Petrétei József, egyetemi tanár
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

A magyar Országgyűlésre vonatkozó szabályozás alaptörvényi, törvényi és határozati házszabályi szinten[1]

Bevezetés

Bár Magyarországon az 1989. évi totális alkotmányrevízió – többek között – megteremtette a többpártrendszerű, parlamentáris-demokratikus politikai és államhatalmi berendezkedés alapjait, illetőleg létrehozta a parlamenti demokrácia követelményeinek megfelelő, folyamatosan működő Országgyűlést. Ezen az új Alaptörvény sem változtatott, de a parlamentre vonatkozó törvényi szabályozás, illetve a parlament ügyrendje – különösen a törvényhozási eljárás – átalakult.

A) Az Országgyűlés alkotmányjogi szabályozása

A magyar parlament alkotmányi szintű szabályozását az **Alaptörvény – „Az állam"** című részének első intézményeként – „Az Országgyűlés" címszó alatt végzi el, megállapítva e szerv **legfontosabb hatásköreit**, **szervezetének** és **működésének** legjellemzőbb előírásait,[2] de az Alaptörvény más fejezeteiben is találhatók utalások az Országgyűlés bizonyos feladataira és jogosítványaira.[3] Az Alaptörvény megköveteli, hogy az **Országgyűlés** a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott **házszabályi rendelkezésekben** állapítsa meg **működésének szabályait** és **tárgyalási rendjét**.[4] Ez az alaptörvényi rendelkezés az Országgyűlés számára egyszerre jelent szabályozási jogot és olyan kötelezettséget, amelyet feltétlenül teljesítenie kell.[5] Ezáltal az alaptörvényi megbízás autonóm szabályozási lehetőséget biztosít a parlamentnek,[6] anélkül, hogy az ügyrend jogi formáját meghatározta volna.[7] Az Alaptörvény azonban azt is megköveteli, hogy **bizonyos kérdések** regulációjára az Országgyűlés **sarkalatos törvényt** alkosson: így az Országgyűlés **rendszeres ülésezését** biztosító rendelkezésekre,[8] az országgyűlési **képviselők jogállására** és **javadalmazására** vonatkozó részletes szabályokra,[9] a képviselői **összeférhetetlenségre**,[10] az országgyűlési bizottságok **vizsgálati tevékenységére**, a bizottságok előtti **megjelenés** kötelezettségére,[11] a Magyarországon élő **nemzetiségeknek** az Országgyűlés munkájában való részvételére.[12] Ezért a parlament megalkotta az **Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt** (Ogytv.), amely az előző szabályozáshoz képest egységesebb és átfogóbb jellegű megoldásra törekedett: részben felöleli az Országgyűlés szervezetének, működésének, és ülésezésének legfontosabb előírásait – amelyek korábban az Alkotmányban, illetve a Házszabályban (az Országgyűlés előző ügyrendjében) szerepeltek –, részben az országgyűlési képviselő-

[1] A tanulmány szerepel Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet c. monográfiájában (2., javított és aktualizált kiadás; Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014).
[2] Alaptörvény 1-7. cikk
[3] E rendelkezések elsősorban az Országgyűlés választási, kreációs és törvényalkotási funkcióival függenek össze, ezért bemutatásuk a hatásköri és működési szabályok, illetőleg más állami szervek létrejötte vagy megszűnése kapcsán történik.
[4] Vö. az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésével. Az eredeti alaptörvényi szabályozás a „Házszabályban" kifejezést tartalmazta, amit a negyedik alaptörvény-módosítás változtatott „házszabályi rendelkezésekben"-re. Ennek indoka az volt, hogy az alkotmányozó alaptörvényi szinten ne határozza meg az Országgyűlés házszabályi rendelkezéseinek formáját. Vö. a negyedik alaptörvény-módosítás 22. cikkéhez fűzött indokolással.
[5] Korábban ennek a parlament a Házszabály megjelölésű normatív országgyűlési határozattal tett eleget, amely az Országgyűlés ügyrendje volt. Az ügyrend – ebben az értelemben – az előírások olyan komplexumát jelenti, amelyek valamely testületi szerv feladatellátásának rendjét és módját szabályozzák, és ennek során mind a belső szervezetre, mind az ügyek belső intézésének menetére, továbbá az ezzel kapcsolatos eljárásokra is kiterjednek.
[6] Vö. Kisfaludy Zoltán – Petrétei József: Az Országgyűlés Házszabályának jogi jellegéről. Magyar Közigazgatás 2001. 12. sz. 715. o.
[7] Pusztán annyit követel meg, hogy a házszabályi rendelkezéseket a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával fogadja el.
[8] Alaptörvény 5. cikk (8) bek.
[9] Alaptörvény 4. cikk (5) bek.
[10] Alaptörvény 4. cikk (2) bek.
[11] Alaptörvény 7. cikk (3) bek.
[12] Alaptörvény 2. cikk (2) bek.

ket érintő – régebben több különálló törvényben[13] található – rendelkezéseket.[14] **Harmadrészt** itt nyert elhelyezést az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködésének regulációja.[15] Ebből következően a **házszabályi rendelkezések jelentős részét sarkalatos törvény** határozza meg, míg az „egyes házszabályi rendelkezésekről" szóló normatív **országgyűlési határozat** (HHsz.) **elsősorban eljárási jellegű** előírásokat rögzít.[16]

Ha az Országgyűlés a házszabályi rendelkezések jelentős részét **törvényi formában** alkotja meg, akkor nem a parlamenti autonómia alapján őt megillető belső szabályozó hatáskörét, hanem törvényhozó hatáskörét gyakorolja. A **törvényben szabályozott kérdések kikerülnek a parlamenti autonómia köréből**, a határozati formájú házszabályi rendelkezések ugyanis nem ütközhetnek a törvénybe.[17] A törvényi formában megalkotott szabályoktól az Országgyűlés a normatív határozata meghozatalánál már nem térhet el, a törvényt e határozatával nem módosíthatja, és vele ellenkező rendelkezést nem állapíthat meg.[18] E megoldásnak azonban **előnye** is van: az Országgyűlés az országgyűlési képviselőkön kívül **másokra is előírhat** olyan általánosan **kötelező** magatartási **szabályt**, amelyet a korábbi Házszabály – normatív határozati jellege következtében – nem tehetett meg.

Az Országgyűlés alkotmányjogi szabályozásánál feltétlenül meg kell említeni az Országgyűlés erre feljogosított **parlamenti bizottságának** a házszabályi rendelkezésekhez kapcsolódó **állásfoglalásait**, amelyek ezeket az előírásokat értelmezik és konkretizálják.[19] Szintén ide sorolhatók az **Alkotmánybíróságnak** azok a **határozatai**, amelyek egyrészt a korábbi alkotmányi előírások értelmezésével pontosították az Országgyűlés jellegét szabályozó rendelkezéseket,[20] másrészt a magyar parlament korábbi Házszabályával kapcsolatban születtek, és hozzájárultak a parlamenti jog fejlesztéséhez.[21]

B) Az Országgyűlés jellege, feladat- és hatásköre

I. Az Országgyűlés jellege

Az Alaptörvény szerint az **Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviseleti**

[13] Lásd pl. az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvényt, illetve az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvényt, amelyeket az Ogytv. hatályon kívül helyezett.

[14] Vö. az Ogytv. általános indokolásával. A szabályozás kitűnő összefoglalását lásd Smuk Péter: A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről. Kodifikáció és közigazgatás 2012. 2. sz. 5-27. o. http://kodifikator.hu/letoltes/category/5-2012-evi-ii-szam

[15] Ezzel hatályon kívül került az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény.

[16] Lásd az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatot (HHsz.), amely a többször módosított 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot váltotta fel. A HHsz. – a jogalkotási törvény szerint – közjogi szervezetszabályozó eszköz. Vö. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1) bekezdésével. A törvényi házszabályi rendelkezések mellett tehát ez a dokumentum a határozati házszabályi rendelkezéseket tartalmazza.

[17] Vö. Kisfaludy – Petrétei: i.m. 717-719. o.

[18] Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlés normatív határozattal törvényt nem módosíthat, normatív határozata törvénnyel ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat, mert az sértené a parlament törvényhozó hatáskörét szabályozó alkotmányi rendelkezéseket. 65/1992. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1992. 289, 290

[19] Házszabályi rendelkezések értelmezéséről szóló állásfoglalást a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság alakítja ki és fogadja el a tárgyalására vonatkozó általános rendelkezések szerint. A korábbi általános érvényű állásfoglalások az Ogytv. szerint a 2014-ben újonnan megválasztott Országgyűlés házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottságának megalakulásakor hatályukat vesztették. A házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság az így hatályát vesztett általános érvényű állásfoglalást azonban változatlan tartalommal elfogadhatja. A változatlan tartalommal elfogadott állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására vonatkozóan az Országgyűlés döntése nem kérhető. Ogytv. 61. § (7) bek. Lásd erről e fejezet E) IV. 1. i) pontját.

[20] Lásd erről különösen a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatot [ABH 1991. 217], és a 2/1993. (I. 22.) AB határozatot [ABH 1993. 33].

[21] Ezek közül különösen a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat [ABH 1992. 289], a 27/1998. (VI. 16.) AB határozat [ABH 1998. 197], és a 4/1999. (III. 31.) AB határozat [ABH 1999. 52] emelendők ki.

szerve.[22] Ebből a lényeges és általános funkció-megjelölést tartalmazó rendelkezésből levezethető a magyar **parlament** alapvető **rendeltetése**, és következtetni lehet **szervi jellegére**, illetve bizonyos feladat- és hatásköreire.

1. Az Országgyűlés – az Alaptörvény által konstituált – **alkotmányos szerv**, a **népszuverenitás közvetett megvalósítója**, mivel a közhatalom forrása a nép,[23] és a nép a hatalmát – főszabályként – **választott képviselői útján** gyakorolja,[24] azaz a **képviselők összessége testesíti meg** a népképviseleti szervként működő parlamentet. Az Országgyűlés tehát olyan **testületi szerv**, amely a parlamenti választásokon megválasztott képviselőkből áll, ennek következtében az Országgyűlés tagjai az országgyűlési képviselők,[25] akik tevékenységüket a szabad mandátum elve szerint a köz érdekében végzik:[26] őket sem utasítani, sem idő előtt visszahívni nem lehet, a közügyekben legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint döntenek. A képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára a lehető legjobb döntéseket hozzák meg.[27] Az Országgyűlés egyúttal **államhatalmi szerv is**: az **Alaptörvény** az **államszervezet** legalapvetőbb **szabályai között első helyen** rendelkezik a parlamentről és hatáskörének megállapításával fontos **államhatalmi jogosítványokkal** ruházza fel. Az Országgyűlésnek ez az egyszerre érvényesülő **kettős minősége** biztosítja, hogy Magyarországon minden hatalom – így az államhatalom is – azé a népé, amely e hatalmát főszabályként a parlament – pontosabban az e szervet alkotó képviselők – útján gyakorolja. A nép hatalma így – effektív módon – az Országgyűlésen, mint állami szerven keresztül érvényesül.

2. Az Országgyűlés a **politikai kommunikáció fontos szervének és helyszínének** is tekinthető, mivel intézményesített formában megteremti a társadalmi publikum (közvélemény) számára a **politikai-döntéshozatali folyamatok közvetítését**, és a reprezentáción keresztül biztosítja a társadalom tagjainak részvételét e folyamatban. E közvetítési és reprezentációs teljesítmény teszi a parlamentet a nyilvánosság garantálásának szervévé. A **demokratikus képviselet feltételezi** a **parlamenti publicitást**. E nélkül hiányzik a parlamenti-politikai folyamatok – különösen a döntéshozatal – átláthatósága és befolyásolhatósága, és nem biztosítottak a parlamenten kívüli (társadalmi) publikum számára az információk.[28]

A parlamentáris képviseleti demokrácia lényege a nép és a parlament közötti kölcsönhatás: az információk szabad áramlásának lehetősége, a nézetek és vélemények cseréje, ütközése és értékelése. Az Országgyűlés **kettős értelemben szerve** a **nyilvánosságnak**: **egyrészt** a nyilvánosság biztosítása érdekében is működik, ami a parlamenti funkciók – különösen a politikai szocializációs-nevelő funkció, participációs funkció és a legitimáló funkció – gyakorlásakor valósul meg. **Másrészt** a parlament a nyilvánosság szerveként a politikai és társadalmi aktorok (a képviselők, a parlamenti ellenzék, a tömegmédia) politikai érdek- és akaratközvetítésének fóruma. E kettős sajátosság következtében a parlamenti nyilvánosság mellőzhetetlen ismérve az alkotmányos demokráciának, ezért korlátozása vagy megszüntetése a demokratikus hatalmi berendezkedés csorbulását, illetve megszűnését eredményezi.

[22] Alaptörvény 1. cikk (1) bek. Kérdésként merülhet fel, hogy az Alaptörvény miért használja a „legfőbb" jelzőt: Magyarországon népképviseleti szervként kizárólag az Országgyűlés működik. Az európai parlamenti képviselők nem magyarországi szervnél működnek, a helyi önkormányzatok pedig nem népképviseleti szervek, mert nem a nép egészét, hanem csak az adott település vagy megye választópolgárainak közösségét képviselik.

[23] Alaptörvény B) cikk (3) bek.

[24] Alaptörvény B) cikk (4) bek.

[25] Vö. a 25/2004. (VII. 7.) AB határozattal. ABH 2004. 381, 384-385

[26] Alaptörvény 4. cikk (1) bek.

[27] 6/2013. (III. 1.) AB határozat. ABH 2013. 194, 217

[28] Szente Zoltán szerint a parlamenti nyilvánosságnak – alkotmányjogi értelemben – két fő formája van: a parlamenti üléseken való – nem közreműködői – részvétel (a publikum nyilvánossága), valamint a plenáris ülésekről való tájékoztatás, tudósítás szabadsága (sajtónyilvánosság). Szente Zoltán: Az Országgyűlés. A parlamenti nyilvánosság. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 791. o.

3. Az államhatalomnak a néptől való eredete és nép általi, állami szervek útján történő gyakorlása e hatalom sajátos célhoz kötöttségét is jelenti: **az államhatalomnak a népet kell szolgálnia**, vagyis a nép által, a nép érdekében és a népnek felelősen kell gyakorolni.[29] Ez alkotmányjogilag azt jelenti, hogy **az államhatalom végső legitimáltságát a nép akarata** – mint többségi akarat – **adja**, amely elsősorban a demokratikus elveken nyugvó, periodikusan ismétlődő, kompetitív parlamenti választások során nyer kifejezést: a választópolgárok döntik el, hogy kik lesznek azok, akik országos ügyekben képviselőként a közhatalmi döntéseket meghozzák.[30] Az Országgyűlés az **egyetlen alkotmányos szerv**, amelyik a nép általi **közvetlen legitimáltsággal** rendelkezik, ezért nélkülözhetetlen elem a demokratikus legitimáltságot közvetítő láncolatban.[31]

Az **Alkotmánybíróság szerint** „[a] parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori **országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai** tehát **egyrészt** az Alaptörvénynek megfelelő **választási szabályok**, **másrészt** olyan **törvényalkotási eljárási szabályok** megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; **harmadrészt** pedig ezeknek a szabályoknak a **tényleges betartása**."[32]

4. Az Országgyűlés – mint **egykamarás népképviseleti szerv** – a magyar parlamentáris demokráciában olyan **állami testületi szerv** is, amely közvetlen legitimáltsága – a választás demokratikus aktusa –, továbbá **törvényhozási jogköre**, valamint a kormányzati rendszer jellege következtében a **politikai uralomgyakorlás** szempontjából az **állam központi döntési egységét** jeleníti meg. Ezért az Országgyűlés a mindenkori parlamenti többség programjához igazodva az **államvezetés funkcióját** – lényegét tekintve **politikai funkciót** – hivatott ellátni, és a többségi alapon meghozott döntések alapvetően politikai karakterűeknek minősülnek.[33] Ennek során összességében **komplex szervezeti tevékenységet** folytat, amelyre vonatkozóan a parlament funkciói adnak eligazítást. A funkciók különbözőképpen csoportosíthatók,[34] de szinte mindegyikben megtalálható a **döntéshozatal** valamilyen formája. Az Országgyűlés a **politikai döntéshozatal** szempontjából **hatalmi centrum**, a politikai küzdelem legfontosabb arénája, ahol a többségi (kormánypárti) és kisebbségi (ellenzéki) **politikai erők összecsapása** zajlik.[35] Erre tekintettel megállapítható, hogy a **parlament** tevékenységének **középpontjában** a **közügyek szabad** parlamenti **megvitatása** és a **többségi elv alkalmazásával** történő **döntéshozatal** áll.[36]

[29] Ezt támasztja alá az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában szereplő kijelentés is: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi."

[30] Vö. a 6/2013. (III. 1.) AB határozattal. ABH 2013. 194, 217

[31] Az összes többi alkotmányos szerv a legitimáltságát a parlamenttől vezeti le.

[32] 6/2013. (III. 1.) AB határozat. ABH 2013. 194, 217

[33] Vö. a 6/2013. (III. 1.) AB határozattal. ABH 2013. 194, 256

[34] A parlament funkcióit elsőként Bagehot határozta meg az angol parlamentről írt klasszikus művében. (W. Bagehot: The English Constitution. London 1867). Az általa megjelölt öt funkció (a választási, az artikulációs, a nevelő, az információs és a törvényhozási funkció) máig megtalálható a parlamenti funkciók között. A parlament funkcióinak rövid összefoglalását lásd Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 307-314. o.

[35] Az alkotmányos demokráciákban a többségnek és a kisebbségnek kölcsönösen el kell ismernie egymást a parlament – mint politikai aréna – részeként, akkor is, ha közöttük jelentős érdek- és értékkülönbségek léteznek, és éles konfliktusban állnak egymással. „Az Országgyűlés egyik feladata, hogy a társadalomban meglévő ellentétes véleményeket jelenítse meg. Ezzel a tevékenységével mintegy feloldja a társadalomban lévő feszültségeket, még ha ténylegesen sokszor nem is tudja megoldani ezeket. „A plurális társadalom stabilitását növeli, ha a parlament nyilvánossága előtt összecsaphatnak a társadalom nagy megosztó kérdései felett a politikai táborok képviselői." 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [19]

[36] „A közügyek szabad parlamenti megvitatása egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele. Másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban." 50/2003. (XI. 5.)

Az Országgyűlés olyan szerv, amely döntéseit a hatáskörébe tartozó kérdésekben a képviselők meghatározott többségének szavazatával hozza.[37] Az Országgyűlés döntései – igazodva a parlament jellegéhez és sajátosságaihoz – túlnyomórészt **politikai döntések**, amelyek a legfontosabb esetekben **általában törvényi formát** öltenek.[38] Ezért az Országgyűlésben zajló folyamatok **politikai akaratképzési** és **döntéshozatali eljárásként** is felfoghatók.[39] Az Országgyűlésben zajló politikai akaratképzés a politikai pártok közreműködésével zajlik, ezért a magyar parlament szintén **pártok dominálta népképviseleti szerv**, vagyis erős pártvonatkoztatottság áll fenn, amely az Országgyűlés **politikai tagoltságában és struktúrájában**, továbbá a képviselők tevékenységében és szerepfelfogásában is kifejezésre jut.

5. Az Országgyűlés esetében szintén érvényesül – a parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságának megfelelően – az alapvető **politikai megosztottság**: a magyar parlament a Kormányt alakító **többségre és** a vele szemben álló **kisebbségre (ellenzékre)** tagolódik.[40] A hatalommegosztás sajátos érvényesüléséből következően az Országgyűlés mindenkori többsége a választásokon általában csak a kormányzati hatalmat szerzi meg,[41] vagyis a döntéshozatali funkcióját gyakorló, a törvényeket elfogadó **kormányzati többség** elsősorban kormányzati döntések törvényi formában történő kinyilvánítását valósítja meg.[42] A zökkenőmentes kormányzás érdekében természetesen rendkívül fontos, hogy a parlamenti többség számára **kellő mozgástér** maradjon **kormányzati elképzeléseinek** törvényhozási úton történő **megvalósítására**, **ugyanakkor** az Országgyűlés működését meghatározó eljárási rendben **garanciális jelentősége** van a **kisebbségvédelmi szabályoknak**, amelyek a parlamenti működés hatékonysága mellett a mindenkori ellenzék történetileg kialakult jogait hivatottak védeni.[43] Ezeknek a rendelkezéseknek nem az a célja, hogy a kisebbség megkérdőjelezhesse a parlamenti többség akaratát, hanem az, hogy a kisebbségi (ellenzéki) vélemény része lehessen a parlamenti döntéshozatal folyamatának, és esély legyen arra, hogy a kisebbségi vélemény többségi véleményként elfogadásra kerüljön.[44] A döntéshozatalban tehát a többségi elv érvényesül, de a parlamentáris demokráciákban a többségi elv érvényesülésének feltétele a kisebbségi jogok tiszteletben tartása.[45]

AB határozat. ABH 2003. 566, 576. Hasonlóan: 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [18]

[37] 25/2004. (VII. 7.) AB határozat. ABH 2004. 381, 384

[38] Az Országgyűlés „az a terep, ahol az ország sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők. Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül. A valódi nyilvános vita létrejöttét és az azt követően kialakult törvényhozói akarat szabad kinyilvánítását azonban veszélyezteti a képviselőt a parlamenti vitában tett kijelentése miatti széles körű büntetőjogi (szabálysértési) felelősségre vonás lehetősége." 34/2004. (IX. 28.) AB határozat. ABH 2004. 490, 498

[39] A politikai akaratképzésről lásd Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 55-64. o.

[40] „A modern parlamentek ugyanis – főként napjainkban – racionálisan szervezett döntéshozó (munka)szervezetek, amelyek egyrészről a szuverenitási jogosítványokkal rendelkező döntéshozó hatalmi szervezetek, másrészről viszont magukban hordozzák az aktuálisan kialakult politikai tagoltságot: a megoszlásokat és arányokat." Bihari Mihály alkotmánybírónak a 12/2006. (IV. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 2006. 234, 254

[41] Hacsak a többséget alkotó politikai erő(k) – valamely párt vagy koalíció – nem éri el az alkotmányozáshoz vagy alkotmánymódosításhoz szükséges többséget. Ebben az esetben ugyanis az adott politikai erő(k) a kormányzati hatalmon túl már az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalommal is rendelkeznek.

[42] Az Alkotmánybíróság szerint „[a] törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti az Országgyűlés és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti pártok alakítanak kormányt, az Országgyűlés zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg" 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256, 261

[43] Vö. a 12/2006. (IV. 24.) AB határozattal. ABH 2006. 234, 248

[44] Vö. Bihari Mihály alkotmánybírónak a 12/2006. (IV. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. ABH 2006. 234, 254

[45] Vö. Bragyova András alkotmánybírónak a 164/2011. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával.

Az **Alkotmánybíróság megállapítása szerint** a mindenkori parlamenti többség és a mindenkori ellenzék szerepe az Országgyűlés működésében más-más érdekek mentén szerveződik: a kormánytöbbség általában a parlament gyors döntési képességében érdekelt, míg az ellenzék a meghozandó döntések kritikájában, és ezáltal a döntéshozatal megfontoltabbá tételében látja feladatát. E tendenciából a mindenkori kisebbségi vélemények fokozott védelme következik, mert ha a többség a felszólalások lehetőségét – a gyors döntéshozatal érdekében – korlátozza, akkor a kisebbség (a mindenkori ellenzék) a véleménynyilvánítás lehetősége szempontjából elveszti a **parlamenti demokráciában** őt megillető **legfontosabb jogosítványát**: az alapos **kritika**, a **közügyek megvitatásának lehetőségét**.[46]

6. A hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának elvéből következik, hogy az Országgyűlés **csak** az **Alaptörvény keretei között** tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alaptörvény rendelkezései – a jogállami elvek (az alapvető jogok védelme és biztosítása, az államhatalmi ágak elválasztásának rendszere, a koncentrált hatalomgyakorlás tilalma) – határozzák meg.[47] Magyarországon **nem érvényesül a parlamenti szuverenitás** elve. Az Országgyűlés **nem gyakorolhatja az államhatalom teljességét**, mert ez monopolisztikus és omnipotens hatalmat eredményezne, amely ellentétes a magyar állam működését meghatározó hatalommegosztás – Alaptörvényben rögzített – elvével. Az Alaptörvény az Országgyűlés feladat- és hatáskörének megállapításával **konkretizálja** a parlament **helyét** és **szerepét** az egyes **állami tevékenységek ellátásában** és az **állami szervezetrendszerben**. A parlament nem végez sem végrehajtási-igazgatási, sem pedig igazságszolgáltatási tevékenységet. Az államhatalom gyakorlásával és az állami feladatok teljesítésével kapcsolatos döntési jogosultságai és a kormányzásban való hatásgyakorlásának lehetőségei tárgyukat tekintve sem korlátlanok: azokra az eszközökre van utalva, amelyeket számára az alkotmányjog a rendelkezésére bocsát,[48] vagyis amelyeket a feladat- és hatásköri szabályok ölelnek fel.

II. Az Országgyűlés feladat- és hatásköre

Az **Alaptörvény** az Országgyűlés **legfontosabb feladat- és hatásköreit** tartalmazza, amelyek ennek következtében alkotmányi védelemben részesülnek, és **többféleképpen csoportosíthatók**. Az alábbi felosztás az állami alaptevékenységek sajátosságának megfelelően határozza meg az Országgyűlés feladat- és hatásköreit.

1. Az alkotmányozással összefüggő feladat- és hatáskörök

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés rendelkezik az alkotmányozó és az alkotmánymódosító **hatalommal**, vagyis **Magyarország Alaptörvényének megalkotási** és **módosítási jogával**.[49] E **két jogosítvány** az Országgyűlés számára **kiemelkedő alkotmányjogi pozíciót** biztosít: az Alaptörvény megalkotása és megváltoztatása kifejezetten és kizárólagosan az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, vagyis erre sem más állami szerv, sem pedig népszavazás nem jogo-

[46] Vö. a 12/2006. (IV. 24.) AB határozattal. ABH 2006. 234, 247-248

[47] Vö. az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az I. cikk (1) és (2) bekezdésével, a C) cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1993. 33, 36

[48] Ilyennek tekinthető pl. a törvényhozás normatív rendjének és alakításának lehetősége, vagy a kormányalakításban a miniszterelnök választása útján történő közreműködés.

[49] Alaptörvény 1. cikk (2) a) pont. Alkotmányelméleti szempontból indokolt megkülönböztetni az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat: az alkotmányozó hatalom originális és konstituáló, az alkotmánymódosító hatalom pedig derivatív és alapvetően konstituált. Megjegyzendő továbbá, hogy az alkotmányozó hatalom nem fogható fel hatáskörnek, mert a hatáskör jogi kategória, az alkotmányozó hatalom viszont eredeti, jogilag független hatalom. Lásd erről részletesebben Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 67-81. o. Az alkotmányozó hatalmat az alkotmányban azért is paradoxon megjelölni, mert az alkotmányozó legitimitása nem származhat magából az alkotmányból. Csink Lóránt – Frölich Johanna: Egy alkotmány margójára. Gondolat Kiadó, Budapest 2012. 55. o.

sult.[50] Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalomnak a törvényhozó hatalomtól való elválasztása érdekében az Alaptörvény külön cikkben határozza meg az alkotmányozással összefüggő feladat- és hatásköröket, és a törvényhozási hatáskört. Így az **Alaptörvény elfogadására** vagy **módosítására javaslatot** a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság és az országgyűlési képviselő terjeszthet elő.[51] A döntéshez **minősített többség** szükséges, vagyis az **összes képviselő kétharmadának szavazata**.[52] Az Alaptörvénnyel vagy módosításával szemben **előzetes normakontrollt** a **köztársasági elnök csak** az **eljárási követelmények megsértése miatt** kérhet az Alkotmánybíróságtól.[53] Más garanciális szabályt azonban – pl. sem materiális, sem időbeli korlátot – nem ír elő az Alaptörvény.[54] Ez azt is jelenti, hogy az Alaptörvény bármely rendelkezése – az eljárási előírások betartásával – tartalmilag megváltoztatható vagy hatályon kívül helyezhető, mert a hatályos alaptörvényi rendelkezések sem az új alkotmány normaszövegének kialakítását, sem az alaptörvényi előírások módosítását nem korlátozzák. Ennek következtében azonban csak a mindenkori parlamenti erőviszonyokon múlik, hogy az Országgyűlés mikor látja indokoltnak a magyar alkotmányos berendezkedés – akár gyökeres – megváltoztatását. Ha ugyanis a kormányzati hatalmat birtokló parlamenti többség eléri a kétharmados határt, a materiális korlátot nem tartalmazó szabályozás alapján tetszése szerinti módosítást – akár totális alkotmányrevíziót – is megvalósíthat. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy **az alkotmányozó**, **az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom egymásba csúszik**, ami könnyen az Alaptörvény törvényhozó hatalmat korlátozó jellegének megszűnését eredményezheti: az **Alaptörvény nem** válik a **törvényhozás viszonyítási pontjává**, **mércéjévé** és **korlátjává**, mert a kétharmados többség az Alaptörvény szövegét bármikor a törvényhozási elképzeléseihez igazíthatja.[55]

Ha ugyanis a kétharmados többség politikai céljainak törvényi formába öntését az alkotmányellenesség elkerülése érdekében úgy „oldja meg", hogy módosít az Alaptörvény rendelkezésein, ezzel valójában az alaptörvényi korlátokat oldja fel, és **tetszése szerint változtat az alkotmányi mércéken**. E megoldás nemcsak azt veti fel, hogy ezáltal valóban **kikerülhető az Alkotmánybíróság normakontroll-szerepének érvényesülése**, hanem azt is, hogy így magát az **Alaptörvényt** és az erre épülő **alkotmányos berendezkedést** teszi **instabillá**, és ennek következtében az alkotmányosság válik kérdésessé.[56] A modern jogállami demokrácia biztonsága szempontjából ezért indokolt volna az Országgyűlés alkotmányozó, illetőleg alkotmánymódosító hatalmával szemben egyéb alkotmányi garanciákat kiépíteni.

2. A törvényhozással összefüggő feladat- és hatáskörök

A **törvényhozás** az Országgyűlésnek – mint Magyarország legfőbb népképviseleti szervének – a **néphatalom közvetett gyakorlásából** eredő hatásköre, jelentős hatalmi jogosítvány, amely az **Országgyűlést** a **törvényhozó hatalom letéteményesévé** teszi. A törvényhozó hatalom az államhatalom birtokosának önálló, alkotmányjogilag garantált és megragadható tényleges hatalomgyakorlása, amely alapvetően különbözik az

[50] Az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről nem lehet országos népszavazást tartani. Alaptörvény 8. cikk (3) bek. a) pont

[51] Alaptörvény S) cikk (1) bek.

[52] Alaptörvény S) cikk (2) bek.

[53] Alaptörvény S) cikk (3) bek. A jogalkotási eljárásnak – így az Alaptörvény módosításának is – vannak olyan szabályai, amelyek feltétlen érvényesülést kívánnak, és amelyek mellőzése a norma érvényességére is kihat. Vö. a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatával. IV. 1.1. pont. Az előzetes normakontrollra vonatkozó eljárást lásd e kötet V. fejezet C) II. 1. pontjában.

[54] E korlátokra vonatkozóan lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 103-105. o.

[55] E megoldás az Alaptörvény normatív elsődlegességét teszi kérdésessé, mivel normatartalma mellőzi a stabilitást, a bizonytalan normaszöveg pedig nem alkalmas a mérce szerepének ellátására. Az Alaptörvény normativitás-vesztése következtében a jogrendszer alapja vitathatóvá válik, a regulatív funkció – a kiszámíthatatlanság következtében – megkérdőjeleződik.

[56] Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia… 101-102. o

államhatalom más megjelenési formáitól.[57] A törvényhozás az alkotmány által konstituált hatalomként **az állami autoritás speciális cselekvésformája**, az állam szabályozó hatalma, és ilyenként – főszabály szerint – mindenkire nézve kötelező rendelkezések kibocsátását jelenti.[58] Az **Alaptörvény** nem szabályozza részletekbe menően a törvényalkotást, csupán az e tevékenységgel kapcsolatos **legalapvetőbb rendelkezéseket** foglalja magában: a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a törvényalkotásra felhatalmazott szervet, a törvény elfogadásának, aláírásának, alkotmányos kontrolljának és kihirdetésének szabályait határozza meg.[59]

a) Magyarországon **kizárólag az Országgyűlés** jogosult a törvényhozásra – vagyis törvényhozási monopóliummal rendelkezik – és e hatáskörét senkire sem ruházhatja át. **Törvénnyel más jogszabály nem** lehet ellentétes.[60] A törvényben – az Alaptörvény rendelkezéseiből is kitűnően – a népszuverenitást kifejező Országgyűlés többségi akarata testesül meg,[61] de csak egyedül az Alaptörvénynek megfelelő törvény a jogszerű. Az Alaptörvény által az **Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális**, a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyakra nem állít fel korlátokat.[62]

Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre – az Alaptörvény és az európai uniós jog keretében[63] – **teljesnek** mondható: eldöntheti, mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, illetve melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek.[64]

Az Országgyűlés **jogosult** törvényt alkotni **minden** jogi szabályozást igénylő társadalmi **viszony rendezésére**, jogalkotó hatáskörének azonban vannak **korlátai**: az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel,[65] nem ütközhet az uniós vagy a nemzetközi jogba, és az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása csak törvénnyel történhet.[66]

Az Alaptörvény szerint **törvénykezdeményezési jog** illeti meg a **köztársasági elnököt**, a **Kormányt**, mint testületet, **minden országgyűlési bizottságot** és **bármely képviselőt**.[67] A törvénykezdeményezés a törvényhozási eljárás **jogi elindítását** jelenti a parlamentben. A **törvényhozási tárgykörök** közül az **Alaptörvény elsősorban** az ún. **sarkalatos törvényeket** jelöli meg, de ezeken túlmenően más helyeken is előír törvényalkotási kötelezettséget.[68] Sarkalatos

[57] Vö. P. Badura: Staatsrecht. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1986. 361. o.
[58] A törvényhozó hatalom a parlamenti népképviseletnek az alkotmány által megalapozott, rendezett és korlátozott képessége, hogy jogtételeket törvény alakjában kibocsásson. Uo.
[59] Vö. az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontjával, illetve a 6. cikkével.
[60] Vö. az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésével, a 15. cikk (4) bekezdésével, a 18. cikk (3) bekezdésével, a 23. cikk (4) bekezdésével, a 32. cikk (3) bekezdésével és a 41. cikk (4) bekezdésével.
[61] 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 84
[62] Vö. 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572
[63] Az Európai Unió tagjaként érvényesül az előfoglalás (preemption) intézménye. Ez azt jelenti, hogy olyan jogterületeken, ahol az uniós jog kimerítően szabályoz, vagy ahol kizárólagos az uniós hatáskör, ott nincs lehetőség nemzeti jogalkotásra. Az uniós jog meghatározott területeken a belső jogban elsődlegességet élvez, ami azt jelenti, hogy a jogalkotói (törvényhozói) hatalmat az uniós jogra tekintettel kell gyakorolni. Vö. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 79. o.
[64] Vö. Drinóczi – Petrétei: i.m. 79. o.
[65] Vö. az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésével. Az Országgyűlés – az Alaptörvény keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja, a törvény és a rendeleti szintű szabályozás viszonyában pedig a jogforrási hierarchia elve érvényesül. Vö. a 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572
[66] Vö. Drinóczi – Petrétei: i.m. 79. o.
[67] Alaptörvény 6. cikk (1) bek.
[68] Így pl. az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ebből következően számos alapvető jog esetében szükséges a törvényi konkretizálás [pl. IV. cikk (2) bek., V. cikk, X. cikk (1) és (3) bek., XI. cikk (2) bek., XIII. cikk (2) bek., XVII. cikk (2) bek. stb.]. Emellett törvényt kell alkotni pl. a minisztériumok felsorolásáról [17. cikk (1) bek.], a kormánytisztviselők jogállásáról [17. cikk (5) bek.], a Kormány tagjainak jogállásáról [18. cikk (5) bek.], az alapvető jogok biztosára és helyetteseire

törvény az **a törvény**, amelynek **elfogadásához és módosításához** a **jelenlévő** országgyűlési **képviselők kétharmadának** szavazata szükséges.[69] A sarkalatos törvény tehát nem önálló jogszabályfajta, hanem a **törvény speciális formája**: olyan törvény, amelynek elfogadásához minősített többség a megkövetelt. Sem a kezdeményezésben, sem az Országgyűlés hatáskörében, sem pedig a törvényhozási eljárásban nincs különbség a törvény és a sarkalatos törvény között, kivéve az elfogadásukhoz megkövetelt többséget. Ennek következtében a sarkalatos törvény és a törvény között **nincs hierarchikus különbség**, de sarkalatos törvényt egyszerű törvénnyel nem lehet sem módosítani, sem hatályon kívül helyezni, sem pedig a sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozó kérdésben egyszerű törvényt alkotni.

Ha ugyanis ez megtörténne, akkor az alaptörvénysértést jelentene: vagy a szabályozási tárgykörre vonatkozó előírás, vagy az előírt eljárási rend – a minősített többség – sérelmét okozná, és az ilyen törvény érvénytelen volna, vagyis az Alkotmánybíróság alaptörvénysértés miatt megsemmisítené. Másrészt sarkalatos törvényt csak azokban a **tárgykörökben** lehet alkotni, amelyeket az **Alaptörvény ilyenként megjelölt**. Az ettől való eltérés ugyanis sértené az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amely szerint az Országgyűlés a határozatait – ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik – a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg, illetve más tárgykörben alkalmazott sarkalatos törvény a későbbi Országgyűlés (többségének) kormányzati cselekvési mozgásterét szűkítené, ami alaptörvény-ellenes megoldás volna.

Az Országgyűlés **törvényhozási feladatát** – az **alaptörvényi előírások**[70] mellett – a **nemzetközi szerződésekből** adódó kötelezettségek,[71] az **európai uniós** tagságból eredő **jogharmonizációs feladatok**, továbbá az **alkotmánybírósági** és **bírósági döntések**, **ombudsmani** ajánlások határozzák meg vagy befolyásolják, de a törvényhozás számára a **legjelentősebb** feladatot a **kormányzásból** adódó, a parlamenti többséget alkotó párt(ok) által indokoltnak vélt, a társadalom irányítása érdekében szükséges törvényalkotás jelenti. A **törvényhozási eljárás** részletes kérdései közül a törvénytervezet előkészítésére a jogalkotási törvény,[72] a törvényjavaslat tárgyalására pedig a házszabályi rendelkezések – az Ogytv. és a HHsz. – tartalmaznak előírásokat.

A törvény alkotmányjogi fogalmának szükségszerű elemét alkotják az **eljárási szabályok**: a törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a **törvényt** az Országgyűlés **vitával** – érvek és ellenérvek megtárgyalásával – **fogadja el**. A törvényhozás eljárása hivatott biztosítani a törvény tartalmának — az általánosan kötelező normának — általános igazolhatóságát és elfogadhatóságát. Ha a vita minimális lehetősége hiányzik, törvény érvényesen nem jöhet létre.[73] A házszabályi rendelkezések garanciális előírásait mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa, sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a házszabályi rendelkezések lényeges előírásaival ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvényt, közjogilag

vonatkozó részletes szabályokról [30. cikk (5) bek.], a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról [36. cikk (1) bek.] stb.

[69] Alaptörvény T) cikk (4) bek.

[70] „Az Alaptörvényben szereplő, az alkotmányozó által meghatározott jogalkotási felhatalmazás köti az Országgyűlést: meg kell alkotnia a felhatalmazásban szereplő törvényt, olyan tartalommal és terjedelemben, ahogyan azt az alkotmányozó az Alaptörvényben meghatározta.” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat IV. 8.1. pont

[71] Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bek. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződést – főszabály szerint – törvényben kell kihirdetni. Vö. a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (Nkisze.) 9. §-ával.

[72] Vö. a Jat. IV. fejezetével.

[73] Vö. Bragyova András alkotmánybírónak a 164/2011. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával. „Nem tekinthető alkotmányosan létrejött törvénynek olyan jogszabály, amelynek elfogadását *nem is előzheti meg* vita, amelynek helyessége, elfogadhatósága mellett és ellen egyáltalán nem is hangozhattak el a törvényhozó szerv nyilvánossága előtt érvek.” Uo.

érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – Alkotmánybíróság általi megsemmisítésére.[74]

A **törvényjavaslat elfogadását** az Alaptörvény főszabályként – az országgyűlési döntéshozatalnak megfelelően – a **többségi elv** alkalmazásának előírásával határozza meg: határozatképes Országgyűlés esetén a **jelenlévő** országgyűlési képviselők **több mint a felének** szavazatával hozza meg.[75] Ez alól a **sarkalatos törvények** jelentenek **kivételt**, amelyek megalkotásához, módosításához vagy hatályon kívül helyezéséhez a **jelenlévő** országgyűlési képviselők **kétharmadának** szavazata szükséges.

b) Az Alaptörvény **új lehetőségként** vezette be azt a megoldást, hogy az **Országgyűlés** az **elfogadott törvényt** – a köztársasági elnök mellett – maga is megküldheti **előzetes normakontrollra** az Alkotmánybíróságnak, ha ezt a **törvény kezdeményezője**, a **Kormány**, illetve az **Országgyűlés elnöke** a zárószavazás előtt **indítványozza**.[76] Erről az indítványról az Országgyűlés a **zárószavazást követően** határoz. Ha a parlamenti többség az indítványt **támogatja**, akkor az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt – az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára – **haladéktalanul** megküldi az Alkotmánybíróságnak. Ebben az esetben az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja alá, és küldheti tovább a törvényt a köztársasági elnöknek kihirdetésre, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Az Alkotmánybíróságnak az indítványról **soron kívül**, de **legkésőbb harminc napon belül** kell határoznia. Ha a testület **alaptörvény-ellenességet** állapít meg, akkor az Országgyűlés a törvényt – az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében – **újra megtárgyalja**. Az újratárgyalt és elfogadott törvényt az Országgyűlés – az ismertetett szabályok szerint – **ismét megküldheti** az Alkotmánybíróságnak, hogy vizsgálja meg a törvénynek az Alaptörvénnyel való összhangját. A testületnek erről az indítványról szintén soron kívül, de **legkésőbb tíz napon belül** szükséges határoznia. Ha viszont a köztársasági elnök egyet nem értése folytán – politikai vétót alkalmazva – küldte vissza a törvényt az Országgyűlésnek, és ezt a parlament módosítja, akkor az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára az Országgyűlés – az ismertetett módon – előzetes normakontrollt már csak a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással kérhet, hogy a törvény megalkotásának az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményei nem teljesültek.[77]

3. A kormányzással összefüggő feladat- és hatáskörök

Az Országgyűlés feladat- és hatáskörei közül több is a kormányzással – mint állami alaptevékenységgel – kapcsolatos, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze.

a) Az Országgyűlés – az összes képviselő **több mint felének** (abszolút többség) **nyílt** szavazatával **megválasztja** a **miniszterelnököt**, és **dönt** a Kormánnyal kapcsolatos **bizalmi kérdésről**.[78] A kormányzással összefüggésben lényegében az Országgyűlés és a Kormány Alaptörvényben szabályozott viszonyának van determináló szerepe: a Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni,[79] köteles a törvények végrehajtását biztosítani,[80] működéséért felelős a parlamentnek.[81] A kormányzati politikáért viselt **felelősség** alkotmányjogi (parlamenti politikai) felelősségként[82] **a többség bizalmához – parlamenti támogatottsá-**

[74] Vö. a 6/2013. (III. 1.) AB határozattal. ABH 2013. 194, 218
[75] Vö. az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével.
[76] Alaptörvény 6. cikk (2)-(8) bek.
[77] Lásd ezzel összefüggésben Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. Közjogi Szemle 2011. 2. sz. 5-14. o.
[78] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. f) pont. Ennek részletes szabályait lásd e kötet IV. fejezetének B) VI. 3. a) pontjában.
[79] Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 4. pont
[80] Ez következik az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdéséből.
[81] Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés 2. mondat
[82] Az alkotmányjogi felelősségről lásd Chronowski Nóra – Petrétei József: Az alkotmányjogi felelősségről. Jogtudományi Közlöny 2012. 7-8. sz. 277-287. o.

gához – kapcsolja a Kormányt, és pontosan szabályozza a bizalom megvonásának – ennek folytán az alkotmányjogi felelősség érvényesítésének – módját és következményét, vagyis a Kormány megbízatásának megszűnését.[83] Ezért a **kormányzással összefüggő** parlamenti **kontrolljogosítványok**[84] mellett feltétlenül kiemelendő az Országgyűlés és a Kormány között fennálló bizalomról (támogatottságról) való döntés.[85]

b) Az Országgyűlés kormányzással összefüggő feladat- és hatáskörei közé sorolható a **központi költségvetés elfogadása** és **végrehajtásának jóváhagyása**,[86] mivel a parlament által gyakorolt **költségvetési jog** a parlamentáris kormányzati rendszerben a kormányzás céljainak (prioritásainak) és irányának kijelölésére alkalmas, továbbá a **végrehajtó hatalom** egyik legfontosabb **ellenőrzési és korlátozási eszközeként** használható. A költségvetési döntések ugyanis a kormányzás nélkülözhetetlen és szükségszerű velejárói, mert ezekkel a pénzforrások elilletve újraoszthatók, és a politikai-kormányzati célok valóra váltásának súlypontjai meghatározhatók.[87] Az Alaptörvény szerint az **Országgyűlésnek minden évre vonatkozóan törvényt** kell alkotnia a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról.[88] A költségvetésről és a végrehajtásáról szóló törvények kiemelt kezelését sajátos jogi jellegük és különleges alkotmányos szerepük indokolja, amely kiemelkedő gazdasági és politikai jelentőségükre vezethető vissza: a **költségvetés** – tartalma szerint – az **állam gazdálkodásának éves terve**.[89]

Az Országgyűlés e jogköre ezeknek a törvényeknek a megalkotására vonatkozik, nem pedig minden költségvetési tárgyú intézkedésre.[90] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a központi költségvetés elfogadása és végrehajtásának jóváhagyása külön, önálló jogi aktust igényel, és kötelezővé (érvényességi feltétellé) tette, hogy az Országgyűlés e törvényekről **más tárgyköröktől elkülönítve** döntsön: ennek az önálló döntésnek a követelménye a külön szavazás és az azt megelőző elkülönített vita. Az önálló döntéssel történő hatáskörgyakorlás indoka az, hogy az együttes (csomagban való) döntés esetén **fontos és alapvető kérdések megvitatása háttérbe szorulhat** vagy akár el is maradhat, esetleg vele össze nem függő kérdések eldöntésével kapcsolódik össze,[91] ami megnehezíti, formálissá teheti a parlamenti költségvetési jog érdemi gyakorlását.

Az Országgyűlés a költségvetési jogát **azonban csak az Alaptörvény keretei között** gyakorolhatja: **egyfelől** be kell tartania az **előírt korlátokat** – elsősorban az államadósság-szabályt[92] –, **másfelől** a költségvetési törvény elfogadásához – éppen e korlátok betartásának garantálása érdekében – a **Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása** szükséges.[93] Az előzetes hozzájárulás hiányában a költségvetési törvény a parlament nem fogadhatja el. Ennyiben az Országgyűlés költségvetési joga **nem tekinthető teljesnek és önállónak**.

c) A **külpolitikával**, az **európai unióban való tagállami részvétellel**, valamint Magyarország **biztonságával összefüggésben** az Országgyűlés **több** jogosítvánnyal rendelkezik. **Egyrészt** felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.[94] **Másrészt**

[83] Ennek részleteit lásd e kötetnek a Kormányról szóló IV. fejezet B) VI. pontjában.
[84] A parlamenti kontrollról lásd Petrétei József: A parlamenti kontroll sajátosságairól. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára (Szerk. Bragyova A.) Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 329-358. o.
[85] Alaptörvény 21. cikk
[86] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. c) pont
[87] Részletesebben lásd e kötet VII. fejezetének A) pontját.
[88] Alaptörvény 36. cikk (1) bek.
[89] Vö. 4/2006. (II. 15.) AB határozattal. ABH 2006. 101, 107
[90] Vö. a 183/B/2004. AB határozattal. ABH 2007. 1609, 1613
[91] Vö. 4/2006. (II. 15.) AB határozattal. ABH 2006. 101, 108
[92] Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bek.
[93] Alaptörvény 44. cikk (3) bek. Lásd erről részletesebben e könyv VII. fejezetének D) II. 2. b) pontját.
[94] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. d) pont. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése az erre felhatalmazottnak azt a nemzetközi jogi cselekményét jelenti, amellyel nemzetközi síkon a nemzetközi szer-

az Európai Unióban tagállamként való részvétel érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja, és az ilyen nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – felhatalmazást adhat.[95] Emellett – a parlament és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködése érdekében – az **Országgyűlés tájékoztatást** kérhet a **Kormánytól** az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő **kormányálláspontról**, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről.[96] **Harmadrészt** az Országgyűlés dönt a **hadiállapot** kinyilvánításáról és a **békekötésről**, továbbá **különleges jogrendet** érintő, valamint **katonai műveletekben való részvétellel** kapcsolatos döntéseket hoz.[97]

ca) Magyarország külpolitikai érdekeit, törekvéseit kifejező nemzetközi szerződések megkötésében való parlamenti részvétel érdekében az Országgyűlés joga, hogy **felhatalmazást** adjon a feladat- és hatáskörébe tartozó **nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére**. A nemzetközi szerződés **egyrészt** akkor tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe, ha ez Magyarországnak az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlását érinti. **Másrészt** akkor, ha olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik, illetve amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie. **Harmadrészt** azok a nemzetközi szerződések tartoznak ide, amelyek az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést érintenek.[98] Az Országgyűlésnek ez az aktusa **felhatalmazza** a **köztársasági elnököt**, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el.[99] A felhatalmazás **belső jogi cselekménynek** számít, és a nemzetközi szerződést kihirdető törvény tartalmazza.[100]

Az Országgyűlésnek a nemzetközi kapcsolatok alakításánál tekintettel kell lennie azokra az alaptörvényi előírásokra is, amelyek alkotmányi **értékekként** és **államcélként tartalmi irányt szabnak** az állam – és az állami szervek – működésének, vagyis az Országgyűlésnek a külpolitika és a nemzetközi kapcsolatok alakításakor ezeket az elveket követnie kell. Eszerint **Magyarország egyrészt** a **béke** és a **biztonság** megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével, nemzetével és országával.[101] **Másrészt** Magyarország az **európai népek szabadságának**, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az **európai egység** megteremtésében.[102] **Harmadrészt** Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva **felelősséget** visel a **határain kívül élő magyarok sorsáért**, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja

ződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismeri el. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha – a szerződés szövegének ismeretében – az erre jogosult felhatalmazást ad. Vö. az Nkisze. 2. § e) pontjával és a 7. § (1) bekezdésével.

[95] Vö. az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésével.

[96] Alaptörvény 19. cikk

[97] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. h) és i) pont

[98] Vö. a Nkisze. 7. § (3) bekezdésével.

[99] Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó nemzetközi szerződés esetében a Kormány hatalmazza fel a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt vagy a külpolitikáért felelős minisztert, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el. Vö. az Nkisze. 2. § e) pontjával.

[100] Mivel a kihirdető jogszabály tartalmazza a szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást, így ezáltal biztosítható, hogy a kihirdető jogszabály megalkotása minden esetben megelőzi a szerződés nemzetközi jogi hatálybalépését, mert e felhatalmazás nélkül a szerződés nemzetközi jogilag nem léphet hatályba. Vö. az Nkisze. általános indokolásával.

[101] Vö. az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdésével és a preambulummal.

[102] Alaptörvény E) cikk (1) bek.

együttműködésüket egymással és Magyarországgal.[103]

cb) Az Országgyűlés hatáskörébe tartozik az **Európai Unió** keretein belül történő **hatáskörgyakorlásról** szóló **nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazás**.[104] Az Alaptörvény tartalmazza az ún. **csatlakozási** (Európa-) **klauzulát**, amely alkotmányi szinten adja meg a **felhatalmazást** olyan **nemzetközi szerződés kötésére**, amely lehetővé teszi Magyarország számára, hogy – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhassa.[105] Az alaptörvényi rendelkezésből a közös hatáskörgyakorlásra **két korlát** is következik. **Egyrészt** a hatáskörök közös gyakorlására az Unió alapító szerződéseiből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez **szükséges mértékig** kerülhet sor. **Másrészt** pedig az Alaptörvényből eredő **egyes** (meghatározott) **hatáskörök** közös gyakorlására ad felhatalmazást, vagyis a közösen gyakorolt hatáskörök **terjedelme korlátozott**.[106] Ezért amennyiben az Európai Unió alapító szerződéseinek módosításával **újabb hatáskörök** esetében válna szükségessé azok közös gyakorlása, az erről szóló **nemzetközi szerződés** kötelező hatályának elismerésére adott **felhatalmazáshoz alkotmányozó többség** – az országgyűlési képviselők összlétszámának kétharmada – szükséges.[107]

Magyarországot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben – más tagállamokhoz hasonlóan – a **Kormány képviseli**, de e tevékenységéért felelősséggel tartozik a parlamentnek. Az Unió döntéshozatali folyamatában a tagállami végrehajtó hatalmak képviselői számos olyan kérdésben foglalnak állást, amelyek tagállami szinten a parlamentek hatáskörébe tartoznak. Annak érdekében, hogy az **Országgyűlés** a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel folytatott tevékenysége felett **ellenőrzést** gyakorolhasson, szabályozni kell a parlament és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködését.[108]

Az Alaptörvény előírja, hogy az **Országgyűlés tájékoztatást** kérhet a **Kormánytól** az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A **Kormány** – továbbítás útján vagy egyéb módon – **biztosítja a hozzáférést** az Országgyűlés számára minden uniós jogi aktus-tervezethez, javaslathoz és dokumentumhoz (összefoglalóan: **európai uniós tervezethez**), amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel. A Kormány emellett – az Országgyűlés kérésére – minden további, pontosan megjelölt dokumentumot is megküld az Országgyűlésnek.

A **Kormány** – az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel – **megjelöli** az

[103] Vö. az Alaptörvény D) cikkével és a preambulummal.
[104] Lásd erről részletesebben Chronowski Nóra: Szuverenitás az EU tagállamaként. In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. (Szerk. uő.) HVG-ORAC, Budapest 2011. 9-44. o.
[105] Alaptörvény E) cikk (2) bek.
[106] Vö. a 61/B/2005. AB határozattal. ABH 2008. 2201, 2207. E felhatalmazás csak olyan hatáskörre vonatkozhat, amelyet az Alaptörvény alapján magyar állami szerv egyébként alkotmányosan gyakorolhatna.
[107] E nemzetközi szerződésben ugyanis Magyarország főhatalmának korlátozása történik.
[108] Az Országgyűlés e jogait a plenáris ülésén, továbbá a bizottságai vagy az Európai Uniós Konzultációs Testülete útján gyakorolhatja. Főszabály szerint az Országgyűlés – kötelezően létrehozandó – európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága rendelkezik adott kérdésekben ügydöntő hatáskörrel, de a plenáris ülés elé is kerülhetnek uniós ügyekkel kapcsolatos kérdések. A házelnök kezdeményezésére az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű európai uniós eseményeket megelőzően a miniszterelnök az Országgyűlés Európai Uniós Konzultációs Testületét tájékoztatja. E Testület ülésén a házelnök, a képviselőcsoportok vezetői, az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke és alelnöke, az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke, a külügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke, valamint a házelnök által meghívott más személyek vehetnek részt. Ogytv. 69. § (3) bek.

álláspontja szerint **az Országgyűlés feladat- és hatáskörét érintő tárgykörbe tartozó európai uniós tervezeteket**, különösen azokat, amelyek olyan tárgykört érintenek, amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie, vagy pedig hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaznak. Ezen túlmenően a Kormány a **soros tanácsi elnökségi félév elején** – az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel – megjelöli azokat az európai uniós tervezeteket, amelyek álláspontja szerint **Magyarország szempontjából rendkívüli jelentőségűek**, ezért indokolt, hogy az Országgyűlés tárgyalja azokat.[109]

Az Országgyűlést megilleti az **álláspontjavaslat kérésének a joga** is: bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a Kormánytól, hogy az adott tervezet tárgyalása során milyen álláspontot kíván képviselni az európai döntéshozatalban.[110] A **Kormány is jogosult** arra, hogy bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban **megküldje álláspontjavaslatát** az Országgyűlésnek, és arról egyeztetést kezdeményezzen.[111] Az **Országgyűlés** az álláspontjavaslat ismeretében vagy az európai uniós tervezetre figyelemmel **egyeztetést kezdeményezhet**.

Az egyeztetés keretében – az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel észszerű határidőn belül – az európai uniós tervezettel kapcsolatban a parlament **állásfoglalást** fogadhat el, amelyben megjelöli azokat a szempontokat, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásában szükségesnek tart érvényre juttatni. A **Kormány** az európai uniós döntéshozatal során **képviselendő álláspontját** az **Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével** alakítja ki. Ha az európai uniós tervezet olyan tárgykört érint, amelyhez az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el.[112] Ugyanakkor a Kormány az álláspontjavaslatát az Európai Unió döntéshozatali eljárására figyelemmel **módosíthatja**. Folyamatosan tájékoztatnia kell azonban az Országgyűlést az európai uniós tervezetek, illetve az álláspontjavaslatok tartalmának lényeges változásáról, mert ennek alapján korábbi állásfoglalását a parlament is módosíthatja.[113] Az Országgyűlés az európai uniós tervezetekkel kapcsolatban **állást foglalhat** a **szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről** is.[114]

cc) Az Országgyűlést illeti meg a **hadiállapot kinyilvánításának** és a **békekötésnek** a joga, mivel ezeknek az állam szuverenitása szempontjából kiemelkedő jelentőségük van. Az Országgyűlés jogosult arra is, hogy a **különleges jogrenddel összefüggő döntéseket** hozzon.[115] A különleges jogrend esetei közül a **rendkívüli állapot**, a **szükségállapot** és a **megelőző védelmi helyzet** kihirdetése tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. A **hadiállapot kinyilvánításához**, a **békekötéshez**, valamint a **rendkívüli állapot** és

[109] A Kormány megindokolja, hogy a megjelölt dokumentumok miért tartoznak törvényalkotási hatáskörbe, illetve miért rendkívüli jelentőségűek.

[110] A Kormánynak az álláspontjavaslatát olyan időpontban kell megküldenie, hogy az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel érdemi egyeztetést lehessen biztosítani. Ogytv. 64. § (5) bek.

[111] A Kormány álláspontjavaslata tartalmazza az európai uniós tervezet tartalmának összefoglalását, továbbá az európai uniós döntéshozatal során alkalmazandó döntéshozatali eljárás megjelölését, valamint az európai uniós tervezet elfogadásának várható uniós menetrendjét és lehetőség szerint a tervezet tanácsi tárgyalásának kezdő időpontját. Tartalmazza továbbá a Kormány európai uniós tervezettel kapcsolatos álláspontját, az Európai Unió döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célokat és azok indokait, valamint az európai uniós tervezetből esetlegesen következő jogalkotási feladatok bemutatását. Vö. az Ogytv. 64. §-ával. Az Ogytv. 64. § (4) bekezdése azt is lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés bővített álláspontjavaslatot kérhessen a Kormánytól.

[112] Ha az Országgyűlés a Kormány álláspontjavaslatával kapcsolatban az európai uniós döntéshozatal napirendje által megkívánt határidőig nem fogad el állásfoglalást, a Kormány ennek hiányában dönt az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontról. Ogytv. 65. § (7) bek.

[113] Az egyeztetési eljárás részletes szabályait lásd az Ogytv. 65-68. §-aiban. Az Ogytv. a Kormánynak és a miniszterelnöknek egyéb tájékoztatási kötelezettséget is előír. Vö. az Ogytv. 69. §-ával.

[114] Ennek részleteiről lásd az Ogytv. 71. §-át.

[115] Az Alaptörvény a különleges jogrend öt típusát különbözteti meg, amelyek a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet. A különleges jogrendről lásd e könyv X. fejezete C) II. 2. pontját.

a **szükségállapot kihirdetéséhez** az országgyűlési **képviselők kétharmadának** szavazata szükséges. A megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez vagy meghosszabbításához elegendő a **jelenlévő** országgyűlési **képviselők kétharmadának** szavazata.

- A **rendkívüli állapotot** az Országgyűlés hirdeti ki, hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén, és egyúttal – kivételes hatalommal felruházott – **Honvédelmi Tanácsot** hoz létre.[116]

- A **szükségállapotot** az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló **fegyveres cselekmények**, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett **súlyos**, **erőszakos cselekmények** esetén hirdet ki. Szükségállapot idején a Magyar Honvédséget akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.[117]

- A **megelőző védelmi helyzetet** az Országgyűlés külső fegyveres támadás – közvetlennek nem minősülő – veszélye[118] esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre hirdeti ki. Ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.[119]

- A **katonai műveletekben való részvétellel** kapcsolatosan is vannak az Országgyűlésnek fontos hatáskörei. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés a **jelenlévő** országgyűlési képviselők **kétharmadának** szavazatával dönt – főszabály szerint – a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi **alkalmazásáról**, külföldi **állomásozásáról**, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról.[120]

4. Az Országgyűlés további feladat- és hatáskörei

a) Választási és kreációs jogosítványok

Az Országgyűlés – a miniszterelnökön kívül – **megválasztja** a **köztársasági elnököt**, az **Alkotmánybíróság** tagjait és elnökét, a **Kúria elnökét**, az **Országos Bírósági Hivatal elnökét**, a **legfőbb ügyészt**, az **alapvető jogok biztosát** és **helyetteseit**, valamint az **Állami Számvevőszék elnökét**.[121]

Az Alaptörvény meghatározza azoknak a **legfontosabb állami szerveknek** a körét is, amelyek részletes szabályozására az **Országgyűlésnek törvényt** kell alkotnia.[122] Az állami szervek kötelező törvényi szabályozásának teljesítésével az Országgyűlés **kreációs funkciót** gyakorol. Ezen túlmenően az Országgyűlés jogosult arra, hogy – alkotmányozóként vagy törvényhozóként – szerveket hozzon létre, szüntessen meg, vagy alakítson

[116] Alaptörvény 48. cikk (1) bek. Ennek részleteit lásd e kötet X. fejezet C) II. 2. a) pontjában.
[117] Alaptörvény 50. cikk (1) bek. A szükségállapot idején az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség felhasználásáról. Ennek részleteit lásd e kötet III. fejezet C) III. a) pontjában és a X. fejezet C) II. 2. b) pontjában.
[118] Az Országgyűlések idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén rendkívüli állapotot kell kihirdetnie, és létre kell hoznia a Honvédelmi Tanácsot. Vö. Alaptörvény 48. cikk (1) bek. a) pontjával.
[119] Ennek részleteit lásd e kötet IV. fejezet B) IV. pontjában és a X. fejezet C) II. 2. c) pontjában.
[120] Az operativitás érdekében azonban a Kormány hatáskörébe tartozik az olyan határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezése, amely nem jelenti a Magyar Honvédség vagy a külföldi fegyveres erők alkalmazását, állomásozását, illetve ha a csapatmozgás – akár a Magyar Honvédség vagy a külföldi fegyveres erők alkalmazását, állomásozását is jelenti – az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapul. Vö. az Alaptörvény 47. cikkéhez fűzött indokolással. Vö. továbbá e kötet X. fejezet C) II. 1. a) pontjával.
[121] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. e) pont. E közjogi tisztségviselőket az Országgyűlés – a miniszterelnök kivételével – titkos szavazással választja. Vö. az Ogytv. 44. § (1a) bekezdésével.
[122] Pl. az Alkotmánybíróságról [Alaptörvény 24. cikk (9) bek.], az alapvető jogok biztosáról [Alaptörvény 30. cikk (5) bek.], az Állami Számvevőszékről [Alaptörvény 43. cikk (4) bek.].

át, vagyis szervezetalakító kérdésekről számos formában és minőségben dönthet.[123]

b) A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítvány

Az Országgyűlés jogosult a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett – javaslatára **feloszlatni** azt a **helyi képviselőtestületet**, amelynek **működése** alaptörvény-ellenes.[124] E jogával tehát csak akkor élhet, ha a képviselőtestület működése az Alaptörvénnyel ellentétes. Erről – a Kormány javaslata alapján – az Alkotmánybíróság **elvi véleményt** nyilvánít,[125] majd az Országgyűlés a Kormány javaslatáról – az Országgyűléshez való benyújtást követően – a soron következő ülésén határoz. E napirend tárgyalására meg kell hívni az érintett önkormányzat polgármesterét. A polgármester jogosult arra, hogy a határozathozatal előtt a feloszlatásra vonatkozó javaslattal kapcsolatban ismertesse a képviselő-testület álláspontját. Ha az Országgyűlés az önkormányzati képviselő-testületet feloszlatja, egyidejűleg **három hónapon belüli időpontra** kitűzi az időközi választást.[126]

c) Az Országgyűlés kegyelmezési joga

Az Országgyűlést illeti meg **a közkegyelem gyakorlásának joga**,[127] míg az egyéni kegyelmezési jogot a köztársasági elnök gyakorolja. A **közkegyelem** (amnesztia) az elítéltek általánosan – az elkövetett bűncselekmények fajtái, a kiszabott büntetés nemei vagy mértéke stb. szerint – megjelölt csoportjára terjed ki, az **egyéni kegyelem** címzettje pedig egyetlen, konkrétan megjelölt természetes személy.[128] A parlament a közkegyelmet – általában kiemelkedő nemzeti vagy történelmi évforduló, illetve esemény kapcsán – **törvényi formában** rendeli el. A közkegyelem **megbocsátást fejez ki** a bűncselekményt elkövetők meghatározott kategóriáival szemben, és nem a hatályos büntető jogszabályok, illetőleg a büntető bíróságok ítélkezésének a kritikája: nem igazságszolgáltatási tevékenység, hanem az Országgyűlés olyan közhatalmi aktusa, amely a jogellenes cselekmények elkövetőinek meghatározott körében az állam büntető igényéről való lemondást fejezi ki,[129] és amelyet a parlament

---

[123] Vö. a 25/2004. (VII. 7.) AB határozattal. ABH 2004. 381, 385

[124] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. g) pont, és 35. cikk (5) bek. Az önkormányzat működésének alaptörvény-ellenessége körébe sorolható, ha a képviselőtestület tartósan nem működik, és működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható [1220/H/1992. AB határozat. ABH 1992. 630], illetve működik ugyan, de alaptörvény-ellenesen, amit esetről-esetre lehet megállapítani. A helyi önkormányzat viszont alkotmányosan működik mindaddig, amíg képes biztosítani a képviselőtestület tervszerű ütemezés szerinti üléseinek jogszerű összehívását, vezetését és működését, vagyis amíg rendszeresen, folyamatosan és jogszerűen gyakorolja az Alaptörvényben, a törvényekben és a saját rendeleteiben meghatározott feladat- és hatásköreit. Vö. Kiss László alkotmánybírónak a 24/2000. (VII. 6.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával. ABH 2000. 141, 155

[125] Az Alkotmánybíróság a véleményével az ügy által felvetett absztrakt jogi kérdést válaszolja meg, nem pedig a Kormány által előterjesztett konkrét ügy tényállásáról dönt. E feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el, nem tekinti feladatának, hogy saját ténymegállapításokat tegyen, határozatában csak jogi kérdésről nyilatkozik. Vö. az 1220/H/1992. AB határozattal [ABH 1992. 630, 631], és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 34. §-ához fűzött indokolással. A szakirodalmi álláspontokat lásd különösen Tilk Péter: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlatásában közreműködés – egy problematikus alkotmánybírósági hatáskör. Jogtudományi Közlöny 2003. 6. sz. 255-265. o. Kiss László: Az önkormányzati képviselő-testületek feloszlatásának néhány elvi és gyakorlati kérdése. In: Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. (Szerk. Sükösd Ferenc) PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2009. 153-166. o. Kocsis Miklós: Az önkormányzati képviselő-testület feloszlatása az alkotmánybírósági jogfejlesztés tükrében. In: Studia Iuvenum Iurisperitorum. (Szerk. Drinóczi Tímea) PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2006. 145-157. o. Markáns álláspontot foglal el a kérdésben Erdei Árpád (Erdei Árpád alkotmánybíró különvéleménye a 24/2000. (VII. 6.) AB határozathoz. ABH 2000. 141

[126] Vö. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 125. § (2) és (3) bekezdéseivel. Az önkormányzati képviselő-testület feloszlatásának a rendeltetése az, hogy az önkormányzati működés lehetetlenné válása esetén, a központi beavatkozás révén ismételten működőképessé tehető legyen az önkormányzat, s annak a választásokkal megújított képviselő-testülete.

[127] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. j) pont

[128] 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 94

[129] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójá-

szabad belátása alapján gyakorol.[130] Ezzel összhangban a közkegyelemben részesülő személyek körének meghatározásánál rendszerint humanitárius szempontok érvényesülnek.[131] A közkegyelem lehet **végrehajtási kegyelem** – vagyis a jogerős ítélettel kiszabott büntetések elengedése, illetőleg mérséklése –, **eljárási kegyelem**[132] – vagyis a folyamatban levő vagy még meg nem indult büntető eljárásokban az állam büntetőjogi igényéről való lemondás, valamint a büntetett előélethez fűződő hátrányok alóli **mentesítés**.[133]

d) Az országos népszavazással kapcsolatos jogosítvány

Az Országgyűlés jogosult az **országos népszavazás** elrendelésére. Országos népszavazás tárgya csak a parlament feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, de ez alól is vannak kivételek.[134] A népszavazás elrendelésénél az Országgyűlést **mérlegelési jog** illeti meg, ha a népszavazást a **köztársasági elnök**, a **Kormány** vagy **százezer választópolgár kezdeményezte**, vagyis a döntésétől függ, hogy elrendeli-e a népszavazást, vagy sem. Ha azonban a népszavazást **legalább kétszázezer választópolgár** kezdeményezi, akkor a parlamentnek az országos népszavazást **el kell rendelnie**.[135] Ha az Országgyűlés a népszavazást bármely esetben elrendelte, az **érvényes** és **eredményes népszavazáson** hozott döntés az **Országgyűlésre kötelező**. Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

e) Egyéb, törvénnyel megállapított hatáskörök

Az Országgyűlés – az alkotmányi keretek között – **törvénnyel** önmaga számára **további feladat- és hatásköröket** állapíthat meg, vagyis az alkotmányi szabályozás lehetővé teszi a **törvények útján** történő **hatáskörbővítést**. Ilyennek tekinthető – többek között – **az állami területbeosztással** kapcsolatos hatáskör: az Országgyűlés – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – dönt a **megyék** összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.[136]

A parlament azonban a törvényi úton történő hatáskörbővítéssel **más szervek** Alaptörvényben biztosított **feladat- és hatásköreit nem vonhatja el**, és nem korlátozhatja, illetőleg e feladat- és hatáskör-megállapítás a parlament Alaptörvényben biztosított funkcióinak további konkretizálásaként manifesztálódik.

---

nak céljától és elhatározásától függ. 39/1991. (VII. 3.) AB határozat. ABH 1991. 186, 188. Korlátként jelenik meg azonban, hogy a szabályozás nem állhat ellentétben az Alaptörvénnyel.

[130] Ezért – ahogy azt az Alkotmánybíróság megállapította – senkinek sincs a közkegyelemre alanyi joga; az Alaptörvény a közkegyelem gyakorlására nem ír elő feltételeket, és korlátozó rendelkezéseket sem tartalmaz. Vö. a 40/B/1990/3. AB határozattal. ABH 1990. 209, 210

[131] Az Országgyűlés általában figyelemmel lehet a bűncselekményt elkövetők előrehaladott életkorára, egészségi állapotára, családi körülményeire stb.

[132] A közkegyelmi rendelkezések általános elve, hogy az eljárási kegyelem elfogadása nem kötelező, mivel a már megindult büntetőeljárásnak kegyelem folytán való megszüntetése sértheti annak érdekét, akinek az az álláspontja, hogy nem követett el bűncselekményt. 1624/B/1991. AB határozat. ABH 1992. 509, 513

[133] A mentesítésnek – a kegyelmi mentesítésen kívül – még két esete van: a törvényi mentesítés és a bírósági mentesítés, amelyeket a Btk. szabályoz.

[134] Vö. az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésével.

[135] Alaptörvény 8. cikk (1) bek.

[136] Vö. a Mötv. 125. § (4) bekezdésével. Az Országgyűlésnek az állami területi tagozódást érintő területszervezési kérdésekkel kapcsolatos eljárását Mötv. 96. § tartalmazza. Eszerint az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó területszervezési kezdeményezésekről – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás évének kivételével – évente egy alkalommal dönt.

C) Az Országgyűlés megbízatása és megalakulása

I. Az Országgyűlés megbízatása

1. Az Országgyűlés megbízatási idejének meghatározása

Az Országgyűlés **megbízatása** – hivatali ideje – az **alakuló ülésével kezdődik**, és a következő **Országgyűlés alakuló üléséig** tart.[137] Az alakuló ülésnek tehát kiemelkedő jelentősége van az Országgyűlés megbízatásának meghatározásában. Az **alakuló ülést** – a **választást követő harminc napon belüli időpontra** – a **köztársasági elnök** hívja össze.[138] Mivel az Országgyűlés parlamenti képviselőkből áll, az alakuló ülésre az országgyűlési **képviselők megválasztása után** kerülhet sor. Fontos rendelkezése az Alaptörvénynek, hogy az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlatása miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő **negyedik év április** vagy **május hónapjában** kell megtartani.[139] **Rendkívüli** állapot és **szükségállapot idején** azonban az országgyűlési képviselők általános választását **nem lehet kitűzni**, és nem lehet **megtartani**. Ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot **megszűnésétől számított kilencven napon belül** kell új Országgyűlést választani. Ha viszont az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot **megszűnésétől számított harminc napon belüli** időpontra hívja össze.[140]

Főszabály szerint tehát a parlament megbízatási ideje – az ún. parlamenti ciklus – **általában** (megközelítőleg) **négy évig** tart, de a megbízatás csak az új Országgyűlés alakuló ülésével szűnik meg. Ez a szabályozási megoldás biztosítja a **parlament működésének folyamatosságát**, és lehetővé teszi, hogy amíg az új Országgyűlés meg nem alakult, addig a korábbi parlament gyakorolhassa a feladat- és hatásköröket, vagyis ne legyen olyan időszak, amikor nincs hivatalban lévő Országgyűlés.

2. Az Országgyűlés feloszlása és feloszlatása

Az Országgyűlés megbízatása az alkotmányi főszabályhoz képest – a parlament feloszlásával (önfeloszlatással), vagy a köztársasági elnök általi feloszlatásával – a **parlamenti ciklus lejárta előtt** is **befejezhető**, következésképpen ilyenkor a parlament **megbízatása lerövidül**. Ha ugyanis az Országgyűlés megbízatása feloszlással vagy feloszlatással megszűnik, akkor az ettől számított **kilencven napon belül** előrehozott választásokat kell tartani és **új Országgyűlést** kell választani.[141] Az **új Országgyűlés megbízatása** – és a korábbi parlament megbízatásának megszűnése – azonban ebben az esetben is csak az újonnan választott Országgyűlés **alakuló ülésével** következik be. A feloszlás és a feloszlatás esetei az alábbiakban jelölhetők meg.

a) Az **Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt** is,[142] vagyis a parlament saját döntésével – a határozatképes Országgyűlésen **jelen lévő képviselők több mint felének** szavazatával[143] – korlátozhatja megbízatási idejét: maga dönthet megbízatása korábbi megszűnéséről, ami kizárólag a parlament szabad elhatározásán

[137] Vö. az Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdés 1. mondatával.
[138] Alaptörvény 3. cikk (1) bek. 2. mondat
[139] Alaptörvény 2. cikk (3) bek. A képviselők választásának időpontját a köztársasági elnök tűzi ki. Vö. az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontjával.
[140] Alaptörvény 48. cikk (7) bek.
[141] Vö. az Alaptörvény 3. cikk (6) bekezdésével.
[142] Alaptörvény 3. cikk (2) bek.
[143] Erre a többségre az Alaptörvény külön nem utal, de ez következik az 5. cikk (6) bekezdésében megfogalmazott általános határozathozatali szabályból. Vö. Szente: i.m. 884-885. o. Ez az alaptörvényi előírás azonban lehetővé teszi, hogy „[a] házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát minősített többséghez köthetik", vagyis az Országgyűlés az Ogytv.-ben vagy a HHsz.-ben ettől eltérő többséget határozhat meg. Mivel az Alaptörvény azt nem írja elő, hogy „az Országgyűlés milyen esetekben dönthet saját feloszlásáról – lényegében tehát a mindenkori többség szabadon dönthet ebben a kérdésben." Szente: i.m. 883. o.

alapul, erre kényszeríteni nem lehet.[144] Ennek egyedüli **korlátját** a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot jelenti: ennek ideje alatt a parlament nem mondhatja ki feloszlását.[145] A **már feloszlott Országgyűlést** pedig a rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök is **összehívhatja**.

b) A **köztársasági elnököt megilleti a parlament feloszlatásának joga**, amelyet azonban **csak két esetben** – az országgyűlési képviselőválasztások egyidejű kitűzésével – gyakorolhat:[146]

- Az **egyik** eset az, ha a Kormány megbízatása megszűnik, és a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az **első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül** a parlament nem választja meg. A köztársasági elnök e jogát **addig gyakorolhatja**, amíg az **Országgyűlés** a **miniszterelnököt meg nem választja**. E rendelkezés azt is jelenti, hogy ha letelt a negyven nap, de az államfő még nem döntött a feloszlatásról, és mielőtt e döntését meghozná, a parlament megválasztja az államfő által utoljára javasolt személyt,[147] az Országgyűlés feloszlatása nem lehetséges.

- A **másik** esetet az jelenti, ha az Országgyűlés az **adott évre** vonatkozó központi **költségvetést március 31-ig nem** fogadja el. Az államfő e jogát addig gyakorolhatja, amíg az Országgyűlés a központi költségvetést el nem fogadja. Az államfő parlamentet feloszlató joga ebben az esetben tehát csak akkor nyílik meg, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetésről március 31-ig még nem döntött, mert ezt megelőzően feloszlatási jogával nem élhet. E rendelkezésekből az is következik, hogy március 31. után a köztársasági elnök az Országgyűlést bármikor feloszlathatja, hacsak a parlament a költségvetést el nem fogadta.[148]
Az Országgyűlés feloszlatása előtt a köztársasági elnök **köteles kikérni** a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének, és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek a véleményét, de **a feloszlatásról maga határoz**: dönthet a feloszlatásról, de a fenti esetekben sem köteles feloszlatni a parlamentet. Alaptörvényi korlátot jelent számára az a rendelkezés, hogy rendkívüli állapot vagy szükségállapot ideje alatt az **Országgyűlés nem oszlatható fel**.

c) Az Országgyűlés **más módon** történő **feloszlatását** az **Alaptörvény nem** teszi lehetővé. Nem lehetséges e tárgyban országos népszavazást tartani,[149] mert ez burkolt alaptörvény-módosításra irányulna, és az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről sem lehet országos népszavazást tartani.[150] Így a választópolgárok sem jogosultak a parlament megbízatásának visszavonására.[151]

3. A kontinuitás-diszkontinuitás problémája

Az Országgyűlés megbízatási idejének kérdésével függ össze a **kontinuitás-diszkontinuitás problémája**, vagyis annak kérdése, hogy az egyes parlamenti ciklusok között van-e folytonosság, vagy helyette a megszakítottság elve érvényesül. Mivel az

144 A feloszlásra való kényszerítés a feloszlatással jelentene egyet, ezt a jogot azonban az Alaptörvény kizárólag a köztársasági elnök számára tartja fenn [3. cikk (3) bekezdés]. Ez értelemszerűen kizárja a jogi eszközzel való kényszerítés lehetőségét, vagyis az Országgyűlés népszavazással sem kényszeríthető fogalmilag kizárt döntésre. Vö. a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal. ABH 1993. 33, 37

145 Alaptörvény 48. cikk (7) bek.

146 Alaptörvény 3. cikk (3) bek.

147 Ennek feltétele viszont, hogy legyen a parlament előtt jelölt. Mivel másnak nincs joga a miniszterelnök személyére javaslatot tenni, ezért az Országgyűlés csak az államfő jelöltjéről dönthet. Ha viszont a parlament az államfő jelöltjét nem fogadta el, és a köztársasági elnök nem tett új javaslatot, az Országgyűlés – jelölt hiányában – nem választhat új miniszterelnököt.

148 A költségvetés elfogadásának a zárószavazás befejezését kell tekinteni.

149 Ezt egyébként az Alaptörvény 8. cikk (3) f) pontja is tiltja. Bár e rendelkezés csak feloszlásról beszél, a feloszlatás joga viszont kizárólag a köztársasági elnököt illeti meg, mást nem, és őt is csak az Alaptörvényben meghatározott esetekben.

150 Alaptörvény 8. cikk (3) bek. a) pont

151 „Az Országgyűlés feloszlásának kimondása tárgyában elrendelt népszavazás annak a veszélyét is magában rejti, hogy a népszavazás a parlament döntéseinek szankciójává válik olyan ügyekben, amelyekben népszavazásnak nincs helye.” 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 39

Országgyűlés a megbízatását a választópolgároktól meghatározott időre kapja, és a választás a népszuverenitás egyik legfontosabb kifejeződése, amelyet periodikusan ismétlődve újra és újra ki kell nyilvánítani, ezáltal a parlament összetételét is megújítani, az **egyes parlamenti ciklusok között a diszkontinuitás elve érvényesül**. Ez felel meg az időbeli (temporális) hatalommegosztás elvének is.[152] Ennek következtében az újonnan választott parlament maga dönthet arról, hogy – az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörében eljárva – milyen tartalmú tevékenységet kíván folytatni. Éppen ezért a **korábbi** parlamenthez benyújtott **indítványok és javaslatok az új parlamentet** – főszabályként – **nem kötik**, ezekkel csak akkor kell foglalkoznia, ha az arra jogosultak az előírt szabályoknak megfelelően ismét benyújtják azokat. Ez alól **kivételt** jelentenek azok az előterjesztések, amelyek olyan előterjesztőtől érkeztek, akiknek a jogállása nem függ a képviselők választásától.[153]

II. Az Országgyűlés megalakulása

1. Az alakuló ülés

Az Országgyűlés alakuló ülése – mint konstituáló aktus – a **parlamenti autonómia legfontosabb kifejeződése**, a parlament autonóm döntése, amelynek során a **képviselők létrehozzák az Országgyűlést**, megválasztják a tisztségviselőket, megalakítják a bizottságokat, és a parlament megkezdi működését.[154]

a) Az alakuló ülés összehívása és vezetése

Az Országgyűlés alakuló ülését – az újonnan megválasztott Országgyűlést – a **köztársasági elnök** a választást követő **harminc napon belüli időpontra** hívja össze.[155] Az általános képviselőválasztáson megválasztott országgyűlési képviselők a megbízólevelüket – amelyet az illetékes választási bizottság ad ki a számukra, és amely megválasztásuk tényét igazolja – az Országgyűlés alakuló ülését megelőzően a köztársasági elnöknek nyújtják be.[156] Az Országgyűlés alakuló ülését a **köztársasági elnök nyitja meg**, ezt követően tájékoztatást ad a megbízólevelek átvételéről. Az **alakuló ülést** a Házbizottság megalakulásáról szóló tájékoztatás megadásáig a **korelnök** – a **legidősebb** országgyűlési képviselő – **vezeti**.[157] A korelnök és a **korjegyzők** – a nyolc **legfiatalabb** képviselő – hivatalba lépése után a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) elnöke az NVB választáson végzett tevékenységéről, a Nemzeti Választási Iroda elnöke pedig a választással kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról beszámol az Országgyűlésnek.[158] A beszámolók elfogadásáról az Országgyűlés a képviselők eskütétele után vita nélkül határoz.[159]

---

[152] Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 168. o.

[153] Az ilyen előterjesztések az Országgyűlés megalakulását követően továbbra is a parlament tárgysorozatán maradnak. Vö. a HHsz. 157. § (1) bekezdésével. Az Országgyűlés – a Házbizottság javaslatára – dönthet arról, hogy az előző Országgyűléshez benyújtott beszámolót tárgyalás nélkül lezártnak minősíti. Erről az Országgyűlés vita nélkül határoz. A lezártnak minősített beszámoló az Országgyűlés tárgysorozatáról lekerül. Az előző Országgyűlés alakuló ülését megelőzően benyújtott beszámoló külön döntés nélkül lekerül az Országgyűlés tárgysorozatáról. A megalakuló Kormány erre vonatkozó nyilatkozatáig az előző ciklusban a Kormány által benyújtott indítványok az Országgyűlés tárgysorozatán maradnak. Tárgysorozatnak minősül a határozati házszabályi rendelkezések erejénél fogva tárgysorozaton lévő vagy a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott eljárást követően tárgysorozatba vett, az Országgyűlés ülésének napirendjére vehető önálló indítványok összessége.

[154] A megalakulás konstituáló aktusa azonban az Országgyűlés alkotmányos kötelezettsége is.

[155] Alaptörvény 3. cikk (1) bek. 2. mondat, és 9. cikk (3) bek. g) pont

[156] Ogytv. 30. § (1) bek. Az időközi választáson megválasztott, valamint listáról üresedés miatt kijelölt képviselő megbízólevelét a házelnöknek nyújtja be. Ogytv. 30. § (2) bek.

[157] HHsz. 7. § (1) bek. Az Országgyűlés Hivatalának főigazgatója vagy az általa kijelölt munkatársa az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásáig a korelnök irányítása alatt látja el az Országgyűlés ülésének vezetésével kapcsolatos feladatokat. HHsz. 7. § (2) bek.

[158] Ogytv. 31. § (2) bek.

[159] HHsz. 11. §

b) A mandátumigazolás

A választási beszámolók elhangzása után a **korelnök** és a **korjegyzők** – mint **mandátumvizsgáló testület** – a választási iratok (a választási bizottságok jegyzőkönyvei, a képviselőknek és a nemzetiségi szószólóknak a megbízatás elfogadására, illetve az összeférhetetlenség hiányára vonatkozó nyilatkozatai, továbbá az országos listák és megbízólevelek) alapján **megvizsgálják a képviselők** és a **szószólók megbízólevelének szabályszerűségét**.[160] A korelnök és a korjegyzők megbízólevelét a névsor szerint első öt képviselőből álló testület vizsgálja meg. E testület azonnal megalakul, és tagjai sorából előadót választ.[161] A mandátumvizsgálat eredményéről először az öt képviselőből álló testület előadója, majd ezt követően a korelnök **szóban** tesz **jelentést** az Országgyűlésnek.[162] A **mandátumokat** az Országgyűlés **vita nélkül** igazolja.

c) Az eskütétel

A **képviselők** a mandátumvizsgálat eredményéről szóló határozat elfogadását követően – **az alakuló ülésen** – **esküt tesznek**, és az eskütételről okmányt írnak alá.[163] Az alakuló ülésről távollevők, továbbá a később – időközi választás során megválasztott vagy utólag listáról bekerült – képviselők és szószólók a mandátum vizsgálatát követően teszik le az esküt, és írják alá az esküokmányt.[164] A **képviselő** az **eskü letételéig** és az esküokmány aláírásáig – az alakuló ülés megtartásával szükségszerűen együtt járó feladatok elvégzésének kivételével – **nem vehet részt** az **Országgyűlés munkájában**, továbbá tiszteletdíjra és költségtérítésre is csak az eskü letételétől jogosult.[165]

2. A képviselőcsoport (frakció) megalakítása

Az Alaptörvény **kifejezetten megengedi**, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységük összehangolására – a házszabályi rendelkezésekben meghatározott feltételek szerint – országgyűlési képviselőcsoportot alakíthassanak.[166] Ennek következtében a **képviselőcsoportok** (pártfrakciók) **alkotmányos intézmények**.[167] A képviselőcsoportok létét és működését az Alaptörvény más rendelkezései is feltételezik,[168] ezért **létrehozásuk alkotmányos kötelesség**: a politikai pártok parlamenten belüli szervezett tevékenysége az Országgyűlés működésének alapja,[169] és a pártok a parlamenti pártfrak-

[160] HHsz. 8. § (1) bek.
[161] HHsz. 8. § (2) bek. Ha a korelnök vagy korjegyző a névsor szerinti első öt képviselő közé tartozna, a testület tagja a sorban következő képviselő lesz.
[162] Az időközi választás során megválasztott, továbbá a listán megüresedett mandátumot megszerző képviselő vagy szószóló választási iratait a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság (a továbbiakban: Mentelmi bizottság) vizsgálja meg. A vizsgálat eredményéről a bizottság előadója az Országgyűlés legközelebbi ülésén szóban tesz jelentést. HHsz. 9. § (2) bek.
[163] HHsz. 10. § (1) bek. Az eskü szövegét az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény melléklete tartalmazza.
[164] A nemzetiséghez tartozó képviselő és a nemzetiségi képviselő nemzetiségi nyelvén jegyzői előolvasás nélkül tesz esküt. HHsz. 10. § (3) bek.
[165] Vö. az Ogytv. 28. § (3a) bek., 104. § (1) bek. és 112. § (1) bekezdéseivel.
[166] Alaptörvény 5. cikk (4) bek.
[167] Kukorelli István: Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép). In: (uő) Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó, Budapest 2006. 181. o. A frakciók jogi értelemben nem tekinthetők az Országgyűlés szerveinek, mivel ezeket egyrészt nem a parlament hozza létre – mint a bizottságokat –, hanem általában olyan képviselők önkéntes társulásaként alakulnak meg, akik a parlamentben a politikai érdekeiket és céljaikat közösen akarják érvényesíteni, vagyis a frakciók a szabad mandátum elvén nyugvó képviselőcsoportokat jelentenek. Másrészt az összetételük sem a parlamenti erőviszonyokat tükrözi, hanem elsősorban adott párthoz vagy politikai irányzathoz tartozó, illetőleg azonos meggyőződést valló képviselők alkotják.
[168] A pártoknak nem csupán általában van közvetítő szerepe az állam és a társadalom között [Alaptörvény VIII. cikk (3) bek.], hanem kifejezetten jelen kell lenniük az Országgyűlésben is, mert az Alaptörvény a demokratikus intézményrendszer működéséhez nélkülözhetetlen feladatokat ír elő a képviselőcsoportok, illetve vezetőik számára [Alaptörvény 3. cikk (4) bek., 49. cikk (1) bek.]. Vö. a 27/1998. (VI. 16.) AB határozattal. ABH 1998. 197, 201
[169] 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 201. Ezért az Ogytv. külön rendelkezik az országgyűlési képviselőcsoportok működéséhez szükséges kiadásokról, irodai elhelyezésről, létszámkeretről, tárgyi eszközökről stb., amelyek a parlamenti funkció-

ciójukon keresztül kapcsolódnak be az állami akaratképzésbe. Az, hogy a pártoknak az Országgyűlésben jelen kell lenniük, azokból a részletszabályokból vezethetők le, amelyek a pártok számára az alkotmányos intézményrendszer működéséhez nélkülözhetetlen feladatokat írnak elő.[170] A képviselőcsoport intézménye meghatározásának a parlamenti munka hatékonyságát és az Országgyűlés működése stabilitását kell szolgálnia, tekintettel a modern képviseleti demokráciában a pártokra háruló feladatokra.[171]

A **pártok** ugyanis **képviselőcsoportok munkáján keresztül** tudják alkotmányos feladatukat – a **népakarat közvetítését** – hatékonyan **ellátni**, mivel a frakciók a politikai vélemény- és akaratformálás, illetve ennek egységes képviseletét biztosító eszközök. A képviselőcsoportok nélkülözhetetlenek a parlamenti vita strukturálásában, lehetővé teszik, hogy a rendkívüli módon szóródó egyéni vélemények helyett egyértelmű álláspontok jelenjenek meg és ütközzenek.[172] Ezért vannak olyan jogosítványok, amelyek nem az egyes képviselőket, hanem kifejezetten a frakciókat (vagy vezetőjüket) illetik meg. Az országgyűlési képviselettel rendelkező pártoknak járó jogok teljességét a pártok képviselőcsoportjai élvezik.[173]

A határozati házszabályi rendelkezések lehetővé teszik a képviselők számára, hogy képviselői tevékenységgel összefüggő célra **más** (pl. területi vagy szakmai) **csoportokat** is létrehozzanak, de ezek **nem** minősülnek **képviselőcsoportnak** (frakciónak),[174] vagyis nem gyakorolhatják a frakciót megillető jogokat, ezért a házszabályi rendelkezések nem is szabályozzák tevékenységüket.[175]

A képviselőcsoportok **megalakulásának bejelentése az alakuló ülésen**, a választással kapcsolatos beszámolók elfogadását követően történik. A bejelentésnek **tartalmaznia** kell a képviselőcsoport **elnevezését**, a képviselőcsoport **vezetője** és az esetleges egyéb tisztségviselők nevét, valamint a képviselőcsoportot alkotók **névsorát**.[176] A bejelentést **írásban** a **korelnök** – a változásokat az Országgyűlés elnöke (házelnök) – **részére** kell megtenni.[177] A korelnök (vagy házelnök) az írásbeli bejelentések alapján tájékoztatja az Országgyűlést a képviselőcsoportok megalakulásáról.[178] Bár a képviselőcsoportok megalakulásának bejelentése az alakuló ülésen történik,[179] a képviselőcsoportoknak **kiemelkedő szerepük van az Országgyűlés alakuló ülésének előkészítésében**, mivel előzetesen megállapodnak a parlamenti tisztségviselők számáról és személyéről, a bizottsági helyek elosztásáról, a frakciók ülésrendjéről, és az alakuló ülés tervezett napirendjéről. A frakción belül **kiemelkedő szerepe** van a **képviselőcsoport vezetőjének**, aki különböző fórumokon képviseli a frakció véleményét, a plenáris üléseken fontos kérdésekben ismerteti a képviselőcsoport álláspontját, intézi a frakció ügyeit, illetve biztosítja a képviselők jelenlétét az Országgyűlés ülésein.[180] A frakcióvezető **sajátos jogosít-**

ik ellátása érdekében létfontosságúak. Lásd erről az Ogytv. 113-118. §-ait.

[170] 53/1996. (XI. 22.) AB határozat. Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolása. ABH 1996. 165, 171

[171] A frakciókra vonatkozóan lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 301-305. o., és Kukorelli: Frakciók… 177-199. o.

[172] 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 202

[173] 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 204

[174] HHsz. 6. §

[175] E csoportok működése lényegében kívül esik az Országgyűlés – házszabályi rendelkezésekben rögzített – tárgyalási, döntés-előkészítési, törvényalkotási mechanizmusán, de ettől függetlenül politikai vagy szakmai súlyuk esetenként jelentős lehet. Soltész (szerk.): i.m. 79. o.

[176] HHsz. 12. § (1) és (2) bek.

[177] A házelnök alatt mindig az Országgyűlés elnökét kell érteni. Vö. az Ogytv. 1. §-ával.

[178] Ha a képviselőcsoport megalakulása vagy annak bejelentése házszabályi rendelkezésekkel való összhangjával kapcsolatban kétség merül fel, a házelnök a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul. HHsz. 12. § (3) bek. E szabályokat az alakuló ülést követően megalakult képviselőcsoportokra is megfelelően alkalmazni kell. Vö. a HHsz. 12. § (4) bekezdésével.

[179] A határozati házszabályi rendelkezések lehetővé teszik, hogy az alakuló ülést követően is létrejöhessen képviselőcsoport. HHsz. 12. § (4) bek.

[180] Soltész István (szerk.): Az Országgyűlés. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 2009. 71. o.

ványokkal is rendelkezik.[181] A képviselőcsoportok **frakcióülésen** készülnek fel a plenáris ülésekre, itt határozzák meg a különböző parlamenti témákban képviselt álláspontjukat és vitatják meg a szervezeti és a személyi ügyeiket.[182]

a) A képviselőcsoport megalakításának szabályai

Képviselőcsoport (frakció) **alakítására** a képviselők előző[183] általános választásán **országos pártlistát állító** és mandátumot szerző, **ugyanahhoz a párthoz** – vagy annak jogutódjához – **tartozó képviselők** jogosultak,[184] de **pártonként csak egy képviselőcsoportot** alakíthatnak.[185] A **párthoz tartozónak** azt a képviselőt kell tekinteni, aki a **párt tagja**, vagy a **párt jelöltjeként indult** a választáson, vagy pedig – a nemzetiségi képviselő kivételével[186] – olyan **független**, illetve függetlenné vált képviselő,[187] akinek **csatlakozását** a képviselőcsoport **elfogadta**. A képviselőcsoport a tagjai sorából vezetőt választ, valamint vezetőhelyetteseket és más tisztségviselőt választhat. A képviselőcsoport vezetőjének a képviselőcsoport hatáskörébe tartozó döntéseiről szóló bejelentése nem bírálható felül.[188]

Képviselőcsoportot – főszabály szerint – **legalább öt képviselő** alakíthat, de az ugyanazon párthoz tartozó **legalább három** képviselő akkor is alakíthat frakciót, ha mandátumukat **ugyanazon önálló országos pártlistáról** szerezték.[189] A **képviselő csak egy képviselőcsoportnak** lehet tagja. A képviselő a képviselőcsoportból **kiléphet**, a képviselőcsoport pedig a tagját **kizárhatja**. Ha valamely képviselő képviselőcsoport-tagsága bármely módon megszűnik, akkor a képviselő **függetlenné** válik. A függetlenné vált képviselő a képviselőcsoport-tagság megszűnését követő **hat hónap elteltével** bármely képviselőcsoporthoz **csatlakozhat**.

b) A képviselőcsoport megszűnése

A képviselőcsoport – főszabály szerint – **megszűnik**, **ha tagjainak száma öt fő alá** csökkent, kivéve, ha a képviselőcsoport három fővel alakult meg. Ha viszont a **képviselőcsoport** három fővel alakult meg, és

---

[181] Pl. szavazati joggal tagja a Házbizottságnak, rendkívüli állapot esetén a Honvédelmi Tanácsnak, a köztársasági elnök az Országgyűlés feloszlatása előtt köteles kikérni – többek között – a képviselőcsoportok vezetőinek véleményét, felszólalhatnak napirend előtt stb.

[182] Soltész (szerk.): i.m. 75. o. Az országgyűlési képviselőcsoport belső szervezetének és működésének részletes szabályait a frakció által elfogadott alapszabály vagy szabályzat tartalmazza, amely nem jogi norma, de befolyásolja a frakciótagok jogainak gyakorlását és lehetőségeiket. Uo.

[183] Az „előző" általános választás alatt az Országgyűlés alakuló ülését közvetlenül megelőző általános országgyűlési képviselőválasztást kell érteni.

[184] HHsz. 1. § (1) bek. E szabályozás – a korábbi rendelkezéshez képest – szűkíti a frakcióalakítási jogot, mert ezt csak olyan párt számára teszi lehetővé, amelyik a választásokon képes volt országos listát állítani és mandátumot szerezni. Hiába van tehát valamely pártnak a frakcióalakításhoz szükséges létszámú egyéni képviselője a parlamentben, nem alakíthat képviselőcsoportot.

[185] HHsz. 1. § (2) bek. A képviselők előző általános választásán közös országos listát állító és mandátumot szerző pártokhoz, illetve azok jogutódjához tartozó képviselők közös vagy önálló képviselőcsoport alakítására jogosultak. HHsz. 1. § (1) bek.

[186] Azok a képviselők tehát, akik mandátumukat nemzetiségi listáról szerezték, bár független képviselőnek minősülnek, de – a nemzetiségek képviseletének pártpolitikai semlegessége érdekében – nem csatlakozhatnak pártfrakciókhoz. „A nemzetiségi képviselők és a szószólók munkáját nem képviselőcsoport, hanem a nemzetiségeket képviselő bizottság hangolja össze és biztosít számukra sok esetben a képviselőcsoportokhoz hasonló jogosítványokat." HHsz. 1-5. §-hoz fűzött indokolás.

[187] „Az Országgyűlésben függetlennek kell tekinteni azokat a képviselőket, akik nem csatlakoznak valamely frakcióhoz. Így független képviselő az, aki a választásokon független jelöltként indult, de az is, aki bár valamely párt jelöltjeként egyedül szerzett mandátumot, vagy többen vannak ugyan, de ahhoz kevesen, hogy frakciót alakíthassanak. Ezek a képviselők természetesen képviselhetik a pártjukat az Országgyűlésben és parlamenti munkájukat ennek jegyében szervezhetik meg. A »függetlenség« az Országgyűlés gyakorlatában tehát elsősorban nem a politikai jellegre utaló minősítés, hanem »ténykérdés«: a képviselő tagja-e egy frakciónak vagy nem." Soltész (szerk.): i.m. 81. o.

[188] A képviselőcsoport vezetőjének akadályoztatása esetén a képviselőcsoport vezetőjének helyettese a képviselőcsoport-vezető jogait gyakorolja. HHsz. 3. § A képviselőcsoportok működési költségeiről az Országgyűlés Hivatalának költségvetésén belül, elkülönítve kell gondoskodni. HHsz. 4. § (1) bek.

[189] HHsz. 2. § (2) bek.

tagjainak száma **három fő alá csökkent**, a frakció ekkor is megszűnik. Megszűnik továbbá a képviselőcsoport, ha ezt **határozatában kimondta, vagy** pedig ha az a **párt**, amelyhez a képviselőcsoport tagjai tartoznak, **megszűnik**.[190]

A **létszámcsökkenés miatt** azonban **nem** szűnik meg a képviselőcsoport, ha tagjainak száma öt – vagy a három – fő alá csökken, de a **megüresedő mandátum** az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény alapján **betölthető**.[191] Nem szűnik meg a képviselőcsoport akkor sem, ha a képviselőcsoporthoz – a megszűnés bejelentésére nyitva álló három napos határidő alatt – a **megfelelő számú képviselő csatlakozik**. Nem minősül azonban csatlakozásnak és megszűntnek kell tekinteni a képviselőcsoportot, ha a csatlakozás a három napos határidőn belül, de a megszűnésről szóló bejelentés megtétele után történt.[192]

A képviselőcsoport volt vezetője ugyanis a **megszűnés tényét köteles** legkésőbb a megszűnést követő harmadik napon a házelnöknek bejelenteni. E határidő elmulasztása esetén a házelnök a képviselőcsoport megszűnését – a megszűnés alapjául szolgáló tény bekövetkeztének napjával – hivatalból megállapítja.[193]

3. Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása

Az Országgyűlés az **alakuló ülésen** választja meg a tisztségviselőit. Az **Országgyűlés elnökét** (házelnököt), **alelnökeit**[194] és **jegyzőit** – a képviselőcsoportok vezetőinek indítványára[195] – a korelnök javaslata alapján **választják meg**. A korelnök javaslatához módosító javaslatot nem lehet benyújtani. Az Országgyűlés a javaslatokról személyenként, **vita nélkül** határoz. A **házelnököt titkos** szavazással, az **alelnököket** és a **jegyzőket nyílt szavazással** választják meg. A szavazatok leadása után a korjegyzők a korelnök felügyelete alatt összeszámlálják a szavazatokat, és a korelnök kihirdeti az eredményt.[196]

Ha a képviselőcsoportok – a parlamenti szokásjog ellenére – közös indítványt nem terjesztenek elő, vagy a közös indítvány alapján tartott szavazás során nincs meg a szükséges többség, a legnagyobb létszámú képviselőcsoport vezetője jogosult a házelnök személyére vonatkozóan indítványt tenni.[197] Ebben az esetben a házelnök megválasztását követően a képviselőcsoportok vezetőinek közös indítványára vagy ilyen indítvány hiányában – az egyes indítványok mérlegelését követően – a házelnök javaslatára az Országgyűlés megválasztja az alelnököket és a jegyzőket. Ha a házelnök, alelnök, jegyző megválasztásához nincs meg a szükséges többség, e tisztségre az alakuló ülésen megismételt sza-

[190] HHsz. 5. § (1) bek. Ebben az esetben a képviselőcsoport a párt bírósági nyilvántartásból való törléséről rendelkező bírósági határozat jogerőre emelkedésének napjával szűnik meg. HHsz. 5. § (7) bek.

[191] Erre csak akkor van lehetőség, ha olyan képviselő mandátumának megszűnése miatt csökkent a frakció létszáma, aki országos listán került be a parlamentbe. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) 20. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy az országos listán mandátumhoz jutott képviselő megbízatásának megszűnése esetén a mandátumot – az országos listán eredetileg is szereplő jelöltek közül – a párt (közös pártlista esetén az érintett pártok) vagy az országos nemzetiségi önkormányzat által megnevezett, ennek hiányában az országos listán soron következő jelölt szerzi meg.

[192] HHsz. 5. § (4) és (5) bek.

[193] HHsz. 5. § (3) bek. Az Országgyűlés tisztségviselője, bizottság tisztségviselője vagy tagja a megszűnés meghatározott feltétel bekövetkeztétől a képviselőcsoportja megszűnésének bejelentéséig vagy hivatalból történő megállapításáig, illetve a megfelelő számú képviselő képviselőcsoporthoz való csatlakozásáig tisztségéből, bizottsági tagságából adódó jogait nem gyakorolhatja. HHsz. 5. § (6) bek.

[194] Az Országgyűlés az alelnökök sorában törvényalkotásért felelős alelnököt is választ. Ogytv. 3. § (5) bek.

[195] „A parlamenti tisztségek betöltéséről kötött politikai megállapodás során a frakciók az arányosság és az erősorrend elvét tartják szem előtt, amelyek a parlamenten belüli arányokból következnek." Soltész (szerk.): i.m. 35. o.

[196] Ogytv. 6. § (5) bek.

[197] Ha közös indítványban a képviselőcsoportok vezetői nem tudnak megállapodni és a legnagyobb létszámú képviselőcsoport azonos mandátumszám miatt nem állapítható meg, a legtöbb mandátummal rendelkező valamennyi képviselőcsoport jogosult a házelnök személyére indítványt tenni. Ogytv. 6. § (3) bek.

vazást kell tartani.[198] Ha viszont a megismételt szavazás is eredménytelen, a be nem töltött tisztségre új jelölést és szavazást kell tartani.[199]

A **háznagyot** az Országgyűlés az alakuló ülésén a **házelnök javaslatára** szintén **nyílt szavazással** választja meg.[200] A **házelnök** a megválasztása napján az Országgyűlés előtt **esküt** tesz.[201]

4. A Házbizottság megalakulása és a miniszterelnök megválasztása

A Házbizottság a **képviselőcsoport-vezetők nevének bejelentésével**, valamint a **házelnök és az alelnökök megválasztásával** alakul meg. A **korelnök** a Házbizottság megalakulását követően erről a tényről, valamint a Házbizottság tagjainak személyéről tájékozatja az Országgyűlést, ezt követően az **alakuló ülést a házelnök vezeti**. A Házbizottság **elnöke** a **házelnök**, **tagjai** az **alelnökök**, a **képviselőcsoportok vezetői** és a **háznagy**.

Mivel a miniszterelnök megbízatása az újonnan választott Országgyűlés megalakulásával megszűnik,[202] a **köztársasági elnök** az új Országgyűlés **alakuló ülésén tesz javaslatot az új miniszterelnök** személyére.[203] A parlament a megalakulását követően nyílt szavazással választja meg az új miniszterelnököt, akinek a megválasztásához az országgyűlési **képviselők több mint a felének szavazata** szükséges.[204] A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép.[205]

D) Az országgyűlési képviselők

Az országgyűlési **képviselők tisztsége** tulajdonképpen **„tagság a parlamentben”**, ami azt jelenti, hogy a képviselők a saját – választások útján megszerzett – mandátumuk és legitimációjuk alapján, a vonatkozó szabályozás által kialakított jogállásuk szerint vesznek részt az Országgyűlés tanácskozásában és határozathozatalában. A képviselőknek az Alaptörvény és a törvények által szabályozott **jogállása** garantálja, hogy a parla-

198 Ha a házelnöki tisztségre több jelölt volt, a megismételt szavazás során a két legtöbb szavazatot kapott házelnökjelöltre lehet szavazni. Az alelnök és a jegyző tekintetében a megismételt szavazáson a megválasztandónál eggyel több jelöltre lehet szavazni a legmagasabb számú szavazatot kapott jelöltek közül. Ogytv. 6. § (6) bek.

199 A házelnök tekintetében az új jelölésnél a második – újabb eredménytelen szavazás esetén a soron következő – legnagyobb létszámú képviselőcsoport jogosult a házelnök személyére indítványt tenni. Ogytv. 6. § (7) bek.

200 Tisztségviselői megbízatás megszűnése esetén az új tisztségviselő megválasztására is ezt a szabályozást kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy a korjegyzők helyett a jegyzők, a korelnök helyett a házelnök választása esetén az alelnök, egyébként a házelnök jár el (Ogytv. 8. §). A házelnök, alelnök és jegyző megbízatása megszűnik a képviselői megbízatásának megszűnésével, a képviselőcsoportból való kilépésével vagy kizárásával – független képviselő esetében pedig valamelyik képviselőcsoporthoz való csatlakozásával –, képviselőcsoportjának megszűnésével, felmentésével, és a tisztségről való lemondással. A törvényalkotásért felelős alelnök megbízatása megszűnik továbbá akkor is, ha az Országgyűlés nem választja meg a törvényalkotási bizottság elnökévé, illetve ha a törvényalkotási bizottság elnökségére vonatkozó megbízatása megszűnik a bizottság megbízatásának megszűnésével, a képviselőcsoport általi visszahívásával, vagy független képviselő esetén a Házbizottság általi visszahívásával. A háznagy megbízatása az új Országgyűlés megalakulásával, halálával, felmentésével, a tisztségről való lemondásával, összeférhetetlenségének kimondásával szűnik meg. Mivel a háznagyi tisztséget nem feltétlenül országgyűlési képviselő tölti be, ezért a megbízatás megszűnése nem függ a képviselői, illetve képviselőcsoport-tagsági tisztség megszűnésétől. Ogytv. 10. § (1) és (2) bek.

201 Ogytv. 9. §. Nincs indoka annak, hogy a tisztségviselő a képviselői esküjének letétele után tisztségviselői minőségében is esküt tegyen. Ez alól csak a házelnök jelent kivételt az alkotmányos berendezkedésben betöltött szerepe és vezető közjogi méltósága miatt. Vö. a 2014. évi XIV. törvény 1-4. §-ához fűzött indokolással.

202 Alaptörvény 20. cikk (2) bek. a) pont. A miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása megszűnik. Alaptörvény 20. cikk (1) bek. A Kormány a megbízatása megszűnésétől az új Kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét, nemzetközi szerződés kötelező hatályát azonban nem ismerheti el, rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat. Vö. Alaptörvény 22. cikk (1) bek.

203 Alaptörvény 16. cikk (5) bek. a) pont

204 Ha a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választotta meg, a köztársasági elnök az új javaslatát tizenöt napon belül teszi meg. Alaptörvény 16. cikk (6) bek.

205 Alaptörvény 16. cikk (4) bek.

ment – népképviseleti testületként – a demokrácia elvének megfelelően teljesíthesse az államszervezetben rá háruló feladatokat.[206]

A parlament – mint testület – és a képviselő közjogi autonómiájának és függetlenségének a feltételeit lényegileg három jogintézmény garantálja:[207]
- a **szabad mandátum** elve, amely a képviselő alkotmányjogi-politikai függetlenségét,
- az **összeférhetetlenség** közjogi intézménye, amely a képviselő anyagi, hivatali, erkölcsi és lelkiismereti függetlenségét, és
- a **mentelmi jog**, amely a képviselő védelmét és jogi függetlenségét biztosítja.

I. Az országgyűlési képviselők létszáma és megbízatása

1. A képviselők száma, jogállása és mandátumuk jellege

a) Az országgyűlési képviselők számát – és ezáltal a parlament nagyságát – nem az Alaptörvény, hanem az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény határozza meg. Eszerint a **magyar parlament 199 képviselőből áll**, akik különböző módon szereznek mandátumot: **106** országgyűlési képviselő **egyéni választókerületben**, **93** pedig **országos** – párt- vagy nemzetiségi – **listán** választható meg.[208] Az Alaptörvény szerint az országgyűlési képviselők **jogai** és **kötelezettségei egyenlők**, **tevékenységüket** a **köz érdekében** végzik, és e tekintetben **nem utasíthatók**.[209] A **képviselők egyenlősége** azt jelenti, hogy **jogaik és kötelességeik azonosak**. Ez az egyenlőség következik egyfelől a választójog egyenlőségéből, másfelől viszont túlmutat a választópolgárok egyenlőségén: a képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik, vagyis az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre is vonatkozik.[210] Az **egyenlőségből következik** az is, hogy **nem lehet a képviselők között mandátumuk elnyerése alapján különbséget tenni**, vagyis mindegy, hogy egyéni választókerületből vagy országos listáról kerültek-e a parlamentbe, illetve a mandátumuk mögött több vagy kevesebb szavazat áll-e, avagy párt jelöltjeként, illetőleg független jelöltként indultak-e, vagy pedig megválasztott képviselőként csatlakoztak-e valamelyik párt képviselőcsoportjához, vagy sem.[211] Ezért az **egyéni képviselői jogok minden képviselőt egyformán megilletnek** – tekintet nélkül arra, hogy kormánypárti vagy ellenzéki frakciónak tagja-e, vagy esetleg független – és e jogok korlátozására is csak úgy kerülhet sor, hogy az minden képviselőre egyformán vonatkozzon.[212] Alkotmányos követelmény, hogy **minden egyes képviselő közreműködését biztosítani kell** az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekben és az ahhoz vezető akaratképzésben.[213]

---

[206] Alkotmányos követelmény, hogy az egyes képviselők – minden egyes képviselő – közreműködését biztosítani kell az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekben és az ahhoz vezető akaratképzésben. 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 205

[207] Vö. az 1997. évi V. törvény indokolásának III. 1. pontjával.

[208] Vjt. 3. §. A választójogi törvény a Magyarországon élő nemzetiségek számára – az Országgyűlés munkájában való részvételük érdekében [Alaptörvény 2. cikk (2) bek.] – kedvezményes mandátum megszerzését biztosítja. Az Ogytv. preambuluma szerint „a Magyarországon élő nemzetiségeknek államalkotó tényezőkként joguk van ahhoz, hogy önazonosságuk megőrzése, nyelvük és kultúrájuk ápolása, valamint a közös ügyeinkben való részvétel lehetőségének biztosítása érdekében az Országgyűlésben is képviselettel rendelkezzenek".

[209] Alaptörvény 4. cikk (1) bek.

[210] Vö. a 22/2005. (VI. 17.) AB határozattal. ABH 2005. 246, 248-249

[211] Vö. 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 201

[212] Bihari Mihály alkotmánybírónak a 12/2006. (IV. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 2006. 234, 257. A HHsz. értelmében ellenzéki képviselő az a képviselő, aki nem tartozik kormánypárti képviselőcsoporthoz és nem nemzetiségi képviselő. HHsz. 158. § 5. pont. Ebben az értelemben a független képviselő is ellenzéki képviselőnek számít.

[213] „A képviselői jogegyenlőségből következően minden országgyűlési képviselő számára biztosítani kell az Országgyűlés plenáris ülésén való véleménynyilvánítás lehetőségét; az országgyűlési bizottságok munkájában való teljes jogú részvételt, s végül a csoportalakítás lehetőségét." 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 206. Ennek azonban nem mond ellent, hogy a nemzetiségi képviselők nem alakíthatnak frakciót, mert ők a nemzetiségük parlamenti képviseletét látják el, nem pedig pártelvű képviseletet.

b) Az országgyűlési képviselők **tevékenységüket** a **köz érdekében** végzik. Ez az alaptörvényi rendelkezés azt juttatja kifejezésre, hogy a képviselő feladata nem valamely település, megye vagy foglalkozási csoport érdekeinek védelme, hanem az egész nemzet szolgálata,[214] vagyis az Alaptörvény értelmében az országgyűlési **képviselők mandátuma szabad mandátum**. A szabad mandátum **lényege** – ahogy azt az Alkotmánybíróság megállapította[215] –, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik, tehát **a képviselő nem utasítható**, és egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni. A képviselő a parlamentben **szabadon**, **meggyőződése** és **lelkiismerete alapján** foglalhat állást, **adhatja le szavazatát**, tevékenységéért és szavazatáért a választók a megbízatás ideje alatt felelősségre nem vonhatják.[216] A szabad mandátum a képviselői megbízás alkotmányos alapja.[217] Ezért az Alaptörvény nem ismeri a képviselői mandátum választópolgárok általi **visszahívással** történő megszűnését,[218] sem azt a lehetőséget, hogy a pártlistán bejutott képviselőt pártja fossza meg a mandátumtól.[219] Ez utóbbi esetre vonatkozó bármilyen előzetes megállapodás – pl. a képviselő lemondó nyilatkozatának biankó aláíratása – sérti a mandátum szabadságának alkotmányos elvét. A **képviselő legitimációja a megválasztáshoz** és nem a párthoz **kötődik**,[220] a párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviseletére.[221] A képviselő mandátuma a parlament teljes megbízatási idejére szól, és a választók által nem rövidíthető le. A **képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű**, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újra,[222] illetőleg a mögötte álló pártot nem támogatják szavazataikkal. A szabad mandátum elvéből következik tehát, hogy megbízatásának időtartama alatt sem az egyes képviselővel, sem a képviselők testületével – a parlamenttel – szemben nem érvényesíthető a választók előtti felelősség,[223] erre csak az új választások alkalmával kerülhet sor.

2. A képviselők megbízatásának keletkezése és megszűnése

a) A képviselők megbízatásukat a demokratikus elveken nyugvó, versengő (kompetitív) választások során nyerik el: az Alaptörvény kimondja, hogy az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos tör-

[214] Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 6. §-ához fűzött indokolás 2. pontja. E megállapítás a nemzetiségi képviselőkre is igaz, amellett, hogy nemzetiségük sajátos érdekeit a parlamenti akaratképzésben érvényre juttathatják.

[215] 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 38

[216] „A képviselőnek ezt a parlamenti autonómiából következő függetlenségét mindenekelőtt a mentelmi jog és az összeférhetetlenség jogintézménye biztosítja." 34/2004. (IX. 28.) AB határozat. ABH 2004. 490, 496

[217] 943/E/1991. AB határozat. ABH 1991. 566

[218] A visszahívás lehetőségének hiánya természetes következménye a parlamenti demokrácia megteremtésének, a többpártrendszerű képviseletnek. „Ha a visszahívás megmaradt volna, szinte folyamatos visszahívási eljárássorozat keletkezne, hiszen a mandátumot nem szerző vagy rivális pártok állandóan vizsgálat tárgyává tehetnék a mandátumot szerzett képviselő, vagy párt többség általi támogatottságát, illetőleg a választópolgárok visszahívással reagálnának az Országgyűlés egy-egy, az ország érdekében nélkülözhetetlen, de népszerűtlen döntésére." 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 38

[219] Ez a nemzetiségi képviselőkre is vonatkozik: az országos nemzetiségi listán mandátumot szerzett jelöltet az őt jelölő nemzetiségi önkormányzat sem hívhatja vissza.

[220] Még akkor is, ha a képviselőt a párt jelölte, mert a képviselői megbízatást a megválasztás keletkezteti.

[221] „A pártból kilépett vagy kizárt képviselő országgyűlési képviselői jogállása sértetlenül fennmarad. A megválasztott képviselő szabad mandátuma gyakorlása részeként vesz részt valamelyik pártfrakció munkájában." 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 200

[222] Vö. Kilényi Géza alkotmánybírónak a 36/1992. (VI. 10.) AB határozattal kapcsolatosan megfogalmazott különvéleményével. ABH 1992. 207, 222

[223] „Az olyan népszavazás, amelyet az Országgyűlés feloszlásának kimondása tárgyában rendelnek el, és amelynek eredménye köti az Országgyűlést, a képviselők mandátumának megszűnéséhez vezet, a képviselők, illetőleg a parlament választók előtti felelősségének érvényesítését szolgálja. Népszavazás álruhájában ténylegesen a parlamentnek a választók által történő visszahívását jelenti." 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 38-39

vényben meghatározott módon választják.[224] A **mandátum keletkezésének közjogi feltétele** tehát a **megválasztás** ténye, amely a képviselői mandátumot keletkezteti (konstituálja), továbbá a deklaratív aktusok, mint a **megbízólevél átadása**, (amellyel az illetékes választási bizottság igazolja a jelölt megválasztását), a **mandátumhitelesítés**, (amelyre az általános választásokat követően az Országgyűlés alakuló ülésén kerül sor), és a **képviselői eskü** letétele.[225]

b) Az országgyűlési képviselő megbízatásának **megszűnési eseteit** az Alaptörvény tartalmazza.[226] Eszerint a megbízatás az alábbi esetekben szűnik meg.

ba) Az **Országgyűlés megbízatásának megszűnése**, ami a képviselői megbízatás megszűnésének **általános esete**. A képviselő megbízatása tehát az új Országgyűlés alakuló üléséig tart.

bb) A **képviselő halála**, ami a képviselői tisztség betöltésének természetes megszűnési eseteként értékelhető. Ha a képviselő megbízatása emiatt szűnik meg, ennek tényét az ülést vezető elnök[227] jelenti be az Országgyűlésnek.

bc) Az **összeférhetetlenség kimondása**, amiről az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

bd) A **lemondás**. A képviselő a házelnökhöz benyújtott **írásbeli nyilatkozatával** lemondhat megbízatásáról. A lemondás érvényességéhez **elfogadó nyilatkozat nem** szükséges,[228] tehát a képviselő önállóan dönthet mandátuma megszüntetéséről. A képviselő megbízatása a lemondás benyújtásával szűnik meg, amelynek tényét az ülést vezető elnök haladéktalanul bejelenti az Országgyűlésnek.

be) Ha a **megválasztásához szükséges feltételek már nem** állnak fenn. Ennek alapján megszűnik annak a képviselőnek a megbízatása, aki már **nem magyar** állampolgár, aki **jogerős** ítélet alapján **szabadságvesztés** büntetését tölti, aki jogerős ítélet alapján büntetőeljárásban elrendelt intézeti **kényszergyógykezelését** tölti, továbbá akit **bíróság** a választójogból a választójog gyakorlásához szükséges **belátási képességének** csökkenése vagy hiánya miatt **kizárt**, valamint aki **közügyek** gyakorlásától **eltiltás** hatálya alatt áll. A szükséges feltételek fenn nem állásáról bármely képviselő írásbeli indítványára – a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság véleményének kikérése után – az indítvány kézhezvételétől számított harminc napon belül a parlament a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz.[229]

bf) Ha **egy éven keresztül nem vesz részt** az Országgyűlés munkájában, vagyis az Alaptörvény a parlamenti munkától való egyéves távolmaradást a képviselői megbízatás megszűnésével szankcionálja. A megbízatás akkor szűnik meg, ha a képviselő **egy éven keresztül egyetlen esetben sem** vett részt az **Országgyűlés szavazásain**. Erről az Országgyűlés – bármely képviselő írásbeli indítványára, a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság véleményének kikérése után – az indítvány kézhezvételétől számított harminc napon belül a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával dönt.[230]

3. A képviselői összeférhetetlenség

Az összeférhetetlenség (inkompatibilitás) a **képviselői tisztség és törvényben meghatározott más pozíciók**, tisztségek, tagságok, foglalkozások **egyidejű betöltésének**, illetőleg meghatározott tevékenységek végzésének **tilalmát jelenti** a képviselői mandátum ideje alatt. Az inkompatibilitás olyan erkölcsi alapokon nyugvó közjogi intézmény, amelynek sajátos szabályozási elvei, céljai, valamint eljárási szabályai és szankciói vannak. Az összeférhetetlenségi szabályok hosszútávon

[224] Alaptörvény 2. cikk (1) bek.
[225] Vö. Kukorelli István: Az Országgyűlés. In: Alkotmánytan (szerk. uő.) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 318. o. „A deklaratív aktusok elmulasztásának is lehet jogvesztő következménye, ha például a képviselő megbízólevelét nem veszi át vagy nem nyújtja be, az esküt nem teszi le, őt úgy kell tekinteni, mint aki lemondott megbízatásáról." Uo.
[226] Alaptörvény 4. cikk (3) bek.
[227] Az ülést vezető elnök lehet a házelnök vagy az őt helyettesítő alelnök is.
[228] Ogytv. 100. § (2) bek.
[229] Ogytv. 101. §
[230] Ogytv. 102. §

meghatározzák a parlament összetételét,[231] a parlamenti képviselet tartalmát, jellegét, és legfontosabb **céljuk**, hogy biztosítsák a hatalom halmozásának, a funkciók összefonódásának és a parlamenti kontrollmechanizmus gyengítésének elkerülését.

A modern képviselői összeférhetetlenség legkorábban kialakult fajtája a hivatali összeférhetetlenség volt, amely **a képviselő más hatalmi ágaktól való függőségének megakadályozását** szolgálta. A parlamenti jog fejlődése során azonban a képviselői összeférhetetlenség szabályai jelentősen kiszélesedtek, meghaladták a hivatali összeférhetetlenség körét.[232] Az **összeférhetetlenség** napjainkban **egyrészt** a képviselők hatalmiszervezeti függetlenségének biztosítását, a hatáskörök és hatalmi pozíciók koncentrálásának megakadályozását, a hatalmi ágak elválasztásának garantálását hivatott szolgálni, mivel fontos követelmény, hogy az egyes államhatalmi ágak ne csak funkcionálisan legyenek egymástól elválasztva, hanem az egyik hatalmi ág tisztségviselője se tevékenykedhessen a másik hatalmi ág területén.[233] **Másrészt** az összeférhetetlenség törekszik megakadályozni a gazdasági és politikai pozíciók összefonódását, továbbá a nemkívánatos érdekérvényesítést és befolyásolást, valamint biztosítaniuk kell a törvényhozói munka függetlenségét, a nemkívánatos befolyásolásoktól való mentességet, a lelkiismeretes képviselői munka végzését.

Az **Alaptörvény** úgy rendelkezik, hogy sarkalatos törvény határozza meg azokat a **közhivatalokat**, amelyeket országgyűlési **képviselő nem** tölthet be, valamint **más összeférhetetlenségi eseteket is** megállapíthat.[234] Nem határozza meg viszont az összeférhetetlenség törvényi szabályozásának keretét, ezért a törvényhozó hatalom döntési szabadsága körébe tartozik annak megállapítása, hogy mely pozíciókat ítéli olyannak, amelynek a képviselői megbízatás melletti betöltése a képviselői függetlenség és a közélet tisztasága szempontjából aggályos, azaz a képviselői megbízatással összeegyeztethetetlen.[235] A **képviselői összeférhetetlenséget** az **Ogytv. szabályozza**: eszerint a **képviselői megbízatás** – főszabály szerint – **összeegyeztethetetlen minden más** állami, önkormányzati és gazdasági **tisztséggel vagy megbízatással**. A képviselő **más kereső foglalkozást nem** folytathat, és **egyéb tevékenységéért** – a tudományos, egyetemi vagy főiskolai oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet kivéve – **díjazást nem** fogadhat el.[236] Ez alól csak az jelent **kivételt**, hogy a **képviselő bizonyos kormányzati tisztséget** – vagyis miniszterelnöki, miniszteri, államtitkári, kormánybiztosi, miniszterelnöki biztosi, miniszterelnöki megbízotti vagy miniszteri biztosi tisztséget **– láthat el**, illetve az **Országgyűlés tisztségviselője lehet**.[237]

A **gazdasági összeférhetetlenség** további biztosítása érdekében az Ogytv. előírja,[238] hogy a képviselő nem lehet bizonyos **pénz-**

[231] Az összeférhetetlenségi intézmény és szabályozás jelentőségét az adja, hogy lényegileg az összeférhetetlenség a társadalom jelentős rétegeit megfosztja a parlamenti képviselői feladatok ellátásától, illetve az összeférhetetlenségi szabályok választási kényszerhelyzetet hoznak létre, amelyben az összeférhetetlen helyzetbe került képviselőnek választania kell parlamenten kívüli megbízatása, tisztsége, tevékenysége és parlamenti képviselői mandátuma között. Más esetekben – az abszolút összeférhetetlenség esetén – a képviselőnek nincs választási lehetősége, hanem az összeférhetetlenség megállapítása jogszabály alapján a képviselői mandátum elvesztését vonja maga után. Vö. az 1997. évi V. törvény indokolásának III. 2. pontjával.

[232] 30/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997. 130, 134 és köv.

[233] Vö. 1359/B/1990. AB határozattal. ABH 1991. 501, 503

[234] Alaptörvény 4. cikk (2) bek. 2. mondat

[235] „Az Országgyűlés a mindenkori társadalmi, politikai, gazdasági viszonyokat, erkölcsi szempontokat, történetileg kialakult megoldásokat figyelembe véve, azokat mérlegelve dönt az összeférhetetlenségi okok meghatározásáról.” 30/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997. 130, 135

[236] Ogytv. 80. § (1) bek. A képviselőnek a mezőgazdasági őstermelőként folytatott tevékenysége nem minősül kereső foglalkozásnak vagy díjazás ellenében folytatott egyéb tevékenységnek. Uo.

[237] Nem lehet viszont az Országgyűlés tisztségviselője és országgyűlési bizottság tagja a miniszterelnök, a miniszter, és az államtitkár képviselő. Ogytv. 80. § (3) bek.

[238] Vö. az Ogytv. 84. §-ával.

ügyi szervezetben[239] kizárólagos vagy többségi tulajdonos, vezető tisztségviselő vagy vezető állású munkavállaló, illetve **nem átlátható gazdálkodó szervezetben** tulajdonos vagy részvényes.[240] **Nem lehet továbbá** a képviselő az államháztartás alrendszeréből, uniós forrásokból vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó, egyedi döntés alapján természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek – ide nem értve a társasházat – számára nyújtott **támogatások odaítélése céljából létrehozott szerv vezetője**, **tagja**, illetve a szerv döntésének előkészítésében vagy meghozatalában **közreműködő** személy. Az is tiltott, hogy a képviselő a megbízatása alatt, illetve annak megszűnésétől számított két évig **részesedést szerezzen** olyan gazdálkodó szervezetben, amelyben a magyar vagy külföldi állam, helyi önkormányzat, helyi önkormányzati társulás vagy külföldi helyhatóság, párt, belföldi vagy külföldi vallási közösség közvetlen vagy közvetett kizárólagos vagy többségi befolyással rendelkezik.[241] A törvény e rendelkezésekkel is azt a célt szolgálja, hogy a képviselő a tevékenységét valóban a köz érdekében lássa el.

Az **egyéb összeférhetetlenségi** szabályok előírják, hogy a képviselő szakmai vagy üzleti ügyekben országgyűlési **képviselői minőségre nem** hivatkozhat, valamint képviselői megbízatásának felhasználásával jogosulatlanul bizalmas információkat nem szerezhet, illetve nem használhat fel,[242] de az **összeférhetetlenséget** ezek alapján **csak megállapítani** lehet, **kimondani** azonban **nem**.[243] **Ki kell mondani** viszont az **összeférhetetlenségét** annak a képviselőnek, **akit** – képviselői megbízatásának ideje alatt – **bűntett miatt jogerősen** elítéltek,[244] továbbá akinek az állammal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – **köztartozása** áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi.[245] E rendelkezés célja, hogy az országgyűlési képviselőkhöz méltatlan magatartást tanúsítókat megfosszák a mandátumuktól, illetve megakadályozzák, hogy a mandátumra méltatlan személyek képviselők lehessenek.

Az összeférhetetlenségi szabályokat kiegészíti az a törvényi rendelkezés, amely **bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységeket** határoz meg.[246] Emellett a képviselő –

---

239 Ez a tőkepiacról szóló törvény szerinti pénzügyi ágazatban működő pénzügyi szervezet.

240 Az átlátható szervezet fogalmát a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 1. pontja határozza meg.

241 Vö. az Ogytv. 85. §-ával.

242 Ide sorolható az a rendelkezés is, hogy az országgyűlési képviselő képviselői megbízatásával összefüggésben nem fogadhat el olyan ajándékot vagy más ingyenes juttatást, amely a mindenkori képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét meghaladja. A képviselői tiszteletdíj 1/12-ed részének megfelelő értékhatárt meghaladó értékű ajándékokról és ingyenes juttatásokról a képviselő – a vagyonnyilatkozata részeként – kimutatást köteles vezetni. A korlátozás nem vonatkozik a képviselőnek az Országgyűléstől, saját pártjától vagy képviselőcsoportjától, a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványtól a képviselői munkájának ellátásához szükséges vagy azzal szoros összefüggésben lévő juttatásokra és ingyenes használatba kapott dolgokra. Ezekről azonban a képviselő – a vagyonnyilatkozatának részeként – szintén kimutatást köteles vezetni. Az ingyenesen használatba kapott dolgok a megbízatás megszűnését követően nem kerülhetnek ingyenesen a képviselő vagy a közeli hozzátartozója tulajdonába vagy további használatába. Ogytv. 87. §

243 Ilyen esetben tehát összeférhetetlenség miatt a mandátum nem szüntethető meg, de az Országgyűlés az összeférhetetlenség megállapításának tényét nyilvánosságra hozza. Vö. a HHsz. 152. § (4) bekezdésével.

244 Kivéve, ha a közügyek gyakorlásától eltiltották, mert ez – a megválasztásához szükséges feltételek fenn nem állása miatt – a mandátumot önmagában megszüntető ok.

245 Ogytv. 88. §. Erről az összeférhetetlenségről a jogerős ítéletet hozó bíróság vagy jogerős határozatot hozó hatóság haladéktalanul tájékoztatja a házelnököt. Ogytv. 91. § (3) bek.

246 Az Ogytv. 89. §-a szerint a képviselő a házelnöknek köteles bejelenteni minden, összeférhetetlenség alá nem eső önálló vállalkozását, gazdasági társaságban, szövetkezetben fennálló részesedését (tagsági viszonyát), e szervezetekben betöltött vezető tisztségviselői megbízatását, felügyelő bizottsági tagságát, továbbá bizalmi vagyonkezelési jogviszony alapján fennálló vagyonrendelői, vagyonkezelői illetve kedvezményezetti jogállását. Szintén be kell jelentenie alapítványát, alapítványkezelő testületében fennálló

vagyoni és jövedelmi viszonyainak ellenőrizhetősége érdekében – a megbízatása keletkezését követő harminc napon belül, majd azt követően minden évben január 31-ig, valamint a megbízatásának megszűnését követő harminc napon belül **vagyonnyilatkozatot** köteles tenni.[247] A bejelentési és a nyilatkozattételi kötelezettségnek az összeférhetetlenségen túlmutató rendeltetése van, mivel ez az előírt adatszolgáltatási kötelezettség – az Alkotmánybíróság megállapítása szerint – **a képviselő vagyoni, jövedelmi viszonyainak átláthatóságát hivatott biztosítani**.[248]

A **vagyonnyilatkozat nyilvánosságra hozatala** a választópolgárok számára **átláthatóvá és ellenőrizhetővé** teszi a képviselők vagyoni és érdekeltségi viszonyait, ezáltal eszköze a képviselők – és rajtuk keresztül az Országgyűlés – tevékenységébe vetett bizalom megerősítésének. Éppen ezért a **törvény szankcionálja a nyilatkozat elmulasztásának eseteit**: a benyújtás elmulasztása esetén – a benyújtásig – a képviselő javadalmazásban nem részesülhet, képviselői jogait nem gyakorolhatja. A vagyonnyilatkozat-tétel elmulasztásának tényét az Országgyűlés állapítja meg.[249]

Az összeférhetetlenséggel kapcsolatos **eljárási szabályok** szerint az országgyűlési képviselő a mandátuma érvényességének megállapításától vagy az összeférhetetlen helyzet keletkezésétől, illetőleg annak a képviselő tudomására jutásától – a házelnök és az alelnök az e tisztségbe való megválasztásától – számított **harminc napon belül köteles** a vele szemben fennálló **összeférhetetlenségi okot megszüntetni**, illetőleg megszüntetését kezdeményezni. Ennek megtörténtéig a képviselői megbízatásából eredő **jogait nem gyakorolhatja** és javadalmazásra sem jogosult. **Ha** a képviselő e kötelezettségének **nem tesz eleget**, bármely képviselő indítványára az **Országgyűlés** – a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság véleményének kikérése után – **tizenöt napon belül határoz** az összeférhetetlenség kimondásáról.[250]

Az Országgyűlés **bármely képviselő indítványára** – a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság véleményének kikérése után – **tizenöt napon belül** határoz az összeférhetetlenség kimondásáról. Összeférhetetlenségre vonatkozó **bejelentést bárki** tehet **írásban** a házelnöknél. A bejelentésben pontosan **meg kell jelölni**, hogy mely képviselővel szemben és milyen összeférhetetlenségi ok merült fel; mellékelni kell az összeférhetetlenségi ok megállapításához szükséges bizonyítékokat is.[251] Az eljárás kezdeményezése esetén az ügyet a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság 30 napon belül kivizsgálja. Erre tagjai sorából – sorsolással – háromtagú vizsgálati testületet hoz létre.[252] Az összeférhetetlenségi üggyel összefüggésben a bizottság, illetve a vizsgálati testület által kért adatokat a képviselő és

tagságát, civil szervezetben fennálló tagsági viszonyát, továbbá e szervezetek jogszabályban vagy alapszabályban meghatározott legfőbb, illetve ügyintéző és képviseleti szervében betöltött tisztségét, köztestületben fennálló tagságát, valamint köztestület jogszabályban vagy alapszabályban meghatározott legfőbb, illetve ügyintéző és képviseleti szervében betöltött tisztségét.

[247] A képviselő saját nyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének a nyilatkozatát is. A vagyonnyilatkozat formáját az Ogytv. 1. számú melléklete tartalmazza.

[248] „A mandátum keletkezésekor és megszűnésekor tett vagyonnyilatkozat, valamint a bejelentési kötelezettség teljesítése teszi lehetővé az összeférhetetlenségi szabályok betartásának, valamint annak ellenőrzését, hogy a képviselő e pozícióját nem arra használja-e fel, hogy meg nem engedett anyagi előnyhöz jusson, vagy családját ilyen előnyhöz juttassa.” 30/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997. 130, 144

[249] A vagyonnyilatkozatokról és a bejelentési kötelezettség alá tartozó tevékenységekről a nyilvántartást a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság vezeti. Ogytv. 94. § (1) bek.

[250] Ogytv. 91. § (1) és (2) bek.

[251] A bejelentésnek tartalmaznia kell a bejelentő személyazonosító adatait és aláírását. Hiányos bejelentés esetén a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság elnöke nem indítja meg a szükséges eljárást, de a kezdeményezésről tájékoztatja a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot. Ogytv. 91. § (4) bek.

[252] A bizottság elnöke nem lehet tagja a vizsgálati testületnek és a vizsgálati testület elnöke a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság alelnöke. Ogytv. 92. § (1) bek.

minden állami szerv haladéktalanul köteles rendelkezésre bocsátani.[253] Ha az Országgyűlés nem mondta ki az összeférhetetlenséget, a képviselővel szemben ugyanazon tények alapján nem lehet újabb összeférhetetlenségi eljárást kezdeményezni. Ha viszont az **Országgyűlés megállapítja az összeférhetetlenséget**, akkor ezzel egyidejűleg felszólítja a képviselőt, hogy azt **öt napon belül szüntesse meg**, vagy kezdeményezze az összeférhetetlenség megszüntetését, és ennek tényét jelentse be a házelnöknek. Az Országgyűlés egyúttal kimondja azt is, hogy **ha a képviselő nem szünteti meg**, nem kezdeményezi az összeférhetetlenség megszüntetését, illetve ha ennek tényét nem jelenti be a házelnöknek, akkor képviselői **megbízatása e határozat alapján**, az összeférhetetlenség megállapításától számított öt nap elteltével **megszűnik**. A Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság elnöke az összeférhetetlenség megállapításától számított öt nap elteltével bejelenti az összeférhetetlenség megszüntetését, illetve ennek kezdeményezését vagy ennek hiányát, aminek következtében a képviselő képviselői megbízatása az összeférhetetlenség megállapításától számított öt nap elteltével megszűnt.[254]

II. A képviselői tisztséggel összekapcsolódó jogok és kötelességek

1. A képviselői jogok és kötelességek

A képviselők jogai kapcsán különbség tehető a képviselőnek a **tisztsége gyakorlásához szükséges jogai**, illetőleg az olyan jogok között, amelyek kifejezetten a **képviselő sajátos helyzetét** (státuszát) **garantálják**. A képviselői tisztség gyakorlásához szükséges jogosítványok szoros összefüggésben állnak az Országgyűlés funkcióival – különösen a törvényhozási, ellenőrzési és választási funkciókkal –, vagyis lehetővé teszik és garantálják, hogy a parlamentet alkotó képviselők megfelelő módon vehessenek részt az Országgyűlés plenáris ülésén és bizottságaiban folyó tanácskozásban, valamint döntéshozatalban.[255] A **jogosítványok egy része** azonban **csak közösen gyakorolható**, vagyis **képviselőcsoportot**, **bizottságot**, vagy pedig **meghatározott számú képviselőt** megillető jogosítványról van szó. A képviselői tisztség gyakorlásához szükséges jogosítványok többféleképpen csoportosíthatók, részletes szabályaikat az Ogytv. és a határozati házszabályi rendelkezések tartalmazzák.

a) A **közreműködési és részvételi jogok** közé sorolható az a rendelkezés, hogy a képviselők joga – de egyúttal kötelessége is – az **Országgyűlés munkájában** való kezdeményező **részvétel**, és a parlament eredményes működésének elősegítése.[256] Amennyiben törvény kivételt nem tesz, az Országgyűlés tisztségeire, illetőleg bizottságaiba bármelyik képviselő **megválasztható**. Ide sorolható továbbá a képviselők **felszólalási** (beszéd-) **és szavazati joga** is. A beszédjog a felszólaláshoz, a parlamenti vitákban való részvételhez való jog, lehetőséget biztosít a képviselőnek véleménye kifejtésére,[257] ami a közügyek szabad parlamenti megvitatásához,[258] a demokratikus és racionális döntéshozatalhoz nélkülözhetetlen.[259]

[253] Az összeférhetetlenségi eljárást a HHsz. 131/A.-131/D. §-ai szabályozzák.

[254] Ha az Országgyűlés határozata alapján a képviselő megbízatása megszűnik, a képviselő köteles az összeférhetetlenség keletkezésétől a megbízatása megszűnéséig részére kifizetett javadalmazást az Országgyűlésnek visszafizetni. Ogytv. 93. § (3) bek.

[255] E jogosítványok részletesebb bemutatása az Országgyűlés működéséről szóló részben történik. Lásd e fejezet E) pontját.

[256] Vö. az Ogytv. 28. §-ával.

[257] Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Kiadó, Budapest 1998. 178. o.

[258] A közügyek szabad parlamenti megvitatása „nemcsak a törvényalkotási folyamatban, hanem a napirenden kívüli hozzászólásokban, a Kormány ellenőrzésének eszközein keresztül (pl. interpelláció), illetve – kis részben – a politikai vitanapokon keresztül valósul meg. A képviselő a meghozandó döntést nemcsak beszédjogának gyakorlása által befolyásolhatja, hanem más fontos eszközök is rendelkezésére állnak, mint például az Alaptörvényben biztosított törvénykezdeményezési joga, vagy a módosító indítvány benyújtására vonatkozó joga.” 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [25]

[259] „A szabad beszéd joga a képviselőknél közvetlenül a jogállásukból fakad, amelynek parlamenti feladataik ellátása zavartalanságára kell irányulnia: a parlamenti vitának tükrözni kell valamennyi, meghatározó társadalmi véleményáramlatot. A képviselői beszédjog így

b) Kiemelkedő jelentősége van a képviselők **tájékozódását és tájékoztatását biztosító jogoknak**, amelyek információt szolgáltatnak a képviselői feladat szakszerű ellátásához.[260] E körbe tartozik az **interpellációs jog**,[261] illetve a **kérdés** feltételének joga,[262] továbbá az **azonnali kérdés** lehetősége[263] – mint a parlamenti ellenőrzés klasszikus eszközei –, de itt kell megemlíteni azt a törvényi előírást is, amely szerint az **állami szervek kötelesek az országgyűlési képviselőket megbízatásuk ellátásában támogatni**, és részükre a munkájukhoz szükséges **felvilágosítást megadni**.[264] Az Ogytv. szabályozza azt is, hogy a képviselő a feladatai ellátásához szükséges **minősített adatokat** milyen módon ismerheti meg.[265] A **képviselői igazolvány** valamennyi közigazgatási szervhez, továbbá a közintézetekhez és közintézményekhez **belépésre jogosít**.[266]

c) A képviselők a **kezdeményezési és indítványozási jogaikkal** befolyást gyakorolnak a parlamenti tanácskozásra. E körbe sorolhatók a **jelölési és ajánlási jogok**, a törvény- és határozati javaslatok kezdeményezései, a módosító indítványok stb.

d) A **képviselők kötelesek** – többek között – az Országgyűlés szavazásain **jelen lenni**, kötelességük továbbá a plenáris üléseken, és annak a bizottságnak az ülésein részt venni, amelynek tagjai.[267] Képviselői **tevékenységüket** kötelesek az Alaptörvénynek és a **jogszabályoknak megfelelően végezni**,[268] valamint a határozati házszabályi rendelkezéseket betartani. Mentelmi jogukról – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhatnak le, de kötelesek a velük szemben folyó eljárásban a bíróságot vagy a hatóságot képviselői megbízatásukról tájékoztatni. Ha e tájékoztatás ellenére a képviselő mentelmi jogát megsértik, azt a képviselő köteles a házelnöknek haladéktalanul bejelenteni. Végül a képviselők – ahogy erről már volt szó – kötelesek a velük szemben fennálló **összeférhetetlenségi okot megszüntetni**, és az előírt **vagyonnyilatkozatot megtenni**.

2. A képviselők mentelmi joga

A mentelmi jog a képviselők sajátos helyzetét garantáló jogok közé sorolható. Az Alaptörvény rendelkezése szerint az országgyűlési **képviselőt mentelmi jog** illeti meg,[269] amely arra szolgál, hogy **a képviselőt** – tevékenysége zavartalan ellátása érdekében – különleges, **kétirányú védelemben részesítse**. A mentelmi jog nem minősül az Alaptörvényben szabályozott alapvető jognak, mivel jogi természetét tekintve eltér azoktól: a mentelmi jog az országgyűlési képviselői jogállásához fűződő jog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében, az Or-

a széles értelemben vett véleményszabadsággal áll kapcsolatban." Paczolay Péter alkotmánybírónak a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. Indokolás [113]

[260] „A képviselők feladatának egyik fontos része a végrehajtó hatalom ellenőrzése, amelynek megfelelő ellátásához nélkülözhetetlen a szükséges közérdekű információkhoz való hozzáférés." 34/2004. (IX. 28.) AB határozat. ABH 2004. 490, 498

[261] Alaptörvény 7. cikk (2) bek.

[262] Alaptörvény 7. cikk (1) bek.

[263] Ogytv. 43. § (1) bek. és HHsz. 125. § (1) bek.

[264] Ogytv. 98. § (1) bek. Ha a képviselő az Országgyűlés előtt beszámolásra kötelezett személytől a feladatkörébe tartozó olyan kérdéssel kapcsolatosan kér írásban tájékoztatást, amelyről a beszámolásra kötelezett személy törvény alapján az Országgyűlésnek beszámolni köteles, az Országgyűlés előtt beszámolásra köteles személy a tájékoztatást a kézhezvételt követő 15 napon belül, írásban adja meg.

[265] Ogytv. 98. § (2)-(3) bek.

[266] A képviselő – a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter által szabályozott módon – jogosult a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a rendvédelmi szervek és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve működésére szolgáló területre is belépni. E jogosultság gyakorlása nem eredményezheti az érintett szervek rendeltetésszerű működésének aránytalan sérelmét. Ogytv. 98. § (4) bek.

[267] Ogytv. 28. § (1)-(2) bek.

[268] Ez következik az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből, amely szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

[269] Alaptörvény 4. cikk (1) bek. A legtöbb alkotmánnyal ellentétben tehát a magyar Alaptörvényben a törvényhozó hatalom kapott felhatalmazást az Alaptörvényben deklarált mentelmi jog valamennyi anyagi és eljárási kérdésének szabályozására. Ez a szabályozási felhatalmazás azonban – az Alkotmánybíróság megítélése szerint – nem jelentheti azt, hogy a mentelmi jog törvényi koncepciója függetlenedhet az alkotmányos rend egészétől, és nem vezethet a mentelmi jog tartalmának a kiüresítésére, a parlamenti szólásszabadság alkotmánysértő korlátozására. 34/2004. (IX. 28.) AB határozat. ABH 2004. 490, 496

sággyűlés tagjaként megillető jogosultság.[270] A mentelmi jog **ba) a felelősségmentesség** (régebbi elnevezéssel felelőtlenség, vagy immunitás) **és bb) a sérthetetlenség** (inviolabilitás) értelmében nyújt garanciát,[271] de sajátos **bc) eljárási szabályok** is vonatkoznak rá.

a) A **felelősségmentesség** szerint a képviselő bíróság vagy hatóság előtt – képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt.[272] Az immunitás tehát a képviselő javára szóló **büntethetőséget kizáró ok**, amely a parlamenti tagság lejárta után is tart, azaz **végleges mentességet** ad. Az immunitás a képviselő parlamenti tevékenységének szabadságát és függetlenségét biztosítja, és így **egyidejűleg a parlament funkcióképességének alapját is jelenti**. E felelősségmentesség tehát a képviselőnek a képviselői minőségében végzett munkájára vonatkozik, és a volt képviselőt is megilleti, azaz **feltétlen és örök mentességet** biztosít.[273] Az immunitás tárgyi **korlátját** ugyanakkor a képviselő megbízatásának gyakorlása jelenti, ezért a **mentesség nem terjed ki** a képviselők **polgári jogi felelősségére** és **bizonyos bűncselekményekre**: a közösség elleni uszításra, a nemzeti jelkép megsértésére, a nemzeti szocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadására, és a minősített adattal visszaélésre.[274] A képviselő ellen azonban büntetőeljárás csak akkor indítható, illetőleg folytatható, ha az Országgyűlés a képviselő mentelmi jogát felfüggesztette, mert egyébként védi a sérthetetlenség intézménye.

b) A **sérthetetlenség** (inviolabilitás) ugyanis azt biztosítja, hogy a képviselő ellen **csak** az **Országgyűlés előzetes hozzájárulásával** lehet **büntetőeljárást**, valamint – a mentelmi jogról az adott ügyre vonatkozó önkéntes lemondás hiányában – szabálysértési eljárást **indítani** vagy **folytatni**, továbbá büntetőeljárásjogi **kényszerintézkedést** alkalmazni.[275] Ez alól pusztán **két eset** jelent **kivételt**: **egyfelől** a képviselő **bűncselekmény elkövetésének tettenérésekor** őrizetbe vehető, vagy vele szemben más büntető-eljárásjogi kényszerintézkedés alkalmazható, **másfelől szabálysértés elkövetésének tettenérésekor** szabálysértési őrizetbe vehető, vagy vele szemben más szabálysértési kényszerintézkedés alkalmazható.[276] Az inviolabilitás – amely a képviselőt megválasztásától parlamenti tagsága végéig illeti meg – tulajdonképpen **a népképviseleti szerv privilégiuma**, **nem** pedig az **egyes képviselőé**; ez hivatott védeni a parlament összetételét a

[270] Olyan jog, amelyet bár a képviselő jogaként fogalmaz meg az Alaptörvény, az Országgyűlés védelmét is szolgálja más hatalmi ágakkal szemben. A mentelmi jog ugyan a képviselő személyes jogaként jelenik meg, e jogával a képviselő mégsem rendelkezhet. A mentelmi jog feletti rendelkezés, a mentelmi jog felfüggesztése a parlament joga. 65/1992. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1992. 289, 291 és köv.

[271] A szakirodalomban található olyan felfogás is, ami a képviselő mentelmi jogán belül az indemnitást (mint felelősségmentességet) és az immunitást (mint sérthetetlenséget) különbözteti meg. A magyar jogi nyelvben azonban a felelősségmentességre az immunitás, a sérthetetlenségre az inviolabilitás kifejezés használata tekinthető általánosnak. Vö. Kukorelli: Az Országgyűlés. 320. o. Az indemnitás a polgári korszakban a kormánynak adott felhatalmazás volt arra, „hogy az év egy részében az előző évre megállapított költségvetés alapján szedje az ország bevételeit és fordítsa azt az ország szükségleteire. Az angol jogrendszerben gyökerező jogintézmény alkalmazására akkor volt szükség, ha az ország következő évi költségvetése az év végéig nem készült el: a magyar alkotmányos gyakorlatban ugyanis országgyűlési felhatalmazás nélkül a kormány – korábban a király – nem szedhetett közterheket." Pomogyi László: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kéziszótár. M-érték Kiadó Kft., Budapest 2008. 466. o.

[272] Ogytv. 73. § (1) bek.

[273] 7/1997. (II. 28.) AB határozat. ABH 1997. 72, 75

[274] Ezek a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti bűncselekmények. A mentesség nem vonatkozik a korábbi – a 2013. június 30-ig hatályos – Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti közösség 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 bűncselekményekre sem. Ogytv. 73. § (2) bek.

[275] Ogytv. 74. § (1) bek.

[276] Ha a szabálysértési őrizet elrendelésének törvényben meghatározott feltételei fennállnak. Ogytv. 74. § (2) bek.

végrehajtó hatalom önkényes beavatkozásától és az esetleges változtatásoktól. Ezért a **sérthetetlenségről** a **parlament** jogosult **dönteni**, a **képviselő** – a szabálysértési eljárás kivételével – erről **nem mondhat le**, és e jogát mindenki köteles tiszteletben tartani.[277] Az inviolabilitás a képviselőnek **feltételes eljárási mentességet biztosít** a képviselői megbízatás idejére:[278] amíg az Országgyűlés nem függeszti fel a mentelmi jogot, a büntető – vagy szabálysértési – eljárás lefolytatása akadályba ütközik, ezért az **eljárás nem indítható meg**, illetve **nem folytatható**.

c) A mentelmi jog **felfüggesztésére** irányuló **indítványt** a vádirat benyújtásáig a **legfőbb ügyész**, azt követően, illetőleg magánvádas, pótmagánvádas ügyben a **bíróság** terjeszti elő a házelnökhöz. Az indítványt a képviselő **tettenérése esetén haladéktalanul** elő kell terjeszteni.[279] Szabálysértési ügyben a szabálysértési hatóság közvetlenül a képviselőt keresi meg azzal, hogy mentelmi jogáról önként lemondhat.[280] A képviselő mentelmi joga nem terjed ki a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokra.[281] A képviselő mentelmi jogát **mindenki köteles tiszteletben tartani** és a képviselőnek a vele szemben folyó eljárásban a bíróságot vagy a hatóságot – képviselői megbízatásáról – tájékoztatnia kell. Ha tájékoztatási kötelezettségének teljesítése ellenére a **képviselő mentelmi jogát megsértik**, a képviselő azt **köteles** a házelnöknek haladéktalanul **bejelenteni**.

Az **Országgyűlés elnöke** a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt, vagy a mentelmi jog megsértését kifogásoló bejelentést **haladéktalanul átadja** megvizsgálásra az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló **bizottságának**, és ezt az Országgyűlés következő ülésnapján bejelenti, valamint az érintett képviselőt tájékoztatja az átadásról.[282] A bizottság elnöke a mentelmi ügy tárgyalásáról, idejéről és helyéről köteles az érintett képviselőt és a volt képviselőt értesíteni. Ha a **képviselő** és a volt képviselő **megjelenik**, kérésére **meg kell őt hallgatni**, de a bizottság ülésén egyébként – kivéve a képviselő mentelmi joga megsértése tárgyában tartott ülést – nem lehet jelen.[283] A bizottság a mentelmi ügyeket **zárt ülésen** tárgyalja, és az ügy kézhezvételétől számított harminc napon belül[284] a mentelmi jog megsértése ügyében javaslatot tesz a házelnöknek, a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítvány tárgyában pedig határozati javaslatot nyújt be az Országgyűlésnek, amelyet a parlament **haladéktalanul megtárgyal**. A határozati javas-

[277] Ogytv. 78. §

[278] A mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg, de a képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg azzal az eltéréssel, hogy mentelmi jog felfüggesztéséről a Nemzeti Választási Bizottság határoz, és a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a Nemzeti Választási Bizottság elnökéhez kell benyújtani. Ogytv. 79. § (2) bek. „A sérthetetlenség joga tehát a volt képviselőt nem illeti meg, az csak a képviselőjelöltség és a képviselői megbízás időtartama alatt áll fenn." 7/1997. (II. 28.) AB határozat. ABH 1997. 72, 76

[279] Ogytv. 74. § (3) bek.

[280] A képviselő mentelmi jogáról történő nyolc napon belüli önkéntes lemondása esetén a szabálysértési hatóság az eljárás jogerős befejezésekor a mentelmi jogról történt lemondás tényéről, valamint az eljárás eredményéről a legfőbb ügyész útján tájékoztatja a házelnököt. Ha a képviselő a szabálysértési ügyben nyolc napon belül mentelmi jogáról nem mond le, a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt – a szabálysértési hatóság megkeresése alapján – a legfőbb ügyész terjeszti elő a házelnökhöz. Az eljárás lefolytatása alatt a képviselő bármelyik eljáró hatóság előtt, bármikor – legkésőbb az országgyűlési határozat meghozataláig – lemondhat mentelmi jogáról. Vö. az Ogytv. 74. § (4) bekezdésével.

[281] Ogytv. 75. §

[282] Ogytv. 77. § (1) bek. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló és a mentelmi jog megsértése miatti vizsgálat során a mentelmi jog felfüggesztésével és a mentelmi jog megsértésével összefüggő, a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság által kért adatokat a képviselő és minden állami szerv köteles haladéktalanul a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság rendelkezésére bocsátani. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló és a mentelmi jog megsértése miatti vizsgálat során átvett, illetve rendelkezésre bocsátott adatokat a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárás és a mentelmi jog megsértése miatti vizsgálat lezárulását követő harmincadik napon törölni kell. Ogytv. 77. § (2) bek.

[283] HHsz. 146. § (3) bek.

[284] E határidő számításánál az ülésszakok közé eső szünet és az adatbeszerzés időtartamát figyelmen kívül kell hagyni. HHsz. 146. § (6) bek.

lathoz módosító javaslatot nem lehet fűzni, arról az Országgyűlés vita nélkül határoz.[285] A határozathozatal előtt a bizottság előadója és az érintett képviselő 5-5 perces időtartamban felszólalhat. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntéshez a **jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata** szükséges. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntés csak arra az ügyre vonatkozik, amelyre az indítványt előterjesztették. A **mentelmi jog megsértése** miatti ügyben a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság legkésőbb a bejelentés házelnök általi átadásának időpontjától számított harminc napon belül **javaslatot** tesz a **házelnöknek**, aki a **szükséges intézkedést megteszi** és erről az Országgyűlést tájékoztatja.

3. A képviselők munkajogi és társadalombiztosítási helyzete, javadalmazása

A képviselők sajátos helyzetét biztosító **jogok másik csoportját** a munkajogi és társadalombiztosítási jogállással, valamint a javadalmazási rendszerrel összekapcsolódó jogosultságok jelentik. Ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket **hivatásszerűen** láthassák el, a függetlenségüket biztosító javadalmazásban kell részesülniük, amelynek összegét és körét – alaptörvényi felhatalmazás alapján – maga az Országgyűlés sarkalatos törvényben állapítja meg.[286]

a) Az országgyűlési **képviselő munkajogi és társadalombiztosítási helyzetét** az Ogytv. szabályozza, amely szerint a **képviselői megbízatás időtartama** – ideértve a képviselői megbízatás megszűnését követően biztosított ellátás időtartamát is – a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultság szempontjából **heti 40 órás foglalkoztatással járó munkaviszonyban töltött időnek**, illetve **nyugdíjra jogosító szolgálati időnek** számít.[287] Ettől még a képviselő **nem áll** – sem az Országgyűléssel sem a választókkal – **munkaviszonyban**, hanem megbízatása sajátos **közjogi jogviszonynak** minősül; a **képviselői tisztség** – mint sui generis alkotmányjogi tisztség – **betöltője**, és így a tisztséghez kapcsolt jogkör gyakorlója.

b) A képviselői **tiszteletdíj** a helyettes államtitkár illetményéhez kötötten kerül megállapításra. Eszerint a képviselő megbízatásának időtartamára **havonta tiszteletdíjra** jogosult, amelynek **összege megegyezik** a **helyettes államtitkárnak** a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott alapilletményéből, illetménykiegészítéséből, vezetői pótlékából álló **illetményének összegével**.[288] A képviselő – bizonyos kivételtől eltekintve – állami szervtől egyéb jogcímen díjazásban nem részesülhet.[289]

A képviselő esedékes tiszteletdíjának **összege** arányosan **csökken**, ha **igazolatlanul nem vesz részt** az Országgyűlés adott hónapban tartott ülésének – több ülés esetén üléseinek – napirendi javaslatában feltünte-

---

[285] HHsz. 147. §

[286] Az Alaptörvény ugyanis úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg; ennek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Vö. az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdésével.

[287] Ogytv. 97. § (1) bek. A képviselőt mandátuma igazolásától a munkáltató – a munkavállaló kérésének megfelelően – a képviselői megbízatásának időtartamára vagy annak egy részére köteles fizetés nélküli szabadságban részesíteni. Ha a képviselő a megválasztása előtt ügyész, kormányzati szolgálati jogviszonyban vagy közszolgálati jogviszonyban álló személy, közigazgatási szerv munkavállalója, a honvédek jogállásáról szóló törvény és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény szerinti jogviszonyban álló személy volt, a képviselői megbízatásának megszűnésétől számított harminc napon belül benyújtott írásbeli kérelmére őt képzettségének, végzettségének megfelelő munkakörbe kell helyezni. Ogytv. 96. § (3) bek. A munkaviszonyt a kormányzati szolgálati, közszolgálati, közalkalmazotti, valamint bírósági és ügyészségi jogviszony számításánál e jogviszonyban töltött szolgálati időnek kell beszámítani. A munkaviszonyt a honvédek jogállásáról szóló törvény, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény szerinti szolgálati jogviszony számításánál e szolgálati jogviszonyban töltött szolgálati időnek kell beszámítani. Ogytv. 97. § (1) bek.

[288] Ogytv. 104. § (1) bek. Az Ogytv. külön szabályozza a képviselőcsoport vezetőinek és az Országgyűlés tisztségviselőinek tiszteletdíját.

[289] Ogytv. 106. § (1) bek. A kivételt a házelnök, a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, a miniszterelnöki megbízott vagy a miniszteri biztos képviselő jelenti, aki kizárólag a képviselői tiszteletdíj 30%-ára jogosult. Ogytv. 106. § (2) bek.

tett **szavazásainak több mint egynegyedén**.[290] Szintén **arányosan csökken** a képviselő – ülésszakot követően esedékes első havi – tiszteletdíjának összege, ha a **bizottsági tag ülésszakonként** – ide nem értve a rendkívüli ülésszakot – a **bizottsági ülések több mint a felén**, de legalább három ülésen **igazolatlanul** nem vesz részt.[291]

c) A képviselő **juttatásai** és a képviselői tevékenységéhez kapcsolódó **támogatások** között megemlítendő a távolságarányos, az általa megjelölt gépkocsi rendszámára szóló, másra át nem ruházható, üzemanyagtöltő-állomáson felhasználható **üzemanyagkártya**, amelynek a használatára a képviselő jogosult.[292] Ha e jogosultságáról lemond, a belföldi közforgalmú közösségi közlekedési eszközök igénybevételi költségeinek megtérítésére jogosult. Emellett a képviselő ideiglenes **külföldi kiküldetése** idején a köztisztviselőkre irányadó **napidíjra és költségtérítésre** jogosult. Ha a képviselő nem rendelkezik budapesti lakóingatlannal, továbbá közeli hozzátartozója, vagy élettársa sem, akkor a képviselői megbízatásának időtartamára, kérelmére, az Országgyűlés Hivatala biztosítja számára a budapesti lakóház vagy **lakás használatát**.[293]

A fentieken túlmenően a képviselő a választókerületének székhelyén vagy a **választókerületében** általa meghatározott településen a képviselői tevékenységének ellátására alkalmas **önálló iroda** használatára jogosult.[294] A törvény biztosítja azt is, hogy a **képviselő tevékenységét** az Országgyűlés Hivatala által finanszírozott **személyek segítsék**.[295]

A képviselő az Országgyűlés Hivatalán keresztül jogosult térítésmentesen igénybe venni a képviselői tevékenységének ellátásához szükséges **postai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat**, jogosult továbbá havonta legfeljebb a mindenkori minimálbér 30%-ának megfelelő összeg erejéig **mobiltelefon szolgáltatást** igénybe venni, amelyhez az Országgyűlés Hivatala biztosít megfelelő készüléket. Az Országgyűlés Hivatala biztosítja a képviselő számára a minősített elektronikus aláírás használatának lehetőségét és feltételeit, valamint térítésmentesen igénybe veheti a Hivatal által működtetett **elemző**, **információs** és **dokumentációs szolgáltatásokat**, illetve az Országgyűlés kiadványait és hivatalos dokumentumait.

Ha a képviselő megbízatása az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével ér véget, a volt képviselő további három hónapon keresztül a tiszteletdíjának a megbízatása megszűnését megelőző háromhavi átlagának megfelelő összegű ellátásra jogosult.[296]

---

[290] Ogytv. 107. § (1) bek. Ha az Országgyűlés a napirendi javaslatban előre feltüntetett szavazások – napirendi javaslatban jelzett – időpontjában nem határozatképes és a határozatképességet az ülést vezető elnöknek nem sikerül helyreállítania, akkor a bejelentés nélkül távol lévő képviselő esedékes tiszteletdíját a Házbizottság csökkentheti. A tiszteletdíj csökkentésének mértéke nem haladhatja meg a képviselő esedékes tiszteletdíjának harmadát. Ogytv. 107. § (2) bek.

[291] A bizottsági ülésen részt nem vevőnek kell tekinteni azt a képviselőt, aki bizottsági ülés – teljes vagy részbeni tartamára – eseti képviseleti megbízást adott. Ogytv. 107. § (4) bek. Ha az országgyűlési bizottság – legalább 24 órával korábban összehívott ülése – nem határozatképes és a határozatképességet a bizottság elnökének nem sikerül helyreállítania, akkor a távol lévő képviselő esedékes tiszteletdíját a Házbizottság csökkentheti, kivéve, ha a képviselő a bizottsági ülésről való távolmaradását az országgyűlési bizottság elnökének a bizottsági ülés kezdetéig bejelentette. A tiszteletdíj csökkentésének mértéke nem haladhatja meg a képviselő esedékes tiszteletdíjának harmadát. Ogytv. 107. § (3) bek.

[292] Ez a korábbi pénzben fizetendő választókerületi pótlék helyett illeti meg a képviselőt.

[293] Ennek részletes szabályozását lásd az Ogytv. 110. §-ában.

[294] Ez magában foglalja a megfelelő színvonalú irodai berendezést és felszerelést, az iroda működtetésével összefüggő kiadások biztosítását, valamint a képviselő által képviselői tevékenységének ellátásához térítésmentesen igénybe vehető helyhez kötött elektronikus hírközlési szolgáltatásokat (telefon, internet, műsorterjesztés, telefax). Vö. az Ogytv. 111. §-ával.

[295] Ogytv. 111. § (3) bek. Képviselő tevékenységét segítő alkalmazottként képviselő közeli hozzátartozója nem foglalkoztatható. Ogytv. 112. § (5) bek. Az alkalmazottak határozott idejű szerződéssel, a képviselő mandátuma alatt munkaviszonyban vagy polgári jogi jogviszonyban foglalkoztathatók. Ogytv. 112. § (4) bek.

[296] Kérelmére az ellátást egy összegben kell kifizetni. Ogytv. 119. § (2) bek. Nem jogosult az ellátásra a volt képviselő, ha a megbízatása megszűnését közvetlenül megelőző általános országgyűlési választáson mandátumot szerzett, illetve amíg a megbízatása megszűnését követően törvényben meghatározottak szerint nem tesz eleget vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségének.

III. A nemzetiségi szószólók

A **nemzetiségi szószólók** a **magyarországi nemzetiségek parlamenti képviseletének megvalósításában** működnek közre: a nemzetiségi **listát állító**, de azon **mandátumot nem szerző nemzetiséget képviselik** a parlamentben, azonban **nem** minősülnek **országgyűlési képviselőnek**. A szószóló a nemzetiségi **listán első helyen szereplő jelölt** lesz.[297] A szószólók **jogai és kötelezettségei egyenlők**, tevékenységüket a **köz és az adott nemzetiség érdekében** végzik, e tekintetben **nem utasíthatók**. Az Országgyűlés ülésén – ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti – **felszólalhatnak**, rendkívüli ügyben a napirendi pontok tárgyalását követően – a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott módon – szintén felszólalhatnak, de a **plenáris ülésen szavazati joggal nem** rendelkeznek,[298] mert **nem országgyűlési képviselők**. A **nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában** azonban a szószólók **szavazati joggal** vesznek részt, az **állandó bizottságok**, illetve a törvényalkotási bizottság **ülésein** pedig – az állandó bizottság, illetve a törvényalkotási bizottság elnökének döntése alapján, vagy ha erről a Házbizottság határoz – **tanácskozási joggal** vehetnek részt. A szószólók **kérdést** intézhetnek a Kormányhoz és a Kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó, a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben, de interpellációs joguk nincs. A szószólókat **mentelmi jog** illeti meg.[299] A szószóló nem lehet nemzetiségi önkormányzat elnöke vagy tagja.

A szószólók sok tekintetben az **országgyűlési képviselőkhöz hasonló jogokkal és kötelezettségekkel** rendelkeznek: munkajogi és társadalombiztosítási jogállásuk, valamint a javadalmazási rendszerük (tiszteletdíj, juttatások, támogatások) megegyezik a képviselőkével. Joguk és kötelességük kezdeményezően részt venni az Országgyűlés munkájában, elősegíteni annak eredményes működését, továbbá kötelesek részt venni az Országgyűlés ülésein, valamint annak az országgyűlési bizottságnak az ülésein, amelynek tagjai. A képviselők eskütételének, összeférhetetlenségének és vagyontételi kötelezettségének szabályai a szószólókra is vonatkoznak. A felszólalási és fegyelmezési előírásokat részben rájuk is alkalmazni kell. A **nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben** a szószólók is határozati javaslatot terjeszthetnek elő.[300]

E) Az Országgyűlés szervezete és működése

I. Az Országgyűlés szervezete

Az **Alaptörvény** az Országgyűlés szervezetét, belső felépítését **csak keretjellegűen** szabályozza, és csak meghatározott tisztségviselőket – a házelnököt, az alelnököket, a jegyzőket és a háznagyot –, továbbá egyes szerveket – a bizottságokat –, valamint bizonyos intézményeket – az országgyűlési képviselőcsoportot, illetve a parlamenti őrséget – nevesít.

1. Az Országgyűlés plenáris ülése (plénum)

Az **Országgyűlés** testületi szerv, ami azt jelenti, hogy **hatásköreit plenáris** (teljes) **ülésein gyakorolja**: a döntéseket – amelyeket a bizottságok készítenek elő – a plénum hozza. Az Országgyűlés tehát **döntési jogosítványait csak plenáris ülésein** gyakorol-

[297] Vjt. 18. §. A szószóló megbízatása megszűnik az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével, halálával, összeférhetetlenség kimondásával, lemondásával, ha a képviselők választásán már nem választható, vagy ha már nem szerepel a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként. Ogytv. 29/A. § (2) bek. Annak megállapításáról, hogy a szószóló a képviselők választásán már nem választható, már nem szerepel a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként, valamint az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés határoz.

[298] Ogytv. 29. § (2) bek.

[299] Ogytv. 29/A. § (1) bek. Erre a képviselők mentelmi jogára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

[300] Vö. az Ogytv. 29/A. § (6) bekezdésével.

hatja, vagyis a legfőbb népképviseleti szerv (mint testület) csak akkor működik, ha plenáris ülést tart, figyelemmel arra, hogy a bizottságok nem gyakorolhatják a teljes ülés hatáskörét.[301] Ezért az ülésezési rend a parlament működésének és tárgyalási rendjének lényeges eleme.[302] A parlament működésével kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy **olyan szabályok** megállapítása szükséges, amelyek egyrészt **biztosítják a többségi elv alkalmazásával** történő – de a kisebbség alkotmányos védelmét szem előtt tartó[303] – effektív, megalapozott és gyors **döntéshozatalt**, másrészt **elkerülhetővé** teszik **az obstrukciót**, vagyis a meglévő jogi eszközök formálisan jogszerű felhasználását abból a célból, hogy az adott téma tárgyalásának elnyújtásával ne születhessen döntés.[304] Ez azt jelenti, hogy az Országgyűlés plénuma olyan működési és tárgyalási rendet alkalmazzon, amelyik lehetővé teszi a napirenden lévő ügyek alapos megvitatását, az ellenzéki kritika és alternatíva megjelenítését, a közvélemény tájékoztatását, másfelől viszont meg kell akadályoznia a terméketlen, időhúzó vitákat, az obstrukció kibontakozását, és biztosítania szükséges a parlamenti többség számára a jogai érvényesítését.[305] Éppen ezért az Ogytv.-nek és a határozati házszabályi rendelkezéseknek garantálniuk kell a parlament szabályszerű működését, az ülések és viták zavartalan lefolyását, továbbá az ülések megzavarásának megakadályozását, a parlament tekintélyét sértő megnyilvánulások kiküszöbölését, valamint az ilyen magatartások elkövetőinek szankcionálását.

2. Az Országgyűlés tisztségviselői

Az Országgyűlés tisztségviselői a **parlamentnek** azok a **tagjai**, akiket az Országgyűlés a saját funkciószerű működésének biztosítása érdekében, **meghatározott feladatok ellátására** megválaszt.[306] Az **Országgyűlés tisztségviselői** az Országgyűlés **elnöke** (házelnök), az **alelnökök**, a **jegyzők** és a **háznagy**.[307] Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztását az Alaptörvény írja elő,[308] de azt nem határozza meg, hogy az elnök mellett **hány alelnöki**, illetve **jegyzői** tisztség kerüljön betöltésre. Az erre vonatkozó megállapodás a parlamenti pártok képviselőcsoportjainak **politikai megegyezésétől függ**, amely az alakuló ülést előkészítő pártközi tárgyalásokon születik meg.

a) Az Országgyűlés elnöke (házelnök)

Az Országgyűlés tisztségviselői közül kiemelkedő szerepe van az Országgyűlés elnökének, mivel **kiterjedt jogosítványokkal** rendelkezik.[309] A házelnök **biztosítja** az Országgyűlés jogainak gyakorlását, **gondoskodik** az Országgyűlés tekintélyének megóvásáról, az Országgyűlés rendjének és biztonságának fenntartásáról, valamint az Országgyűlés munkájának megszervezéséről. **Feladatai** közé tartozik az **Országgyűlés képviselete**,[310] az **Országgyűlés összehívásá-**

[301] Kiss László alkotmánybírónak a 4/1999. (III. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása. ABH 1999. 52, 71. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az Országgyűlés – mint plénum – törvényben vagy határozati házszabályi rendelkezésekben bizonyos döntési hatáskört adhasson a bizottságoknak.

[302] Vö. a 12/2006. (IV. 24.) AB határozattal. ABH 2006. 234, 251

[303] Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy az alkotmányos keretek között működő parlamenti többségi demokrácia elválaszthatatlan része és egyben az alkotmánybíráskodás szempontja, hogy a kisebbség alkotmányos védelemben részesüljön, ha a többség az alkotmány kereteit túllépi. 66/1997. (XII. 29.) AB határozat. ABH 1997. 397, 409

[304] 66/1997. (XII. 29.) AB határozat. ABH 1997. 397, 409

[305] Vö. Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 232. o.

[306] Szente Zoltán: Az Országgyűlés. Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 746-747. o.

[307] Vö. az Ogytv. 1. §-ával.

[308] „Az Országgyűlés tagjai sorából elnököt, alelnököket és jegyzőket választ." Alaptörvény 5. cikk (2) bek. E tisztségek – szemben a háznaggyal – alkotmányos alapon nyugszanak, vagyis e tisztségviselőket az Országgyűlés köteles megválasztani, míg más tisztségek létrehozása a parlament döntésén múlik. Szente: Az Országgyűlés. 747. o.

[309] A házelnök közjogi méltóság is, mert számára az Alaptörvény olyan egyéb alkotmányos funkciókat is megállapít, amelyek az államfői, és nem a törvényhozó hatalomhoz kötődnek. Vö. Szente: Az Országgyűlés. 747. o.

[310] A házelnök képviseli az Országgyűlést más állami szervekkel, civil és egyéb szervezetekkel való kapcsolatban, továbbá a nemzetközi kapcsolatokban, és

val és vezetésével kapcsolatos teendők ellátása,[311] a **bizottságok működésének összehangolása,**[312] a **rendészeti jog** gyakorlása,[313] **kinevezési** és **munkáltatói jogok** gyakorlása,[314] továbbá a parlament **költségvetésével** kapcsolatos teendők,[315] valamint **egyéb igazgatási teendők** elvégzése.[316] Ellátja továbbá mindazokat a feladatokat, amelyeket számára az Alaptörvény, a házszabályi rendelkezések, más törvény, illetve országgyűlési határozat előírnak. A házelnök **jogosult** – az Alaptörvényben meghatározott esetekben – a **köztársasági elnök helyettesítésére**,[317] de a parlament elnöke alkotmányjogilag nem tekinthető helyettes, vagy ideiglenes köztársasági elnöknek.[318] Ennek megfelelően a parlamenti elnökkel szemben **alkotmányos elvárás a pártokfelettiség**, a **semlegesség** és az **objektivitás**.[319]

b) Az Országgyűlés alelnökei

Az Országgyűlés elnökét az elnöki feladatok végrehajtásában az Országgyűlés alelnökei – a **házelnök által meghatározott rendben – helyettesítik**. Az Országgyűlés az **alelnökök sorában törvényalkotásért felelős alelnököt is** választ. Ha a házelnök megbízatása megszűnik, vagy a házelnök tartós akadályoztatásakor – kivéve, ha a házelnök a köztársasági elnököt helyettesíti[320] – az új

közvetlenül felügyeli az Országgyűlés nemzetközi tevékenységét és meghatározza annak szabályait. Közjogi feladataiból adódóan képviseli Magyarországot a külföldi partnerekkel folytatott tárgyalások során, továbbá az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően összehívja az európai uniós politika országgyűlési egyeztetésére az Európai Uniós Konzultációs Testületet. Ogytv. 2. § (2) bek. a)-d) pont

311 Az Országgyűlés elnöke hívja össze az Országgyűlés ülésszakát – ezen belül az egyes üléseket –, megnyitja és részrehajlás nélkül vezeti, majd berekeszti az üléseket, engedélyezi a felszólalásokat, ügyel a házszabályi rendelkezések betartására, kihirdeti a szavazás eredményét, ügyel az ülések rendjére. Az üléseken a tanácskozási rend érdekében bármikor felszólalhat, de ha az ügy érdemében kíván szólni, az elnöki teendőket köteles átadni. Ogytv. 2. § (2) bek. e) és f) pont, illetve (3) bek. a) pont

312 Tanácskozási joggal részt vehet bármelyik bizottság ülésén, elnököl a Házbizottság ülésein, továbbá javaslatot tesz a bizottságok számára, elnevezésére, feladatkörére, tagjainak számára, az elnök, alelnök és tagok megválasztására és a személyükre vonatkozó változásra. Emellett előkészítés, illetőleg intézkedés céljából kiadja a hatáskörrel rendelkező bizottságnak az Országgyűléshez érkezett indítványokat és beadványokat. Ogytv. 2. § (2) bek. g), h) és i) pont, illetve (3) bek. b) pont

313 Rendészeti, illetve – az Ogytv.-ben meghatározott esetekben – fegyelmi jogkört gyakorol a tárgyalási rend, az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és az Országgyűlés méltóságának megőrzése érdekében. Irányítja az Országgyűlési Őrséget, kiadja az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatát. Ogytv. 2. § (2) bek. p) és q) pont

314 Kinevezi és felmenti a főigazgatót, valamint az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározott hivatali szervek vezetőit; az általa kinevezett vezető felett munkáltatói jogkört gyakorol. Ogytv. 2. § (2) bek. k) pont

315 Jóváhagyja az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség költségvetésének tervezetét, és ellenőrzi az elfogadott költségvetés végrehajtását. Ogytv. 2. § (2) bek. m) pont

316 Házelnöki rendelkezésben megállapítja az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatát (SzMSz), illetve feladat- és hatáskörének gyakorlása során házelnöki rendelkezést adhat ki. Megteszi, illetve kezdeményezi az Országgyűlés biztonsága érdekében szükséges intézkedéseket, továbbá az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség vezetőinek utasítást adhat feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, az Országgyűlés Hivatalát, illetve az Országgyűlési Őrséget jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti, és fenntarthatja magának a jogot e szervek döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyására. Ogytv. 2. § (2) bek. l), n) és r) pont

317 „A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén az akadályoztatás megszűnéséig vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése esetén az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja." Alaptörvény 14. cikk (1) bek. A köztársasági elnök helyettesítése mellett az Alaptörvény további feladatokat és jogosítványokat határoz meg a parlament elnöke számára. Így kitűzi a köztársasági elnök választását [Alaptörvény 11. cikk (1) bek.], a miniszterelnökkel és az Alkotmánybíróság elnökével egybehangzóan jogosult megállapítani az Országgyűlés akadályoztatását, valamint a hadiállapot, a rendkívüli állapot és a szükségállapot államfő általi kihirdetésének indokoltságát [Alaptörvény 48. cikk (5) bek.]. Az Országgyűlés elnöke tagja a Honvédelmi Tanácsnak [Alaptörvény 49. cikk (1) bek.], és véleményadásra jogosult abban az esetben, ha az államfő a parlament feloszlatását tervezi [Alaptörvény 3. cikk (4) bek.].

318 Vö. 7/1990. (IV. 23.) AB határozattal. ABH 1990. 40, 41

319 Kukorelli: Az Országgyűlés. 309. o.

320 Ilyenkor az Országgyűlés elnökének feladatait az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el. Alaptörvény 14. cikk (3) bek. A köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Or-

házelnök megválasztásáig vagy az akadályoztatás megszűnéséig a házelnök feladat- és hatáskörét az **általa meghatározott sorrendben** az alelnökök látják el. A házelnököt helyettesítő **alelnök jogai és kötelezettségei a házelnökével azonosak**, **de** ez alól vannak **kivételek**: a háznagy megválasztására és felmentésére nem tehet javaslatot, kinevezési és munkáltatói jogkört nem gyakorolhat, házelnöki rendelkezést nem adhat ki, és nem irányíthatja az Országgyűlési Őrséget.

c) Az Országgyűlés háznagya[321]

A háznagy azokat a feladat- és hatásköröket gyakorolhatja, amelyeket a **házelnök** – az Országgyűlés Hivatala SzMSz-ében – részére **átad**, vagyis ennyiben **helyettesíti** a **házelnököt**. **Nem adhatók** azonban **át** az ülésszak és az ülések összehívásával, a plénum és a Házbizottság ülésének vezetésével, az országgyűlési bizottságok működésével, a kinevezési és javaslattételi jogkörökkel és a házelnöki rendelkezés kiadásával összefüggő hatáskörök.[322] A háznagy a **házelnök irányítása alatt** végzi munkáját. Háznaggyá **országgyűlési képviselő vagy** olyan – **képviselői megbízatással nem** rendelkező – személy választható, aki **megfelel a közszolgálati jogviszony létesítésére** vonatkozó feltételeknek. Személyére a házelnök tesz javaslatot. A háznagyot mentelmi jog illeti meg,[323] továbbá szigorú összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak rá.[324]

d) Az Országgyűlés jegyzői

Az Országgyűlés ülésén – az Országgyűlés elnöke által meghatározott sorrendben – egyidejűleg két jegyző teljesít szolgálatot, akik közül lehetőleg egyik a kormánypárti, másik az ellenzéki országgyűlési képviselőcsoporthoz tartozik.[325] Az Országgyűlés jegyzőinek tevékenysége alapvetően a plenáris üléshez kapcsolódik: **közreműködnek az Országgyűlés ülésének vezetésében**, segítik az ülést vezető elnök munkáját, figyelemmel kísérik az ülésteremben történteket, szükség esetén figyelmeztetik az elnököt a képviselők felszólalási szándékára, illetve az ülés rendjét befolyásoló eseményekre.[326] Emellett a kézfelemeléssel történő szavazásnál – amennyiben szükséges – **összeszámolják a szavazatokat**, a titkos szavazásnál szavazatszámláló bizottságként járnak el. A jegyzők **olvassák fel** az országgyűlési iratokat, eskütételnél előolvassák a magyar nyelvű eskü szövegét, továbbá **vezetik** a felszólalásra jelentkezett képviselők, illetve a nemzetiségi szószólók névsorát, jelzik a beszédidő lejártát, valamint **hitelesítik** az Országgyűlés szó szerinti jegyzőkönyvét.

---

sággyűlés a házelnök javaslata alapján határoz. Ogytv. 3. § (3) bek.

[321] Az Ogytv. általános indokolása szerint az első népképviseleti parlament megalakulásától kezdve egészen 1949-ig folyamatosan háznagyok segítették az Országgyűlés munkáját, akik képviselők voltak.

[322] Vö. az Ogytv. 4. §-ához fűzött indokolással. A háznagy képviselheti az Országgyűlést, illetve Magyarországot, továbbá indítványokat és beadványokat adhat ki intézkedés céljából az illetékes parlamenti bizottságoknak, megteheti, illetve kezdeményezheti az Országgyűlés biztonsága érdekében szükséges intézkedéseket, valamint az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség vezetőinek utasítást adhat feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, illetve ezeket jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti. Vö. az Ogytv. 4. § (1) bekezdésével.

[323] A mentelmi jogra a képviselők mentelmi jogára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

[324] A háznagy – a képviselői megbízatás kivételével – más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. A háznagy javadalmazása – amennyiben képviselő – megegyezik az alelnök javadalmazásával. Ha nem képviselő, akkor a javadalmazása a miniszternek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényben meghatározott alapilletményéből, illetménykiegészítéséből, vezetői pótlékából álló illetményének összegével, továbbá a miniszter részére jogszabályban biztosított egyéb juttatással egyezik meg. A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárásra a képviselők vagyonnyilatkozatával kapcsolatos eljárásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ogytv. 4. § (5)-(7) bekezdéseivel.

[325] Ha a jegyzők az Országgyűlés ülésén nem állnak kellő számban rendelkezésre, az ülést vezető elnök más országgyűlési képviselőt kér fel a jegyzői feladatok ellátására. Ogytv. 5. § (3) bek.

[326] Soltész (szerk.): i.m. 43. o.

3. A Házbizottság

A Házbizottság a képviselőcsoport-vezetők nevének bejelentésével, valamint a házelnök és az alelnökök megválasztásával alakul meg: **elnöke** a **házelnök**, **tagjai** az **alelnökök**, a **képviselőcsoportok vezetői** és a **háznagy**, vagyis e szerv létrehozásáról a parlament külön nem szavaz.[327] E grémium az **Országgyűlés** fontos **döntés-előkészítő szerve**, amely azonban nem a különböző indítványok megvitatásának a fóruma, hanem alapvetően a parlament zavartalan működését, az ehhez szükséges megegyezést hivatott biztosítani.[328] Ebből adódóan alapvető **feladatai** elsősorban **előkészítő és konzultatív-egyeztető** jellegűek: a **parlamenti munka tervezése**, a plenáris ülés napirendi javaslatának megállapítása és lefolyásának meghatározása érdekében közreműködik az Országgyűlés folyamatos működésének biztosításában, és a **képviselőcsoportok** (frakciók) **közötti egyeztetést** végzi. Ezért rendkívül fontos **javaslattételi jogai** vannak a tanácskozások munka- és napirendjének kialakítására, a törvényjavaslatok és egyéb indítványok bizottsági tárgyalásának előkészítésére, az Országgyűlést érintő legfontosabb személyi döntések előzetes egyeztetésére, továbbá egyezteti az Országgyűlés működésével kapcsolatos vitás kérdéseket.[329]

A Házbizottság ülését a **házelnök hívja össze és vezeti**, de a parlament plenáris ülésének ideje alatt az ülést vezető elnök is összehívhatja a Házbizottságot. **Kötelező** az **összehívás**, ha ezt bármelyik képviselőcsoport vezetője kéri. A Házbizottságban **csak** a **képviselőcsoport vezetője** – akadályoztatása esetén megbízottja – **rendelkezik szavazati joggal**. Az ülésen a tagokon kívül csak a házelnök által meghívott személyek vehetnek részt, de ez alól van kivétel. Egyfelől a Kormány képviselője és a főigazgató (az Országgyűlés Hivatalának vezetője) állandó meghívottként tanácskozási joggal vehet részt az ülésen, másfelől a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke az ülésen szintén részt vehet.[330] A Házbizottság a **döntéseit egyhangúlag** hozza meg. Ennek hiányában meghatározott esetekben az Országgyűlés, egyébként az Országgyűlés elnöke dönt.[331] A Házbizottság a működési rendjét – a házszabályi rendelkezésekre tekintettel – maga határozza meg.[332]

4. Bizottsági elnöki értekezlet

Az Országgyűlés **sajátos szervét** jelenti a Bizottsági elnöki értekezlet, amelynek **fontos szerepe** van a **parlament munkájának koordinálásában**. A Bizottsági elnöki értekezlet **elnöke** a **házelnök**, **tagjai** az Országgyűlés **állandó bizottságainak elnökei**, a **törvényalkotási** bizottság elnöke, valamint a **nemzetiségeket** képviselő bizottság elnöke.[333] E grémium **áttekinti** az Országgyűlés munkarendjét, a Kormány törvényalkotási programját, a bizottságokat érintő feladatokat, továbbá **egyeztetést folytat** a bizottságok működésével kapcsolatos vitás kérdésekben, valamint **véleményezi** a bizottságok működését érintő javaslatokat.[334] A bizottsági elnöki értekezlet ülését a **házelnök hívja össze** és **vezeti**.[335] Az értekezlet határozatait **szótöbbséggel** hozza. **Határozatképességéhez** tagjai több mint felének, **tanácskozóképességéhez** tagjai több mint egyharmadának jelenléte szükséges.[336]

---

[327] A házbizottsági tagság az egyes tisztségekhez kötődik, a tisztségben bekövetkezett változás a bizottság összetételének automatikus változását eredményezi.
[328] Soltész (szerk.): i.m. 48. o.
[329] A részletes szabályokat lásd az Ogytv. 11. §-ában.
[330] A nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke kezdeményezheti a házelnöknél a Házbizottság összehívását annak érdekében, hogy a Házbizottság valamely napirendi pontot a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontként határozzon meg. A Házbizottság összehívásáról a házelnök dönt. Ogytv. 13. § (5a) bek.
[331] Lásd erről az Ogytv. 13. § (6) bekezdését.
[332] Ogytv. 13. § (8) bek.
[333] HHsz. 119. § (1) bek.
[334] HHsz. 119. § (2) bek.
[335] Az értekezlet szükség szerint ülésezik, de rendes ülésszakonként legalább három ülést tart. Bármelyik tag kezdeményezheti a házelnöknél az értekezlet ülésének összehívását. Az ülésen a tagokon kívül csak a házelnök által meghívott személyek vehetnek részt. A háznagy, a Kormány képviselője és a főigazgató állandó meghívottként tanácskozási joggal részt vehet az ülésen. HHsz. 119. § (3)–(4) bek.
[336] Az értekezlet ülésén az állandó bizottság, a törvényalkotási bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke – akadályoztatása esetén az általa

5. Az országgyűlési bizottságok

A parlamenti akaratképzési folyamat során a **bizottságok** – a képviselőcsoportokhoz hasonlóan – rendkívül **fontos szerepet** játszanak az Országgyűlés munkájában, különösen a **döntés-előkészítésben és ellenőrzésben**. A parlamenti munka egyre nagyobb érdemi része folyik a bizottságokban, itt formálódnak ki azok a szakmai és politikai álláspontok, amelyekről a plénum dönt, és itt jut hozzá a képviselő a munkájához szükséges információk legnagyobb részéhez.[337] A bizottságok kiemelkedő jelentőségét biztosítja az **Alaptörvénynek** az a rendelkezése is, hogy az Országgyűlés országgyűlési képviselőkből álló **állandó bizottságokat alakít**.[338]

Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy az országgyűlési **bizottságok vizsgálati tevékenységét**, a **bizottságok előtti megjelenés kötelezettségét sarkalatos törvény** szabályozza.[339] E rendelkezésből adódóan a **bizottságok vizsgálati**, ellenőrző **funkciója** tehát **az Alaptörvényből következik**, jóllehet ennek részletes szabályait sarkalatos törvényben kell megállapítani. Az Alkotmánybíróság szerint **a vizsgálatot végző parlamenti bizottságok** nem az igazságszolgáltatás, hanem az Országgyűlés részei, **a parlamenti ellenőrzés**, a kormányzati politikai felelősség megállapításának **eszközei**, valamint a közügyek megvitatásának és a közérdekű problémák feltárásának színterei.[340]

Az **Alaptörvény** a **bizottságok típusait nem** határozza meg. Az Ogytv. szerint az Országgyűlés országgyűlési bizottságként **a) állandó** bizottságokat, továbbá **b) törvényalkotási** bizottságot, valamint **c)** a **nemzetiségeket képviselő bizottságot** hoz létre, vagyis ezek létesítése törvényből adódó kötelesség a számára. Ezeken túlmenően létrehozhat **d) ideiglenes** (ad hoc) **bizottságokat**, amely lehet **da) vizsgálóbizottság** vagy pedig **db) eseti** bizottság.[341]

a) Az állandó bizottságok

Az Országgyűlés a **megalakulását követően** hozza létre állandó bizottságait, amelyek **megbízatása** általában **a parlament megbízatásának időtartamával** esik egybe, de az Országgyűlés állandó bizottságot egyébként bármikor létrehozhat, átalakíthat és megszüntethet.[342] Az állandó bizottságok **feladatköre** alapvetően a **kormányzat felépítéséhez** igazodik annak érdekében, hogy a szakmai-politikai kontrollt a képviselők a lehető legjobban megvalósíthassák és teljesíthessék. **Kötelező** létrehozni a **Mentelmi**, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot, valamint **alkotmányügyi** kérdésekkel, **költségvetéssel**, **külügyekkel**, **európai uniós ügyekkel**, **honvédelemmel**, **nemzetbiztonsággal**, **nemzetpolitikával** foglalkozó állandó bizottságot.[343] Az állandó bizottságok az Országgyűlés **kezdeményező, javaslattevő, véleményező**, – törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben – **ügydöntő**, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervei.[344] Az állandó bizottság egyes feladatai elvégzésére tagjai sorából **albizottságokat** hozhat létre.[345] Minden állandó bizottságnak

kijelölt alelnök vagy bizottsági tag – rendelkezik szavazati joggal. HHsz. 119. § (6) bek.

[337] „A bizottságokban történtek így nem választhatók el az Országgyűlés lényegi feladatellátásától, vagyis az Országgyűlésben való képviselet nem korlátozható a plenáris üléseken való aktív részvételre. A képviselő mandátuma tehát a bizottsági részvételre és munkára, azaz az ott folyó politikai akaratképzésre is szól." 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 206

[338] Alaptörvény 5. cikk (3) bek.

[339] Alaptörvény 7. cikk (3) bek.

[340] „A bizottsági tisztségviselők és tagok pártatlanságáról pedig általában azért nem lehet szó, mert leginkább a választásokon a parlamentbe jutott pártok képviselői alkotják a parlamenti bizottságokat." 50/2003. (XI. 5.) AB határozat. ABH 2003. 566, 577

[341] Ogytv. 14. §. E bizottságokon kívül alkalmanként jelölő bizottságok is alakulhatnak, amelyek egy-egy közjogi tisztségviselő választásához készítenek elő személyi javaslatokat.

[342] Ogytv. 16. § (3) bek.

[343] Ogytv. 16. § (2) bek. Mivel a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottságot az Alaptörvény 50. cikk (4) és (5) bekezdése nevesíti, ezért létrehozása nemcsak törvényi, hanem alkotmányi követelmény.

[344] Az állandó bizottság az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban megállapított hatáskörét gyakorolja. Ogytv. 15. § (1) bek.

[345] Az albizottság megalakításáról a bizottság elnöke az Országgyűlést haladéktalanul tájékoztatja. Az albi-

létre kell hoznia azt az **albizottságot**, amely a bizottság hatáskörébe tartozó **törvények végrehajtását**, társadalmi és gazdasági hatását, valamint a deregulációs folyamatokat figyelemmel kíséri. Az Országgyűlés az állandó bizottságot az Alaptörvény elfogadására, illetve módosítására irányuló javaslat, valamint törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat és jelentés **készítésére** kérheti fel.[346] Az állandó bizottság a feladatkörét érintő bármely kérdést – a parlament felkérése vagy saját elhatározása alapján – **megtárgyalhat**, és abban **állást foglalhat**, és állásfoglalását – a házelnöknek történő egyidejű megküldésével – bizottsági tájékoztatóban nyilvánosságra hozhatja.

Az állandó bizottságoknak **fontos szerepük** van az Országgyűlés számára készült **beszámolók**, **jelentések** országgyűlési tárgyalásában és elfogadásában is. Lehetőség van ugyanis arra, hogy ha az Alaptörvény, törvény vagy országgyűlési határozat az Országgyűlésnek történő beszámolási vagy jelentéstételi kötelezettséget ír elő, az Országgyűlés – a Házbizottság javaslatára – a beszámolóról vagy a jelentésről történő **határozathozatalra** állandó bizottságát kérhesse fel. Ez alól **kivételt** jelent az alapvető jogok biztosa, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke beszámolója, továbbá a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről és a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének vagy külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységének engedélyezése tárgyában hozott döntéséről készített beszámolója, valamint országgyűlési bizottság jelentése.[347]

Az **állandó bizottságok megalakítása** úgy történik, hogy ezek **számára**, **elnevezésére**, **feladatkörére**, képviselőcsoporthoz tartozó és független képviselő tagjainak számára a **képviselőcsoport-vezetők** – független képviselők véleményét is mérlegelő – **megállapodása** szerint, ennek **hiányában** a képviselőcsoport-vezetők indítványait összegezve, a **házelnök** tesz javaslatot az Országgyűlésnek.[348] A független képviselők a véleményüket – lehetőség szerint együttesen – a házelnöknek terjesztik elő. A bizottságokra vonatkozó, illetve a személyi javaslatról az Országgyűlés **vita nélkül** határoz.[349] A képviselőcsoport vezetője bizottsági tisztségre, tagságra az általa vezetett képviselőcsoporthoz tartozó képviselőt, vagy pedig a képviselőcsoportot megillető bizottsági tisztségre, illetve tagsági helyre független képviselőt jelölhet, de a független képviselőt csak annak előzetes egyetértésével jelölheti.[350] Az állandó bizottság munkájában bizottsági **tagként** lehetőség szerint **minden képviselőcsoportból annyi** képviselő vehet részt, **amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámaránynak** (a parlamenti erőviszonyoknak) **megfelel**. **Minden képviselő számára lehetővé** kell tenni, hogy **legalább egy állandó bizottság**, vagy a törvényalkotási bizottság, vagy pedig a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában részt vegyen.[351] Az **állandó bizottságnak csak országgyűlési képviselő** lehet a tagja.[352]

zottság működésének szabályaira – az albizottság eltérő rendelkezése hiányában – az állandó bizottság működésére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Ogytv. 21. § (1) és (3) bek.

[346] Ogytv. 15. § (2) bek.

[347] Vö. az Ogytv. 27/B. §-ával.

[348] Az állandó bizottságok elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására, a személyükre vonatkozó változásra, illetve a megüresedett hely betöltésére – a képviselőcsoport-vezetőknek a független képviselők véleményét is mérlegelő indítványa szerint – a házelnök tesz javaslatot az Országgyűlésnek. Ogytv. 18. § (2) bek. A bizottság elnökének, alelnökének és tagjainak felmentésére egyebekben a megválasztásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ogytv. 18. § (6) bek.

[349] Az állandó bizottságokra vonatkozó javaslatra csak az érintett képviselőcsoport vezetője tehet módosító javaslatot. A módosító javaslatról az Országgyűlés vita nélkül dönt. A személyi javaslathoz módosító javaslatot nem lehet benyújtani. Az Országgyűlés úgy is dönthet, hogy egy bizottságba több alelnököt választ. Ogytv. 18. § (4) bek.

[350] Ogytv. 18. § (5) bek.

[351] Ez alól csak az a képviselő jelent kivételt, aki a Kormány tagja, vagy államtitkár. Ogytv. 17. § (2) bek.

[352] Vö. az Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdésével. Az állandó bizottság elnökének, alelnökének vagy tagjának megbízatása megszűnik a megbízatásról való lemondással, a bizottság megbízatásának megszűnésével, a képviselői megbízatás megszűnésével, a képviselőcsoportból történő kilépésével vagy kizárásával, a képviselőcsoport általi visszahívásával, ha megszűnik az a képviselőcsoport, amelynek a tagja, ha független képviselőként képviselőcsoporthoz csatlakozik,

Az Országgyűlés úgy is határozhat, hogy **valamely bizottságba** mind a **kormánypárti** képviselőcsoport(ok), mind az **ellenzéki** képviselőcsoport(ok) **együttesen ugyanannyi** képviselőt jelölhetnek (**paritásos bizottság**). A Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságnak paritásos bizottságnak kell lennie. A bizottsági **tag** a bizottság **ülésein személyesen vagy helyettese útján** vesz részt. A tag távolléte esetére csak ugyanannak a bizottságnak a tagja számára adhat eseti – egyetlen bizottsági ülésre szóló – képviseleti megbízást. A helyettes jogai és kötelezettségei azonosak a bizottsági tagéval.[353]

b) A törvényalkotási bizottság

A törvényalkotási bizottság **nem** minősül **állandó bizottságnak**, de a parlament **speciális** feladatköréhez igazodik, ezért az Ogytv. külön rendelkezik róla. E grémium – az elnevezésének megfelelően – a parlament törvényalkotási hatáskörének gyakorlásában játszik kiemelkedő és meghatározó szerepet, vagyis az **Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során jár el**, annak javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben **meghatározott esetekben ügydöntő** bizottsága.[354] A törvényalkotási bizottság az állandó bizottságokban lezajló **részletes vitákat követően** az egyes bizottsági módosító javaslatokat és állásfoglalásokat **összegzi**, **biztosítja** a benyújtott módosító javaslatok és az elfogadásra kerülő **törvény koherenciáját**. Ezt a bizottságot az Országgyűlés szintén a megalakulását követően **köteles létrehozni**: a bizottság alelnökének és tagjainak személyéről az állandó bizottságok létrehozásával egyidejűleg határoz. A törvényalkotási bizottság elnökének személyéről – aki a parlament egyik alelnöke – az Országgyűlés a tisztségviselőinek megválasztásakor dönt.

A törvényalkotási bizottság szabályozása nagyrészt megegyezik az állandó bizottságokéval. Így a feladatkörét érintő bármely kérdést – az Országgyűlés felkérése vagy saját elhatározása alapján – megtárgyalhat, és abban állást foglalhat. A bizottság munkájában bizottsági tagként lehetőség szerint minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámaránynak megfelel. Létrehozatalára, az üléseken való helyettesítésre az állandó bizottságok szabályait kell alkalmazni. Egyes feladatai elvégzésére tagjai sorából albizottságokat hozhat létre.

c) A nemzetiségeket képviselő bizottság

A Magyarországon élő nemzetiségek – mint államalkotó tényezők[355] – országgyűlési képviseletével összefüggésben az Ogytv. külön – **speciális bizottságként** – nevesíti a **nemzetiségeket képviselő bizottságot**. E testület sajátossága abban áll, hogy tagjairól nem az Országgyűlés dönt, hanem a tagok – a törvény erejénél fogva – a **nemzetiségi listákon mandátumot szerző országgyűlési képviselők**, valamint a **nemzetiségi szószólók**.[356] A **nemzetiségeket képviselő bizottság** a nemzetiségek jogait, érdekeit érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve.[357] Ez a bizottság **állást foglal** a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról. A bizottság elnevezésére, feladatkörének kiegészítésére, elnökének, alelnökének személyére a házelnök – a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselők és a nemzetiségi szószólók indítványait mérlegelve – tesz

vagy független képviselő esetén a Házbizottság általi visszahívásával. Ogytv. 19. § (1) bek.

[353] A helyettesítés nem terjedhet ki a bizottsági elnöki és alelnöki jogok gyakorlására, és a helyettes egy bizottsági ülésen csak egy bizottsági tag helyettesítésére jogosult. Ogytv. 20. § (3) bek.

[354] A bizottság az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, valamint az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja. Ogytv. 21/A. § (1) bek.

[355] Alaptörvény XXIX. cikk (1) bek. Emellett az Alaptörvény preambuluma kinyilvánítja, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.

[356] Ogytv. 22. § (3) bek.

[357] A bizottság a törvényekben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, valamint az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja. Ogytv. 22. § (1) bek.

javaslatot az Országgyűlésnek, amelyről a parlament az állandó bizottságok létrehozásával egyidejűleg határoz.

A nemzetiségeket képviselő bizottságot az Országgyűlés az Alaptörvény elfogadására, illetve módosítására irányuló javaslat, valamint törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat és jelentés készítésére kérheti fel. E bizottság a feladatkörét érintő bármely kérdést – az Országgyűlés felkérése vagy saját elhatározása alapján – megtárgyalhat, és abban állást foglalhat, illetve bizottsági tájékoztatóban nyilvánosságra hozhatja. A bizottsági ülésen való helyettesítésre és az albizottságok létrehozására az állandó bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

d) Az ideiglenes (ad hoc) bizottságok

Az ideiglenes bizottságokat **aktuális ügyek kivizsgálására**, illetőleg **intézésére** hozzák létre, amelyek lehetnek **da) vizsgálóbizottságok**[358] **vagy db) eseti bizottságok**.

da) Az Országgyűlés – az Alaptörvényben megfogalmazott hatalommegosztás elvével összhangban[359] – bármely, az **Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében** felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására **vizsgálóbizottságot** küldhet ki. A vizsgálóbizottság – mivel tartalmát tekintve **kizárólag politikai felelősség megállapítását** végzi[360] – nem hozható létre egyedi jogi felelősség megállapítására, továbbá olyan ügyben, amely az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Nem terjedhet ki a vizsgálat olyan ügyre, amely a döntés előkészítésének szakaszában van, továbbá olyan ügy megvizsgálására, amely folyamatban lévő büntető-, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya.[361] Vizsgálóbizottság **létrehozását** a **képviselők egyötöde** kezdeményezheti.[362] E testület **tagja csak képviselő** lehet.[363] A vizsgálóbizottságot **paritásos elven** kell megalakítani.[364] A Kormány, illetve a Kormány vagy a Kormány tagja irányítása alatt álló központi államigazgatási szerv tevékenységét vizsgáló vizsgálóbizottság elnöke az érintett Kormány ellenzékéhez tartozó képviselő.[365]

A vizsgálóbizottság a vizsgálati tevékenységével összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező **személyt**, **szervet** vagy **szervezetet** a vizsgálati tevékenységében való **közreműködésre kötelezheti**. Az együttműködésre kötelezettet **adatszolgáltatási**, **megjelenési**, illetve **nyilatkozattételi kötelezettség** terheli. Ha az együttműködésre kötelezett e kötelezettségeinek nem tesz eleget, akkor erről az ülést vezető elnök – a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján – az Országgyűlés soron következő ülésén való bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot.[366]

A vizsgálóbizottság **tevékenységéről jelentést** készít, amelynek **tartalmaznia** kell a vizsgálóbizottság feladatát, a vizsgálóbizottság által alkalmazott eljárási rendet és vizsgá-

358 A vizsgálóbizottságra vonatkozó szabályozásról lásd Buksza Zsolt: A parlamenti vizsgálati jog egyes kérdései. Kodifikáció 2012. 1. sz. 94-98. o. http://kodifikator.hu/letoltes/category/3-2012-evi-i-szam

359 Alaptörvény C) cikk (1) bek.

360 Lásd erről Chronowski – Petrétei: i.m. 277-287. o.

361 Ez a rendelkezés a vizsgálóbizottság által gyakorolható vizsgálati jog szervi és tárgyi hatályának korlátja.

362 A vizsgálóbizottság létrehozatalára irányuló határozati javaslathoz nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani, amely a vizsgálóbizottság elnevezésére, a vizsgálat tárgyára vonatkozik. Ogytv. 24. § (3) bek.

363 A vizsgálóbizottság megalakítására egyebekben az állandó bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Vö. az Ogytv. 27. §-ával.

364 A vizsgálóbizottságokról lásd Petrétei József – Tilk Péter: A parlamenti vizsgálóbizottságok a magyar kormányzati rendszerben de lege lata és de lege ferenda. Magyar Jog 2001. 7. sz. 385-400. o., Szabó Zsolt: Parlamenti vizsgálóbizottságok. Patrocinium Kiadó, Budapest 2011

365 Ha a vizsgálat több Kormányt is érint, és az érintett Kormányok ellenzéke nem azonos, az elnöki teendőket az érintett Kormányok ellenzékéhez tartozó egy-egy képviselő mint társelnök látja el. A társelnökök a vizsgálóbizottság üléseit együttesen készítik elő, és váltakozó sorrendben vezetik. Egyéb elnöki teendőiket azonos jogkörrel – a társelnök tevékenységére is figyelemmel – egymással együttműködve látják el. Ogytv. 24. § (5) bek.

366 Ogytv. 25. §

lati módszereket, a vizsgálat során feltárt tényeket, bizonyítékokat, az együttműködésre kötelezettnek és a vizsgálóbizottság tagjának a bizottság ülésén tett észrevételeit a vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan, valamint a vizsgálóbizottság által **vizsgált üggyel kapcsolatos megállapításokat**, a szükséges **intézkedésekre** vonatkozó **javaslatokat**. A jelentést a bizottság elnöke készíti elő, és ennek **Országgyűlés elé terjesztéséről** – határozatával – a vizsgálóbizottság dönt. Az Országgyűlés a jelentést **megtárgyalja** és annak **elfogadásáról vagy elutasításáról határozatot** hoz. A jelentés, valamint az abban foglalt megállapítások bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg, mivel ezek politikai, és nem jogi felelősséget állapítanak meg. A jelentéssel, illetve a jelentés alapján elfogadott országgyűlési határozattal érintett személynek a jelentés rá vonatkozó megállapítására írásban tett észrevételeit az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni.

Megjegyzendő, hogy a vizsgálóbizottság kivételével az **országgyűlési bizottság** saját elhatározása alapján is **folytathat vizsgálatot** valamely feladatkörét érintő olyan ügyben, amelynek megvizsgálására az Országgyűlés vizsgálóbizottságot küldhetne ki. Az **állandó bizottság** vizsgálati tevékenységére főszabályként a vizsgálóbizottságnál előírt együttműködési kötelezettségre és a jelentés készítésére előírt rendelkezéseket kell alkalmazni. Az állandó bizottságon kívüli **egyéb országgyűlési bizottság** vizsgálati tevékenységére a vizsgálóbizottságra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók. Az egyéb országgyűlési bizottság vizsgálata során a vizsgálati tevékenységével összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező személyt, szervet vagy szervezetet a vizsgálati tevékenységében való közreműködésre kérhet fel.[367]

db) Az Országgyűlés **eseti bizottságot** alakíthat – a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt – **ügyeknek** – a határozatban megállapított ideig történő – **intézésére**. Ezek olyan ügyek lehetnek, amelyekre a **parlament kiemelt figyelmet** kíván fordítani, és úgy ítéli meg, hogy az nem oldható meg a már működő állandó bizottságok keretei között.[368] Az eseti bizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízatásának terjedelmét az Országgyűlés az eseti bizottság felállításakor határozza meg. Az eseti bizottság elnökének, tisztségviselőinek és tagjainak jelölésére és megválasztására az állandó bizottságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal, hogy az eseti bizottság **tagjainak legfeljebb a fele nem országgyűlési képviselő** is lehet – ami lehetőséget ad az adott ügy szakértőinek bevonására – a bizottság **nem képviselő tagjait** azonban **szavazati jog nem** illeti meg. A bizottság **elnöke és alelnöke csak képviselő** lehet, és a határozatképesség szempontjából a képviselő bizottsági tagokat kell figyelembe venni.[369]

II. Az Országgyűlés plenáris ülésezési és tárgyalási rendje

Az Országgyűlés **plenáris ülésezési rendje** a parlament **munkarendjét** jelenti. Az ülésezési rend meghatározása a hatékony parlamenti munka alapja, az effektív működés fontos formai követelménye, amely tervezhetővé, programozhatóvá teszi az Országgyűlés és a képviselők tevékenységét. A **tárgyalási rend** a tanácskozás és határozathozatal, valamint az ülés vezetésének alapvető szabályait öleli fel.

1. Az Országgyűlés ülésszakai és ülései

a) Az Országgyűlés évenként **két rendes ülésszakot** tart: minden év február elsejétől június tizenötödikéig, illetve szeptember elsejétől december tizenötödikéig.[370] Az ülésszak **ülésekből**, az ülés **ülésnapokból** áll.[371] Az Országgyűlés ülésszakait és ezen belül az egyes üléseket a **házelnök hívja össze**, mégpedig az **ülés napirendjére vonatkozó**

[367] Vö. az Ogytv. 27/A. §-ával.

[368] Soltész (szerk.): i.m. 56. o.

[369] Az eseti bizottság képviselő tagja képviseleti megbízást képviselő bizottsági tagnak adhat. Ogytv. 23. § (3a) bek.

[370] Ogytv. 32. §

[371] Az ülés összehívásakor jelezni kell az ülésnapok várható számát. Ogytv. 33. §

javaslat közzétételével, és ennek megküldésével meghívja az Országgyűlés ülésén tanácskozási joggal rendelkező személyeket.[372] A házelnök – a Házbizottság állásfoglalására is tekintettel – 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,[373] mivel az Országgyűlés csak akkor képes feladatait teljesíteni, ha folyamatosan működik. A **folyamatos működés viszont nem jelent folyamatos ülésezést**. Annak eldöntése, hogy az egyes ülések milyen rendszerességgel kövessék egymást, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés, és a parlament hatékony működésének alkotmányos feltételeként határozandó meg.[374] Az Országgyűlés üléseit – főszabályként – az **Országház épületében** tartja, de az Országgyűlés dönthet úgy is, hogy **kihelyezett ülést** tart.[375] **Különleges jogrendben** a **házelnök** az Országgyűlés ülését **eltérő helyszínre is** összehívhatja.[376]

b) Az Országgyűlést **rendkívüli ülésszakra vagy rendkívüli ülésre** össze kell hívni a **köztársasági elnök**, a **Kormány** vagy a **képviselők egyötödének** írásbeli kérelmére.[377] A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni.[378] A házelnöknek lehetőleg a javasolt, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belüli időpontra kell az Országgyűlést összehívnia.[379] A rendkívüli ülésszak vagy rendkívüli ülés napirendjének megállapításáról az Országgyűlés dönt. A rendkívüli ülésszak vagy rendkívüli ülés napirendjére csak olyan önálló indítvány vehető fel, amelynek napirendre vételét az ülés kezdeményezésére jogosultak kérték.[380]

c) A **köztársasági elnök** az Országgyűlés ülését egy ülésszak alatt egy alkalommal – legfeljebb harminc napra – **elnapolhatja**.[381] Az elnapolást a házelnöknél kell írásban bejelenteni. Az Ogytv. az elnapolás feltételeit nem határozza meg, erre többféle ok miatt kerülhet sor.[382] Az elnapolás tartama alatt az Országgyűlés elnöke a **képviselők egyötödének írásbeli kérelmére** – a kérelem kézhezvételétől számított nyolc napnál nem távolabbi időpontra – **köteles** az Országgyűlést **összehívni**.

2. A tanácskozás nyelve és a nyilvánosság

a) Az Országgyűlés ülésén a **tanácskozás nyelve a magyar**. A nemzetiséghez tartozó képviselő, a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a szószóló **anyanyelvén is** felszólalhat és iromány nyújthat

[372] A házelnök a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetben a módosult napirendet haladéktalanul közzéteszi és erről tájékoztatja az Országgyűlés ülésén tanácskozási joggal rendelkező személyeket. HHsz. 15. § (2) bek.

[373] Ogytv. 34. §

[374] Az Országgyűlés 1990-ben úgy döntött, hogy minden hét hétfői és keddi napján plenáris ülést tart, vagyis az ülésszakok idején heti két napot ülésezik. E szabályozás és parlamenti gyakorlat érvényesült az 1999. évi tavaszi rendes ülésszakig, amelytől kezdődően az Országgyűlés háromhetenként tartott plenáris ülést. E döntéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a parlament mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azáltal, hogy a Házszabályban hiányosan szabályozta a rendes ülésszakokon belüli ülésezési rendet, és felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 1999. december 15-ig tegyen eleget. 4/1999. (III. 31.) AB határozat. ABH 1999. 52

[375] Az Országgyűlés – a Házbizottság javaslatára – Magyarország történelme szempontjából kiemelkedő jelentőségű esemény évfordulója, valamint nemzeti ünnep alkalmából ünnepi vagy emlékülést tarthat. Ennek programját az Országgyűlés a napirend elfogadásával állapítja meg. Vö. az Ogytv. 35/A. §-ával.

[376] Ogytv. 37. §

[377] Egyébként a házelnök rendkívüli ülésszakot vagy rendkívüli ülést az Ogytv.-ben, vagy a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben hív össze. Ogytv. 35. § (2) bek.

[378] Az Alkotmánybíróság szerint „ez tisztán processzuális indítvány, a javasolt napirendet az Országgyűlés nem köteles tárgyalni, s az összehívás indoka bármi lehet.” 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 207, 213

[379] Ha rendkívüli ülésszak vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kérik, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani. Az így benyújtott képviselői önálló indítvány külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatára kerül. HHsz. 39. § (3) bek.

[380] HHsz. 16. § (4) bek.

[381] Ogytv. 36. § (1) bek.

[382] Pl. kormányválság elhárítása, vagy adott kérdésben való döntésképtelenség. Az 1989. évi XXXI. törvény 8. § 4. pontjának indokolása.

be.[383] A képviselő a felszólalása során a **magyar jelnyelvet** használhatja. Az Országgyűlés ülésén az anyanyelvi felszólalás magyar nyelvre történő tolmácsolását, valamint a magyar jelnyelvi tolmácsolást az Országgyűlés Hivatala biztosítja.

b) A parlamenti publicitás központi megvalósulási formája az Országgyűlés plenáris ülésén folyó tárgyalás nyilvánossága. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés **ülései** általában **nyilvánosak**.[384] A tárgyalás nyilvánossága megköveteli az általános hozzáférhetőséget: vagy közvetlenül, a plenáris ülésen való személyes részvétel biztosításával, vagy pedig közvetett formában, a parlamenti események média általi közvetítése formájában. A nyilvános ülésen **hallgatóság vehet részt**,[385] amely – beleértve a médiatartalom-szolgáltatók képviselőit is – csak a házelnök által kijelölt helyen foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles.[386] Az **ülés rendjének megzavarása esetén** az ülést vezető **elnök a hallgatóságot** vagy annak egy részét az ülésről **kiutasíthatja**. Az Országgyűlés nyilvános ülésének jegyzőkönyveit és a nyilvános ülésen tárgyalt irományokat, valamint az ezzel összefüggő szavazási listát az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni.[387]

Az Országgyűlés **ülésén elhangzottakról szó szerinti jegyzőkönyvet** kell vezetni, amelynek elkészítéséről a házelnök gondoskodik. A szó szerinti jegyzőkönyvbe az **ülésen elhangzott minden nyilatkozatot, felszólalást és közbeszólást** – az előbeszéd ülésen nem észrevételezett hibáinak javításával – **fel kell venni**, és abban fel kell tüntetni a tetszés és rosszallás hangos kifejezését, valamint egyéb történéseket is. A nyilvános üléséről készült szó szerinti jegyzőkönyv **jegyzők által hitelesített** példányát három napra közszemlére kell tenni.[388] A képviselő vagy más felszólaló a közszemlére tétel időtartama alatt kérheti a jegyzőkönyvbe felvett felszólalása téves szövegének kiigazítását. Erről a kiigazítást kérő meghallgatása után a hitelesítő jegyzők döntenek, vita esetén a kiigazításról az ülést vezető elnök dönt. A hitelesített jegyzőkönyvet el kell helyezni az irattárban, az Országgyűlési Naplót[389] az Országgyűlési Könyvtárban is.

A Kormány vagy bármely képviselő kérelmére az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával **zárt ülés** tartását is elhatározhatja.[390] A zárt ülés kezdeményezésére jogosult javaslata alapján egy vagy több napirendi pont, illetőleg napirenden kívüli felszólalás tárgyalása céljából zárt üléssé nyilvánítható a nyilvános ülés egy része is. A **zárt ülésen a képviselőkön kívül csak** a **tanácskozási joggal rendelkező** személy, a **háznagy**, valamint a **főigazgató által kijelölt** – az Országgyűlés Hivatalával szerződéses jogviszonyban álló – **személy** vehet részt, a **hallgatóság** – ideértve a médiatartalom-szolgáltatók képviselőit is – **nem**.[391]

[383] Az anyanyelven történő felszólalási szándékot legkésőbb a felszólalással érintett ülésnapot vagy bizottsági ülést megelőzően egy nappal – amennyiben az ülés napirendje az előzetes napirend tervezetéhez képest módosítással kerül elfogadásra, úgy a módosítással érintett napirend tekintetében annak megállapítását követően haladéktalanul – jelezni kell. Az irományt benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani annak hiteles magyar nyelvű fordítását is. Az irományok benyújtására vonatkozó alaki és tartalmi feltételeknek mind az anyanyelven, mind a magyar fordításban benyújtott irománynak meg kell felelnie. Az Országgyűlés eljárását a magyar nyelven benyújtott iromány alapján folytatja le. Vö. az Ogytv. 38/B. § (3) és (4) bekezdéseivel.

[384] Alaptörvény 5. cikk (1) bek. 1. mondat

[385] A részvételhez szükséges belépés szabályait az Ogytv. 54. §-a állapítja meg.

[386] Ogytv. 55. § (2) bek.

[387] Az Országgyűlés nyilvános üléseinek hiteles jegyzőkönyvei az Országgyűlés Hivatalánál, azok irattárban elhelyezett mellékletei és a számítógépes szavazási lista az Országgyűlés Hivatala útján a nyilvánosság számára hozzáférhetőek. Ogytv. 56. §

[388] Vö. a HHsz. 130-131. §-aival. A zárt ülésen tárgyalt egy vagy több napirendi pontról, illetve napirenden kívüli felszólalásról napirendi pontonként külön jegyzőkönyv készül. Erről lásd a HHsz. 132-133. §-ait. A jegyzőkönyv közszemlére tétele az ülésről készült hitelesített jegyzőkönyvnek – az ülés résztvevői számára történő – határozott idejű hozzáférhetővé tételét jelenti. HHsz. 158. § 11. pont

[389] Az Országgyűlési Napló az Országgyűlés nyilvános üléséről készült, a jegyzők által hitelesített és az Országgyűlés honlapján közzétett jegyzőkönyv. HHsz. 158. § 21. pont

[390] Alaptörvény 5. cikk (1) bek. 2. mondat

[391] Ogytv. 57. § (3) bek.

A **nyilvánosság érvényesülését biztosítja** az a rendelkezés is, hogy az Országgyűlés ülésének, a törvényalkotási bizottság ülésének, a kinevezésekkel és jelölésekkel kapcsolatos nyilvános országgyűlési bizottsági meghallgatásoknak, valamint a házelnök által – a Házbizottság véleményének kikérését követően – kijelölt egyéb országgyűlési bizottsági üléseknek a közvetítése céljából **zártláncú audiovizuális rendszer** működik. A zártláncú audiovizuális rendszerből kimenő jelet valamennyi médiaszolgáltató számára hozzáférhetővé kell tenni. Emellett bármely médiaszolgáltatónak joga van arra, hogy az Országház épületének a házelnök által kijelölt helyéről műsort közvetítsen vagy rögzítsen.[392] Ugyanakkor a **nyilvánosság** bizonyos **tartalmi korlátozásaként** fogható fel, hogy bár az ülések képi közvetítésének célja a nézők pártatlan, kiegyensúlyozott, pontos és tényszerű tájékoztatása az Országgyűlés tevékenységéről, de nem lehet bármit közvetíteni. Az Ogytv. előírja, hogy a televíziós közvetítés az Országgyűlés tevékenységével összhangban a tényleges történésekre és az országgyűlési munkára – így különösen az ülést vezető elnökre, a mindenkori felszólalóra, a szavazási eredmények bemutatására, az ülésterem egészére, illetve az ülésteremben zajló egyéb eseményekre – irányul. A képszerkesztés objektíven és tárgyilagosan igazodik az ülés menetéhez.[393]

3. Az Országgyűlés határozatképessége és ülésének résztvevői

a) Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az **ülésen** a **képviselők több mint fele** jelen van.[394] A **határozatképesség** a plenáris ülésen való érvényes **döntéshozatalhoz** szükséges. Az ülést vezető elnök a határozathozatalok során figyelemmel kíséri az Országgyűlés határozatképességének fennállását, és ha a **határozatképesség felől kétség** merül fel, a határozathozatal elrendelése előtt – szavazatszámláló gép alkalmazásával – megállapítja a jelen levő képviselők számát. Ha az Országgyűlés a napirendben feltüntetett határozathozatali időszak során **nem határozatképes**, az ülést vezető **elnök megkísérli** a **határozatképesség helyreállítását**. Ha **ez nem lehetséges**, az **elnök megállapítja a hiányzó képviselők névsorát**, és a napirendi pont tárgyában a **határozathozatalt** a következő ülésre **elhalasztja**. Az **ülést** a **következő napirendi pont tárgyalásával** kell **folytatni**. Ha az elnök az Országgyűlés határozatképességét utóbb megállapítja, döntése alapján a határozathozatalra ugyanazon az ülésen vissza lehet térni.[395] Ha az Országgyűlés a napirendi javaslatban előre feltüntetett szavazások időpontjában nem határozatképes és a határozatképességet az ülést vezető elnöknek nem sikerül helyreállítania, akkor a bejelentés nélkül távol lévő képviselő esedékes tiszteletdíját a Házbizottság csökkentheti,[396] mivel a **képviselő** az Országgyűlés szavazásain **köteles jelen lenni**. A határozatképességgel szemben a házszabályi rendelkezések nem állapítják meg az Országgyűlés ún. **tanácskozóképességét**, vagyis azt, hogy hány képviselő jelenléte szükséges a plenáris ülésen ahhoz, hogy az adott napirendet tárgyalni tudják.

b) A **köztársasági elnök**, a **Kormány tagja**, az **Alkotmánybíróság elnöke**, a **Kúria elnöke**, a **legfőbb ügyész**, az **alapvető jogok biztosa**, az **Állami Számvevőszék elnöke**, továbbá – a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat és a központi költségvetés módosításáról szóló törvényjavaslat vitája során – a **Költségvetési Tanács elnöke**, valamint az általa benyújtott beszámoló országgyűlési vitája során a parlament előtt **beszámolásra kötelezett**, illetve európai uniós kérdéssel összefüggő napirend országgyűlési vitája során az Európai Parlament magyarországi képviselője a plenáris ülésen **részt vehet** és – az ülés lefolytatásával kapcsolatos házszabályi rendelkezések keretei között – **bármikor felszólalhat**. E tisztségviselők ugyanis **tanácskozási joggal rendelkező személyeknek** minősülnek. Rájuk is vonatkozik az a rendelkezés, hogy

[392] Ogytv. 59. § (3) bek. A nem közvetített nyilvános országgyűlési bizottsági üléseket a médiaszolgáltató közvetítheti vagy rögzítheti. A közvetítés technikai előkészületei és lebonyolítása a bizottsági ülést nem zavarhatják. Ogytv. 59. § (4) bek.
[393] Ogytv. 59. § (5) bek.
[394] Alaptörvény 5. cikk (5) bek.
[395] Vö. a HHsz. 14. §-ával.
[396] Vö. az Ogytv. 107. §-ával.

ha a napirenden lévő önálló indítvány előterjesztője vagy a helyettesítésére jogosult személy nincs jelen, az indítványt az Országgyűlés nem tárgyalja.[397]

A parlament a felsorolt személyeket – a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke és az Európai Parlament magyarországi képviselője kivételével – **kötelezheti** a plenáris ülésen való megjelenésre. A Kormány tagja vagy a helyettesítésére jogosult személy akkor is köteles részt venni az Országgyűlés ülésén, ha a napirenden lévő törvényjavaslat, határozati javaslat vagy jelentés az ő feladatkörét érinti.[398]

4. A plenáris ülés vezetése

a) Az ülést az **ülésvezető elnök**[399] **nyitja meg**, **vezeti** és **rekeszti be**.[400] Az ülés kezdéseként az ülést vezető elnök és az ülés résztvevői felállva köszöntik a választópolgárok közösségét.[401] Az **elnöki emelvényen** az ülést vezető **elnök**, a **soros** (az ülésen szolgálatot teljesítő) **jegyző**, valamint – a házelnök kijelölése alapján – a **főigazgató** vagy az Országgyűlés Hivatalának a főigazgató által kijelölt munkatársa tartózkodhat. Az **ülés napirendjére** a **házelnök** a Házbizottság ajánlása alapján **tesz javaslatot**.[402]

A **szavazások várható időpontját** – az előre nem tervezhető szavazások kivételével – a **napirendi javaslatban** fel kell tüntetni. Legkésőbb az ülés megkezdését megelőzően egy órával a Kormány, a képviselőcsoport vezetője vagy legalább öt független képviselő indokolással ellátott írásbeli javaslatot nyújthat be a házelnöknek a **napirendi javaslat módosítására**. A napirendi javaslat megváltoztatására tett javaslatról és a **napirendi javaslatról** az Országgyűlés **vita nélkül**, **kézfelemeléssel** határoz.

A napirendi pontok tárgyalása kizárólag a napirend elfogadása után kezdődhet, mert elfogadott **napirend hiányában** a napirendi javaslat **egyetlen pontja sem tárgyalható**.
A határozati házszabályi rendelkezések lehetővé teszik a **napirenden kívüli felszólalást**. A **köztársasági elnök** és a **Kormány tagja** országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügyben az ülésnap kezdetekor **napirenden kívül** felszólalhat. A felszólalási szándékot – ha az ügy körülményei ezt lehetővé teszik – legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával be kell jelenteni a házelnöknek. A felszólalási szándék bejelentésével egyidejűleg **közölni** kell a **felszólalás tárgyát és okát**. A házelnök a felszólalási szándékról valamennyi képviselőcsoport vezetőjét tájékoztatja.[403] A **köztársasági elnök**, a **miniszterelnök** vagy a **miniszterelnök nevében a miniszter** a napirend elfogadását követően bekövetkező vagy ismertté vált országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügyben a **napirendi pontok tárgyalása közben is bejelentést** tehet. A felszólalásra az ülést vezető elnök soron kívül ad szót. Szintén ilyen ügyekben az ülés első – többnapos ülés esetén annak első két – napján az ülésnap kezdetekor a felszólalás tárgyát és okát megjelölve a **képviselőcso-**

---

397 Vö. az Ogytv. 39. § (2) bekezdésével.
398 Ogytv. 39. § (3) bek.
399 A házelnök az alelnökök véleményének kikérésével határozza meg, hogy az alelnökök mikor és milyen sorrendben vezetik az Országgyűlés ülését. HHsz. 17. § (4) bek.
400 Az ülés berekesztése előtt tájékoztatást ad a következő ülés várható időpontjáról. HHsz. 17. § (1) bek.
401 Ha a köztársasági elnök az ülésen jelen van, érkezésekor az ülést vezető elnök felszólítására az ülés résztvevői felállva köszöntik. HHsz. 17. § (2) bek.
402 A napirend a tárgysorozaton lévő önálló indítványok közül adott ülésen tárgyalt önálló indítványok összessége. Tárgysorozatnak minősül a határozati házszabályi rendelkezések erejénél fogva tárgysorozaton lévő vagy a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott eljárást követően tárgysorozatba vett, az Országgyűlés ülésének napirendjére vehető önálló indítványok összessége. A napirend napirendi pontokból áll. A napirendi pont egy önálló indítványnak a napirend önálló részét képező tárgyalási vagy döntéshozatali szakasza. Az ülésnap napirendje pedig adott ülésnapon tárgyalt napirendi pontok összessége. Vö. a HHsz. 158. §-ával. A Házbizottság javaslatára az Országgyűlés a napirend elfogadásával több, egymással összefüggő önálló indítvány együttes tárgyalásáról is határozhat. HHsz. 15. § (5) bek.
403 A köztársasági elnök és a miniszterelnök felszólalásának, ehhez a képviselőcsoport-vezetők hozzászólásának, valamint a köztársasági elnök és a miniszterelnök viszontválaszának időtartamát a Házbizottság állapítja meg. A miniszter legfeljebb ötperces felszólalásra jogosult. Ebben az esetben észrevétel céljából a képviselőcsoport vezetője vagy a képviselőcsoport általa felkért tagja kétperces hozzászólásra kérhet szót. HHsz. 18. § (2) és (3) bek.

port nevében annak vezetője vagy a képviselőcsoport általa **felkért tagja legfeljebb ötperces időtartamban** felszólalásra jogosult.[404] A **házelnök visszautasíthatja** azt a felszólalást, amely **nem felel meg** az **előírt feltételeknek**. Ha az ülést vezető elnök ezt a körülményt a napirenden kívüli felszólalás közben észleli, alkalmazhatja a tárgyra térésre felhívás szabályait. Az ülésnap **napirendi** pontjainak tárgyalása **után** – az ismertetett okból, módon és időtartamban – **bármely képviselő és szószóló** felszólalásra jelentkezhet. A képviselőcsoport nevében, illetve a napirend utáni felszólalással kapcsolatos észrevétel céljából a Kormány képviselője ötperces hozzászólásra kérhet szót.

A napirendet vagy a tárgyalt napirendi pontot érintően bármelyik képviselő és – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – a szószóló bármikor, egy percben **ügyrendi javaslatot** tehet. Az ügyrendi javaslat elhangzása után képviselőcsoportonként legfeljebb egy képviselő egyperces hozzászólása engedélyezhető, egyébként az Országgyűlés a javaslatról vita nélkül, kézfelemeléssel határoz.[405] Az ügyrendi javaslat a plenáris ülés tárgyalási rendjével összefüggő, a tárgyalt napirendi pontot érdemben nem érintő – döntést igénylő – eljárási kérdésre vonatkozó javaslat. Az elnök általában elsőbbséggel adja meg a szót az ügyrendi javaslat előterjesztőjének. A képviselő vagy a szószóló kérelmére az ülést vezető elnök – ha azt indokoltnak ítéli – **személyes érintettség miatt** engedélyezheti a személyében érintett képviselő, illetve szószóló felszólalását minden kötött tárgyalási rendű vitában. Ilyen felszólalásra a napirenden kívüli felszólalás elhangzása után vagy a napirendi pont tárgyalása végén kétperces időtartamban kerülhet sor. Ha az ülést vezető elnök nem adja meg a szót, a képviselő vagy a szószóló kérésére erről az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz.

Az ülést vezető elnök saját döntése alapján, továbbá a Kormány képviselőjének vagy bármelyik képviselőcsoport vezetőjének kérésére – a napirendi pont tárgyalása közben, vagy az önálló indítvány határozathozatala során – egy-egy alkalommal **tárgyalási szünetet** rendelhet el. A szünet időtartama – az elnök döntésétől függően – legfeljebb két óra lehet. Az előterjesztő javasolhatja a **napirendi pont tárgyalásának elnapolását**. Erről az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz. Ha az **előterjesztő** az elnapolást követő **nyolc napon belül nem kéri a vita folytatását**, az **előterjesztést visszavontnak** kell tekinteni. A vita lezárására vonatkozó javaslat a szavazásnál megelőzi az elnapolásra vonatkozó javaslatot.

b) Az Alaptörvény szerint az **Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése** érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott **rendészeti és fegyelmi jogkört** gyakorol.[406] Az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása az **ülést vezető elnök** feladata.[407] Ehhez részletes, széleskörű, és szigorú **fegyelmezési jogi eszköztár** áll a rendelkezésére.[408] A fegyelmezési jogok egyrészt **ba)** a **felszólalások** esetében

[404] A felszólalási szándékot a képviselőcsoport vezetőjének legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával írásban be kell jelentenie a házelnöknek. A házelnök a felszólalási szándékról – a felszólalni kívánó által megjelölt tárgy és ok közlésével együtt – tájékoztatja a Kormányt. A napirend előtti felszólalás tárgyát annak előterjesztője a benyújtásra nyitva álló határidőig módosíthatja. HHsz. 18. § (6) bek.

[405] HHsz. 19. § (1) bek.

[406] Alaptörvény 5. cikk (7) bek. Az Alkotmánybíróság szerint „[e]zzel az Alaptörvény megteremti a parlamenti fegyelmi és rendészeti jog – amely szükségszerűen korlátozza a képviselők jogait, így szólásszabadságukat is – alkotmányos alapját az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében. A nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés ugyanis előfeltétele az Országgyűlés feladatai meghatározásának és végrehajtásának.” 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [29], és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [29]

[407] Ennek érdekében az ülést vezető elnök, illetve – az ülést vezető elnök vagy a Házbizottság javaslatára – az Országgyűlés meghatározott intézkedéseket alkalmazhat. Vö. az Ogytv. 45. §-ával.

[408] Vö. az Ogytv. 45-52. §-hoz fűzött indokolással. Az Alkotmánybíróság megjegyzése szerint „a parlamenti képviselőkkel szemben alkalmazott fegyelmi jog mind történetileg, mind nemzetközi összehasonlításban alapvetően a parlament önkormányzati jogának körébe tartozik.” 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [40]

hivatottak a parlamenti rend fenntartását biztosítani,[409] másrészt **bb)** az **Országgyűlés tekintélyét**, **rendjét** kell garantálniuk, harmadrészt pedig **bc)** a **fizikai erőszak alkalmazását** vagy az ezzel való fenyegetést kell **megakadályozniuk**.[410] Megjegyzendő azonban, hogy a rendészeti és fegyelmi jog alkalmazása nem eredményezheti az ellenzéki képviselők véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogának, politikai meggyőződésük kifejtésének indokolatlan korlátozását.[411]

ba) Az **elnök** az ülés vezetése során azt a **felszólalót**, aki felszólalása során nyilvánvalóan **indokolatlanul eltér a tárgytól**, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, **felszólítja**, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg **figyelmezteti** az eredménytelen felszólítás következményeire. Ha a képviselő a tárgyra térési kötelezettségnek a második felszólítás ellenére sem tesz eleget, az ülést vezető **elnök megvonhatja tőle a szót**.

Az elnök – a szómegvonás okának közlésével – megvonhatja a szót attól a felszólalótól is, aki felszólalása során **kitöltötte** a saját vagy a képviselőcsoportja **időkeretét**.[412] Ha a felszólaló a felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – **sértő vagy illetlen kifejezést** használ, az ülést vezető **elnök rendreutasítja**, egyidejűleg **figyelmezteti** a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire. Ha a felszólaló a rendreutasítást követően **ismételten** sértő vagy illetlen kifejezést használ, akkor az elnök **megvonja tőle a szót**. Ha a képviselő felszólalása során **kirívóan sértő kifejezést** használ, **vagy** az általa használt sértő kifejezés **súlyos rendzavaráshoz vezet**, az ülést vezető elnök **rendreutasítás** és figyelmeztetés **nélkül** javasolhatja a képviselő **kizárását** az ülésnap hátralévő részéből, illetve a képviselő esedékes **tiszteletdíja csökkenthető**. A kizárásról az Országgyűlés vita nélkül határoz.[413]

Az ülést vezető elnök **felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót** attól a felszólalótól is, aki az **elnök** döntését, **ülésvezetését** – ügyrendi javaslat kivételével – **kifogásolja**.[414] Egyébként a képviselőtől nem lehet megvonni a szót, ha az ülést vezető elnök a felszólítás alkalmával a felszólítás következményére nem figyelmeztette. Akitől a szót megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanannak a napirendi pontnak a tárgyalása során nem szólalhat fel újra.

bb) Ha a **képviselő** az **Országgyűlés tekintélyét**, **rendjét súlyosan sértő magatartást** tanúsít, illetve magatartásával a házsza-

[409] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] parlamenti képviselők beszédjogának szabályozása mögött egyfelől az egyéni képviselői jogok érvényesülése, másfelől a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly megteremtésének igénye áll. A tárgyalási rend fenntartásának szabályozása által biztosítani kell, hogy a parlament be tudja tölteni funkcióját a közügyek megvitatását illetően, de mindez ne vezethessen a parlamenti munka ellehetetlenüléséhez. 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [32]

[410] Az Alkotmánybíróság szerint „[a]z országgyűlési képviselő által az Országgyűlés ülésén alkalmazott fizikai erőszak, az arra való felhívás vagy annak kilátásba helyezése ugyanis éppenséggel mások – így különösen a többi, jelen lévő képviselő – egyéni jogait (úgymint az érintettek becsületét, méltóságát, szabadságát és személyi biztonságát, testi épségét, szélsőséges esetben az életét is) fenyegetik, megfélemlítéssel korlátozzák őket más jogaik gyakorlásában, köztük a szabad véleménynyilvánításban is. Ezáltal pedig veszélyeztetik a képviselők feladatainak befolyásmentes ellátását, a közügyek félelem nélkül való megvitatását, végső soron az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítását és méltóságának megőrzését.” 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat. Indokolás [17]

[411] Lásd erről a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság Karácsony and others v. Hungary ügyben 2014. szeptember 16-án hozott döntésének 88. pontját.
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146384

[412] Ogytv. 47. § (2) bek.

[413] Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről. Ogytv. 48. § (4) bek.

[414] Az a felszólaló, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását. Ogytv. 49.§ (1) bek.

bályi rendelkezések **tanácskozási rendre**, **szavazásra** vagy a **szemléltetésre**[415] vonatkozó szabályait **megszegi**, az ülést vezető **elnök** rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül **javasolhatja** a képviselő **kizárását** az ülésnap hátralévő részéből, illetve a képviselő esedékes tiszteletdíja csökkenthető.

A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy szemléltetésre vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is. A javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. A **jogkövetkezmények megegyeznek** az előző pontnál ismertetett megoldással.[416]

bc) Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén **fizikai erőszakot alkalmazott**, illetve közvetlen fizikai erőszakkal **fenyegetett**, arra hívott fel, vagy **más kivezettetését akadályozta**, az ülést vezető elnök javasolhatja a képviselő **ülésnapról** való **kizárását**, illetve **jogai** gyakorlása **felfüggeszthető**, esedékes **tiszteletdíja csökkenthető**.

A kizárásra irányuló javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz.[417] A kizárt képviselőt az ülést vezető elnök – rendészeti jogkört gyakorolva – az Országgyűlési Őrséggel **kivezetteti** az ülésteremből, ha a képviselő az elnök felszólítása ellenére sem hagyja el a termet.

A kizárt vagy a jogainak gyakorlásából felfüggesztett képviselő a kizárás vagy a felfüggesztés idején **nem léphet be** az ülésterembe, és ennek végrehajtásáról az Országgyűlési Őrség gondoskodik. Ha a képviselő a kizárásra okot adó magatartást **ugyanazon az ülésszakon belül folytatja**, az Országgyűlés a képviselő jogainak gyakorlását a második alkalommal **hat ülésnapra**, a **harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra** függesztheti fel. A felfüggesztett képviselő – a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban – nem vehet részt a parlament ülésein és a bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult.[418]

A képviselő **tiszteletdíja csökkentésének elrendelését**, illetve a képviselő **jogai gyakorlásának felfüggesztésére irányuló javaslatot** a **Házbizottság** – bármely tagjának kezdeményezésére – az ok megjelölésével **teheti meg**. Ha a **képviselő** a tiszteletdíja csökkentésével nem ért egyet, a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól **kérheti** a házbizottsági döntés **hatályon kívül helyezését**. Ha ezt a megadott határidőig nem kérte, tiszteletdíja a megadott mértékben csökken. Ha viszont kérte, akkor a Mentelmi bizottság dönt a kérelemről: ha ennek **helyt ad**, a képviselő esedékes tiszteletdíja nem csökken, és az eljárás megszűnik. Ha pedig a bizottság a kérelemnek **nem ad helyt**, az Országgyűlés ellenkező döntésének hiányában a képviselő

[415] Az Országgyűlés ülésén történő tárgyi, képi vagy hanghordozó útján történő szemléltetés csak akkor alkalmazható, ha ezt a Házbizottság előzetesen engedélyezte. A szemléltetésre a felszólaló álláspontjának kifejtéséhez szükséges mértékben kerülhet sor. Vö. az Ogytv. 38/A. §-ával.

[416] A kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra, a kizárás napjára tiszteletdíj nem illeti meg, illetve ha az ülésvezető elnök részéről nem volt semmilyen jogkövetkezményre irányuló javaslat, akkor a házelnök öt napon belül jogosult pénzbírságot javasolni, amiről a parlament szintén vita nélkül határoz. Vö. Ogytv. 49. § (6)-(8) bek.

[417] Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Ha a képviselőt az ülésnapról kizárták, a kizárás időtartama alatt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában nem vehet részt, tiszteletdíjra nem jogosult. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről. Vö. az Ogytv. 50. § (2) bekezdésével.

[418] Kiss László alkotmánybírónak a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleménye szerint a kizárás és a képviselői jogok felfüggesztése valójában – tartalmilag és eredményében – egyenértékű az országgyűlési képviselő megbízatásának időleges megszűnésével arra az időintervallumra, amelyre a fenti intézkedések vonatkoznak. Indokolás [81] „A demokratikus választás során létrejött, választópolgárok által közvetlenül legitimált, közfunkciót gyakorló képviselő közügyek végzésére irányuló jogát szünteti meg az Országgyűlés elnökének és bizottságának a javaslatára hozandó országgyűlési határozat. Úgy is mondhatjuk: amit (a visszahívás intézményének kizárásával) megtilt az alkotmányozó hatalom a választópolgárok közösségének, azt a jogot megadja a kizárás intézményének biztosításával az Országgyűlés plénumának.” Indokolás [75]

esedékes tiszteletdíja a házbizottsági döntésben megállapított mértékben csökken. Ezért a képviselő kérheti az Országgyűléstől a döntés hatályon kívül helyezését, amelyről az **Országgyűlés vita nélkül** határoz. Ha viszont a képviselő a **jogai felfüggesztésére** vonatkozó javaslattal nem ért egyet, akkor szintén a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz fordulhat, és kérheti a határozati javaslat hatályon kívül helyezését. Ha ezt elmulasztja, a felfüggesztő javaslatról az **Országgyűlés vita nélkül**, a **jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával** dönt. Kérelem esetén a Mentelmi bizottság dönt: ha a kérelemnek helyt ad, akkor a képviselő a jogait korlátozás nélkül gyakorolhatja, és az eljárás megszűnik. Ha nem ad helyt, akkor a javaslatról a parlament vita nélkül, a jelenlévők kétharmadának szavazatával határoz.

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

Ha az Országgyűlés ülésén **olyan rendzavarás** történik, amely a **tanácskozás folytatását lehetetlenné** teszi, az ülést vezető **elnök** az ülést **határozott időre felfüggesztheti** vagy berekesztheti. Az ülés **berekesztése esetén** a **házelnök új ülést** hív össze. Ha az ülést vezető elnök határozatát nem tudja kihirdetni, **elhagyja az elnöki széket**, amellyel az **ülés megszakad**. Az ülés megszakadása esetén az ülés csak akkor folytatódhat, ha a házelnök újból összehívja azt.

A házelnök – rendészeti jogkörében – meghatározza és az Országgyűlés honlapján közzéteszi az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás rendjét, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályait. A házelnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná.

5. A határozathozatal szabályai

Az Országgyűlés – **főszabály** szerint – **nyílt szavazással** határoz.[419] A nyílt szavazás történhet – a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben – **kézfelemeléssel**, vagy pedig szavazatszámláló **gép alkalmazásával**, azaz **név szerint**. Kézfelemeléssel történő szavazás esetén – amely kiegészítő jellegű és az eljárás egyszerűsítését célozza – a szavazást az ülést vezető elnök szavazatszámláló gép alkalmazásával megismételtetheti, illetve bármely képviselő kérésére szavazatszámláló gép alkalmazásával meg kell ismételni.[420] A szavazás **eredményét az ülést vezető elnök hirdeti ki**. Az ülést vezető elnök a kihirdetett szavazási eredményt azonnal előterjesztett ügyrendi indítványra felülvizsgálhatja. A **tévesen kihirdetett eredményt** a felülvizsgálat eredményére tekintettel helyesbíti. A kihirdetett **eredmény helyesbítésének** a vitatott szavazást követő napirendi pontra történő áttérésig van helye.[421] Ha a képviselő a gépi sza-

[419] Ez alól csak az Alaptörvényben, törvényben vagy a házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetek jelentenek kivételt. HHsz. 25. § (1) bek.

[420] Az Országgyűlés ülésén szavazást megismételni kizárólag ebben az esetben, illetve a határozatképesség megállapítása érdekében lehet. Amennyiben az ülést vezető elnök kétségesnek ítéli meg a szavazás eredményét, annak kihirdetése előtt a jegyzők segítségével – szükség szerint a szavazás eredményének gépi nyilvántartását is megtekintve – ellenőrzi az eredmény helyességét. Vö. a HHsz. 25. § (4) bekezdésével.

[421] Amennyiben a szavazatszámláló gép alkalmazásával történő nyílt szavazást követően, a szavazási eredmény kihirdetése előtt a képviselő arról tájékoztatja az ülést vezető elnököt, hogy szavazatát a szavazatszámláló gép nem rögzítette, az ülést vezető elnök ezt a körülményt a szavazás eredményének kihirdetése során figyelembe veszi. Amennyiben az ülést vezető elnök észleli, hogy szavazatát a szavazatszámláló gép nem rögzítette, erről a tényről a szavazási eredmény kihirdetése előtt tájékoztatja az ülés résztvevőit

vazást követően úgy ítéli meg, hogy az elektronikus nyilvántartás – technikai hiba miatt – nem a szándéka szerinti eredményt tartalmazza, egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőihez, de ez a kihirdetett szavazási eredményt nem módosítja.

Az Alaptörvényben, törvényben vagy a házszabályi rendelkezésekben meghatározott kivételes esetekben a **szavazás titkosan** történik. A titkos szavazásnál a jegyzők szavazatszámláló testületként járnak el. A **szavazás** borítékba helyezett, pecséttel ellátott **szavazólapon**, szavazófülke és urna igénybevételével történik.

A határozatképes Országgyűlés a határozatait – ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik – a **jelenlévő** országgyűlési **képviselők több mint felének szavazatával** hozza meg.[422] Az Alaptörvény, egyes törvények és a házszabályi rendelkezések meghatározzák azokat az eseteket, amelyek minősített többséggel történő döntéshozatalt követelnek meg.[423]

Az **összes képviselő kétharmadának szavazata** szükséges az Alaptörvény elfogadásához vagy **módosításához**, továbbá a **hadiállapot** kinyilvánításáról és a **békekötés** kérdéséről való döntéshez, a **rendkívüli és szükségállapot** kihirdetéséhez, valamint az **Európai Unióra történő újabb hatáskörátruházásról szóló nemzetközi szerződés** kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz. Szintén az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges egyes **tisztségviselők** – pl. a köztársasági elnök,[424] az Alkotmánybíróság tagjai, az Állami Számvevőszék elnöke, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész stb. – **megválasztásához**. A **jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata** szükséges a **sarkalatos törvények** elfogadásához. Szintén a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatát írja elő az Alaptörvény az Országgyűlésnek a **Magyar Honvédség** külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról szóló döntéshez, valamint a **megelőző védelmi helyzet** kihirdetéséhez (meghosszabbításához).[425] **Abszolút többség** – az összes képviselő több mint felének szavazata – kell a **miniszterelnök megválasztásához** és a vele szembeni bizalmatlansági indítvány elfogadásához.

Az országgyűlési képviselők, beleértve az ülésvezető elnököt is, háromféleképpen – „igen", „nem" vagy „tartózkodom" nyilatkozattal – szavazhatnak. **Titkos szavazásnál** a szavazás megkezdése előtt a jegyzők ismertetik a szavazás főbb szabályait.[426] Ha a titkos szavazásnál **szavazategyenlőség** alakul ki, a szavazást **meg kell ismételni**. A szavazásról **jegyzőkönyv** készül, amelyet a jegyzők írnak alá.

III. Az Országgyűlés bizottságainak ülésezési rendje

Megalakulása után a **bizottság** meghatározza ülésezésének rendjét: a **parlament ülésszaka alatt rendszeresen** ülésezik, de az Országgyűlés **ülésének időtartama alatt** – a határozati házszabályi rendelkezésekben foglalt kivételekkel – **nem** tarthat ülést. A bizottság elnöke azonban – indokainak megjelölésével – írásban kérheti a házelnök egyetértését a bizottsági ülés Országgyűlés ülésének időtartama alatt történő megtartásához. **Két ülésszak között** a bizottságok – az eseti és vizsgálóbizottságokat kivéve – akkor tartanak ülést, ha azt a **Házbizottság**, a **házelnök** vagy a bizottság **tagjainak legalább egyötöde írásban** kéri.[427] A bizottsági

és ezt a körülményt a szavazás eredményének kihirdetése során figyelembe veszi. HHsz. 25. § (6) bek.

[422] Vö. az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével.

[423] Az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése szerint a házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát minősített többséghez kötheti.

[424] Ez a követelmény a választás első fordulójában áll fenn. Ugyancsak kétharmados többség kell a köztársasági elnök felelősségre vonási eljárásának a megindításához.

[425] Az Ogytv. 61/A. §-a sorolja fel az egyes döntésekhez szükséges minősített szavazati arányokat.

[426] A titkos szavazás lebonyolításának részletes szabályait a HHsz 1. számú melléklete tartalmazza.

[427] Az Európai Unió intézményeinek működési rendjére figyelemmel az európai uniós ügyekkel foglalkozó

ülést a **bizottság elnöke** a napirendi javaslatot tartalmazó **meghívó elküldésével írásban** hívja össze.[428] A bizottsági **tagok több mint felének** írásbeli kérelmére a bizottság ülését **össze kell** hívni. A kérelemben meg kell jelölni az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet. Az ülések – főszabály szerint – **nyilvánosak**.[429] Az ülést a bizottság **elnöke nyitja meg**, és részrehajlás nélkül **vezeti**: engedélyezi a felszólalásokat, ügyel a házszabályi rendelkezések betartására és az ülés rendjére,[430] valamint kihirdeti a szavazás eredményét, majd az ülést **berekeszti**.[431] Az országgyűlési bizottság akkor **határozatképes**, ha a bizottsági **tagok több mint fele jelen** van.[432] A bizottság a **napirendjét** – az elnöknek a tagokhoz előzetesen írásban eljuttatott javaslata alapján – az ülés megnyitása után **maga állapítja meg**.[433] A bizottság az ülés folyamán a napirendet módosíthatja, de csak akkor bővítheti ki, ha ezzel a bizottság jelen levő tagjainak több mint kétharmada egyetért. A bizottság a **határozatait** – ha a házszabályi rendelkezések nem írnak elő mást – a **jelenlevő tagjai több mint felének** szavazatával hozza. A napirend elfogadása után a bizottság **tanácskozóképes**, ha a bizottsági tagok több mint egyharmada jelen van.[434] Ha a tagok **legalább egyötöde írásban** bizottsági **meghallgatást** kezdeményez, a bizottság a meghallgatás napirendre vételéről a kérést követő harminc napon belül dönt.[435]

A **meghívottak** – vagy a helyettesítésükre jogosult személy – **tanácskozási joggal** vesznek részt az ülésen, illetve a napirendi pont tárgyalásán. Az ülésen az országgyűlési bizottságban tagsági hellyel nem rendelkező képviselőcsoport vezetőjét – egy alkalomra szóló vagy visszavonásig érvényes megbízással – a képviselőcsoport egy tagja is képviselheti, a Kormánynak pedig döntésre felhatalmazott képviselőjével kell részt vennie. Az előterjesztő és a tárgyalt napirendi ponthoz módosító javaslatot benyújtó képviselő tanácskozási joggal vehet részt, más képviselő számára az országgyűlési bizottság hozzászólási jogot adhat. A bizottság elnöke az ülésre **szakértőt** hívhat meg, akinek **tanácskozási joga** van.[436]

bizottság és más állandó bizottság ezen időszak alatt szükség szerint tart ülést. HHsz. 108. § (3) bek.

428 A bizottság elnöke meghívja az ülésre azokat a személyeket, akiknek részvétele a napirendi javaslat, valamint az annak módosítására irányuló javaslatban megjelölt új napirendi pont tárgyalásához szükséges. Az Országgyűlés állandó meghívottjai [Ogytv. 40. § (1) bek.], valamint – arra a bizottsági ülésre, amelynek javasolt napirendjén szerepel az önálló indítvány részletes vitája – a döntési javaslathoz módosító javaslatot benyújtó képviselő a honlapon közzétett meghívó útján kapnak meghívást a bizottság nyilvános ülésére. HHsz. 111. § (1) és (2) bek.

429 A nyilvános ülésen a hallgatóság az országgyűlési bizottság elnöke által megjelölt létszámban, az általa kijelölt helyen foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles. Az ülés rendjének megzavarása esetén az országgyűlési bizottság elnöke a hallgatóságot vagy annak egy részét az ülésről kiutasíthatja. Zárt ülés tartását az előterjesztő vagy bármely bizottsági tag kérelmezheti, arról az országgyűlési bizottság határoz. Egy vagy több napirendi pont tárgyalása céljából zárt üléssé nyilvánítható a nyilvános ülés egy része is. Ogytv. 58. § (1) és (2) bek.

430 A bizottsági ülés zavartalan lefolytatása érdekében a bizottság elnöke – a plenáris ülést vezető elnökhöz hasonlóan – az ülésen fegyelmezési jogot gyakorol. Lásd az Ogytv. 52. §-át.

431 Az Országgyűlés minden bizottságba alelnököt vagy alelnököket választ, akik az elnök által rábízott feladatokat látják el. Több alelnök esetén a bizottság a megalakulását követően meghatározza, hogy az alelnökök milyen sorrendben helyettesítik a bizottság elnökét annak akadályoztatásakor. HHsz. 109. § (2) bek. Ha a bizottság elnöke valamely napirendi pont megtárgyalása előtt vagy az alatt az ülés vezetésével felhagy, azt a bizottság alelnöke átveheti. HHsz. 113. § (3) bek.

432 A határozatképesség szempontjából a képviseleti megbízást adó bizottsági tagot jelenlévőnek kell tekinteni. Ogytv. 27/C. § (1) bek.

433 Az ülést megelőzően a bizottság bármely tagja írásban a napirendi javaslat módosítására vonatkozó javaslatot juttathat el az elnökhöz, amelyet az elnök a bizottsági ülést megelőzően a bizottság többi tagjához eljuttat. HHsz. 114. § (1) bek.

434 A bizottság tanácskozóképességének megállapítására csak akkor van szükség, ha azt bármelyik bizottsági tag kéri. A határozatképesség és a tanácskozóképesség szempontjából a képviseleti megbízást adó bizottsági tagot jelenlevőnek kell tekinteni. Ogytv. 27/C. § (3) bek.

435 A minisztert a miniszter feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező bizottság évente meghallgatja. Ogytv. 41. §. A meghallgatás során a meghallgatott ismerteti álláspontját, kifejti véleményét, válaszol a kérdésekre, magyarázatot ad a különböző felvetésekre.

436 Szakértő meghívására – a szakértő személyének megjelölésével vagy anélkül – a bizottság tagjai is tehetnek javaslatot, amelyről maga a bizottság dönt.

A bizottság elnöke – aki a tagokkal együtt szavaz – megállapítja a szavazás eredményét, amelyet jegyzőkönyvben rögzíteni kell. A bizottság tagjai sorából előadót jelölhet ki, aki a bizottság jelentését az Országgyűlés ülésén ismerteti. Közvetlenül a bizottsági jelentésről való szavazás után a bizottság kisebbségben maradó tagjai bejelenthetik, hogy **kisebbségi véleményt** terjesztenek elő, amelyet az Országgyűlés ülésén – a kisebbségi álláspontot képviselő bizottsági tagok által maguk közül választott – előadó ismerteti.

A bizottsági és a kisebbségi vélemény csak olyan elemeket tartalmazhat, amelyek a bizottsági vitában – bármely részről – elhangzottak. A nyilvános bizottsági ülésről szó szerinti **jegyzőkönyv** készül, amelyet az elnök aláírásával hitelesít. A bizottságok nyilvános ülésének jegyzőkönyveit az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni. Több bizottság közös eljárása esetén ezek a bizottságok együttes ülést is tarthatnak, de ezen a szavazást bizottságonként külön kell megtartani. A bizottságok a működési rendjüket – a házszabályi rendelkezéseket figyelembe véve – maguk határozzák meg.[437]

IV. Az irományok (indítványok) és a tárgyalásukra vonatkozó főbb szabályok

Az **irományok** az önálló és nem önálló **indítványok**, továbbá olyan, az Országgyűléshez vagy a házelnökhöz érkezett **beadványok**, amelyeknek iromány-nyilvántartásba vételét – vagyis az **iktatását** – a **házelnök elrendelte**.[438]

Ilyen beadványnak minősül a **tájékoztató**, amely az Alaptörvény, törvény vagy országgyűlési határozat alapján tájékoztatás adására kötelezett által – e kötelezettség teljesítésére – az Országgyűléshez benyújtott, **beszámolónak nem minősülő**, az önálló indítványnyal azonos módon **iktatott iromány**, amely nem igényel tárgyalást és döntést.[439] Az Országgyűléshez érkezett, de **irománynak nem minősülő beadványokat** a házelnök a beadvány tárgya szerint feladatkörrel rendelkező bizottságnak vagy a főigazgatónak adja át intézkedésre, vagy azokat a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervhez továbbítja.[440]

Az **indítványok** – általános értelemben – a parlament elé terjesztett olyan **javaslatokat** jelentenek, amelyeket a **képviselők megtárgyalnak**. Az **indítványok önálló vagy nem önálló indítványok** lehetnek. Az **önálló** indítványok azok, amelyek az Országgyűlés tárgysorozatába felvehetők. Az önálló indítványon kívül **más indítvány** az Országgyűlés ülésének napirendjére **nem** kerülhet. A **nem önálló indítványok önálló indítványokhoz kapcsolódóan** nyújthatók be.

Az irománynak tárgyalásra, határozathozatalra, illetve a házszabályi rendelkezésekben előírt feladat teljesítésére, kötelezettség végrehajtására **alkalmasnak** kell lennie. A **házelnök** az irományra nézve formanyomtatvány alkalmazását rendelheti el, és **visszautasítja** azt az irományt, amelyet **nem az előírt módon nyújtottak be**, vagy amely az **Országgyűlés tekintélyét sérti**. A visszautasított iromány nem tárgyalható. Az iro-

Képviselőcsoportonként egy szakértő az országgyűlési bizottság ülésén adott napirendi pont tárgyalásánál jelen lehet, ha az országgyűlési bizottság erre engedélyt ad, felszólalhat. Ogytv. 40. § (4) és (5) bek.

[437] Ha a házszabályi rendelkezések vagy – amennyiben a bizottság ügyrendet fogad el – a bizottság ügyrendje a bizottság működésére külön rendelkezéseket nem tartalmaznak, a bizottság tárgyalása során az Országgyűlés ülésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az Országgyűlés eljárásán a bizottság eljárását kell érteni. HHsz. 107. § (2) bek.

[438] Az iromány-nyilvántartás tartalmazza az irományokat és az irományokkal összefüggő olyan, a plenáris és bizottsági eseményekre vonatkozó, továbbá a tárgyalást és döntéshozatalt érintő adatokat, amelyek iromány-nyilvántartásba vételét a házelnök elrendelte. Az irományokról bármely országgyűlési bizottság, képviselő vagy szószóló kérésére az Országgyűlés Hivatala másolatot készít. HHsz. 136. §

[439] HHsz. 89. §

[440] Az országgyűlési bizottságok, a képviselőcsoportok, a képviselők és a szószólók a hozzájuk érkezett beadványokat önállóan dolgozzák fel. HHsz. 137. §

mányokat a **házelnökhöz címezve** – papír alapon vagy elektronikus formában – kell benyújtani.[441] A papír alapon benyújtott irományok iktatásukkal, az elektronikus úton benyújtott irományok beérkezésükkel minősülnek **benyújtottnak**.

1. Az önálló indítványok

Az Országgyűlés tárgysorozatába **önálló** napirendi pontként felvehető indítványoknak minősül **a)** a **törvényjavaslat**, **b)** a **határozati javaslat**, **c)** a **politikai nyilatkozatra** vonatkozó **javaslat**, **d)** az **interpelláció** és a **kérdés**, **e)** a **beszámoló**, **f)** a **politikai vita kezdeményezése**, **g)** az Országgyűlés **személyi döntését kezdeményező indítvány**, **h)** az országos **népszavazási kezdeményezés**, valamint **i)** a házszabályi rendelkezések értelmezése során hozott állásfoglalásban való országgyűlési döntés iránti **kérelem**.

a) Törvényjavaslatnak minősül az **Alaptörvény elfogadására**, az Alaptörvény **módosítására**, valamint **törvény megalkotására irányuló** javaslat, mint **döntési** javaslat, amely tartalmazza a törvény javasolt **címét**, **szövegét** és **indokolását**.[442] Az Alaptörvény elfogadására és módosítására irányuló javaslat tehát ebben az értelemben – a megalkotásra vonatkozó eljárási szabályok szerint – törvényjavaslatnak minősül, bár maga az Alaptörvény nem törvény, nem jogszabály, de a legfontosabb jogforrásnak számít. **Törvényjavaslatot** a **köztársasági elnök**, a **Kormány**, **országgyűlési bizottság** vagy **országgyűlési képviselő** nyújthat be. Ha – a törvényjavaslat általános vitája megkezdéséig – ugyanabban a tárgyban vagy ugyanazt a törvényt érintően több törvényjavaslatot is benyújtottak, akkor a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság és a képviselő törvényjavaslata esetében – e sorrendben – az előbb álló benyújtó javaslata a hátrább állót, az egyenlő sorban álló benyújtók javaslatai közül a korábbi javaslat a későbbit megelőzi.

b) A **határozati javaslat** – szintén döntési javaslatként – az Országgyűlés döntését kezdeményező, **jogszabályi formát nem igénylő** szövegszerű **indítvány**, amely tartalmazza a határozat javasolt szövegét. Határozati javaslatot a törvényjavaslat benyújtására jogosultak terjeszthetnek elő. A határozati javaslatnak tartalmaznia kell a határozat javasolt **címét**, **szövegét** és **indokolását**. Az Országgyűlés normatív határozatban szabályozhatja szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.[443] Az Országgyűlés határozatait a házelnök és a soros jegyzők írják alá. Az egyedi határozat közzétételéről az Országgyűlés esetenként, vita nélkül dönt, és a határozat hivatalos lapban való közzétételéről a házelnök gondoskodik.

c) A **politikai nyilatkozat** – döntési javaslatként – az Országgyűlés **önálló döntését igénylő** – törvényjavaslattól vagy határozati javaslattól eltérő formában elfogadott – **politikai kérdésben** történő **állásfoglalása**. E dokumentumban a parlament a **közös** értékelő véleményét, **álláspontját nyilvánítja ki** valamilyen nemzetközi vagy hazai esemény, ügy vagy téma kapcsán. Politikai nyilatkozatra vonatkozó **javaslatot** a **Kormány**, **országgyűlési bizottság** vagy **képviselő** terjeszthet elő. A politikai nyilatkozat **elfogadásához** a **jelen levő** képviselők **kétharmadának** szavazata szükséges.[444]

d) Az interpelláció és a kérdés egyrészt a parlamenti ellenőrzés klasszikus eszközei, és így az Országgyűlés kontrollfunkciójának gyakorlásához szükséges **képviselői jogosítványok**, másrészt lehetővé teszik, hogy a parlament tagjai közérdekű ügyekben közvetlen **információt szerezzenek** az adott ügyben illetékes állami szervtől, illetve tisztségviselőtől. Az **interpelláció** azonban annyival több a kérdés intézményéhez képest, hogy **felelősségi elemet** is hordoz, mivel

[441] Az irományokat – eltérő határozati házszabályi rendelkezés hiányában – papír alapon, az Országgyűlés ülésnapjának végéig, egyébként az általános munkarend szerinti munkaidő végéig, vagy a házelnök által meghatározott elektronikus formában bármikor be lehet nyújtani. HHsz. 30. § (2) bek.

[442] HHsz. 31. § (1) bek.

[443] Jat. 23. § (1) bek.

[444] A politikai nyilatkozat közzétételének módjáról az Országgyűlés esetenként, vita nélkül dönt. HHsz. 82. § (4) bek.

biztosítja, hogy az Országgyűlés kifejezhesse véleményét – szükség esetén rosszallását – a végrehajtó hatalom csúcsán álló és neki felelős Kormány, illetőleg a Kormány tagja tevékenységével kapcsolatban: az interpellációra adott, de el nem fogadott válasz tehát egyúttal a politikai **felelősség érvényesítésének egyik formája** is.[445]

da) Interpellációt az országgyűlési képviselő a **Kormányhoz** és a Kormány **bármely tagjához** – a feladatkörükbe tartozó minden ügyben – **magyarázat kérése céljából** intézhet, és ha a képviselő – akinek viszontválaszra van joga – az interpellált **válaszát nem** fogadja el, a válasz elfogadásáról az **Országgyűlés határoz**.[446] Az interpellációt a **címzett megjelölésével** kell benyújtani, és **címszerűen** meg kell jelölni annak **tárgyát**, továbbá tartalmaznia kell az annak alapjául szolgáló **tények és körülmény**ek közlését. A **házelnök** – hivatalból vagy az interpellált kérelmére – **visszautasítja** azt az interpellációt, amelyet nem eszerint nyújtottak be, vagy amelynek elhangzása esetén rendreutasításnak lenne helye.[447]

Akihez az Alaptörvény szerint interpelláció vagy kérdés intézhető, **köteles** az interpellációt vagy kérdést **személyesen**, kivételesen helyettese útján megválaszolni. Ha az interpelláció az egész Kormány működését érinti, a miniszterelnök válaszol, ha több minisztert érint vagy az érintett miniszter személye kérdéses, a miniszterelnök jelöli ki a válaszadó minisztert. Minden interpellációra az **Országgyűlés ülésén kell választ adni**, de az interpellált megindokolt kérésére a parlament – vita nélkül szavazással – engedélyezheti, hogy **harminc napon belül írásban** válaszoljon.[448] Az Országgyűlés ülésének napirendjében feltüntetett időpontban az interpellációk és kérdések, illetve az interpellációk vagy kérdések tárgyalására **legalább kilencven percet** kell biztosítani.[449] Valamennyi képviselőcsoport számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy általa benyújtott interpelláció tárgyalására sor kerüljön. A képviselő az interpellációt legkésőbb annak megkezdéséig **visszavonhatja**. Ha a képviselő az interpelláció elhangzásának a napirend szerint várható időpontjában **nincs jelen**, az interpellációt **visszavontnak** kell tekinteni.[450] Az **interpelláló** képviselőnek **három perc** áll rendelkezésre, hogy interpellációját előterjessze. Az **interpellált** kormánytag **négy percben** válaszolhat. A válasz elfogadásával kapcsolatos nyilatkozattételre a képviselőnek további **egy perc** áll a rendelkezésre. Az elmondott **interpelláció nem tartalmazhat** olyan **új tényt**, amelyet az interpelláció írott szövege nem tartalmazott. Ettől eltérni csak az interpellált egyetértésével lehet.[451] Ha a **képviselő** a viszontvála-

[445] Az Országgyűlés ülésének napirendjében feltüntetett időpontban interpelláció és kérdés, illetve interpelláció vagy kérdés tárgyalására minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart, legalább a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott időtartamot kell biztosítani. Ogytv. 42. § (1) bek.

[446] Vö. az Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdésével, és a HHsz. 158. § 9. pontjával.

[447] Erről a benyújtó képviselőt és az Országgyűlést haladéktalanul tájékoztatja. HHsz. 121. § (4) bek.

[448] Az írásban megadott választ az interpelláló képviselőnek és a házelnöknek kell eljuttatni. A válasz benyújtását követő ülésen az interpellációt tárgyalni kell. Ogytv. 42. § (5) bek.

[449] HHsz. 120. § Az interpellációt első körben az ellenzéki képviselőcsoportok a létszámuk csökkenő sorrendjében, míg az ezt követő körökben valamennyi képviselőcsoport ugyanilyen sorrendben tehet fel. Az interpellációk képviselőcsoporton belüli elhangzási sorrendjét a képviselőcsoport vezetője azt az ülésnapot megelőző munkanapon 13 óráig jelentheti be, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén az interpellációk tárgyalása szerepel. A független képviselő az interpellációját – a Házbizottság döntésére figyelemmel – akkor mondhatja el, ha valamennyi képviselőcsoportból egy felszólaló lehetőséget kapott interpelláció elmondására. Az Országgyűlés csak azt az interpellációt tárgyalhatja, amelyet legkésőbb az Országgyűlés ülésének napirendjén feltüntetett – interpellációkat tárgyaló – ülésnapot megelőző harmadik munkanapon 12 óráig benyújtottak. Vö. a HHsz. 122. § (1)-(4) bekezdéseivel.

[450] HHsz. 122. § (5) bek. Ha viszont az interpellált nincs jelen a hozzá intézett interpelláció sorra kerülésekor, az ülésvezető elnök – az interpelláció egyidejű hátrébb sorolásával – megkísérli az interpellált jelenlétének biztosítását. HHsz. 122. § (7) bek.

[451] Ha az ülést vezető elnök észleli, vagy az interpellált jelzi, hogy a benyújtott és az elhangzott interpelláció között tartalmi eltérés van, az ülést vezető elnök az interpelláltat nyilatkozattételre hívja fel, hogy hozzájárult-e az eltéréshez vagy kéri a válasz alóli mentesítését. Ha az interpellált az eltéréshez hozzájárult, a válaszadásnak akadálya nincs. Ha az interpellált az eltéréshez nem járult hozzá, az ülést vezető elnök az

szában – amely nem terjedhet túl az interpellációra adott válasz értékelésén, illetve az értékelés indokolásán – úgy nyilatkozik, hogy az interpellált **válaszát nem fogadja el**, a válasz elfogadásáról az **Országgyűlés dönt**. Ha a parlament a választ **szintén elutasította**, a **választ** a feladatkörrel rendelkező állandó **bizottságnak** kell kiadni. Az interpelláció tárgyalását az Országgyűlés a bizottsági jelentés beérkezését követően – a következő ülésén – napirendre tűzi, és a bizottság javaslata alapján a következő döntések egyikét hozza: vagy utólag helyesnek ítéli az interpellációra adott választ, vagy elfogadja a bizottság ülésén az interpellált által kiegészített választ, vagy pedig megerősíti korábbi elutasító döntését, és a bizottságot intézkedési javaslat kidolgozására kéri fel.

db) Kérdést a képviselő és a szószóló – **felvilágosítás kérése céljából** – intézhet a **Kormányhoz** és a Kormány **tagjához**, továbbá az **alapvető jogok biztosához**, az **Állami Számvevőszék elnökéhez**, a **legfőbb ügyészhez** és a **Magyar Nemzeti Bank elnökéhez** a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben, de a képviselőnek (szószólónak) **viszontválaszra nincs joga**, és így az **Országgyűlés** a válasz elfogadásáról **nem is határoz**.[452] A kérdést az interpellációnak megfelelően kell benyújtani, a házelnöknek pedig ebben az esetben is van visszautasítási joga. Kérdés esetén meg kell jelölni, hogy a kérdező a választ az Országgyűlés ülésén szóban vagy ülésen kívül, írásban kéri.[453] Az írásbeli választ igénylő kérdésre a kérdezett tizenegy munkanapon belül ad választ.

Szóbeli kérdés esetén csak az a kérdés tárgyalható, amelyet az ülésnapot megelőző munkanapon déli 12 óráig benyújtottak. A kérdés elmondására és a válaszra egyaránt **két perc** áll rendelkezésre. Minden olyan ülésen, amelynek napirendjében feltüntetett időpontban lehetőség van kérdések tárgyalására, biztosítani kell, **hogy legalább egy nemzetiségi képviselő vagy szószóló** által feltett kérdés tárgyalására is sor kerüljön.

dc) Azonnali kérdést a képviselő **közvetlen felvilágosítás kérése céljából** tehet fel azoknak, akikhez egyébként kérdést intézhet. Az azonnali kérdés tárgyát címszerűen meg kell jelölni, de mást nem kell tartalmaznia. A házelnök ennek hiányában az azonnali kérdést visszautasíthatja. Minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart, az ülésen a napirendben feltüntetett időpontban azonnali kérdések tárgyalására **legalább hatvan percet** kell biztosítani **(azonnali kérdések órája)**.[454] Valamennyi képviselőcsoport számára biztosítani kell, hogy **legalább egy kérdés** feltevésére és megválaszolására sor kerüljön. Az azonnali kérdések órájában Alaptörvény szerinti válaszadásra kötelezettek kötelesek az ülésteremben tartózkodni.[455]

Ha a válaszadásra kötelezett **nem személyesen** válaszol, a képviselő **személyes válaszadást kérhet**. Ebben az esetben a megkérdezett legkésőbb a képviselő személyes válaszadást kérő nyilatkozatát követő harmadik, soron következő azonnali kérdések órájában köteles személyesen válaszolni.[456] A **kérdés elmondására** és a **válaszadásra két-két perc** áll rendelkezésre. A **képviselőnek** és a **megkérdezettnek egyperces viszontválaszra** van joga. **Utolsóként** a **megkérdezettet illeti** meg a felszólalás joga.

e) A beszámoló – ahogy erről az állandó bizottságoknál már volt szó – az Alaptörvény, törvény vagy országgyűlési határozat

interpelláltat a válaszadás alól mentesíti. HHsz. 123. § (3) és (4) bek.

[452] Vö. az Alaptörvény 7. cikk (1) bekezdésével, és HHsz. 158. § 12. pontjával.

[453] Ogytv. 42. § (8) bek.

[454] Azon az ülésnapon, amelynek napirendjén vagy tervezett napirendjén az azonnali kérdések órája szerepel, legkésőbb az ülésnap megnyitása előtt egy órával a képviselőcsoport vezetője kérheti, hogy az általa megjelölt képviselők az általa megjelölt sorrendben az azonnali kérdések órájának keretében kérdést tehessenek fel. HHsz. 125. § (1) bek.

[455] A válaszadásra kötelezett halaszthatatlan közfeladata ellátása esetén előzetesen tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, és megjelöli a helyette válaszadásra feljogosított személyt. Ogytv. 43. § (2) bek.

[456] E határidő alatt a kérdést a képviselőcsoport vezetője csak olyan helyre sorolhatja, ahol annak feltételére lehetőség nyílik, ellenkező esetben a személyes válaszadás kötelezettsége megszűnik. Ogytv. 43. § (3) bek.

alapján **beszámolásra vagy jelentéstételre kötelezett** által – e kötelezettség teljesítésére – **benyújtott önálló indítvány**.

f) A politikai vita kezdeményezésére a **Kormány** vagy a képviselők **legalább egyötöde** jogosult. Az **írásbeli indítványukra** az **Országgyűlés** – az indítványban megjelölt **átfogó politikai témakörben** – vitát tart. A politikai vita lényege, hogy a kezdeményező által meghatározott, időszerű, jelentős politikai kérdést a plenáris ülésen – a nyilvánosság előtt – kötetlen módon vitassanak meg, és mind a Kormány, mind a kormánypárti, illetve ellenzéki képviselők kifejthessék véleményüket.[457] Ilyen indítványt **kizárólag a rendes ülésszakon** lehet benyújtani és tárgyalni.

Minden képviselő ülésszakonként **legfeljebb két** politikai vita tartására irányuló **indítványt** támogathat. A politikai vitát az Országgyűlés az indítvány benyújtásától számított tizennégy napon túl és huszonnyolc napon belül tartja meg. A politikai vita tárgyalásának időkerete négy óránál kevesebb nem lehet. A politikai vita a Kormány negyvenperces nyilatkozatával kezdődik, és a Kormány képviselőjének húszperces viszontválaszával zárul.

g) Az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítványra vonatkozó határozati javaslat, önálló indítványként, tárgyát tekintve – lévén a **parlament általi megbízásra és megbízás megszüntetésére** irányul – különbözik az országgyűlési határozattól, de a tárgyalására a határozati javaslatra egyébként irányadó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Ilyen indítványnak minősül a parlament által megválasztandó közjogi tisztségviselőkre, a köztársasági elnök megbízatása megszűnésével és helyettesítésével kapcsolatos, valamint a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványra és a miniszterelnök bizalmi szavazásra vonatkozó határozati javaslat. E határozati javaslatokhoz – törvény eltérő rendelkezése hiányában – **módosító javaslatot**, valamint **bizottsági jelentést nem** lehet benyújtani. E javaslatokról az Országgyűlés – főszabály szerint – vita nélkül dönt.

h) Az országos népszavazási kezdeményezés a **Nemzeti Választási Bizottság elnökének tájékoztatásával** az Országgyűlés **tárgysorozatára** kerül. A házelnök e határozati javaslat benyújtására egy állandó bizottságot jelöl ki. Az országos népszavazás elrendeléséről szóló határozati javaslat tárgyalására – főszabályként – az országgyűlési határozatokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

i) A házszabályi rendelkezések értelmezése során hozott állásfoglalásban való országgyűlési döntés iránti **kérelem** az **állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására** irányulhat.

A házszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatban az Országgyűlés ülésén egyedi esetekben felmerült vitás kérdésekben az ülést vezető elnök – szükség esetén a Házbizottságban folytatott egyeztetést követően – dönt, vagy a **házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz** fordul.[458] E bizottság – ezen túlmenően – az Országgyűlés tisztségviselője, bármely képviselőcsoport, országgyűlési bizottság vagy legalább öt független képviselő kérésére foglal állást. A bizottság – saját döntése alapján – **általános érvényű vagy eseti jellegű állásfoglalást** hoz. Az általános érvényű állásfoglalást az ülést vezető elnök ismerteti, az eseti jellegű állásfoglalást a bizottság írásban teszi közzé. Az általános érvényű állásfoglalás ismertetésétől, illetve az eseti jellegű állásfoglalás kiküldésétől számított **tizenöt napon belül** bármely képviselőcsoport, illetve – ha a kérését legalább öt képviselő támogatja – bármely független képviselő kérheti az Országgyűlés döntését.

[457] Soltész (szerk.): i.m. 159. o.

[458] Ogytv. 61. § (1) bek. A (2) bekezdés szerint, ha az országgyűlési bizottság ülésén a házszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatban vitás kérdés merül fel, az országgyűlési bizottság elnöke dönt, vagy a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul.

Az Országgyűlés a kérelemről annak beérkezését követő **harminc napon belül** határoz. Az Országgyűlés ellenkező határozatáig a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását alkalmazni kell.[459]

2. A nem önálló indítványok

Nem önálló indítványnak minősül **a)** a **módosításra irányuló** szándékot kifejező, döntést igénylő, szövegszerű, továbbá **b)** a **tárgyalás módjára** vonatkozó, illetve **c)** a tárgyalást, döntéshozatalt **érdemben befolyásoló**, írásban tett javaslat.[460]

a) Módosító javaslat az Országgyűlés által módosítható indítványok szövegének konkrétan megjelölt részére irányuló – attól való eltérési szándékot kifejező – írásbeli indítvány, amelynek **többféle formája** lehetséges.

b) A **tárgyalás módjára** vonatkozó javaslatnak számít a **sürgősségi javaslat**, a **kivételességi javaslat**, és a határozati **házszabályi rendelkezésektől való eltérés**. A **sürgősségi javaslatot** az előterjesztő írásban kezdeményezheti annak érdekében, hogy a tárgysorozatban lévő törvényjavaslatát az Országgyűlés sürgősen tárgyalja meg, vagyis e javaslat a **törvényhozási eljárás gyorsítására** szolgál. A **kivételességi javaslatot** szintén az előterjesztő kezdeményezheti írásban azért, hogy a parlament a tárgysorozatban lévő törvényjavaslatát kivételes eljárásban tárgyalja, és ezzel a **rendkívül rövid döntéshozatal lehetőségét** teremti meg. A határozati **házszabályi rendelkezésektől való eltérésről** kivételesen, a Házbizottság javaslatára az Országgyűlés – a jelen lévő képviselők legalább négyötödének szavazatával, vita nélkül – határozhat azzal a céllal, hogy valamely ügy tárgyalása, illetve döntéshozatala során a határozati házszabályi rendelkezésektől eltérjenek, vagyis ez az intézmény is a **törvényalkotás gyorsítását** teszi lehetővé.[461]

c) A tárgyalást, döntéshozatalt **érdemben befolyásoló**, írásban tett javaslatnak számos formája ismert. Ide sorolható pl. a **bizottság kijelölése**, **állásfoglalása, jelentése**, a bizottsági **beszámoló**, **ajánlás** és **tájékoztató**, továbbá az **egyeztetési eljárásra** irányuló **kezdeményezés**, az **egységes javaslat**, az előterjesztő **nyilatkozata**, az előterjesztői **tájékoztató**, a különböző **összegző jelentések** stb. Szintén ide tartoznak pl. az **előzetes normakontroll** kezdeményezésével összefüggő javaslatok, az Alkotmánybíróság visszaküldő levele alaptörvény-ellenesség miatt, a **köztársasági elnöknek** aláírásra megküldött törvény szövege, a köztársasági elnök megfontolásra, illetve alaptörvény-ellenesség miatti visszaküldő levele, **Állami Számvevőszék** és a **Költségvetési Tanács** véleménye, a Költségvetési Tanács észrevétele, előzetes hozzájárulása stb.

V. A törvényhozási eljárás

A törvényhozási eljárás **parlamenti folyamata öt fő szakaszra** tagolható. Ezek a következők: **1.** a törvényjavaslat **benyújtásától a napirendre kerülésig** terjedő szakasz, **2.** a törvényjavaslat plenáris ülésen folyó **általános vitája**, **3.** a **bizottsági részletes vita** szakasza, **4.** a **törvényalkotási bizottság eljárása**, végül **5.** a törvényalkotás **plenáris befejező szakasza**. A befejező szakasz további egységekre tagolható.[462]

---

[459] Az általános érvényű állásfoglalás az újonnan megválasztott Országgyűlés házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottságának megalakulásakor hatályát veszti. A házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság az így hatályát vesztett általános érvényű állásfoglalást változatlan tartalommal elfogadhatja. A változatlan tartalommal elfogadott állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására vonatkozóan az Országgyűlés döntése nem kérhető. Ogytv. 61. § (7) bek.

[460] HHsz. 28. §. A nem önálló indítványokat a HHsz. 2. melléklete sorolja fel.

[461] Nem alkalmazható a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, az Európai Unióra való hatáskör-átruházást tartalmazó vagy azt módosító törvény elfogadására, a házszabályi rendelkezések elfogadására és módosítására, továbbá a költségvetési törvény elfogadására és módosítására irányuló javaslat elfogadására, ha annak elfogadása az Alaptörvényben foglalt államadósság-szabály megsértését eredményezné. Vö. a HHsz. 65. § (2) és (3) bekezdésével.

[462] Vö. a HHsz. általános indokolásával.

1. A törvényjavaslat benyújtásától a napirendre kerülésig terjedő szakasz

A köztársasági elnök, a Kormány és az országgyűlési bizottság törvényjavaslata a benyújtásával **kerül tárgysorozatba**, vagyis az Országgyűlés ülésének napirendjére vehető önálló indítvánnyá válik. A képviselő által benyújtott törvényjavaslat azonban csak akkor kerülhet tárgysorozatba, ha azt a házelnök által kijelölt állandó bizottság (a **tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság**) támogatja.[463]

Ha a bizottság a tárgysorozatba vételt elutasítja, a képviselőcsoport vezetője – amelyhez a képviselő tartozik – kérheti a képviselő által benyújtott törvényjavaslat tárgysorozatba vételét, amelyről az Országgyűlés határoz. Ilyen tárgysorozatba vétel iránti kérelmet minden képviselőcsoport ülésszakonként **legfeljebb hat alkalommal**, kizárólag azon a rendes ülésszakon nyújthat be, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság elutasította.[464]

Az előterjesztő írásban kezdeményezheti a törvényjavaslat **sürgős tárgyalását** (sürgősségi javaslat formájában),[465] illetve **kivételes eljárásban történő tárgyalását** (kivételességi javaslat formájában)[466] is.

Az indokolással ellátott **sürgősségi javaslatot** legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával lehet benyújtani, és ehhez **legalább huszonöt képviselő támogató aláírása** szükséges. Az előterjesztő a sürgősségi javaslatában javasolhatja többek között, hogy a törvényjavaslat általános vitája az általa megjelölt ülésnapon, de legkorábban a benyújtást követő két nap elteltével megkezdődhessen. Sürgős tárgyalás elrendelésére **félévente legfeljebb hat alkalommal** kerülhet sor, mégpedig úgy, hogy az elrendelés és a törvényjavaslat zárószavazása között legalább hat napnak el kell telnie. Az **Országgyűlés** a sürgős tárgyalás elrendeléséről – az előterjesztő által megjelölt tartalommal – **vita nélkül** dönt. A sürgősség elrendeléséhez a **jelen levő képviselők kétharmadának szavazata** szükséges.

A képviselő által benyújtott **kivételességi javaslathoz** a **képviselők legalább egyötödének támogató aláírása** szükséges. A kivételes eljárást legkésőbb annak az ülésnek a megnyitása előtt egy órával lehet indítványozni, amely ülésre az előterjesztő a törvényjavaslat megtárgyalásának és elfogadásának napirendre vételét indítványozza. **Nem kérhető a kivételes eljárás** az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, az Európai Unióra történő hatáskör-átruházást tartalmazó nemzetközi szerződésről szóló törvény elfogadására vagy módosítására, a törvények sarkalatosnak minősülő rendelkezései elfogadására vagy módosítására. Szintén nem kérhető a házszabályi rendelkezés elfogadására vagy módosítására, a központi költségvetésről, illetve végrehajtásáról szóló törvény elfogadására, és a központi költségvetésről szóló törvény – a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztató, vagy a költségvetési hiányt növelő – módosítására irányuló indítvány tárgyalásánál. Kivételes eljárás **elrendelésére félévente legfeljebb négy** alkalommal kerülhet sor. A kivételes eljárásban történő tárgyalásról az **Országgyűlés vita nélkül** határoz. Az elrendeléshez a **képviselők több mint felének szavazata** (egyszerű többség) szükséges. Ha az Országgyűlés a kivételességi javaslatot **elfogadja**, az **általános vitára**, valamint a **bizottsági jelentés és az összegző módosító javaslat vitájára összevontan** kerül sor, és a **részletes vitát** a **törvényalkotási bizottság** folytatja le. Ha a parlament a kivé-

[463] A tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság a kijelölést követő harminc napon belül határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről. HHsz. 58. § (2) bek. A bizottság a tárgysorozatba vételre vonatkozó döntéséről írásban értesíti a házelnököt. HHsz. 58. § (4) bek.

[464] Független képviselő által benyújtott és a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság által elutasított törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a törvényjavaslatot benyújtó független képviselő akkor kérheti, ha kérelmét legalább négy képviselő támogatja. Ilyen kérelmet egy képviselő kizárólag a rendes ülésszakon és ülésszakonként legfeljebb egy alkalommal támogathat, mégpedig azon az ülésszakon, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság elutasította. Vö. a HHsz. 32. § (8) bekezdésével.

[465] Lásd erről a HHsz. 60. §-át.

[466] Lásd erről a HHsz. 61-64. §-át.

telességi javaslatot elutasítja, a törvényjavaslat tárgyalására a törvényjavaslat tárgyalásának általános szabályait kell alkalmazni.

A törvényjavaslat **tárgyalására egy vagy két fordulóban** (ún. olvasatban) kerülhet sor. Az Országgyűlés saját döntése alapján az elfogadni tervezett, **átfogó** szabályozást eredményező, **nagy társadalmi jelentőségű** törvényt **két fordulóban – először** a tervezett törvény **elveit, majd** a törvényjavaslat **kidolgozott szövegét – vitatja meg**. A parlament a tervezett törvény elveit országgyűlési határozatban állapítja meg.[467] Az Országgyűlés azonban **legtöbbször egyfordulós tárgyalást** választ.

Mivel a törvényjavaslat **részletes vitáját** nem a plenáris ülésen, hanem a **bizottságokban** folytatják le, ezért a házelnök a törvényjavaslat benyújtását követően a **részletes vita lefolytatására** az **egyik állandó bizottságot** jelöli ki, amely **kijelölt bizottságnak**[468] számít. **Bármely állandó bizottság** vagy – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – a nemzetiségeket képviselő bizottság **írásban bejelentheti, ha** – a törvényjavaslat feladatkörébe tartozó rendelkezéseiről – **részletes vitát kíván lefolytatni**. Ez(ek) a bizottság(ok) **vitához kapcsolódó bizottság(ok)nak** minősülnek.

Ilyen bejelentést annak az ülésnek a megnyitásáig lehet tenni, amely ülés tervezett napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának megkezdése szerepel. A **bejelentésben tételesen** meg kell jelölni, hogy a vitához kapcsolódó bizottság a törvényjavaslat **mely részeinek részletes vitáját** kívánja lefolytatni.

A **kijelölt bizottság és** a **vitához kapcsolódó bizottság** együttes elnevezése **tárgyaló bizottság**. A törvényalkotás első szakaszában a benyújtástól az általános vita megkezdéséig **legalább öt napnak** el kell telnie, mivel az **általános vita legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elmúlásával** kezdhető meg.

Az **előterjesztőnek** lehetősége van írásban azt indítványozni,[469] hogy az **Országgyűlés** az **általános vita lezárása után**, ugyanazon az ülésen **döntsön a törvényjavaslat elfogadásáról**. Ennek azonban az a feltétele, hogy a törvényjavaslathoz – az általános vitájának megkezdéséig – **módosító javaslatot ne** nyújtsanak be. Erről az indítványról az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz. Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadta, és az indítványban megjelölt törvényjavaslat általános vitájának megkezdéséig nem nyújtanak be módosító javaslatot, az Országgyűlés az általános vita lezárását követően a törvényjavaslat elfogadásáról határoz. Módosító javaslat benyújtása esetén a törvényjavaslat tárgyalásának általános szabályait kell alkalmazni.

2. A törvényjavaslat plenáris ülésen folyó általános vitája

A **törvényjavaslat tárgyalása** az **általános vitával** nyílik meg, amely a **plenáris ülésen** folyik. Az **általános vita** a törvényjavaslat **egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából** áll, vagyis általános politikai-jogi értékelését öleli fel. A vitában **elsőként a törvényjavaslat előterjesztője** – a Kormány esetén az általa kijelölt miniszter – kap szót, aki harmincperces időtartamban mondhatja el **nyitóbeszédét (expozé)**. Ezután – ha az előterjesztő nem a Kormány volt – a Kormány képviselője ugyanilyen időtartamban szólalhat fel. Ezt követően a **képviselőcsoportok tagjai**, illetve a **független képviselők** az előzetes bejelentésnek megfelelően[470]

[467] Ennek elfogadásához a tervezett törvény elfogadásához szükséges többség kell. HHsz. 59. § (2) bek.

[468] Állandó bizottság által benyújtott törvényjavaslat esetén az azt előterjesztő bizottság is kijelölhető. HHsz. 32. § (1) bek. A törvényjavaslat tárgysorozatba vétele esetén a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság – külön kijelölés nélkül – kijelölt bizottságnak minősül. HHsz. 58. § (4) bek.

[469] Erre legkésőbb annak az ülésnek a megnyitása előtt egy órával van lehetőség, amely ülés tervezett napirendjén szerepel az általa benyújtott törvényjavaslat általános vitájának a lezárása. HHsz. 67. § (1) bek.

[470] A törvényjavaslat általános vitájához hozzászólásra legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat általános vitája szerepel, írásban a képviselőcsoport vezetője - a nemzetiségek

szólalhatnak fel. A **felszólalások** – az **első körben** – a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok **váltakozó** rendjében – ezen belül a képviselőcsoportok létszámának csökkenő sorrendje szerint – hangzanak el **(vezérszónoki felszólalás)**.[471] Közvetlenül a vezérszónoki felszólalások után lehetőség van a nemzetiségi képviselő, valamint szószóló, illetve a független képviselő felszólalására, mégpedig úgy, hogy a **vezérszónoki felszólalások után az elsőként szólásra jelentkező független képviselő** kap szót.

Ha azonban az Országgyűlés a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontot tárgyal, akkor az elsőként szólásra jelentkező független képviselőt megelőzően a nemzetiségeket képviselő bizottság által felkért nemzetiségi képviselő kap szót. Ha nemzetiségi képviselő nem szólalt fel, akkor a független képviselő után – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – a nemzetiségeket képviselő bizottság által felkért szószóló kap szót.

E felszólalások után a **hozzászólások további sorrendjét az ülést vezető elnök** úgy határozza meg, hogy **lehetőség szerint egymás után egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó képviselő** kapjon szót, **mindig más képviselőcsoportból**. Ha minden kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportból legalább egy szólásra jelentkező képviselőnek lehetősége volt a felszólalásra, a bejelentkezési sorrendben következő szólásra jelentkező **független képviselő** kap szót.

A nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében, ha minden kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportból legalább egy szólásra jelentkező képviselőnek lehetősége volt a felszólalásra, a bejelentkezési sorrendben következő szólásra jelentkező nemzetiségi képviselő, majd a következő szólásra jelentkező független képviselő, őt követően a következő szólásra jelentkező szószóló kap szót.

E **sorrendet** addig kell folytatni, amíg **minden szólásra jelentkező képviselő és szószóló meg nem kapta** a szót.[472] A felszólalási jog nem ruházható át. A vita során a **köztársasági elnök és a miniszterelnök bármikor**, időtartamra vonatkozó megkötés nélkül **felszólalhat**.[473]
A **vita közben**, korábbi **felszólalással kapcsolatos észrevétel megtétele céljából** első alkalommal az elsőkörös felszólalásokat követően **képviselőcsoportonként egy képviselő**, az elsőként szólásra jelentkező független képviselő, majd a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében az elsőként szólásra jelentkező nemzetiségi képviselő vagy szószóló **kétperces hozzászólásra** kérhet szót. A felszólalást az ülést vezető elnök engedélyezi. Ha az ülést vezető elnök nem adja meg a szót, a képviselő vagy a szószóló kérésére e tárgyban az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz.

A **felszólalások** Házbizottság által meghatározott időtartama **nem lehet kevesebb** az **általános vitában tizenöt percnél**, illetve

érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében a nemzetiségi képviselő és a szószóló a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke – útján, független képviselők esetében közvetlenül, továbbá a vita során közvetlenül, gombnyomással kell jelentkezni a soros jegyzőnél. HHsz. 35. § (1) bek. A tanácskozási joggal rendelkező személyek a napirendben meghatározott módon és időtartamban szólalnak fel, egyébként írásban a házelnöknél vagy közvetlenül az ülést vezető elnöknél jelentkezhetnek felszólalásra. HHsz. 35. § (3) bek.

[471] Két vagy több képviselőcsoport együttesen is állíthat vezérszónokot, azonban az ilyen vezérszónoki felszólalás ideje sem haladhatja meg az egy képviselőcsoport számára meghatározott időtartamot. A vezérszónoki időtartamban egy képviselőcsoport több, egymást követő szónokot is állíthat. HHsz. 36. § (3) bek.

[472] Európai uniós kérdéssel összefüggő napirendi pont esetében az európai parlamenti képviselő a HHsz. 35. § (2) bekezdésének megfelelő jelentkezési sorrendben a képviselőcsoport besorolásának, illetve a független képviselők sorrendjének figyelembevételével szólalhat fel. HHsz. 36. § (9) bek.

[473] A további tanácskozási joggal rendelkező személyek bármikor, a napirendben meghatározott időtartamban, ennek hiányában a képviselői felszólalásra megállapított időtartamban szólalhatnak fel azzal, hogy ha a vitában előterjesztői minőségben vesznek részt, esetükben is az előterjesztő felszólalásának időtartamát meghatározó szabályokat kell alkalmazni. HHsz. 36. § (11) bek.

az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat, a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat, valamint több döntési javaslat együttes tárgyalásakor történő vezérszónoki felszólalás esetén **harminc percnél**. A napirendi pont **előterjesztője**, valamint a **Kormány képviselője** tizenöt perces időtartamban a **vitában bármikor** felszólalhat.

Az Országgyűlés azonban a Házbizottság javaslatára – vita nélkül – **bármely törvényjavaslat általános vitájának időkeretben** történő tárgyalásáról is határozhat. A tárgyalási **időkeret** tehát azt jelenti, hogy a parlament eldönti, **mennyi időt fordít az indítvány megtárgyalására**. Az időkeretek meghatározása az **obstrukció megakadályozását** szolgálja.[474]

A **soros jegyző méri**, és képviselőcsoportonként összesíti a képviselők által igénybe vett beszédidőt, továbbá jelzi az elnöknek, ha a képviselőcsoport vagy a képviselő (szószóló) a beszédidejét kitöltötte.

Az általános **vita lezárásának két esete** különböztethető meg: az **egyik, ha** az indítványhoz **nincs több felszólaló**, és a vita várható lezárását a napirend tartalmazza, akkor az ülést vezető elnök a vitát lezárja. Közvetlenül az általános vita lezárását követően az **előterjesztő** – harmincperces időtartamban – **zárszót** mondhat, amelynek során **válaszolhat a vitában elhangzottakra**. A vita lezárásának **másik** esete a **klotűr** (berekesztés)[475] intézménye: ha az indítványhoz valamennyi képviselőcsoportnak, az elsőként szólásra jelentkezett független képviselőnek, valamint – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – a nemzetiségeket képviselő bizottság által felkért nemzetiségi képviselőnek vagy szószólónak lehetősége volt álláspontja kifejtésére, az **indítvány előterjesztője vagy legalább öt képviselő** írásban **javasolhatja a vita lezárását**.[476] Ezáltal megakadályozható, hogy a parlament tevékenységét a korlátlan számú felszólalásokkal ellehetetlenítsék, és öncélú vitát folytassanak.[477]

Ha az **Országgyűlés a vitát lezárta**, ennek ellenére korlátozott módon **még van lehetőség felszólalásra**: képviselőcsoportonként egy képviselő, a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében az elsőként szólásra jelentkező nemzetiségi képviselő, az elsőként szólásra jelentkező független képviselő, majd a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – ha nemzetiségi képviselő nem szólalt fel – az elsőként szólásra jelentkező szószóló legfeljebb ötötperces időtartamban még felszólalhat. E felszólalásokat követően az **előterjesztő** tizenöt perces időtartamban **zárszót** mondhat, amelynek során **válaszolhat a vitában elhangzottakra**.

A törvényjavaslathoz **lehetőség** van **módosító javaslat benyújtására**, amelyet indokolni kell. Módosító javaslatot **bármely országgyűlési képviselő**, a **tárgyaló bizottság** és a **törvényalkotási bizottság** nyújthat be, az **előterjesztő** saját indítványához erre – főszabály szerint – **nem** jogosult.[478]

A törvényjavaslathoz **képviselő** módosító javaslatot azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig nyújthat be, amely ülés napirendjén a tör-

[474] Az obstrukció a parlamenti nyelvben nem jogi, hanem politikai fogalom, és általában a parlamenti ellenzék olyan magatartás-stratégiáját jelöli, amelyik arra irányul, hogy a parlament funkcióképességét a formailag jogszerű – ezért nem kifogásolható – eszközök visszaélésszerű igénybevételével csorbítsa, és a parlamenti döntés megszületését megakadályozza. A HHsz. 37. § (2)-(6) bekezdései részletesen szabályozzák, hogy az időkeret felosztását hogyan kell meghatározni.

[475] A klotűr (cloture) tágabb fogalma magában foglalja a beszédidő-korlátozásokat – pl. a szómegvonást – is, míg szűkebb értelemben a vita lezárását jelenti. A klotűr az obstrukció hatékony technikai ellenszerének is bizonyult. Lásd erről Szente Zoltán: A plenáris ülés helye és szerepe a magyar Országgyűlésben 1848-tól 1990-ig. In: A plenáris ülés. Parlamenti dolgozatok VI. (Szerk. Soltész István) Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 1997. 271. o. és Mezei Barna: Az obstrukció a magyar jogtörténetben. In: uo. 318. o.

[476] Időkeretes tárgyalási rendben a klotűr nem alkalmazható. HHsz. 39. § (4) bek.

[477] Az Országgyűlés e kérdésben vita nélkül határoz. HHsz. 39. § (1) bek.

[478] A kivételeket a HHsz. 40. § (1) bekezdése tartalmazza.

vényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel.[479] A képviselőnek a módosító javaslatában **meg kell jelölnie** azt a **tárgyaló bizottságot**, amelyiknél a módosító javaslatának megvitatását kéri. A módosító javaslat megvitatása **csak egy – állandó – bizottságnál** kérhető. A képviselő módosító javaslatában csak a kijelölt bizottságot vagy olyan vitához kapcsolódó bizottságot jelölhet meg, amely a módosító javaslattal érintett rendelkezés vonatkozásában bejelentette, hogy részletes vitát kíván lefolytatni. Ha a módosító javaslat több rendelkezést is érint, csak a kijelölt bizottság vagy olyan vitához kapcsolódó bizottság nevezhető meg, amely a törvényjavaslat módosító javaslattal érintett valamennyi rendelkezése vonatkozásában részletes vitát tart. A képviselő bármelyik tárgyaló bizottságot megjelölheti, ha módosító javaslata a törvényjavaslatot új szakasszal vagy annál magasabb szintű szerkezeti egységgel egészíti ki. A kijelölt bizottság folytatja le a módosító javaslat vitáját, ha a képviselő azt a kijelölt bizottságnál kérte, nem jelölt meg tárgyaló bizottságot, több tárgyaló bizottságot jelölt meg, nem tárgyaló bizottságot jelölt meg, vagy a feltételeknek meg nem felelő módon jelölte meg a vitához kapcsolódó bizottságot.[480]

Az olyan módosító javaslat, amely a **törvényjavaslat egészének elhagyására** irányul, **nem tárgyalható** és nem bocsátható szavazásra. A törvényjavaslat egészének elhagyását jelenti a módosító javaslat akkor is, ha a törvényjavaslatból csak a címet, a preambulumot, illetve a hatályba léptető rendelkezéseket tartja meg. A **módosító javaslatnak** vannak **korlátai**: a módosítás nem terjedhet ki a törvényjavaslat által nem érintett törvény rendelkezéseire, mert az ilyen módosítási igény **túlterjeszkedő módosító javaslatnak** minősül.[481]

Ha a törvényjavaslat az **Alaptörvény vagy törvény módosítására irányul**, a módosító javaslat szintén **nem terjedhet ki** az Alaptörvény, illetve törvény **módosítással nem érintett részeire**, **kivéve**, ha az valamely szabályszerű módosító javaslat tartalmával való összefüggése vagy a jogszabályalkotás követelményei érvényesítése miatt nyilvánvalóan szükséges.

3. A bizottsági részletes vita szakasza

A **törvényjavaslat részletes vitáját a tárgyaló bizottság** – vagyis a kijelölt bizottság és a vitához kapcsolódó bizottság(ok) – **folytatja le**. A tárgyaló bizottságok ebben a szakaszban alakítják ki **álláspontjukat a törvényjavaslat egészéről és a benyújtott módosító javaslatokról** is.[482] A **kijelölt bizottság** a részletes vita során **megvizsgálja**, hogy a **törvényjavaslat eleget tesz-e** a **jogszabályalkotás követelményeinek**: megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedik-e a jogrendszer egységébe, megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek. A **vitához kapcsolódó bizottság** az e szempontok szerinti vizsgálatot a törvényjavaslatnak az általa tett bejelentésben tételesen megjelölt részeire folytatja le. A részletes vita – ezen túlmenően – a **benyújtott módosító javaslatok megvitatásából** és a tárgyaló bizottság további módosításra irányuló **szándékának** megfogalmazásából áll. A részletes vita kiterjed annak vizsgálatára is, hogy a módosító javaslatok nem sértik-e a módosításra előírt korlátokat.

A részletes vita során a módosító javaslatot benyújtó **képviselő ismertetheti álláspontját**, de a tárgyaló bizottság a módosító javas-

[479] HHsz. 41. § (1) bek.

[480] A kijelölt bizottság bármely további módosító javaslatról vitát folytathat. A nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében a nemzetiségeket képviselő bizottság bármely módosító javaslatról vitát folytathat. HHsz. 41. § (5) és (6) bek.

[481] Túlterjeszkedő módosító javaslat is elfogadható azonban, ha arra más módosító javaslattal való összefüggés vagy a törvényjavaslatnak a jogszabály-alkotási követelményeknek való meg nem felelés (Alaptörvénnyel, törvénnyel való összhang, jogrendszerbe illeszkedés, belső koherencia, jogszabály-szerkesztési és nyelvhelyességi követelmények) miatt nyilvánvalóan szükség van. A túlterjeszkedő módosító javaslatra a HHsz. 70-72. §-ai külön előírásokat tartalmaznak.

[482] A részletesvita-szakasz a törvényjavaslat általános vitájának lezárását követő héten nyílik meg. Az ülés első ülésnapján az ülésnap megnyitása előtt a tárgyaló bizottság a részletes vitát nem tűzheti napirendjére. HHsz. 43. § (2) bek.

latot annak benyújtója távollétében is megvitathatja. A **tárgyaló bizottság** a benyújtott módosító **javaslatokat értékeli**, és azokról **állást foglal**:[483] **dönt** arról, hogy mely módosító javaslatot **támogatja**, továbbá **fenntarthatja** a nem támogatott módosító javaslatot az általa szükségesnek tartott változtatásokkal, valamint **további módosításra** irányuló **szándékot** fogalmazhat meg.[484] E módosításokat a tárgyaló bizottság **egyetlen indítványba foglalva** nyújtja be, amely **részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatnak** minősül, és tartalmazza a támogatott képviselői módosító javaslatokat, illetve a bizottságok saját módosító javaslatait. Több tárgyaló bizottság esetén mindegyik külön-külön nyújtja be a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát. A **részletes vita** a tárgyaló bizottságnak a részletes vitát lezáró döntésével ér véget: erre akkor kerülhet sor, ha a bizottság valamennyi módosító javaslatról állást foglalt. A részletes vita lezárását követően a tárgyaló bizottság **részletes vitáról szóló bizottsági jelentést** nyújt be, amelyben **tájékoztatást** ad a részletes vita lezárásának tényéről, továbbá a megállapításairól, valamint az állásfoglalásáról.[485] Ha a tárgyaló bizottság részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot fogadott el, azt a részletes vitáról szóló **bizottsági jelentéssel egyidejűleg** benyújtja. Ezt követően a tárgyaló bizottság – főszabály szerint – további részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot nem nyújthat be.[486]

A **részletesvita-szakasz akkor zárul le**, amikor a tárgyaló bizottságok közül **valamennyi** állandó bizottság **benyújtotta a részletes vitáról szóló bizottsági jelentését**.[487] Az **előterjesztő** az általa benyújtott törvényjavaslatot a részletesvita-szakasz lezárulásáig azonban **visszavonhatja**, ezt követően a visszavonáshoz az Országgyűlés hozzájárulása szükséges.[488] Ha erre nem került sor, a törvényjavaslat tárgyalása a törvényalkotási bizottság eljárásával folytatódik.

4. A törvényalkotási bizottság eljárása

A törvényalkotási bizottság az **előterjesztő tájékoztatásának benyújtása** után **összegzi és értékeli** a részletes vitát lezáró **bizottsági módosító javaslatokat** és azokról **állást foglal**.

Az **előterjesztő** legkésőbb a részletesvita-szakasz lezárultát követő hét harmadik napján **írásban tájékoztatást** ad arról, hogy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokba foglalt **mely módosításokkal ért egyet**, vagy arról, hogy a tájékoztatást a törvényalkotási bizottság ülésén fogja szóban előterjeszteni, vagy pedig nem tesz ilyen nyilatkozatot.[489]

Előfordulhat, hogy a törvényalkotási bizottság az eljárása során azt állapítja meg, hogy valamely részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatban vagy a részletes vitát lezáró bizottsági **módosító javaslatok között** – egy bizottságnál a módosításon belül, illetve több bizottság között – olyan **ellentmondás**

[483] A módosító javaslatok értékelése és az azokról történő állásfoglalás a törvényjavaslat rendelkezéseinek sorrendjében, módosító javaslatonként történik. A tárgyaló bizottság bármely tagjának kérelmére elrendelheti több módosító javaslat tárgyalásának összekapcsolását. Amennyiben a tárgyaló bizottság több módosító javaslat tárgyalását összekapcsolta, úgy a szavazást is ennek megfelelően lehet megtartani. HHsz. 45. § (2) bek.

[484] A nemzetiségeket képviselő bizottság túlterjeszkedő módosító javaslatra irányuló szándékot nem fogalmazhat meg, ilyen módosító javaslat benyújtását más tárgyaló bizottságnál vagy a törvényalkotási bizottságnál kezdeményezheti. HHsz. 45. § (4) bek.

[485] A tárgyaló bizottság mulasztását – ha kellő időn belül nem nyújtja be a részletes vitáról szóló bizottsági jelentést – HHsz. 68. §-a szabályozza.

[486] A kivételeket lásd a HHsz. 45. § (7) bekezdésében.

[487] A nemzetiségeket képviselő bizottság részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát a törvényalkotási bizottság csak akkor tárgyalja, ha a részletesvita-szakasz lezárultáig a nemzetiségeket képviselő bizottság benyújtotta azt. HHsz. 45. § (9 bek.

[488] A képviselő a módosító javaslatát a tárgyaló bizottság részletes vitáról szóló bizottsági jelentése benyújtásáig, a tárgyaló bizottság a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát a törvényalkotási bizottságnak a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot tárgyaló ülése megnyitásáig visszavonhatja. HHsz. 66. § (2) bek.

[489] A módosító javaslatok értékelésére és az állásfoglalás kialakítására legkorábban a részletesvita-szakasz lezárulta utáni héten kerülhet sor, ha az előterjesztő tett nyilatkozatot. Ha nem tett, ezt az időbeli korlátozást nem kell alkalmazni. Vö. a HHsz. 46. § (2) bekezdésével.

van, amely a saját eljárásában nem tisztázható. Ilyenkor a vitás kérdés megjelölésével felkéri az érintett tárgyaló bizottságot vagy tárgyaló bizottságokat, hogy az ellentmondás feloldása érdekében **ismételten folytassanak részletes vitát** és nyújtsanak be megismételt részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot. A megismételt részletes vita és az azt lezáró bizottsági módosító javaslat a törvényalkotási bizottság által megjelölt ellentmondásra vagy az azzal szorosan összefüggő kérdésekre terjedhet ki.[490]

A törvényalkotási bizottság **részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat beérkezése esetén további módosításra irányuló szándékot** fogalmazhat meg. Ilyen javaslat **hiányában** viszont a **törvényjavaslatot nem tárgyalja**, ahhoz **módosító javaslatot nem** nyújthat be, kivéve, ha az előterjesztő vagy – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány kezdeményezi a törvényalkotási bizottság eljárását.[491] A törvényalkotási bizottság az **általa támogatott** részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az **általa megfogalmazott** módosítást **egyetlen indítványba** foglalja, amely az ún. **összegző módosító javaslat**.[492]

A törvényjavaslat **előterjesztője** vagy a helyettesítésére jogosult személy **távollétében** a **törvényjavaslatot** a törvényalkotási bizottság **nem tárgyalja**. A Kormány képviselője akkor is részt vesz a bizottság ülésén, ha nem a Kormány az előterjesztő, de a törvényjavaslat a feladatkörét érinti. A bizottság ülésén a törvényjavaslat előterjesztőjének és a Kormány **képviselőjének tanácskozási joga** van. A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot benyújtó tárgyaló bizottság által kijelölt előadó a törvényalkotási bizottság ülésén szintén tanácskozási joggal vehet részt.

A törvényalkotási bizottság a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok tárgyalásának befejezéséről, valamint az állásfoglalásáról **összegző jelentést** nyújt be, és ha **összegző módosító javaslatot is** elfogadott, azt az összegző jelentéssel **egyidejűleg** nyújtja be az Országgyűlésnek, mert a **plénum majd kizárólag erről** az összegző módosító javaslatról **határoz**. Ezt követően a törvényalkotási bizottság – főszabály szerint – további összegző módosító javaslatot nem nyújthat be.[493]

Az **előterjesztő** az összegző módosító javaslat benyújtását követően **haladéktalanul megküldi** a törvényalkotási bizottság elnökének a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat **egybeszerkesztett** – ellenjegyzésével ellátott – **szövegét**, amelynek elnevezése **egységes javaslattervezet**. Ha a törvényalkotási bizottság elnöke úgy ítéli meg, hogy az egységes javaslattervezet megfelelően tartalmazza a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét, akkor azt **egységes javaslatként benyújtja** az Országgyűlésnek. Ha viszont az elnök úgy ítéli meg, hogy az egységes javaslattervezet **nem megfelelően** tartalmazza az egybeszerkesztett szöveget, akkor egységes javaslatként a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat **törvényalkotási bizottság által egybeszerkesztett szövegét** nyújtja be.[494] Ezután a törvényal-

[490] A megismételt részletes vita a tárgyaló bizottságnak a megismételt részletes vitát lezáró döntésével ér véget. Ezt követően a tárgyaló bizottság jelentést nyújt be, amelyben tájékoztatást ad a megismételt részletes vita lezárásának tényéről, valamint a törvényalkotási bizottság által tett észrevételekkel kapcsolatos álláspontjáról. A jelentéssel egyidejűleg benyújtja a megismételt részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát. Ezt követően a törvényalkotási bizottság folytatja az eljárását. Vö. a HHsz. 69. §-ával.

[491] A törvényalkotási bizottság eljárását legkésőbb azon ülés megnyitása előtt egy órával lehet kezdeményezni, amely ülés tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel. HHsz. 46. § (4) bek.

[492] Ha a törvényjavaslat a jogszabály-alkotási követelményeknek nem felel meg, a törvényalkotási bizottság az összegző módosító javaslatba foglalja a követelmények teljesüléséhez szükséges módosítást is. Vö. a HHsz. 46. § (5) bekezdésével.

[493] A kivételeket lásd a HHsz. 46. § (8) bekezdésében. Ha a törvényalkotási bizottság eljárása során annak szükségességét észleli, bármely bizottságot törvényjavaslat benyújtására kérhet fel. HHsz. 46. § (9) bek.

[494] A törvényalkotási bizottság elnöke az egységes javaslatot legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával nyújtja be, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslathoz benyújtott bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája szerepel. HHsz. 46. § (12) bek.

kotási eljárás plenáris befejező szakasza következik, amely három részre tagolódik: **a)** a **bizottsági jelentések és a törvényalkotási bizottság módosító javaslatának plenáris vitája**, továbbá **b) döntés** a törvényalkotási bizottság **módosító javaslatairól**, valamint **c)** a **zárószavazás**.

5. A törvényalkotás plenáris befejező szakasza

a) A bizottsági jelentések és a törvényalkotási bizottság módosító javaslatának plenáris vitája. Az Országgyűlés a **plenáris ülésén** vitatja meg az **összes bizottsági jelentést**: a részletes vitáról szóló bizottsági jelentéseket és az összegző jelentéseket, továbbá az összegző módosító javaslatokat, vagyis a **plénum előtt** először **a bizottságok** ismertetik a részletesvita-szakaszban tett megállapításaikat, illetve a törvényalkotási bizottság javaslatáról kialakított **álláspontjukat**.

Amennyiben a törvényalkotási bizottság összegző jelentést nyújt be, a **vitában elsőként a törvényalkotási bizottság** által kijelölt előadó, majd – ha a törvényalkotási bizottságban van kisebbségi vélemény – a kisebbségi vélemény előadója szólal fel. E felszólalásokra összesen tizenöt perc áll rendelkezésre oly módon, hogy amennyiben van kisebbségi vélemény, hét percet annak kifejtésére kell biztosítani. Ezt követően a **törvényjavaslat előterjesztője**, majd – ha nem a Kormány az előterjesztő – a **Kormány képviselője** is felszólalhat. Erre akkor is sor kerülhet, ha a törvényalkotási bizottság részéről nem volt felszólalás. Ezután a **kijelölt bizottság** által megbízott előadó foglalja össze a bizottság állásfoglalását, majd – ha van kisebbségi vélemény – a kisebbségi vélemény előadója szólal fel. A kijelölt bizottság után a **vitához kapcsolódó bizottság(ok)** által megbízott előadó ismerteti a vitához kapcsolódó bizottság állásfoglalását, majd – ha van kisebbségi vélemény – a kisebbségi vélemény előadója szólal fel. E felszólalásokra tárgyaló bizottságonként összesen hat perc áll rendelkezésre oly módon, hogy amennyiben van kisebbségi vélemény, három percet annak kifejtésére kell biztosítani. A **bizottsági felszólalásokat követően** – a vita második szakaszában – a **képviselőcsoportok tagjai**, a **független képviselők**, az európai parlamenti képviselők, valamint a szószólók – meghatározott sorrendben és időkeretben – szólalhatnak fel.[495] Ebben a vitaszakaszban van lehetőség arra, hogy a törvényalkotási bizottság **összegző módosító javaslatának elfogadása vagy elvetése mellett érveljenek**.

Az **előterjesztő** – közvetlenül a **vita lezárását követően** – **zárszót** mondhat, amelynek során válaszolhat a vitában elhangzottakra.[496]

b) Döntés a törvényalkotási bizottság módosító javaslatairól. Az **Országgyűlés** a plenáris ülésen a **törvényalkotási bizottságnak** – a tárgyaló bizottságok által támogatott módosító javaslatok alapján megfogalmazott – **összegző módosító javaslatáról** – főszabály szerint – **egyetlen szavazással** dönt. Ez alól **kivételt** jelent, ha bármely **képviselőcsoport vezetője**, valamint az **előterjesztő írásban kéri**,[497] hogy az Országgyűlés az összegző módosító javaslat valamely pontjáról **külön szavazzon**.[498] Ha

[495] Ennek rendjét és időkeretét a HHsz. 47. § (6) és (7) bekezdése tartalmazza. E felszólalások közben kétperces hozzászólásokra nincs lehetőség. A tanácskozási joggal rendelkező személyek felszólalását a HHsz. 47. § (7) bekezdése határozza meg. A HHsz. lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés a Házbizottság javaslatára hosszabb időkeretet is megállapíthasson. Az Országgyűlés a Házbizottság javaslatáról vita nélkül, a napirendi javaslat elfogadásával egyidejűleg kézfelemeléssel dönt. HHsz. 47. § (8) bek.

[496] Az előterjesztőnek a vitában való felszólalására és a zárszó elmondására együttesen, illetve a Kormány képviselőjének felszólalására tíz-tíz perc áll rendelkezésre. Vö. a HHsz. 47. § (10) bek. A bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája során a klotűr intézményét nem lehet alkalmazni.

[497] Ezt legkésőbb azt az ülést megelőző hét utolsó munkanapján lehet kérni, amely ülés tervezett napirendjén az összegző módosító javaslatról történő határozathozatal szerepel. Vö. a HHsz. 48. § (1) bekezdésével. Ilyen kérések száma kérelmezőnként összesen legfeljebb három lehet. HHsz. 48. § (5) bek.

[498] A másik kivételt az jelenti, ha a szavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a módosító javaslat fenntartásáról, az összegző módosító javaslat külön szavazásra kért pontjairól, illetve az összegző módosító javaslatról a szavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. HHsz. 48. §

a kérés alapján megtartott szavazás során az Országgyűlés az összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadta el, az előterjesztő, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány **javasolhatja a zárószavazás elhalasztását**. A zárószavazás elhalasztása esetén a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat elfogadott pontjainak egybeszerkesztett szövegét – az ún. **átdolgozott egységes javaslatot** – legkésőbb a zárószavazás elhalasztását követő harmadik napon kell benyújtani.

Bármely **képviselőcsoport vezetője**, valamint az **előterjesztő** írásban azt is **kérheti** az Országgyűléstől, hogy az összegző módosító javaslatban nem szereplő **valamely módosító javaslatot tartson fenn**.[499] Az **Országgyűlés először e kérésekről** határoz, és ha valamely módosító javaslatot fenntart, az **összegző módosító javaslat külön szavazásra kért pontjairól és az összegző módosító javaslatról nem** lehet szavazni. Ebben az esetben a törvényalkotási bizottság a határozathozatalt követő három napon belül benyújtja az összegző módosító javaslat és a fenntartott módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét, amely **második összegző módosító javaslatnak** minősül. A törvényalkotási bizottság a fenntartott módosító javaslat szövegét csak akkor változtathatja meg, illetve a második összegző módosító javaslatban **további módosításra irányuló szándékot csak akkor** fogalmazhat meg, **ha** az a fenntartott módosító javaslat céljára és tartalmára tekintettel a **jogszabályalkotási követelmények teljesülése érdekében** szükséges. A törvényalkotási bizottság a fenntartott módosító javaslat tárgyalásának befejezéséről a második összegző módosító javaslat benyújtásával egyidejűleg **második összegző jelentést** nyújt be. A törvényjavaslat és a második összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét – mint második egységes javaslatot – kell benyújtani. A módosítással érintett rendelkezésekről történő szavazás során a törvényjavaslat eredeti szövegéről nem kell szavazni. A második összegző módosító javaslatnak a fenntartott módosító javaslattal összefüggő pontjairól az **Országgyűlés vitát folytat** azzal, hogy a tárgyaló bizottság nem állít előadót. A második összegző módosító javaslatról – főszabály szerint – az Országgyűlés **egyetlen szavazással dönt**.[500] Ha bármely képviselőcsoport vezetőjének vagy az előterjesztőnek volt kérése arra, hogy az Országgyűlés a második összegző módosító javaslat legfeljebb három pontjáról külön szavazzon, szavazás során az Országgyűlés a második összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadta el, az **előterjesztő**, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a **Kormány javasolhatja** a **zárószavazás elhalasztását**. A zárószavazás elhalasztása esetén a törvényjavaslat és a második összegző módosító javaslat elfogadott pontjainak egybeszerkesztett szövegét – mint **átdolgozott második egységes javaslatot** –legkésőbb a zárószavazás elhalasztását követő harmadik napon kell benyújtani.

c) A zárószavazás. Az **összegző módosító javaslat elfogadása esetén** az Országgyűlés az **egységes javaslat egészéről zárószavazást** tart.[501] Az Országgyűlés azonban **meghatározott esetekben** a **törvényjavaslat**

(8) bek. A döntést közvetlenül megelőzően – ha az összegző módosító javaslat vitája során zárszóra nem került sor – az előterjesztő, majd – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány képviselője ötötperces időtartamban nyilatkozhat arról, hogy egyetért-e az összegző módosító javaslattal.

[499] Nem lehet kérni az olyan túlterjeszkedő módosító javaslat fenntartását, amelyről az Országgyűlés nem határozott, vagy azt állapította meg, hogy a túlterjeszkedő módosító javaslat nem felel meg a HHsz. 70. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek egyikének sem. Ilyen kérések száma kérelmezőnként összesen legfeljebb három lehet. HHsz. 48. § (4) és (5) bek.

[500] A kivételt egyfelől az jelenti, ha legkésőbb azt az ülést megelőző hét utolsó munkanapján, amely ülés tervezett napirendjén a második összegző módosító javaslatról történő határozathozatal szerepel, bármely képviselőcsoport vezetője, valamint az előterjesztő írásban kérheti, hogy az Országgyűlés a második összegző módosító javaslat legfeljebb három pontjáról külön szavazzon. HHsz. 49. § (2) bek. Másfelől ha a szavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a szavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. HHsz. 49. § (5) bek.

[501] Ha a zárószavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a zárószavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. HHsz. 50. § (3) bek.

benyújtott szövegéről tart zárószavazást. Erre akkor kerülhet sor, **ha** a részletesvita-szakaszban **nem érkezett** a törvényjavaslathoz részletes vitát lezáró **bizottsági módosító javaslat**, továbbá ha a törvényalkotási bizottság a törvényjavaslat tárgyalását **összegző módosító javaslat benyújtása nélkül** fejezte be, vagy ha az Országgyűlés az összegző módosító javaslatot vagy a második összegző módosító javaslatot nem fogadta el.

Az Országgyűlés a **második egységes javaslatról** tart **zárószavazást**, ha az Országgyűlés a **második összegző módosító javaslatot elfogadta**. A törvényjavaslatnak az összegző módosító javaslat elfogadott pontjaival módosított szövegéről viszont akkor tart zárószavazást, ha az Országgyűlés bármely képviselőcsoport vezetője, valamint az előterjesztő írásbeli kérésére az összegző módosító javaslat valamely pontjáról külön szavazott, és ennek alapján megtartott szavazás során az összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadta el. A törvényjavaslatnak a második összegző módosító javaslat elfogadott pontjaival módosított szövegéről pedig akkor tart az Országgyűlés zárószavazást, ha az Országgyűlés a kérés alapján megtartott szavazás során a második összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadta el.

A zárószavazás megkezdése előtt az **előterjesztő**, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a **Kormány** javasolhatja a **zárószavazás elhalasztását**,[502] amennyiben **zárószavazást előkészítő módosító javaslatot** kíván benyújtani.[503] Ha az **Országgyűlés döntött** a **zárószavazás elhalasztásáról**, az **előterjesztő**, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a **Kormány zárószavazást előkészítő módosító javaslatot** nyújthat be,[504] ha az egységes javaslat **nem felel meg a jogszabály-alkotási követelményeknek**, vagyis csak szűk körben, koherencia-zavar feloldása, valamint kodifikációs vagy nyelvhelyességi hiba javítása érdekében van lehetőség zárószavazást előkészítő módosító javaslatra. A zárószavazást előkészítő módosító javaslatot a **törvényalkotási bizottság** tárgyalja meg, arról **állást foglal**, valamint **további módosításra irányuló szándékot** fogalmazhat meg. Ezután az általa támogatott zárószavazást előkészítő módosító javaslatokat, valamint a saját módosító javaslatait **egyetlen indítványba foglalja** (zárószavazás előtti módosító javaslat), és a zárószavazást előkészítő módosító javaslat tárgyalásának befejezéséről, valamint állásfoglalásáról **zárószavazás előtti jelentést** nyújt be. Ezt követően a törvényalkotási bizottság további zárószavazás előtti módosító javaslatot nem nyújthat be. Az **Országgyűlés** – zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtása esetén – a zárószavazás előtti jelentést és a zárószavazás előtti módosító javaslatot meghatározott **időkeretben vitatja** meg.[505] A zárószavazás előtti módosító javaslatról az **Országgyűlés egyetlen szavazással** dönt.[506] Ha az **Országgyűlés** a **zárószavazás előtti módosító javaslatot**

[502] A zárószavazás elhalasztásának részletes szabályait a HHsz. 51. §-a szabályozza.

[503] A zárószavazás elhalasztására egy döntési javaslatnál legfeljebb egy alkalommal kerülhet sor. A zárószavazás elhalasztásáról az Országgyűlés vita nélkül határoz. A határozathozatal előtt a javaslattevő legfeljebb ötperces időtartamban ismertetheti a kezdeményezés indokait. HHsz. 51. § (2) és (6) bek.

[504] Ez a módosító javaslat – a törvényhozási eljárás sajátosságának megfelelően – az egységes javaslathoz, a második egységes javaslathoz, az átdolgozott egységes javaslathoz, az átdolgozott második egységes javaslathoz, vagy – elfogadott összegző, illetve második összegző módosító javaslat hiányában – a törvényjavaslathoz nyújtható be. Vö. a HHsz. 52. §-ával.

[505] A vitára vonatkozó szabályokat a HHsz. 54. §-a tartalmazza.

[506] Szavazás előtt az előterjesztő, majd – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány képviselője ötperces időtartamban nyilatkozhat, hogy egyetért-e a zárószavazás előtti módosító javaslat elfogadásával. Ha a szavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a zárószavazás előtti módosító javaslatról a szavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. A módosítással érintett rendelkezésekről történő szavazás során az egységes javaslat, a második egységes javaslat, az átdolgozott egységes javaslat vagy az átdolgozott második egységes javaslat – elfogadott összegző módosító javaslat, illetve második összegző módosító javaslat hiányában a törvényjavaslat – eredeti szövegéről nem kell szavazni. HHsz. 55. § (1)-(3) bek.

elfogadta, akkor a **javaslat egészéről** tart **zárószavazást**.[507]
Az Országgyűlés által **elfogadott törvényt**[508] a **házelnök** öt napon belül **aláírja**, és **megküldi a köztársasági elnöknek**.[509] Az államfőnek a megküldött törvényt öt napon belül alá kell írnia, és el kell rendelnie annak kihirdetését. Az államfőt azonban a törvényhozás kapcsán felfüggesztő (szuszpenzív) vétó illeti meg. Eszerint ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az **Alaptörvénnyel ellentétesnek** tartja – és az Országgyűlés nem kért előzetes normakontrollt –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az **Alkotmánybíróságnak megküldi**. Ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, a köztársasági elnök **visszaküldi** a törvényt az Országgyűlésnek[510] (alkotmányossági vétó). Ha pedig a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és nem kért előzetes normakontrollt az Alkotmánybíróságtól, akkor a **törvényt az aláírás előtt** – észrevételeinek közlésével – egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek (politikai vétó). Ha az államfő a törvényt megfontolás végett **visszaküldte**, azt az Országgyűlés legkésőbb hatvan napon belül napirendjére tűzi.[511]

A **törvényalkotás folyamatának vázlatát** a következő ábra foglalja össze:

[507] A javaslat – az eljárás sajátosságának megfelelően – lehet a módosított törvényjavaslat, a módosított egységes javaslat, a módosított második egységes javaslat, a módosított átdolgozott egységes javaslat vagy a módosított átdolgozott második egységes javaslat. Vö. a HHsz. 56. § (1) bekezdésével. Ha az Országgyűlés nem szavazza meg a benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatot, illetve ha a törvényalkotási bizottság ilyet nem nyújt be, akkor az Országgyűlés a törvényjavaslat benyújtott szövege, az egységes javaslat, a második egységes javaslat, az átdolgozott egységes javaslat vagy az átdolgozott második egységes javaslat egészéről tart zárószavazást. Vö. a HHsz. 56. § (2) bekezdésével. Ha a zárószavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a zárószavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. HHsz. 56. § (3) bek.

[508] Ha a törvényt az Országgyűlés nem a törvényjavaslat benyújtott szövege, az egységes javaslat, a második egységes javaslat, az átdolgozott egységes javaslat vagy az átdolgozott második egységes javaslat szövege szerint fogadta el, az előterjesztő az elfogadott törvény szövegét – kézjegyével ellátva – a törvény elfogadásának napjától számított három napon belül megküldi a házelnöknek. HHsz. 57. §

[509] Alaptörvény 6. cikk (3) bek. Ha viszont az Országgyűlés előzetes normakontrollt kért, és ezért a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

[510] Ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, vagy ha az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során alaptörvény-ellenességet állapított meg, a házelnök felkéri a törvényalkotási bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére. Vö. a HHsz. 79. §-ával.

[511] A köztársasági elnök átiratát a házelnök kiadja a törvényalkotási bizottságnak. A megfontolásra visszaküldött törvényhez csak a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot. Ez a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat. A módosító javaslat kiterjedhet továbbá a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is. Vö. HHsz. 78. §-ával.

1. A benyújtástól a napirendre kerülésig

Tvj.: KE, Korm., ogy.-i bizottság, ogy.-i képviselő (utóbbi esetben tárgysorozatba vételi eljárás)

A He. kijelöli a RV-t lefolytató állandó bizottságot (KB)
Bármely állandó bizottság bejelentkezhet: RV-t kíván lefolytatni (vitához kapcsolódó bizottság) (kijelölt + kapcsolódó biz. = tárgyaló biz. (TB)

2. A tvj. plenáris ülésen folyó ÁV-ja

A tvj./egyes részei szükségességének és szabályozó elveinek megvitatása
Előterjesztői expozé, vezérszónoki és képviselői felszólalások stb.
Lezárásáig mj.-ot nyújthat be: bármely ogy.-i képviselő, TB, TAB

3. A bizottsági RV szakasza

A TB (KB+VKB) folytatja le
Állást foglal: tvj.-ról + mj.-okról, tvj. megfelel-e a jogalkotási tartalmi, formai és szakmai követelményeinek. *Dönt* a mj.-okról: támogatja, változtatásokkal fenntartja, további módosításra irányuló szándék RV-t lezáró bizottsági *mj.-t fogad el* és azt a RV-t lezáró bizottsági *jelentéssel együtt benyújtja* a He.-nek.

A RV *lezárul*, ha minden TB benyújtotta a RV-ról szóló bizottsági jelentését
Az *előterjesztő* tájékoztatás ad a bizottsági mj.-kal kapcsolatos állásfoglalásáról**.**

4. A TAB eljárása

Az előterjesztő tájékoztatásának benyújtása után *összegzi és értékeli* a RV-t lezáró bizottsági mj.-okat és azokról *állást foglal*. A támogatott, RV-t lezáró bizottsági mj.-kat, ill. az általa megfogalmazott mj.-t egy indítványba foglalja *(ömj)*. A tárgyalás lezárásáról és az ömj.-ban foglaltakról *összegző jelentést* nyújt be a He.-nek. Az előterjesztő az ömj. benyújtását követően haladéktalanul megküldi a TAB elnökének a tvj. és az ömj. egybeszerkesztett – ellenjegyzésével ellátott – szövegét *(egységes javaslattervezet)*. A TAB elnöke a tvj. és az ömj. – előterjesztői ellenjegyzéssel ellátott – egybeszerkesztett szövegét (*egységes javaslat)* megküldi a He.-nek.

a) A bizottsági jelentések és a TAB mj.-ának plenáris vitája

A vita a RV-ról szóló *összes bizottsági jelentésről* és az *összegző jelentésről*, ill. az *ömj.-ról* folyik.

Ogy. nem tart fenn mj.-t

Ogy. mj.-t tart fenn

b**) Döntés a TAB mj.-iról**

Az Ogy. az *ömj.-áról* – főszabály szerint – *egyetlen szavazással dönt*

A TAB benyújtja a második ömj.-át, valamint második egységes javaslatát
Az Ogy. – főszabály szerint – egyetlen szavazással dönt a második ömj.-ról

ZSZ előtt az előterjesztő kezdeményezheti a ZSZ elhalasztását, ha a ZSZ-t előkészítő mj.-t kíván benyújtani

Az Ogy. a *tvj. benyújtott szövegéről* tart ZSZ-t, ha nem érkezett bizottsági mj., ha a TAB a tárgyalást ömj. benyújtása nélkül fejezte be, vagy ha az Ogy. az összegző / második ömj.-t nem fogadta el.

c) Záró-szavazás

Az ömj. elfogadása esetén az Ogy. az *egységes javaslat egészéről* tart ZSZ-t.

Az Ogy. a *második egységes javaslatról* tart ZSZ-t, ha az Ogy. a második ömj.-t elfogadta.

F) Az Országgyűlés hivatali szervezete és az Országgyűlési Őrség

I. Az Országgyűlés Hivatala

Az Országgyűlés Hivatala az **Országgyűlés** szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntéselőkészítési feladatait végzi annak érdekében, hogy biztosítsa a parlament folyamatos működését és segítse a képviselők és az országgyűlési tisztségviselők tevékenységét. A Hivatal **központi költségvetési szerv**, amelyet a **főigazgató vezet**. A főigazgató – akit a házelnök nevez ki és ment fel – a **házelnök irányítása alatt végzi munkáját**, közreműködik az Országgyűlés döntéseinek előkészítésében. A Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát az Országgyűlés elnöke házelnöki rendelkezésben állapítja meg.[512] A Hivatal könyvtárat és muzeális intézményt tart fenn.

II. Az Országgyűlési Őrség[513]

Az **Országgyűlés biztonságáról** országgyűlési őrség gondoskodik, amelynek működését a házelnök irányítja.[514] Az Országgyűlési Őrség **feladata** az **Országgyűlés védelme**, **függetlenségének** és külső befolyástól mentes működésének **biztosítása**, **tárgyalási rendjének** fenntartásával összefüggő, az Ogytv.-ben meghatározott **személyvédelmi**, **létesítménybiztosítási** feladatok ellátása, **protokolláris díszelgési**, valamint az elsődleges **tűzoltási és tűzbiztonsági** feladatok végzése. Ennek keretében ellátja – többek között – a házelnök személyi védelmét, az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatala épületeinek létesítménybiztosítási feladatait, biztosítja az ezekbe az épületekbe történő belépés és az ott-tartózkodás rendjére vonatkozó szabályok betartását.[515] E megoldással a törvényhozás belső és külső működésének megzavarása esetén a rend helyreállítását és fenntartását – a végrehajtó hatalomtól szervezetileg és irányításában is elkülönülő – független, a **házelnök irányítása alatt álló fegyveres**, de nem rendvédelmi **szerv végzi**.

[512] Ogytv. 124. § (3) bek.

[513] Az Országgyűlési Őrség előzménye a 1912. évi LXVII. tc. által létrehozott képviselőházi őrség.

[514] Vö. az Alaptörvény 5. cikk (9) bekezdésével.

[515] Az Országgyűlési Őrség feladatai ellátása során együttműködik a rendőrséggel, a nemzetbiztonsági szolgálatokkal, a hivatásos katasztrófavédelmi szervekkel, a Magyar Honvédséggel, valamint a helyi önkormányzatokkal. Ogytv. 126. §