

# Kodifikáció

## A TARTALOMBÓL

### **PETRÉTEI JÓZSEF**

A magyar Országgyűlésre vonatkozó főbb szabályozás alaptörvényi, törvényi és határozati házzsabályi szinten

---

### **NAGY KLÁRA**

A névjegyzéki adatok védelme (?)

---

### **DRINÓCZI TÍMEA**

A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog”: az Ehtv. mint állatorvosi ló

2014/2.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

# Kodifikáció

## Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

### Főszerkesztő

**Tilk Péter** tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

### Szerkesztők

**Kocsis Miklós** adjunktus, PTE ÁJK  
**Petrétei József** egyetemi tanár, PTE ÁJK

### A Szerkesztőbizottság elnöke

**Kecskés László** dékán, egyetemi tanár, PTE ÁJK; az MTA levelező tagja

### A Szerkesztőbizottság titkára

**Naszladi Georgina** OTKA-kutató, PTE ÁJK

### A Szerkesztőbizottság tagjai

**Buksza Zsolt** főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala  
**Csink Lóránt** adjunktus, PPKE JÁK  
**Daku Magdolna** főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala  
**Domaniczky Endre** konzul, Magyarország Külügyminisztériuma  
**Drinóczi Tímea** egyetemi docens, PTE ÁJK  
**Gelencsér József** közigazgatási jogász  
**Gyergyák Ferenc** főtanácsadó, Alkotmánybíróság Hivatala  
**Havassy Sándor** igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal  
**Horváth Attila** tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar  
**Kiss László** egyetemi tanár, PTE ÁJK, alkotmánybíró  
**Kocsis Miklós** adjunktus, PTE ÁJK  
**Kovács Gábor** jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város  
**Küpper, Herbert** Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München  
**Mihályi Zsolt Apor** osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest  
 Önkormányzatának Hivatala  
**Nagy Erika** vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal  
 Törvényességi Felügyeleti Főosztály  
**Orova Márta** közigazgatási főtanácsos, Miniszterelnökség  
**Papp Imre** adjunktus, ELTE ÁJK  
**Patyi András** rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE  
**Petrétei József** egyetemi tanár, PTE ÁJK  
**Varga Zsolt** jegyző, Kisújszállás Város  
**Wallacher Lajos** ügyvéd, Squire Sanders, Budapest  
**Varga Zs. András** dékán, tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK  
**Zöld-Nagy Viktória** helyettes államtitkár, Miniszterelnökség

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem  
 Állam-és Jogi Tudományi Kara támogatta.

A kiadványban megjelenő írásokban foglalt vélemények nem feltétlenül tükrözik a Kiadó vagy a Szerkesztőbizottság álláspontját.

**HU ISSN 2063-7519**

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

## Tartalomjegyzék

<b>Köszöntő</b>	4
<b>Petrétei József</b> <i>A magyar Országgyűlésre vonatkozó szabályozás alaptörvényi, törvényi és határozati házsabályi szinten</i>	5
<b>Nagy Klára</b> <i>A névjegyzéki adatok védelme (?)</i>	81
<b>Drinóczi Tímea</b> <i>A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotásból való jog”: az Ebtv. mint állatorvosi ló</i>	98

## Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a **Kodifikáció** c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

Az immár harmadik évfolyamában járó **Kodifikáció** 2014/2. számában első helyen a magyar jogalkotás legfontosabb szereplőjére, az Országgyűlésre vonatkozó, jelenleg hatályos alaptörvényi, törvényi és határozati házsabályi szabályozásról olvashatnak részletes, értelemszerűen a jogalkotási eljárást is átfogó tanulmányt. Emellett a 2014-ben igen aktuális kérdéskör, a választás egyik aspektusa, a névjegyzéki adatok védelme kérdéskörének jogi hátterét és a szabályozás hiányosságait részletezi lapszámunk második írása. Végezetül egy konkrét jogszabállyal kapcsolatos jogalkotási sajátosságokat is áttekint és értékel egy írásunk.

A **Kodifikáció** c. lap e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás kérdéskörének vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt. Reméljük, hogy új lapszámunk elnyeri tetszését.

Minden észrevételt, illetve a **Kodifikáció** profiljába illeszkedő írást örömmel fogadjunk a [tilk.peter@ajk.pte.hu](mailto:tilk.peter@ajk.pte.hu) címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2014 decemberében

dr. Tilk Péter  
tanszékvezető egyetemi docens

**Petrétei József, egyetemi tanár**

*PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

## **A magyar Országgyűlésre vonatkozó szabályozás alaptörvényi, törvényi és határozati házsabályi szinten<sup>1</sup>**

### **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,<sup>2</sup> de az Alaptörvény más fejezeteiben is találhatók utalások az Országgyűlés bizonyos feladataira és jogosítványaira.<sup>3</sup> Az Alaptörvény megköveteli, hogy az **Országgyűlés** a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott **házsabályi rendelkezésekben** állapítsa meg **működésének szabályait és tárgyalási rendjét.**<sup>4</sup> Ez az alaptörvényi rendelkezés

az Országgyűlés számára egyszerre jelent szabályozási jogot és olyan kötelezettséget, amelyet feltétlenül teljesítenie kell.<sup>5</sup> Ezáltal az alaptörvényi megbízás autonóm szabályozási lehetőséget biztosít a parlamentnek,<sup>6</sup> anélkül, hogy az ügyrend jogi formáját meghatározta volna.<sup>7</sup> Az Alaptörvény azonban azt is megköveteli, hogy **bizonyos kérdések** regulációjára az Országgyűlés **sarkalatos törvényt** alkosson: így az Országgyűlés **rendszeres ülésezését** biztosító rendelkezésekre,<sup>8</sup> az országgyűlési **képviselők jogállására** és **javadalmazására** vonatkozó részletes szabályokra,<sup>9</sup> a képviselői **összeférhetetlenségre**,<sup>10</sup> az országgyűlési bizottságok **vizsgálati tevékenységére**, a bizottságok előtti **megjelenés** kötelezettségére,<sup>11</sup> a Magyarországon élő **nemzetiségeknek** az Országgyűlés munkájában való részvételére.<sup>12</sup> 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 Házsabályban (az Országgyűlés előző ügyrendjében) szerepeltek –, részben az országgyűlési képviselő-

---

kifejezést tartalmazta, amit a negyedik alaptörvény-módosítás változtatott „házsabályi rendelkezésekben”-re. Ennek indoka az volt, hogy az alkotmányozó alaptörvényi szinten ne határozza meg az Országgyűlés házsabályi rendelkezéseinek formáját. Vö. a negyedik alaptörvény-módosítás 22. cikkéhez fűzött indokolással.

<sup>5</sup> Korábban ennek a parlament a Házsabály 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.

<sup>6</sup> Vö. Kisfaludy Zoltán – Petrétei József: Az Országgyűlés Házsabályának jogi jellegéről. Magyar Közigazgatás 2001. 12. sz. 715. o.

<sup>7</sup> Pusztán annyit követel meg, hogy a házsabályi rendelkezéseket a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával fogadja el.

<sup>8</sup> Alaptörvény 5. cikk (8) bek.

<sup>9</sup> Alaptörvény 4. cikk (5) bek.

<sup>10</sup> Alaptörvény 4. cikk (2) bek.

<sup>11</sup> Alaptörvény 7. cikk (3) bek.

<sup>12</sup> Alaptörvény 2. cikk (2) bek.

<sup>1</sup> A tanulmány szerepel Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet c. monográfiájában (2., javított és aktualizált kiadás; Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014).

<sup>2</sup> Alaptörvény 1-7. cikk

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Vö. az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésével. Az eredeti alaptörvényi szabályozás a „Házsabályban” 2014/2

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

Ha az Országgyűlés a házsabályi 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 házsabályi rendelkezések ugyanis nem ütközhetnek a törvénybe.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> E megoldásnak

azonban **előnye** is van: az Országgyűlés az országgyűlési képviselőkön kívül **másokra is előírhat** olyan általánosan **kötelező** magatartási **szabályt**, amelyet a korábbi Házsabály – normatív határozati jellege következtében – nem tehetett meg.

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

## B) Az Országgyűlés jellege, feladat- és hatásköre

### I. Az Országgyűlés jellege

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

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Vö. az Ogytv. általános indoklásával. 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>

<sup>15</sup> Ezzel hatályon kívül került az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény.

<sup>16</sup> Lásd az egyes házsabályi 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 házsabályi rendelkezések mellett tehát ez a dokumentum a határozati házsabályi rendelkezéseket tartalmazza.

<sup>17</sup> Vö. Kisfaludy – Petrétei: i.m. 717-719. o.

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

delkezéseket. 65/1992. (XII. 17.) AB határozat. ABH 1992. 289, 290

<sup>19</sup> Házsabályi rendelkezések értelmezéséről szóló állásfoglalást a házsabályi 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 házsabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottságának megalakulásakor hatályukat veszítették. A házsabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság az így hatályát veszített 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.

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

<sup>21</sup> 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.**<sup>22</sup> 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 **nép-szuverenitás közvetett megvalósítója**, mivel a közhatalom forrása a nép,<sup>23</sup> és a nép a hatalmát – főszabályként – **választott képviselői útján** gyakorolja,<sup>24</sup> azaz a **képviselők összessége testesíti meg** a népképviseleti szervként működő parlamentet. Az Országgyűlés tehát olyan **testületi szerv**, amely a parlamenti választásokon megválasztott képviselőkől áll, ennek következtében az Országgyűlés tagjai az országgyűlési képviselők,<sup>25</sup> akik tevékenységüket a szabad mandátum elve szerint a köz érdekében végzik:<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Az Országgyűlés egyúttal **államhatalmi szerv is**: az **Alaptörvény** az **államszervezet** legalapvetőbb **szabályai között első helyen** rendelkezik a parlamentről és hatáskörének megállapításával fontos **államhatalmi jogosítványokkal** ruhazza 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 – pontosab-

ban az e szervet alkotó képviselők – útján gyakorolja. A nép hatalma így – effektív módon – az Országgyűlésen, mint állami szervén 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.<sup>28</sup>

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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Alaptörvény B) cikk (3) bek.

<sup>24</sup> Alaptörvény B) cikk (4) bek.

<sup>25</sup> Vö. a 25/2004. (VII. 7.) AB határozattal. ABH 2004. 381, 384-385

<sup>26</sup> Alaptörvény 4. cikk (1) bek.

<sup>27</sup> 6/2013. (III. 1.) AB határozat. ABH 2013. 194, 217/2014/2

<sup>28</sup> Sente 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). Sente 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.<sup>29</sup> Ez alkotmányjogilag azt jelenti, hogy **az államhatalom végső legitimitását a nép akarata** – mint többségi akarat – adja, amely elsősorban a demokratikus elveken nyugvó, periodikusan ismétlődő, kompetitív parlamenti választások során nyer kifejezést: a választópolgárok döntenek el, hogy kik lesznek azok, akik országos ügyekben képviselőként a közhatalmi döntéseket hozzák.<sup>30</sup> Az Országgyűlés az **egyetlen alkotmányos szerv**, amelyik a nép általi **közvetlen legitimitással** rendelkezik, ezért nélkülözhetetlen elem a demokratikus legitimitásot közvetítő láncolatban.<sup>31</sup>

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**.”<sup>32</sup>

4. Az Országgyűlés – mint **egykamarás népképviselői szerv** – a magyar parlamentáris demokráciában olyan **állami testületi szerv** is, amely közvetlen legitimitása – 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.<sup>33</sup> Ennek során összességében **komplex szervezeti tevékenységet** folytat, amelyre vonatkozóan a parlament funkciói adnak eligazítást. A funkciók különbözőképpen csoportosíthatók,<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> Erre tekintettel megállapítható, hogy a **parlament tevékenységének középpontjában a közügyek szabad parlamenti megvitatása és a többségi elv alkalmazásával történő döntéshozatal áll**.<sup>36</sup>

<sup>29</sup> Vö. a 6/2013. (III. 1.) AB határozattal. ABH 2013. 194, 256

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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 értékülönbségek 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]

<sup>32</sup> „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.)

<sup>29</sup> 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.”

<sup>30</sup> Vö. a 6/2013. (III. 1.) AB határozattal. ABH 2013. 194, 217

<sup>31</sup> Az összes többi alkotmányos szerv a legitimitását a parlamenttől vezeti le.

<sup>32</sup> 6/2013. (III. 1.) AB határozat. ABH 2013. 194, 217/2014/2

Az Országgyűlés olyan szerv, amely döntéseit a hatáskörébe tartozó kérdésekben a képviselők meghatározott többségének szavazatával hozza.<sup>37</sup> Az Országgyűlés döntései – igazodva a parlament jellegéhez és sajátosságaihoz – túlnyomórészt **politikai döntések**, amelyek a legfontosabb esetekben **általában törvényi formát** öltenek.<sup>38</sup> Ezért az Országgyűlésben zajló folyamatok **politikai akaratképzési és döntéshozatali eljárás**ként is felfoghatók.<sup>39</sup> Az Országgyűlésben zajló politikai akaratképzés a politikai pártok közreműködésével zajlik, ezért a magyar parlament szintén **pártok dominálta népképviselői 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.<sup>40</sup> A hatalommegosztás sajátos

érvényesüléséből következően az Országgyűlés mindenkori többsége a választásokon általában csak a kormányzati hatalmat szerzi meg,<sup>41</sup> vagyis a döntéshozatali funkcióját gyakorló, a törvényeket elfogadó **kormányzati többség** elsősorban kormányzati döntések törvényi formában történő kinyilvánítását valósítja meg.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> A döntéshozatalban tehát a többségi elv érvényesül, de a parlamentáris demokráciákban a többségi elv érvényesülésének feltétele a kisebbségi jogok tiszteletben tartása.<sup>45</sup>

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

<sup>37</sup> 25/2004. (VII. 7.) AB határozat. ABH 2004. 381, 384

<sup>38</sup> 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

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

<sup>40</sup> „A modern parlamentek ugyanis – főként napjainkban – racionálisan szervezett döntéshozó (munka)szervezetek, amelyek egyrészt a szuverenitási jogosítványokkal rendelkező döntéshozó hatalmi szervezetek, másrészt viszont magukban hordozzák az aktuálisan kialakult politikai tagoltságot: a megosztásokat és arányokat.” Bihari Mihály alkotmánybírónak a 12/2006. (IV. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. ABH 2006. 234, 254

2014/2

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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

<sup>43</sup> Vö. a 12/2006. (IV. 24.) AB határozattal. ABH 2006. 234, 248

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

<sup>45</sup> 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**.<sup>46</sup>

**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.<sup>47</sup> Magyarországon **nem érvényesül a parlamenti szuverenitás** elve. Az Országgyűlés **nem gyakorolhatja az államhatalom teljességét**, mert ez monopolisztikus és onnipotens 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 kormány-

zásban való hatásgyakorlásának lehetőségei tárgyukat tekintve sem korlátlanok: azokra az eszközökre van utalva, amelyeket számára az alkotmányjog a rendelkezésére bocsát,<sup>48</sup> 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 alkotmány módosító **hatalommal**, vagyis **Magyarország Alaptörvényének megalkotási és módosítási jogával**.<sup>49</sup> 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 joga-

<sup>48</sup> Ilyennek tekinthető pl. a törvényhozás normatív rendjének és alakításának lehetősége, vagy a kormányalakításban a miniszterelnök választása útján történő közreműködés.

<sup>49</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) a) pont. Alkotmányelméleti szempontból indokolt megkülönböztetni az alkotmányozó és az alkotmány módosító hatalmat: az alkotmányozó hatalom originális és konstituáló, az alkotmány módosító 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.

<sup>46</sup> Vö. a 12/2006. (IV. 24.) AB határozattal. ABH 2006. 234, 247-248

<sup>47</sup> 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

sult.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> A döntéshez **minősített többség** szükséges, vagyis az **összes képviselő kétharmadának szavazata**.<sup>52</sup> Az Alaptörvénnyel vagy módosításával szemben **előzetes normakontrollt** a **köztársasági elnök csak az eljárási követelmények megsértése miatt** kérhet az Alkotmánybíróságtól.<sup>53</sup> Más garanciális szabályt azonban – pl. sem materiális, sem időbeli korlátot – nem ír elő az Alaptörvény.<sup>54</sup> 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 mindenkor 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 Alap-

törvény 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 elképzeléseivel igazíthatja.<sup>55</sup>

Ha ugyanis a kétharmados többség politikai céljainak törvényi formába öntését az alkotmányellenesség elkerülése érdekében úgy „oldja meg”, hogy módosít az Alaptörvény rendelkezéseiben, ezzel valójában az alaptörvényi korlátokat oldja fel, és **tetszése szerint változtat az alkotmányi mércéken**. E megoldás nemcsak azt veti fel, hogy ezáltal valóban **kikerülhet 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.<sup>56</sup> A modern jogállami demokrácia biztonsága szempontjából ezért indokolt volna az Országgyűlés alkotmányozó, illetőleg alkotmánymódosító hatalmával szemben egyéb alkotmányi garanciákat kiépíteni.

## 2. A törvényhozással összefüggő feladatok és hatáskörök

A **törvényhozás** az Országgyűlésnek – mint Magyarország legfőbb népképviselői 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

<sup>50</sup> Az Alaptörvény módosítására irányuló kérdéstről nem lehet országos népszavazást tartani. Alaptörvény 8. cikk (3) bek. a) pont

<sup>51</sup> Alaptörvény S) cikk (1) bek.

<sup>52</sup> Alaptörvény S) cikk (2) bek.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> E korlátokra vonatkozóan lásd Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 103-105. o.

2014/2

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 101-102. o.

államhatalom más megjelenési formáitól.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup>

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.<sup>60</sup> A törvényben – az Alaptörvény rendelkezéseiből is kitűnően – a népszuverenitást kifejező Országgyűlés többségi akaratát testesül meg,<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup>

Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre – az Alaptörvény és az európai uniós jog keretében<sup>63</sup> – **teljesnek** mondható:

<sup>57</sup> Vö. P. Badura: Staatsrecht. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1986. 361. o.

<sup>58</sup> A törvényhozó hatalom a parlamenti népképviseltek az alkotmány által megalapozott, rendezett és korlátozott képessége, hogy jogtételeket törvény alakjában kibocsásson. Uo.

<sup>59</sup> Vö. az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontjával, illetve a 6. cikkével.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 84

<sup>62</sup> Vö. 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572

<sup>63</sup> 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 elsődleges-2014/2

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.<sup>64</sup>

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,<sup>65</sup> nem ütközhet az uniós vagy a nemzetközi jogba, és az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása csak törvénnyel történhet.<sup>66</sup>

Az Alaptörvény szerint **törvénykezdeményezési jog** illeti meg a **köztársasági elnököt**, a **Kormányt**, mint testületet, **minden országgyűlési bizottságot** és **bármely képviselőt**.<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup> Sarkalatos

séget 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.

<sup>64</sup> Vö. Drinóczi – Petrétei: i.m. 79. o.

<sup>65</sup> 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

<sup>66</sup> Vö. Drinóczi – Petrétei: i.m. 79. o.

<sup>67</sup> Alaptörvény 6. cikk (1) bek.

<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> 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**<sup>70</sup> mellett – a

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

<sup>69</sup> Alaptörvény T) cikk (4) bek.

<sup>70</sup> „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 2014/2

**nemzetközi szerződésekből** adódó kötelezettségek,<sup>71</sup> 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 indokoltak vélt, a társadalom irányítása érdekében szükséges törvényalkotás jelenti. A **törvényhozási eljárás** részletes kérdései közül a törvénytervezet előkészítésére a jogalkotási törvény,<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup> 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

meghatározta.” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat IV. 8.1. pont

<sup>71</sup> 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 (Nkisz.) 9. §-ával.

<sup>72</sup> Vö. a Jat. IV. fejezetével.

<sup>73</sup> Vö. Bragyova András alkotmánybírónak a 164/2011. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásával. „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.<sup>74</sup>

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.<sup>75</sup> 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** vezet 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**.<sup>76</sup> Erről az indítványról az Országgyűlés a **zárószavazást követően** határoz. Ha a parlamenti többség az indítványt **támogatja**, akkor az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt – az Alaptörvényvel 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 alaptörvényellenességet. Az Alkotmánybíróságnak az indítványról **sonon 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 Alaptörvényvel 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 Alaptörvényvel 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.<sup>77</sup>

### **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**.<sup>78</sup> 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 terjesztetni,<sup>79</sup> köteles a törvények végrehajtását biztosítani,<sup>80</sup> működéséért felelős a parlamentnek.<sup>81</sup> A kormányzati politikáért viselt **felelősség** alkotmányjogi (parlamenti politikai) felelősségként<sup>82</sup> **a többség bizalmához – parlamenti támogatottsá-**

<sup>74</sup> Lásd ezzel összefüggésben Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. Közjogi Szemle 2011. 2. sz. 5-14. o.

<sup>78</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bek. f) pont. Ennek részletes szabályait lásd e kötet IV. fejezetének B) VI. 3. a) pontjában.

<sup>79</sup> Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 4. pont

<sup>80</sup> Ez következik az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdéséből.

<sup>81</sup> Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés 2. mondat

<sup>82</sup> Az alkotmányjogi felelősségről lásd Chronowski Nóra – Petrétei József: Az alkotmányjogi felelősségről. Jogtudományi Közlöny 2012. 7-8. sz. 277-287. o.

<sup>74</sup> Vö. a 6/2013. (III. 1.) AB határozattal. ABH 2013. 194, 218

<sup>75</sup> Vö. az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével.

<sup>76</sup> Alaptörvény 6. cikk (2)-(8) bek.

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

**b)** Az Országgyűlés kormányzással összefüggő feladat- és hatáskörei közé sorolható a **központi költségvetés elfogadása és végrehajtásának jóváhagyása**,<sup>86</sup> 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 eszközöként** használható. A költségvetési döntések ugyanis a kormányzás nélkülözhetetlen és szükségszerű velejárói, mert ezekkel a pénzforrások el- illetve újraoszthatók, és a politikai-kormányzati célok valóra váltásának súlypontjai meghatározhatók.<sup>87</sup> Az Alaptörvény szerint az **Országgyűlésnek minden évre vonatkozóan törvényt** kell alkotnia a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról.<sup>88</sup> 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**.<sup>89</sup>

Az Országgyűlés e jogköre ezeknek a törvényeknek a megalkotására vonatkozik, nem pedig minden költségvetési tárgyú intézkedésre.<sup>90</sup> 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,<sup>91</sup> 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<sup>92</sup> –, **másfelől** a költségvetési törvény elfogadásához – éppen e korlátok betartásának garantálása érdekében – a **Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása** szükséges.<sup>93</sup> Az előzetes hozzájárulás hiányában a költségvetési törvény a parlament nem fogadhatja el. Ennyiben az Országgyűlés költségvetési joga **nem tekinthető teljesnek és önállóan**.

**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.<sup>94</sup> **Másrészt**

<sup>83</sup> Ennek részleteit lásd e kötetnek a Kormányról szóló IV. fejezet B) VI. pontjában.

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> Alaptörvény 21. cikk

<sup>86</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bek. c) pont

<sup>87</sup> Részletesebben lásd e kötet VII. fejezetének A) pontját.

<sup>88</sup> Alaptörvény 36. cikk (1) bek.

<sup>89</sup> Vö. 4/2006. (II. 15.) AB határozattal. ABH 2006. 101, 107 2014/2

<sup>90</sup> Vö. a 183/B/2004. AB határozattal. ABH 2007. 1609, 1613

<sup>91</sup> Vö. 4/2006. (II. 15.) AB határozattal. ABH 2006. 101, 108

<sup>92</sup> Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bek.

<sup>93</sup> Alaptörvény 44. cikk (3) bek. Lásd erről részletebben e könyv VII. fejezetének D) II. 2. b) pontját.

<sup>94</sup> 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.<sup>95</sup> 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 **kormányálláspontokról**, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről.<sup>96</sup> **Harmadrészt** az Országgyűlés dönt a **hadiállapot** kinyilvánításáról és a **békekötésről**, továbbá **különleges jogrendet** érintő, valamint **katonai műveletekben való részvétellel** kapcsolatos döntéseket hoz.<sup>97</sup>

**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.<sup>98</sup> Az

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

<sup>95</sup> Vö. az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésével.

<sup>96</sup> Alaptörvény 19. cikk

<sup>97</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bek. h) és i) pont

<sup>98</sup> Vö. a Nkisz. 7. § (3) bekezdésével.

Országgyűlésnek ez az aktusa **felhatalmazza a köztársasági elnököt**, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el.<sup>99</sup> A felhatalmazás **belső jogi cselekménynek** számít, és a nemzetközi szerződést kihirdető törvény tartalmazza.<sup>100</sup>

Az Országgyűlésnek a nemzetközi kapcsolatok alakításánál tekintettel kell lennie azokra az alaptörvényi előírásokra is, amelyek alkotmányi **értékek**ként és **államcél**ként **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.<sup>101</sup> **Másrészt** Magyarország az **európai népek szabadságának**, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az **európai egység** megteremtésében.<sup>102</sup> **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

<sup>99</sup> 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 Nkisz. 2. § e) pontjával.

<sup>100</sup> 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 Nkisz. általános indoklásával.

<sup>101</sup> Vö. az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdésével és a preambulummal.

<sup>102</sup> Alaptörvény E) cikk (1) bek.

együttműködésüket egymással és Magyarországgal.<sup>103</sup>

**cb)** Az Országgyűlés hatáskörébe tartozik az **Európai Unió** keretein belül történő **hatáskörgyakorlásról** szóló **nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazás**.<sup>104</sup> Az Alaptörvény tartalmazza az ún. **csatlakozási (Európa-) klauzulát**, amely alkotmányi szinten adja meg a **felhatalmazást** olyan **nemzetközi szerződés kötésére**, amely lehetővé teszi Magyarországra számára, hogy – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköréit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhassa.<sup>105</sup> 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**.<sup>106</sup> 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.<sup>107</sup>

**Magyarországot** az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményei-

ben – 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.<sup>108</sup>

Az Alaptörvény előírja, hogy az **Országgyűlés tájékoztatást** kérhet a **Kormánytól** az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontokról, 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, javaslatához 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

<sup>103</sup> Vö. az Alaptörvény D) cikkével és a preambulummal.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> Alaptörvény E) cikk (2) bek.

<sup>106</sup> 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.

<sup>107</sup> E nemzetközi szerződésben ugyanis Magyarország főhatalmának korlátozása történik.

<sup>108</sup> Az Országgyűlés e jogait a plenáris ülésén, továbbá a bizottságai vagy az Európai Unió Konzultációs Testülete útján gyakorolhatja. Főszabály szerint az Országgyűlés – kötelezően létrehozandó – európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága rendelkezik adott kérdésekben ügödönt 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 Unió 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.<sup>109</sup>

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.<sup>110</sup> A **Kormány is jogosult** arra, hogy bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban **megküldje álláspontjavaslatát** az Országgyűlésnek, és arról egyeztetést kezdeményezzen.<sup>111</sup> Az **Országgyűlés** az álláspontjavaslat ismeretében vagy az európai uniós tervezetre figyelemmel **egyeztetést kezdeményezhet**.

Az egyeztetés keretében – az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel ész-

szerű 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.<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup> Az Országgyűlés az európai uniós tervezetekkel kapcsolatban **állást foglalhat a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről** is.<sup>114</sup>

**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.<sup>115</sup> 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

<sup>109</sup> A Kormány megindokolja, hogy a megjelölt dokumentumok miért tartoznak törvényalkotási hatáskörbe, illetve miért rendkívüli jelentőségűek.

<sup>110</sup> A Kormánynek az álláspontjavaslatát olyan időpontban kell megküldenie, hogy az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel érdemi egyeztetést lehessen biztosítani. Ogytv. 64. § (5) bek.

<sup>111</sup> 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.

2014/2

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> Az egyeztetési eljárás részletes szabályait lásd az Ogytv. 65-68. §-aiban. Az Ogytv. a Kormánynek és a miniszterelnöknek egyéb tájékoztatási kötelezettséget is előír. Vö. az Ogytv. 69. §-ával.

<sup>114</sup> Ennek részleteiről lásd az Ogytv. 71. §-át.

<sup>115</sup> 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.<sup>116</sup>

- 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 hirdeti ki. Szükségállapot idején a Magyar Honvédséget akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.<sup>117</sup>

- A **megelőző védelmi helyzetet** az Országgyűlés külső fegyveres támadás – közvetlen nem minősülő – veszélye<sup>118</sup> 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.<sup>119</sup>

- A **katonai műveletekben való részvétellel** kapcsolatosan is vannak az Országgyűlésnek fontos hatáskörei. Az Alaptörvény

<sup>116</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bek. Ennek részleteit lásd e kötet X. fejezet C) II. 2. a) pontjában.

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> 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.

<sup>119</sup> Ennek részleteit lásd e kötet IV. fejezet B) IV. pontjában és a X. fejezet C) II. 2. c) pontjában.

szintén 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.<sup>120</sup>

#### **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 Bírósi Hivatal elnökét**, a **legfőbb ügyészt**, az **alapvető jogok biztosát és helyetteseit**, valamint az **Állami Számvevőszék elnökét**.<sup>121</sup>

Az Alaptörvény meghatározza azoknak a **legfontosabb állami szerveknek** a körét is, amelyek részletes szabályozására az **Országgyűlésnek törvényt** kell alkotnia.<sup>122</sup> 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

<sup>120</sup> 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.

<sup>121</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bek. e) pont. E közjogi tisztségviselőket az Országgyűlés – a miniszterelnök kivételével – titkos szavazással választja. Vö. az Ogytv. 44. § (1a) bekezdésével.

<sup>122</sup> 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.<sup>123</sup>

### **b) A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítvány**

Az Országgyűlés jogosult a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett – javaslatára **felosztatni** azt a **helyi képviselőtestületet**, amelynek **működése** alaptörvény-ellenes.<sup>124</sup> E joggal tehát csak akkor élhet, ha a képviselőtestület működése az Alaptörvénnyel ellentétes. Erről – a Kormány javaslata alapján – az Alkotmánybíróság **elvi véleményt** nyilvánít,<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Vö. a 25/2004. (VII. 7.) AB határozattal. ABH 2004. 381, 385

<sup>124</sup> 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 alkotmánybíróknak a 24/2000. (VII. 6.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásával. ABH 2000. 141, 155

<sup>125</sup> 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 kérdésekről 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 felosztatásában közreműködés – egy problematikus alkotmánybírói hatáskör. Jogtudományi Közlöny 2003. 6. sz. 255-265. o. Kiss László: Az önkormányzati képviselő-testületek felosztatásának 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 felosztatása az alkotmánybírói jogfejlesztés tükrében. In: Studia Iuvenum Iurisperitorem. (Szerk. Drinóczi Tímea) PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2006. 145-157. o. Markáns álláspontot foglal el a 2014/2

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 felosztatásra vonatkozó javaslattal kapcsolatban ismertesse a képviselő-testület álláspontját. Ha az Országgyűlés az önkormányzati képviselő-testületet felosztatja, egyidejűleg **három hónapon belüli időpontra** kitézi az időközi választást.<sup>126</sup>

### **c) Az Országgyűlés kegyelmezési joga**

Az Országgyűlést illeti meg a **közkegyelem gyakorlásának joga**,<sup>127</sup> 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.<sup>128</sup> 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 ítélezésének 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,<sup>129</sup> és amelyet a parlament

kérdésben Erdei Árpád (Erdei Árpád alkotmánybíró különvéleménye a 24/2000. (VII. 6.) AB határozathoz. ABH 2000. 141

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

<sup>127</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bek. j) pont

<sup>128</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 94

<sup>129</sup> Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójá-

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

#### **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.<sup>134</sup> 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**.<sup>135</sup> 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.<sup>136</sup>

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.

<sup>130</sup> 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

<sup>131</sup> Az Országgyűlés általában figyelemmel lehet a bűncselekményt elkövetők előrehaladott életkorára, egészségi állapotára, családi körülményeire stb.

<sup>132</sup> 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

<sup>133</sup> A mentesítésnek – a kegyelmi mentesítésen kívül – még két esete van: a törvényi mentesítés és a bírósági mentesítés, amelyeket a Btk. szabályoz.

<sup>134</sup> Vö. az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésével.

<sup>135</sup> Alaptörvény 8. cikk (1) bek.

<sup>136</sup> Vö. a Mötv. 125. § (4) bekezdésével. Az Országgyűlésnek az állami területi tagozódást érintő terület-szervezési 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.<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup> 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 feloszlata miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő **negyedik év április** vagy **május hónapjában** kell megtartani.<sup>139</sup> **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.<sup>140</sup>

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 feloszlata

Az Országgyűlés megbízatása az alkotmányi főszabályhoz képest – a parlament feloszlásával (önfeloszlattal), vagy a köztársasági elnök általi feloszlataival – a **parlamenti ciklus lejárta előtt is befejezhető**, következésképpen ilyenkor a parlament **megbízatása lerövidül**. Ha ugyanis az Országgyűlés megbízatása feloszlással vagy feloszlattal megszűnik, akkor az ettől számított **kilencven napon belül** előrehozott választásokat kell tartani és **új Országgyűlést** kell választani.<sup>141</sup> 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 feloszlata esetei az alábbiakban jelölhetők meg.

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

<sup>141</sup> Vö. az Alaptörvény 3. cikk (6) bekezdésével.

<sup>142</sup> Alaptörvény 3. cikk (2) bek.

<sup>143</sup> Erre a többségre az Alaptörvény külön nem utal, de ez következik az 5. cikk (6) bekezdésében megfogalmazott általános határozathozatali szabályból. Vö. Sente: i.m. 884-885. o. Ez az alaptörvényi előírás azonban lehetővé teszi, hogy „[a] házsabályi 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.” Sente: i.m. 883. o.

<sup>137</sup> Vö. az Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdés 1. mondatával.

<sup>138</sup> Alaptörvény 3. cikk (1) bek. 2. mondat

<sup>139</sup> Alaptörvény 2. cikk (3) bek. A képviselők választásának időpontját a köztársasági elnök tűzi ki. Vö. az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés e) pontjával.

<sup>140</sup> Alaptörvény 48. cikk (7) bek.

alapul, erre kényszeríteni nem lehet.<sup>144</sup> Ennek egyedüli **korlátját** a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot jelenti: ennek ideje alatt a parlament nem mondhatja ki feloszlását.<sup>145</sup> 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 feloszlításának joga**, amelyet azonban **csak két esetben** – az országgyűlési képviseléválasztások egyidejű kitűzésével – gyakorolhat.<sup>146</sup>

- Az **egyik** eset az, ha a Kormány megbízása 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 feloszlásról, és mielőtt e döntését meghozná, a parlament megválasztja az államfő által utoljára javasolt személyt,<sup>147</sup> az Országgyűlés feloszlítása 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 felosz-

lato 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 feloszlátási 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.<sup>148</sup>

Az Országgyűlés feloszlítása előtt a köztársasági elnök **köteles kikérni** a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének, és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek a véleményét, de **a feloszlításról maga határoz**: dönthet a feloszlításról, de a fenti esetekben sem köteles feloszlítani a parlamentet. Alaptörvényi korlátot jelent számára az a rendelkezés, hogy rendkívüli állapot vagy szükségállapot ideje alatt az **Országgyűlés nem osztható fel**.

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

### **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

<sup>144</sup> A feloszlásra való kényszerítés a feloszlással 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

<sup>145</sup> Alaptörvény 48. cikk (7) bek.

<sup>146</sup> Alaptörvény 3. cikk (3) bek.

<sup>147</sup> 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. 2014/2

<sup>148</sup> A költségvetés elfogadásának a zárószavazás befejezését kell tekinteni.

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

<sup>150</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bek. a) pont

<sup>151</sup> „Az Országgyűlés feloszlításának kimondása tárgyában elrendelt népszavazás annak a veszélyét is magában rejtí, 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.<sup>152</sup> 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.<sup>153</sup>

## 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 megkezdí működését.<sup>154</sup>

#### **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.<sup>155</sup> Az általános képviseléválasztáson 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.<sup>156</sup> 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**.<sup>157</sup> 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.<sup>158</sup> A beszámolók elfogadásáról az Országgyűlés a képviselők esküvétele után vita nélkül határoz.<sup>159</sup>

<sup>152</sup> Vö. Petrétei: Az alkotmányos demokrácia... 168. o.

<sup>153</sup> 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 hárszabályi rendelkezések erejénél fogva tárgysorozatban lévő vagy a határozati hárszabályi rendelkezésekben meghatározott eljárást követően tárgysorozatba vett, az Országgyűlés ülésének napirendjére vehető önálló indítványok összessége.

2014/2

<sup>154</sup> A megalakulás konstituáló aktusa azonban az Országgyűlés alkotmányos kötelezettsége is.

<sup>155</sup> Alaptörvény 3. cikk (1) bek. 2. mondat, és 9. cikk (3) bek. g) pont

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

<sup>157</sup> 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.

<sup>158</sup> Ogytv. 31. § (2) bek.

<sup>159</sup> 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 megbízás elfogadására, illetve az összeférhetetlenség hiányára vonatkozó nyilatkozatai, továbbá az országos listák és megbízólevelek) alapján **megvizsgálják a képviselők és a szószólók megbízólevelének szabályszerűségét.**<sup>160</sup> 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.<sup>161</sup> A mandátumvizsgálat eredményéről először az öt képviselőből álló testület előadója, majd ezt követően a korelnök **szóban** tesz **jelentést** az Országgyűlésnek.<sup>162</sup> 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.<sup>163</sup> 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.<sup>164</sup> A **képviselő** az **eskü letételéig** és az esküok-

mány 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.<sup>165</sup>

### 2. A képviselőcsoport (frakció) megalakítása

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

<sup>165</sup> Vö. az Ogytv. 28. § (3a) bek., 104. § (1) bek. és 112. § (1) bekezdéseivel.

<sup>166</sup> Alaptörvény 5. cikk (4) bek.

<sup>167</sup> 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.

<sup>168</sup> 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

<sup>169</sup> 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-

<sup>160</sup> HHsz. 8. § (1) bek.

<sup>161</sup> 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.

<sup>162</sup> 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.

<sup>163</sup> HHsz. 10. § (1) bek. Az eskü szövegét az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény melléklete tartalmazza.

<sup>164</sup> A nemzetiséghez tartozó képviselő és a nemzetiségi képviselő nemzetiségi nyelven jegyzői előolvasás nélkül tesz esküt. HHsz. 10. § (3) bek.

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.<sup>170</sup> A képviselőcsoport intézménye meghatározásának a parlamenti munka hatékonyságát és az Országgyűlés működése stabilitását kell szolgálnia, tekintettel a modern képviseleti demokráciában a pártokra háruló feladatokra.<sup>171</sup>

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.<sup>172</sup> 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.<sup>173</sup>

A határozati házsabályi 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),<sup>174</sup> vagyis nem gyakorolhatják a frakciót megillető jo-

gokat, ezért a házsabályi rendelkezések nem is szabályozzák tevékenységüket.<sup>175</sup>

A képviselőcsoportok **megalakulásának bejelentése az alakuló ülésen**, a választással kapcsolatos beszámoló elfogadását követően történik. A bejelentésnek **tartalmaznia** kell a képviselőcsoport **elnevezését**, a képviselőcsoport **vezetője** és az esetleges egyéb tisztségviselők nevét, valamint a képviselőcsoportot alkotók **névsorát**.<sup>176</sup> A bejelentést **írásban a korelnök** – a változásokat az Országgyűlés elnöke (házelnök) – **részére** kell megtenni.<sup>177</sup> A korelnök (vagy házelnök) az írásbeli bejelentések alapján tájékoztatja az Országgyűlést a képviselőcsoportok megalakulásáról.<sup>178</sup> Bár a képviselőcsoportok megalakulásának bejelentése az alakuló ülésen történik,<sup>179</sup> 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.<sup>180</sup> A frakcióvezető **sajátos jogosít-**

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

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

<sup>171</sup> A frakciókra vonatkozóan lásd Petréteti: Az alkotmányos demokrácia... 301-305. o., és Kukorelli: Frakciók... 177-199. o.

<sup>172</sup> 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 202

<sup>173</sup> 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 204

<sup>174</sup> HHsz. 6. §

2014/2

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

<sup>176</sup> HHsz. 12. § (1) és (2) bek.

<sup>177</sup> A házelnök alatt mindig az Országgyűlés elnökét kell érteni. Vö. az Ogytv. 1. §-ával.

<sup>178</sup> Ha a képviselőcsoport megalakulása vagy annak bejelentése házsabályi rendelkezésekkel való összhangjával kapcsolatban kétség merül fel, a házelnök a házsabályi 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.

<sup>179</sup> A határozati házsabályi rendelkezések lehetővé teszik, hogy az alakuló ülést követően is létrejöhessen képviselőcsoport. HHsz. 12. § (4) bek.

<sup>180</sup> Soltész István (szerk.): Az Országgyűlés. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 2009. 71. o.

**ványokkal is** rendelkezik.<sup>181</sup> A képviselőcsoportok **frakcióülésein** készülnek fel a plenáris ülésekre, itt határozzák meg a különböző parlamenti témákban képviselt álláspontjukat és vitatják meg a szervezeti és a személyi ügyeiket.<sup>182</sup>

#### **a) A képviselőcsoport megalakításának szabályai**

Képviselőcsoport (frakció) **alakítására** a képviselők előző<sup>183</sup> általános választásán **országos pártlistát állító** és mandátumot szerző, **ugyanahhoz a párthoz** – vagy annak jogutódjához – **tartozó képviselők** jogosultak,<sup>184</sup> de **pártonként csak egy képviselőcsoportot** alakíthatnak.<sup>185</sup> 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<sup>186</sup> – olyan **függet-**

**len**, illetve függetlenné vált képviselő,<sup>187</sup> aki **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.<sup>188</sup>

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** szereztek.<sup>189</sup> A **képviselő csak egy képviselőcsoportnak** lehet tagja. A képviselő a képviselőcsoportból **kiléphet**, a képviselőcsoport pedig a tagját **kizárhatja**. Ha valamely képviselő képviselőcsoporttagsága bármely módon megszűnik, akkor a képviselő **függetlenné** válik. A függetlenné vált képviselő a képviselőcsoporttagság 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

<sup>181</sup> Pl. szavazati joggal tagja a Házbizottságnak, rendkívüli állapot esetén a Honvédelmi Tanácsnak, a köztársasági elnök az Országgyűlés feloszlata előtt köteles kikérni – többek között – a képviselőcsoportok vezetőinek véleményét, felszólalhatnak napirend előtt stb.

<sup>182</sup> 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.

<sup>183</sup> Az „előző” általános választás alatt az Országgyűlés alakuló ülését közvetlenül megelőző általános országgyűlési képviselőválasztást kell érteni.

<sup>184</sup> 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.

<sup>185</sup> 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.

<sup>186</sup> Azok a képviselők tehát, akik mandátumukat nemzetiségi listáról szereztek, 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 képviselő-

csoportokhoz hasonló jogosítványokat.” HHsz. 1-5. §-hoz fűzött indokolás.

<sup>187</sup> „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.

<sup>188</sup> 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.

<sup>189</sup> 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**.<sup>190</sup>

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**.<sup>191</sup> 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 megszűnéssel szembeni bejelentés megtétele után történt.<sup>192</sup>

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.<sup>193</sup>

<sup>190</sup> 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.

<sup>191</sup> 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 megbízásának 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.

<sup>192</sup> HHsz. 5. § (4) és (5) bek.

<sup>193</sup> HHsz. 5. § (3) bek. Az Országgyűlés tisztviselője, bizottság tisztviselője vagy tagja a megszűnés meghatározott feltétel bekövetkeztétől a képviselőcsoportja megszűnésének bejelentéséig vagy hivatalból történő megállapításáig, illetve a megfelelő számú képviselő képviselőcsoportoz való csatlakozásáig 2014/2

### 3. Az Országgyűlés tisztviselőinek megválasztása

Az Országgyűlés az **alakuló ülésen** választja meg a tisztviselőit. Az **Országgyűlés elnökét** (házelnököt), **alelnökeit**<sup>194</sup> és **jegyzőit** – a képviselőcsoportok vezetőinek indítványára<sup>195</sup> – 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 összeszámolják a szavazatokat, és a korelnök kihirdeti az eredményt.<sup>196</sup>

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.<sup>197</sup> 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-

tisztviselőkből, bizottsági tagságából adódó jogait nem gyakorolhatja. HHsz. 5. § (6) bek.

<sup>194</sup> Az Országgyűlés az alelnökök sorában törvényalkotásért felelős alelnököt is választ. Ogytv. 3. § (5) bek.

<sup>195</sup> „A parlamenti tisztségek betöltéséről kötött politikai megállapodás során a frakciók az arányosság és az erőssorrend elvét tartják szem előtt, amelyek a parlamenten belüli arányokból következnek.” Soltész (szerk.): i.m. 35. o.

<sup>196</sup> Ogytv. 6. § (5) bek.

<sup>197</sup> 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.<sup>198</sup> Ha viszont a megismételt szavazás is eredménytelen, a be nem töltött tisztségre új jelölést és szavazást kell tartani.<sup>199</sup>

A **háznagyot** az Országgyűlés az alakuló ülésén a **házelnök javaslatára** szintén **nyílt szavazással** választja meg.<sup>200</sup> A **házelnök** a megválasztása napján az Országgyűlés előtt **esküt** tesz.<sup>201</sup>

<sup>198</sup> 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.

<sup>199</sup> 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.

<sup>200</sup> 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 kizárással – 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.

<sup>201</sup> 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.

#### 4. A Házbizottság megalakulása és a miniszterelnök megválasztása

A Házbizottság a **képviselőcsoportvezetők 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 tájékoztatja 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,<sup>202</sup> a **köztársasági elnök** az új Országgyűlés **alakuló ülésén tesz javaslatot az új miniszterelnök személyére**.<sup>203</sup> A parlament a megalakulását követően nyílt szavazással választja meg az új miniszterelnököt, akinek a megválasztásához az országgyűlési **képviselők több mint a felének szavazata** szükséges.<sup>204</sup> A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép.<sup>205</sup>

#### 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-

<sup>202</sup> 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.

<sup>203</sup> Alaptörvény 16. cikk (5) bek. a) pont

<sup>204</sup> 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.

<sup>205</sup> Alaptörvény 16. cikk (4) bek.

ment – népképviseleti testületként – a demokrácia elvének megfelelően teljesítse az államszervezetben rá háruló feladatokat.<sup>206</sup>

A parlament – mint testület – és a képviselő közjogi autonómiájának és függetlenségének a feltételeit lényegileg három jogintézmény garantálja:<sup>207</sup>

- 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.<sup>208</sup> Az Alaptörvény szerint az országgyűlési képviselők **jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében** végzik, és e tekintetben

**nem utasíthatók.**<sup>209</sup> A **képviselők egyenlősége** azt jelenti, hogy **jogaik és köteleseégeik 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.<sup>210</sup> 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.<sup>211</sup> 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 vonatkozik.<sup>212</sup> Alkotmányos követelmény, hogy **minden egyes képviselő közreműködését biztosítani kell** az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekben és az ahhoz vezető akaratképzésben.<sup>213</sup>

<sup>206</sup> 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

<sup>207</sup> Vö. az 1997. évi V. törvény indokolásának III. 1. pontjával.

<sup>208</sup> 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 tényezőként joguk van ahhoz, hogy önazonosságuk megőrzése, nyelvük és kultúrájuk ápolása, valamint a közös ügyeinkben való részvétel lehetőségének biztosítása érdekében az Országgyűlésben is képviselettel rendelkezzenek”.

2014/2

<sup>209</sup> Alaptörvény 4. cikk (1) bek.

<sup>210</sup> Vö. a 22/2005. (VI. 17.) AB határozattal. ABH 2005. 246, 248-249

<sup>211</sup> Vö. 27/1998. (VI. 16.) AB határozat. ABH 1998. 197, 201

<sup>212</sup> 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.

<sup>213</sup> „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 pártelvi 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,<sup>214</sup> vagyis az Alaptörvény értelmében az országgyűlési **képviselők mandátuma szabad mandátum**. A szabad mandátum **lényege** – ahogy azt az Alkotmánybíróság megállapította<sup>215</sup> –, 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.<sup>216</sup> A szabad mandátum a képviselői megbízás alkotmányos alapja.<sup>217</sup> Ezért az Alaptörvény nem ismeri a képviselői mandátum választópolgárok általi **visszahívással** történő megszűnését,<sup>218</sup> sem azt a lehetőséget, hogy a pártlistán bejutott képviselőt pártja fossa meg a mandátumtól.<sup>219</sup> Ez utóbbi esetre vonatkozó bármilyen előzetes megállapodás –

pl. a képviselő lemondó nyilatkozatának biankó aláírata – sérti a mandátum szabadságának alkotmányos elvét. A **képviselő legitimitációja a megválasztáshoz** és nem a párthoz **kötődik**,<sup>220</sup> a párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviselőjére.<sup>221</sup> 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,<sup>222</sup> 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,<sup>223</sup> 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-

<sup>214</sup> Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 6. §-ához fűzött indoklás 2. pontja. E megállapítás a nemzetiségi képviselőkre is igaz, amellet, hogy nemzetiségük sajátos érdekeit a parlamenti akaratképzésben érvényre juttathatják.

<sup>215</sup> 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 38

<sup>216</sup> „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

<sup>217</sup> 943/E/1991. AB határozat. ABH 1991. 566

<sup>218</sup> A visszahívás lehetőségének hiánya természetes következménye a parlamenti demokrácia megeremtésének, a többpártrendszerű képviseletnek. „Ha a visszahívás megmaradt volna, szinte folyamatos visszahívási eljárásorozat 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

<sup>219</sup> Ez a nemzetiségi képviselőkre is vonatkozik: az országos nemzetiségi listán mandátumot szerzett jelöltet az őt jelölő nemzetiségi önkormányzat sem hívhatja vissza.

2014/2

<sup>220</sup> Még akkor is, ha a képviselőt a párt jelölte, mert a képviselői megbízatást a megválasztás keletkezteti.

<sup>221</sup> „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

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

<sup>223</sup> „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 ábruhájában ténylegesen a parlamentnek a választók által történő visszahívását jelenti.” 2/1993. (I. 22.) AB határozat. ABH 1993. 33, 38-39

vényben meghatározott módon választják.<sup>224</sup> 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.<sup>225</sup>

**b)** Az országgyűlési képviselő megbízatásának **megszűnési eseteit** az Alaptörvény tartalmazza.<sup>226</sup> 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<sup>227</sup> 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,<sup>228</sup> 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.<sup>229</sup>

**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.<sup>230</sup>

### 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

<sup>224</sup> Alaptörvény 2. cikk (1) bek.

<sup>225</sup> 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.

<sup>226</sup> Alaptörvény 4. cikk (3) bek.

<sup>227</sup> Az ülést vezető elnök lehet a házelnök vagy az őt helyettesítő alelnök is.

<sup>228</sup> Ogytv. 100. § (2) bek.

<sup>229</sup> Ogytv. 101. §

<sup>230</sup> Ogytv. 102. §

meghatározzák a parlament összetételét,<sup>231</sup> a parlamenti képviselet tartalmát, jellegét, és legfontosabb **céljük**, 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.<sup>232</sup> Az **összeférhetetlenség** napjainkban **egyrészt** a képviselők hatalmszervezeti függetlenségének biztosítását, a hatáskörök és hatalmi pozíciók koncentrálsának 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 tisztviselője se tevékenykedhessen a másik hatalmi ág területén.<sup>233</sup> **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.

<sup>231</sup> 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 indoklásának III. 2. pontjával.

<sup>232</sup> 30/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997. 130, 134 és köv.

<sup>233</sup> Vö. 1359/B/1990. AB határozattal. ABH 1991. 501, 503  
2014/2

Az **Alaptörvény** úgy rendelkezik, hogy sarkalatos törvény határozza meg azokat a **közhivatalokat**, amelyeket országgyűlési **képviselő nem** tölthet be, valamint **más összeférhetetlenségi eseteket is** megállapíthat.<sup>234</sup> Nem határozza meg viszont az összeférhetetlenség törvényi szabályozásának keretét, ezért a törvényhozó hatalom döntési szabadsága körébe tartozik annak megállapítása, hogy mely pozíciókat ítéli olyanak, amelynek a képviselői megbízatás melletti betöltése a képviselői függetlenség és a közélet tisztasága szempontjából aggályos, azaz a képviselői megbízatással összeegyeztethetetlen.<sup>235</sup> 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.<sup>236</sup> 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**.<sup>237</sup>

A **gazdasági összeférhetetlenség** további biztosítása érdekében az Ogytv. előírja,<sup>238</sup> hogy a képviselő nem lehet bizonyos **pénz-**

<sup>234</sup> Alaptörvény 4. cikk (2) bek. 2. mondat

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

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

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

<sup>238</sup> Vö. az Ogytv. 84. §-ával.

**ügyi szervezetben**<sup>239</sup> kizárólagos vagy többségi tulajdonos, vezető tisztségviselő vagy vezető állású munkavállaló, illetve **nem átlátható gazdálkodó szervezetben** tulajdonos vagy részvényes.<sup>240</sup> **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.<sup>241</sup> A törvény e rendelkezésekkel is azt a célt szolgálja, hogy a képviselő a tevékenységét valóban a köz érdekében lássa el.

Az **egyéb összeférhetlenségi** 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,<sup>242</sup> de az **összefér-**

**hetetlenséget** ezek alapján **csak megállapítani** lehet, **kimondani** azonban **nem**.<sup>243</sup> **Ki kell mondani** viszont az **összeférhetlenségét** annak a képviselőnek, **akit** – képviselői megbízatásának ideje alatt – **büntett miatt jogerősen elítéltek**,<sup>244</sup> 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**.<sup>245</sup> E rendelkezés célja, hogy az országgyűlési képviselőkhez méltatlan magatartást tanúsítókat megfosszák a mandátumuktól, illetve megakadályozzák, hogy a mandátumra méltatlan személyek képviselők lehessenek.

Az összeférhetlenségi szabályokat kiegészíti az a törvényi rendelkezés, amely **bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységeket** határoz meg.<sup>246</sup> Emellett a képviselő –

---

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 vagyonyilatkozatának 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 használatba. Ogytv. 87. §

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

<sup>244</sup> Kivéve, ha a közügyek gyakorlásától eltöltötták, mert ez – a megválasztásához szükséges feltételek fenn nem állása miatt – a mandátumot önmagában megszüntető ok.

<sup>245</sup> Ogytv. 88. §. Erről az összeférhetlenségről a jogerős ítéletet hozó bíróság vagy jogerős határozatot hozó hatóság haladéktalanul tájékoztatja a házelnököt. Ogytv. 91. § (3) bek.

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

---

<sup>239</sup> Ez a tőkepiacról szóló törvény szerinti pénzügyi ágazatban működő pénzügyi szervezet.

<sup>240</sup> Az átlátható szervezet fogalmát a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 1. pontja határozza meg.

<sup>241</sup> Vö. az Ogytv. 85. §-ával.

<sup>242</sup> 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 vagyonyilatkozata részeként – kimutatást köteles vezetni. A korlátozás nem vonatkozik a képviselőnek az Országgyűléstől, saját pártjától vagy képviselőcsoportjától, a pártok működését

**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.<sup>247</sup> 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.**<sup>248</sup>

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.<sup>249</sup>

---

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

<sup>247</sup> A képviselő saját nyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házastárs- vagy élettársának, valamint gyermekének a nyilatkozatát is. A vagyonnyilatkozat formáját az Ogytv. 1. számú melléklete tartalmazza.

<sup>248</sup> „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

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

2014/2

Az összeférhetetlenséggel kapcsolatos **eljárési 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 megtörténteig 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.<sup>250</sup>

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.<sup>251</sup> 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.<sup>252</sup> Az összeférhetetlenségi ügygel összefüggésben a bizottság, illetve a vizsgálati testület által kért adatokat a képviselő és

---

<sup>250</sup> Ogytv. 91. § (1) és (2) bek.

<sup>251</sup> 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.

<sup>252</sup> 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.<sup>253</sup> 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, összeférhetlenségi, 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.<sup>254</sup>

## II. A képviselői tisztséggel összekapcsolódó jogok és köteleességek

### 1. A képviselői jogok és köteleességek

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 funk-

ciókkal –, vagyis lehetővé teszik és garantálják, hogy a parlamentet alkotó képviselők megfelelő módon vehessenek részt az Országgyűlés plenáris ülésén és bizottságaiban folyó tanácskozásban, valamint döntéshozatalban.<sup>255</sup> 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 szabályait 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.<sup>256</sup> 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,<sup>257</sup> ami a közügyek szabad parlamenti megvitatásához,<sup>258</sup> a demokratikus és racionális döntéshozatalhoz nélkülözhetetlen.<sup>259</sup>

<sup>255</sup> E jogosítványok részletesebb bemutatása az Országgyűlés működéséről szóló részben történik. Lásd e fejezet E) pontját.

<sup>256</sup> Vö. az Ogytv. 28. §-ával.

<sup>257</sup> Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Kiadó, Budapest 1998. 178. o.

<sup>258</sup> 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]

<sup>259</sup> „A szabad beszéd joga a képviselőknél közvetlenül a jogállásukból fakad, amelynek parlamenti feladataik ellátása zavartalanására kell irányulnia: a parlamenti vitának tükrözni kell valamennyi, meghatározó társadalmi véleményáramlatot. A képviselői beszédjog így

<sup>253</sup> Az összeférhetlenségi eljárást a HHsz. 131/A.-131/D. §-ai szabályozzák.

<sup>254</sup> 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.

**b)** Kiemelkedő jelentősége van a képviselők **tájékozódását és tájékoztatását biztosító jogoknak**, amelyek információt szolgáltatnak a képviselői feladat szakszerű ellátásához.<sup>260</sup> E körbe tartozik az **interpellációs jog**,<sup>261</sup> illetve a **kérdés feltételének joga**,<sup>262</sup> továbbá az **azonnali kérdés** lehetősége<sup>263</sup> – 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**.<sup>264</sup> Az Ogytv. szabályozza azt is, hogy a képviselő a feladatai ellátásához szükséges **minősített adatokat** milyen módon ismerheti meg.<sup>265</sup> A **képviselői igazolvány** valamennyi közigazgatási szervhez, továbbá a közintézetekhez és közintézményekhez **belépésre jogosít**.<sup>266</sup>

**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.

---

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

<sup>260</sup> „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

<sup>261</sup> Alaptörvény 7. cikk (2) bek.

<sup>262</sup> Alaptörvény 7. cikk (1) bek.

<sup>263</sup> Ogytv. 43. § (1) bek. és HHsz. 125. § (1) bek.

<sup>264</sup> 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.

<sup>265</sup> Ogytv. 98. § (2)-(3) bek.

<sup>266</sup> 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.

2014/2

**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.<sup>267</sup> Képviselői **tevékenységüket** kötelesek az Alaptörvénynek és a **jogszabályoknak megfelelően végezni**,<sup>268</sup> valamint a határozati házsabályi 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,<sup>269</sup> 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 jogálláshoz fűződő jog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében, az Or-

---

<sup>267</sup> Ogytv. 28. § (1)-(2) bek.

<sup>268</sup> Ez következik az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből, amely szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

<sup>269</sup> Alaptörvény 4. cikk (1) bek. A legtöbb alkotmánynyal 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 alkotmányosértő korlátozására. 34/2004. (IX. 28.) AB határozat. ABH 2004. 490, 496

szágyűlés tagjaként megillető jogosultság.<sup>270</sup> A mentelmi jog **ba)** a felelősségmentesség (régebbi elnevezéssel felelőtlenség, vagy immunitás) és **bb)** a sérthetlenség (inviolabilitás) értelmében nyújt garanciát,<sup>271</sup> de sajátos **bc)** eljárás 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.<sup>272</sup> 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

<sup>270</sup> 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.

<sup>271</sup> A szakirodalomban található olyan felfogás is, ami a képviselő mentelmi jogán belül az indemnitást (mint felelősségmentességet) és az immunitást (mint sérthetlenséget) különbözteti meg. A magyar jogi nyelvben azonban a felelősségmentességre az immunitás, a sérthetlenségre 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 kézikönyvtár. M-érték Kiadó Kft., Budapest 2008. 466. o.

<sup>272</sup> Ogytv. 73. § (1) bek.

**feltétlen és örök mentességet** biztosít.<sup>273</sup>

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.<sup>274</sup> A képviselő ellen azonban büntetőeljárás csak akkor indítható, illetőleg folytatható, ha az Országgyűlés a képviselő mentelmi jogát felfüggesztette, mert egyébként védi a sérthetlenség intézménye.

**b)** A **sérthetlenség** (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.<sup>275</sup> 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.<sup>276</sup> 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

<sup>273</sup> 7/1997. (II. 28.) AB határozat. ABH 1997. 72, 75

<sup>274</sup> 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.

<sup>275</sup> Ogytv. 74. § (1) bek.

<sup>276</sup> Ha a szabálysértési őrizet elrendelésének törvényben meghatározott feltételei fennállnak. Ogytv. 74. § (2) bek.

végrehajtó hatalom önkényes beavatkozásától és az esetleges változtatásoktól. Ezért a **sérthetlenségről** a **parlament** jogosult **dönteni**, a **képviselő** – a szabálysértési eljárás kivételével – erről **nem mondhat le**, és e jogát mindenki köteles tiszteletben tartani.<sup>277</sup> Az inviolabilitás a képviselőnek **feltételes eljárási mentességet biztosít** a képviselői megbízatás idejére:<sup>278</sup> amíg az Országgyűlés nem függeszti fel a mentelmi jogot, a bűntető – 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.<sup>279</sup> Szabálysértési ügyben a szabálysértési hatóság közvetlenül a képviselőt keresi meg azzal, hogy mentelmi jogáról önként lemondhat.<sup>280</sup> A képviselő mentelmi joga nem terjed ki a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szerinti közigazgatási

hatósági eljárásokra.<sup>281</sup> 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, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló **bizottságának**, és ezt az Országgyűlés következő ülésnapján bejelenti, valamint az érintett képviselőt tájékoztatja az átadásról.<sup>282</sup> 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.<sup>283</sup> A bizottság a mentelmi ügyeket **zárt ülésen** tárgyalja, és az ügy kézhezvételétől számított harminc napon belül<sup>284</sup> 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-

<sup>277</sup> Ogytv. 78. §

<sup>278</sup> 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 sérthetlenség 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

<sup>279</sup> Ogytv. 74. § (3) bek.

<sup>280</sup> 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.

2014/2

<sup>281</sup> Ogytv. 75. §

<sup>282</sup> 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, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság által kért adatokat a képviselő és minden állami szerv köteles haladéktalanul a Mentelmi, összeférhetlenségi, 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.

<sup>283</sup> HHSz. 146. § (3) bek.

<sup>284</sup> 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.<sup>285</sup> 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 jogszabályok jelentik. Ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket **hivatás-szerűen** láthassák el, a függetlenségüket biztosító javadalmazásban kell részesülniük, amelynek összegét és körét – alaptörvényi felhatalmazás alapján – maga az Országgyűlés sarkalatos törvényben állapítja meg.<sup>286</sup>

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 óras foglalkoztatással járó munkaviszonyban töltött időnek**, illetve **nyugdíjra jogosító szolgálati időnek** számít.<sup>287</sup> 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**.<sup>288</sup> A képviselő – bizonyos kivételtől eltekintve – állami szervtől egyéb jogcímen díjazásban nem részesülhet.<sup>289</sup>

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

---

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.

<sup>288</sup> Ogytv. 104. § (1) bek. Az Ogytv. külön szabályozza a képviselőcsoport vezetőinek és az Országgyűlés tisztségviselőinek tiszteletdíját.

<sup>289</sup> 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.

<sup>285</sup> HHsz. 147. §

<sup>286</sup> 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.

<sup>287</sup> Ogytv. 97. § (1) bek. A képviselőt mandátuma igazolásától a munkáltató – a munkavállaló kérésének 2014/2

tett **szavazásainak több mint egynegyedén.**<sup>290</sup> Szintén **arányosan csökken** a képviselő – ülészakot követően esedékes első havi – tiszteletdíjának összege, ha a **bizottsági tag ülészakonként** – ide nem értve a rendkívüli ülészakot – a **bizottsági ülések több mint a felén**, de legalább három ülésen **igazolatlanul** nem vesz részt.<sup>291</sup>

c) A képviselő **juttatásai** és a képviselői tevékenységéhez kapcsolódó **támogatások** között megemlítendő a távolságarányos, az általa megjelölt gépkocsi rendszámára szóló, másra át nem ruházható, üzemanyag-töltő-állomáson felhasználható **üzemanyagkártya**, amelynek a használatára a képviselő jogosult.<sup>292</sup> Ha e jogosultságáról lemond, a belföldi közforgalmú közösségi közlekedési eszközök igénybevételi költségeinek megtérítésére jogosult. Emellett a képviselő ideiglenes **külföldi kiküldetése** idején a köztisztviselőkire irányadó **napidíjra és költség térítésre** 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.**<sup>293</sup>

<sup>290</sup> 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.

<sup>291</sup> 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.

<sup>292</sup> Ez a korábbi pénzben fizetendő választókerületi pótlék helyett illeti meg a képviselőt.

<sup>293</sup> Ennek részletes szabályozását lásd az Ogytv. 110. §-ában.

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

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.<sup>296</sup>

<sup>294</sup> 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.

<sup>295</sup> 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.

<sup>296</sup> 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 vagyoni nyilatkozat-tételi kötelezettségének.

### III. A nemzetiségi szószólók

A nemzetiségi szószólók a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviselőinek 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.<sup>297</sup> 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,<sup>298</sup> 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.<sup>299</sup> 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 (tiszteltdíj, 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 tejeszhetnek elő.<sup>300</sup>

#### E) Az Országgyűlés szervezete és működése

##### I. Az Országgyűlés szervezete

Az Alaptörvény az Országgyűlés szervezete, belső felépítését csak keretjelleget 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 (plénium)

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

<sup>297</sup> Vjt. 18. §. A szószóló megbízatása megszűnik az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével, halálával, összeférhetlenség 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 összeférhetlenség kimondásáról az Országgyűlés határoz.

<sup>298</sup> Ogytv. 29. § (2) bek.

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

<sup>300</sup> Vö. az Ogytv. 29/A. § (6) bekezdésével.

hatja, vagyis a legfőbb népképviselői szerv (mint testület) csak akkor működik, ha plenáris ülést tart, figyelemmel arra, hogy a bizottságok nem gyakorolhatják a teljes ülés hatáskörét.<sup>301</sup> Ezért az ülésezési rend a parlament működésének és tárgyalási rendjének lényeges eleme.<sup>302</sup> 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<sup>303</sup> – 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.<sup>304</sup> 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.<sup>305</sup> 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 funkciószzerű működésének biztosítása érdekében, **meghatározott feladatok ellátására** megválaszt.<sup>306</sup> Az **Országgyűlés tisztségviselői** az Országgyűlés **elnöke** (házelnök), az **alelnökök**, a **jegyzők** és a **háznagy**.<sup>307</sup> Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztását az Alaptörvény írja elő,<sup>308</sup> 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.<sup>309</sup> 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 képvisellete**,<sup>310</sup> az **Országgyűlés összehívásá-**

<sup>301</sup> 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.

<sup>302</sup> Vö. a 12/2006. (IV. 24.) AB határozattal. ABH 2006. 234, 251

<sup>303</sup> 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

<sup>304</sup> 66/1997. (XII. 29.) AB határozat. ABH 1997. 397, 409

<sup>305</sup> Vö. Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 232. o. 2014/2

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

<sup>307</sup> Vö. az Ogytv. 1. §-ával.

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

<sup>309</sup> 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.

<sup>310</sup> 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,<sup>311</sup> a bizottságok működésének összehangolása,<sup>312</sup> a rendészeti jog gyakorlása,<sup>313</sup> kinevezési és munkáltatói jogok gyakorlása,<sup>314</sup> továbbá a parlament költségvetésével kapcsolatos teendők,<sup>315</sup> valamint egyéb igazgatási teendők elvégzése.<sup>316</sup>

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 Unió Konzultációs Testületet. Ogytv. 2. § (2) bek. a)-d) pont

<sup>311</sup> Az Országgyűlés elnöke hívja össze az Országgyűlés ülészeit – 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

<sup>312</sup> 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

<sup>313</sup> 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

<sup>314</sup> 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

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

<sup>316</sup> 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 biztonsaága érdekében szükséges intézkedéseket, továbbá az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség vezetőinek utasítást adhat feladat elvégzésére

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**,<sup>317</sup> de a parlament elnöke alkotmányjogilag nem tekinthető helyettes, vagy ideiglenes köztársasági elnöknek.<sup>318</sup> Ennek megfelelően a parlamenti elnökkel szemben **alkotmányos elvárás a pártokfelettség, a semlegesség és az objektivitás**.<sup>319</sup>

### 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<sup>320</sup> – az új

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

<sup>317</sup> „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 hatáskörét 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 egybehangozóan 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 feloszlását tervezi [Alaptörvény 3. cikk (4) bek.].

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

<sup>319</sup> Kukorelli: Az Országgyűlés. 309. o.

<sup>320</sup> 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<sup>321</sup>

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 ülészak 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.<sup>322</sup> 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,<sup>323</sup> továbbá szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak rá.<sup>324</sup>

### 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.<sup>325</sup> Az Országgyűlés jegyzőinek tevékenysége alapvetően a plenáris üléshez kapcsolódik: **közreműködnek az Országgyűlés ülésének vezetésében**, segítik az ülést vezető elnök munkáját, figyelemmel kísérik az ülésteremben történeteket, szükség esetén figyelmeztetik az elnököt a képviselők felszólalási szándékára, illetve az ülés rendjét befolyásoló eseményekre.<sup>326</sup> Emellett a kézfelemeléssel történő szavazásnál – amennyiben szükséges – **összeszámolják a szavazatokat**, a titkos szavazásnál szavazatszámoló 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 nemzeti-szószólok névsorát, jelzik a beszédidő lejártát, valamint **hitelesítik** az Országgyűlés szó szerinti jegyzőkönyvét.

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

<sup>321</sup> Az Ogytv. általános indokolása szerint az első népképviselői parlament megalakulásától kezdve egészen 1949-ig folyamatosan háznagyok segítették az Országgyűlés munkáját, akik képviselők voltak.

<sup>322</sup> 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.

<sup>323</sup> A mentelmi jogra a képviselők mentelmi jogára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

<sup>324</sup> A háznagy – a képviselői megbízatás kivételével – más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi ortalom 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 vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárásra a képviselő vagyonyilatkozatával kapcsolatos eljárásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ogytv. 4. § (5)-(7) bekezdéseivel.

<sup>325</sup> 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.

<sup>326</sup> 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.<sup>327</sup> 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.<sup>328</sup> Ebből adódóan alapvető **feladatai** elsősorban **előkészítő és konzultatív-egyeztető** jellegűek: a **parlament 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 egyeztetési az Országgyűlés működésével kapcsolatos vitás kérdéseket.<sup>329</sup>

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.<sup>330</sup> A Házbizottság a **döntéseit egyhangúlag** hozza meg. Ennek hiányában meghatározott esetekben az Országgyűlés, egyébként az Országgyűlés elnöke dönt.<sup>331</sup> A Házbizottság a működési rendjét – a házszabályi rendelkezésekre tekintettel – maga határozza meg.<sup>332</sup>

### 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**.<sup>333</sup> 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.<sup>334</sup> A bizottsági elnöki értekezlet ülését a **házelnök hívja össze és vezeti**.<sup>335</sup> Az értekezlet határozatait **szótöbbséggel** hozza. **Határozatképességéhez** tagjai több mint felének, **tanácskozóképeségéhez** tagjai több mint egyharmadának jelenléte szükséges.<sup>336</sup>

<sup>330</sup> 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.

<sup>331</sup> Lásd erről az Ogytv. 13. § (6) bekezdését.

<sup>332</sup> Ogytv. 13. § (8) bek.

<sup>333</sup> HHsz. 119. § (1) bek.

<sup>334</sup> HHsz. 119. § (2) bek.

<sup>335</sup> Az értekezlet szükség szerint ülésezik, de rendszerint 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.

<sup>336</sup> Az értekezlet ülésén az állandó bizottság, a törvényalkotási bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke – akadályoztatása esetén az általa

<sup>327</sup> A házbizottsági tagság az egyes tisztségekhez kötődik, a tisztségben bekövetkezett változás a bizottság összetételének automatikus változását eredményezi.

<sup>328</sup> Soltész (szerk.): i.m. 48. o.

<sup>329</sup> A részletes szabályokat lásd az Ogytv. 11. §-ában.

## 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.<sup>337</sup> A bizottságok kiemelkedő jelentőségét biztosítja az **Alaptörvénynek** az a rendelkezése is, hogy az Országgyűlés országgyűlési képviselőkből álló **állandó bizottságokat alakít**.<sup>338</sup>

Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy az országgyűlési **bizottságok vizsgálati tevékenységét, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettségét sarkalatos törvény szabályozza**.<sup>339</sup> E rendelkezésből adódóan a **bizottságok vizsgálati, ellenőrző funkciója** tehát **az Alaptörvényből következik, jöllehet 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**.<sup>340</sup>

Az **Alaptörvény a bizottságok típusait nem** határozza meg. Az Ogytv. szerint az

---

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

<sup>337</sup> „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

<sup>338</sup> Alaptörvény 5. cikk (3) bek.

<sup>339</sup> Alaptörvény 7. cikk (3) bek.

<sup>340</sup> „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 2014/2

Országgyűlés országgyűlési bizottságként **a) állandó** bizottságokat, továbbá **b) törvényalkotási** bizottságot, valamint **c) a nemzeti-ségeket képviselő bizottságot** hoz létre, vagyis ezek létesítése törvényből adódó kötelesség a számára. Ezekben túlmenően létrehozhat **d) ideiglenes (ad hoc) bizottságokat**, amely lehet **da) vizsgálóbizottság** vagy pedig **db) eseti** bizottság.<sup>341</sup>

### 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.<sup>342</sup> 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.<sup>343</sup> Az állandó bizottságok az Országgyűlés **kezdeményező, javaslattevő, véleményező**, – törvényben és a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben – **ügydöntő**, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervei.<sup>344</sup> Az állandó bizottság egyes feladatai elvégzésére tagjai sorából **albizottságokat** hozhat létre.<sup>345</sup> Minden állandó bizottságnak

---

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

<sup>342</sup> Ogytv. 16. § (3) bek.

<sup>343</sup> 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.

<sup>344</sup> Az állandó bizottság az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házsabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban megállapított hatáskörét gyakorolja. Ogytv. 15. § (1) bek.

<sup>345</sup> 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.<sup>346</sup> 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.<sup>347</sup>

Az **állandó bizottságok megalakítása** úgy történik, hogy ezek **számára, elnevezésére, feladatkörére**, képviselőcsoporthoz tartozó és független képviselő tagjainak számára a **képviselőcsoport-vezetők** – független kép-

viselők véleményét is mérlegelő – **megállapodása** szerint, ennek **hiányában** a képviselőcsoport-vezetők indítványait összegezve, a **házelnök** tesz javaslatot az Országgyűlésnek.<sup>348</sup> A független képviselők a véleményüket – lehetőség szerint együttesen – a házelnöknek terjesztik elő. A bizottságokra vonatkozó, illetve a személyi javaslatról az Országgyűlés **vita nélkül** határoz.<sup>349</sup> 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.<sup>350</sup> Az állandó bizottság munkájában bizottsági **tagként** lehetőség szerint **minden képviselőcsoportból** annyi képviselő vehet részt, **amennyi a képviselőcsoportok közötti létszamaránynak** (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.<sup>351</sup> Az **állandó bizottságnak csak országgyűlési képviselő** lehet a tagja.<sup>352</sup>

<sup>348</sup> 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.

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

<sup>350</sup> Ogytv. 18. § (5) bek.

<sup>351</sup> Ez alól csak az a képviselő jelent kivételt, aki a Kormány tagja, vagy államtitkár. Ogytv. 17. § (2) bek.

<sup>352</sup> 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,

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

<sup>346</sup> Ogytv. 15. § (2) bek.

<sup>347</sup> Vö. az Ogytv. 27/B. §-ával.

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.<sup>353</sup>

### **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 hárszabályi rendelkezésekben **meghatározott esetekben ügydöntő** bizottsága.<sup>354</sup> 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 – meg tárgyalhat, és abban állást foglalhat. A bizottság munkájában bizottsági tagként lehetőség szerint minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszamaránynak 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<sup>355</sup> – országgyűlési képviselével 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**.<sup>356</sup> A **nemzetiségeket képviselő bizottság** a nemzetiségek jogait, érdekeit érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve.<sup>357</sup> Ez a bizottság **állást foglal** a Kormányának 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.

<sup>353</sup> 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.

<sup>354</sup> A bizottság az Alaptörvényben, törvényben, a határozati hárszabályi rendelkezésekben, valamint az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja. Ogytv. 21/A. § (1) bek.

2014/2

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

<sup>356</sup> Ogytv. 22. § (3) bek.

<sup>357</sup> A bizottság a törvényekben, a határozati hárszabályi 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**<sup>358</sup> vagy **db) eseti bizottságok**.

**da)** Az Országgyűlés – az Alaptörvényben megfogalmazott hatalommegosztás elvével összhangban<sup>359</sup> – 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<sup>360</sup> – 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 hatósá-

gi eljárás tárgya.<sup>361</sup> Vizsgálóbizottság **létrehozását a képviselők együtöde** kezdeményezheti.<sup>362</sup> E testület **tagja csak képviselő** lehet.<sup>363</sup> A vizsgálóbizottságot **paritáson** kell megalakítani.<sup>364</sup> 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.<sup>365</sup>

A vizsgálóbizottság a vizsgálati tevékenységével összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező **személyt, szervezet** 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.<sup>366</sup>

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

<sup>361</sup> Ez a rendelkezés a vizsgálóbizottság által gyakorolható vizsgálati jog szervei és tárgyi hatályának korlátja.

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

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

<sup>364</sup> 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

<sup>365</sup> 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 teendőket azonos jogkörrel – a társelnök tevékenységére is figyelemmel – egymással együttműködve látják el. Ogytv. 24. § (5) bek.

<sup>366</sup> Ogytv. 25. §

<sup>358</sup> 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-ismaz>

<sup>359</sup> Alaptörvény C) cikk (1) bek.

<sup>360</sup> Lásd erről Chronowski – Petrétei: i.m. 277-287. o. 2014/2

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 ügygel 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.<sup>367</sup>

**db)** Az Országgyűlés **eseti bizottságot** alakíthat – a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt – **ügyeknek** – a határozatban megállapított ideig történő – **intézésére**. Ezek olyan ügyek lehetnek, amelyekre a **par-**

**lament kiemelt figyelmet** kíván fordítani, és úgy ítéli meg, hogy az nem oldható meg a már működő állandó bizottságok keretei között.<sup>368</sup> 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.<sup>369</sup>

## II. Az Országgyűlés plenáris ülészései és tárgyalási rendje

Az Országgyűlés **plenáris ülészései rendje** a parlament **munkarendjét** jelenti. Az ülészései 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 ülészekai és ülései

**a)** Az Országgyűlés évenként **két rendes ülészekot** tart: minden év február elsejétől június tizenötödikéig, illetve szeptember elsejétől december tizenötödikéig.<sup>370</sup> Az ülészek **ülésekből**, az ülés **ülénapokból** áll.<sup>371</sup> Az Országgyűlés ülészekait és ezen belül az egyes üléseket a **házelnök hívja össze**, mégpedig az **ülés napirendjére vonatkozó**

<sup>368</sup> Soltész (szerk.): i.m. 56. o.

<sup>369</sup> Az eseti bizottság képviselő tagja képviseleti megbízást képviselő bizottsági tagnak adhat. Ogytv. 23. § (3a) bek.

<sup>370</sup> Ogytv. 32. §

<sup>371</sup> Az ülés összehívásakor jelezni kell az ülésnapok várható számát. Ogytv. 33. §

**javaslat közzétételével**, és ennek megküldésével meghívja az Országgyűlés ülésén tanácskozási joggal rendelkező személyeket.<sup>372</sup> A házelnök – a Házbizottság állásfoglalására is tekintettel – úgy köteles összehívni az üléseket, hogy az Országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülészakok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés Alaptörvényben meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását,<sup>373</sup> 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.<sup>374</sup> Az Országgyűlés üléseit – főszabályként – az **Országház épületében** tartja, de az Országgyűlés dönthet úgy is, hogy **kihelyezett ülést** tart.<sup>375</sup> **Különleges jogrendben a házelnök** az Országgyűlés ülését **eltérő helyszínre is összehívhatja**.<sup>376</sup>

**b) Az Országgyűlést rendkívüli ülészakra vagy rendkívüli ülésre** össze kell hívni a **köztársasági elnök**, a **Kormány** vagy a

<sup>372</sup> A házelnök a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetben a módosult napirendet haladéktalanul közzéteszi és erről tájékoztatja az Országgyűlés ülésén tanácskozási joggal rendelkező személyeket. HHsz. 15. § (2) bek.

<sup>373</sup> Ogytv. 34. §

<sup>374</sup> Az Országgyűlés 1990-ben úgy döntött, hogy minden hét hétfői és keddi napján plenáris ülést tart, vagyis az ülészakok idején heti két napot ülésezik. E szabályozás és parlamenti gyakorlat érvényesült az 1999. évi tavaszi rendes ülészakig, 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 Házsabályban hiányosan szabályozta a rendes ülészakokon 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

<sup>375</sup> 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.

<sup>376</sup> Ogytv. 37. §

**képviselők egyötödének** írásbeli kérelmére.<sup>377</sup> A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni.<sup>378</sup> A házelnöknek lehetőleg a javasolt, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belüli időpontra kell az Országgyűlést összehívnia.<sup>379</sup> A rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés napirendjének megállapításáról az Országgyűlés dönt. A rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés napirendjére csak olyan önálló indítvány vehető fel, amelynek napirendre vételét az ülés kezdeményezésére jogosultak kérték.<sup>380</sup>

**c) A köztársasági elnök** az Országgyűlés ülését egy ülészak alatt egy alkalommal – legfeljebb harminc napra – **elnapolhatja**.<sup>381</sup> Az elnapolást a házelnöknél kell írásban bejelenteni. Az Ogytv. az elnapolás feltételeit nem határozza meg, erre többféle ok miatt kerülhet sor.<sup>382</sup> 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 irományt nyújthat

<sup>377</sup> Egyébként a házelnök rendkívüli ülészakot vagy rendkívüli ülést az Ogytv.-ben, vagy a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben hív össze. Ogytv. 35. § (2) bek.

<sup>378</sup> 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

<sup>379</sup> Ha rendkívüli ülészak 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.

<sup>380</sup> HHsz. 16. § (4) bek.

<sup>381</sup> Ogytv. 36. § (1) bek.

<sup>382</sup> Pl. kormányválság elhárítása, vagy adott kérdésben való döntésképtelenség. Az 1989. évi XXXI. törvény 8. § 4. pontjának indokolása.

be.<sup>383</sup> 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**.<sup>384</sup> 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**,<sup>385</sup> amely – beleértve a médiatartalom-szolgáltatók képviselőit is – csak a házelnök által kijelölt helyen foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles.<sup>386</sup> Az **ülés rendjének megzavarása esetén** az ülést vezető **elnök a hallgatóságot** vagy annak egy részét az üléstől **kiutasíthatja**. Az Országgyűlés nyilvános ülésének jegyzőkönyveit és a nyilvános ülésen tárgyalt irományokat, valamint az ezzel összefüggő szavazási listát az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni.<sup>387</sup>

<sup>383</sup> 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 iromány 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.

<sup>384</sup> Alaptörvény 5. cikk (1) bek. 1. mondat

<sup>385</sup> A részvételhez szükséges belépés szabályait az Ogytv. 54. §-a állapítja meg.

<sup>386</sup> Ogytv. 55. § (2) bek.

<sup>387</sup> 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. §

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 közzemlére kell tenni.<sup>388</sup> A képviselő vagy más felszólaló a közzemlére 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<sup>389</sup> az Országgyűlési Könyvtárban is.

A Kormány vagy bármely képviselő kérelmére az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával **zárt ülés** tartását is elhatározhatja.<sup>390</sup> 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**.<sup>391</sup>

<sup>388</sup> 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 közzemlére tétele az üléstől készült hitelesített jegyzőkönyvnek – az ülés résztvevői számára történő – határozott idejű hozzáférhetővé tételét jelenti. HHsz. 158. § 11. pont

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

<sup>390</sup> Alaptörvény 5. cikk (1) bek. 2. mondat

<sup>391</sup> 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.<sup>392</sup> Ugyanakkor a nyilvánosság bizonyos tartalmi korlátozásaként fogható fel, hogy bár az ülések képi közvetítésének célja a nézők pártatlan, kiegyensúlyozott, pontos és tényyszerű 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 mindenkorai felszólalóra, a szavazási eredmények bemutatására, az ülésterem egészére, illetve az ülésteremben zajló egyéb eseményekre – irányul. A képszerkesztés objektíven és tárgyilagosan igazodik az ülés menetéhez.<sup>393</sup>

### 3. Az Országgyűlés határozatképessége és ülésének résztvevői

a) Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az **ülésen a képviselők több mint fele** jelen van.<sup>394</sup> 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 – szavazatszámoló 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.<sup>395</sup> 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,<sup>396</sup> mivel a **képviselő az Országgyűlés szavazásain köteles jelen lenni**. A határozatképességgel szemben a házszabályi rendelkezések nem állapítják meg az Országgyűlés ún. **tanácskozási képességét**, 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

<sup>392</sup> 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.

<sup>393</sup> Ogytv. 59. § (5) bek.

<sup>394</sup> Alaptörvény 5. cikk (5) bek.

<sup>395</sup> Vö. a HHsz. 14. §-ával.

<sup>396</sup> 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.<sup>397</sup>

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.<sup>398</sup>

#### 4. A plenáris ülés vezetése

a) Az ülést az **ülésvezető elnök**<sup>399</sup> nyitja meg, vezeti és rekeszti be.<sup>400</sup> Az ülés kezdéseként az ülést vezető elnök és az ülés résztvevői felállva köszöntik a választópolgárok közösségét.<sup>401</sup> 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**.<sup>402</sup>

<sup>397</sup> Vö. az Ogytv. 39. § (2) bekezdésével.

<sup>398</sup> Ogytv. 39. § (3) bek.

<sup>399</sup> A házelnök az alelnökök véleményének kikérésével határozza meg, hogy az alelnökök mikor és milyen sorrendben vezetik az Országgyűlés ülését. HHsz. 17. § (4) bek.

<sup>400</sup> Az ülés berekesztése előtt tájékoztatást ad a következő ülés várható időpontjáról. HHsz. 17. § (1) bek.

<sup>401</sup> Ha a köztársasági elnök az ülésen jelen van, érkezésekor az ülést vezető elnök felszólítására az ülés résztvevői felállva köszöntik. HHsz. 17. § (2) bek.

<sup>402</sup> A napirend a tárgysorozaton lévő önálló indítványok közül adott ülésen tárgyalta önálló indítványok összessége. Tárgysorozatnak minősül a határozati házsabályi rendelkezések erejénél fogva tárgysorozaton lévő vagy a határozati házsabályi 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, egy-2014/2

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 házsabályi 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.<sup>403</sup> 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-**

mással összefüggő önálló indítvány együttes tárgyalásáról is határozhat. HHsz. 15. § (5) bek.

<sup>403</sup> 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.<sup>404</sup> 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 tárgyalta 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.<sup>405</sup> Az ügyrendi javaslat a plenáris ülés tárgyalási rendjével összefüggő, a tárgyalta 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 jogkör**t gyakorol.<sup>406</sup> Az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása az **ülést vezető elnök** feladata.<sup>407</sup> Ehhez részletes, széleskörű, és szigorú **fegyelmezési jogi eszköztár** áll a rendelkezésére.<sup>408</sup> A fegyelmezési jogok egyrészt **ba) a felszólalások** esetében

<sup>406</sup> 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]

<sup>407</sup> 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.

<sup>408</sup> 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]

<sup>404</sup> 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.

<sup>405</sup> HHsz. 19. § (1) bek.

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

**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 szömegvonás okának közlésével – megvonhatja a szót attól a felszólalótól is, aki felszólalása során **kitöltötte** a saját vagy a képviselőcsoportja **időkeretét**.<sup>412</sup> 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.<sup>413</sup>

Az ülést vezető elnök **felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót** attól a felszólalótól is, aki az **elnök** döntését, **ülésvezetését** – ügyrendi javaslat kivételével – **kifogásolja**.<sup>414</sup> 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 házsa-

<sup>409</sup> 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]

<sup>410</sup> 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 (ügymint 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]

<sup>411</sup> 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>  
2014/2

<sup>412</sup> Ogytv. 47. § (2) bek.

<sup>413</sup> 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.

<sup>414</sup> 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**<sup>415</sup> 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.<sup>416</sup>

**bc)** Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén **fizikai erőszakot alkalmazott**, illetve közvetlen fizikai erőszakkal **fenyegetett**, arra hívott fel, vagy **más kivezetését 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**.<sup>417</sup> A kizárt képviselőt az ülést vezető elnök – rendészeti jogkört gyakorolva – az Országgyűlési Őrséggel **kivezeteti** 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 ülésnapon 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.<sup>418</sup>

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

<sup>415</sup> 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.

<sup>416</sup> A kizárt képviselő az ülésnapon nem szólhat 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.

<sup>417</sup> 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.

2014/2

<sup>418</sup> 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 közösettségének, 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 ülést vezető 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 rendezavarás** 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 folytatható, ha a házelnök újból összehívja azt.

A házelnök – rendészeti jogkörében – meghatározza és az Országgyűlés honlapján közlésezi 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 feladat körével 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.<sup>419</sup> A nyílt szavazás történhet – a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben – **kézfelemeléssel**, vagy pedig szavazatszámoló **gép alkalmazásával**, azaz **név szerint**. Kézfelemeléssel történő szavazás esetén – amely kiegészítő jellegű és az eljárás egyszerűsítését célozza – a szavazást az ülést vezető elnök szavazatszámoló gép alkalmazásával megismételtetheti, illetve bármely képviselő kérésére szavazatszámoló gép alkalmazásával meg kell ismétetni.<sup>420</sup> 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.<sup>421</sup> Ha a képviselő a gépi sza-

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

<sup>420</sup> 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.

<sup>421</sup> Amennyiben a szavazatszámoló gép alkalmazásával történő nyílt szavazást követően, a szavazási eredmény kihirdetése előtt a képviselő arról tájékoztatja az ülést vezető elnököt, hogy szavazatát a szavazatszámoló 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 szavazatszámoló 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 szavazatszámoló testületként járnak el. A **szavazás** borítékba helyezett, pecséttel ellátott **szavazólapon**, szavazófülke és urna igénybevételel történik.

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

Az **összes képviselő kétharmadának szavazata** szükséges az Alaptörvény elfogadásához vagy **módosításához**, továbbá a **hádiállapot** 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,<sup>424</sup> 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).<sup>425</sup> **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” nyilatkozzal – szavazhatnak. **Titkos szavazásnál** a szavazás megkezdése előtt a jegyzők ismertetik a szavazás főbb szabályait.<sup>426</sup> 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 ülés 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.<sup>427</sup> A bizottsági

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

<sup>422</sup> Vö. az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével.

<sup>423</sup> Az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése szerint a házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát minősített többséghez kötheti.

<sup>424</sup> Ez a követelmény a választás első fordulójában áll fenn. Ugyancsak kétharmados többség kell a köztársasági elnök felelősségre vonási eljárásának a megindításához.

2014/2

<sup>425</sup> Az Ogytv. 61/A. §-a sorolja fel az egyes döntésekhez szükséges minősített szavazati arányokat.

<sup>426</sup> A titkos szavazás lebonyolításának részletes szabályait a HHsz. 1. számú melléklete tartalmazza.

<sup>427</sup> 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.<sup>428</sup> 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**.<sup>429</sup> Az ülést a bizottság **elnöke nyitja meg**, és részrehajlás nélkül **vezeti**: engedélyezi a felszólalásokat, ügyel a házszabályi rendelkezések betartására és az ülés rendjére,<sup>430</sup> valamint kihirdeti a szavazás eredményét, majd az ülést **be-rekeszti**.<sup>431</sup> Az országgyűlési bizottság akkor **határozatképes**, ha a bizottsági **tagok több mint fele jelen van**.<sup>432</sup> A bizottság a **napi-**

**rendjét** – az elnöknek a tagokhoz előzetesen írásban eljuttatott javaslata alapján – az ülés megnyitása után **maga állapítja meg**.<sup>433</sup> 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 **tanácskozásképes**, ha a bizottsági tagok több mint egyharmada jelen van.<sup>434</sup> Ha a tagok **legalább egyötöde írásban bizottsági meghallgatást** kezdeményez, a bizottság a meghallgatás napirendre vételéről a kérést követő harminc napon belül dönt.<sup>435</sup>

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

<sup>428</sup> 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 javaslatához módosító javaslatot benyújtó képviselő a honlapon közzétett meghívó útján kapnak meghívást a bizottság nyilvános ülésére. HHsz. 111. § (1) és (2) bek.

<sup>429</sup> 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.

<sup>430</sup> 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.

<sup>431</sup> 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.

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

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**.<sup>436</sup>

<sup>433</sup> 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.

<sup>434</sup> A bizottság tanácskozásképeségének megállapítására csak akkor van szükség, ha azt bármelyik bizottsági tag kéri. A határozatképeség és a tanácskozásképeség szempontjából a képviseleti megbízást adó bizottsági tagot jelenlévőnek kell tekinteni. Ogytv. 27/C. § (3) bek.

<sup>435</sup> 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.

<sup>436</sup> 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.<sup>437</sup>

#### 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**.<sup>438</sup>

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 indítvánnyal azonos módon **iktatott iromány**, amely nem igényel tárgyalást és döntést.<sup>439</sup> 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.<sup>440</sup>

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 felvehetőek. 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 **visszatartja** azt az irományt, amelyet **nem az előírt módon nyújtottak be**, vagy amely az **Országgyűlés tekintélyét sérti**. A visszatartott 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.

<sup>437</sup> 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.

2014/2

<sup>438</sup> 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. §

<sup>439</sup> HHsz. 89. §

<sup>440</sup> 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.<sup>441</sup> 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.**<sup>442</sup> 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 benyúj-

tók 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.<sup>443</sup> 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.<sup>444</sup>

**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

<sup>441</sup> 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.

<sup>442</sup> HHsz. 31. § (1) bek.

<sup>443</sup> Jat. 23. § (1) bek.

<sup>444</sup> 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.<sup>445</sup>

**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**.<sup>446</sup> Az interpellációt a **címzett megjelölésével** kell benyújtani, és **címszerűen** meg kell jelölni annak **tárgyát**, továbbá tartalmaznia kell az annak alapjául szolgáló **tények és körülmények** közlését. A **házelnök** – hivatalból vagy az interpellált kérelmére – **viSSZAUTASÍJTJA** azt az interpellációt, amelyet nem eszerint nyújtottak be, vagy amelynek elhangzása esetén rendreutasításnak lenne helye.<sup>447</sup>

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.<sup>448</sup> Az Országgyűlés ülésének

napirendjében feltüntetett időpontban az interpellációk és kérdések, illetve az interpellációk vagy kérdések tárgyalására **legalább kilencven percet** kell biztosítani.<sup>449</sup> 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.<sup>450</sup> Az **interpelláló** képviselőnek **három perc** áll rendelkezésre, hogy interpellációját előterjessze. Az **interpellált** kormánytag **négy perc**ben válaszolhat. A válasz elfogadásával kapcsolatos nyilatkozattételre a képviselőnek további **egy perc** áll a rendelkezésre. Az elmondott **interpelláció nem tartalmazhat** olyan **új tény**t, amelyet az interpelláció írott szövege nem tartalmazott. Ettől eltérni csak az interpellált egyetértésével lehet.<sup>451</sup> Ha a **képviselő** a viszontvála-

---

benyújtását követő ülésen az interpellációt tárgyalni kell. Ogytv. 42. § (5) bek.

<sup>449</sup> 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.

<sup>450</sup> 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.

<sup>451</sup> 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 mentesítést. Ha az interpellált az eltéréshez hozzájárult, a válaszadásnak akadályja nincs. Ha az interpellált az eltéréshez nem járult hozzá, az ülést vezető elnök az

---

<sup>445</sup> 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.

<sup>446</sup> Vö. az Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdésével, és a HHsz. 158. § 9. pontjával.

<sup>447</sup> Erről a benyújtó képviselőt és az Országgyűlést haladéktalanul tájékoztatja. HHsz. 121. § (4) bek.

<sup>448</sup> Az írásban megadott választ az interpelláló képviselőnek és a házelnöknek kell eljuttatni. A válasz 2014/2

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) **vizontválaszra nincs joga**, és így az **Országgyűlés** a válasz elfogadásáról **nem is határoz**.<sup>452</sup> 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.<sup>453</sup> 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**).<sup>454</sup> 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.<sup>455</sup>

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.<sup>456</sup> A **kérdés elmondására** és a **válaszadásra két-két perc** áll rendelkezésre. A **képviselőnek** és a **megkérdezettnek egyperces vizontválaszra** 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

<sup>454</sup> 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 telessenek fel. HHsz. 125. § (1) bek.

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

<sup>456</sup> 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.

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

<sup>452</sup> Vö. az Alaptörvény 7. cikk (1) bekezdésével, és HHsz. 158. § 12. pontjával.

<sup>453</sup> Ogytv. 42. § (8) 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 kifejtéssék véleményüket.<sup>457</sup> Ilyen indítványt **kizárólag a rendes ülészakon** lehet benyújtani és tárgyalni.

**Minden képviselő** ülészakonként **legfeljebb két** politikai vita tartására irányuló **indítványt** támogathat. A politikai vitát az Országgyűlés az indítvány benyújtásától számított tizennégy napon túl és huszonnolc 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, tárgyat 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 **házzabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz** fordul.<sup>458</sup> 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.

<sup>458</sup> 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.<sup>459</sup>

## 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.<sup>460</sup>

**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 **házzszabályi 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 **házzszabályi rendelkezésektől való eltérésről** kivételesen, a Házbizottság javaslatára az Országgyűlés – a jelen lévő képviselők legalább négyötödének sza-

vázatával, vita nélkül – határozhat azzal a céllal, hogy valamely ügy tárgyalása, illetve döntéshozatala során a határozati házzszabályi rendelkezésektől eltérjenek, vagyis ez az intézmény is a **törvényalkotás gyorsítását** teszi lehetővé.<sup>461</sup>

**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 **parlamentari folyamat** **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.<sup>462</sup>

<sup>459</sup> 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 veszített általános érvényű állásfoglalást változatlan tartalommal elfogadhatja. A változatlan tartalommal elfogadott állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására vonatkozóan az Országgyűlés döntése nem kérhető. Ogytv. 61. § (7) bek.

<sup>460</sup> HHsz. 28. §. A nem önálló indítványokat a HHsz. 2. melléklete sorolja fel.

<sup>461</sup> Nem alkalmazható a határozati házzszabályi rendelkezésektől való eltérés az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, az Európai Unióra való hatáskörátruházást 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.

<sup>462</sup> 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.<sup>463</sup>

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 ülészakonként **legfeljebb hat alkalommal**, kizárólag azon a rendes ülészakon nyújthat be, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság elutasította.<sup>464</sup>

Az előterjesztő írásban kezdeményezheti a törvényjavaslat **sürgős tárgyalását** (sürgősségi javaslat formájában),<sup>465</sup> illetve **kivételes eljárásban történő tárgyalását** (kivételeségi javaslat formájában)<sup>466</sup> 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 **kivételeségi javaslat**hoz 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 házzsabályi rendelkezés elfogadására vagy módosítására, a központi költségvetésről, illetve végrehajtásáról szóló törvény elfogadására, és a központi költségvetés bevételei 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 kivételeségi 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-

<sup>463</sup> 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.

<sup>464</sup> 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 ülészakon és ülészakonként legfeljebb egy alkalommal támogathat, mégpedig azon az ülészakon, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság elutasította. Vö. a HHsz. 32. § (8) bekezdésével.

<sup>465</sup> Lásd erről a HHsz. 60. §-át.

<sup>466</sup> 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.<sup>467</sup> 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**<sup>468</sup> 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 megnyitásaig 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 szakaszá-

ban 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,<sup>469</sup> hogy az **Országgyűlés az általános vita lezárása után**, ugyanazon az ülésen **döntson 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 (expoé)**. 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<sup>470</sup>

<sup>467</sup> Ennek elfogadásához a tervezett törvény elfogadásához szükséges többség kell. HHsz. 59. § (2) bek.

<sup>468</sup> 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.

<sup>469</sup> 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.

<sup>470</sup> 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

szólhatnak 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**).<sup>471</sup> 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 képviselőcsoport**hoz tartozó **képviselő** kapjon szót, **mindig más képviselőcsoportból**. Ha minden kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportból legalább egy szólásra jelentkező képviselőnek lehetősége volt a felszólalásra, a bejelentkezési sorrend-

ben 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.<sup>472</sup> A felszólalási jog nem ruházható át. A vita során a **köztársasági elnök és a miniszterelnök bármikor**, időtartamra vonatkozó megkötés nélkül **felszólalhat**.<sup>473</sup>

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.

<sup>471</sup> 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.

2014/2

---

<sup>472</sup> 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.

<sup>473</sup> 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 perc**nél. 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.<sup>474</sup>

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 klotúr** (berekesztés)<sup>475</sup> intézménye: ha az indítványhoz

valamennyi képviselőcsoportnak, az elsőként szólásra jelentkező 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**.<sup>476</sup> Ezáltal megakadályozható, hogy a parlament tevékenységét a korlátlan számú felszólalásokkal ellehetetlenítsék, és öncélú vitát folytassanak.<sup>477</sup>

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.<sup>478</sup>

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

<sup>474</sup> 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 visszaélészerű igénybevételével csorbítsa, és a parlamenti döntés megszületését megakadályozza. A HHsz. 37. § (2)-(6) bekezdései részletesen szabályozzák, hogy az időkeret felosztását hogyan kell meghatározni.

<sup>475</sup> A klotúr (cloture) tágabb fogalma magában foglalja a beszédidő-korlátozásokat – pl. a szómegvonást – is, míg szűkebb értelemben a vita lezárását jelenti. A klotúr az obstrukció hatékony technikai ellenszerének is bizonyult. Lásd erről Szente Zoltán: A plenáris ülés helye és szerepe a magyar Országgyűlésben 1848-tól 2014/2

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.

<sup>476</sup> Időkeretes tárgyalási rendben a klotúr nem alkalmazható. HHsz. 39. § (4) bek.

<sup>477</sup> Az Országgyűlés e kérdésben vita nélkül határoz. HHsz. 39. § (1) bek.

<sup>478</sup> A kivételeket a HHsz. 40. § (1) bekezdése tartalmazza.

vényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel.<sup>479</sup> 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.<sup>480</sup>

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 preambulomot, 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.<sup>481</sup>

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.<sup>482</sup> 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-

<sup>479</sup> HHsz. 41. § (1) bek.

<sup>480</sup> 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.

<sup>481</sup> Túlterjeszkedő módosító javaslat is elfogadható azonban, ha arra más módosító javaslattal való összefüggés vagy a törvényjavaslatnak a jogszabályalkotási követelményeknek való meg nem felelés (Alaptör. 2014/2

vénnyel, 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.

<sup>482</sup> 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**.<sup>483</sup> **dönt** arról, hogy mely módosító javaslatot **támogatja**, továbbá **fenn tarthatja** a nem támogatott módosító javaslatot az általa szükségesnek tartott változtatásokkal, valamint **további módosításra** irányuló **szándékot** fogalmazhat meg.<sup>484</sup> 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.<sup>485</sup> 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.<sup>486</sup>

A **részletesvita-szakasz akkor zárul le**, amikor a tárgyaló bizottságok közül **valam-**

**ennyi** állandó bizottság **benyújtotta a részletes vitáról szóló bizottsági jelentését**.<sup>487</sup>

Az **előterjesztő** az általa benyújtott törvényjavaslatot a részletesvita-szakasz lezárulásáig azonban **visszavonhatja**, ezt követően a visszavonáshoz az Országgyűlés hozzájárulása szükséges.<sup>488</sup> 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 **összegezi 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.<sup>489</sup>

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**

<sup>483</sup> 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.

<sup>484</sup> 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.

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

<sup>486</sup> A kivételeket lásd a HHsz. 45. § (7) bekezdésében.

<sup>487</sup> 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.

<sup>488</sup> 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.

<sup>489</sup> 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.<sup>490</sup>

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.<sup>491</sup> A törvényalkotási bizottság az **általán támogatott** részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az **általán megfogalmazott** módosítást **egyetlen indítványba** foglalja, amely az ún. **összegző módosító javaslat**.<sup>492</sup>

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.<sup>493</sup>

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.<sup>494</sup> Ezután a törvényal-

<sup>490</sup> A megismételt részletes vita a tárgyaló bizottságok 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.

<sup>491</sup> 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.

<sup>492</sup> 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.

<sup>493</sup> 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.

<sup>494</sup> 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 javaslatáról, 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 **plénium előtt** először a **bizottságok** ismertetik a részletesvita-szakaszban tett megállapításait, 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 biztosí-

tani. A **bizottsági felszólalásokat követően** – a vita második szakaszában – a **képviselőcsoportok tagjai**, a **független képviselők**, az európai parlamenti képviselők, valamint a szószólok – meghatározott sorrendben és időkeretben – szólalhatnak fel.<sup>495</sup> 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.<sup>496</sup>

**b) Döntés a törvényalkotási bizottság módosító javaslatáról.** 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**,<sup>497</sup> hogy az Országgyűlés az összegző módosító javaslat valamely pontjáról **külön szavazzon**.<sup>498</sup> Ha

<sup>495</sup> 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.

<sup>496</sup> 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 klotúr intézményét nem lehet alkalmazni.

<sup>497</sup> 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.

<sup>498</sup> 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**.<sup>499</sup> 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 mó-

dosító 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**.<sup>500</sup> 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**.<sup>501</sup> 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.

<sup>499</sup> Nem lehet kérni az olyan túlterjeszkedő módosító javaslat fenntartását, amellyről 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.

2014/2

<sup>500</sup> 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.

<sup>501</sup> 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 törvényjavaslat-hoz 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**,<sup>502</sup> amennyiben **zárószavazást előkészítő módosító javaslatot** kíván benyújtani.<sup>503</sup> Ha az **Országgyűlés döntött a zárószavazás elhalasztásáról**, az **előterjesztő**, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a **Kormány zárószavazást előkészítő módosító javasla-**

**tot** nyújthat be,<sup>504</sup> 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**.<sup>505</sup> A zárószavazás előtti módosító javaslatról az **Országgyűlés egyetlen szavazással** dönt.<sup>506</sup> Ha az **Országgyűlés a zárószavazás előtti módosító javaslatot**

<sup>504</sup> Ez a módosító javaslat – a törvényhozási eljárás sajátosságának megfelelően – az egységes javaslat-hoz, a második egységes javaslat-hoz, az átdolgozott egységes javaslat-hoz, az átdolgozott második egységes javaslat-hoz, vagy – elfogadott összegző, illetve második összegző módosító javaslat hiányában – a törvényjavaslat-hoz nyújtható be. Vö. a HHsz. 52. §-ával.

<sup>505</sup> A vitára vonatkozó szabályokat a HHsz. 54. §-a tartalmazza.

<sup>506</sup> 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.

<sup>502</sup> A zárószavazás elhalasztásának részletes szabályait a HHsz. 51. §-a szabályozza.

<sup>503</sup> 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.

**elfogadta**, akkor a **javaslat egészéről tart zárószavazást**.<sup>507</sup>

Az Országgyűlés által **elfogadott törvényt**<sup>508</sup> a **házelnök** öt napon belül **aláírja**, és **megküldi a köztársasági elnöknek**.<sup>509</sup> 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 alaptörvényellenességet állapít meg, a köztársasági elnök **visszaküldi** a törvényt az Országgyűlésnek<sup>510</sup> (alkotmányossági vétó).

<sup>507</sup> 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 illet 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.

<sup>508</sup> 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 – kézjeggyével ellátva – a törvény elfogadásának napjától számított három napon belül megküldi a házelnöknek. HHsz. 57. §

<sup>509</sup> 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 alaptörvényellenességet.

<sup>510</sup> 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-2014/2

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.<sup>511</sup>

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

---

ellenességet állapított meg, a házelnök felkéri a törvényalkotási bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére. Vö. a HHsz. 79. §-ával.

<sup>511</sup> 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 napi-rendre 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.-ről + 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** *összegezi 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 *összegező 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 összegező jelentésről, ill. az *ömj.*-ről folyik.**

**Ogy. nem tart fenn mj.-t**

**Ogy. mj.-t tart fenn**

## b) Döntés a TAB mj.-iről

**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.*-ről

**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 összegező / második *ömj.*-t nem fogadta el.

c) Záró-szavazás  
2014/2

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

**Az Ogy. a második *egységes javaslat*ról 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 döntés-előkészítési 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.<sup>512</sup> A Hivatal könyvtárat és muzeális intézményt tart fenn.

### II. Az Országgyűlési Őrség<sup>513</sup>

Az **Országgyűlés biztonságáról** országgyűlési őrség gondoskodik, amelynek

működését a házelnök irányítja.<sup>514</sup> 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 ezekben az épületekbe történő belépés és az ott-tartózkodás rendjére vonatkozó szabályok betartását.<sup>515</sup> 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**.

<sup>512</sup> Ogytv. 124. § (3) bek.

<sup>513</sup> Az Országgyűlési Őrség előzménye a 1912. évi LXVII. tc. által létrehozott képviselőházi őrség. 2014/2

<sup>514</sup> Vö. az Alaptörvény 5. cikk (9) bekezdésével.

<sup>515</sup> 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. §

## Nagy Klára, egyetemi tanársegéd, jogi koordinációs referens

*Széchenyi István Egyetem;  
 Győr MJV Polgármesteri Hivatal*

### A névjegyzéki adatok védelme (?)

A személyes adatok kezelésével kapcsolatos általános rendelkezéseket az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (röviden: Infotv.) tartalmazza. A választással<sup>1</sup> kapcsolatos személyesadat-kezelésre vonatkozó különös szabályokat pedig a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (röviden: Ve.) határozza meg. A lex specialis derogat legi generali hagyományosan alkalmazandó értelmezési elv alapján nem jelent-

hetne problémát<sup>2</sup> – legalábbis elméleti szinten – a jogalkalmazók számára ezen két törvény együttes értelmezése, mégis a gyakorlatban számos vitás kérdés merült fel.

A jogalkalmazási problémák nemcsak az esetleges jogszabály-kollízióból erednek, hanem az új törvényi rendelkezések folytán fennálló, hiányos jogalkotás és az ellentmondásos jogértelmezés is számos kérdést vetnek fel.

Jelen tanulmány a központi névjegyzékben és a szavazóköri névjegyzékben<sup>3</sup> szereplő személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályokat mutatja be, és a 2014. évi választások tapasztalatait összegzi.

## I. Központi névjegyzék és adatvédelem

### 1. A központi névjegyzék adattartalma

A központi névjegyzék az országgyűlési, az EP és a helyhatósági választás bármelyikén választani jogosult magyarországi lakcímmel

<sup>1</sup> A Ve. rendelkezéseit kell alkalmazni

- az országgyűlési képviselők választásán,
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán és a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán (együtt röviden: helyhatósági választás), valamint
- az Európai Parlament tagjainak választásán (röviden: EP-választás).

Törvény (pl. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 1. § (1) bek.) a fentiekén kívül további eljárásokra is elrendelheti a Ve. szabályainak betartását. [Ve. 1. §]

Érdekes kérdést vet fel a településrészi önkormányzatok létrehozatala és a testület tagjainak megválasztása. A településrészi képviselőválasztás szabályait ugyanis a képviselő-testületek törvény keretei között szabadon határozzák meg. Ez a „szabadság” egészen addig terjed, hogy a választási eljárás szabályait, sőt a választójogosultakat (!) is maguk szabályozzák. Az önkormányzati szmsz-k azt az egyszerűbb megoldást választják, hogy a speciális szabályokat rendezik, míg az önkormányzati rendeletben nem szabályozott helyzetekre a Ve. szabályait rendelik alkalmazni.

A részönkormányzati választásokon választani jogosultak kérdése azért érdekes, mert a KEK KH nem biztosított a választási eljárásról szóló törvényben felsoroltakon kívül más választásnál a névjegyzéki adatokhoz hozzáférést. A választójoggal nem rendelkező személyek jegyzéke (röviden: NESZA-jegyzék) nem elérhető a választási irodai feladatokat ellátó polgármesteri hivatalok számára, így azokat a választási iroda nem is tudja „kiszűrni”. Ennek következtében a részönkormányzati választások során a választójoggal nem rendelkező választópolgárok is szavazhattak.

2014/2

<sup>2</sup> Így például az egyértelmű, hogy a választások tisztaságának megóvása [Ve. 2. § (1) bek. a) pont] és a választási eljárás nyilvánosságának [Ve. 2. § (1) bek. f) pont] érvényre juttatása érdekében a választási szervek tevékenysége nyilvános, a törvényben meghatározottak kivételével [Ve. 2. § (2) bek.]. A közérdektudat-igényléseket is az általános szabálytól eltérően nem 15 (amely további 15 nappal meghosszabbítható), hanem haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül kell teljesíteni a választás kitűzése és a választás eredményének jogerőre emelkedése közötti időszakban. Érdekes, hogy a közérdektudat-igénylés elutasítására vonatkozóan a Ve. nem állapít meg eltérő szabályt az Infotv.-hez képest, mely arról rendelkezik, hogy az elutasítást 8 napon belül kell megtenni. [Ve. 2. § (3) bek., Infotv. 29. § (1)-(2) bek.] Így jogosan merül fel az a kérdés, hogy az elutasításra 8 napja van-e a választási irodának?

<sup>3</sup> A központi névjegyzék és a szavazóköri névjegyzék között abban a tekintetben lényeges különbség tehető, hogy míg az előbbi állandóan elérhető nyilvántartás, addig a szavazóköri névjegyzék a választás kitűzését követő naptól a szavazás napját követő tizenötödik napig érhető el a választási irodák számára. Kiemelendő továbbá, hogy a szavazóköri névjegyzék már csak azon választópolgárok adatait tartalmazza, akik az adott választáson választójoggal rendelkeznek, beleértve azt a személyt is, aki legkésőbb a szavazás napján betölti a tizennyolcadik életévét. [Ve. 101. §, 102. § (2) bek.]

rendelkező választópolgár, valamint magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár – Ve. 2. mellékletében meghatározott – adatait tartalmazza, feltéve, hogy ez utóbbi kérte a névjegyzékbe való felvételét. Ezen kívül azon személyek adatai is lekérhetőek, akik a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkeznek választójoggal, de a tizenhetedik életévüket betöltötték, és magyarországi lakcímmel rendelkeznek, vagy magyarországi lakcímmel nem rendelkeznek ugyan, de a központi névjegyzékbe való felvételt kérelmezték. [Ve. 82. § (2) bek.]

A központi névjegyzék tartalmazza

- a) a választópolgár<sup>4</sup> személyes adatait (úgy mint nevét, születési nevét; személyi azonosítóját;<sup>5</sup> magyarországi lakóhely és tartózkodási hely címét; postacímét, email címét vagy telefax szám, ezek hiányában értesítési címét; anyja nevét; születési helyét és idejét); valamint
- b) annak megjelölését, hogy
  - ba) a választópolgár mely választáson rendelkezik választójoggal (aktív és passzív formáját is beleértve);
  - bb) melyik településen és egyéni választókerületben szerepelt a választópolgár a szavazóköri névjegyzékben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek legutóbbi választásának napján; valamint
  - bc) a választókerület és a szavazókör megjelölését.

<sup>4</sup> Választópolgár alatt ebben a fejezetben értendő

- a) bármely választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár,
- b) választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött, magyarországi lakcímmel rendelkező polgár,
- c) bármely választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek, valamint
- d) választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött magyarországi lakcímmel nem rendelkező polgár, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek. [Ve. 82. § (2) bek.]

<sup>5</sup> Ha a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár nem rendelkezik személyi azonosítóval, akkor a magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát tartalmazza a központi névjegyzék. [Ve. 2. melléklet f) pont]

A választópolgár a központi névjegyzékkel kapcsolatban kérheti adatai kiadásának megtiltását, illetve szavazás iránti segítséget. Ennek tényét (illetve módját) a központi névjegyzék szintén tartalmazza.

A központi névjegyzékbe kérelemre kerülnek a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok.<sup>6</sup> A központi névjegyzékbevitel ténye, illetve azon cselekmények dátuma, amelyek a névjegyzékbeviteltől számított, törléshez vezető határidőt megszakítják (a választópolgár a névjegyzékben szereplő adatait módosítja, névjegyzékbe vételének meghosszabbítását kéri vagy szavazási iratot ad le), szintén részei a nyilvántartásnak.

Az Európai Unió más tagállamának állampolgára kérheti központi névjegyzékbe vételét az Európai Parlament tagjainak választására.<sup>7</sup> Ebben az esetben a névjegyzékbe vett választópolgár állampolgársága és – ha rendelkezésre áll – annak a településnek vagy választókerületnek a megjelölése is, amelynek névjegyzékébe az állampolgársága szerinti tagállamban legutóbb felvették, szerepel a névjegyzékben. Nemzetiségi választópolgárok esetében szintén többletadatot tartalmaz a központi névjegyzék. A nemzetiségiként névjegyzékbe vett választópolgár esetében kötelező eleme a névjegyzéknek annak megjelölése, hogy a választópolgár mely nemzetiséghez<sup>8</sup> tartozik, és hogy a regisztrációja az országgyűlési képviselők választására is kiterjed-e, vagy csak a helyhatóságira. [Ve. 2. melléklet, 97. § (1) bek. b) pont]

## ***2. Tájékoztatáshoz és betekintéshez való jog***

A Ve.-ben az Infotv. 14. § a) pontjában rögzített tájékoztatáshoz való jog eltérő módon érvényesül. A tájékoztatáshoz való jog kétirányú lehet: az adatkezelést megelőző

<sup>6</sup> lásd. Ve. 82. § (2) bek. c) pont

<sup>7</sup> lásd. Ve. 334-335. §

<sup>8</sup> A törvény csak egy nemzetiséghez tartozást enged megvallani, bár előfordulhat, hogy valaki több nemzetiségű családba születik. Még sincs arra lehetősége, hogy több nemzetiséghez tartozónak vallja magát.

tájékoztatási kötelezettség,<sup>9</sup> valamint az érintett „utólagos”, kérelemre történő<sup>10</sup> tájékoztatása. A Ve. ezen jogosítványokról nem rendelkezik, azaz nem tartalmaz eltérő (sem kizáró) szabályt. Az előzetes tájékoztatási kötelezettség kapcsán megjegyezhetjük, hogy kötelező adatkezelés esetén – mint amilyen a névjegyzéki adatok kezelése is – a tájékoztatási kötelezettség megtörténhet a jogszabályi rendelkezésre való utalás nyilvánosságra hozatalával. Tegyük fel, hogy ezen jogszabályi rendelkezés teljesül azzal, hogy a Nemzeti Választási Iroda (röviden: NVI) az adatkezelés alapjául szolgáló törvényt a honlapján<sup>11</sup> – bár nem ezzel a céllal – de közzétette.

<sup>9</sup> Az érintettet minden adatkezelés megkezdése előtt tájékoztatni kell arról, hogy az adatkezelés hozzájáruláson alapul vagy kötelező-e, továbbá az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről. Ez utóbbi fordulatra a törvény egy példálódzó felsorolást tartalmaz. E körben közölni kell vele az adatkezelés célját és jogalapját, az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyét, az adatkezelés időtartamát, illetve azt, hogy kik ismerhetik meg az adatait. Garanciális szabály, hogy „a tájékoztatásnak ki kell terjednie az érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogaira és jogorvoslati lehetőségeire is”.

Ha az adatkezelés kötelező, azaz törvényen – vagy személyes adat esetén törvény felhatalmazása alapján született önkormányzati rendeleten – alapul, a tájékoztatás megtörténhet a felsorolt információkat tartalmazó jogszabályi rendelkezésekre való utalás nyilvánosságra hozatalával is. [Infotv. 20. § (1)-(3) bek.]

<sup>10</sup> Az érintett kérelmére történő tájékoztatás a következőkre terjed ki:

- a) az érintett adatkezelő által kezelt, illetve az általa vagy rendelkezése szerint megbízott adatfeldolgozó által feldolgozott adataira,
- b) azok forrására,
- c) az adatkezelés céljára, jogalapjára, időtartamára,
- d) az adatfeldolgozó nevére, címére és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységére, továbbá
- e) – az érintett személyes adatainak továbbítása esetén – az adattovábbítás jogalapjára és címzettjére.

[Infotv. 15. § (1) bek.] Az adatkezelő ezen tájékoztatásnak a kérelem beérkezésétől számított legrövidebb időn belül, de nem később, mint 30 napon belül ad írásbeli tájékoztatást. [Infotv. 15. § (4) bek.]

<sup>11</sup> [http://valasztas.hu/hu/ovi/23/23\\_1\\_24.html](http://valasztas.hu/hu/ovi/23/23_1_24.html) (letöltés ideje: 2014. december 1.)

Az adatkezelés szempontjából a választási iroda általi értesítő kiküldése szintén tájékoztatásnak minősül, amely azonban nem azonosítható az Infotv.-ben meghatározott, kétfajta tájékoztatási móddal, hiszen az Infotv. az előzetes tájékoztatási kötelezettséget, valamint a kérelemre történő tájékoztatási kötelezettséget írja elő. Az értesítő megküldése a Nemzeti Választási Iroda,<sup>12</sup> illetve bizonyos esetben a helyi választási iroda (röviden: HVI)<sup>13</sup> kötelezettsége.<sup>14</sup> Az értesítő – azaz a tájékoztatás – tartalma is eltér az Infotv.-ben meghatározott tartalmi elemektől, így például az nem utal az adatkezelés jogalapjára, céljára vagy az érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogaira.<sup>15</sup>

A Ve. speciálisan szabályozza a központi névjegyzékbe történő betekintés, valamint a

<sup>12</sup> „Azt a választópolgárt, aki legkésőbb a szavazás napját megelőző ötvennyolcadik napon a szavazóköri névjegyzékben szerepel, a Nemzeti Választási Iroda értesítő megküldésével tájékoztatja a szavazóköri névjegyzékbe vételéről.” [Ve. 115. § (1) bek.]

<sup>13</sup> A választópolgár hivatalból kap értesítőt a helyi választási irodától a szavazóköri névjegyzékbe történt felvételéről, ha a szavazás napját megelőző ötvennyolcadik napot követően kerül a település szavazóköri névjegyzékébe, valamint egyes névjegyzéki kérelmeknek (átjelentkezés, külképviseleti névjegyzékbe történő felvétel) történő helyt adás esetén is.

A választópolgár kérelmére is a helyi választási iroda küldi meg az értesítőt, ha nem kapja meg az értesítőt, az megsemmisül vagy elvész. [Ve. 115. § (4) bek., 116. §]

<sup>14</sup> A Ve. nem rendezi, hogy megismételt választás esetén mely szervnek a feladat az értesítők továbbítása, de a szabályokból inkább arra lehetne következtetni, hogy a helyi választási irodáké, hiszen megismételt választást a megismételt választást követő 30 napon belül kell kitűzni. Az értesítők kiküldését mégis a Nemzeti Választási Iroda „vállalta magára”.

<sup>15</sup> „115. § (3) Az értesítő tartalmazza

- a) a választás megnevezését,
- b) a szavazás napját,
- c) a választókerületet,
- d) a szavazókört,
- e) a szavazóhelyiség címét,
- f) a szavazóhelyiség akadálymentességére vonatkozó információt,
- g) a választópolgár nevét,
- h) a választópolgár magyarországi lakcímét,
- i) a választópolgár születési idejét,
- j) a választópolgár születési nevét és
- k) a választással kapcsolatos tájékoztatást.”

[Ve. 115. § (1) bek.]

másolatkészítés szabályait is. A választópolgárt megilleti az a jog, hogy a központi névjegyzékben nyilvántartott adatairól a magyarországi lakcíme szerinti helyi választási irodában, illetve a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár a Nemzeti Választási Irodában másolatot kérjen. [Ve. 96. § (3) bek.] Kérdés azonban, hogy erre irányuló kérelem esetén, milyen időtartamon belül kell eljárnia a választási irodának. A Ve. itt nem tartalmaz eljárási határidőt, és általános ügyintézési határidő sincsen a törvényben. Ennélfogva kérdésként merül fel, hogy az Infotv. tájékoztatásadásra vonatkozó, általános szabálya irányadó-e, miszerint a tájékoztatást a lehető leghamarabb, de legkésőbb harminc napon belül kell megadni. [Infotv. 15. § (4) bek.] Ez a határidő a választási eljárásban rendkívül hosszú. A visszaélések kiküszöbölésére nem alkalmas eszköz.

Kérdésként merül fel az is, hogy az Infotv.-ben meghatározott azon rendelkezés alkalmazandó-e, mely szerint az adatszolgáltatás – azonos adatkörre nézve – a folyó évben első alkalommal ingyenes, egyébként költségtérítés állapítható meg. [Infotv. 15. § (5) bek.] Álláspontom szerint igen, hiszen a Ve. nem tartalmaz ettől eltérő (kizáró) szabályozást.

### **3. Névjegyzékbe való felvétel, illetve az adatok módosítása**

Úgyszintén a központi névjegyzékben rögzített személyes adatok módosításához való jog is korlátozott, hiszen az adatok főszabályként nem kérelemre, hanem automatikusan más nyilvántartásból kerülnek átvételre, frissítésre.

A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárnak kell kérnie<sup>16</sup> a központi névjegyzékbe való felvételét (meghosszabbítását, adatok módosítását),

egyébként választójogát nem gyakorolhatja.<sup>17</sup> Ez a rendelkezési jog is azonban korlátozott: a kérelem az adott választásra csak akkor lesz hatályos, ha az azt megelőző tizenötödik napig megérkezik a választási irodához. A kérelem egyébként nem kerül elutasításra, de az csak a rákövetkező választáson lesz alkalmazandó. Ezt hívjuk választási regisztrációnak.<sup>18</sup>

Unió állampolgár fordulhat még olyan kérelemmel a választási irodához, hogy központi névjegyzékbe vétele az Európai Parlament tagjainak választására is kiterjedjen. [Ve. 334. §]

Harmadrészt pedig a tizenhetedik életévét betöltött, de a tizennyolcadik életévét be nem töltött, nagykorúnak nem minősülő személy kérheti még a központi névjegyzékbe való felvételét. [Ve. 84. § (2) bek.]

Azt mondhatjuk tehát, hogy a központi névjegyzékbeli adatok

- a) a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásból (a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásban nem szereplő választópolgár esetében a magyar állampolgárságát igazoló okirat nyilvántartásából),
- b) a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartásából, valamint
- c) a szavazókörök és választókerületek nyilvántartásából és a szavazóköri névjegyzékből frissülnek. [Ve. 83. § (2) bek.]

Kérelemre kerül azonban a központi névjegyzékbe

- a) az Európai Parlament tagjainak választására névjegyzékbe vett választópolgár esetében annak a településnek vagy választókerületnek a megjelölése, amelynek

<sup>16</sup> A nem nagykorú, de tizenhetedik életévét betöltött személy szintén kérheti a központi névjegyzékbe való felvételét, de csak akkor rendelkezik választójoggal, ha a választás napjáig tizennyolcadik életévét betölti, vagy más okból nagykorúvá válik. [Ve. 84. § (2) bek.]

<sup>17</sup> Az országgyűlési választáson választójoggal a névjegyzékben szereplő választópolgár rendelkezik. A törvény a választójogot nem köti magyarországi lakcímez. [2011. évi CCIII. tv. 2. § (2) bek.]

<sup>18</sup> Valójában azonban nemzetiiségi választópolgárként is csak regisztráció után szavazhat az állampolgár.

névjegyzékébe az állampolgársága szerinti tagállamban legutóbb felvették,

- b) a nemzetiségi regisztráció, a szavazási segítség iránti igény, az adatkiadás megtiltása, valamint
- c) a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárnak postacíme, email címe vagy telefax száma. [Ve. 83. § (3) bek.]

A központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmek benyújtásának módja lehet a személyes átadás-átvétel, a levélben történő továbbítás, az ügyfélkapun és a választások hivatalos honlapján való benyújtás. [Ve. 91. §]

A választások hivatalos honlapján való benyújtás lehetősége a gyakorlatban számos problémát okozott. A honlapon történő benyújtás nem tesz lehetővé azonosítást, ezért több esetben felmerült, hogy nem a választópolgár nyújtotta be a kérelmet, hanem ezt más tette meg helyette. Így ha a központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelemhez szükséges adatokat (a választópolgár nevét, születési nevét, születési helyét, anyja nevét és személyi azonosítóját)<sup>19</sup> más is ismeri, akkor a választópolgár tudta és felhatalmazása nélkül nyújthat be ilyen kérelmet. [Ve. 92. § (1) bek.] Ez visszaélés nemcsak adatvédelmi kérdéseket érint (pl. szenitív adatra vonatkozó nyilatkozat helytelensége), hanem politikai alapjogot is érint.

A fenti bejegyzési (módosítási) kérelmek közül a nemzetiséghez tartozás, a szavazási segítség iránti igény (könnyített formában megírt tájékoztató, Braille-írással készült értesítő, Braille-írással ellátott szavazósablon, akadálymentes szavazóhelyiség) és a személyes adatok kiadásának megtiltása iránti kérelemmel, vagy ezen bejegyzések törlése iránti igénnyel foglalkozom részletesen. [Ve. 84-85. §]

### a) A nemzetiségi regisztráció

Bármely választópolgár kérheti nemzetiségiként való névjegyzékbe vételét. A kérelemnek tartalmaznia kell, hogy mely nemzetiséghez tartozónak vallja magát, és annak megjelölését is, hogy a nemzetiségi regisztrációt az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e. [Ve. 86. § (2) bek.]

A kérelmet a fentebb említett módokon lehet benyújtani az illetékes választási irodához. A honlapon történő benyújtással összefüggésben felmerült, már érintőlegesen említett probléma fokozottan jelentkezett a nemzetiséghez tartozás bejegyzése, illetve törlése vonatkozásában. Egyrészt a nemzetiségi választópolgárok számának a települési nemzetiségi önkormányzatok testületének létszáma szempontjából volt jelentősége, hiszen attól függően lett az adott nemzetiségi testület három- vagy négyfős, hogy a választás kitűzésekor 100 főnél kevesebb vagy legalább 100 fő szerepelt nemzetiségiként a névjegyzékben. [2011. évi CLXXIX. tv. (röviden: Nektv.) 51. § (1) bek.]

Másrészt a nemzetiséghez tartozás törlése nemcsak a nemzetiségi választás történő aktív választójog elvesztését jelenthette, hanem a már nyilvántartásba vett jelöltek<sup>20</sup> ezzel választhatósága is megszűnt, hiszen választó és választható is csak az lehet, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. [Nektv. 53-54. §]

Garanciális szabálya a Ve.-nek, hogy a névjegyzéki kérelemmel kapcsolatban született döntésről a helyi választási iroda értesítőt küld, vagy elutasítás esetén határozatot hoz. Így a választópolgár legkésőbb ezen döntés kézhezvétele alkalmával értesül az átvezetésről, de ez bizonyos esetben késő lehet.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Lásd. bővebben Csörgits Lajos: The changing electoral law, In: Bencsik András, Fülöp Péter (szerk.): Jogász Doktoranduszok II. Pécsi Találkozója. PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2012. 71-72. o.

<sup>21</sup> Ez azonban nem bizonyult elegendőnek a visszaélések kiküszöbölésére, jóllehet az Alapjogokért Központ az országgyűlési választások tekintetében ezt kielégítőnek találta. [lásd. bővebben Biztonságos a nemzetiségi regisztráció <http://alapjogokert.hu/wp->

<sup>19</sup> Ez a tartalmi követelmény a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárokra vonatkozik. 2014/2

Éppen a fentiekre tekintettel az NVI elnöke a nemzetiségi regisztráció törlésére vonatkozó kérelmek feldolgozása tárgyában 2014. október 1-jén utasítást adott ki.<sup>22</sup> Akként rendelkezett, hogy a 2014. október 1. és 12. napja között érkezett, nemzetiségi regisztráció törlésére vonatkozó kérelmeket csak az önkormányzati választást követően lehetett elbírálni, jöllehet a Ve. alapján a beérkezése napján, illetve ha nem munkanapon érkezik be, az azt követő munkanapon, de legkésőbb a szavazást megelőző második napon<sup>23</sup> kellene az ügyben eljárni. [Ve. 94. § (2) bek.] Míg ha a kérelem más<sup>24</sup> névjegyzéki adatra is vonatkozott, azt a Ve. szerinti határidőben el kellett bírálni.

Ha jelölt nyújtott be ilyen irányú kérelmet, az elnöki utasítás szerint meg kellett keresni a jelöltet, hogy valóban élt-e ezzel a lehetőséggel. A helyzetet azonban az is bonyolította, hogy a jelölt nem biztos, hogy azon helyi választási irodánál kérte a jelöltkénti nyilvántartásba vételét, mint amely a névjegyzéki kérelme elbírálására jogosult.<sup>25</sup> Így a HVI a nemzetiségi regisztráció törlésére irányuló kérelemnél nem biztos, hogy észleli, hogy a kérelmet benyújtó személy más HVI illetékességi területén nyilvántartásba vett jelölt. Ezen eshetőségre a Nemzeti Választási Iroda ügyelt. A jelölt a választási iroda által tett megkeresés során nyilatkozott arról, hogy valóban nyújtott-e be ilyen irányú kérelmet. Ezen nyilatkozat tartalmától függően bírálta el a választási iroda a kérelmet. Ha a jelölt

maga nyújtotta be a kérelmet, akkor annak a HVI – az egyéb törvényi előírások betartása esetén – helyt adott, míg ha akként nyilatkozott, hogy a kérelmet nem maga nyújtotta be, erre hivatkozással elutasította.

Ha adat merült fel arra nézve, hogy a kérelmet nem a választópolgár nyújtotta be, hivatalos személyként köteles a HVI vezetője vagy tagja feljelentést tenni. [1998. évi XIX. törvény 171. § (2) bek.] Ennek megfelelően az utasítás arról is szól, hogy ebben az esetben – ha felmerül bűncselekmény elkövetésének a gyanúja – a helyi választási iroda vezetője vagy tagja köteles feljelentést tenni közokirat-hamisítás, személyes adattal visszaélés, valamint választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény gyanúja miatt.

Azon kérelmek tekintetében, amiknek az elbírálását az NVI elnöke „felfüggesztette”, a választást követően kellett eljárni. A törlésre irányuló kérelem elbírálása esetén – legyen az döntést elutasító vagy helyt adó – a döntésnek tartalmaznia kellett külön lapon a következő szöveget: „Ha Ön nem nyújtott be a nemzetiségi névjegyzékbe vételének törlésére irányuló kérelmet, kérjük jelezze a ..... (HVI) telefonszámon.”

A fentiek tehát csak abban az esetben okoztak problémát, amikor a választópolgár honlapon keresztül nyújtotta be a kérelmet. Így ha az elintézés más módját választotta, akkor a kérelmet a szokásos, törvényben meghatározott rendben kellett elbírálni.<sup>26</sup>

### **b) Az adatkiadás megtiltása és a szavazás iránti segítség**

A másik két említett központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelem tekintetében nem merült fel az, hogy tömegével érkeztek volna olyan kérelmek a választási irodákhoz, amelyet nem a jogosult nyújtott be. A szavazási segítség iránti igény, valamint az adatkiadás megtiltására vonatkozó kérelem kevésbé releváns a jelölő szervezetek és a

content/uploads/2014/01/Biztons%C3%A1gos-a-nemzetis%C3%A9gi-regisztr%C3%A1ci%C3%B3.pdf (letöltés ideje: 2014. december 1.)]

<sup>22</sup> Ez nyilvánvalóan nem vonatkozott az országgyűlési és az EP-választásra.

<sup>23</sup> Ez a választás kitűzése és a szavazás közötti időszakra vonatkozó szabály.

<sup>24</sup> A kormányomtatvány – melyen a nemzetiségi regisztráció is történik – tartalmazza a fogyatékosággal élő választópolgárok segítése iránti igényt és a személyes adatok kiadásának megtiltását is. [17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet 2. melléklet]

<sup>25</sup> Így például a jelöltté váláshoz nem kell, hogy az adott településen lakással rendelkezzen a választópolgár. A névjegyzéki kérelmet pedig a magyarországi lakással rendelkező választópolgár a lakóhelye (tartózkodási helye) szerinti helyi választási irodához nyújthatja be. [Ve. 91. § (1) bek.]

<sup>26</sup> A Nemzeti Választási Iroda elnökének 29/2014. (X. 01.) utasítása a nemzetiségi regisztráció törlésére irányuló kérelmek feldolgozásáról

jelöltek szempontjából. A választópolgároktól szám szerint is lényegesen kevesebb kérelem érkezett ezekkel kapcsolatban.

Az információs önrendelkezési jog biztosítása érdekében rendelkezik úgy a Ve., hogy a választópolgár jogosult megtiltani, hogy személyes adatait a választási szervek kampány céljára a jelölő szervezetek számára rendelkezésére bocsássák. [Ve. 89. §] Ilyen nyilatkozat hiányában a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok nevét és lakcímét a jelölt kérésére az érintett választókerületre kiterjedően, a listát állító jelölő szervezet kérésére a jelölő szervezet által megjelölt választókerületekre kiterjedően a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási iroda öt napon belül, de legkorábban a jelölt, illetve a jelölő szervezet nyilvántartásba vételét követően átadja. [Ve. 153. §] Az adatkiadásért a jelöltnek, illetve a jelölő szervezetnek (vagy másnak az ő érdekükben) adatszolgáltatási díjat kell fizetniük a Nemzeti Választási Iroda számlájára, amit választókerületenként kell megtenni. Az erről szóló fizetési bizonylat birtokában adhatók ki az adatok.

Az adatkiadás megtiltásának azért van jelentősége, mert a Ve. megteremtette az információs önrendelkezési jog alapját. A korábbi választási eljárási szabályok alapján erre nem volt lehetőség.<sup>27</sup> Jóllehet a

közvetlen üzletszerzés céljára történő adatszolgáltatást a polgár megtilthatta, a választási eljárásban nem érvényesült ez a joga.<sup>28</sup> [1992. évi LXVI. törvény 2. §] Az alkotmányossági szűrőn azonban ez a szabályozás nem ment át.<sup>29</sup>

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy adatvédelmi szempontból nem kifogásolható, ha az érintett személyek kifejezett hozzájárulása alapján kezelik a személyes adataikat (opt-in). Ez történik akkor, amikor a jelölő szervezetek a választópolgárok beleegyezésével szimpatizánsi adatbázisokat<sup>30</sup> hoznak létre, vagy ez valósulna meg akkor is, ha a névjegyzékből akkor igényelhetnék a személyes adatokat a jelöltek, illetve a jelölő szervezetek, ha az ilyen célú adatkezeléshez az érintett választópolgárok kifejezett hozzájárulásukat adnák. „Ezzel szemben az információs önrendelkezési jognak feltételes korlátozását jelentené az olyan szabályozás, amely szerint a választópolgár jogosult lenne megtiltani a személyes adatainak kampánycélú kiadását, de ameddig ezt nem teszi meg, addig azokat a jelöltek, jelölő szervezetek a nyilvántartótól igényelhetik, és a választási kampány keretében kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljára kezelhetik (opt-out szabályozás).” Az opt-out szabályozás tulajdonképpen azt vélelmezi, hogy a személyesadat-kezelés lehetséges, amelyet az érintett személy nyilatkozatával „megdönthet”. Ily módon az

<sup>27</sup> „45. § (1) A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímét a jelölteknek, jelölő szervezeteknek kérésükre, díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett a szavazás napja előtti 20. napot követően átadja. A szolgáltatás nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető.

(2) A közszemlére tett névjegyzék másolatát a helyi választási iroda vezetője a jelölt, jelölő szervezet által írásban bejelentett igény alapján díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett, a szavazás napja előtti 20. napot követően - legfeljebb szavazóköri bontásban - a jelölt, jelölő szervezet számára átadja.

(3) Az (1)-(2) bekezdés alapján teljesített adatszolgáltatás adatait kizárólag a választási kampány céljára lehet felhasználni. Egyéb célú felhasználásuk, jogosulatlan személyeknek, szervezeteknek, más jelöltnek vagy jelölő szervezetnek történő átadásuk tilos. Az adatszolgáltatás adatait a szavazás napján meg kell semmi-  
2014/2

síteni, és az erről készült jegyzőkönyvet három napon belül át kell adni az adatszolgáltatónak.

(4) A választási kampány céljára a helyi választási iroda vezetőjén, továbbá a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szervén kívül a jelöltek, jelölő szervezetek számára más állami vagy önkormányzati szerv a saját nyilvántartásaiból személyes adatot nem szolgáltatathat ki.” [1997. évi C. törvény 45. §]

<sup>28</sup> Ezen szabályozás mellett az szólt, hogy a polgároknak részt kell vennie a politika alakításában, és fontos volna, hogy ne szoruljon ki senki sem abból a lehetőségéből, hogy politikai véleményét elmondhassa, kifejezhesse.

<sup>29</sup> Az AB kimondta, hogy az 1997. évi C. törvény 45. §-a alkotmányellenes.

<sup>30</sup> Ezeknek a felhasználása – amennyiben a beleegyezés időbeli korlátozás nélkül – történt felhasználható kampánytevékenységre.

AB az előbbi megoldás mellett tette le a voksát. [175/2011. (XII. 29.) AB határozat]<sup>31</sup>

Az új Ve. azonban az opt-out szabályozás elvi alapjain áll: a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a személyes adatainak kiadását megtilthatja e tény központi névjegyzékbe való bejegyzésével.<sup>32</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (röviden: NAIH) ezt is jelentős előrelépésnek tekinti.<sup>33</sup>

## II. A névjegyzéki adatok kiadása

1. A továbbiakban részletesen a névjegyzéki adatok kiadásáról és az azzal összefüggésben felmerült kérdésekről lesz szó. Ilyen **adatkiadás iránti kérelemmel** Győr Megyei Jogú Város országgyűlési egyéni választókerületi és helyi választási irodája felé egy jelölő szervezet élt a 2014. évi választások alkalmával, amely a polgármesterek és az önkormányzati képviselők választása alkalmával kérte a névjegyzéki adatok kiadását. Ennek oka az lehet, hogy a jelölő szervezetek saját adatbázissal rendelkeznek,<sup>34</sup> és nem

hajlandók azért adatszolgáltatási díjat fizetni, illetve amennyiben nincsen ilyen adatbázisuk azt a Nemzeti Választási Irodától egyszerűbb az egész ország területére megszerezni, mint jelöltenként az egyes választókerületekre.

2. A **névjegyzéki adatok szolgáltatásának módja** tekintetében a törvény nem túl bőbeszédű: a választópolgárok nevét és lakcímét<sup>35</sup> kell kiadni, ide nem értve azon választópolgárok adatát, akik annak kiadásának megtiltását kérték. [Ve. 153. §] A névjegyzéki adatok kiadása során azonban mégis felmerült olyan igény – amely egyébként a korábbi választások idején működött –, hogy az adatokat **életkor szerinti időintervallumok, valamint férfi/nő szerinti bontásban** kérjék. Erről azonban a jogszabály nem rendelkezett. A Nemzeti Választási Rendszer pedig kezdetben nem volt képes e fajta lekérdezésre, így az igény ilyen teljesítésére sem. Későbbiekben azonban a Nemzeti Választási Iroda is észlelte ezt, így intézkedett ezen akadály elhárításáról.<sup>36</sup>

A korábbi Ve. szerint lehetőség volt ilyen bontásban az adatokat megkérni, a jelenleg hatályos rendelkezések azonban nem tartalmazzak erre vonatkozó szabályozást. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a választott testületek legitimitációját erősíti a választásban való aktív részvétel, melyre való buzdítást szolgálja a választási kampánytevékenység. Ennek során azonban tekintettel kell lenni a magánszférához fűződő jogra és a személyes adatok védelméhez való jogra is. [175/2011. (XII. 29.) AB határozat] A jelölteknek és jelölő

<sup>31</sup> Korábban is volt arra nézve szándéka, hogy a régi Ve. szerinti szabályok módosításra kerüljenek, de ez a bizottsági megtárgyalás követően nem került az Országgyűlés napirendjére. [a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint ezzel összefüggésben az egyes más törvények módosításáról szóló T/237. számú törvényjavaslat (benyújtva: 2006. 06. 22.)]

<sup>32</sup> Révész Balázs: Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során, In: Pro publico bono - Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közzolgálati Egyetem közigazgatástudományi szakmai folyóirata, 2013/4. szám, 78-79. o.

<sup>33</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a választási eljárással kapcsolatos adatkezelésekről (kelt: 2014. február 4.) 4. o. <http://www.naih.hu/files/Valasztas-2014-Ajanlas-2014-02-04.pdf> (letöltés ideje: 2014. november 30.)

<sup>34</sup> Az országgyűlési választások kapcsán felmerült, hogy egyes jelölő szervezetek a szükséges számú ajánlás összegyűjtése érdekében egymás között kicserélték a választópolgárok adatait. Ennek kapcsán fontos leszögezni, hogy a központi névjegyzékből szolgáltatott adatok kizárólag kampány céljára használhatók fel (ajánlategyűjtésre nem, kivéve a nemzeti-ségeket), valamint a névjegyzéki adatok másolása, harmadik személy részére történő átadása egyébként is tilos. [Ve. 155. § (1) bek.]

2014/2

<sup>35</sup> A névjegyzéki adatok kiadása kizárólag a névre és lakcímrre irányul. Ha egyébként más forrásból megszerzik a jelöltek, illetve a jelölő szervezetek a választópolgárok további adatait (mobiltelefonszám, e-mail cím), azt választási célra a választópolgár kifejezett hozzájárulása esetén kezelheti. [Ve. 149. §]

<sup>36</sup> Ha ezt megelőzően sor került a névjegyzéki adatok kiadására, akkor azt az életkor és nem szerinti bontásban meg kellett ismételni, anélkül, hogy ismételtlen megfizette volna a jelölt, illetve a jelölő szervezet az igénylés díját. Feltétel volt azonban, hogy az eredeti adatszolgáltatást visszajuttatassa választási iroda részére.

szervezeteknek pedig méltányolható érdeke fűződik tehát a személyes adatok kezeléséhez. A NAIH álláspontja szerint – jóllehet törvényben ez nincs rögzítve – de támogatja a választópolgárok névjegyzéki adatainak nem és életkor szerinti bontásban történő teljesítését, mert az a célzott kampányüzenetek küldését teszi lehetővé. Ezen megállapításnak két oldala is van. Egyrészt a választási kampányanyagok célzottan csak azokhoz jutnak el, akiket az adott kampánytéma érint, így feleslegesen a jelöltek és jelölő szervezetek nem avatkoznak be az emberek magánszférájába. Másrészről pedig az aktív politikai részvételre is csak azok az üzenetek tudnak sarkallni, amelyek a választópolgár szempontjából relevánsak.<sup>37</sup>

A Ve. és más jogszabály sem határozza meg az adatszolgáltatás módját, viszont a NVI elnöke egy levelében a választási irodáknak azt a tájékoztatást adta, hogy azt **elektronikus adathordozón** (CD-n vagy pendrive-on) kell teljesíteni, kivéve ha a jelölt vagy a jelölő szervezet mást (pl. papír) nem kér.<sup>38</sup>

**3.** A Ve. akként rendelkezik, hogy ezen **adatkezelés célja** kizárólag a választási kampánytevékenység folytatása lehet. [Ve. 155. § (1) bek.] Ez összhangban van az Infotv.-nyel, mely kimondja, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból lehet. [Infotv. 4. § (1) bek.] Más kérdés, hogy ennek ellenőrzése nagyon nehéz.

**4.** Minden adatkezelést – törvényben meghatározott kivétellel – be kell jelenteni az **adattvédelmi nyilvántartásba**,<sup>39</sup> mely az

<sup>37</sup> NAIH-539-2/2014/V. [http://www.naih.hu/files/539\\_2014\\_adattvedelmi\\_aj\\_anlas.pdf](http://www.naih.hu/files/539_2014_adattvedelmi_aj_anlas.pdf) (letöltés ideje: 2014. november 30.)

<sup>38</sup> Az NVI elnökének NVI/1307-2/2014. számú levele (kelt: 2014. augusztus 21.) 16. pont

<sup>39</sup> lásd. bővebben 750/H/2006 állásfoglalás [http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=aktualis/allasfoglalasok/2006&dok=750\\_H\\_2006](http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=aktualis/allasfoglalasok/2006&dok=750_H_2006) (letöltés ideje: 2014. november 26.); A NAIH közleménye a közvetlen politikai kampány céljából folytatott adatkezelés nyilvántartásba vételének módjairól <http://www.naih.hu/files/A-NAIH-kozlemenye-OKV-2014--3-.pdf> (letöltés ideje: 2014. november 26.)

adatkezelő felelőssége. [Infotv. 65. § (1) bek.] Az ily módon „megszerzett” adatok vonatkozásában is tehát választási kampánytevékenység is csak ezt követően indítható.<sup>40</sup> Azaz már az adatkezelés megkezdésének időpontjának kell rendelkezni ilyen bejegyzéssel.

**5.** Törvény alapján a névjegyzéki adatokról **másolatot nem lehet készíteni**. [Ve. 155. § (1) bek.] Ennek megfelelően nem lehet pl. kinyomtatni, lemásolni (papíron vagy CD-re), így gyakorlatilag másoknak történő átadása – a Ve. alapján – lehetetlen. Jóllehet nyilvánvaló, hogy a kampánytevékenységet nem egy személy folytatja.

Így érdekes kérdés, hogy ha a jelölt vagy a jelölő szervezet igényelte ezen adatokat, hogyan adhatja át azokat jogszerűen – jelölő szervezet esetén – a jelöltnek vagy egyébként a kampányban közreműködő személynek. A fentiek alapján csak úgy, hogy a választási irodától kapott adatot továbbadja. Ha ez elektronikus adathordozón történt (ez a főszabály), akkor annak a továbbadását jelenti. Így az igénylő birtokában nem maradhat adat. Ha maradna, többszörözés lenne. A CD-n lévő adatokat megbontani sem tudja anélkül, hogy arról másolat ne készülne. Ha papír alapon kapta, akkor az egyszerűbben megbontható, megosztható anélkül, hogy arról másolat készülne (pl. az 1-20. oldalt magánál tartja, a 21-40. oldalt átadja). De ez igaz lehet a pendrive-ra mentett adatokra is. Ha azonban az adatigénylő (aki adatkezelőnek minősül) birtokában nem marad adat, hogyan tud tájékoztatást adni az érintett kérelmére?

**6.** Fontos továbbá arra is utalni, hogy **az adattovábbításról**, az adattovábbítás címzetti köréről az Infotv. alapján az adatkezelőnek **nyilvántartást** kell vezetnie. [Infotv. 15. § (2) bek.] Tekintettel arra, hogy ez a

<sup>40</sup> *Tájékoztató az országgyűlési képviselők választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről* (kelt: 2002. január 24.)

<http://81.183.229.204:51111/abi/index.php?menu=aktualis/archivum/allasfoglalasok&dok=10698> (letöltés ideje: 2014. november 24.); Az NVI elnökének NVI/1307-2/2014. számú levele (kelt: 2014. augusztus 21.) 17. pont

fajta adatkezelés is rövid ideig<sup>41</sup> tart, a NAIH általi esetleges vizsgálati eljárás lefolytatása nem feltétlenül vezet eredményre.

Akinek a részére az adattovábbítás történik adatfeldolgozónak<sup>42</sup> minősül, így vele **adatfeldolgozásra vonatkozó szerződést** kell kötni, mely csak írásban történhet. [Infotv. 10. § (4) bek.] Ebben az esetben az ő feladata is gondoskodni az adatok biztonságáról. [Infotv. 7. § (2) bek.] Az adatfeldolgozásra irányuló szerződés tartalmát jogszabály nem határozza meg, de célszerű, hogy tartalmazza az adatkezelő (jelölt és a jelölő szervezet) adatait, az adatkezelés célját (kampánytevékenység), a személyes adatok körét (azaz a választópolgárok nevét és címét). A felelősségi kérdések rögzítése is elengedhetetlen, így fontos arra utalni, hogy az adatbiztonsági előírások betartása az adatfeldolgozót is terheli [Infotv. 7. § (1)-(2) bek.], és ki kell térni a további adatfeldolgozók igénybevételének lehetőségére is. Amennyiben ilyen szerződés születik, arról az érintetteket az adatkezelőnek tájékoztatnia kell, és ezt be kell jelentenie az adatvédelmi nyilvántartásba.

7. Mint a fentiekben utaltam már rá, a névjegyzéki adatok kezelése korlátozott ideig tart,<sup>43</sup> hiszen azokat a választás napján meg kell semmisíteni. [Ve. 155. § (2) bek.] A névjegyzéki adatok megsemmisítéséről készült jegyzőkönyvet az adatkezelőnek (jelöltnek, illetve jelölő szervezetnek) legkésőbb három napon belül át kell adnia a választási irodának. [Ve. 155. § (2) bek.] De hogyan ellenőrizhető? A törvény ennek nem teremti meg a megfelelő keretét.<sup>44</sup> Lennének már olyan

informatikai megoldások, amelyek az átadott névjegyzéki adatokat a törvényben meghatározott határidő leteltét követően hozzáférhetlenné tennék.

Felmerül az is kérdésként, hogy mit lehet tenni, ha nem történik meg a megsemmisítés igazolása. A választási bizottság hivatalból alkalmazhat-e jogkövetkezményt? A Ve. úgy rendelkezik, ha ezen kötelezettségét a jelölt vagy a jelölő szervezet megszegi, akkor – kifogásnak történt helyt adás esetén – megállapítja a jogszabálysértés tényét, a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől, illetve bírságot is kiszabhat. [Ve. 218. § (2) bek. a)-b) pont, d) pont] A bírságkiszabás indokoltságának, illetve mértékének<sup>45</sup> megállapítása során a választási bizottság az eset összes körülményét értékeli. Köteles figyelembe venni „különösen a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és területi kiterjedtségét, a jogsértés ismétlődő jellegét”, valamint a jogsértés szándékos voltát. [Ve. 219. § (1) bek.] Kérdés azonban, hogy a választási bizottság eljárása mellett vagy anélkül a NAIH indíthat-e vizsgálati eljárást az ügyben.<sup>46</sup> Az is előfordulhat, hogy megsemmisítési jegyzőkönyv benyújtásra kerül, de ténylegesen az nem történt meg.<sup>47</sup>

8. Érdekes kérdést vet fel, ha megismételt választásra kerül sor. A(z) eredeti) választás napján a névjegyzéki adatokat meg kell semmisíteni. Így az adatokat a jelöltnek, illetve a jelölő szervezetnek ismételten meg kell igényelnie, ha jogszerűen kíván effajta választási kampánytevékenységet folytatni. A probléma ezzel az, hogy az adatkezelés ebben az esetben rendkívül rövid időre korlátozódik, így a jelöltek, illetve jelölő szervezetek nem

<sup>41</sup> A névjegyzéki adatok kiadása legkorábban a jelölt nyilvántartásba vételét követően történhet meg. A névjegyzéki adatokat legkésőbb a szavazás napján meg kell semmisíteni. [Ve. 155. § (2) bek.] Ez azon az általános előíráson alapul, hogy személyes adat csak a cél megvalósulásáig kezelhető, a választási kampányidőszak pedig a szavazás napján a szavazás befejezésével lezárul. [Infotv. 4. § (2) bek., Ve. 139. §]

<sup>42</sup> Az adatfeldolgozó a személyes adatok tekintetében érdemi döntést nem hozhat, kizárólag technikai műveletet végez (pl. az érintetteknek postai úton levelet továbbít).

<sup>43</sup> lásd. 37. lábjegyzet

<sup>44</sup> Az ajánlóívek visszaszolgáltatásának kötelezettsége éppen azt próbálja kiküszöbölni, hogy az adatokkal 2014/2

való visszaélés megvalósuljon. Jóllehet az is csak részmegoldás.

<sup>45</sup> A bírság legmagasabb összege ebben az esetben a jelölt bírságolása esetén a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötszöröse (azaz 507.500,- Ft), míg a jelölő szervezet esetében a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizenötszöröse (azaz 1.522.500,- Ft). [Ve. 219. § (2) bek., 483/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet 2. § (1) bek.]

<sup>46</sup> lásd. bővebben 4.3. fejezet

<sup>47</sup> Ez már nemcsak adatvédelmi szabályok megsértését veti fel, hanem a büntetőjogi felelősséget is.

szívesen fizetik ki még egy alkalommal az adatszolgáltatási díjat. A rövid idő pedig azt jelenti, hogy a megismételt választás időpontját a megismételt szavazás napját követő harminc napon belül kell kitűzni. [Ve. 7. §] A jogorvoslati eljárás pedig tizennyolc napot is igénybe vehet, hiszen három napos a fellebbezési határidő, – a szavazatok újrászámllálása esetén – hat napon belül dönt a választási bizottság, majd a bírósági felülvizsgálat benyújtására is három nap van, amelyet az ítéletábra – a szavazatok újrászámllálása esetén – hat napon belül bírálhat el. Így választási kampányra körülbelül tizenkét nap<sup>48</sup> marad. [Ve. 224. § (2) bek., 228. §, 241. § (3) bek.] A választási irodának pedig öt napja van a névjegyzéki adatokat kiadni. [Ve. 153. §]

Másrésről a Ve. akként rendelkezik, hogy a választókerületre kiterjedően lehet kérni az adatkiadást, szavazókörre nézve nem, és az adatszolgáltatási díjat is választókerületenként kell megfizetni. [Ve. 153. §] Jóllehet a 2014. évben tartottak megismételt választást egy szavazókörre nézve is.<sup>49</sup>

**9. A nemzetiségi önkormányzati képviselők választása tekintetében** a névjegyzéki adatok kiadása kicsit másként alakul. A nemzetiségi jelöltek (jelöltként indulni szándékozó választópolgárok), két alkalommal – kétfajta célból – kaphatják meg a személyes adatokat. Egyrésről törvény

<sup>48</sup> Az is elképzelhető, hogy a választási eredmény megállapítására nem kerül sor a választás napján, hanem az áthúzódik a következő napra. Akkor ez a határidő még rövidül.

<sup>49</sup> A Győri Ítéltábla a győri 024. számú szavazókörben semmisítette meg a választás eredményét, és tűzte ki a megismételt választás időpontját. [Pk.I.25.894/2014/5. számú végzés, Pk.I.25.894/2014/5. számú végzés] Jóllehet álláspontom szerint megismételt választást egy választókerületre nézve lehet tartani, hiszen a Ve. azt mondja, hogy a választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése ellen lehet fellebbezéssel élni a szavazatszámlláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára, vagy a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozással. [Ve. 241. § (2) bek.]  
2014/2

alapján kötelező az ajánlóívekkel együtt átadni. [Ve. 317. § (2) bek. a) pont] Ezen adatkezelés célja kizárólag az ajánlás-gyűjtés lehet. [Ve. 317. § (3) bek.] Míg a másik adatkiadás csak lehetőség, annak a jelöltnek, illetve jelölő szervezetnek, aki vagy amely ezt kéri. Ez az adatszolgáltatás is ingyenes. [Ve. 317. § (2) bek. b) pont] Az ilyen adatokat átadni kizárólag 2014. szeptember 7-én és szeptember 29-én lehetett. [5/2014. (VII. 30.) IM rendelet 16. §] Ez utóbbi adatszolgáltatás esetén a választópolgárok között nem szerepelnek azok, akik az adataik kiadását megtiltották, míg az ajánlásgyűjtésre irányuló adatszolgáltatás valamennyi nemzetiségi választópolgár adatait tartalmazza. [Ve. 317. § (2) bek. b) pont]<sup>50</sup> Egyébként pedig a nemzetiségi névjegyzéki adatok kezelésére is a korábban elmondottak irányadók.

### III. A szavazóköri névjegyzéki kérelmek és a szavazóköri névjegyzéki adatok – adatvédelmi elemzés

#### *1. A szavazóköri névjegyzék adattartalma*

A szavazóköri névjegyzékben – mely a választás kitűzését követő naptól a szavazás napját követő tizenötödik napig érhető el a választási irodák számára – már csak azon választópolgárok adatai (Ve. 3. melléklet) szerepelnek, akik az adott választáson választójoggal rendelkeznek, beleértve azt a személyt is, aki legkésőbb a szavazás napján betölti a tizennyolcadik életévét. [Ve. 101. §, 102. § (2) bek.] A szavazóköri névjegyzékben a választópolgárok szavazóköri bontásban jelennek meg. [Ve. 101. §]

A szavazóköri névjegyzék tartalmaz személyes és nem személyes adatokat is. A szavazóköri névjegyzéken feltüntetésre kerül a választás megnevezése, a szavazás napja és helye (a település és a választókerület, a szavazókör sorszáma és a szavazóhelyiség címe), valamint a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok száma. A szava-

<sup>50</sup> Az NVI elnökének NVI/1307-2/2014. számú levele (kelt: 2014. augusztus 21.)

zőköri névjegyzék a személyes adatok szűkebb körét tartalmazza, így a választópolgár nevét, születési nevét, személyi azonosítóját és magyarországi lakcímét, valamint az igényelt szavazási segítség megjelölését. Úgy szintén tartalmazza a szavazóköri névjegyzék, ha az országgyűlési képviselők választásán a szavazóhelyiségben a választópolgárnak csak egyéni választókerületi szavazólap „jár”.<sup>51</sup> [Ve. 3. melléklet]

## **2. A szavazóköri névjegyzékbe történő betekintés és másolatkérés joga**

A Ve. speciálisan szabályozza a szavazóköri névjegyzékbe történő betekintés, valamint a másolatkészítés szabályait. A szavazóköri névjegyzékbe betekinteni a választás kitűzésétől lehet, más kérdés, hogy ez a funkció az egyes választások kitűzését követően kb. egy hét után működött csak a Nemzeti Választási Rendszerben. Ez a jogosultság bárkit megillet, és a névjegyzék lezárásáig, azaz a választást megelőző második nap 16 óráig gyakorolhatja ezt a jogát a helyi választási irodában. Ez a betekintés azonban nem teljes körű: a nem személyes adatok adatokra (úgy mint a választás megnevezésére, a szavazás napjára, a településre, a választókerület, valamint a szavazóköri sorszámára, a szavazóhelyiség címére és a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok számára), valamint a választópolgár nevére, magyarországi lakcímére és arra a tényre való utalásra terjed ki, hogy a választópolgár csak egyéni választókerületi szavazólapon szavazhat. Nem láthatja azonban bárki a választópolgár

<sup>51</sup> Ez akkor fordulhat elő, ha a választópolgár – aki korábban magyarországi lakcímmel nem rendelkezett – a választás napját megelőző hetedik napot követően magyarországi lakcímet létesített, és számára a Nemzeti Választási Iroda megküldte a szavazási levélsomagot, vagy – a szavazást megelőző tizenötödik és hetedik nap közötti bármely napon szerepelt a levélben szavazók névjegyzékében, és – a szavazólap személyes átvételét kérte. Ebben az esetben a szavazatszámoló bizottság egy egyéni választókerületi szavazólapot ad át, hiszen a listás szavazólapot már megkaphatta, és amennyiben a szavazóhelyiségben is megkapná, dupla szavazatot adhatna le a listákra, ami sértené a választójog egyenlőségének elvét. [Ve. 257. § (1b) bek.]

születési nevét, személyi azonosítóját, valamint azt, hogy igényelt-e, és ha igen, milyen szavazási segítséget. [Ve. 106. § (1) bek., 118. § (1) bek.]

A fenti adatokról másolat nem készíthető, így a választópolgár ilyent nem igényelhet. Ezen joga törvény alapján kizárt. A másolatkészítés alól egyetlen kivételt nevesít a választási eljárásról szóló törvény: mégpedig a szavazókörbe kerülő kinyomtatott példányt. [Ve. 118. § (2) bek.] Ezek a szabályok tehát speciálisak az Infotv. előírásaihoz képest.

## **3. A szavazóköri kérelmek típusai – a szavazóköri névjegyzéki adatok „módosítása”**

A szavazóköri névjegyzék tehát a központi névjegyzékben szereplő, a választáson választani jogosult választópolgárok adatait tartalmazza, mely a választás kitűzésétől kezdve elérhető választókerületi és szavazóköri bontásban. [Ve. 101. §, 102. § (2) bek.] Nem a központi névjegyzéket érintő, hanem a szavazóköri névjegyzék vonatkozásában tett kérelem

- a) a mozgóurna iránti kérelem,<sup>52</sup>
- b) az átjelentkezés iránti kérelem,<sup>53</sup>
- c) a külképviseleti névjegyzékbe történő felvétel,<sup>54</sup>
- d) a szavazatszámoló bizottság tagjának, illetve a jegyzőkönyvvezető áttétel<sup>55</sup> iránti kérelme.

A külképviseleti névjegyzékbe történő felvételre (abból való törlésre) irányuló kérelem kivételével – mely a szavazást megelőző nyolcadik nap 16 óráig – a szavazóköri kérelmek a szavazást megelőző második nap 16 óráig nyújthatók be a választási irodánál. A Ve. úgy rendelkezik, hogy a mozgóurna iránti kérelmek a névjegyzék lezárása után is benyújthatók, de azokat a szavazatszámoló bizottság és nem a választási iroda fogja a szavazás napján elbírálni. [Ve. 103. § (2) bek., 250. § (2) bek., 259. § (2) bek., 307/A.

<sup>52</sup> lásd. bővebben Ve. 103. § (1) bek.

<sup>53</sup> lásd. bővebben Ve. 250. §, 307/A. §

<sup>54</sup> lásd. bővebben Ve. 259. § (1) bek.

<sup>55</sup> lásd. bővebben Ve. 102. § (4) bek.

§ (2) bek.] A kérelmek folytán módosított névjegyzéki adatok törlése, illetve módosítása ugyanezen időpontig kérhető.

A mozgóurnát kérők névjegyzékébe így csak kérelemre lehet felkerülni, míg a szavazóköri névjegyzékbe nem lehet kérelmezni a felvételt. Az abban szereplő adatok más adatbázisból kerülnek átvételre. Ha valaki nem szerepel a központi névjegyzékben, akkor a szavazóköri névjegyzéken sem jelenhet meg. A szavazóköri névjegyzékbe legfeljebb „átkerülni” lehet másik szavazókör névjegyzékéből (pl. átjelentkezés vagy az szszb tag/jegyzőkönyvvezető áttétel folytán).

A kérelem elbírálásáról a választópolgár hasonló módon értesül, mint a központi névjegyzéki kérelmek esetében. Ha a kérelmét elfogadja a helyi választási iroda, akkor értesítőt küld, amennyiben elutasítja, határozatot hoz. [Ve. 114. §, 116. §] Ez azonban nem minden esetben jelent garanciát, különösen azoknál nem, amely kérelmeket postán az utolsó napokban, vagy honlapon az utolsó „pillanatban” nyújtottak be. Ezen esetekben a választópolgár a benyújtott kérelem alapján hozott döntésről nem értesül időben, ami megint csak járhat azzal a kockázattal is, hogy ismeretlen személyek nyújtanak be kérelmet a választási irodához, és az már nem orvosolható.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> A másik probléma az ilyen időpontban benyújtott kérelmek esetén az volt, hogy a választópolgárok nem kaptak a szavazás napját megelőzően értesítést arról, hogy akkor nekik hová kell menniük szavazni (elfogadta-e a választási iroda pl. az átjelentkezési kérelmeket). Ennek kiküszöbölésére a Nemzeti Választási Bizottság elrendelte az átjelentkezési kérelmek tekintetében az országgyűlési képviselők választásánál, hogy a szavazást megelőző 7. napot követően benyújtott kérelmek folytán hozott döntéseket meg kell kísérelni rövid úton eljuttatni (pl. futár, hivatali kézbesítő). A többi választásnál azonban ilyen intézkedés nem született. [10/2014. NVB iránymutatás] És megint más kérdés, hogy ezen döntéssel szemben, hogy élhet jogorvoslattal a választópolgár, és az hogyan lenne kikényszeríthető (pl. mozgóurna iránti kérelmet elutasító határozatot, ha a választópolgár megfellebbezné).

#### **4. Szavazóköri névjegyzék a szavazóhelyiségben**

Szavazni a szavazóhelyiségben a személyazonosság és a lakcím vagy személyazonosító szám igazolása után lehet. A választópolgár a szavazólap átvételét a kinyomtatott szavazóköri névjegyzéken saját kezű aláírásával<sup>57</sup> igazolja. [Ve. 179. § (1) bek.] A névjegyzék aláírásakor a választópolgár azonban látja más választópolgárok személyes adatait, és azt is, hogy volt-e szavazni vagy sem. Ez utóbbi is személyes adatnak számít.

Ez egy nagyobb településen nem feltétlenül jelenti azt, hogy a választópolgár tudja az adott információt konkrét személyhez kötni, de a személyes adatok védelme ettől nem függhet.<sup>58</sup> Egy kisebb településen azonban ez akár „szóbeszéd” tárgyává is válhat.

### **IV. Egyéb adatvédelmi kérdések**

#### **1. Ki az adatkezelő és az adatfeldolgozó a névjegyzéki adatok vonatkozásban?**

A Ve. nem dolgozik az Infotv. szerinti adatkezelő és adatfeldolgozó fogalmaival, mégis fontos erre kitérni, hiszen azok jogállása – jogai és kötelezettségei – eltérnek, és az különösen fontos a felelősségi kérdések miatt.

A Ve. meghatározza, hogy az egyes névjegyzéki kérelmek tekintetében mely választási iroda rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel.

<sup>57</sup> Ha a választópolgár írásképtelen, helyette – e tény feltüntetésével – a szavazatszámoló bizottság két tagja írja alá a névjegyzéket. [Ve. 179. § (1) bek.]

<sup>58</sup> Az AB a gyakorlata során nem foglal abban állást, hogy a kapcsolatba hozhatóság abszolút vagy relatív fogalmát fogadja-e el. [lásd. Majtényi László: Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága, Complex Kiadó, Budapest, 2006., 109–113. o.] Az előbbi azt jelenti, hogy akkor beszélhetünk személyes adatról, ha azt bárki, akár több lépésben vagy más adatkezelő közbejöttével az érintett személyéhez tudja kötni. Míg a relatív megközelítés esetében azt kell vizsgálni, hogy az adott adatkezelő konkrét személyhez tudja-e kötni az adatot. Ezzel kapcsolatban pusztán annyit állapított meg az AB, hogy „személyes adattá az egyént érintő információt a személyi azonosítás, illetve azonosíthatóság teszi”. [74/1992. (XII. 28.) AB határozat]

gel. Az nyilvánvaló, hogy amelyik választási iroda a kérelemmel kapcsolatban a döntést meghozza, az adott ügyben adatkezelőnek minősül.

Egyébként a központi névjegyzéket és a szervezői névjegyzéket is a Nemzeti Választási Iroda vezeti. [Ve. 82. § (1) bek., 101. §] Ahhoz a választási irodák csak hozzáféréssel rendelkeznek. Mégis abban bizonyos adatokat módosíthatnak, törölhetnek, azaz érdemi döntést hozhatnak.

Jelen tanulmány keretében a névjegyzékek és a névjegyzéki kérelmek választási irodák által történő megsemmisítésének kérdéseire nem térek ki, az egy önálló tanulmány tárgyát képezi.<sup>59</sup>

Az adatkezelői és adatfeldolgozói jogállás kérdése még egy lényeges tekintetben merül fel: a névjegyzéki adatok jelölt vagy jelölő szervezet részére történő kiadása során. Az adatot igénylő jelölt, illetve jelölő szervezet nyilvánvalóan adatkezelő lesz, hiszen az adatok sorsáról maga jogosult (pl. továbbadásról), illetve köteles (pl. megsemmisítésről) dönteni. Ha a jelölő szervezet igényli a névjegyzéki adatokat, akkor ) tekinthető adatkezelőnek. Míg ha ezeket a jelöltjeinek, illetve a jelöltekén keresztül más(ok)nak – aki(k) a választási kampányban részt vesz(nek) – átadják, ők adatfeldolgozók lesznek, hiszen ebben az esetben is az igénylőt terheli az adatok megsemmisítésének kötelezettsége.

Erre tekintettel utalok arra, hogy – mivel ezt az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni – a nyilvántartásba célszerű előre bejelenteni az adatkezelőnek (tipikusan a jelölő szervezetnek) az adatfeldolgozók (tipikusan a jelöltjei) nevét. Ennek ezért is van jelentősége, mert ez a nyilvántartás nyilvános, így abba a választópolgárok bármikor betekinhetnek, így ők maguk is ellenőrizhetik, hogy adataikat jogszerűen továbbították-e az adatfeldolgozó szemé-

lyeknek. Másrészt pedig a NAIH ellenőrzésének kiindulópontjául szolgálhat.<sup>60</sup>

## 2. Az érintett jogai

Az érintettet megilletik az Infotv.-ben meghatározott jogosultságok, melyek biztosítása az adatvédelem szempontjából rendkívül fontosak, ezért javasolt, hogy a jelölő szervezetek jelöljenek ki egy kapcsolattartót, aki a választópolgárok megkereséseit teljesíti.<sup>61</sup> Az érintett választópolgárok személyes adatait a jelölt, illetve a jelölő szervezet tehát törvény alapján kezeli. A választópolgár így nem kell, hogy beleegyezését adja az adatkezeléshez, viszont az információs önrendelkezési joga<sup>62</sup> akként érvényesül, hogy megtilthatja adatainak kiadását. Ettől függetlenül azonban az adatkezelő kötelezettsége, hogy az érintettet tájékoztassa<sup>63</sup> az adatkezelés céljáról és idejéről, valamint az adatkezelő és adatfeldolgozó személyéről. Az érintettnek egyébként is joga, hogy tájékoztatást kérjen a kezelt adatról, „az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az esetleges adatfeldolgozó nevééről, címéről, továbbá arról, hogy kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat”.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> lásd. Tájékoztató az országgyűlési képviselők választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről (kelt: 2002. január 24.) <http://81.183.229.204:51111/abi/index.php?menu=aktualis/archivum/allasfoglalasok&dok=10698> (letöltés ideje: 2014. november 24.)

<sup>61</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a választási eljárással kapcsolatos adatkezelésekről (kelt: 2014. február 4.) 8. o. <http://www.naih.hu/files/Valasztas-2014-Ajanlas-2014-02-04.pdf> (letöltés ideje: 2014. november 30.)

<sup>62</sup> lásd. bővebben 1.3.2. fejezet

<sup>63</sup> A NAIH is példának kedvéért külön megemlíti, hogy választási kampányanyag eljuttatása esetén tájékoztatni kell az állampolgárt, hogy az adatkezelés mely jogszabályi rendelkezésen alapul. [A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a választási eljárással kapcsolatos adatkezelésekről (kelt: 2014. február 4.) 6. o. <http://www.naih.hu/files/Valasztas-2014-Ajanlas-2014-02-04.pdf> (letöltés ideje: 2014. november 30.)]

<sup>64</sup> Tájékoztató az országgyűlési képviselők választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről (kelt: 2002. január 24.) <http://81.183.229.204:51111/abi/index.php?menu=aktualis/archivum/allasfoglalasok&dok=10698> (letöltés ideje: 2014. november 24.)

<sup>59</sup> Nagy Klára: A választási iratok megsemmisítésének aktuális kérdései, In: Közjogi Szemle 2014/4. szám 2014/2

Kérdés, hogy kérhetik-e adataiknak törlését, helyesbítését? Az egyértelmű, hogy a választási irodáktól a Ve. előírásainak megfelelően élhetnek ezen jogukkal. Így például a nemzetiségi regisztrációt a választást megelőző tizenhatodik napig lehet kérni. Aki ezt követően kéri, az sem kap elutasító határozatot, ha egyébként a törvényi rendelkezéseknek a kérelem megfelel, de az nem terjed ki a következő választásra. Más kérdés, hogy az adatkiadás folytán névjegyzéki adatot kezelő vagy feldolgozó személyek módosíthatják-e, törölhetik-e az adatokat? Az adatfeldolgozó az Infotv. alapján ilyen érdemi döntést nem hozhat, azt csak az adatkezelő teheti meg. A választási kampánytevékenység folytatása céljából kezelt adatokat a saját adatbázisában módosíthatja a jelölt, illetve a jelölő szervezet, de az a központi névjegyzékben nem eredményez változást. Természetesen annak sincsen akadálya, sőt kötelezettsége az adatkezelőnek, hogy ha az érintett személy kéri, az adatbázisból törölje őt. Kérelem hiányában is legkésőbb a választás napján meg kell semmisíteni az adatokat.

### 3. Jogorvoslat

A NAIH is megerősíti azon álláspontot, hogy „a Ve. nem határoz meg olyan garanciális jellegű eljárást, amelynek keretében a választási szervek az adatvédelmi nyilvántartást helyettesítő felügyeleti funkciót töltenék be”.<sup>65</sup> Erre tekintettel külön kell foglalkoznunk a Ve.-ben és az Infotv.-ben meghatározott jogkövetkezményekkel. A fentiekben már említettem, hogy a névjegyzéki adatkezelésre vonatkozó szabályok megszegése kapcsán a választási bizottságok milyen intézkedéseket tehetnek meg, így azokat itt nem ismétlem meg.<sup>66</sup>

A személyes adatok kezelésével kapcsolatos szabályok megszegésének jogkövetkezményeit az Infotv. határozza meg, a választási eljárásról szóló törvény a választásokkal össz-

szefüggő jogkövetkezményeket rendez. Így például a választási szervek nem ellenőrizhetik, hogy a névjegyzéki adatok kiadása iránti kérelmet megelőzően bejelentkezett az adatigénylő az adatvédelmi nyilvántartásba, és nem lehet megtagadási ok.

Ezen általános adatvédelmi jogkövetkezményeknek – a választási eljárás speciális jellegénél fogva – nem mindegyike érvényesülhet. Így például a NAIH vagy a törvényszék adatok helyesbítésére vonatkozó kötelezése nem minden vonatkozásban értelmezhető. A tájékoztatás megadására azonban kötelezhetné – elviekben – az adatkezelőt. Úgyszintén „hatásos” eszköz lehet az bíróság ítéletének vagy a NAIH határozatának nyilvánosságra hozatala. [Infotv. 22. § (5) és (7) bek., 61. § (1) bek. a), e) pont, (2) bek.] A kártérítés és a sérelemdíj jogintézménye azonban az érintett személy szempontjából sokkal fontosabb. [Infotv. 23. §] Szintén pénzügyi hátránnyal jár a NAIH elnökének bírságolási jogköre. [Infotv. 23. §]

Jogosan merül fel a kérdés, hogy ezen jogintézmények alkalmazhatók-e egymás mellett, így különösen a Ve.-ben meghatározott választási bizottság által kiszabott bírság mellett? Álláspontom szerint elvi lehetőség lenne rá, ténylegesen azonban nincsen tudomásom arról, hogy ez előfordult volna. Álláspontom szerint több közigazgatási jogkövetkezmény is alkalmazható egymás mellett, az nem ütközik a ne bis in idem elvébe. Ebben az esetben a Ve. szerinti jogkövetkezmény választási szabály megszegése miatt alkalmazandó, míg az adatvédelmi szabályok megszegésére a Ve. nem tartalmaz semmilyen szankciót, azt az Infotv. határozza meg.

### Záró gondolatok

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvénynek jó próbáját adta a 2014. év, hiszen ebben az évben minden megtörtént, ami megtörténhetett: volt országgyűlési képviselő választás, Európai Parlament tagjainak választása, valamint helyhatósági választás, de volt időközi és megismételt választás is. Ezek során számos kérdés és probléma felmerült, melyekre – mint ahogy a fentiek-

<sup>65</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a választási eljárással kapcsolatos adatkezelésekről (kelt: 2014. február 4.) 6. o. <http://www.naih.hu/files/Valasztas-2014-Ajanlas-2014-02-04.pdf> (letöltés ideje: 2014. november 30.)

<sup>66</sup> lásd. 2.7. pont  
 2014/2

ből is kiderül – a jogalkotónak kell választ adnia. Átmeneti megoldásnak, „tűzoltásnak” talán jó volt, a Nemzeti Választási Iroda elnökének utasítása vagy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének tájékoztatása, állásfoglalása, bár a jogszerűségük bizonyos esetben megkérdőjelezhető. Erre tekintettel megnyugtató lenne, hogy törvényben kerüljenek ezen szabályok lefektetésre.

### Felhasznált szakirodalom

CSÖRGITS Lajos: The changing electoral law, In: Bencsik András, Fülöp Péter (szerk.): Jogász Doktoranduszok II. Pécsi Találkozója. PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2012. 69-75. o.

RÉVÉSZ Balázs: Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során, In: Pro publico bono - Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata, 2013/4. szám, 75-83. o.

MAJTÉNYI László: Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága, Complex Kiadó, Budapest, 2006

NAGY Klára: A választási iratok megsemmisítésének aktuális kérdései, In: Közjogi Szemle 2014/4. szám

Biztonságos a nemzetiségi regisztráció <http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2014/01/Biztons%C3%A1l-gos-a-nemzetis%C3%A9gi-regisztr%C3%A1ci%C3%B3.pdf> (letöltés ideje: 2014. december 1.)

### Felhasznált jogforrások

1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról

1997. évi C. törvény a választási eljárásról

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

483/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről

5/2014. (VII. 30.) IM rendelet a nemzetiségi önkormányzati képviselők választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról

74/1992. (XII. 28.) AB határozat

175/2011. (XII. 29.) AB határozat

10/2014. NVB iránymutatás a szavazóköri névjegyzékkel kapcsolatos átjelentkezési kérelmek intézésére vonatkozó egyes kérdésekről

A NAIH közleménye a közvetlen politikai kampány céljából folytatott adatkezelés nyilvántartásba vételének módjairól <http://www.naih.hu/files/A-NAIH-kozlemeny-OKV-2014-3-.pdf> (letöltés ideje: 2014. november 26.)

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a választási eljárással kapcsolatos adatkezelésekről (kelt: 2014. február 4.)

<http://www.naih.hu/files/Valasztas-2014-Ajanlas-2014-02-04.pdf> (letöltés ideje: 2014. november 30.)

A Nemzeti Választási Iroda elnökének 29/2014. (X. 01.) utasítása a nemzetiségi regisztráció törlésére irányuló kérelmek feldolgozásáról

Az NVI elnökének NVI/1307-2/2014. számú levele (kelt: 2014. augusztus 21.)

NAIH-539-2/2014/V.

[http://www.naih.hu/files/539\\_2014\\_adatvedelmi\\_ajanlas.pdf](http://www.naih.hu/files/539_2014_adatvedelmi_ajanlas.pdf) (letöltés ideje: 2014. november 30.)

Tájékoztató az országgyűlési képviselők választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről (kelt: 2002. január 24.)

<http://81.183.229.204:51111/abi/index.php?menu=aktualis/archivum/allasfoglalasok&dok=10698> (letöltés ideje: 2014. november 24.)

T/237. számú törvényjavaslat a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi

XXXIII. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint ezzel összefüggésben az egyes más törvények módosításáról (benyújtva: 2006. 06. 22.)  
<http://www.parlament.hu/irom38/00237/00237.pdf> (letöltés ideje: 2014. december 2.)  
750/H/2006 állásfoglalás

[http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=aktualis/allasfoglalasok/2006&dok=750\\_H\\_2006](http://abi.atlatszo.hu/index.php?menu=aktualis/allasfoglalasok/2006&dok=750_H_2006) (letöltés ideje: 2014. november 26.)  
[http://valasztas.hu/hu/ovi/23/23\\_1\\_24.html](http://valasztas.hu/hu/ovi/23/23_1_24.html) (letöltés ideje: 2014. december 1.)  
Pk.I.25.894/2014/5. számú végzés  
Pk.I.25.894/2014/5. számú végzés

**Drinóczi Tímea,**  
**habilitált egyetemi docens**  
*PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

### **A magyar jogalkotási eljárás v. „racionális jogalkotáshoz való jog”: az Ehtv. mint állatorvosi ló<sup>1</sup>**

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény (Ehtv1.) és a 2011. évi CCVI. törvény (Ehtv.) meghozatalával, parlamenti eljárásával és a vonatkozó parlamenti jogalkotási eljárás módosításával a magyar Országgyűlés minden bizonnyal egyedülállót alkotott. Mind az eljárást, mind a létrehozott törvényi tartalmat<sup>2</sup> alappal kifogásolni lehet. A törvények egyrészt példázzák azt, hogy a jogalkotói termékkel szemben hogyan lehet – az Alaptörvény alapján jogosan – egyszerre tartalmi, közjogi érvénytelenségi kifogásokat felvetni, illetve az – Egyezmény alapján – ugyancsak tartalmi problémákat, illetve a döntéshozatal előkészítése során eljárási hiányosságokat megállapítani. Másrészt arra is példát mutatnak, hogyan lehet a politikai célok elérését hatékonyabban biztosító parlamenti eljárási szabályokat kialakítani. E rövid írásban a fenti problémákat és összefüggéseket mutatom be, illetve – bár nem nagyon bízva benne, de – utalok a lehetséges fejlődési irányokra.

1. A 2011-ben elfogadott lelkiismereti és vallásszabadságra, valamint az egyházakra vonatkozó törvényt (Ehtv1.) közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette az Alkotmánybíróság. A 164/2011. (XII. 20.) AB határozat<sup>3</sup> (ABh.1) – helyeselhető – indoko-

lása szerint: „A zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherencia zavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén – a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Hárszabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.” „Az Ehtv. megalkotása során a T/3507/90. számú egységes javaslatához képest koncepcionális változást tartalmazó T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására és elfogadására a Hárszabálynak – a közügyek érdemi megvitatásának, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenységnek, ezáltal a demokratikus hatalomgyakorlásnak garanciáját képező, a jogalkotás ésszerű rendjének biztosítékaként szolgáló – a 107. §-ával ellentétesen került sor, ami egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezte.”

A Hárszabály 107. §-át az Országgyűlés hamar módosította a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 98/2011. (XII. 31.) OGY határozattal, amely értelmében a zárószavazás előtti módosító javaslat tárgyköre jelentősen kibővült, és amely következtében az említett ABH-ban megfogalmazottak a későbbiekben nem érvényesülhettek, figyelemmel a megváltozott jogi keretre. Az alkotmányos pár-

<sup>1</sup> A tanulmány a Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

<sup>2</sup> Ezzel ez az írás nem foglalkozik, az Ehtv. Alaptörvény VII. cikkkel összefüggő tartalmi értékelését és elemzését az alkotmányos párbeszéd perspektívájából. l. Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében. Jura 2014. 2. sz.

<sup>3</sup> A határozat bemutatását, elemzését és utóhatásának ismertetését l. Csink Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata az egyházügyi törvényről: a törvényhozási eljárás alkotmányossági kérdései: 164/2011 (XII.20.) 2014/2

AB határozat, ABK 2011 december, 1263. JEMA 2012. 1. sz.

beszéd<sup>4</sup> ebben az összefüggésben is megfigyelhető: a jogalkotási eljárás jogállami és demokratikus jellegének alkotmánybírói értelmezése hatott a törvényhozó hatalomra, amely a határozatban megfogalmazottakat figyelmen kívül hagyva a politikai érdekei szerint módosított a törvényhozási eljárás egy elemén.

2. Az ABh1. meghozatalának napján (2011. december 19-én, azaz egy nappal a kihirdetése előtt) az Ehtv1.-et az Országgyűlés hatályon kívül helyezte az éppen akkor az elfogadás közelében lévő nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvénnyel. A hatályon kívül helyező rendelkezés zárószavazás előtti módosító indítványként került a törvénybe. A Magyar Közlönyben pedig még aznap megjelent az új nemzetiségek jogairól szóló törvény.<sup>5</sup>

Mivel a testület az Abh.1-ben egyáltalán nem vizsgálta érdemben az esetleges tartalmi alkotmányértéteket, az Országgyűlés a formailag új, de tartalmilag lényegében változatlan törvényt (2011. évi CCVI. törvény, Ehtv.) a 2011. december 30-i ülésén elfogadta, és 2012. január elsejétől hatályba is léptette. Az egyes, egyházalapítással kapcsolatos rendelkezések alapjogsértő volta végül az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatában (ABh.2) kerültek megállapításra. Ezen túl, az ABh.2-nek is vannak jogalkotással kapcsolatos, a jogalkotás minőségét és közjogi érvénytelenséget érintő jelentős – ámde az előzőekben említett határozathoz képest negatív előjellel illelhető – megállapításai. Karsai Dániel írásában foglaltakkal messzemenően egyet lehet érteni. „Az AB összefoglalóan kimondta: „A Törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése tehát mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, ugyanakkor a tényállásra közvetlenül

vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Hárszabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki, ezért az Alkotmánybíróság nem állapított meg közjogi érvénytelenséget, az erre vonatkozó indítványokat elutasította.” „Az Abh. logikája szerint ugyanis ezután csak akkor lehet közjogi érvénytelenséget megállapítani, ha a Hárszabály valamely rendelkezését önmagában, mindenfajta egyébként bevett jogszabály-értelmezési metódus nélkül megállapíthatóan sérti a jogalkotás folyamata. Másképpen fogalmazva: soha, hiszen a jogalkotás folyamata mindig komplex, így „egyszerű” jogszabálysértésre szinte soha nem kerül sor. Az AB zöld jelzést adott a képviselői jogok eliminálásának, alkotmányellenesen leértékelve ezzel a képviselők közjogi szerepét és felelősségét. Ezután bármely témában – az alapjogoktól kezdve gazdasági tárgyú törvényeken át a kultúráig – lényegében befejezhető a törvényalkotás, akár szűk egy nap alatt. A parlamenti képviselőknek esélyük sem lesz érdemi munkát végezni, valóságosan befolyásolni a törvényalkotói munkát, kéréselt módosító indítványokat benyújtani, értelmesen megvitatni a törvényeket. Ez nem parlamenti, demokratikus jogalkotás többé, hanem egy Országház-paraván, amelyet felhúztak a Törvénygyárház épülete elé.”<sup>6</sup>

3. A minőségi jogalkotás nem kellő mértékben történő figyelembe vétele azonban nem újszerű tényező az alkotmánybírói gyakorlatban, hanem egy folyamat folytatását jelentheti. Már korábban megfogalmaztuk: „A közjogi érvénytelenség körében az Alkotmánybíróság 1997-től hangsúlyozta, hogy a jogalkotási eljárásnak vannak olyan elemei, amelyek *feltétlen érvényesülést* kívánnak, a garanciális szabályok mellőzése a megalkotott normára is kihat. Annak megítélése azonban, hogy melyek ezek az elemek, a gyakorlatban folyamatosan változik, és ez az esetek jelentős hányadában kényszerítő körülmények nélkül következik be.” „Tekintve a magyar joggyakorlat nem kellően evolutív fejlődését, illetőleg a fejlődésben történt [...] visszalépéseket, valamint a jogalkotásról szóló 2010.

<sup>4</sup> L. Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. Jura 2012. 2. sz.

<sup>5</sup> L. Schweitzer Gábor: Az egyházak, a vallásfelekezetek és a vallási közösségek a 2011. évi C. törvény és a 2011. évi CCVI. törvény rendelkezései tükrében. In Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. és II. kötet. PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest-Pécs 2013. 252-253. o.

<sup>6</sup> Karsai Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért. Fundamentum 2013. 1. sz. 85. és 89. o.

évi CXXX. törvény és a társadalmi részvételről szóló 2010. CXXXI. törvény előírásait, az érintettek érdemi bevonása gyengülése, a jogalkotás minőségének „nem javulása”, a konzultációs és hatásvizsgálat mint jogalkotási „technikák”, „kellékek” előnyeinek ki nem aknázása állapítható meg.<sup>7</sup> Utóbbi megállapításon most finomítani indokolt: a „ki nem aknázása” – ami talán kicsit az „anynyira” fel nem róható mulasztást idézi – helyett nyugodtan alkalmazható a „szándékos figyelmen kívül hagyása” kifejezés.<sup>8</sup>

Az ilyen, konkrét jogalkotási példákban is megmutatkozó (l. az Ehtv-ke) jogalkotói attitűdön láthatóan az alkotmánybíróági gyakorlat sem képes változtatni. Ez nemcsak azért van, mert nyilvánvalóan eljárási hibás törvényt pusztán erre – azaz az eljárási szabálytalanságra – hivatkozva nem semmisít meg az Alkotmánybíróság, hanem talán azért is, mert nem alkalmaz más nézőpontot. E más nézőpontra az EJEB gyakorlata adhat példát.

4. Az EJEB a Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügyében született döntésében (2014. április 8) – azaz az Ehtv. értékelése folyamán – is alkalmazta azt a megközelítést, amely a racionális vagy bizonyítékon alapuló jogalkotáshoz való jogot az alapjogokat kiegészítő jogként az Egyezmény alapján is elismerni látszik.<sup>9</sup> A racionális vagy bizonyítékon alapuló jogalkotáshoz való jog Patricia Popelier által megállapított összetevői a joghoz való hozzáférhetőség és a jog előreláthatósága, illetve a parlamenti eljárás „megfelelősége”.

4.1. Popelier végkövetkeztetése az,<sup>10</sup> hogy a racionális cselekvés kötelezettsége az elsőd-

leges jogalkotót is terheli. Abban az esetben, amikor a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik – és aminek következtében az EJEB vizsgálata az eset érdemét tekintve korlátozott – az EJEB-et az eljárási ésszerűségi/racionális követelmények segítik annak eldöntésében, hogy a döntéshozatal során a jogok és az érdekek megfelelő mérlegelése megtörtént-e. Az a törvény, amely súlyosan beavatkozik az alapjogokba, demokráciadeficitben szenved – és ilyen szempontból hibásnak minősül – akkor, ha a parlament nem szervez és vesz részt nyilvános vitákban, vagy nem teszi lehetővé a közigazgatási és bírói szerveknek a konkrét esetek elbírálásakor adott arányossági vizsgálat elvégzését. Minderre magyar példát is hoz. Az EJEB az Alajos Kiss v. Hungary ügyben megállapította, hogy az államnak széles mozgástere van az alábbiakban: i) a választójog korlátozása indokoltságának megítélésében, ii) az abban való döntésben, hogy a tisztességes kiegyensúlyozás, arányosság hogyan érhető el, iii) abban, hogy milyen eljárást kell kialakítani a mentálisan beteg személynek a választójog gyakorlására való alkalmasságának megítélésére. Az EJEB az eljárása során azonban észlelte, hogy a jogalkotó semmilyen bizonyítékot nem adott arra vonatkozóan, hogy egyáltalán törekedett-e: i) a versengő érdekek mérlegelésére vagy ii) a korlátozás arányosságának vizsgálatára.<sup>11</sup>

4.2. A Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary ügyben a Bíróság több esetben azt állapította meg, hogy a döntést a jogalkotó nem támasztotta alá megfelelő bizonyítékokkal: adatokkal, dokumentumokkal, érvekkel.

- A de-regisztrációval kapcsolatban a Bíróság megállapította: a Kormány nem igazolta, hogy kevésbé drasztikus fellépés – bírósági kontroll, feloszlítás – a problémákkal szemben nem volt elérhető.
- A re-regisztrációval kapcsolatban a Bíróság abban látta a problémát, hogy a Kormány nem igazolta: az ex lege elismert egyházak teljes mérték-

<sup>7</sup> Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz.

<sup>8</sup> Ennek lehetőségét erősítik mind a 2010. évi CXXX. törvény, mind a 2010. évi CXXXI. törvény előírásai.

<sup>9</sup> L. Patricia Popelier: A Fundamental Right to Rational Law Making? An exploration of the European Court of Human Rights' Case Law. in International Scientific Conference, The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space 4-5 October, 2012. Universty of Latvia Press 2012.

<sup>10</sup> Popelier: i.m. 33. o.

2014/2

<sup>11</sup> Case of Alajos Kiss v. Hungary (application nr. 38832/06) judgment Strasbourg 20 May 2010, final, 41.

ben a magyar történelmi hagyományokat tükrözik annyiban, amennyiben a panaszosok abban nem szerepelnek, sőt, a jogalkotó egészen 1895-ig visszautal, de az újabb kori történelmi fejleményeket nem veszi figyelembe.

- A Bíróság szerint a jogalkotó nem igazolta a társadalomra való veszélyességnek mint a re-regisztráció feltételének az indokoltságát, és nem is bizonyította semmivel, hogy a panaszosok részéről tényleges veszély fenyegetne, illetve nem folyik semmilyen olyan eljárás, amely a panaszosok működésének a jogellenességére vagy annak visszaélészerűségére vonatkozna.

5. Az a szabályozási módszer tehát, amely nem adja megfelelő indokát annak, hogy miért pont az adott jogalkotói megoldást választotta – függetlenül attól, hogy adott ügyben az államok szabad mozgásterét állapította meg az EJEB – ma már nem tűnik összeegyeztethetőnek az EJEB gyakorlattal. Erre e fejlődési tendenciára pedig az Alkotmánybíróságnak is figyelmet kellene fordítania. Ha ez így lenne, akkor az nemcsak a jogalkotással kapcsolatos jogbiztonság elvének és az alapjogok érvényesítésének erősödését, hanem a többszintű alkotmányosság

létét és jelenlétét is példázná. Ezzel összefüggésben továbbá azt is jelezné, hogy míg az emberi jogi (európai)/alapjogi (magyar) szabályozásban olyan divergencia figyelhető meg, amely (talán) az alkotmányos párbeszéd hatására (is) alakul, addig az alkotmánybíró-sági/strasbourgi bírósági jogalkalmazásban konvergencia figyelhető meg. Ez utóbbi pedig egészen addig igaz lehet, amíg nem kerülnek többségbe az olyan szellemiségű bírák, akik tagadni látszanak az európai szintű alapjogvédelem szükségességét és jellemzőjét.<sup>12</sup>

Ami a jogalkotó tevékenységét illeti, szintén fenntarthatónak látszik egy korábbi megállapításunk: „Természetesen az adott jogi keretek között [...] a nemzeti jogalkotónak tevékenysége során széles mérlegelési joga van atekintetben, hogy adott területre vonatkozóan *milyen politikai döntést*, milyen „bizonyítékokra” alapozva és *hogyan* hoz meg. Felelős és ésszerű jogalkotót feltételezve azonban elvárható, hogy a döntését megalapozó tényeket/„bizonyítékokat” feltárta, azokat megfelelően értékelte, továbbá, ha szükséges, az egész jogalkotási eljárásban nyitott legyen a kritikára és a korrekcióra.”<sup>13</sup> Ez azonban úgy tűnik, hogy a jelenlegi kétharmaddal rendelkező politikai döntéshozótól sajnálatos módon nem várható el.

<sup>12</sup> L. pl. Dienes-Oehm Egon alkotmánybírónak a 36/2013. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményét, amihez csatlakozott Lenkovics Barnabás alkotmánybíró is.

<sup>13</sup> Drinóczi – Kocsis: i.m.

**TÁJÉKOZTATÓ**  
**A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ**  
**Bt.**  
**SZOLGÁLTATÁS AIRÓL**

**Szakmai múlt:** jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, közel tizenöt éves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

**Szolgáltatási profil:** alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

- ↳ *jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása* a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;
- ↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;
- ↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi*

*vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;*

- ↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;
- ↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;*
- ↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tilalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakszerű kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybírói, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*
- ↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

**Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe az új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.**

**Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!**

**Keressen bennünket bizalommal!**

**Levélcím:** H-7622 Pécs Jogász u. 2.

**Telefon:** +36 70 504-40-34

**E-mail:** tilk.peter@ajk.pte.hu

## MONITUM KFT. - CÉGISMERTETŐ

A **MONITUM KFT.** többes profilú vállalkozás, amely fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM KFT.** tevékenységi körébe tartozik

- a) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- b) **jogszabálytervezetek készítése,**
- c) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- d) felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM KFT.** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és a tevékenységi köréhez tartozó (nem jogi) szakértőkkel, akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM KFT.** **állandó vagy eseti megbízói** között megtalálhatunk

- a) köztestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás valamely profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM KFT.** ügyvezetője dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa; kutatási területe a közjogi dogmatika alkalmazhatósága, a jogalkotás elmélete és gyakorlata, valamint a felsőoktatási autonómia kérdése. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM KFT.** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőtét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM KFT.** ügyvezetőjét, dr. Kocsis Miklóst az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: [miklos.kocsis@monitum.hu](mailto:miklos.kocsis@monitum.hu)

tel. +36(20)461-54-62

# Kiadványajánló

## A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu) weboldalon vagy a [kodifikator@kodifikator.hu](mailto:kodifikator@kodifikator.hu) e-mail címen megrendelhetők.**

1. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, bővített és hatályosított kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
2. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
3. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2014 (4.000 Ft.)
4. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
5. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Pécs, 2013 (5.500 Ft.)
6. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)
7. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)
8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter:** Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

\*

**Az alábbi kiadványok a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu) weboldalról ingyenesen letölthetők.**

### 1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

### 2. Kodifikáció

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.