

Smuk Péter, egyetemi docens

Széchenyi Egyetem ÁJK

A Tisztelt Ház szabályai, 2012 - új törvény az Országgyűlésről

Az Országgyűlés 2012. április 16-án fogadta el a 2012. évi XXXVI. számon kihirdetett törvényt az Országgyűlésről (Ogytv.), ugyan-ezen a napon döntött a 36/2012. (IV.19.) OGY határozatról, amely a Házsabály módosítását végezte el. Az említett két jogforrás a parlamenti jog alapintézményeiben és szabályozási megoldásaiban több változást és újdonságot vezet be. Alapvetően újszerű megoldásnak tekinthető, hogy a házsabályok egyes részei törvényi jogforrási szintre kerültek, továbbá egységes törvénybe foglaltak korábban külön-külön jogszabályban szabályozott tárgyköröket. Több alkotmányos alapkérdésben paradigmaváltást hozott, valamint felállított egy új fegyveres szervet is. A Házsabály és az országgyűlési képviselők jogállását érintő jogforrások újrakodifikálása nem meglepő a 2010 óta tartó közjogi átalakítási folyamatban, ugyanakkor az új Alaptörvény csak kevés esetben kényszerítette ki az új szabályozást.

Jelen dolgozat¹ célja, hogy az Országgyűlésről szóló új törvényt és az ügyrendeket bemutatassa, változásait, alapvető jogintézményeit elemezze, értékelje.² A szóban forgó jogforrások egy rapid jogalkotási eljárás eredményei, mivel a benyújtás és az elfogadás között egy hónap telt el (2012. március-április), általános és részletes vitája néhány órában zajlott le. A képviselői jogállás érzékeny, egzisztenciális kérdéseit (összeférhetetlenség, javadalmazás) a kormánypárti frakciók házon belül vitatták meg, egy-két szabályozási elemről a médiában is megemlékez-

¹ A Pázmány Jogi Műhelyszemináriumok keretében 2012. május 23-án az Országgyűlésről szóló törvényről szakmai vita folyt, az általam készített vitaindító tanulmány alapján. Ezen a műhelyvitán több értékes hozzászólást is elhangzott, amelyekre forrásként hivatkozom, a továbbiakban „PJM” megjelöléssel.

² A tárgyalás sorrendje nem feltétlenül követi a jogszabály belső szerkezetét, több helyen inkább elméleti szempontok, a parlamenti jog dogmatikája szerint halad előre.

tek. A képviselők által benyújtott indítványokról többpárti előkészítés vagy szélesebb, akár társadalmi vita nem zajlott le, igaz a parlament belső ügyeként is felfogható tárgyköréről van szó.

I. Előjáróban: az Országgyűlés közjogi helyzete

Akár az 1989-90-es „rövid”, akár az 1989-2010-es „hosszú” közjogi „átmenet” időszakát nézzük, a parlament közjogi helyzete rendkívül stabilnak mondható. Ez alapvetően a parlamenti szuverenitás illúziójával és a parlamenti autonómiával írható le. Az alkotmányozás és -módosítás szabályai ugyanis megőrizték az „egyszerű” kétharmados szabályt, további közjogi szereplő közreműködését nem igényelte sem az 1949-es, sem az 1989-es, sem a 2011-es alkotmány (hacsak nem az államfői szignót). Az alkotmánybírák megválasztását az Országgyűlés nem engedte ki a kezéből, és az AB döntéseit nem egy ízben alkotmánymódosítással írta felül (már 1990-ben is). A 2010-2011-es közjogi törvényhozás a parlamenti szuverenitás eszméjén alapult, és világossá tette azt is, hogy a konszenzusos alkotmányos kultúra nem épült be az elitek gondolkodásába.

A parlamenti autonómia mint szabályozási autonómia értelmezhető, és klasszikus értelemben a házsabályok önálló megalkotását jelentette. Ennek során az államfő ellenjegyzési joggal nem rendelkezik, továbbá az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat során tartózkodott az „indokolatlan” beavatkozástól. Az autonómia jogi értelemben azt is jelenti, hogy az Országgyűlés nem jogi személy, normatív vagy egyedi döntéseiért semmiféle felelősséggel nem tartozik, sértsen akár személyhez fűződő jogokat. Az Országgyűlés (vagy szerveinek) döntéseivel szembeni jogorvoslati lehetőségek kimerülnek abban, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja azokat, ám megsemmisítésük esetén nem jár kártérítés a károsultaknak.³

³ Az Országgyűlési Őrség alább ismertetett szabályozási problémakörét jellemzi, hogy ott kivételt erősítő szabályként az Őrség parancsnokának határozata ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye, Ogytv. 142.§ (4) bek.

A parlament jogi személyiségétől való ódzkodás egyik hivatkozási alapja, hogy a törvényhozás és szervei politikai jellegű döntéseket hoznak, így azokkal szemben jogi felülvizsgálatnak nem lehet helye. Az Országgyűlésnek nincs „vagyona”, és valójában politikai viták fóruma, a független igazságszolgáltatás a hatalommegosztás elve alapján ne avatkozzon bele ezekbe.⁴ Ezzel az érveléssel szemben azonban a vizsgálóbizottságok megállapításaival kapcsolatban kifejezetten az érintettek jogainak, jogos érdekének védelmére hivatott jogorvoslati lehetőséget vár el az 50/2003. (XI.5.) AB határozat.⁵

II. Az ügyrendi normák áttekintése

1. Az ügyrendek forrásai

Az első szabadon választott Országgyűlés még az 1989-ben demokratikus tartalommal megtöltött, örökölt *Házszabály* alapján működött, az első ciklusban nem sikerült új Házszabályt alkotni. Az 1994-es Házszabály immár több cikluson keresztül működőképes eljárási szabályegyüttesnek minősült, azzal együtt, hogy több témakörét az Alkotmánybíróság alkotmányos mulasztás miatt újraszabályozni rendelte, vagy egyes szakaszait alkotmánysértés címén egyenesen megsemmisítette.

A Házszabály az Országgyűlés alkotmányos pozíciójából fakadóan a parlamenti autonómia egyik jelképes intézménye, és feladata, hogy a parlamenti funkciók gyakorlására

működőképes, kiszámítható szabályokat állítson a politikai szereplők elé.⁶ Ennek alapvetően eleget tett az 1994-es Házszabály, noha jó néhány politikai feszültség megoldására nem tudott egyértelmű megoldást kínálni. Főbb módosításai közül előbb az 1997-es revízió váltott ki éles politikai vitákat, a 2007. évi revízió pedig több Alkotmánybíróságtól származó házi feladatot is elvégzett. 2012 áprilisában a „házszabályokat” kétféle választották, egyes tárgykörök törvényi, mások normatív határozati jogforrásban kerültek szabályozásra (részletesen ld. alább).

Az *Alaptörvény* a korábbi Alkotmány Országgyűlésre vonatkozó szabályozását, az előzetes normakontrollt kivéve, nem alakítja át jelentősen. Megjelennek ugyanakkor az alkotmányos gyakorlatot tisztázó új rendelkezések, illetve a rendszerváltás óta eltelt időszak „forró ügyeire” utaló előírások is. Az előbbiekre példaként szolgálhat a frakcióalakítás jogának megjelenítése, vagy a Házszabály felhatalmazása a minősített többségi szavazási követelmények előírására (5. cikk (4) és (6) bek.). Korábban alkotmánybírósági határozatban alkotmányos mulasztásként megfogalmazott ügyekre utal, de arra megoldást még nem kínál annak pusztá előírása, hogy sarkalatos törvényben kell rendelkezni az Országgyűlés rendszeres ülésezését, valamint a bizottságok vizsgálati tevékenységét és az előttük való megjelenést biztosító szabályokat (5. cikk (8) és 7. cikk (3) bek.). Ugyancsak újdonság az itt tovább nem részletezendő feloszlás eseteinek újrafogalmazása (3. cikk (3) bek.).

Megjegyzendő, hogy a határozati formában elfogadott Házszabály alkotmányossági fe-

⁴ Salamon László érvelése, PJM.

⁵ A határozatban felhívott Alk. 57. § (5) bek. a bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekkel szemben helyezte kilátásba. Ennek tágabb értelmezésével lehetett csak az Országgyűlést egyéb hatóságként felfogni, a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenységét „közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek” minősítve, ld. 50/2003. (XI.5.) AB hat. Indokolás II. 3.2.3. pont. Az új ügyrend alapján a vizsgálóbizottság előtti meg nem jelenés börtönnel történő szankcionálása azért marad el, nehogy az igazságszolgáltatásnak az ezzel szükségszerűen együtt járó jogorvoslat révén be kelljen avatkoznia „a törvényhozási dolgaiba”. Ld.: http://hvg.hu/itthon/20120314_kover_sarkalatos_tv (2012.09.09). Varga István (Fidesz) képviselő módosító javaslata az Ogytv.-hez egyébként ennek kimondására irányult (T/6391/27).
 2012/1

⁶ A Házszabály elemzésére a hatékonyság és demokratikus működés alapelveit alkalmazhatjuk. Belátható, hogy az ügyrendek története ezen két elv küzdelméről is szól. A modern parlamenttel szemben alapvető kihívás, hogy a demokratikus intézményrendszer alkotmányos és politikai funkcióinak ellátását csak a szükséges mértékben lassítsák, avagy ellensúlyozzák a politikai viták. A kisebbség védelme, az ellenzék esélyeinek megőrzése, a közjót kereső demokratikus politikai diskurzus intézményesítése érdekében azonban a többséget korlátozó jogok garantálására is szükség van. Ld. bővebben: Smuk Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Bp., Gondolat, 2008, 79-80., 87-92. p.

lülvizsgálata változik – az esetlegesen elfogadott új ügyrend Alkotmánybíróság elé utalásának lehetőségéről már nem emlékezik meg az új AB törvény.⁷

A Házsabály tekintélyét és az ügyrendi szabályozásnak az Alkotmány/Alaptörvény által előírt kétharmados védelmét érintik a *bizottsági értelmezésekkel*, általános érvényű állásfoglalásokkal kialakított ügyrendi szabályok. Ezeket az adott bizottság egyszerű többséggel képes meghozni, és nem egy esetben felülvizsgálati lehetőség nélkül, egyes jogintézmények lényeges elemeit „szabályozta”.⁸ Az Ogytv. 61. §-a immár szabályozza a házsabályi rendelkezések értelmezésének menetét, amelyben az illetékes bizottság állásfoglalásával szemben frakciójogként biztosítja a pléniumhoz fordulást. Ez esetben a plénium nem minősített többséggel dönt ugyan, ám a bizottsági értelmezés legalábbis „külső” megerősítésre szorul.

2. Házsabályok törvényben és határozatban? – A 2012. évi modell

Egyes kérdéskörök sarkalatos törvényre utalása az Alaptörvényben már felvetette a kérdést, hogy a Házsabály jogforrási jellegét illetően indokolt-e a normatív határozati formához ragaszkodás. A T. Ház fentebb említett szuverenitás- és autonómia-mítosza erős gyökerekkel bír a magyar parlamentarizmus hagyományai között, ennek szimbolikus megjelenése az államfő vétőjogától eltávolított határozati forma. A 2012. évi szabályozás azonban némi jogforrásértelmezési zavart okoz.

Az Alaptörvény noha nem rendelkezik arról, hogy a Házsabálynak határozatnak vagy sarkalatos törvénynek kellene lennie, ám csak egy megoldás kínálkozik. A Házsabály egyszerű törvényi formát nem ölthet, hiszen kétharmaddal kell elfogadni, ugyanakkor explicit meghatározás hiányában sarkalatos

tárgynak sem minősül. Felmerülhet ugyan, hogy a Házsabály sui generis jogforrás, hiszen az Alaptörvény T) cikke csak a jogszabályokat sorolja fel. Ezt azonban inkább zárjuk ki, a jogforrási rendszer eddig kiforrottnak tekinthető dogmatikája ezt nemigen viselné el. Maradt tehát a határozati forma. A közvetlenül az Országgyűlés működésére vonatkozó szabályok egyébként – jóllehet kétharmados körben maradnak – több szinten találhatóak: Alaptörvény, sarkalatos törvények, házsabályok.

A „harmadik” személyeket (pl. a köztársasági elnököt, vizsgálat alá vont személyeket, nem képviselő kormánytagokat, stb.) érintő szabályozás jogszabályi formát igényel, és az Ogytv. megalkotása arra utal, hogy ez a jogforrási probléma a javaslattevők számára immár erősebb, mint az államfő esetleges vétőjától való ódzkodás.

Az Országgyűlésről szóló törvény sajátos jogalkotási termék, magában foglalja a következő, korábban külön jogforrásokban szabályozott tárgyakat (részekként):

1. Az Országgyűlés szervezete
2. Az Országgyűlés működése és ülésezése (benne az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben való együttműködése)
3. Az országgyűlési képviselők jogállása
4. Az országgyűlési képviselők javadalmazása
5. Az Országgyűlés hivatali szervezete és az Országgyűlési Őrség
6. A záró rendelkezések, amelyek között olvashatjuk, hogy egyes rendelkezések a kihirdetés másnapján, egyes továbbiak 2013. január 1-én, míg bizonyos szabályok a következő választások nyomán összegyűlt Országgyűlés alakuló ülése napján lépnek hatályba.

A törvény kifejezetten utal arra, hogy a házsabályi rendelkezések szabályozási helyét megbontja (preambulum utolsó mondat), és hogy ezentúl *törvényi és határozati házsabályok* is léteznek majd, az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése pedig – az Ogytv. szerint – mindkettőre utal. Továbbá az Ogytv. sarkalatos-

⁷ A normatív határozatok (mint közjogi szervezetszabályozó eszközök) felülvizsgálatáról viszont dönthet, utólagos normakontroll keretében és az alkotmányjogi panasz alapján (2011. évi CLI. törvény, 37. § (2) bek.).

⁸ 4/1999. (III. 31.) AB határozat, Indokolás IV. 4. 2012/1

sági (!) záradéka „házsabályi rendelkezésnek” minősíti a törvény egyes részeit (146. § (5) bek.), ugyanígy tesz önmagával kapcsolatban az átkeresztelt Házsabály az új preambulumban. A „határozati” Házsabály címe is megváltozott, „egyes házsabályi rendelkezésekről” címet kapja.

Az Alaptörvény nem említi, hogy az Országgyűlésről törvényt kellene alkotni.⁹ Ugyanakkor egyes számban és nagy kezdőbetűvel említi a Házsabályt. Az egyszerű nyelvtani értelmezés nem enged teret annak, hogy a „házsabályok” két külön jogforrásban jelenjenek meg. Egyetlen, egységes Házsabály lenne szükséges a jogbiztonság és az Alaptörvény szövege alapján is. Természetesen egyes témakörök törvényi szabályozásának nincs akadálya (sőt egyes esetekben kötelező is), ám azok már nem a „Házsabály” részei.

Itt jegyzem meg, hogy a „határozati” házsabály 140.§ (1) bekezdésének új szövege szerint marad a 4/5-ös szabály a házsabálytól eltérésre, ám ez csak a határozati házsabályokra vonatkozik majd. Az Ogytv. nem tartalmaz rendelkezéseitől eltérésre felhatalmazást, erre esetleg rendkívüli jogrend idején kerülhet sor.

III. A parlamenti képviselők helyzete

Az Alaptörvény és az Országgyűlésről szóló törvény a parlamenti képviselők helyzetében nem hoz gyökeres változást abban az értelemben, hogy a mandátum keletkezése, megszűnése és a mandátum jellege – szabad,

⁹ Az alaptörvényi felhatalmazást hiányolja: Kukorelli, PJM. Az Alaptörvény megadja ezt ugyanakkor több központi állami szerv esetében, miért éppen az Országgyűlést „felejtette el”? Hozzáteszem: a problémát jelzi az Ogytv. preambulumban az alaptörvényi jogalap megjelölésének bizonytalansága: ugyan egyes tárgykörök valóban törvényben szabályozandók (nemzetiségek részvétele, összeférhetetlenség, stb.), de egy logikai láncszem hiányzik – miként lesz ezekből 5. cikk (7) bekezdés szerinti Házsabály? Továbbá az Ogytv. preambuluma hivatkozik (mint felhatalmazó normára) az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdésre, amely frakcióalakítási részletsabályokra utal – ám azok nem a törvényi, hanem a határozati házsabályokban találhatók...

egyenlő –, a képviselői munka zavartalanságát biztosító mentelmi jog és javadalmazás alapvető szabályai és garanciái tekintetében, az ellenzéki jogok és a parlamenti munkában való részvétel részleteiben továbbra is a parlamentáris kormányforma népképviselési szervéhez illő a szabályozás. A jogalkotótól, amely az intézmények alapjait meg kívánta őrizni¹⁰, elvárható volt, hogy a képviselői jogállás jónéhány vitatott kérdésében minimum a szabályozási hiányosságok orvoslásában előrelépjen, több más esetben pedig a közvélemény számára elfogadhatóbb (átláthatóbb, stb.) struktúrákat hozzon létre. Tekintsük át alapvonaláiban, sikerült-e megfelelni ezen elvárásoknak.

1. Új választási rendszer, új szereplők: a nemzetiségi

A választási rendszer átalakításával megjelent néhány új kihívás a parlamenti jog számára. Az új választási törvény a parlamenti képviselők létszámát 199 főben állapítja meg.¹¹ Ez a jelenlegi létszám mintegy felére szállítja le a testület tagjainak számát. A gyanú mindenképpen megalapozott volt, hogy ekkora változás nem egyszerűen felezi a képviselők számát, hanem kihatással lesz az Országgyűlés szervezetére is.¹²

Az új választási törvénnyel (Vjt.) a nemzetiségek is megjelennek a legfőbb népképviselési szervben. A Vjt. és az Ogytv. által kibontott újítás gyakorlatilag a 2010. május 25-i alkotmánymódosításba foglalt (hatályba nem lépett) ígéret megvalósítása, és egy régi, már-már elfeledett alkotmányjogi kérdésre adott, már-már meglepően bőkezű válasz.¹³ Ugyan a nemzetiségek számára kilátásba helyezett kedvezményes parlamenti küszöb valószínű-

¹⁰ A törvényjavaslat tárgyalásának gazdája, Gulyás Gergely (Fidesz), „konzervatív” jogalkotási terméknek nevezte az Ogytv.-t, mivel szerinte az a parlamenti jog szabályainak java részét megőrizte. Ld.: PJM.

¹¹ 2011. évi CCIII. törvény, 3.§ (1) bek.

¹² Ezt az érvelést az Alkotmánybíróságtól is ismerjük, amikor gátat szabott azon népszavazási kérdésnek, amely hasonló mértékben kívánta csökkenteni a képviselők számát: 62/2007. (X. 17.) AB hat., Indokolás III. 3.

¹³ Smuk Péter: Magyar közjog és politika 1989-2011. Bp., 2011, Osiris, p. 61, 370.

leg nem lesz teljesíthető a kisebb közösségek számára, míg az egy-két nem pártalapon megválasztott képviselő helyzete egy csekély mértékű kormány- vagy szavazati többség esetén érdekesen alakulhat – azonban ez politikai kérdés. A nemzetiségi képviselők vagy frakcióhoz csatlakoznak, vagy – valószínűbb – a függetlenséget választják. Érdekes ügyrendi szabályozási kérdést jelent viszont a nemzetiségi szószólók (azon nemzetiségi listavezetők, akik listája nem érte el a kedvezményes parlamenti küszöböt sem) közreműködése, amely nyilvánvalóan tanácskozási és részvételi jogokat jelent. A plenáris és a bizottsági üléseken vagy csak az őket érintő, nemzetiségi kérdésekben kaphatnának szót, vagy államalkotó mivoltukból fakadóan minden kérdésben.

Az Ogytv. 22. §-a a nemzetiségeket képviselő bizottságot intézményesíti számukra alapvető működési területként. Ezen állandóan működő bizottság szavazati joggal bírói tagjai csak a nemzetiségi listáról bejutott képviselők és a szószólók, és „a nemzetiségeket érintően” gyakorol kezdeményező, javaslattevő, véleményező és ellenőrző, valamint további egyelőre pontosabban meg nem határozott hatásköröket. A szószóló a 29. § szerint a Házbizottság engedélye nyomán szólhat fel a plenáris ülésen napirend közben, és csak a nemzetiségeket érintő kérdésben. Rendkívüli ügyben napirend után is lehetősége nyílik. Kérdezési jogot is kapnak, a Kormány és tagjai kérdésére, valamint mentelmi joguk lesz. Mindez az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdésének megfelelő mértékű részvételi jogokat biztosít a törvényhozó testület munkájában.

2. A „tiszták parlamentje”¹⁴ – az összeférhetetlenségről

A képviselők összeférhetetlenségének szabályozása több körben történt meg a rendszerváltás után, s bár az Alaptörvény nagyon szűkszavúan¹⁵ emlékezik meg róla, annak

egyik nagy vitatémája, a polgármesteri tiszttség 1994 után 2012-ben visszatér az eredeti kerékvágásba. A 199 fős parlament ugyanis könnyen válhatott volna a politikai elit eddigi ismérvei alapján a polgármesterek klubjává, így a két tiszttség összeférhetetlensége immár tekintettel van a hatalommegosztás eszméjére is. Az Ogytv. eredeti indokolása mindazonáltal az önkormányzati és a parlamenti munkateherrel indokolta a szétválasztást, mindkét feladat „felelősségteljes ellátásának” nehézségei miatt.¹⁶

A törvény parlamenti vitája során – kalandos módon – az az álláspont alakult ki, hogy a 199 fős parlamentben az összeférhetetlenséget a lehető legszélesebb körben kell intézményesíteni. Az Ogytv. előbb a hivatali összeférhetetlenségi okok között felsorolja a klasszikus hatalommegosztásnak megfelelő állami tisztsegeket (bár a kormány tagja továbbra is lehet képviselő, csak bizottsági tag és parlamenti tisztviselő nem). A gazdasági összeférhetetlenség nemcsak az állami, külföldi állami cégeket sorolja, hanem az egyházi tulajdonúakat, a koncessziós társaságokat is, kizárva továbbá minden tulajdonrészt vagy részesedést olyan szervezetekből, amelyek a nemzeti vagyonról szóló törvény szerint nem átláthatóak (Ogytv. 80-85.§).

A szabályok azonban a következő választások nyomán összeült országgyűlési képviselők esetében rendkívül egyszerűen és szigorúan fognak alakulni. Akkor lép ugyanis hatályba¹⁷ az a rendelkezés, miszerint a képviselői megbíratás összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbíratással. A képviselő más kereső foglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért díjazást nem fogadhat el – kivétel ez alól a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, valamint a központi államigazgatási vezetői

¹⁴ A fordulatot használja: Kukorelli, PJM., kifogásolva, hogy a „tiszták” parlamentje kevésbé reprezentatív.

¹⁵ A sarkalatos szabályozást először az 1990. évi LV. törvény módosításával végezte el az Országgyűlés. 2012/1

¹⁶ Megjegyzem, az összeférhetetlenség ezen esetének szabályozása gyanúsán kacifántosan sikerült: az eredeti javaslat még a hivatali okok (80.§) között explicit nevesítette a polgármesteri és megyei közgyűlési elnöki tisztseget, ám végül az önkormányzati törvénybe került át, ott is a helyi képviselők összeférhetetlenségére utalva...

¹⁷ Ld. Ogytv. 147.§ (3) bek. és 160.§ (3) bek.

(kormány tagja, kormánybiztos, stb.) és az országgyűlési tisztségek. Ezzel létrejön a „tiszta parlamentje”, amelyben a képviselők korábbi foglalkozásukat – ha volt – fel kell, hogy függesszék.

Egyéb összeférhetlenségi szabályok alcím alatt található azon tilalom, miszerint a képviselő nem lehet jogi képviselője az államnak, központi államigazgatási vagy költségvetési szervnek, sem a többségi állami tulajdonú vállalatoknak. A képviselő nem fogadhat el egyhavi tiszteletdíjánál (korábban: az alapdíj kéthavi összegénél) nagyobb értékű ajándékot. Méltatlanná vált képviselőnek kétharmaddal kell kimondani az összeférhetlenségét, ennek esetei: ha képviselői megbízásának ideje alatt – büntett miatt jogerősen elítéltek (kivéve a közügyek gyakorlásától való eltiltást), illetve ha 60 napnál régebbi lejárt köztartozása áll fenn. Az összeférhetlenségi eljárás szabályozását tulajdonképpen teljesen átveszi az Ogytv. a korábbi jogállási törvényből.

Átfogóan az összeférhetlenségi szabályok változásának kulcskérdéseként az országos és a helyi politika elválasztását tekinthetjük. Az 1994-es módosítás óta a vidéki polgármesterek komoly legitimációs bázissal voltak képesek az Országgyűlésben politizálni, ám ennek vége. A kisebb létszámú parlament szuverenitását immár a helyi érdekek is távolabbról befolyásolják.

3. Szabad mandátum és mentelmi jog

A szabad mandátum pontosabb megfogalmazást nyert az Alaptörvényben az utasítás tilalmának megjelenítésével (4. cikk (1) bek.). Új helyzet azonban nem állt elő például a képviselőt kötelező frakció-állásfoglalásokkal kapcsolatban, hiszen az alkotmányjogi érvelés eddig is a szabad mandátum lényeges részének tekintette az utasítás tilalmát, és a frakciófegyelmet a képviselők „önkorlátozása” révén tartotta alkotmányosan elfogadhatónak.¹⁸ (A tevékenységüket a köz érdekében

végzik az Alaptörvény szerint, az utasítás tilalma „e tekintetben” fogalmazódik meg.)

A mentelmi jog szabályait illetően az immunitás és inviolabilitás alóli kivételekben újít az Ogytv., az eljárási kérdéseket alapvetően nem módosítja. (Pontosítja viszont a mentelmi jogról való lemondást a szabálysértési ügyekben.)

A képviselői minőségben végzett munka (szavazat, nyilatkozat) védelme nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére és a következő bűncselekményekre: közönség elleni izgatás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, visszaélés bizalmas minősítésű adattal, visszaélés korlátozott terjesztésű minősített adattal. (Ogytv. 73.§)

A „kivételes” bűncselekmények felsorolásában megannyi új tényállás jelenik meg, viszont elmarad a rágalmozás és becsületsértés említése. Ez a képviselők szólásszabadságát jelentősen tágítja, a hazudozást is beleértve. Eddig az egymás irányában elkövetett sárdobálást tekintették szabadnak, most már bárkiről szabadabban beszélhetnek a képviselők. Ez nyilván támogatja a „demokratikus véleményformálást”, ám a parlamenti elit kivételezésének is tekinthető.¹⁹ A gyűlöletbeszédre utaló tényállások a legkeményebb véleménynyilvánításokat nem védik, ezen újítás mögötti politikai szándékok feltárása nem célja írásomnak. Megemlíthető azonban a fegyelmi jogkörrel való immár explicit kapcsolat.²⁰

Országgyűlés tagjainak jogállása [20.§]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Bp., 2009, Századvég. p. 684 skk. Sente Zoltán a szabad mandátum sérelmét látja az Ogytv. frakciókra vonatkozó szabályozásában, ld. ott és PJM.

¹⁹ Megjegyezhető, hogy eddig a becsületsértési és rágalmozási ügyek esetében az eljárási sérthetlenség révén élveztek védelmet a képviselők. Ld.: Sente: [20.§] p. 699.

²⁰ Megemlíti: Kukorelli, PJM. A kapcsolódás Sente Zoltán szerint azért látszólagos, mert a fegyelmi jognak nem funkciója sem a becsületében sértett személyeknek való elégtétel, sem pedig a büntetőjogi felelősségre vonás. Egyrészt itt nem bíróság ítélkezik, másrészt a fegyelmi szankciók célja pl. a parlamenti

¹⁸ A szabad mandátumot egyébként is csak jogi értelemben lehet védelemben részéssíteni, az utasítások és befolyásolás jogi kötőereje/kikényszeríthetősége alkotmányellenes, ld. alapjaiban: Sente Zoltán: Az 2012/1

Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire. (Ogytv. 48. § (1) bek.)

4. Javadalmazás

Noha az országgyűlési képviselők honoráriuma soha nem volt csillagászati, átláthatatlansága és a tulajdonképpen fizetési elemként kezelt általán költségterítés miatt rendszeresen populista viták keresztjüzebe került.²¹ A folyamatos elégedetlenség folyamatos változtatási kényszert szült („az elit magán kezdje a spórolást”), amelyet közjogi eszközökkel is katalizáltak: a 2009-es Seres-féle népszavazási kezdeményezés elkerülésének szándéka az Alkotmány módosításához szükséges többpárti konszenzust is elérhetővé tette a parlamentben. A képviselői javadalmazás egyszerűsítése, átláthatóvá tétele elfogadható szándék.

Az Ogytv. a képviselői havi tiszteletdíjat a helyettes államtitkár illetményének összegére utalással állapítja meg. Az általános indokolás még tesz egy nemzetközi összehasonlítást is, a „társaság” államainak képviselői fizetésére.

A szabályozási technikával kapcsolatban megjegyzem, hogy az Ogytv. ezen szabályai (a képviselői javadalmazásról) sarkalatosnak minősülnek ugyan, ám az Ogytv. a díjazás mértékét más, nem sarkalatos törvényekre hivatkozva „állapítja meg”. Ez korábbi gyakorlat ugyan, de azzal jár, hogy ugyan a helyettes államtitkári fizetésnek megfelelést sarkalatos, kétharmados védelem illeti, a díj mértékét már a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel, egyszerű többséggel módosítani lehet. Az Alaptörvény a javadalmazás részletes szabályainak meghatározását sarkalatos törvényre bízta (4. cikk (5) bek.),

ám itt a lényeges elemek szabályozásának tovább-delegálásával van dolgunk.²²

A javadalmazásra vonatkozó rendelkezéseket egyébként csak a következő Országgyűlés tagjai élvezhetik, a hatályba-léptető rendelkezések nyomán.

A javadalmazás jelentősen egyszerűsödik, például a bizottsági tagságért nem jár díjazás. A képviselő egyes parlamenti pozíciókért magasabb díjazásban részesülhet, ezek lényeges szabályait a következőképpen lehet táblázatba foglalva bemutatni.

Tiszttség	Díjazás mértéke	Megjegyzés
Országgyűlési képviselő	ld. helyettes államtitkár	a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben (Kttv.) meghatározott alapilletményből, illetmény-kiegészítésből, vezetői pótlékból álló illetmény összege
Képviselőcsoport vezetője	a frakció által megállapított összeg, legfeljebb a miniszteri illetmény	a miniszteri illetményhez ld. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényt (Kásztv.)
Képviselőcsoport vezetőjének helyettese	ld. államtitkár	ld. Kásztv. frakciónként 25 képviselő után 1 frakcióvezető-helyettes részesülhet ebben
Országgyűlés alelnöke	ld. miniszter	ld. Kásztv.
állandó bizottság elnöke, a nemzeti-ségeket képviselő bizottság elnöke, az Interparlamentáris Unió Magyar Nemzeti Csoportjának elnöke, az Országgyűlés jegyzője	ld. államtitkár	ld. Kásztv.
Házelnök	ld. miniszterelnök	ld. Kásztv., ezen felül képviselői illetményének legfeljebb 30%-át veheti fel

ülésezés zavartalanságának megőrzése/fenntartása. Ld.: Szente: [20.§] p. 709.

²¹ A képviselői díjazás-javadalmazás alakulására ld.: http://www.parlament.hu/pairhelp/alap_potdij.htm és <http://www.parlament.hu/kepv/atlagkereset.htm> (letöltés: 2012-09-04).

²² Korábban a köztisztviselői illetményalap volt a hivatkozási pont. Szente felhívja a figyelmet arra, hogy a törvényhozónak széles mérlegelési lehetősége van ugyan, ám ez korántsem jelenti azt, hogy a javadalmazás mértékét teljesen szabadon állapíthatja meg (s nemcsak a képviselők egyenlőségéből fakadóan). Ld. Szente: [20.§] p. 713.

A képviselők költségtérítésére vonatkozó szabályok is markáns változáson mennek át.

A következő költségek tekintetében számíthatnak támogatásra:

- *utazási költségek* – üzemanyagkártyára írt összeg, amely a saját vagy házas társi autó fogyasztása szerinti norma alapján és a képviselő állandó lakóhelyének Budapesttől való távolsága alapján, a választókerülete területéhez igazodó korrekcióval jár (Ogytv. 109. §). Látható, hogy ez továbbra sem a költségtérítési elszámolások szerint működik, hanem általánként szolgál. (Ha lemond az üzemanyagkártyáról a képviselő, akkor a tömegközlekedési költségeit térítik meg, az előbbi számítás szerinti összegig.)
- *lakhatási költségek* – a lakhatási támogatás megszűnik, helyette az Országgyűlés hivatala 35-50 nm közötti lakást biztosít a képviselő kérésére. Nem jár a lakás, ha más közjogi tisztségéhez már jár támogatás, illetve ha a képviselőnek vagy a vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozója tulajdonában Budapesten az ingatlan-nyilvántartásban lakóház vagy lakás megnevezéssel nyilvántartott ingatlan van. (Ogytv. 110.§)
- *az egyéni képviselői munka adminisztratív támogatása* – ennek körében választókerületében irodahelyiség (ezt a helyi önkormányzat biztosítja), személyzet, postai valamint elektronikus hírközlési szolgáltatások járnak számára. Hozzá tartozóját nem alkalmazhatja a képviselő. (Ogytv. 111-112.§)

Külön kell említeni az országgyűlési képviselőcsoportok működésének támogatását. Ez jelentős összeg, főként a parlamenti pártok finanszírozására szolgál és a képviselők munkájának hátterét, infrastruktúráját biztosítja. 2011-ben 1,05 milliárd forintot rúgott az ezen a címen kiutalt összeg.²³

A frakciók pénzügyi támogatása új szorzókkal, de a korábbihoz hasonló képlet alapján számítandó ki. 10 képviselő ítelményét kapják meg (korábban 25, de az alapdíj jelentősen alacsonyabb volt), valamint a taglétszámuk szerint fejenként a kormányoldalon az ítelmény 25%-át (korábban 60%), ellenzéki oldalon 35%-át (korábban 90%). A képlet

alapján legalábbis feltűnő, hogy a kormány és ellenzék frakciói közötti finanszírozási különbség csökken, noha az ellenzékiek preferálása általában indokoltnak tekinthető. (A kormányoldal bizalmasabb viszonyt ápol az államigazgatás erőforrásaival.) Irodahelyiség és köztisztviselői személyzet (15, plusz 5 képviselőnként további 2 köztisztviselő) természetesen továbbra is jár a frakcióknak.

A volt képviselőt mandátumának megszűnése után – kivéve, ha újraválasztják, vagy ha nem tesz eleget vagy bevallási kötelezettségének – még 3 hónapig megilleti tiszteletdíja. A volt Házelnök a volt miniszterelnök juttatásai szerint jogosult juttatásokra.

A képviselői megbízatás heti 40 órás foglalkoztatásnak és nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít, sőt vezető tapasztalatot biztosító gyakorlat is. (Ogytv. 95-97. §)

5. Véleménynyilvánítási vagy tárgyalási jogok?

Az Országgyűlés működésével kapcsolatban írja le az Ogytv. a képviselők alapvető tárgyalási jogait és kötelezettségeit (28.§). Eszerint joguk és kötelezettségük a „tevékeny közreműködés”, a plenáris és az adott bizottság ülésén, és a szavazásokon való részvétel, választhatók tisztségekre (összeférhetetlenség kivételével), határozati javaslatokat terjeszhetnek elő. Felszólalások rendjét és időkereteit a határozati házsabály tartalmazza (50-53.§), más személyek (közjogi méltóságok, EP képviselők, stb.) felszólalási és tanácskozási jogát az Ogytv. a működési rendről szóló szabályok között írja le (39-41.§). Egyetértek Bihari Mihállyal abban, hogy az Alkotmánybíróság hibásan alkalmazta az Alkotmánynak a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló 61.§-át a képviselői beszédjogra, amellyel kapcsolatban alkotmányos mulasztást állapított meg. A 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, amelyhez Bihari különvéleményt fűzve érvelt, ugyanakkor helyesen erősíti meg a korábbi döntésekben foglalt követelményt, miszerint a parlament mint tanácskozó testület arra hivatott, hogy a

²³ http://www.mkogy.hu/kepv/kepv_csop.htm
 (Letöltés: 2012-09-04)

demokratikus viták terepe legyen.²⁴ Ebben az intézményben a képviselőknek nem vélemény szabadságuk van, hanem tárgyalási és részvételi (szavazati, javaslattételi, stb.) jogaik. Ezek a jogok garantálhatják, hogy a népképviseleti szervben a demokratikus közvélemény formálása érdekében a közügyek megvitatásra kerüljenek. A képviselői felszólalások elviselhetetlenül rövid időkeretbe szűkítése, a felvetett javaslatok érdemi megtárgyalására alkalmatlan törvényhozási menetrend nem a képviselők vélemény szabadságát sérti, hanem a tárgyalási jogukat, a parlament munkájában való részvételüket, ezáltal a demokratikus jogállami hatalomgyakorlást és az Országgyűlés népképviseleti funkcióját.²⁵

6. A megbízatás megszűnésének egyes esetei

Az Alaptörvény által hozott viszonylagos újdonsága miatt érdemes külön megemlíteni a mandátum megszűnésének szabályairól is. Az Ogytv. szerint az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdésének megszűnési esetei közül a passzív választójog feltételeinek hiányát jelenti, ha a képviselő már nem magyar állampolgár, ha jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti, ha bíróság a választójogból a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességének csökkenése vagy hiánya miatt kizárta, illetve ha közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll. Az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés f) pontjában leírt feltétel – egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában – pedig a szavazásokban való részvételt illetően értelmezendő. (Ogytv. 101.§)

²⁴ Az általános vélemény szabadság alapjogára egyébként a strasbourgi bíróság is hivatkozik. Ld.: Sente: [20.] p. 697-699.

²⁵ Ezt megerősíti a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény közjogi érvénytelenségét kimondó 164/2011. (XII. 20.) AB határozat. Ezek az elvek az új Alaptörvényben is megtalálhatóak (B. cikk (1) és (4) bek., 1. cikk (1) bek., 4. cikk (1) bek.), így azok alkalmazása a házszabályi rendelkezések tekintetében várható.

Kiemelendő, hogy ezen esetekről, továbbá az összeférhetetlenségről is, a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazatával dönthet az Országgyűlés.

A mandátum megszűnéséről szóló XI. fejezetben kapott helyet az a rendelkezés, amely a képviselőt védi a különleges jogrend idején a felkészítésre vagy tényleges szolgálatteljesítésre való behívástól, hiszen csak saját kezdeményezésére hívható be. „Békeidőben” az önkéntes tartalékos képviselő behívására csak vele egyeztetett időpontban kerülhet sor. (Ogytv. 103.§)

IV. Az Országgyűlés tisztségviselői és szervezete – elnök, frakciók, bizottságok

A magyar Országgyűlés szervezete régi tradíciók alapján meglehetősen stabil felépítésű. A Házelnök, elnökség, a frakciók és a bizottsági struktúra alapjaiban keveset változott, jelentősebb átalakítását nem is igényeltük. Amennyire stabil a szereplők köre, annyira bizonytalan és vitatott volt azok hatásköre. Az Ogytv. ezen az alapon jelentős lépést tett a parlamenti fegyelmi jog szigorítása felé, továbbá szervezeti újításokkal állt elő: bevezette a háznagy és az Országgyűlési Őrség intézményét.

1. Az Országgyűlés tisztségviselői

Az Ogytv. szerint (1.§) az Országgyűlés tisztségviselői a házelnök és alelnökei, a háznagy és a jegyzők. Ez a lista bővebb, mint az Alaptörvény 5. cikk (2) bekezdésében foglaltak, mert az Alaptörvény nem említi a háznagyot.²⁶ Új tisztség a főigazgató, aki a főtitkár helyébe lép, és az Országgyűlés hivatali szervezetének vezetését látja el. (Ogytv. 123.§)

²⁶ Ez alapján nem minősíteném alaptörvény-ellenesnek a háznagy tisztségét, mert ez esetben alaptörvény-ellenesek lennének a vizsgálóbizottságok is, mivel az Alaptörvény csak az állandó bizottságok felállítását és a bizottságok vizsgálati tevékenységét említi meg.

A vezető közjogi méltóságok közé tartozó házelnök a rendszerváltás után nem tudott igazán a pártpolitika feletti pozícióvá válni. Az 1994-es Házsabály kialakításában közreműködő Bihari Mihály egyenesen úgy fogalmaz, hogy az Országgyűlés elnökének „nem kellően szabályozott jogköre – minden parlamenti és alkotmánybíróági fék ellenére – lehetővé teszi, hogy a parlament a kormányzó pártot kiszolgáló szervezetként működjön, akár a parlamenti munkarend átalakításával, akár a házszabály félretételével is.”²⁷ Az elnöki jogkörök kifogásolható gyakorlásának néhány esetét nem nehéz felidézni.²⁸

Az Ogytv. alapvetően megismétli a korábbi Házsabályból az Országgyűlés elnökének funkcióira vonatkozó előírásokat, de újdonság, hogy jogszabályi terminussá teszi a korábban inkább köznyelvi „házelnök” elnevezést. (Ogytv. 1-2.§) A házelnök az Országgyűlés jogainak gyakorlására, rendjére, tekintélyére és biztonságára vigyáz, valamint gondoskodik munkájának szervezéséről. A hatásköri listájának változásai közül a következők emelhetők ki.

- Megjelennek *új intézményekkel kapcsolatos hatáskörök* (fegyelmi és rendészeti jog, Országgyűlési Őrség, háznagy, főigazgató, Európai Unió Konzultációs Testület).
- *Szervezetalkítási szabadsága* némileg nő, amennyiben a házszabályi rendelkezésekben a hivatali szervezetről kevesebb rendelkezést találunk, mint a régi Házsabályban.²⁹

²⁷ Bihari Mihály: Magyar politika 1944-2004. Politikai és hatalmi viszonyok. Bp., 2005, Osiris. p. 435.

²⁸ Pl.: a háromhetes üléselés 1999-2002 között (Smuk (2011) p. 185-186.); javaslatok szavazásra (nem) bocsátása, pl. a csonka médiakuratóriumok „kialakulása” esetében (Smuk (2011) p. 192-194.); a zárt láncú videó-rendszeren keresztüli parlamenti közvetítés kizárólagossá tétele és egyéb sajtó-munkatársi mozgásokat kijelölő rendelkezések (ld. az Országgyűlés elnökének 5/2004. sz. rendelkezése), vagy a gárdamellényben esküt tevő képviselővel szembeni fellépés elmaradása.

²⁹ Vö. a régi Házsabály 19.§ (2) bek. i) pont. Az új házszabályok már nem szólnak sem a főigazgató helyetteseiről, sem a gazdasági igazgatóról (csak mellékesen), sem az Országgyűlési Könyvtárról, sőt ez utóbbi helyébe az „Országgyűlés Hivatala könyvtári tevékenységet ellátó hivatali szerve” lép. Az Országgyűlés Hivatalának SZMSZ-e szerint továbbra is 2012/1

- Házelnöki rendelkezést bocsáthat ki, pl. a hivatali szervezet és az Országgyűlési Őrség SZMSZ-ének megállapítására, vagy egyéb feladat- és hatáskörének gyakorlására. A normatív jellegű házelnöki rendelkezések kibocsátásának lehetősége immár törvényi felhatalmazáson alapul, ez némileg megnyugtatóbb helyzet, mint a korábbi határozati házszabályi felhatalmazás. Ugyanakkor megjegyzem, hogy a házelnöki rendelkezés továbbra sem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek.³⁰

A házelnök pozíciójának erősödését alapvetően a fegyelmi és rendészeti jog szigorodása, valamint az Országgyűlési Őrség felállítása, és tulajdonképp személyi őrséggént való intézményesítése adja. Ezekről a következő pontokban szólok részletesebben.

Az Alaptörvény értelmében a házelnök immár *teljes* jogkörben helyettesíti a köztársasági elnököt annak akadályoztatása vagy „interregnum” idején. (Alaptv. 14. cikk)

A házelnök mellett néhány egyéb tisztségviselővel kapcsolatos kérdést is meg kell említeni. A *háznagy* tisztségének intézményesítése (4.§) kiterjedt indokolást igényelne. A háznagy korábban már volt a magyar parlamentben, most a házelnök javaslatára 2012. december 31-ig kell megválasztani először. Az Országgyűlés elnökének „üléstermen kívüli helyettese”³¹ lenne, és még az Országgyűlési Őrség tekintetében is kaphat irányítási jogokat.³² Az Ogytv. szerint nem csak képviselő töltheti be ezt a pozíciót, javadalmazása az alelnökével megegyező. Jogállása közelít a képviselőkéhez, mert ha „külsős-ként” választják is meg, mentelmi jog illeti meg, és megbízatása megszűnik az új Országgyűlés megalakulásával. Felmentése ese-

Országgyűlési Könyvtár a szervezeti egység neve: 4/2003. számú elnöki rendelkezés, 1. sz. melléklet, 3.§ 1.f. pont.

³⁰ A Jat. 23.§ (5) bek. szerint „normatív utasítást” (sic! és nem „rendelkezést”!) ugyanis az Országgyűlés hivatali szervezetének vezetője adhat ki, az pedig nem a házelnök, hanem a főigazgató, ld. Ogytv. 123.§ (2) bek.

³¹ Ld. a T/6391. sz. törvényjavaslat indokolását.

³² Ogytv. 129.§ (2) bek., noha a 4.§ (1) bek. kizárja az Őrség irányítását (2.§ (2) bek. q.) a háznagy hatásköréből.

tén a házelnök javaslatára szavaz az Országgyűlés, míg a többi tisztségviselő esetén a Házbizottság tesz erre javaslatot. (Ogytv. 10.§ (3) bek.) Meglátásom szerint a házelnök alelnökei megfelelőképpen tudnák (tudták) minden tekintetben a helyettesítést ellátni, ugyanakkor a háznagy tisztségének fel- vagy visszaállítását alkotmányos körülmény nem hátráltatta.

Egyébként a házelnököt helyettesítő *alelnökök* jogköre a házelnökével megegyezik, de míg a korábbi Házsabály a „kinevezési és felmentési jog”-ot vette ki ebből a hatáskörből, addig az Ogytv. az irányítási jogokat pontosabban szabályozva teszi ugyanezt. A helyettesítő alelnök nem adhat ki házelnöki rendelkezést, nem hagyhatja jóvá a hivatali költségvetési tervezetet, nem tehet javaslatot a háznagy megválasztására. (Ogytv. 3.§)

A változatlan feladatkörű jegyzőkkel kapcsolatban új, rugalmas szabályként jelenik meg, hogy ha a jegyzők az ülésen nem állnak kellő számban rendelkezésre, az ülést vezető elnök más országgyűlési képviselőt kérhet fel a jegyzői feladatok ellátására. (Ogytv. 5.§ (3) bek.)

Az Ogytv. részletes szabályozást ad a tisztségviselők választásáról, az eddigi szabályozatlanság helyett (6-9.§). A tisztségviselők megválasztásának kiindulópontját nem megváltoztatva, a frakciók közötti konszenzusos jelöltállításból indul ki az Ogytv., ám a megválasztás egyszerű többségi követelménye nem változik. A tisztségviselők megválasztása az egyszerű többség miatt valószínűsíthetően megtörténik az első körben. A kisebb létszámú parlamentben, az újraformázott választási rendszert is tekintetbe véve, nem nagyon kell attól tartani, hogy nem alakul ki világos kormánytöbbség. Ugyanakkor az már elképzelhetőbb, hogy a jelölt személyét illetően a képviselőcsoportok (nota bene: a tisztségviselők választása előtt meg kell alakulniuk) között nincs konszenzus. A házelnök személyére a legnagyobb frakció tehet ilyenkor javaslatot, ez a szabály követi azt a hagyományt, hogy az Országgyűlés elnöke eddig (1990 augusztusa óta) mindig a legnagyobb frakcióból került ki.

2. A képviselőcsoportok

A frakciók szabályozásában az Alaptörvény megtette a kezdő lépést, a képviselők házszabályi keretek között gyakorolható jogaként szerepeltette megalakításukat.³³ A szakirodalmi vitában nem egyértelmű, hogy a frakciókat a parlament szervének vagy a párt szervének tekintik-e³⁴. A frakciók működéséből néhány különleges eset hívta fel a figyelmet a szabályozás fogyatékosására, illetve a frakciók autonómiájának nem megfelelő kezelésére.

A frakcióalakítás házszabályi feltételeit 2007-ben az Alkotmánybíróság által 1998-ban előírt alkotmányos követelményre alapozták, ám azt a kérdést nem válaszolta meg igazából az AB érvelése, hogy a parlamenti küszöb eléréséből miért következik egyértelműen a frakcióalakítás joga.³⁵ A pártoktól a szabad mandátum révén így csak részben válnak el az egyébként tevékenységükre nézve nem utasítható képviselők.

Az Ogytv. és a határozati házszabály-javaslat ebben a kérdésben szintén frontot nyitott, a frakcióalakítás feltételeinek újrafogalmazásával. (Eredetileg az Ogytv.-ben szerepelt volna a frakciók, mint az Országgyűlés szervei szabályozása, ám az utolsó pillanatban „visszakerült” a határozati házszabályba.) Az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdése meglátásom szerint a Házsabály számára széles mérlegelési lehetőséget biztosít a feltételrendszert tekintve, addig, amíg nem állít teljesíthetetlen követelményeket a képviselők számára. A határozati házszabály újrafésült szabályrendszere (13-17.§) ezt a határt nem éri el. Több ponton tovább erősíti viszont a

³³ Alaptv. 5. cikk (4) bek. Korábban csak közvetett utalásokból értesülhettünk ezen alkotmányos jogukról, vö. Kukorelli István: Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép). In: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Bp., 2006, Századvég. p. 183-184.

³⁴ Ld.: Petrétei József: A frakciók szabályozásának kérdőjelei. In: Közjogi Szemle 2009/3. sz., p. 31-34., ill. Kukorelli (2006) p. 184.

³⁵ 27/1998. (VI. 16.) AB hat. helyes kritikájára ld. Szente Zoltán: Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai [24.§]. In: Az Alkotmány kommentárja. (Szerk.: Jakab András) Bp., 2009, Századvég. p. 824-825.

szabad mandátummal bíró képviselők párt-hoz csatolását.

A határozati házszabály a frakcióalakítást csak az adott Országgyűlés összetételét kialakító általános képviseléválasztáson indult pártok (vagy jogutódjai) képviselőinek teszi lehetővé, sőt, csak azoknak, amelyek országos listát tudtak állítani, és – ez a legszigorúbb kitétel – mandátumot nyertek. Egyben a frakcióalakítás szabályát jelen ciklusra fel emeli 12 főre, megőrizve az 5%-os küszöböt elérő, de ez alatti mandátumot szerző pártok jogát. A 12 főre emelés nem érinti a jelenlegi frakciókat, inkább a frakcióalakításra törekvő függetleneket (persze, a lehetőség csak akkor merül fel, ha 2010-ben országos listát állító és mandátumot szerző párt frakciójáról volna szó).³⁶ Az Országgyűlés kétharmados többsége az alkotmányos mozgásterében, politikai jellegű diszkréciója keretében hozta meg ezen döntését (kemény, de politikai jellegű viták közepette).³⁷

³⁶ Ismétlődő eset világított rá a Házszabály rendelkezéseinek „rugalmas” értelmezésére. Pártszakadás következtében a frakcióból egy csoport vált ki, és nyomban bejelentette igényét arra, hogy képviselő-csoportot alakíthasson. Kérdéses volt, hogy 1) a választáson nem indult párt alakíthat-e frakciót, 2) a frakcióból kilépő képviselő „megúszhatja-e” a hat hónapos parkoló pályát a függetlenek között. Az első kérdést illetően a Házszabály betűje különösebb akadályt nem emelt, ellentétes irányú rendezése most történt meg. A második felvetés egy vicces szöferdítésnek is minősíthető lenne („nem kilépett, hanem kivált” a képviselő...), ha 1995-ben nem veszi komolyan a parlament többsége, és engedélyezi az azonnali frakcióalakítást az MDNP-nek. 2011-ben ugyanez már nem sikerült az ún. Demokratikus Koalíciónak (DK). Vö. az 14/2010-2014. számú ügyrendi bizottsági eseti jellegű állásfoglalást; az arról szóló vita 2011. november 14-én zajlott le a parlamentben. Az Ogytv. frakcióalakítási szabályait egyenesen a DK-ra szabott akadálynak minősítette a közvélemény. A kormányoldal szerint a DK éppen független képviselői egyébként sem alakíthatnának frakciót, mivel 6 hónap függetlenséget követően már csak egy létező frakcióhoz való csatlakozást enged a (korábbi) Házszabály. Ld. az Ogytv. általános vitájában felmerült érveket az Országgyűlés március 27-i ülésnapján Gulyás Gergely részéről (425. felszólalás).

³⁷ Szente Zoltán (ld. PJM) a képviselők frakcióalakításának és -váltásának illetén nehezítését a pártelv erősödésének, ezzel a szabad mandátum sérelmének tekinti. Szerintem azonban a szabad mandátum tartalmának fentebb leírt lényege a jogilag kötelező utasítás tilalmát jelenti. Az eredeti pártkötődésüket a képviselők még mindig megszüntethetik, bármely pártot támogathatnak képviselőként (szavazatukkal, nyilatkozataikkal). „Csupán” a frakcióhoz csatlakozásuk vagy frakcióalakításban való részvételük elé gördítenek újabb akadályokat, lelkiismeretük szerinti tevékenységüket nem akadályozzák a frakcióalakítási szabályok.

Míg egy 386 fős parlamentben csak matematikai esélye volt annak, hogy egy 5%-os küszöböt elérő párt 10-nél kevesebb képviselővel jusson be, addig a 199 fős parlamentben a küszöböt csak kevéssel átlépő pártok közül belülről 6-7 mandátummal számolhatnak.³⁸ Ez a 10-12 fős frakcióalakítási „csengőszámot” aránytalanná teszi, így a határozati házszabályt módosító határozat (73.§ 49.) a csengőszám 5 főre csökkentéséről szól. A minimum létszám ilyen leszállításával már a kisebb politikai tömörülések is kiérdemelnék frakciójogokat. Amennyiben a választásokon erősebb középpártok lesznek a legkisebb frakciók 10-20 képviselővel, akkor az ilyen alacsony frakciólétszám nem igazán szankcionálja, mert az állami támogatás „lelegeztető-gépén” tartja a szétesett pártokat (tagságuk túlnyomó többségének elvesztése esetén is maradhat frakciójuk, míg a frakcióalakításra képtelen, de politikailag együttműködő függetlenek létszáma esetleg többszöröse lesz a maradványfrakció létszámának).

Korábban érveltem a frakcióvezető kifogásolható módon szerzett és önmagában is kifogásolható hatásköre ellen: a T. Ház elnöke nem mérlegeli a képviselőcsoporton belüli fejleményeket, a frakcióból való kizárás-kilépés ügyében a frakcióvezető nyilatkozatát tekinti egyedül mérvadónak.³⁹ Ez kiszolgáltatja a „frakció autonómiájának” a képviselőket, a politikai küzdelmeik házon belül maradnak, ám kilépnek a jogi szabályozás medréből.

³⁸ Erre a következő modellszámítás eredményeiből következtettek:

http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_országgyűlési_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz (2012.09.03.)

³⁹ A több parlamenti cikluson átívelő 67/1998-2002. ÜB. számú ügyrendi bizottsági állásfoglalás bemutatása és kritikája: Smuk Péter: A frakcióvezető különleges hatásköréről. In: Közjogi Szemle 2009/2. sz. p. 14-16.

3. Bizottságok

A bizottságokra vonatkozó korábbi szabályozás két szempontból is kívánivalót hagyott maga után: a bizottságok összeállításának szabályai nem tudták megfelelően kezelni a függetleneket, illetve a bizottságok vizsgálati tevékenységét nem szabályozza megfelelőképpen a Házsabály. Ez utóbbi kérdést az ellenőrzési funkció körében tárgyalom, ld. alább. Az első kérdést az AB 1998-as döntését követően csak 2007-ben sikerült a Házsabályban rendezni, ám addig sem okozott gondot az AB-döntés tartalmi elvárásának megfelelő – és aztán 2007-ben kodifikált – gyakorlat kialakítása.⁴⁰ Az, hogy az ügyrend a frakciókat előnyben részesíti, a hatékonyság tekintetében elfogadható, az egyéni képviselői jogok egyenlő mandátum alapján való kiporciózása során a függetleneknek szembeülniük kell ezzel a körülménnyel.

Az Ogytv. alapvonalaiban szabályozza az Országgyűlés szerveinek tekintett Házbizottságot, az állandó és a nemzetiségeket képviselő, valamint eseti és vizsgálóbizottságokat, néhány részletszabály azonban a határozati házsabályban „maradt”.

A *Házbizottság* funkciója és feladatköre azonos maradt. Új szabályozási elemként jelenik meg, hogy engedélyezési jogot gyakorol az Országgyűlés, Országház, parlament név- és jelképhasználata ügyében. (Ogytv. 11.§ (2) bek.) A tagság új szereplője a háznagy (természetesen szavazati jog nélkül), állandó meghívottként pedig a főigazgató.

Az Országgyűlés *állandó bizottsági rendszerének* felépítése, funkciója, hatáskörei lényegében változatlanul átemelésre kerültek a Házsabályból. Néhány módosításra azonban szükséges felhívni a figyelmet.

A kötelezően felállítandó bizottságok ügyrendi listája bővült a nemzetpolitikával foglalkozó és a nemzetbiztonsági bizottsággal, eddig az utóbbi felállítását a nemzetbizton-

sági szolgálatokról szóló törvény írta elő.⁴¹ A mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság immár a fegyelmi ügyekért is felelős.

Saját jogon nevesített állandó bizottság a nemzetiségeket képviselő bizottság, amelyről már megemlékeztünk. Elnevezésére és elnöklésére a bizottsági tagokkal folytatott egyeztetés után a házelnök tesz javaslatot. Tagságára nem vonatkozik az állandó bizottságok összetételét meghatározó arányosság elve, hiszen itt a nemzetiségi képviselők és szószólók dolgoznak. Külön nevesített hatásköre ennek a bizottságnak, hogy állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról. Mivel a bizottság tagjai nem csak képviselők lehetnek, normatív határozat helyett törvényi szintű szabályozásuk jogforrástanilag indokolt. (Ogytv. 22.§) Felhívom a figyelmet arra, hogy a szószólók jogállását az Ogytv. az Országgyűlés működése és ülésezése című részben írja le. (Ogytv. 29.§)

Az Országgyűlés továbbra is felállíthat eseti és vizsgálóbizottságokat, ám ezek összefoglaló elnevezése (ideiglenes bizottságok) megszűnik. A bizottsági elnöki értekezletre vonatkozó rendelkezések – lényegében változatlan szöveggel –, különösebb logika nélkül, a határozati házsabályban (27.§) maradtak.

4. Az Országgyűlési Őrség

A fegyelmi jog szigorodása mellett az Országgyűlési Őrség felállítása körül vitatkozott legtöbbit az Országgyűlés az Ogytv. tárgyalásakor. Általános ellenzéki vélekedés volt, hogy a két szabályozási tárgy együtt rendkívüli, túlzott mértékben fegyelmezi a T. Ház tagjait, amelyet nem indokol az előterjesztői szándék, az Országgyűlés tekintélyének és működési rendjének védelme.

Az Országgyűlési Őrség (Ogytv. XIII. fejezet, 125-142. §) sajátos jogállású fegyveres szerv, amely tulajdonképpen parlamenti biztonsági és elnöki karhatalmi szervnek nevez-

⁴⁰ A Házsabály módosítását a 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat végezte el, ez esetben a 27/1998. (VI. 16.) AB határozat nyomán. Most az ide vonatkozó szabályokat az Ogytv. 17-18. § tartalmazza.
 2012/1

⁴¹ 1995. évi CXXV. törvény 14.§ (1) bek.

hető. Törvény által megfogalmazott feladata „az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása, az e törvényben meghatározott személyvédelmi, létesítménybiztosítási feladatok biztosítása, valamint az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatok ellátása.” Tevékenységi körébe tartozik a házelnök személyi védelme, az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatala épületei tekintetében a létesítménybiztosítás, a beléptetés, tűzrendészet, veszélymegelőzés, a fegyelmi és rendészeti joggal kapcsolatos, valamint „protokolláris díszelgési” feladatok. Az Őrséget a házelnök irányítja (pl. kinevezi és utasíthatja az Őrség parancsnokát, megállapítja az SZMSZ-ét, stb.), önálló költségvetési szerv, amely gazdálkodását tekintve az Országgyűlés Hivatalához kapcsolódik.

Az Őrség feladatai ellátása és működése során nyomozhatósági jogkört nem gyakorol, ám kényszerítő eszközöket alkalmazhat (testi kényszerítő, bilincset, vegyi eszközt, elektromos sokkoló eszközt, rendőrbotot, útzárat, megállásra kényszerítést, lőfegyvert) a rendőrségi törvény szerint. (Ogytv. 133.§ (3) bek.) Megjegyzem, hogy a rendőrségi törvény sarkalatos törvény az Alaptörvény 46. cikk (6) bekezdése értelmében, így a „szabályozási koncepció védelme” érdekében az Ogytv. ezen utaló rendelkezését sarkalatosnak kellett volna minősíteni, ez azonban a sarkalatoszáradékból (146.§) elmaradt.⁴² Az országgyűlési őr feladatát akár élete kockáztatásával is köteles ellátni. Az Őrség számára utasítás adásának szabályait az Ogytv. 134-135.§-ai rendezik.

Az Őrség intézkedhet a személyazonosság megállapítása érdekében (sikertelenség esetén rendőri intézkedést kell kérnie, de ruházatot, csomagot, járművet átvizsgálhat), közúti közlekedést korlátozhatja-irányíthatja, járművet feltartóztathat. (Ogytv. 138-140.§)

⁴² A 31/2001. (VII.11.) AB határozat nyomán ezen megoldás alkotmányosságát megkérdőjelezhetjük. A sarkalatoszáradék csak az Őrség jogállásáról (feladat, szervezet, irányítás) szóló 41-42. címetek minősíti kétharmadosnak, de azt is csak a házsabályi rendelkezési jellege miatt.

Az ülésteremben az ülést vezető elnök hozzájárulása nélkül csak akkor tartózkodhat és intézkedhet, ha a késelem veszéllyel jár, meghatározott célok esetén, például bűncselekmény vagy öngyilkosság megakadályozása céljából. (Ogytv. 141.§) A rendészeti jogkör (Ogytv. 53.§) támogatása körében az ülésteremből való kivezetést is foganatosíthatja. A tárgyalási rend fenntartása során csak testi kényszerít alkalmazhat, ám az Őrség így is elég udvariatlan és civilizálatlan erőnek tűnik a törvényhozás épületében, amúgy fegyver és kényszerítő eszközök használatának jogával. Remélhetőleg csak megszakított ülés szünetében kerül majd sor egy esetleg önként nem engedelmeskedő, vagy magából kikelt képviselővel szembeni intézkedésre, vagy még inkább remélhető, hogy ilyen fokú kihágást nem követnek el a T. Házban.

A jogorvoslatra két lehetőség nyílik. A képviselő a vele szemben alkalmazott rendészeti intézkedést kifogásolhatja a fegyelmi bizottságnál (Ogytv. 53.§ (4) bek., valójában nem az Őrség intézkedését támadja), továbbá az, akinek az Őrség intézkedése/mulasztása/kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogát sértette, az 30 napon belül Őrség parancsnokánál élhet panasszal, aki a közigazgatási hatóság eljárás szerint jár el, döntése ellen bírósághoz lehet fordulni (142.§).

Megjegyzendő, hogy az Őrség nem „uralja” teljes mértékben az Országház épületét, mert azon belül biztonsági feladatai vannak még a Honvédségnek (a Szent Korona teljes körű őrzése⁴³) és a rendőrségnek (a terrorizmust elhárító szerv [TEK] látja el a miniszterelnök és az államfő teljes körű személyi védelmét⁴⁴) is. Az Őrség ezen szervekkel köteles együttműködni (Ogytv. 126.§).

V. Ülésezés és működési szabályok

1. Az ülésezés rendje

Az Ogytv. az Országgyűlés ülésezési és működési rendjét nem változtatja meg, néhány szempontra azonban érdemes kitérni.

⁴³ 2011. évi CXIII. tv. 36.§ (1) bek. b.

⁴⁴ 1994. évi XXXIV. tv. 7/E.§ (1) bek. c. pont, illetve 160/1996. (XI. 5.) Korm. rend. 1.§ (1) bek.

Az alakuló ülésre vonatkozó szabályok három különböző helyen találhatóak (Ogytv. 6.§ a tisztségviselők megválasztása, az Ogytv. 30-31.§ és a határozati házszabályok maradvány-szabályai a 4.§ skk.). Új szabály, hogy ha a képviselőcsoport megalakulása vagy annak bejelentése házszabályszerűségével kapcsolatban kétség merül fel, a korelnök vagy a házelnök a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul. (Határozati házszabály, 9.§ (3) bek.)

Az Országgyűlés rendes és rendkívüli ülésszakainak vagy üléseinek az összehívásáért a házelnök a felelős. A „háromhetenkénti” ülésezés bevezetésének módja és maga az ülésezési rend éles vitákat váltott ki az 1998-2002-es ciklusban. Az Alaptörvény, talán ezen történeti háttér miatt, sarkalatos törvényi szabályozást írt elő ezen tárgykörben (5. cikk (8) bek.). Az Ogytv. ezt végrehajtó 34.§-a azonban csak annyit vár el a Házelnöktől, hogy „úgy köteles összehívni az üléseket, hogy az Országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülésszakok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés Alaptörvényben meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását.” Ez szöveghűen másolja a háromhetes ülésezés nyomán született 4/1999. (III. 31.) AB határozat rendelkező részét, ám sajnos nem konkretizálja az ésszerű időtartamot. A jelzett AB határozat alkotmányos mulasztást állapított meg, amiért a Házszabályban nem rendelkeztek ezen alkotmányos követelmény érvényesülését biztosító garanciákról. Az Ogytv. az alkotmányos követelményt megismétli, ám érvényesülésének garanciáival adós maradt, ezen megfogalmazás nem zárja ki a 2-3 hetenkénti ülésezést sem (de nem állítom ezzel, hogy az ilyen ülésezési rend per definitionem alkotmányellenes lenne).

Az Országház épülete „békeidőben” nyilvánvalóan az egyetlen alkalmas helyszín a törvényhozás ülései számára, ám kétharmados döntéssel, vagy rendkívüli jogrendben máshol is (pl. a debreceni Nagytemplomban, stb.) érvényesen ülésezhet az Országgyűlés (Ogytv. 37.§).

2. Nyilvánosság és információszabadság

Az Országgyűlés működésének nyilvánossága kiemelt helyen, önálló fejezetet kapott az Ogytv.-ben (IV. fejezet, 55-60.§). A nyilvánosság három irányban valósul meg: hallgatósági részvétel az ülésteremben, közvetítés az ülésekről, valamint az Országgyűlés munkája és az annak nyomán keletkező dokumentumok interneten való nyomon követése-elérése. Mivel a demokratikus legitimitációt erősítő és az információszabadság követelményét kielégítő nyilvánosság természeténél fogva a képviselők körén túli személyeket érint, ezen szabályok törvényi szabályozási szintre emelése üdvözölendő.⁴⁵

A szabályozás újdonsága ezen kívül, hogy a hallgatóság *bizottsági üléseken* való részvételére részletes rendelkezéseket tartalmaz. Érdekes, hogy míg a zárt plenáris ülés elrendeléséhez az összes képviselő kétharmadának támogatása szükséges, addig a bizottságban erről egyszerű többségi döntés születik. A zárt bizottsági ülésen az adott bizottságban nem tag képviselők részvétele sem egyértelmű, az ülés viszont csak adatvédelmi okok miatt lehet zárt.

Az Országgyűlés munkájának *közvetítése* a korábbi házelnökök kitartó gyakorlata nyomán kizárólagosan a saját üzemeltetésű zárláncú videó-rendszeren valósult meg. Ezt méltán kifogásolhatták egyes műsorszolgáltatók, akik szerint a törvényhozás működéséről sokszor éppen nem a hivatalos, hanem a saját maguk által készített felvételek adnak valós képet a közvélemény számára. Ezért a Házszabály legalább annyit előírt, hogy zárláncú felvétel úgy szerkesztendő, hogy az pártatlan, pontos és tényszerű legyen.⁴⁶ Ám a demokratikus közvélemény formálódásához a videofelvétel kizárólagossága nem mindig járul(t) hozzá. Előrelépés, hogy az Ogytv. 59.§-a ezen szabályok fenntartása mellett

⁴⁵ Az Alaptörvény csak az ülések nyilvánosságának főszabályát és a zárt üléshez a (nagy) kétharmados döntés szükségességét írja elő (5. cikk (1) bek.), a korábbi Házszabály 41-42.§-ait és 3. számú mellékletét váltotta ki az Ogytv. jelzett fejezete.

⁴⁶ A régi Házszabály 3. sz. melléklete 1. pont.

előírja, hogy a zárláncú felvétel nem érinti azt a jogát a műsorszolgáltatóknak, hogy a házelnök által kijelölt megfelelő helyen műsort közvetítsenek és rögzítsenek. (Bizottsági ülést akkor közvetíthetnek, ha onnan nincs zárláncú közvetítés.) A törvény megköveteli, hogy a házelnök csak olyan helyet jelölhet ki a műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. Kérdés, hogy a házelnök ezen előírást sértő rendelkezésével szemben hol található jogorvoslat. (Vö. parlamenti autonómia és a házelnöki rendelkezések jogforrási jellege.)

A képviselők köz érdekében kifejtett szabad tevékenységét korlátozza – nehezen indokolható módon – az a szabály, miszerint az Országházban frakciók, csoportok és képviselők csak az Országgyűlés tevékenységével kapcsolatban adhatnak tájékoztatást a média részére. (Ogytv. 59.§ (7) bek.) Ennek számonkérése annak fényében valószerűtlen, hogy az Országgyűlés tevékenysége vagy nagyon szűken (i.e.: adott napirend, illetve szervezeti-működési kérdések), vagy nagyon tágan (i.e.: minden parlamenti funkció, amely felöllelheti a politikai és az állami élet teljességét) értelmezhető.

3. A fegyelmi jog szigorodásáról

Az Ogytv. a legmarkánsabb lépést talán épp a parlamenti fegyelmi jog létrehozása felé teszi (45-54. §). A törvényben szélesedik és szigorodik a szankciók köre, összetettebb eljárási szabályokat találunk.

A fegyelmi jogkör szabályozása érinti a T. Ház tekintélyére és zavartalan funkciógyakorlásának biztosítására tekintettel a képviselői jogállást (részvételi jogokat, adott esetben akár a mentelmi jogot), és a parlamenten belül mozgó harmadik személyek jogait. Természetesen a fegyelmi jogkörben való eljárás során az alkotmányos és demokratikus politikai kultúrából fakadó méltányos hatalomgyakorlás készségét is el kell várnunk a házelnöki tisztséget betöltő személytől, hiszen funkciójának ellátását a hatásköreinek szigorúan aprólékos szabályozása is megaka-

dályozná. Ezzel kapcsolatban az a kérdés, hogy az eddigi tapasztalatok alapján inkább tartanunk kell-e a kormánypártok által választott házelnöktől. Úgy gondolom, hogy az erre vonatkozó konszenzusos szabályozás elfogadásának épp akkora volt az esélye, mint annak, hogy a '94-es szabályozás talaján az Országgyűlés mindenkori elnöke pártatlan módon, a demokratikus politikai kultúra követelményeinek megfelelően lássa el feladatát. Sajnos, a szabályozást egyáltalán nem konszenzussal fogadták el a képviselők.

Első kérdésként a fegyelmi jog *funkcióiról* kell megemlékeznünk. A törvény szövege alapján ezek a következők:

- a tárgyalási rend fenntartása – erre a 18. cím szövege is utal, továbbá erre hivatkoznak a 45-47., 49-53.§-ok;
- egyes személyek jogainak megóvása – a 48.§ (1) bek. és 50.§ (1) bek. alapján;
- az ülést vezető elnök intézkedéseinek, tekintélyének védelme – 48.§ (1) bek.;
- a Tisztelt Ház méltóságának és tekintélyének megóvása – 48.§ (1) bek. és 53.§ (1) bek.

A fegyelmi és az ezt segítő rendészeti jogkörben a következő *szankciótárral* gazdálkodik az ülést vezető elnök, akinek feladata a 45. § szerint, hogy az Országgyűlés ülésének „zavartalan lefolytatását” biztosítsa.⁴⁷

⁴⁷ Saját összeállítás. Teljes, táblázatos kimutatás elérhető még: http://www.mkogy.hu/fotitkar/fejelmi_jogkor.htm (letöltés: 2012.09.15.)

Szankció	Ki alkalmazza?	Milyen esetben?
felszólítás a tárgyra térésre (46.§ (1) bek.)	ülést vezető elnök	felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli
szó megvonása (46.§ (2) bek., 47.§, 48.§ (2) bek., 49.§ (1) bek.) <i>ugyanazon az ülésnapon, ugyanabban az ügyben nem is szólalhat fel újra</i>	ülést vezető elnök	-felszólalása során, második figyelmeztetés ellenére, nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli; -felszólalása során kitöltötte a saját vagy a frakciója időkeretét; -aki a rendreutasítást követően ismételten sértő vagy illetlen kifejezést használ; -aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja.
képviselői jogok felfüggesztése (50.§ (1) bek.) <i>a képviselő nem vehet részt az OGY ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult</i>	ülést vezető elnök javaslatára, Mentelmi, összeférhetetlenségi, bizottság állásfoglalásának kikérésével, a jelen lévő képviselők 2/3-ának szavazatával az OGY	ha az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel
pénzbírság (49.§ (5) bek., 50.§ (1) bek.) <i>mértéke legfeljebb a képviselői tiszteletdíj</i> <i>- 1 havi összegének 1/3-a (49.§)</i> <i>- 1 havi összege (50.§)</i>	ülést vezető elnök javaslatára a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság	-Ha a képviselő a rendreutasítást követően magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait ismételten megszegi (49.§); -ha az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel (50.§).
kizárás az ülésnapról (48.§ (3) bek., 49.§ (5) bek., 50.§ (1) bek.) <i>az ülésnap hátralevő részében nem szólalhat fel, tiszteletdíjra ez időre nem jogosult</i>	ülést vezető elnök javaslatára az OGY, ha határozatképtelen, akkor az ülést vezető elnök (ekkor a következő ülésen megerősítést igényel)	-Ha a képviselő felszólalása során kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet; -rendreutasítást követően magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait ismételten megszegi; -ha az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel.
az ülés félbeszakítása (51.§) <i>felfüggesztés, berekesztés, elnöki szék elhagyása</i>	ülést vezető elnök	-az Országgyűlés ülésén olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi; -ha az ülést vezető elnök határozatát nem tudja kihirdetni.
kivezetetés az ülésteremből (53.§ (2) bek.)	ülést vezető elnök, az Országgyűlési Őrség révén	ha az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel, ezt követően, ha a képviselő az ülést vezető elnök felszólítása ellenére sem hagyja el a termet

A szankciók kiszabásának feltételei közül kiemelném, hogy a súlyosabb esetekben – képviselői jogok felfüggesztése, képviselő kizárása – az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a döntés, ám az ülést vezető elnök meghozhatja, ha a T. Ház határozatképtelen. Ekkor az Országgyűlés csak a következő ülésen dönthet az intézkedés elfogadásáról – addig viszont a képviselő elesik a részvételi jogaitól. Fontos ugyan, hogy a képviselők obstrukciójának kevés helyet adjon a fegyelmi jog, ám ez esetben jócskán a hatékonyság javára billent a mérleg. Akárcsak a házelnök ülésvezetésének védelme esetében: ez nem ismeretlen nyugati ügyrendekben, ám azon fordulat, hogy az ülésvezetés „kifogásolása” már a szó megvonását eredményezi (49.§ (1) bek.), elég bizonytalan szövegezésű és szigorú szabály.

Az ülésen való részvétellel kapcsolatos jogok felfüggesztése és kizárás esetében a képviselői immunitás merül fel konkuráló jogintézményként. Az Országgyűlés mint tanácskozó alkotmányos szerv működőképességéhez alkotmányos érdek fűződik. A testület munkáját akadályozó és sértő tagokkal szemben a képviselői (részvételi) jogok felfüggesztése indokolt intézkedés lehet. Az intézkedések eseteinek (a fegyelmi vétségek) pontos meghatározása, a szankciók elrendelése, súlya és a megfelelő jogorvoslatok léte mind vizsgálható a fegyelmi jog arányossága tekintetében.

A *jogorvoslatok* szabályozása során a parlament teljes autonómiája győzött: a képviselő a vele szemben mégoly jogsértően alkalmazott fegyelmi vagy rendészeti intézkedéssel szemben sem talál „házon kívüli” orvoslást. Egyedül az Országgyűlési Őrség intézkedése elleni panasz elbírálása minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, a panasz elbírálását követően közvetlenül a bírósághoz lehet fordulni.⁴⁸

A fegyelmi szankciók körében az ülést vezető elnöknek a határozatképtelen plénum helyett hozott döntését – annak „törvényességét” – vizsgálja felül a következő ülésnapon az Országgyűlés (48.§ (4) bek., 49.§ (6) bek., 50.§ (2) bek.).

Az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést – kivezetetés, vagy a kizárt képviselő vissza nem engedése – alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, amely nyolc napon belül jelentést tesz az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a jelentés alapján megerősíti az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését vagy ha az intézkedést megalapozatlannak találja, „elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását, és mentesíti a képviselőt a fegyelmi büntetés esetleges következményei alól.” (Ogytv. 53.§ (4)-(5) bek.)

Mivel a fegyelmi jogkörben hozott döntések az érintett képviselők tárgyalási jogait jelentősen korlátozzák, a belső „jogorvoslati” lehetőségeket kimerítő képviselők valószínűleg alkotmányjogi panasszal is élhetnek, az Országgyűlés döntését hatósági döntésként felfogva. Véleményem szerint az AB-nak be kell fogadnia az ilyen indítványokat.

A házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörének különös erélyt ad az Országgyűlési Őrség létrehozása, ezt a következő pontban mutatom be. Megjegyezném, hogy a rendszerváltás óta eltelt több mint 2 évtized során, öt és fél parlamenti ciklusban megannyi szenvedélyes vita lezajlott, és több olyan magatartást is regisztrálni lehet, amely akadályozta a törvényhozás zökkenőmentes működését, vagy a T. Ház méltóságát sérthette. Nem fordult elő azonban olyan súlyú esemény, cselekmény, amely az eddigi, valóban szűkre szabott eszköztárú fegyelmi jog jelentősebb szigorítását indokolta volna. Ebben az értelemben a magyar Országgyűlés vitái az európai politikai kultúrának megfelelően zajlottak le.

VI. Parlamenti funkciók – ellenőrzés, törvényhozás, európai uniós ügyek

Az Országgyűlés hatásköreinek illetve eljárási szabályainak összességét nem áll szándékomban áttekinteni. Jelen tanulmány kereteit tiszteletben tartva csak a fő funkciók szabályrendszerében bekövetkezett változásokra hívom fel a figyelmet. Ezért itt csak a par-

⁴⁸ Ogytv. 142. §
2012/1

lamentum ellenőrzés, a törvényalkotás és az uniós ügyekben előírt egyeztetési eljárás kérdéseire térek ki.

1. Parlamenti ellenőrzés

A parlamenti ellenőrzés szűk két évtizednyi birkózás után gyakorlatilag kimerült a viták nyilvánosságából fakadó ellenőrzési funkcióban. Az információszerzési eszközökkel, a politikai jellegű vitaalkalmakkal a plénum és az ellenzék folyamatosan élt. Ezek az eszközök azonban csak kivételes esetekben értek el konkrét eredményeket, sokkal inkább egy folyamatban szemlélhetjük őket, a parlamenti ellenőrzésnek a pártpolitikai küzdelmek során való felhasználásaként. Ezért érzékeny kérdés az ellenőrzési eszközök nem konszenzusos szabályozása.

Vitathatatlan, hogy az 1994-es Hárszabály által pontosított számonkérési eszközök trendje az 1998-2002-es parlament idején törést szenved. Ennek oka, hogy a kormányoldal is előszeretettel él az egyéni képviselői jogként szabályozott kérdezői joggal, valamint a munkarend időben kevesebb alkalmat tett lehetővé az eszközök alkalmazására. A *kérdezői jog* kapcsán megemlítendő az ügyrend kritikájaként a kérdés-interpelláció elmondásának akadálya: a – sajátosan szabályozatlan – válaszadás megtagadásának joga⁴⁹, illetve a várakoztatással való kivézetés lehetősége. A válaszadás alaptörvényi kötelezettségét az Ogytv. helyesen törvényi jogforrási szinten megerősíti: akihez az Alaptörvény szerint interpelláció vagy kérdés intézhető, köteles az interpellációt vagy kérdést személyesen, kivételesen helyettes útján megválaszolni. (Ogytv. 42.§ (2) bek.)

A *vizsgálóbizottságokra* vonatkozó szabályozást az Alkotmánybíróság 2003-ban minősítette

elégtelennek,⁵⁰ ellenőrzési hatékonyságot és a személyiségi jogi garanciákat várva el az Országgyűléstől. Az ennek megfelelő szabályozást azonban azóta is hiába várjuk.

Sajátos megoldása a 2010-ben alakult Országgyűlésnek a vizsgálóbizottságok tekintetében, hogy egyes állandó bizottságok hoznak létre vizsgálati tevékenységet folytató albizottságokat. Ezek azonban nem paritásosak, azokban a kormányoldal többsége adott.⁵¹

Látványos és kifogásolható újítása az Ogytv.-nek, hogy a 24.§ körülmetéli a vizsgálóbizottsági kezdeményezés lehetséges tárgyköreit, például nem lehetséges a kezdeményezés, ha interpellációval az ügy „tisztázható” (hasonló bizottsági állásfoglalás a harmadik ciklusban már született). A 24.§ (2) bekezdésének szövege, miszerint „a vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza, a 147.§ (1) bek. alapján a következő Országgyűlés megalakulását követően így hangzik: „Vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti.” Ez szemmel láthatóan

⁵⁰ 50/2003. (XI.5.) AB határozat, rendelkező rész, 1. pont: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben [...] az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét, és nem teremtette meg az országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit. [...] azért is, mert az Országgyűlés nem biztosította törvényben, hogy az országgyűlési bizottsági vizsgálatok során [...] érvényesüljön a közügyek megvitatásának szabadsága; [...] megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védő jogok; valamint [...] jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben.” (Az Alkotmány rendelkezéseire való hivatkozások törölve, megfelelőik megtalálhatóak az Alaptörvényben is.)

⁵¹ Például hozható az Alkotmányügyi bizottság albizottságaként 2011 őszén működő „A 2002-2010 közötti államadósság-növekedés okait vizsgáló albizottság”, amelynek 5 Fideszes, 1-1 MSZP-s, Jobbikos és független tagja volt, jelentését az ellenzéki tagok meg nem jelenése miatt egyhangúan, vita nélkül fogadta el. <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/AIB/A41/1/1112121.pdf> (2012.09.13.)

⁴⁹ Ld. az AIB 1996. október 16-i állásfoglalását. Szenté Zoltán szerint: „...az alkalmazott megoldások egy része nyilvánvalóan alkotmányellenes, amennyiben a válaszadásra kötelezett megítélésére bízza, hogy a kérdés vagy interpelláció tárgya a feladat- és hatáskörébe tartozik-e, azaz hajlandó-e válaszolni arra.” – Szenté Zoltán: Az interpellációs és kérdezői jog a magyar parlamenti jogban [27.§]. In: Az Alkotmány Kommentárja. (Jakab András szerk.) Bp., 2009, Századvég, p. 870–871., illetve: Smuk (2008) p. 176.
 2012/1

kötelezettségből egyszerű indítványozási lehetőséget formál, amely alapján a parlamenti többség mérlegelésére bízta a vizsgálóbizottság felállítását.

Az ellenőrzési tevékenység – az AB elvárásait is érvényesítő – sarkalatos újrászabályozásakor az első kérdés, amit el kell dönteni, hogy a vizsgálati tevékenységet komolyan veszi-e a parlament. Amennyiben igen, akkor világosan körvonalazni kell, hogy a parlamenti ellenőrzés politikai vagy jogi jellegű felelősséget vizsgál-e. Az utóbbi nem ajánlott, ám a politikai jellegű felelősség feltárása sem nélkülözheti a hatékony eszközöket. Ennek érdekében a 3. személyeknek (ti. akik nem képviselők) a megjelenésre vagy nyilatkozattételre kötelezése megkívánta a törvényi szintű szabályozást.

Az Ogytv. nem lép előre azonban a hatékonyság erősítésében, mert ugyan ezt az együttműködési kötelezettséget alkotmányi szintről törvényi szintre „emeli” (értsd: némileg erősíti a jogalkalmazás számára az előírás normativitását), ám csak felületes jogkövetkezmenyt, a plénum és a közvélemény tájékoztatását kapcsolja hozzá (vö. 25.§ (3) bek.).

Rendelkezni szükséges a bizottsági megállapításokkal kapcsolatos jogorvoslatokról. A bizottság ugyan politikai jellegű felelősséget vizsgál, azonban az „eljárás alá vont” személyek személyiségi jogait sértheti. Ez alapján az érintett bírósághoz vagy az Alkotmánybírósághoz fordulhatna. A bírósági jogorvoslat esetében az Országgyűlés jog- és perképeségéről is rendelkezni kellene (hiszen a bizottság tagjai mint magánszemélyek elleni személyiségi jogi per célt téveszt). Az AB a jelenlegi konstrukció szerinti lehetőségeit kimerítette a Mécs-bizottságról szóló 50/2003. (XI.5.) AB határozattal, hiszen normatívnak tekintett egy bizottságot felállító határozatot, elbírált egy ezzel kapcsolatos alkotmányjogi panaszt, és a határozatot viszszaemelési hatállyal megsemmisítette.

Az Ogytv. viszont a vizsgálóbizottság jelentése és a benne foglalt megállapítások elleni jogorvoslatot kifejezetten tiltja (26.§ (4)

bek.). Tehát az Ogytv., annak ellenére, hogy az Alaptörvény sarkalatos szabályozási előírása még ígéretes volt, nem végezte el az AB által 2003-ban adott, még mindig érvényes házi feladatot. Sem a bizottsági előtti megjelenés (hatékony ellenőrzés támogatása) biztosítását, sem az érintettek személyiségi jogainak védelmét nem valósította meg.

2. Törvényalkotás

A törvényalkotás problémái a kimenet tétje miatt még súlyosabbak. A törvényalkotó munka tendenciájában világos irányt mutatott az elmúlt húsz esztendőben: a folyamatos mennyiségi bővülés jellemezte, a törvénygyár nagyüzeme megannyi diszfunkciónak megőrzése mellett. Újra és újra megfogalmazódott a jogalkotás megfontoltabbá tétele.

Az államfői vétójog gyakorlásában Sólyom László rendkívüli aktivitását a törvényalkotás minőségének alacsony színvonala is magyarázta, hiszen többször olyan fenntartással küldött vissza megfontolásra és újratárgyalásra törvényt, amelyben a törvényalkotási eljárás egyes visszasságaira hívta fel a figyelmet (érintettek véleményének mellőzése, koherenciazavarok, utolsó pillanatban beépülő módosító javaslatok stb.). Ezek az érvek, mint alkotmányellenességi okok egyébként az AB előtt rendre nem álltak meg. Az eljárási szabálysértések miatti közjogi érvénytelenség megállapítása csupán két esetben történt meg, mivel az AB az ügyrendi szabályok megsértését csak akkor tekintette „közjogi” érvénytelenségi oknak, ha egyúttal az Alkotmány konkrét rendelkezésének a megsértését is meg tudta állapítani.⁵²

⁵² Kifejtését és egyben az újabb döntés kritikáit is ld.: 164/2011. (XII. 20.) AB határozat. A másik eset a kórháztv. ügye volt: 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény 2011. decemberi megsemmisítése olyan tényálláson alapult, amelyhez kísértetiesen hasonlót vázolt fel a Polgári Törvénykönyv 2009. szeptemberi elfogadását politikai vétójában kifogásoló Sólyom László, ennek szövege elérhető: <http://www.parlament.hu/irom38/05949/05949-0420.pdf> (2012.09.13.)

Egy házszabályi módosítással reagált az Országgyűlés arra a kritikára, miszerint a törvényjavaslatok módosító indítványokkal két olvasatban alakított szövegét immár rutinszerűen újrafogalmazták a záróvitára benyújtott, elvileg csak koherencia-zavarokat orvosolni hivatott módosítókkal. Az indokolása szerint a gyorsított törvényalkotási eljárást átláthatóbbá tevő szabályozás immár 2/3-os hozzájárulást igényel csak a rendes eljárási szabályoktól eltérésre, és tulajdonképpen korlátlaná teszi néhány szereplőnek a zárószavazás előtti módosítás-kezdemenyezési jogát. Amennyiben az AB 2011. decemberi, közjogi érvénytelenséget kimondó döntésének tartalmi részét tekintjük, akkor azt látjuk, hogy a Házszabály *megsértése* ugyan ezzel a módosítással „rendezettnek” tekinthető.⁵³ Ám mivel az eljárás mód az Alkotmányba is ütközött, a fentebb leírt módon sértve a közügyek megvitatásának lehetőségét és a képviselők megalapozott részvételét a törvényjavaslatok vitájában – úgy a Házszabály *új rendelkezése* lesz immár alkotmányellenes.

Egy másik gyakran kifogásolt törvényalkotási elem a törvényjavaslatok előkészítése körében az előzetes társadalmi-szakmai egyeztetések elmulasztása. Ennek egyszerű, törvényi rendelkezést (ld. 2010. évi CXXXI. törvény) megkerülő módja, hogy képviselők nyújtanak be törvényjavaslatokat, így a kormány(oldal) megúszhatja a „körülmenyes” vitákat a szakmai szereplőkkel. Sajnos az AB sem adott segítő kezet ebben a kérdésben az ezt kifogásoló szervezeteknek, ugyanis a törvényalkotási eljárást tekintve rendszerint nem állapított meg alkotmányellenességet erre alapozva.⁵⁴ Ennek orvoslása valószínűleg a politikai kultúra fejlesztésével lehetséges.

3. Együttműködés a Kormánnyal európai uniós ügyekben

Az Ogytv. VI. fejezete gyakorlatilag kisebb szöveggondozási módosításokkal veszi át az azonos tárgyú 2004. évi LIII. törvény szabályait. Néhány újdonság:

- a Kormány az uniós tervezeteket és dokumentumokat nem megküldi az Országgyűlésnek, hanem – életszerűbben – hozzáférést biztosít ezekhez (Ogytv. 63.§ (1) bek.);
- a magyar szempontból stratégiai jelentőségű tervezetek megjelölése nem általában kötelessége a Kormánynak, hanem a soros tanácsi elnökségi félévek elején esedékes (63.§ (4) bek.);
- ha az Országgyűlés bizottsága útján jár el az uniós tervezetekkel kapcsolatos állásfoglalásának kialakításában, akkor az adott bizottság ülése zárt (65.§ (4) bek.);
- a 68.§ leírja az uniós tervezetekkel kapcsolatos eljárások megszűnésének eseteit (pl. ha az Országgyűlés megbízatása megszűnik).

Az Ogytv. létrehozza az Európai Unió Konzultációs Testületet. Ez a testület jár el a Kormány „egyéb” (Európai Tanács ülések előtti és stratégiai jelentőségű ügyeket érintő) tájékoztatási kötelezettségének érvényesítése során, alapvetően a házelnök kezdeményezésére. A tagjai a tájékoztatási kötelezettség korábbi résztvevői: a házelnök, a frakcióvezetők, az európai uniós ügyekkel, az alkotmányossággal továbbá a külügyekkel foglalkozó állandó bizottságok elnökei, valamint a házelnök által meghívott más személyek. (Ogytv. 69.§)

A határozati házszabály rendelkezéseit is frissítette az Országgyűlés, ennek körében újdonságként megjelent az uniós ügyekkel foglalkozó bizottság egy az Európai Bizottság közötti politikai párbeszéd, ennek eredményéről a házelnököt kell tájékoztatni. (Határozati házszabály 134/G.§)

A határozati házszabály tartalmazza továbbra is azt az információs szabadságot korlátozó rendelkezést, miszerint az európai uniós tervezetek, az uniós intézményektől az Országgyűléshez beérkezett egyéb dokumen-

⁵³ A Házszabály 107. § módosítására, és az új 128/A–128/D. §-ok beillesztésére irányuló indítványt H/5273. számon december 15-én, tehát az AB döntés kihirdetése előtt nyújtották be, de utána fogadták el.

⁵⁴ Az AB esetjogból tömegével hozhatóak példák, ld. többek között: 50/1998. (XI. 27.) AB hat., 7/2004. (III. 24.) AB hat.
 2012/1

tumok nyilvánossága korlátozott: az országgyűlési képviselők és a képviselőcsoportok, valamint az Országgyűlés Hivatalának munkatársai számára hozzáférhetők, illetve döntést előkészítő adatként kezelendők. Ennek az előírásnak, alapjogot korlátozó jellege miatt, törvényi szabályozási szinten, az Ogytv.-ben kellett volna helyet kapnia.

VII. Ellenzéki jogok előtte és utána

Az ellenzéki jogok lényege, hogy bizonyos parlamenti jogi jogintézmények esetében nem a többségi elv érvényesül, kezdeményezéshez vagy joggyakorláshoz nem szükséges többségben lenni. Ezeket a jogokat az alkotmányok és az ügyrendek úgy képesek szabályozni, hogy egyrészt egyes döntések meghozatalához az abszolút többségnél

magasabb arányt követelnek meg (és ezzel blokkoló kisebbséget intézményesítenek). Másrészt a joggyakorlás alanyaként a következőket határozzák meg: minden egyes országgyűlési képviselő, vagy minden képviselőcsoport, vagy a képviselők bizonyos száma (amely kevesebb, mint a plenáris többség), vagy a képviselők bizonyos hányada (amely 50%-nál kisebb).

A 2010-12-es közjogi jogalkotás érintette az ellenzék számára biztosított jogokat, az alábbi táblázatban ezek bővülését (+) illetve szűkülését (-) tekintem át. Nem lehet persze figyelmen kívül hagyni, hogy az aktuális ciklusban a kormányoldal 2/3-os többséggel bír, tehát az 1/3-os blokkoló kisebbségi jog jelenleg nem működik. Az alábbi táblázatból az tűnik ki, hogy az ellenzéki parlamenti jogai némileg szűkültek.

Ellenzéki jog	„Előtte”	„Utána”	Több/kevesebb?
Egyenlő jogok képviselőknek ill. frakcióknak			
részvételi és tanácskozási képviselői jogok, frakciók az állandó bizottságokban	egyenlő mandátum <i>(kisebbségi vélemény ismertetése is a tv. javaslat vitájában)</i>	egyenlő mandátum <i>(kisebbségi vélemény ismertetése is a tv. javaslat vitájában)</i>	o
képviselői törvénykezdeményezés	egyenlő mandátum	egyenlő mandátum	o
Alkotmánybírókat jelölő bizottság	a bizottság az frakciók 1-1 képviselőjéből, egyenlő szavazati jog	a bizottságban a frakciók nem egyenlő szavazati aránnyal vesznek részt	–
kérdései jog	interpellálható: Kormány, kormány tagja, legfőbb ügyész	interpellálható: Kormány, kormány tagja	(inkább) o
Blokkoló kisebbség			
törvények minősített többséggel (2/3)	Alkotmányban meghatározott tárgykörök	Alaptörvényben meghatározott tárgykörök, bővebb/más kör mint „előtte”	(inkább) +
személyi döntések minősített többséggel (2/3)	Alkotmányban meghatározott pozíciók: ombudsman, ÁSZ elnök-alelnök, AB tag, LB elnök	Alaptörvényben meghatározott pozíciók: ombudsman, ÁSZ elnök, AB tag és elnök, kúria elnök, legfőbb ügyész <i>(továbbá: Közigazgatási Közalapítvány Kuratórium tagjai, Médiatanács tagjai)</i>	+
eljárési döntések minősített többséggel	- kivételes eljárás (4/5) - Házsabálytól eltérés (4/5) - zárt ülés (2/3)	- kivételes eljárás (2/3) - kivételes sürgős eljárás (2/3) - Házsabálytól eltérés (4/5) - zárt ülés (2/3)	(inkább) –
Kisebbségi kezdeményezés			
AB-felülvizsgálat	actio popularis	utólagos normakontroll: képviselők 1/4-e alkotmányjogi panasz	–
vizsgálóbizottság	képviselők 1/5-e esetén kötelező felállítani	képviselők 1/5-e kezdeményezheti felállítását (+ tartalmi korlátok)	–
javaslat a napirend módosítására	legalább 10 képviselő	legalább 10 képviselő	o
politikai vita(nap)	képviselők 1/5-e	képviselők 1/5-e	o
két ülés között bizottsági ülés	képviselők 1/5-e	képviselők 1/5-e	o
népszavazás kezdeményezése	képviselők 1/3-a választópolgári	választópolgári	–
rendkívüli ülés, ülészak	képviselők 1/5-e	képviselők 1/5-e	o
bizottsági meghallgatás	bizottsági tagok 2/5-e	bizottsági tagok 2/5-e	o
államfő-jelölés	50 képviselő	képviselők 1/5-e	–