nem lehet megismételni a szavazást. (A tévesen szavazó képviselő kérheti ugyan, hogy az erről szóló nyilatkozatát a Ház elnöke mellékelje a szavazásról készült listához, de ez sem a leadott szavazatát, sem a szavazás eredményét már nem befolyásolja.)



A nyílt szavazás ritkán alkalmazott formája a *név szerinti* szavazás. Ilyenkor a képviselők ábécésorrendben, egymást követően helyükön felállva szóban közlik döntésüket. A név szerinti szavazásra érdemi döntéseknél kerülhet sor. Nem lehet így szavazni az ügyrendi javaslatokról (így például a napirend kiegészítéséről) és a bizottságok megválasztásáról. Az ellenzék gyakrabban kér név szerinti szavazást mint a kormánypártok. (Az 1990 óta megejtett 90 név szerinti szavazás 90%-át az ellenzéki képviselők indítványozták.) A név szerinti szavazásnak elsősorban demonstratív jellege van. Jelzi, hogy egy frakció számára az adott törvény- vagy módosító javaslat különösen fontos vagy éppen vitatható. A név szerinti szavazással a másik oldal képviselőit arra „kényszerítik”, hogy egyenként leadott szavazatukat nyíltan felvállalják, remélve, hogy ez egyeseket elbizonytalanít. A frakciófegyelem miatt azonban ritkán fordul elő „átszavazás”. Egyébként 1989 szeptemberétől a parlamenti információs rendszer azonosítható módon rögzíti a szavazások eredményét, így minden géppel történt szavazás egyben „név szerinti” szavazás is. Ez a rendszer teszi lehetővé pl. a szavazástól való távollét nyilvántartását is, továbbá a „kiszavazási hajlandóság” vizsgálatát a frakciókon belül, illetőleg között.

Az Alkotmány, más törvények, illetőleg a Hárszabály rendelkezései alapján az Országgyűlés a különböző közjogi tisztségviselőket és saját tisztségviselőit *titkos* szavazással választja meg. (E törvényi vagy hárszabályi felhatalmazáson kívül az Országgyűlés nem dönthet úgy, hogy más javaslatokról is titkos szavazással határoz.) A titkos szavazás a képviselő-választáshoz hasonlóan borítékban elhelyezett szavazólap és urna igénybevételével történik. A titkos szavazással történő választásnál csak igennel vagy nemmel lehet szavazni. A jegyzők szavazatszámoló bizottságként járnak el. A titkos szavazás rendjét – a hárszabályi rendelkezések alapulvételével – a Hársbizottság határozza meg.

Az Országgyűlés a javaslatokról többségi szavazással dönt. A megkívánt többség lehet:

- egyszerű többség,
- abszolút többség vagy
- minősített többség.

Az Országgyűlés legtöbbször *egyszerű többséggel* határoz, így a törvényjavaslatok zömét is egyszerű többséggel fogadja el. A határozatképességhez a képviselők több mint felének jelenléte szükséges. Ha a jelen levő képviselők több mint fele igennel szavazott, a javaslatot az Országgyűlés elfogadta.

Egyszerű többség esetén szavazategyenlőség is előfordulhat: ugyanannyi az „igen” szavazatok száma, mint a „nem” és „tartózkodom” együttvéve. (A tartózkodás ugyanis beszámít az eredménybe, és nem azt jelenti, hogy a képviselő nem vesz részt a szavazásban.) Ha szavazategyenlőség van, nyílt szavazás esetén az ülésvezető elnök szavazata dönt, titkos szavazás esetén pedig a szavazást meg kell ismételni. A kisebbségi kormányzás idején gyakoribbá vált a szoros szavazás és a szavazategyenlőség is. 1990 óta összesen 27-szer kellett az ülésvezető elnöknek döntenie, ebből 21-szer a legutóbbi ciklusban, a kisebbségi kormányzás ideje alatt.

Az *abszolút többség* az összes (tehát a megválasztott) képviselők többsége. Ha mind a 386 mandátumnak van gazdája, az legalább 194 képviselő (50%+1) igen szavazatát jelenti. Az ilyen szavazati arányhoz kötött döntésre meglehetősen ritkán kerül sor. Az Alkotmány szerint abszolút többséggel kell megválasztani a miniszterelnököt (egyszerre a kormány programjának elfogadásával) és értelemszerűen ilyen szavazati arány kell a bizalmi, illetőleg a bizalmatlansági indítvány elfogadásához is. Abszolút többséggel kell megválasztani az Országos Rádió és Televízió Testület elnökét és tagjait, a média-közalapítványok elnökségi tagjait és ellenőrző testületeit, továbbá a MTI Részvénytársaság Tulajdoni Tanácsadó Testület tagjait.

#### *A minősített többséget igénylő döntések*

Az Alkotmány, illetőleg a Hárszabály a határozathozatalhoz szükséges többséget esetenként az általános szabálytól eltérően állapítja meg: magasabb szavazati arányhoz köti a törvényjavaslat elfogadását, bizonyos tisztségek betöltését, a Hárszabály pedig egy-egy parlamenti eljárással kapcsolatosan ír elő ilyen döntést. Ez az úgynevezett minősített többséget igénylő döntés. A minősített többséget a jogalkotó kétféleképpen határozza meg: vagy az összes, vagy a jelen lévő képviselőkhez viszonyítva ír elő magasabb arányt.

Az Alkotmány megalkotásához és módosításához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata kell. Az alapvető emberi jogokat biztosító törvények elfogadását az Alkotmány a *jelen lévő* országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához köti. Ugyanilyen szavazataránnyal kell megalkotni az államszervezet alapvető intézményeiről szóló törvényeket: így például az Alkotmánybíróságról, az Állami Számvevőszékről, a bíróságokról, a rendőrségről és az önkormányzatokról szóló törvényeket. Fontos alkotmányos intézmények vezetőinek, így pl. a Legfelsőbb Bíróság elnökének, az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökeinek, az alkotmánybíráknak és az

országgyűlési biztosoknak a megválasztásához a képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A parlamenti kisebbség (ellenzék) jogait védi az, hogy az Országgyűlés csak a jelen lévő képviselők *négyötödének* szavazatával térhet el a Házzsabálytól, és ugyanilyen többség kell a törvényjavaslatok kivételes eljárásban történő tárgyalásához is. Ennek a különleges minősített többségnek a magyarázata, hogy az 1994-es Házzsabály elfogadásakor a kormánypártoknak több mint kétharmados többségük volt az Országgyűlésben, ezért az ellenzék számára csak a négyötödös többség nyújtott garanciát.

#### *A szavazások gyakorisága*

Az Országgyűlés – mint láttuk – sok törvényt alkot és sok határozatot is hoz, módosító javaslatok ezreinek megszavazásával vagy elutasításával. Az elmúlt 20 évben a képviselők összesen 68 788 alkalommal nyomták meg szavazógombot és ha a kézfelemelésekkel megejtett további szavazásokat is figyelembe vesszük ez a szám meghaladja a 70 ezret.

Nemcsak törvényekről és határozatokról döntöttek, hanem az interpellációs válaszokról, a napirendről, a személyi javaslatokról és a mentelmi ügyekről is. Az Országgyűlés az első ciklusban összesen 22 885-ször szavazott, a másodikban 8212-szer, a harmadikban 8136-szor, a negyedikben 17 597-szer, az ötödik ciklusban pedig 11 958-szor. Az első ciklusban a szavazások kiemelkedően magas száma elsősorban annak volt köszönhető, hogy az Országgyűlés még nem egyszerűsítette le a szavazási eljárást, így az igen csekély támogatottságú módosító javaslatokról, az előterjesztő által támogatott indítványokról, továbbá az eredeti javaslatokról is külön-külön szavazni kellett. A szavazás fontos dolog, de a hatékonyan működő parlamentek a tárgyalási idő nagyobb hányadát a vitákra fordítják, és a szavazásokat igyekeznek egyszerűsíteni, ésszerűbbé tenni, időt rabló elemeit kiküszöbölni. 1994-ben az új Házzsabály elfogadását követően már jelentősen csökkent a szavazásra fordított idő. Amíg az első ciklusban a tárgyalási idő közel egynegyedét (21,6%-át) fordította a Ház szavazásra, addig a következő három ciklusban már csak a 6,3%-át, 8,4%-át, 9,5%-át, a legutóbbi ciklusban pedig mindössze a 4,5%-át. (A tárgyalási idő megoszlására vonatkozó részletesebb adatokat a 36. számú táblázat tartalmazza.)

A második legmagasabb szavazószám a 2002–2006-os ciklushoz köthető. Ez időben a csekély kormánytöbbség miatt is az ellenzék számára fontos politikai elemmé vált a napirend elfogadása, illetőleg módosítása. A napirendről való szavazások száma a második ciklushoz képest hússzorosára, de még a harmadik

ciklushoz képest is több mint ötszörösére nőtt. A módosító javaslatokról való megnövekedett szavazás pedig a költségvetési törvényjavaslatokhoz benyújtott rekordmennyiségű módosító indítványnak köszönhető. (A részletesebb adatokat 1994-től a 37. számú táblázat tartalmazza.)

### *Tárgyalás (határozathozatal) Házsabálytól eltéréssel*

A parlament működése során előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor jelentős érdek fűződik a gyors döntéshez, a Házsabály előírásait betartva azonban ez nem lehetséges. A gyors tárgyalás és döntés érdekében el kell térni a Házsabálytól. Erre kivételes esetekben kerülhet sor. Ilyen volt például a NATO-tagságból, illetőleg más nemzetközi szerződésből adódó kötelezettségek teljesítése, vagy egy-egy váratlanul felmerülő probléma megoldása a törvényhozás révén (például a betétbiztosítási összeghatár megemlése a nemzetközi pénzügyi válság miatt). Máskor egy-egy nemzetközi vagy hazai eseményre reagáló, a parlamenti konszenzust kifejező politikai nyilatkozat gyors (vita nélküli) elfogadása indokolta ezt. A Házsabálytól való eltéréssel lehetővé válik például, hogy egy hétfői napon benyújtott törvényjavaslatról még aznap szavazzon az Országgyűlés. Időnként egyes frakciók azzal a feltétellel értenek egyet az általános vita lezárásával, ha az Országgyűlés Házsabálytól eltéréssel lehetővé teszi, hogy a képviselők módosító javaslataikat egy későbbi időpontig nyújthassák be.

A Házsabály szerint, az Országgyűlés kivételesen úgy határozhat, hogy valamely ügy tárgyalása során eltér a Házsabály rendelkezéseitől. Azoktól rendelkezésektől, amelyek az alapos törvényhozói munka érdekében elválasztják egymástól a különböző vita- és határozathozatali szakaszokat, és különböző határidőket vagy közbenső eljárási döntéseket írnak elő.

A Házsabálytól való eltérésnek éppen ezért szigorú feltételei vannak. Nem lehet alkalmazni akkor, ha az törvénybe ütközne, illetőleg az Alkotmány, illetve a Házsabály tárgyalása során sem. A Házsabálytól a jelen lévő képviselők négyötödének szavazatával lehet eltérni. Erre a garanciára azért van szükség, mert a Házsabálytól eltéréssel a képviselők általában saját jogaikat, lehetőségeiket korlátozzák. Az eltérést a kormány vagy bármely frakció kezdeményezheti. Az Országgyűlésnek erre a Házbizottság tehet javaslatot, ahol a konszenzus a frakciók között már előzetesen kialakítható. A Házsabálytól eltérésben ugyanis a kormánypárti és az ellenzéki oldalaknak meg kell egyezni.

Ha a Házbizottságban nincs egyetértés, az Országgyűlés elnöke mérlegeli, hogy javaslatot tesz-e az Országgyűlésnek az eltérésre vagy sem. Számbaveszi, hogy meglesz-e ehhez a szükséges többség. Előfordult, hogy az Országgyűlés elnöke az elfogadás reménye nélkül tett javaslatot a T. Háznak, mert így a szavazás a közvélemény számára is világossá tette, hogy azt ki és miért támogatta, vagy utasította el. [A javaslatához minden frakció – és 2008-tól az elsőként jelentkező független képviselő is 5-5 percen, addig viszont időkorlát nélkül – hozzászólhat(ott).]

Az 1994-es bevezetése óta a Hárszabálytól való eltérés gyakorisága a következőképpen alakult:

Ciklus	Elfogadott		Elutasított		Összesen
	száma	megoszlása	száma	megoszlása	
1994–1998	30	81,1%	7	18,9%	37
1998–2002	42	82,4%	9	17,6%	51
2002–2006	68	72,3%	26	27,7%	94
2006–2010	109	97,3%	3	2,7%	112
1994–2010	249	84,7%	45	15,3%	294

A számok azt jelzik, hogy valóban kivételesen alkalmazott megoldásról van szó, az Országgyűlés az indítványok kb. 6%-át tárgyalta Hárszabálytól eltéréssel. A ciklusok összehasonlításából messzemenő következtetéseket nem lehet levonni. Bizonyos, hogy ciklusról ciklusra mind gyakrabban élt az Országgyűlés e lehetőséggel. Ugrásszerűen nőtt az alkalmazása a kisebbségi kormányzást jellemző alkuk időszakában.

Legtöbbször a 2002–2006-os ciklusban utasította el a Ház e javaslatokat. Ez időben a legnagyobb ellenzéki frakció (Fidesz) elvi élel nem támogatta a Hárszabálytól eltéréseket, mondván, hogy a kormány a törvények késedelmes benyújtását akarja ily módon orvosolni. (Ez az ellenérv az ellenzéki pártok részéről a korábbi ciklusokban is megfogalmazódott.) A Hárszabálytól eltérés kezdeményezése a kormánypárti vagy az ellenzéki frakciók részéről kommunikációs célú politikai-taktikai eszköz is lehet.

Van olyan Hárszabálytól eltérésről szóló döntése is az Országgyűlésnek, amely ciklusokon keresztül él. Ilyen volt pl. a bizottsági tagok, tisztségviselők megválasztásának szabálya, amely 1998 szeptemberétől 2008 januárjáig élt, vagy a 2000 júliusától hatályos Hárszabálytól eltérés a népi kezdeményezés

tárgyalásáról, amely ma is hatályos. Ezekkel a döntésekkel az Országgyűlés időlegesen házszabályi hiányosságokat pótol.

### *Az ülés vezetése*

1990 óta következetes gyakorlat, hogy minden ülést a házelnök nyit meg, így ő elnököl a napirend elfogadásánál. A mindenkori elnöktől függ, hogy mikor és milyen gyakran vállal ülésvezetést. Az elnökváltásra körülbelül kétóránként kerül sor. Ha az ülés befejezésének időpontja bizonytalan, az utolsóként ülést vezető elnökre ennek kétszerese vagy háromszorosa is hárulhat. Az ülésvezetési „rekordok” az 1998–2002. évi ciklushoz (a háromhetes üléshez) kötődnek. (A csúcspont Áder János házelnök tartja nyolcórás folyamatos ülésvezetésével.)

Az ülésvezető elnököt egymást váltva, lehetőség szerint mindig egy kormánypárti és egy ellenzéki jegyző, továbbá a főtitkár, illetve helyettese segítik az ülésvezetésben.

Az ülés vezetése a következő mozzanatokból áll:

- az ülés megnyitása,
- ismertetések, bejelentések, amelyeket az elnök vagy a jegyző olvas fel (pl. mentelmi megkeresésekről, bizottsági döntések a tárgysorozatbavételről stb.),
- a napirendi javaslat (illetőleg a módosítására irányuló javaslatok) szavazásra bocsátása,
- a viták megnyitása,
- a szó megadása a napirenden kívüli, az ügyrendi, illetve a „normál” felszólalásokra,
- a vita figyelemmel kísérése (ha szükséges, figyelmeztetés a tárgyra térésre, az idő túllépésére, illetve rendreutasítás, majd szómegvonás),
- a viták lezárása, illetve elnapolása,
- szünet, illetve tárgyalási szünet elrendelése,
- a szavazások elrendelése, levezetése és az eredmény megállapítása,
- az ülés berekesztése és a következő ülés összehívása.

A plenáris ülés vezetését forgatókönyv segíti. A forgatókönyv a Főtitkárság javaslata arra, hogy az elnök hogyan vezesse az ülést. Legfontosabb a szavazáshoz készített forgatókönyv. A forgatókönyvet előzetesen az előterjesztő és minden frakció megismerheti, és arra észrevételt tehetnek. A frakciók ennek alapján készülnek fel a szavazásra.

Az Országgyűlés tekintélyének megóvása, rendjének és biztonságának fenntartása az Országgyűlés elnökének feladata. E feladatok egy része a plenáris üléshez kötődik, így e jogkört az ülést vezető alelnökök is gyakorolják.

A parlamenti fegyelmi jog egyrészt a plénumon elkövetett fegyelmezhetlenségeket (így a sértő kifejezések használatát, a tárgytól való eltérést, a tartós rendzavarást), másrészt a plenáris ülésekről való igazolatlan hiányzásokat „bünteti”.

A külföldi, illetve a korábbi magyar szabályozással összevetve Házsabályunk szűkre szabja az elnök fegyelmezési jogkörét. A Házsabály kidolgozásakor 1994-ben, az akkori ellenzéki frakciók elvetették a szélesebb körű és szigorúbb szabályok bevezetését. A magyar parlament büntetésként nem alkalmazza az ülésről való kitiltást, a jegyzőkönyvi megrovást, a Ház megkövetését, a pénzbüntetést, a különböző fegyelmi, illetve etikai testületek elé való utalást vagy a képviselői jogok felfüggesztését. A legszigorúbb eszköz a *szó megvonása*, de ezt mindig figyelmeztetésnek kell megelőznie.

A vita mederben tartása érdekében az elnök felszólíthatja a képviselőt, hogy térjen a tárgyra. (A plenáris ülések jegyzőkönyveinek tanúsága szerint az ellenérdekű képviselők gyakran sietnek az elnök segítségére „Tárgyra!” közbekiáltással.)

Ha az elnök kétszeri figyelmeztetése ellenére a felszólaló nem tér a tárgyra és ennek következményére az elnök előzőleg felhívta a figyelmét, akkor a harmadik figyelmeztetéssel egyidejűleg megvonja a szót. Az elnök hasonlóképpen jár el olyankor, ha a felszólaló megszegi a Házsabálynak a tanácskozási rendre és a szavazásra vonatkozó szabályait. (Ez ritkán fordul elő.)

Az elnök megvonhatja a szót akkor is, ha a felszólaló kitöltötte saját vagy frakciója idejét.

A másik fegyelmező eszköz a *rendreutasítás*. Az elnök rendreutasítja azt a felszólalót, aki az Országgyűlés tekintélyét vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használ, vagy a Házsabálynak a tanácskozási rendre és a szavazásra vonatkozó szabályait megszegi.

Az elnöknek kell eldönteni, hogy egy felszólalás (kijelentés) rontotta-e az Országgyűlés tekintélyét, illetőleg megsértett-e országgyűlési képviselőt. Ezek a nehezen definiálható fogalmak a politikai kultúra erősödésével, a demokratikus parlamenti hagyományok és szokások kialakulásával, megerősödésével kapják meg kereteiket. A „határmezsgyék” kitűzésében az elnöki gyakorlatnak jelentős szerepe van.

Az elnöki tekintély megóvását szolgálja az 1994-es Hárszabályban bevezetett rendszabály, miszerint az elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonja a szót attól, aki döntését, ülésvezetését – az ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja. Az érintett viszont utóbb kérheti az Ügyrendi bizottság állásfoglalását. Az Ügyrendi bizottság ilyen esetekben megállapíthatja, hogy az elnök megsértette a Hárszabályt. A presztízsveszteségen túl e döntésnek nincs szankciója, de a bizottság állásfoglalása a későbbiekben, hasonló helyzetekben irányadó.

Akitől az Országgyűlés elnöke megvonta a szót, ugyanazon az ülésnapon, ugyanabban az ügyben már nem szólalhat meg újra. (Az ülésvezető elnökök ezt a szabályt nem alkalmazzák olyankor, amikor a képviselőtől az idő túllépése miatt vonták meg a szót.)

A rend fenntartásának legvégső eszköze az ülés félbeszakítása. Ha ez is eredménytelen, úgy az elnök elhagyja az elnöki széket, és az ülés félbeszakad. 1990 óta erre nem volt példa. A közhiedelemmel ellentétben – más országok parlamentjeivel összevetve – az Országgyűlés fegyelmeztetnek mondható.

Az elnök fegyelmi jogköre nemcsak a képviselőkre, hanem az ülés állandó résztvevőire, továbbá a karzaton ülő hallgatóságra is kiterjed. Ha a hallgatóság megzavarja az ülés rendjét, az elnök kiutasíthatja őket az ülésteremből.

Az Országgyűlés főtitkára – távollétében helyettese – részt vesz az Országgyűlés ülésein, de nem szólalhat fel. A plenáris üléssel összefüggő feladatai részben az ülések előkészítésével, részben az ülésvezetéssel kapcsolatosak. Gondoskodik az ülések előkészítéséről, eljuttatja a képviselőkhöz és az ülések résztvevőikhez a tárgyalási és egyéb tájékoztató anyagokat. (2004 óta ez alapvetően az Országgyűlés honlapjára való kitéttel valósul meg.) Az elnök irányítása mellett a főtitkár közreműködik abban, hogy az Országgyűlés üléseit semmi ne zavarja és hogy a vita, valamint a határozathozatal technikai feltételei rendben legyenek. További feladata, hogy a Hárszabály értelmezésében segítséget nyújt az ülésvezető elnöknek.



### *Kivonulás az ülésről*

A képviselők kötelessége az Országgyűlés munkájában való részvétel, a plenáris és bizottsági ülések látogatása. Az igazolatlan távollét szankcionálásáról már írtunk. A parlamenti jog viszont nem tiltja az ülésről való demonstratív kivonulást. A kivonulás jellemzően tiltakozás valami ellen, vélt vagy valós sérelem jelzése, a nyilvánosság figyelmének felkeltése.<sup>13</sup> 1990 óta minden ciklusban találunk példát arra, hogy frakciók látványosan elhagyják az üléstermet.

A tiltakozás e formájára különböző okok miatt került sor: kivonultak az ellenzéki képviselők például mert elmaradt az előzetes elnöki tájékoztatás arról, hogy a Ház néma felállással emlékezik meg egy évfordulóról; nem előzte meg konszenzusteremtés az alkotmánymódosítást, és az önkormányzati választási törvény módosítását; az egyeztetés ellenére nem választott alkotmánybíró az Országgyűlés (kormánytöbbsége); sérült a Hárszabály; csonka kuratóriumot választott az Országgyűlés; a kormánytöbbség leszavazta a vizsgálóbizottság felállítását; a külügyminiszter az ellenzéki képviselőket, a miniszterelnök az ellenzékét sértő kijelentést tett stb.

Jellemzően ellenzéki frakciók éltek ezzel az eszközzel, de találunk példákat a kivonulásra a kormányoldalon is. Történhet előzetes elhatározás alapján jelezve annak okát és időpontját. A frakció vezetője ilyenkor bejelenti, hogy képviselőik nem vesznek részt a törvényjavaslatról történő szavazásban. A kivonulás nemcsak esetenként, hanem visszatérő módon is alkalmazható. Erre is volt példa, amikor az őszi beszéd nyilvánosságra hozását követően a Fidesz és a KDNP képviselői a kormányfőt lemondásra szólították fel, majd két és fél éven keresztül (összesen 33 alkalommal) mindig elhagyták az üléstermet, amikor Gyurcsány Ferenc miniszterelnök felszólalt. A kivonulások egy része azonban spontán reakció volt, valamilyen ülésstermi kijelentésre, elnöki döntésre, szavazási eredményre.

Kivonulásokra a bizottsági üléseken is több példa volt, a Házbizottság ülését azonban mindössze egyszer hagyták el az ellenzéki frakciók képviselői 1997-ben, mert nem tartották elégségesnek a felkészülési időt a nyugdíjreform-csomag vitájához.

Az elmúlt húsz év alatt megtörtént mintegy félszáz eset azt mutatja, hogy az ülésről való kivonulás része lett a parlamenti gyakorlatnak, elsősorban az ellenzéki politizálás egyik eszközévé vált. A tágabb értelemben vett „obstrukció” eleme, amellyel komoly figyelemfelhívás érhető el. (Az

obstrukciót illetően meg kell említeni, hogy a kétharmados döntésektől eltekintve az ellenzéki kivonulás önmagában nem akasztja meg a parlament munkáját.)

### *A jegyzőkönyv*

Az Országgyűlés ülésén elhangzottokról szó szerinti jegyzőkönyvet kell vezetni. A jegyzőkönyvbe az ülésen elhangzott minden nyilatkozatot, felszólalást, közbeszólást, továbbá a tetszés és rosszallás hangos kifejezését is rögzíteni kell. A jegyzőkönyvet az Országgyűlés Hivatala Gyorsíró Irodájában dolgozó (részben köztisztviselő, részben vállalkozó) gyorsírók készítik. A magyar országgyűlések tanácskozásait 1823 óta jegyzik gyorsírók. A jegyzőkönyvet az Országgyűlés soros jegyzői hitelesítik. Ha a felszólalás idegen nyelven hangzik el, mert például a nemzetiségi képviselők anyanyelvükön beszélnek, a jegyzőkönyv az idegen nyelven elhangzott beszédet, és annak a tolmács által fordított magyar nyelvű változatát is tartalmazza.

A felszólalások mellett a közbeszólások és a tetszésnyilvánítás rögzítése teljesebb, hitelesebb képet ad az ülésekről. A jegyzőkönyv azokat a közbeszólásokat rögzíti, amelyeket a gyorsírók, illetőleg az ülésteremben éppen akkor közreműködő jegyzők is hallanak. Vita esetén a jegyzők technikai eszközöket (a kép- és hangfelvételt) is igénybe veszik. Az elmúlt húsz évben az Országgyűlésben és a közvéleményben is vitát, olykor indulatokat váltottak ki egyes képviselői közbeszólások (hazaárulózás, akasztással való fenyegetés vagy éppen trágárság) és ezek jegyzőkönyvi rögzítése vagy ennek elmaradása. Volt olyan képviselő, aki a jegyzőkönyvbe is rögzített fenyegető közbeszólása miatt lemondásra kényszerült.

A felszólalók a jegyzőkönyv közszemlére tételét követően kérhetik felszólalásuk téves szövegének kiigazítását. Erről – a kiigazítást kérő meghallgatása után – a soros jegyzők döntenek. Ha közöttük vita alakul ki, az ülésvezető elnöknek kell döntenie. A nyilvános ülés jegyzőkönyvét a tárgyalási irományokkal és a szavazási listákkal együtt az interneten hozzáférhetővé kell tenni. Az Országgyűlés honlapján az 1990 májusától megtartott valamennyi nyilvános ülés jegyzőkönyve megtalálható. A könnyebb eligazodást egy keresőprogram segíti.

### **Az Országgyűlés ülésrendje**

Az Országgyűlés ülésterme kiváló akusztikájú. A modern parlamentek többségéhez hasonlóan félköríves, patkó alakú, így kedvező feltételeket teremt a vitához. A kormánypárti és az ellenzéki képviselők többsége egymással szemben ül, de nincsenek olyan mértékben elválasztva egymástól mint a

folyosórendszerű, téglalap alakú angol parlamenti ülésteremben. Az első sor előtti bársonyszékeken (a „patkóban”) a kormány tagjai ülnek a miniszterelnök által meghatározott sorrendben. A miniszterek egy része így az ellenzéki képviselők előtt, nekik háttal ül és a kormánypárti képviselők felé fordulva kénytelen beszélni. Ez például olyankor zavaró, amikor a miniszter ellenzéki képviselő interpellációjára válaszol. A képviselők és a kormánytagok jól látják az ülésvezető elnököt a pulpituson és viszont. Az Országgyűlésben 1867 óta hagyományosan az elnök szemszögéből nézve jobboldalon ültek a kormánypárti és baloldalon az ellenzéki képviselők. 1990-ben e hagyományt folytatva foglalták el helyüket a kormánypárti és ellenzéki frakciók tagjai. 1994-től azonban már inkább az az ülésrend állandósult, hogy a baloldali pártok (MSZP, SZDSZ) baloldalon, a jobboldaliak (Fidesz, KDNP, MDF, FKgP) pedig a jobboldalon ültek, illetőleg ülnek, függetlenül attól, hogy kormányon vagy ellenzéki van. Az ellenzéki oldal legszélén a független képviselők foglalnak helyet.

Az ülésrendről a frakciók az alakuló ülés előtt állapodnak meg, az egyszerűnek tűnő kérdéshez képest néha nehéz tárgyalások után. Volt úgy, hogy egy-egy frakció nem akart szélre vagy a másik frakció mellé ülni. Az ülésrenden ciklus közben csak akkor változtatnak, ha új frakció alakul, vagy megszűnik egy frakció, illetőleg jelentősen nő a független képviselők száma. Az egyes képviselők ülés helyét a saját frakciójuk határozza meg, különböző szempontok szerint. A frakcióvezetők, helyetteseik (illetve a pártelnökök) a nagyobb frakciókban még a bizottsági elnökök, a munkacsoportok vezetői (MSZP) vagy a szövetséges szervezetek, pártok vezetői (Fidesz) az első sorban ülnek. A nagyobb frakciókban (például az MSZP-ben) egymáshoz közel ültetik az azonos munkacsoportok tagjait, vagy a fővárosi, megyei „hovatartozás” szerint foglalnak helyet az ülésteremben (például a Fideszben).

Az ülésteremben az ellenzéki képviselők mögött foglalnak helyet az Országgyűlés üléseinek állandó meghívottai: az Állami Számvevőszék elnöke, az ombudsmanok, a legfőbb ügyész, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, akikhez a képviselők kérdéseket intézhetnek. A legfőbb ügyészhez nemcsak kérdést lehet intézni, hanem interpellálni is lehet. A köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke szintén állandó meghívott, de ők nem az ülésteremben, hanem a díszpáholyban ülnek, érzékeltetve, hogy nem részesei a vitáknak. Hozzájuk kérdést sem lehet intézni. A képviselőkön, az állandó meghívottakon és a terembiztosokon kívül más nem léphet be az ülésterembe.

A vezérszónokok és az írásban előre jelentkező képviselők az előadói emelvényről mondják el beszédüket, egyébként pedig az üléstermi helyükön szólalnak fel.

A kormány tagjai (illetve az államtitkárok) többnyire a miniszteri helyükön, a „patkóban” szólalnak fel. Egy-egy jelentősebbnek ítélt törvényjavaslat exozóját azonban az előadói emelvényről mondják el. A miniszterelnök nagyobb jelentőségű előterjesztéseknél (pl. a kormányprogram, illetve a kormány beszámolójának vitája során) vagy ünnepi alkalmakkor az előadói emelvényről beszél, de egyébként szintén üléstermi helyéről szólal fel.

Ha az Országgyűlés európai uniós témát tűz napirendjére, az Európai Parlament magyar képviselői is részt vehetnek a plenáris ülésen, és fel is szólalhatnak. (Ezt a lehetőséget csak néhány tagállam nemzeti parlamentje biztosítja EP-képviselői számára.) EP-képviselőink 2004 óta mind ritkábban éltek ezzel a lehetőséggel, leginkább a költségvetési törvényjavaslat vitájában szólaltak fel.

A parlamenti munka segítői és résztvevői, a minisztériumok parlamenti titkárai, a frakciók szakértői és a sajtó munkatársai az üléstermet övező páholyokban, a parlament látogatói pedig a karzaton foglalhatnak helyet. A külföldi parlamenti delegációk és más vendégek a díszpáholyban foglalnak helyet és a nemzetközi parlamenti szokásoknak megfelelően az elnök köszönti is őket.

### **A frakciók közötti „többpárti” tárgyalások – politikai megállapodások**

Más parlamentekhez hasonlóan az Országgyűlés is, a többségi, és nem a konszenzusos döntés elve alapján működik. Azonban a minősített többséget igénylő döntések, így az Alkotmány módosítása, az ún. kétharmados törvények elfogadása vagy módosítása, az új Hárszabály kidolgozása (és módosítása), vezető közjogi tisztségviselők megválasztása vagy politikai nyilatkozat elfogadása – az adott parlamenti erőviszonyok alapján – arra készteti a kormánypárti frakciókat, hogy megállapodásra jussanak az ellenzékkel. A parlamentre ható társadalmi-politikai problémák megoldása, vagy az ország szempontjából is nagy jelentőségű döntések (mint például a NATO- vagy az európai uniós csatlakozás) szintén arra ösztönzik a kormányt és a parlamenti pártokat, hogy az Országgyűlés plenáris és bizottsági ülésein kívül is tárgyalásokat folytassanak és konszenzusra törekedjenek.

Ezek keretei és formái az úgynevezett „többpárti” tárgyalások. E tárgyalási formák parlamenti meghonosításához mintaként az 1989-es Ellenzéki

Kerekasztal és a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások szolgáltak. Az első többpárti tárgyalást 1990 áprilisában az Országgyűlés alakuló ülésének előkészítése, majd júniusban az önkormányzati törvények elfogadása érdekében hívták össze.

A többpárti tárgyalásokat a Hárszabály nem intézményesíti. Nehezen is lehetne beilleszteni ezt a formalizált, kötött parlamenti tárgyalási rendbe. Igény sincs erre, hiszen e formának éppen a rugalmasság, az informális és „ad hoc” jelleg az előnye. A tárgyalásokat politikai szándékok és célok is motiválják. Formája, kezdeményezője és a résztvevők köre is változatos.

Többpárti konzultációkat többször kezdeményezett a köztársasági elnök és a miniszterelnök. Ők rendszerint nem a pártok képviselőcsoportjainak vezetőivel, hanem a pártok elnökeivel tárgyalnak. A parlamenten belüli többpárti tárgyalásokat a Ház elnöke, a kormány nevében egy-egy miniszter, vagy valamely frakció vezetője kezdeményezi. A tárgyalások célja többnyire a megállapodás, de olykor csak a konzultáció. Volt példa arra is, hogy a frakciók megállapodtak abban, hogy „intézményesítik” ezeket a tárgyalásokat, szervezeti keretet, olykor működési szabályzatot adva nekik. Ilyen volt az európai uniós csatlakozásig működő Nagybizottság (és annak az Országgyűlés és a kormány európai ügyekben való együttműködéséről szóló törvényjavaslatot kidolgozó munkacsoportja), a legutóbbi ciklusban pedig a „2011. első félévi magyar elnökség” munkacsoportja. Mindkét testület munkájában részt vettek a kormány képviselői is. A törvényalkotásra irányuló többpárti tárgyalásokon is állandó résztvevő a kormány képviselője, sőt legtöbbször ők kezdeményezik a tárgyalásokat. A képviselők jogállásáról, valamint a tiszteletdíjáról szóló törvénymódosításokat, a hárszabály-módosítást, az Országgyűlés kompetenciájába tartozó jelöléseket és a parlament szervezetét érintő döntések előkészítését célzó tárgyalásokon viszont csak a frakciók képviselői vesznek részt.

A többpárti tárgyalások zárt ajtók mögött zajlanak. A megbeszélésekről többnyire szó szerinti jegyzőkönyvet is vezetnek, vagy emlékeztetőt készítenek, de mellőzik a jegyzőkönyvezést, ha az megkönnyíti a tárgyalást. A megállapodásokat írásba foglalják. Az egyik legismertebb politikai megállapodás az, amelyet az Országgyűlés alakuló ülésének előkészítéséről, szervezetének kialakításáról, így tisztségviselőikről és a bizottsági rendszerről kötnek. A megállapodás az egész ciklusra érvényes, ettől eltérni csak annak módosításával lehet. A frakciók közötti politikai egyeztetésekre olykor a házbizottsági ülés biztosít keretet. Itt kerül sor például az alakuló ülés előtt kötött politikai megállapodások módosítására. Tipikusabb azonban, hogy az Országgyűlés elnöke vagy javaslatára valamelyik alelnöke, kap megbízást a

frakciók közötti tárgyalások vezetésére, és ennek eredménye kerül majd vissza a Házbizottság ülésére.

Ha a politikai megállapodás a jogalkotásra irányul, a frakciók vezetői, képviselői indítványt vagy módosító javaslatot nyújtanak be az Országgyűlésnek és vállalják, hogy azt képviselőik támogatják. Személyi döntések esetében megállapodnak a jelöltekben és több jelölt esetében abban is, hogy egymás jelöltjeit megszavazzák. Egyes személyi döntéseknél a megállapodást a jelölőbizottságokban erősítik meg és a választásra ezek a bizottságok tesznek javaslatot.

## **AZ ORSZÁGGYŰLÉS KÖLTSÉGVETÉSE**

Az Országgyűlés nem költségvetési szerv. Közjogi értelemben ugyan jogalany, de polgári jogi értelemben nem jogi személy. Ezért egy jogi személyiséggel rendelkező közhatalmi központi költségvetési szerv, az Országgyűlés Hivatala látja el mindazon gazdálkodási feladatokat, amelyek biztosítják az Országgyűlés működését (pl. kötelezettséget vállal a kiadásokra és szerződéseket köt a működéssel összefüggő feladatokra).

A Hivatal legfontosabb feladata, hogy megteremtse a feltételeket az Országgyűlés, a képviselők és a bizottságok zavartalan munkájához.

A költségvetés tervezése és végrehajtása során a parlament „rajta tartja a szemét” a Hivatal gazdálkodásán. A Hárszabály előírja, hogy a költségvetési tervezetet a gazdasági főigazgató az Országgyűlés elnökének irányítása mellett készíti el. Ezt a tervezetet az Országgyűlés elnöke – a Házbizottság egyetértésével, a Költségvetési bizottság véleményének megismerése után – bocsátja a kormány rendelkezésére a költségvetési törvényjavaslat elkészítéséhez. Az Országgyűlés Hivatalának költségvetését a központi költségvetés részeként az Országgyűlés maga állapítja meg. A költségvetés végrehajtásáért a gazdasági főigazgató felelős, de azt az Országgyűlés elnöke és természetesen az Állami Számvevőszék is ellenőrzi.

A testületi és a számvevőszéki kontroll mellett a költségvetési gazdálkodásba a nyilvánosság is betekintést kaphat: a Hivatal költségvetésének, év végi beszámolójának, személyi kiadásainak, az egyes évek során hozott takarékosági intézkedéseinek, a nettó ötmillió forintot elérő szerződéseinek, továbbá az államháztartáson kívüli szervezeteknek nyújtott támogatások főbb adatai az Országgyűlés honlapján megtekinthetők.

Bár az Országgyűlés jelentős feladatokat lát el, költségvetése nem éri el a központi költségvetés kiadásának fél százalékát sem.

Az Országgyűlés a költségvetési törvény I. fejezete, amely azonban nem csak a parlament működését szolgáló kiadásokat (illetőleg bevételeket) határozza meg. Az Országgyűlés fejezetében található ugyanis a Költségvetési Tanács, a Közbiztosítók Tanácsa, és 2010. január 1-től a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének a költségvetése, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek, a kisebbségi önkormányzatok, a pártok, a pártalapítványok, a Magyar Televízió, a Magyar Rádió, a Duna TV és az MTI költségvetési támogatása is. A Hivatal szerepe is kettős: az Országgyűlés gazdálkodása mellett költségvetési felügyeletet gyakorol azon szervek felett, amelyeket a törvényalkotó nem ruház fel önálló fejezeti jogosítványokkal, de nem is szeretné azokat a kormány hatáskörébe utalni. Ilyen szerv az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára.

### **A hivatali kiadások**

A kiadási lehetőségeket minden évben a költségvetési törvény határozza meg. A Hivatal kiadásainak forrását szinte teljes egészében, 97–97,5%-ban a költségvetési támogatás jelenti.

Az elmúlt 20 évben az Országgyűlés költségvetése 640 millió forintról 16 901,3 millió forintra emelkedett. A növekedés legnagyobb részben az elmúlt évtizedek inflációs folyamatának tudható be. Ha reálértéken számolunk, a bővülés 1992-től 2010-re csak mintegy 10%-os. Az országgyűlési képviselők választásának évében a ciklusváltáshoz kapcsolódó feladatok jelentős többletkiadással járnak. Ezentúl nagyobb mértékű növekedést csak az egyes években belépő új feladatok tettek indokolttá. Így például az Országgházban 1999-től jelentős felújítások kezdődtek, amelyek a mai napig sem fejeződtek be. Nagyobb kiadással jártak 2003-tól az EU-csatlakozáshoz kapcsolódó új feladatok, a 24 európai parlamenti képviselő járandóságai, vagy pl. 1994-től 2005-ig az átvilágító bírák, 2008. évtől a Független Rendészeti Panasztestület, valamint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács működésének finanszírozása. Jelentős kiadáscsökkenéssel járt már 2009-ben is, hogy az európai parlamenti képviselők juttatásait a 2009. évben indult új ciklustól az Európai Unió finanszírozta, így ez az előirányzat már nem szerepel a 2010. évi költségvetésben. 2010. január 1-től az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló törvény módosítása viszont



növelte a kiadásokat azzal, hogy az országgyűlési képviselők javadalmazása – amennyiben a felmerülő költségeiket számlával nem igazolják – adó- és járulékkötelessé vált, vagyis „bruttósították”. Egyébként a költségvetésben az Országgyűlés Hivatalánál e feladatra megtervezett többlet döntő része adó- és járulék formájában visszakerül az állami költségvetésbe, így ez az államháztartás bevételeit növeli.

Más parlamentekhez hasonlóan a kiadások nagy része – több mint fele – személyi kiadás. A többi költségvetési szervtől eltérően a kiadások mintegy 50%-át a képviselő-testülethez szorosan kapcsolódó kiadások adják. Az országgyűlési képviselők tiszteletdíját, költség térítését és kedvezményeit (javadalmazását) törvény határozza meg. A személyi juttatások mellett kisebb arányt képviselnek az egyéb (dologi, valamint beruházási) költségek. További, szintén törvényben rögzített keretek: a frakciók működésére szolgáló ún. működési keret (2010-ben 836,9 millió forint áll rendelkezésre), valamint az ellátási keret (2010-ben 268,5 millió forint áll rendelkezésre). E kiadásokra jellemző, hogy mivel törvényben tételesen előírt juttatásokról van szó, azok nem csökkenthetők.

A költségvetésből kell fedezni az Országgyűlés munkáját kiszolgáló köztisztviselők, illetve fizikai alkalmazottak munkabérét és a béreket terhelő járulékokat, ideértve természetesen a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényben rögzített valamennyi juttatást. E forrás biztosítja a bizottságok munkáját segítő szakértők megbízási díját is.

A dologi kiadások jelentős része az Országház, illetve az Országgyűlés Irodaházának mindennapi működését, fenntartását szolgálja. Ez teszi lehetővé a fűtés, világítás, víz- és csatornadíjak, a takarítás, valamint az épületek fenntartásához szükséges egyéb kiadások, a szükséges karbantartási munkák, valamint az informatikai és telekommunikációs rendszer költségei finanszírozását. Az Országgyűlés kiterjedt és intenzív nemzetközi kapcsolataiból következően jelentős a külkapcsolatokra fordított összeg is. (2009-ben ez például mintegy 430 millió forint) Az Országgyűlési Könyvtár a hivatali költségvetés mintegy 9%-át igényli.

Az épület felújításokra 1990 óta mai áron kb. 21 milliárd forintot fordított a Hivatal. A Duna-parti homlokzat rekonstrukcióját követően 2009-től megkezdődtek az északi homlokzat felújítási munkálatai is. A felhalmozási kiadások döntő részben ezt szolgálják. A beruházások egy része szintén az épületek rendeltetésszerű működését és az informatikai szolgáltatások színvonalának emelését biztosítja.

1995-től jelentős változást hozott a költségvetésből gazdálkodó szervezetek, így a Hivatal életében is a közbeszerzésekről szóló törvény. A törvény az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése, a közpénzek felhasználásának átláthatósága és széles körű nyilvános ellenőrzése érdekében a beszerzések jelentős részénél a közbeszerzési eljárás lefolytatását kötelezővé tette. A hivatali beszerzések mintegy 80%-a közbeszerzéssel valósul meg, a piaci árnál olcsóbban.

### **A hivatali bevételek**

Az Országgyűlés Hivatala a költségvetési támogatás mellett saját bevételből is gazdálkodhat. A bevételek azonban a teljes kiadásnak csak mintegy 2,5–3%-át fedezik, mivel a Hivatal nem végez olyan tevékenységet, amelyből jelentős összegű bevételre tehetne szert. A bevételek legnagyobb része az Országház látogatásának belépődíja, amely jelentősen csökkent azt követően, hogy az EU-csatlakozást követően 2004-től a Parlament látogatása már nemcsak a magyar állampolgárok, hanem az Európai Unió országaiból érkezők számára is ingyenessé vált. Bevételek jelentenek továbbá az Országgyűlési Könyvtár beiratkozási díjai, a tévéstúdió bevételei, a Miniszterelnöki Hivatal által az Országházban használt helyiségek bérleti díjai és a különböző rendezvényekhez kapcsolódó terembérleti díjak. Emellett az évente feleslegessé váló készletek, tárgyi eszközök értékesítése is a forrásokat gyarapítja. Saját bevételként a Hivatal 2009-ben 410 millió forinttal számolhatott, 2010-ben pedig 460 millió forinttal tervezi kiegészíteni a költségvetési támogatást. (Az Országgyűlés Hivatalának költségvetési kiadásairól a függelékben található táblázatok adnak áttekintést.)

## **AZ ELEKTRONIKUS PARLAMENT**

A számítógépek használata, az informatikai rendszerek kiépítése, az internet (más szervezetekhez hasonlóan) jelentősen átalakítja a parlamentek munkáját is. Kiterjeszti és felgyorsítja az információkhoz való hozzáférést és – ami különösen fontos – a népképviselői szervek számára új lehetőségeket kínál tevékenységük minél szélesebb körű megismerésében, a nyilvánosság erősítésében.

*E-parlamentként* jellemezhetjük azt a parlamentet, ahol a törvényalkotást, a parlamenti munkát a legmodernebb informatikai eszközökkel támogatják. Az

e-parlamentnek része a belső munkafolyamatok „reformja”, amelynek során a hagyományos, papír alapú munkát egyre nagyobb mértékben kiváltják az informatikai eszközök. A képviselők hordozható számítógépekkel, laptopokkal rendelkeznek, amely lehetővé teszi számukra a távmunkát. A parlamenti honlap egyre inkább a parlamenti munka, s egyben a tájékoztatás elsődleges és közvetlen forrásává válik. Mivel a képviselők és szakértők számára biztosított információkhoz és adatokhoz az interneten bárki hozzáférhet, ugrásszerűen és nagymértékben kibővült a parlamenti munka nyilvánossága. Az Országgyűlésben keletkező összes dokumentum és parlamenti esemény a honlap segítségével könnyen és gyorsan elérhető, megismerhető. A honlapon nem csak a parlamentről lehet tájékozódni. A „Tisztségviselők” főcímnél lehet például megtekinteni mindazon közjogi tisztségviselők vagyonyilatkozatát, akik a törvény szerint ezt az Országgyűlés elnökéhez nyújtják be.

Az 1989-ben átadott üléstermi szavazatszámológó rendszer még csak egy „számítógépes sziget” volt az alapvetően informatikai háttér nélkül működő hivatali környezetben. Az Országgyűlés Hivatala 1990-től kezdte el kiépíteni az Országgyűlés informatikai hálózatát és rendszerét. A Hivatal 1991-től vezette be az irományok számítógépes iktatását és nyilvántartását. A hagyományos iktatáshoz és nyilvántartáshoz képest ez jelentős fordulatot jelentett, hiszen a számítógépes program segítségével lehetővé vált az adatok gyors csoportosítása és lekérdezése is. 1990 és 1994 között kiépült az Országházat és az Irodaházat összekötő egységes, korszerű belső parlamenti hálózat. A képviselők, a frakciók, a bizottságok és a Hivatal munkatársai ma már több mint kétezer munkaállomáson használják a rendszert.

1993-ban technikai előrelépést hozott az új ORACLE-alapú adatbázis-kezelő rendszer bevezetése. Az adatszolgáltatást (lekérdezést) az 1995 elején üzembe helyezett risces gép tette gyorsabbá. A program tartalmi továbbfejlesztésére, például összekapcsolására a Napló-programmal, illetve a szavazatszámológó rendszerrel 1994 elején, a hangosítórendszerrel pedig 1995 októberében került sor. E program továbbfejlesztése a ma működő Parlamenti Információs Rendszer (a PAIR), amely az Országgyűlés nyilvántartásainak alapja és fő szolgáltatója.

A parlamenti információs rendszer folyamatosan fejlődött, bővült, és egyre újabb és részletesebb lekérdezési lehetőségeket kínált. Új fejezet kezdetét jelentette az 1995-ös év: az Országgyűlés ettől az időponttól érhető el a világhálón. A honlap 1998-tól vált dinamikus is lekérdezhetővé. Azóta a folyamatos megújítás eredményeként jelentős technikai és tartalmi változáson ment keresztül.

Az Országgyűlés munkájában az e-parlament megvalósítása a 2002–2006-os ciklusban áttörést és szemléletváltást is jelentett. A legfontosabb célkitűzések között szerepelt a képviselői távmunka feltételeinek megteremtése, a minél szélesebb körű tájékoztatás, a parlamenti munka átláthatóságának biztosítása. Ebben a parlamenti honlap fejlesztése kulcsszerepet kapott.

A célkitűzések megvalósításának első elemeként, egy videoszerver üzembe helyezésével, 2002 májusától kezdődött el a parlament plenáris üléseinek élő közvetítése a világhálón keresztül. Ha valaki mégis lemaradna egy öt érdeklő vitáról, akkor a felszólalásokat később, a parlamenti honlapról a Napló címszónál visszamenőleg is kikérheti és megnézheti. Természetesen a szó szerinti jegyzőkönyvek is megtalálhatók itt, sőt 2006-tól a bizottsági ülések jegyzőkönyvei is az érdeklődők rendelkezésére állnak.

A felelős törvényalkotói munka sok indítvány, módosító javaslat és egyéb háttéranyag ismeretét kívánja meg a képviselőktől. Régen ezt minden képviselő a papír alapú futárpostában kapta meg. Kiváltásához szükség volt arra, hogy elektronikusan is rendelkezésre álljanak a törvényhozáshoz nélkülözhetetlen irományok. Az elektronikus futárposta 2004 szeptemberétől működik. Azóta minden, az Országgyűléshez benyújtott törvény és határozati javaslat, módosító indítvány, interpelláció elérhető a parlamenti honlapról. ([www.parlament.hu](http://www.parlament.hu)) Az internet révén azonban nemcsak a képviselő, hanem bárki közvetlenül tájékozódhat a parlament aktuális eseményeiről, üléstervéről, napirendjéről.

A törvényalkotási program és a következő havi üléstervek segítenek tájékozódni abban, hogy mivel foglalkozik majd az Országgyűlés a következő hónapokban. A plenáris és a bizottsági ülésekre történő felkészülést nagyban elősegíti az, hogy mindezek, továbbá az ülések napirendi javaslata és a bizottsági ülések meghívói, közvetlenül elérhetők a honlapon. Az ülések napirendi javaslataiból egy kattintással továbblépve újabb információhoz lehet jutni a napirenden szereplő indítványokról. Lekérdezhető a szövegük és a hozzájuk kapcsolódó legfontosabb információk is. Megtudható például, hogy az előterjesztés tárgyalása mely plenáris, illetőleg bizottsági szakaszban van. (Az indítványok egyébként benyújtásukat követően 5–20 percen belül már olvashatók a honlapon.)

Az elektronikus futárposta bevezetésével párhuzamosan megújult az Országgyűlés honlapja is. A hatalmas információs anyagát, adatbázisát jól áttekinthető, logikus szerkezetbe rendezték a fejlesztők. Új, szöveges ismertető mutatják be többek között az Országgyűlés működését, feladatait, a

törvényalkotást, a parlamenti ellenőrzést, a képviselők munkáját, a bizottságok, a frakciók, a tisztségviselők, a Házbizottság és az Országgyűlés európai uniós tevékenységét. A 2006-os ciklustól a honlap közlésezi az Országgyűlés féléves-éves tevékenységéről készített statisztikai összeállításokat is. Az újságírók munkáját a „Sajtópáholy”, a parlamenti lobbistákat a „Lobbizás az Országgyűlésben” című összeállítás segíti.

Valamennyi bizottság, és ma már az eseti bizottságok is kialakították saját honlapjukat. Munkájuk, kapcsolatrendszerük így jól megismerhető.

A honlap biztosítja a legfontosabb információkat a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma, a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Fórum, valamint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács működéséhez.

A frakciók (illetve pártjaik) külön honlapot üzemeltetnek. Az Országgyűlés weboldaláról más honlapok, így a kormány, az Állami Számvevőszék, az Alkotmánybíróság, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Országgyűlési Biztos Hivatala, továbbá az Európai Parlament és a különböző nemzeti parlamentek is elérhetők.

A honlap arculata, képi világa is előnyére változott, megújult. Új szerkezetet kapott és tartalmában is gazdagodott. (Az Országgyűlés honlapjának főoldala a 39. számú ábrán tekinthető meg.)

A Főtitkárságon már 1992-ben kidolgoztak egy programot a költségvetési törvényjavaslatok tárgyalásának informatikai támogatására, amely az iromány-nyilvántartó rendszer bekapcsolásával lehetővé tette a bizottsági munka számítógépes támogatását is. A Törvényalkotási Információs Rendszer (TAIR) egy-egy törvényjavaslathoz kapcsolódó információk előállításából és feldolgozásából áll. Korlátja, hogy jelenleg csak lokális hálózatban működik, de az eredményei (az előállított dokumentumok) hálózati vagy internetes szolgáltatásként hozzáférhetők.

Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően a Hivatal informatikusai kidolgoztak egy programot (EUDOC), amely lehetővé teszi az Európai Tanácstól érkező, az uniós jogalkotással összefüggő nagyszámú dokumentum rendszerezését és feldolgozását. A felhasználói igényekre figyelemmel 2008-ban további automatizmusok beépítésével még gyorsabbá és egyszerűbbé vált az adatfeldolgozás.

2006 szeptemberétől elektronikus beléptető rendszer működik az Országházban és az Országgyűlés Irodaházában.

A következő időszak fontos feladata – az Országgyűlés irományaihoz hasonlóan – egy korszerű hivatali iratkezelési és irattári rendszer bevezetése és az iratok digitalizálása. Tovább kell fejleszteni a plenáris ülés vezetését segítő programot is, hogy minél több információt lehessen közvetlenül az adatbázisból nyerni. A költségvetési törvényalkotást segítő program már ma is lehetővé teszi, hogy a szavazási forgatókönyv feltárja a módosító javaslatok számszaki összefüggéseit is (ún. „e-forgatókönyv”). Ez segíti a frakciók felkészülését a szavazásra. Továbbfejlesztésével és széles körű alkalmazásával javítható a törvényalkotás minősége, pl. kiküszöbölhetőek a párhuzamosan tárgyalt törvényjavaslatok ellentmondásai is. Az eddigi program elsősorban a Hivatal munkáját könnyítette meg, az új program az adatbázis szervezett információkkal már közvetlenül segítheti a képviselők (frakciók) és a kormány (a minisztériumok) törvényalkotó munkáját is. Az informatikusok dolgoznak a parlamenti munka tervezését és a napirendi ajánlások készítését szolgáló programon is.

**V.**

**AZ ORSZÁGGYŰLÉS  
NYILVÁNOSSÁGA – CIVIL  
KAPCSOLATOK**









## AZ ORSZÁGGYŰLÉS NYILVÁNOSSÁGA

Az Országgyűlés munkája során képviseli az állampolgárok érdekeit, megjeleníti a társadalomban meglévő különböző politikai véleményeket és mindenkire kötelező törvényt fogad el. Működésének ezért egyik legfontosabb követelménye a nyilvánosság. Ez biztosítja, hogy a választópolgárok értesüljenek a közérdekű ügyekről, a képviselők tevékenységéről és hozzájárul ahhoz, hogy kellő ismeretek birtokában vegyenek részt a közéleti vitákban, illetve a népszavazás vagy a népi kezdeményezés lehetőségével élve a döntéshozatalban is. A parlamenti frakciók (pártok), illetőleg a kormány tevékenységének megismerése, értékelése támpontot ad ahhoz, hogy kire szavazzanak majd a választásokon. A nyilvánosság segíti a kormány parlamenti ellenőrzését is.

Az Országgyűlés *ülései* nyilvánosak. Csak kivételes esetben tart zárt ülést. Ezt bármely képviselő, a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök kérheti, de elrendeléséhez az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges. Erre az elmúlt 20 évben mindössze 3 alkalommal (mindig a kormány kérésére) került sor a honvédelemmel összefüggő kérdések tárgyalásakor. Az előterjesztések vitája ugyan zárt üléseken folyt, az elfogadott határozatokat azonban az ülést követően vagy később nyilvánosan is közzétették. A zárt üléseken született döntések titkosságáról az Országgyűlésnek külön kell határoznia.

A plenáris ülésekről készült *jegyzőkönyveket* az Országgyűlés a honlapján is közzéteszi. 2006-tól a bizottsági jegyzőkönyvek is olvashatók az interneten.

A médiatörvény 1996-tól arra kötelezi az Országgyűlést, hogy saját tévéstudiója révén bármely műsorszolgáltató számára, ha erre vállalkoznak, tegye lehetővé a közvetítést. Az ülésekről a közszolgálati *televízió* (az m2-es csatornán) hétfőn háromórás, kedden és szerdán ötórás élő közvetítést ad. (A televízió 1987 óta közvetíti a plenáris üléseket.) 2003-tól az Országgyűlés Hivatala jelnyelvi tolmácsokat alkalmaz, így a fontosabb viták tévé közvetítését a hallássérültek is követni tudják.

A közszolgálati televízió parlamenti közvetítéseinek nézettsége alacsony, 5% körüli. Legmagasabb a rendszerváltás időszakában, illetőleg azt követően volt, azóta csökkent az érdeklődés. A kereskedelmi televíziók hírműsoraikban tudósítanak a parlamenti eseményekről, de más országokhoz hasonlóan a

közvetítés lehetőségével nem élnek. (A „műfaj” számukra érdektelen, az alacsony nézettség miatt és azért is, mert a parlamenti közvetítés alatt nem lehet reklámot sugározni.) Esetenként késő esti parlamenti témájú heti műsorokkal is kísérleteznek. A közszolgálati rádió az elejétől a végéig közvetíti az üléseket, de 2007-től ez már a Magyar Rádió internetes oldalán és a Duna Televízió műholdas hangcsatornáján hallgatható. A Kossuth rádió mindennap összefoglaló műsort ad az Országgyűlésben történekről. Az Országgyűlés honlapján 2002-től az egész ülésnapról élő televíziós közvetítés látható, és a korábbi felvételek is visszakereshetőek.

2008 januárjától a tévéstúdió – a Házaszabály módosításának megfelelően – már nemcsak a plenáris, hanem egyes bizottsági ülésekről is lehetővé teszi az élő közvetítéseket, illetőleg azok rögzítését. A műsorszolgáltatók az élő közvetítésekre egyelőre nem tartanak igényt, így pl. a bizottsági meghallgatásokat csak az Országház és az Irodaház zárláncú hálózatán lehet figyelemmel kísérni.

A legutóbbi házaszabály-módosítással az Országgyűlés – tízéves mulasztását pótolva – a Házaszabály mellékletében meghatározta a plenáris és bizottsági ülések televíziós közvetítésének rendjét. A médiatörvénnyel összhangban a közvetítések célját abban jelölte meg, hogy az Országgyűlés tevékenységéről a nézők pártatlan, kiegyensúlyozott, pontos és tényszerű tájékoztatást kapjanak. A szabályok a parlamenti tévéstúdió által sugárzott közvetítésekre vonatkoznak. Nemcsak a plenáris üléseket kell közvetíteni, hanem a kinevezésekkel és jelölésekkel kapcsolatos nyilvános bizottsági meghallgatásokat is. Mivel az Országgyűlés televíziós rendszere csak egyes bizottsági üléseket közvetít, a közszolgálati és a kereskedelmi csatornák is közvetíthetnek az általuk kiválasztott bizottsági ülésekről, vagy rögzíthetik azokat.

Az alacsony nézettség ellenére is a televíziós közvetítés a korábbiakhoz képest számottevően kitágította az Országgyűlés nyilvánosságát. Ugyanakkor – más országokhoz hasonlóan – jelentős hatást gyakorol a parlamenti viták jellegére is. A képviselők ilyenkor felszólalásaikat nem annyira képviselőtársaikhoz, mint inkább a nézőkhöz intézik. Így gyakran nem a másik oldal meggyőzése, az érvek számbavétele, ütköztetése a cél, hanem a közvélemény formálása, a „kameráknak való szereplés”.

A nyilvánosság alapvető biztosítója a *sajtó* részvétele az Országgyűlés és a bizottságok ülésein. A Magyar Gallup Intézet 2004-ben végzett felmérése szerint a lakosság 61%-a elégedett az Országgyűléssről a médiában megjelent információk mennyiségével. A megkérdezettek 46%-a vélekedett úgy, hogy a

televíziók, rádiók és újságok összességében éppen megfelelő képet festenek az Országgyűlés tevékenységéről.

Mind az Országgyűlés elnöke, mind a frakciók rendszeresen tartanak sajtótájékoztatókat.

Nemcsak az ülésekre, hanem az Országgyűléshez benyújtott indítványokra és más dokumentumokra is kiterjed a nyilvánosság elve. Ma ehhez legkönnyebben az interneten lehet hozzáférni. Az Országgyűlés honlapja – amint azt részletesebben is bemutattuk – teljes képet nyújt munkájáról. Az érdeklődők megtudhatják, miről tárgyal az Országgyűlés és a bizottságai, hogyan születnek meg a törvények, milyen kérdéseket, interpellációkat tesznek fel a képviselők, vagy azt, hogyan szavazott a T. Ház egy-egy előterjesztésről. Tájékozódhatnak a parlament múltjáról, az aktualitásokról és a várható eseményekről is.

Természetesen az Országgyűlés döntései is nyilvánosak. A törvényeket és a határozatokat a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben hirdetik ki. (Az 1990 óta elfogadott törvények és határozatok szövege a parlament honlapján is elolvasható.)

Az Országgyűlés Képviselői Tájékoztató Központja 1997 óta *állampolgári telefonvonalat* (441-6481) működtet, amely lehetővé teszi, hogy bárki választ kapjon kérdéseire az Országgyűlés szervezetéről, működéséről és az aktuális parlamenti eseményekről. A Tájékoztató Központ *e-mailen* (ktk@parlament.hu), magyar és angol nyelven ad felvilágosítást a hazai és a külföldi érdeklődőknek.

Az Országház meghatározott rend szerint *látogatható*. Az ezzel kapcsolatos információk a honlapon megtalálhatók. A képviselők is gyakran vezetnek látogatócsoportokat a Házban, bemutatva választóiknak a parlamenti munka különböző színtereit. Ülésnapokon e program rendszerint a plenáris ülés megtekintésével zárul. Ha valaki nem tud eljönni, a honlapon indulhat „felfedező útra” az Országházban (virtuális séta).

A nyilvánosság elvéből következik, hogy az állampolgárok – igaz korlátozott számban – *karzati vendégként* részt vehetnek a plenáris ülésen is. A véleménynyilvánítástól azonban tartózkodniuk kell, hiszen nem lehetnek részesei a parlamenti vitának és nem is befolyásolhatják azt. A belépést a képviselők, illetőleg a frakciók biztosítják számukra.

Az Országház nem csak a parlamenti munka színtere. Különböző rendezvényeknek ad egész évben otthont. Az Országház ebben az értelemben is az ország háza. Termeiben (elsősorban a felsőházi teremben) különböző

szervezetek gyakran rendeznek nemzetközi és hazai, szakmai és tudományos konferenciákat, fórumokat. Gyakran tartják itt tanácskozásait, közgyűléseiket, jubileumi rendezvényeiket az érdek-képviselési szakmai és civil szervezetek. 2008-ban 25 konferenciát és 72 különböző rendezvényt tartottak e szervezetek az Országházban. Az Országgyűlés és a kormány által szervezett rendezvényekkel együtt számuk évente megközelítette a 300-at.

Az Országház az ünnepek, a kitüntetések, a díjátadások és az azt követő fogadások helyszíne is. Az épület folyosói, előtere különböző kiállításoknak adnak otthont, amelyeket a látogatók is megtekinthetnek. A kupolacsarnokban hangversenyekre kerül sor. (Az Országgyűlésnek is van egy énekkara, a Szená-Torok.)

Az Országgyűlés sokrétű tevékenységéről, múltjáról, az európai uniós feladatokról, a parlamenti munka nemzetközi gyakorlatáról és az Országházzal, magyar és idegen nyelveken is megjelenő *kiadványok* nyújtanak hasznos ismereteket. Az Országgyűlés (Hivatala, Könyvtára és a Parlamenti Módszertani Iroda révén) jelentős kiadói tevékenységet folytat és támogatást nyújt más kiadóknak is, elsősorban parlamenti témájú kötetek megjelentetéséhez. 1990 óta az Országgyűlés közel 250 kiadványt jelentetett meg, közülük 40-et angol, illetve francia nyelven. A parlamenti hagyományokat folytatva 1990 óta – öt évtizedes kihagyást követően – ciklusonként közreadja az Országgyűlés (a képviselők) almanachját. Hiányt pótolnak a „Történelmi almanach”-sorozat kötetei, amelyek azon korszakok képviselőinek életrajzát közlik, amely korszakokról (így 1848/49-ről vagy az 1944 és 1949 közötti ciklusokról) még nem készült hasonló feldolgozás. Ebben az évben jelenik meg a több mint tízéves kutatást igénylő monumentális kötet, a reformkori országgyűlések képviselői almanachja. A „Parlamenti Dolgozatok” sorozat kötetei a parlamenti munka különböző területeit (így a törvényalkotást, a parlamenti ellenőrzést, a bizottságok tevékenységét, a plenáris ülésezést és a képviselők jogállását) dolgozzák fel nemzetközi kitekintéssel és a régebbi korok országgyűléseinek működésére is visszatekintve. Széles körű ismeretet nyújtanak az Országgyűlés és a bizottságok szervezetét, feladatait és működését tárgyaló kézikönyvek is. A Hivatal szakemberei számos magyar, illetőleg angol és francia nyelvű kötetben dolgozták fel, illetőleg mutatták be az Országgyűlés és az Európai uniós ügyek bizottságának sokrétű európai uniós (integrációs) tevékenységét és számoltak be azokról az uniós, illetőleg NATO-konferenciáról, amelyek házigazdája a magyar parlament volt. A kutatók, e kiadványokra és a honlapra figyelemmel, az Országgyűlés tevékenységének feldolgozását nemzetközi összehasonlításban is adatgazdagnak és jól dokumentáltnak tartják, amely kedvező lehetőséget biztosít a tudományos

kutatások és az egyetemi oktatás számára is. Az Országgyűlés Hivatala támogatja a magyar Országgyűlés történetét feldolgozó, valamint a modern külföldi parlamenteket bemutató kötetek más kiadók általi megjelentetését is.

Az országgyűlési kiadványok jegyzéke megtalálható az Országgyűlés honlapján, az Országgyűlési Könyvtárban pedig valamennyi elolvasható.

## AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A CIVIL TÁRSADALOM

### Az Országgyűlés kapcsolatai a civil szervezetekkel

Az Országgyűlés és a civil szervezetek kapcsolatának alapvetően három intézményes formája van: a civil szervezetek képviselői – ha meghívást kapnak – részt vehetnek a bizottságok ülésein; a bizottságok nyílt napot szerveznek számukra; illetve a civil szervezetek kapcsolatba léphetnek az Országgyűlés Civil Irodájával.

A Házszabály rendelkezik az ún. „*érdek-képviselési lista*” intézményéről, amely elősegíti az Országgyűlés, s különösen a parlamenti bizottságok együttműködését a civil szervezetekkel. Az Országgyűlés főtitkára jegyzékot vezet azokról a bejegyzett érdek-képviselési és társadalmi szervezetekről, amelyek azt kérik. Jelenleg 694 civil szervezet szerepel a listán. Ezen országos szervezetek parlamenti érdekvédelemezítő tevékenységet végeznek. Sokan közülük mind az állandó bizottságokkal, mind pedig a Civil Irodával kapcsolatot tartanak fenn.

A Házszabály szerint a képviselők számára lehetőséget kell biztosítani, hogy az adott ügyben érintett, az érdek-képviselési listán szereplő szervezetek véleményét megismerjék. A Házszabály nem kötelezi a bizottságot a civil szervezet képviselőjének meghívására, de meghatározott témák tárgyalásánál a bizottságok érdeke is, hogy megismerjék a civil szervezetek véleményét az adott törvényhozási kérdésben. Az egyes bizottságok gyakorlata eltérő, de néhány bizottságban, így például a Környezetvédelmi, valamint a Szociális és ifjúsági bizottságban a felszólalás lehetőségét is biztosítják az üléseken rendszeresen részt vevő civil szervezetek képviselői számára. A bizottságokkal azonban nem csak az üléseiken való részvétel teremthet kapcsolatot. A civil szervezetek beadványaikkal, a törvényalkotást érintő javaslataikkal gyakran keresik meg a bizottságokat, illetőleg elnökeiket.

1998 és 2006 között az e célra létrehozott bizottság, a Társadalmi szervezetek bizottsága foglalkozott a civil kapcsolatokkal. Ma e feladatot az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság látja el.

Az Országgyűlés bizottságai széles körű kapcsolatokat alakítanak ki a különböző társadalmi és civil szervezetekkel, egyesületekkel. A civil kapcsolatok sajátos formája a bizottsági „nyílt nap”. Célja, hogy fórumot teremtsen a különböző civil szervezetek számára álláspontjuk kifejtésére, a képviselőkkel való konzultációra a bizottság által tárgyalt kérdésekben. A nyílt nap például lehetőséget biztosított arra is, hogy egy fontos törvény elfogadása előtt a bizottságok megismerhessék a civil szféra véleményét, javaslatait a szabályozni kívánt kérdésekben. A „nyílt nap” intézményét a Környezetvédelmi bizottság alakította ki az 1990–94-es ciklusban, majd szinte minden állandó bizottság élt e fórumban rejlő lehetőségekkel. A „nyílt nap” témája rendszerint egy fontos terület, ágazat (pl. a népegészségügy, a közoktatás, a sport, a turizmus, az ifjúság és a gyermekek) helyzetének áttekintése, vagy egy-egy fejlesztési koncepció megvitatása, rendszerint még mielőtt az a parlament elé kerülne.

1990-től összesen 108 bizottsági nyílt napra (illetve nyilvános meghallgatásra) került sor. Az 1990–1994-es ciklusban 3 bizottság összesen 9, az 1994–1998-as ciklusban 10 bizottság összesen 27, az 1998–2002-es ciklusban 12 bizottság összesen 32, a 2002–2006-os ciklusban 8 bizottság összesen 21, míg a 2006–2010-es ciklusban a 11 bizottság összesen 21 nyílt napot és 6 nemzetközi konferenciát szervezett. A 116 nyílt naphoz legtöbbet, 29-et a Környezetvédelmi bizottság hirdetett meg.

Az *Országgyűlés Civil Irodája* először 1995 és 1998 között működött, majd az Országgyűlés elnöke 2002-ben kibővült feladatokkal újból létre hozta azzal a céllal, hogy fejlessze az Országgyűlés és a civil társadalom szereplői közötti együttműködést, és a kapcsolattartást új információs eszközökkel segítse elő. A Civil Iroda több száz szervezettel áll kapcsolatban. Állandó partnerei a főtisztár által vezetett jegyzékben szereplő érdek-képviselési és társadalmi szervezetek, a saját nyilvántartásában szereplő szervezetek, a megyei Civil Szolgáltató Központok és a Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa és Kollégiumai. E szervezetek rendszeresen meghívást kapnak az Iroda rendezvényeire.

Az Iroda ügyfélszolgálatára minden érdeklődőnek, de elsősorban a civil szervezeteknek nyújt tájékoztatást az Országgyűlés tevékenységéről. Az



érdeklődők személyesen, telefonon, illetve e-mailen vagy a honlap révén kaphatnak információkat a parlamenti munkáról.

Honlapja ([www.parlament.hu/civiliroda](http://www.parlament.hu/civiliroda)) tájékoztatást nyújt az Iroda tevékenységéről, programjairól, a parlamenti munka civil szervezetek számára fontos történéseiről és regisztrációs lehetőséget biztosít az érdeklődők számára. Eddig összesen 146 szervezet regisztráltatta magát.

Az Iroda konferenciákat is szervez a civil szervezetek számára. Az önálló vagy civil partnerekkel együttműködésben megvalósuló rendezvényeken megvitatták a civil szervezetek felkészülését az uniós csatlakozásra, a „lobbitörvényt” és a parlamenti lobbizás gyakorlatát, valamint a társadalmi részvétellel, egyeztetéssel megvalósuló nyitott jogalkotás problémakörét. A „Fogyatékos emberek parlamenti napja” fórumot teremt arra, hogy a fogyatékos emberek életét nehezítő problémákat maguk az érintettek vethessék fel a törvényhozónak, a parlamenti bizottságok képviselőinek és a kormányzati szakembereknek.

A Civil Iroda közreműködik a parlamentről alkotott vélemények megismerésében is. Esetenként lehetőséget biztosít arra, hogy a civil szervezetek véleményt mondjanak a parlamenthez benyújtott törvényjavaslatokról. A nyitott jogalkotás jegyében kezdeményezte az Iroda három, a civilek számára különösen fontos törvényjavaslat véleményezését. A törvényjavaslatok a jogalkotásról, a Nemzeti Civil Alapprogramról, továbbá az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóltak. Több száz civil szervezet élt a lehetőséggel, és megküldte az Irodának véleményét, javaslatait, amelyek összesítését aztán a törvényjavaslat tárgyalására kijelölt bizottság kapta meg.

2006 novemberében az Országgyűlés elnöke és a Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsa stratégiai partnerséget hozott létre. Az együttműködés célja a törvényhozás és az Alapprogram irányító testülete közötti együttműködés, az országgyűlési képviselők, a bizottságok, az Országgyűlés Hivatala és a Tanács, valamint – a Tanácson keresztül – a Nemzeti Civil Alapprogram Kollégiumai közötti információáramlás előmozdítása és fejlesztése. (A koordinációt a Civil Iroda látja el.)

Az Országgyűlés Hivatalának 2003 óta, két-három havonta megjelenő, az interneten is elérhető kiadványa, a *Parlamenti Hírlevél* elsősorban a parlamenti munka aktualitásairól, a civil szervezetek érdeklődésére számot tartó programokról, kiadványokról számol be, de bemutatja az Országgyűlés

fontosabb intézményeit is. Külön rovat foglalkozik az uniós tagsággal összefüggő tájékoztatással.

## **Az Országgyűlés fiataloknak szóló programjai**

Az Országgyűlés különösen fontosnak tartja, hogy a fiatalok minél szélesebb köre, minél alaposabban ismerje meg a munkáját. Ezt szolgálják az Országgyűlés elnöke által meghirdetett különböző programok és pályázatok is.

A Hivatal munkatársai ösztöndíjas programot szerveznek az egyetemi és főiskolai hallgatóknak „Parlamentari gyakorlat az Országgyűlés Hivatalában” címmel. A program keretében 1989/99-ben, illetőleg 2002 óta közel 170 egyetemista (jogász, közgazdász, politológus, igazgatásszervező, a nemzetközi kapcsolatokra, a biztonságpolitikára vagy a nemzetvédelemre szakosodott hallgató) egy éven át közelről ismerhette meg az Országgyűlés tevékenységét és részt vehetett annak munkájában.

A Bundestag közel 20 éves ösztöndíjas programját viszonyítva, 2008-tól az Országgyűlés is lehetőséget kínál arra, hogy egy két hónapos program keretében német diplomás fiatalok megismerhessék a magyar államszervezetet, különösen a parlament működését.

Immár tizennegyedik éve az Országgyűlés elnöke és a külügyminiszter rendszeresen ír ki pályázatot az egyetemek és főiskolák hallgatói számára az euroatlanti integráció különböző témaköreiben. A pályázatokra eddig közel 1400 dolgozatot nyújtottak be a diákok. A díjnyertes pályaműveket, miként a parlamenti gyakorlaton részt vevő diákok programját és színvonalas tanulmányait is, a Hivatal egy évente megjelenő könyvsorozatban teszi közzé. („Magyarország és az Európai Unió”, illetőleg „Parlamentari ösztöndíjasok”).

Az Országgyűlés a Civil Iroda koordinálásával 2004 óta parlamenti sátrat állít fel a budapesti Sziget Fesztivál Civil Szigetén, amelyet évente mintegy három-ezren látogattak meg. A fiatalok tájékozódhattak a parlament munkájáról. Fórumok keretében beszélgethettek az Országgyűlés elnökével, a képviselőkkel, az EP-képviselőkkel és politológusokkal a parlamentről és más időszerű kérdésekről. (2004-ben a kábítószerrel, 2005-ben „Fiatalok Európája” címmel, 2006-ban a lobbizásról, a női képviselőről és a parlamenti demokráciáról, 2007-ben a munkavállalásról, a fiatalok esélyeiről és a művészek politikai szerepéről és az Országház kulisszatitkairól, 2008-ban „Zöld Parlament a vízért” címmel, 2009-ben a rendszerváltásról, az abban részt vevő képviselőkkel került sor a kerekasztal-beszélgetésre.) A parlament információs sátra 2006 óta a Szegedi Ifjúsági Napokon és 2007 óta az Egyetemisták és Főiskolások Országos Turisztikai Találkozóján is megjelenik. Az Országgyűlés standjának állandó programjai az Országházat és a parlament munkáját

bemutató fotókiállításból, parlamenti kvízekből és játékokból, információszolgáltatásból és „Az Országház kulisszatitkai” című beszélgetéssorozatból állnak. A fiatalok javaslatot tehetnek arra is, hogy milyen törvényeket alkosson a T. Ház. A legjobb, legérdekesebb javaslatok benyújtóit minden évben fogadja az Országgyűlés elnöke, és részt vehetnek egy különleges Országház-látogatáson.

Középiskolás diákoknak 2005-től a „Parlamenti különóra” kínál lehetőséget a parlamenti munka megismerésére. Eddig mintegy 4500 középiskolás vett részt a programban és több mint 100 iskola diákjai várják, hogy sorra kerüljenek. A parlamenti látogatás során az Országgyűlés működéséről az Országgyűlés tisztségviselői, képviselők, illetőleg a Főtitkárság vezetői adnak áttekintést, majd a diákok figyelemmel kísérhetik a plenáris ülés eseményeit, megismerhetik az Országgyűlési Könyvtárt és egy parlamenti séta keretében bejárhatják az Országházat is.

A Ház a gyermekek számára is programokat kínál. Legismertebb közülük a sokéves hagyományokra visszatekintő „parlamenti gyermekkarácsony”. Az ünnepségen az ország minden részéről érkező mintegy 1000 gyermek a verses, zenés, táncos műsorok mellett országközi sétán vesz részt, amelyek főbb állomásain neves vendégek, művészek, sportolók mutatják be az Országházat, s egy napra a gyerekek vehetik birtokukba az épületet.

Ez évben a parlament is részt vett a budapesti városligeti gyermeknapon, ahol fotókiállítás, vetélkedők, kirakós játékok és kifestők révén ismerkedtek a gyerekek az Országgyűléssel. Az Országház átalakításának 100. évfordulójára 2002-ben az Országgyűlés elnöke és az oktatási miniszter az általános és középiskolás diákoknak rajzpályázatot hirdetett „Az én parlamentem” címmel. A közel 7000 pályamű legjobbjait egy szép kötetben jelentette meg a Nemzeti Tankönyvkiadó.

Az Országgyűlés Hivatala 2008 decemberétől külön honlapot működtet a gyermekek és fiatalok számára.

## **A lobbizás**

A különböző érdek-képviselői szervek, civil szervezetek, érdekcsoportok tevékenységét az jellemzi, hogy céljaik megvalósítása érdekében befolyásolni akarják a közhatalmi döntéseket, így az Országgyűlés döntéseit, jelesen a törvényalkotást is. E tevékenységet érdekérvényesítésnek, kijárásnak,

lobbizásnak is nevezzük. Az Országgyűlés munkájában e fogalmak között nem volt érdemleges különbség 2006-ig. (Az országos társadalmi és érdek-képviselési szervezetek jegyzékét például a Házban „lobbilistának” is nevezték.)

Többéves előkészítő munka után a 2006-ban benyújtott, majd elfogadott lobbizási törvény célja az volt, hogy jogilag szabályozott mederbe terelje, és ellenőrizhetővé tegye a közhatalmi döntések üzletszerű befolyásolását. Tehát nem minden érdekérvényesítést, hanem csak azt, amelyet megbízás alapján és ellenérték fejében végeznek az erre „szakosodott” lobbisták vagy lobbiszervezetek. Lobbizás alatt ma már ezt a tevékenységet értjük.

Az Országgyűlésben folyó lobbitevékenység elsősorban a döntéshozóra, a képviselőre irányulhat.

A törvény szabályozza a lobbizás kereteit és korlátait is. A lobbisták és lobbiszervezetek regisztrálása és a megbeszélésekről való tájékoztatási kötelezettség a lobbizást átláthatóvá, ellenőrizhetővé teszi. A lobbistákat a Központi Igazságügyi Hivatal nyilvántartásba veszi, igazolvánnyal látja el és negyedévenként beszámolóra kötelezi őket, csakúgy mint a kijáró embereket fogadó szervezeteket, így az Országgyűlést is.

Az összeférhetetlenségi szabályok elejét veszik annak, hogy olyanok folytassanak lobbitevékenységet, akiknek a közeli hozzátartozója vezető tisztséget tölt be az Országgyűlésben. Természetesen a képviselő sem lobbizhat, lobbiszervezettel nem állhat szerződéses kapcsolatban és lobbistától semmilyen előnyt nem fogadhat el. (A törvény csak a kisebb összegű reprezentációt engedi meg.)

A törvény alkalmazásának másfél éves tapasztalatai azt mutatják, hogy a lobbisták még kevéssé élnek a törvényben biztosított lehetőségekkel, ritkán kezdeményeznek kapcsolatfelvételt a képviselőkkel, a frakciók vezetőivel és a bizottságok tisztségviselőivel. (A törvény hatálybalépését követően az elmúlt három évben mindössze 10 parlamenti képviselő és 8 bizottság jelezte, hogy lobbisták keresték meg őket.)

## **A népszavazás, népi kezdeményezés és az Országgyűlés**

Az Alkotmány alapelveként rögzíti, hogy a hatalom birtokosa a nép, aki a hatalmát választott képviselői (az Országgyűlés és az önkormányzatok) révén vagy közvetlenül gyakorolja. Az Országgyűlés nem egyetlen letéteményese a népszuverenitásnak. A demokratikus hatalomgyakorlásnak fontos része az is, hogy az ország (vagy a település) sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti testületek döntéseinek befolyásolásában vagy éppen megváltoztatásában a nép közvetlenül is részt vehessen. A népszavazás, a népi kezdeményezés, a kollektív kérelmezési és panaszjog e részvételt biztosítja. Az Alkotmánybíróság a képviseleti és a népszavazás útján történő hatalomgyakorlás viszonyáról kimondta, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet [2/1993. (I. 22.) AB hat.]. Ugyanakkor „a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása esetében a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll”. [52/1997. (X. 14.) AB hat.] Ez a kivételes megvalósulás az ügydöntő népszavazás. Ha a kezdeményezést 200 000 választópolgár hitelesített aláírásával támogatja, az Országgyűlés a népszavazást köteles elrendelni, és eredményes népszavazás esetén a nép döntését végre kell hajtania.

A konzultatív vagy véleménynyilvánító népszavazás, (amelyet már 100 000 választópolgár is kezdeményezhet) és a népi kezdeményezés, (amelyhez 50 000 választópolgár akarata is elegendő) nem kötelezik döntéshozatalra az Országgyűlést, de alakíthatják, befolyásolhatják a megszülető döntést, és megfontolástól függően eredményre is vezethetnek.

Népszavazást az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben lehet kezdeményezni, az Alkotmányban meghatározott tárgykörök kivételével. (Így például nem lehet népszavazást kezdeményezni az Országgyűlés feloszlásáról, a költségvetésről és a központi adónemekről, a kormány programjáról, továbbá az Alkotmány módosításáról.) De amint az Alkotmánybíróság kimondta, az Alkotmányból – az ott felsoroltakon kívül – a népszavazás más korlátai is levezethetők. A jogbiztonság sérelme miatt például kizárható olyan kérdések népszavazásra bocsátása, amelyek megválaszolásából nem tűnik ki egyértelműen, hogy mi a választó akarata. Ezzel szemben a népi kezdeményezés minden, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésre vonatkozhat, hiszen éppen az a célja, hogy a kérdést a Ház tűzze napirendjére és vitassa meg. Az Országgyűlés a népi kezdeményezést köteles megtárgyalni, de nem köteles a kezdeményezők szándékának megfelelő döntést hozni.

A kormány, illetőleg a képviselők egyharmada is kezdeményezhet népszavazást. (Ehhez természetesen nem kell aláírást gyűjteni a választópolgároktól.) A kormány kezdeményezte például 1997-ben, hogy az Országgyűlés rendeljen el népszavazást a NATO-csatlakozásról. (Népszavazás döntött az Európai Unióhoz való csatlakozásról is, de erről egy alkotmánymódosítás rendelkezett.)

2007/2008-ban egy kérdésben ellenzéki, öt kérdésben pedig kormánypárti képviselők kezdeményeztek népszavazást: az állami vezetők és köztisztviselők vagyongyarapodásának rendszeres vizsgálatáról, a pártok pénzügyi támogatásának szűkítéséről, az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettségéről a költségtérítéssel kapcsolatban és arról, hogy az országgyűlési képviselői tisztség legyen összeférhetetlen a polgármesteri tisztséggel. E politikai-taktikai szempontok nyomán született kezdeményezésekről az Országgyűlés végül nem rendelt el népszavazást, mert azt már maga a kormánytöbbség sem támogatta. Két kérdésben időközben törvény született és a többit is benyújtották az Országgyűlésnek.

A népszavazási kezdeményezések egy időigényes eljárást követően kerülnek (vagy nem is kerülnek) az Országgyűlés elé, amelynek keretében az Országos Választási Bizottság, majd jogorvoslati fórumként az Alkotmánybíróság is elbírálja a kezdeményezések törvényességét, illetőleg alkotmányosságát. Az aláírásgyűjtést követően az aláírásokat az OVB hitelesíti. Döntése ellen szintén lehet jogorvoslattal élni.

A népszavazás elrendeléséről az Országgyűlés dönt. Kötelező népszavazás esetén nincs mérlegelési joga, a népszavazást el kell rendelnie, míg a véleménynyilvánító népszavazás elrendelését akár el is utasíthatja. Mind az elrendelő, mind az azt elutasító határozat ellen kifogást lehet benyújtani az Alkotmánybírósághoz, amely az Országgyűlést új eljárásra is utasíthatja. A népszavazás időpontját a köztársasági elnök tűzi ki.

Az Országgyűlés 1989-től 16 népszavazásra irányuló kezdeményezést tárgyalt meg, amelyek összesen 29 kérdésre irányultak. Közülük 7 alkalommal 13 kérdésben rendelt el népszavazást.

Két esetben az Országgyűlés a népszavazás elrendelését – az Alkotmánybíróság határozata alapján – „visszavonta”, mivel a parlament időközbeni döntése nyomán az okafogyottá vált.

Ezek a kérdések a következők voltak:

<i>Időpontja</i>	<i>A kérdés</i>	<i>Jellege</i>	<i>Eredménye</i>
<i>1989. november 26.</i>	<i>munkásörtség feloszlatása</i>	<i>véleménynyi lvánító</i>	<i>eredményes</i>
	<i>MSZMP elszámolása vagyonáról</i>	<i>véleménynyi lvánító</i>	<i>eredményes</i>
	<i>pártszervezetek kivonulása a munkahelyről</i>	<i>véleménynyi lvánító</i>	<i>eredményes</i>
	<i>köztársaságielnök-választás időpontja</i>	<i>véleménynyi lvánító</i>	<i>eredményes</i>
<i>1990. július 29.</i>	<i>köztársasági elnök közvetlen választása</i>	<i>véleménynyi lvánító</i>	<i>eredménytelen</i>
<i>1997. november 26.</i>	<i>NATO-csatlakozás</i>	<i>kötelező</i>	<i>eredményes</i>
<i>2003. április 16.</i>	<i>EU-csatlakozás</i>	<i>kötelező</i>	<i>eredményes</i>
<i>2004. december 5.</i>	<i>kettős állampolgárság</i>	<i>kötelező</i>	<i>eredménytelen</i>
	<i>kórházak, egészségügyi intézmények privatizációja</i>	<i>kötelező</i>	<i>eredménytelen</i>
<i>2008. március 9.</i>	<i>ne kelljen kórházi napidíjat fizetni</i>	<i>kötelező</i>	<i>eredményes</i>
	<i>ne kelljen vizitdíjat fizetni</i>	<i>kötelező</i>	<i>eredményes</i>
	<i>ne kelljen képzési hozzájárulást fizetni</i>	<i>kötelező</i>	<i>eredményes</i>
	<i>ne vezessék be a kötelezően választandó, üzleti alapon működő több-biztosítós egészségbiztosítást</i>	<i>kötelező</i>	<i>másodszori eljárásban az Országgyűlés nem rendelte el</i>
	<i>a képviselők költségtérítésének számlával való elszámolásáról</i>	<i>kötelező</i>	<i>másodszori eljárásban az Országgyűlés nem rendelte el</i>

Az egyes népszavazási kezdeményezésekről való döntés előtt az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottsága a kérdéssel kapcsolatban több esetben is az Alkotmánybírósághoz fordult, s ezek a határozatok jelentősen befolyásolták az Alkotmány értelmezését, illetőleg a népszavazásról szóló törvény későbbi módosítását.



1992-ben a Létminimum Alatt Élők Társasága által kezdeményezett népszavazással kapcsolatban született meg az AB határozata, amely kimondta: az Országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető arra, hogy feloszlassa magát. Második alkalommal 1995-ben fordult ismét a bizottság az Alkotmánybírósághoz a Független Kisgazdapárt népszavazási kezdeményezésében megfogalmazott négy kérdéssel kapcsolatban. A kérdések lényegében a köztársasági elnök megválasztására és hatáskörének korlátozására irányultak. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alkotmány módosítása tárgyában nem rendelhető el ügydöntő népszavazás. Ugyanakkor megállapította, hogy a törvény keretei között az Országgyűlés joga és kötelezettsége határozni arról, hogy a választópolgárok népszavazási kezdeményezésének helyt ad-e, továbbá – ha a népszavazási kezdeményezésben feltett kérdésből ez nem tűnik ki világosan – a kérdés alkalmassága alapján eldöntse, hogy ügydöntő vagy véleménynyilvánító népszavazást ír-e ki. A népszavazást elrendelő határozatnak továbbá tartalmaznia kell a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést (a kezdeményezésben megfogalmazott formában), és rendelkeznie kell a népszavazás költségvetéséről is.

Az Országgyűlés elrendelheti az általa elfogadott törvény népszavazásra bocsátását. A Hárszabály szerint a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény népszavazással történő megerősítését legkésőbb a zárószavazás befejezésekor, írásban lehet kérni. A népszavazásra bocsátásról az Országgyűlés a zárószavazást követő ülésén dönt, a határozati javaslat tárgyalására vonatkozó rendelkezések szerint. A népszavazásról szóló törvény 1989. évi elfogadását követően egészen 2008-ig az Országgyűlés egyetlen törvényt sem bocsátott népszavazásra, s ezt nem is kezdeményezték. Első alkalommal 2008 februárjában a Fidesz és a KDNP képviselőinek kezdeményezésére került sor arra, hogy az Országgyűlés döntsön a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött, az egészségbiztosítóról szóló törvény népszavazásra bocsátásáról. Az erről szóló határozati javaslat vitáját követően az Országgyűlés a törvényt (többségi döntéssel) nem bocsátotta népszavazásra.

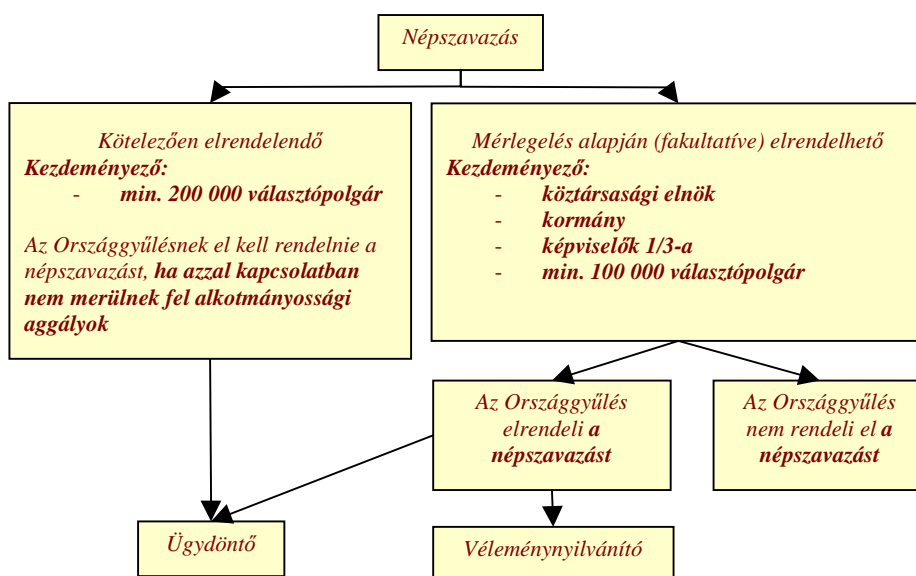
Az Országgyűlés 1990-től napjainkig 11 népi kezdeményezést tárgyalt meg. Ebből egyet nem vett tárgysorozatba, (ugyanis 1997-ig, ha kevesebb mint 50 ezren támogatták a népi kezdeményezést, azt a T. Ház nem volt köteles azt megtárgyalni), 8 népi kezdeményezéssel nem értett egyet, kettővel viszont egyetértett. A Pedagógusok Szakszervezete által kezdeményezett közalkalmazotti előmeneteli rendszer felülvizsgálatát szorgalmazó kezdeményezésben foglaltakkal összhangban törvényeket alkotott, illetőleg módosított. A Tolna Megyei Állat- és Természetvédő Alapítvány

kezdeményezésével egyetértve (amely az állatkínzás bűncselekménynek nyilvánítását szorgalmazta), módosította a Büntető Törvénykönyvet.

A népi kezdeményezés sajátos formája az, amely a kisebbség törvényi elismerését célozza. A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény 13 kisebbség számára biztosít különböző jogokat (így pl. az önkormányzat létrehozásának

jogát). Ha további kisebbség bizonyágot kíván tenni arról, hogy megfelel a törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozónak valló választópolgár népi kezdeményezést nyújthat be a törvényi elismerés érdekében az Országgyűlés elnökéhez. Eddig két kisebbség, a bunyevác és az ún. „hun” kisebbség élt e lehetőséggel. Az Országgyűlés, a Magyar Tudományos Akadémia szakvéleményét megismerve és az Emberi jogi bizottság elutasító javaslatát is figyelembe véve, egyik esetben sem tartotta indokoltnak a törvény módosítását.

Az alábbi ábra áttekinthetően szemlélteti az Országgyűlés feladatait a népszavazással kapcsolatban:



## A petíciók és a panaszok

Magyarországon az Alkotmány szerint mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az állami szervek – így az Országgyűlés – elé. Azonban mind ez ideig nem született meg az a törvény, amely korszerű módon szabályozná az Alkotmányban biztosított „petíciós”, illetve panaszjog gyakorlását és biztosítékait. Így az állami szervek 2004-ig továbbra is a közérdekű bejelentésekről és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény szerint jártak el. Az uniós csatlakozás előtt az Országgyűlés egy törvénycsomagban – „a joganyag átfogó szabályozásáig”, azaz ideiglenes megoldásként – korszerűsítette az elavult törvény rendelkezéseit. Ezt a törvényt azonban nem a parlamentre szabták.

A petíciós jog általánosságban az állami szervekhez intézett kérést, panaszt, tiltakozást jelent. Egyénileg és csoportosan is lehet élni vele.

A parlamenti gyakorlatban azokat a több állampolgár által aláírt vagy különböző szervezetek által az Országgyűléshez (annak elnökéhez) címzett kezdeményezéseket nevezzük petíciónak, amelyek közérdekűek, de nem minősülnek népi kezdeményezésnek. A petíció irányulhat valamilyen sérelem orvoslására vagy valamely törvényhozási lépés elleni tiltakozásra, továbbá az azzal kapcsolatos vélemény kifejtésére, illetőleg valamely kérdés törvény útján való rendezésére. A petíciós jog ez utóbbi funkciója közel áll az Alkotmányban biztosított népi kezdeményezéshez. A parlamenti gyakorlatban tehát a petíció több mint panasz vagy közérdekű bejelentés.

Egyes országokban a petíció, amennyiben azt a képviselő nyújtja be, a parlamenti tárgyalás alapjául szolgálhat, és megfelelő bizottsági előkészítés után arról a parlament határoz is. Más esetekben (például Spanyolországban, Görögországban) a petíciót válaszdásra is a határákörrel rendelkező miniszterhez, államtitkárhoz továbbítják, aki arra köteles választ, illetve magyarázatot adni. Van olyan parlament is (így például a német Szövetségi Gyűlés, a brit alsóház, az Osztrák Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács, Hollandiában mind a két kamara), ahol a petíciókkal egy parlamenti bizottság foglalkozik, s a tapasztalatokról jelentésben tájékoztatja a plénumot. A petíció

nem tartozik a leghatékonyabb ellenőrzési formák közé (több parlament nem is tekinti annak), de fontos információs forrást jelentenek a parlamentek számára ezek az állampolgároktól érkező jelzések többek között a törvények alkalmazásáról, a közigazgatás működéséről.

A magyar szabályozás nem intézményesítette a parlamenti ellenőrzés e sajátos formáját. Az Országgyűlés nem tartotta szükségesnek petíciós bizottság megalakítását. Szerény mértékben ezt a szerepet a Házbizottság tölti be. A Hárszabály szerint az Országgyűlés elnökének felkérésére megvitatja az Országgyűléshez (annak tisztségviselőihez) érkezett jelentősebb beadványokat, (petíciókat, felhívásokat, nyílt levelet stb.) és véleményezi az ezekkel kapcsolatos esetleges intézkedéseket.

Az Országgyűlés egyébként az ombudsmani intézmény révén is biztosítja az állampolgár jogvédelmét, továbbá az, akit alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt ért jogsérelem alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

A Hárszabály nem tesz különbséget a petíciók és az állampolgári bejelentések, panaszok között. Az Országgyűléshez érkező beadványokról úgy rendelkezik, hogy azokat az Országgyűlés elnöke a hatáskörrel rendelkező bizottságnak vagy a hivatali szervnek adja át intézkedésre. A beadványokat a képviselők bármikor megtekinthetik. A képviselőkhöz, a frakciókhoz és a bizottságokhoz érkező beadványokat a címzettek intézik, illetőleg válaszolják meg.

A kollektíven gyakorolt petíciós jog összefügg a gyülekezési joggal is, mivel a Kossuth téri demonstrációk, tüntetések gyakori és lényeges eleme a petíciók átadása az Országgyűlés vagy/és a kormány (korábban a köztársasági elnök) képviselőjének.

Az Országgyűléshez intézett petíciókat, az elnök, az alelnökök, a Civil Iroda vezetője vagy az elnöki kabinet megbízott munkatársa veszi át. Az Országgyűlés elnöke a petíciókat legtöbbször a hatáskörrel rendelkező bizottságokhoz továbbítja. A bizottságokhoz közvetlenül is érkeznek petíciók. A bizottságok gyakorlata eltérő abban, hogy ezeket az ülésükön megvitatják-e, vagy arra a bizottság elnöke válaszol. Nagyobb a bizottsági tárgyalás esélye, ha a petíciók a törvényalkotáshoz vagy éppen az Országgyűlés napirendjén szereplő témához kapcsolódnak.

2004 márciusában Magyarországon addig példa nélküli kezdeményezés indult el: a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség aláírásgyűjtést kezdeményezett annak érdekében, hogy a választópolgárok támogatásával ún. Nemzeti Petíciót terjeszthessen az Országgyűlés elé.

A Fidesz ötpontos javaslatához – amely az otthonteremtésről, a munkahelyek megvédéséről, az egészséges élethez fűződő lehetőségről, az élelmiszerárak emelkedésének megakadályozásáról, a gáz-, energiaár-emelések féken tartásáról szólt – 2004. május 15-ig több, mint 1 millió aláírás gyűlt össze. Az aláírások hitelesítését az Országos Választási Bizottság nem végezte el, mert ezt a feladatot nem utalja hatáskörébe egyetlen jogszabály sem. A Fidesz a széles körű támogatottságra és a kérdéskörök fontosságára hivatkozva egy országgyűlési határozati javaslatot kezdeményezett Munka, Otthon, Biztonság – a Nemzeti Petícióról címmel, amely arra kötelezte volna a kormányt, hogy a petícióban megfogalmazott célok érdekében hajtsa végre a szükséges jogalkotási feladatokat. Az Alkotmányügyi bizottság az indítványt tárgysorozatba vette, de általános vitára nem ajánlotta. A Fidesz kezdeményezte a plenáris ülés napirendjének kiegészítését a javaslattal, ezt azonban az Országgyűlés nem szavazta meg.

A Fidesz képviselői ezt követően folyamatosan nyújtották be a Nemzeti Petíció pontjait tartalmazó törvényjavaslatokat. A privatizációval, a magyar munkahelyek védelmével és a magyar vállalkozók támogatásával kapcsolatos egyes törvények módosításáról; valamint a gáz- és villamos energia áremelési terheinek csökkentésével összefüggő egyes törvények módosításáról című kezdeményezések esetében a T. Ház elutasította a napirend kiegészítését. Az otthonteremtés állami támogatásáról és az egészséges élet lehetőségét biztosító egyes törvények módosításáról szóló javaslatokat átdolgozásra visszakérték és új törvényjavaslatokként nyújtották be az őszi ülészakra, azonban ezeket a javaslatokat sem tárgyalta az Országgyűlés. A magyar gazdák támogatását biztosító egyes törvények módosításáról, illetve a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény módosításáról szóló javaslatok tárgysorozatba-vételét a kijelölt bizottság sem támogatta, így ezek szintén nem kerültek az Országgyűlés napirendjére.

Az Országgyűléshez, legtöbbször annak elnökéhez vagy közvetlenül a bizottságokhoz évente több ezer levél érkezik az állampolgároktól. Ezek többségében ügyes-bajos dolgaik elintézésében kérik a parlament segítségét, de

jelentős azoknak a leveleknek a száma is, amelyek a klasszikus petíciók körébe sorolhatók. Azaz, különböző törvények megalkotását sürgették, meghozott törvények rendelkezéseit kifogásolták módosításukat kérve, vagy saját tapasztalataik alapján a közigazgatási szervek működését, ügyintézését bírálták. A levelek többsége azonban „panaszos”, illetőleg segítségkérő levél. Ezekre az Országgyűlés elnöke, illetőleg kabinetje vagy a Civil Iroda válaszol. Vagy közvetlenül, vagy a hatáskörrel rendelkező miniszter, illetőleg országos szervezetét kéri fel az ügy kivizsgálására és az érdemi válaszadásra.

A Civil Iroda személyesen is meghallgatja és tanáccsal látja el a hozzá fordulókat, az ügyintézés tipikus módja azonban, hogy levélben válaszol. (Havonta 25–30 érdeklődő keresi fel személyesen az ügyfélszolgálatot, 300-an telefonon érdeklődnek és 30 írásos megkeresés is érkezik, 60%-uk e-mailen.

Az Országgyűlés működését érintő kérdésekben az elnök, illetőleg az Iroda ad választ, a törvényalkotással kapcsolatos bejelentéseket, észrevételeket pedig a bizottságokhoz továbbítják. A 2006–2010-es ciklusban kb. 2500 levél, beadvány érkezett a Civil Irodához. Ennek 70%-át állampolgárok, 21%-át civil szervezetek, illetőleg gazdasági szervezetek, további 9%-át pedig önkormányzatok küldték. A Civil Iroda 72%-ukra közvetlenül válaszolt, 10%-át minisztériumokhoz, illetőleg főhatóságokhoz továbbította, 7%-át az Országgyűlés bizottságainak adta át, 5%-át pedig az illetékes önkormányzatokhoz továbbította.