

TUDOMÁNYOS TEVÉKENYSÉG TÁMOGATÁSA

KONKRÉT KUTATÁSI TÉMA FELDOLGOZÁSA

2012/2013-as tanév második félév

**A magyar politikai rendszer prezidencializálódása a házsabályok és a parlamenti
gyakorlat tükrében**

Mandák Fanni

(PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola)

TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010

Tehetséggondozási rendszer és a tudományos-
képzési műhelyek fejlesztése a Széchenyi
István Egyetemen



1. Bevezetés

Tanulmányomban a magyar politikai rendszer prezidencializálódását elemzem, a hárszabályok fejlődésén és a parlamenti gyakorlaton keresztül. Azt vizsgálom, hogy a parlament, mint „tényező” hozzájárult-e, s ha igen milyen értelemben a parlamenti kormányzás tartalmának változásához, s léteznek-e olyan parlamenti erőforrások, amelyek segítségével az országgyűlés ellensúlyozni tudja a kormánynak, s ezen erőforrásokkal él-e a gyakorlatban.

A magyar parlament a vizsgált időszakban mindvégig megőrizte az államszervezetben 1989-ben kijelölt helyét, vagyis megmaradt a “legfőbb népképviselői szervnek”, bár a parlamenti kormányzás gyakorlatában lényeges változások következtek be. Az 1990. évi alkotmányozás során Magyarország kancellári típusú parlamentáris rendszerré alakult át. Bár a fő keretek az elmúlt 25 évben lényegileg nem változtak, a politikai rendszer szereplői, intézményei és játékszabályai jelentősen átalakultak. A kormányok és a miniszterelnökök számos területen megerősödtek a törvényhozó hatalommal és az ellenzék szemben.

A hatalmi ágak közti erőviszonyok változása jól megfigyelhető a parlamenti hárszabályok reformjaiban és a parlamenti gyakorlatban, amelyek megváltoztatták a kormány és a parlament közti kapcsolatot, felgyorsítva a döntéshoztali folyamatokat, megerősítve a miniszterelnököt, s további eszközöket adva a végrehajtó hatalom számára.

Jelen tanulmányban azt vizsgálom, hogy hogyan bővültek a végrehajtó hatalom parlamenti kiváltságai és jogalkotási eszközei, s ezen eszközeivel milyen mértékben élt, továbbá, hogy ezzel párhuzamosan az ellenzék mozgástere bővült-e, illetve intézményesült-e a parlamenti ellenzék. Ez utóbbi megvalósulásának vizsgálata azért fontos, mert ellenpontot nyújthat a megerősödött kormánnyal és a miniszterelnökkel szemben a parlamentben.

A tanulmány első részében bemutatom a prezidencializáció jelenségét, külön ismertetve annak végrehajtó hatalomra vonatkozó jeleit és hatásait. Ezt követően részletesen elemzem a parlament hárszabályainak reformjait az 1980-as évek végétől napjainkig, kiemelve, hogy a változtatások milyen módon hatottak a kormányra, parlamenti többségre és az ellenzékre, továbbá, hogy a hárszabályi rendelkezések módosításai milyen közvetlen és közvetett gyakorlati következményekkel jártak a jogalkotási és a parlament ellenőrzési tevékenységre.

2. A politika prezidencializációja

A politika prezidencializációja, az a folyamat, amellyel a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveivel kezdnek hasonlítani, formális, alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett. A prezidencializáció következményeként az adott politikai rendszer „elnökibbé” válik politikai viselkedésében, anélkül, hogy formális intézményi struktúráját megváltoztatná.¹

A prezidencializálódás fogalmának megértéséhez meg kell különböztetni a *de facto* politikai prezidencializációt a *de jure* prezidencializációtól. A *de facto* prezidencializációban a politikai vezetők növelik erőforrásaikat és függetlenségüket mind saját pártjukon, mind a végrehajtó hatalmon belül, s a választási folyamatok átalakulása következtében a fókuszpont a jelöltekre helyeződik át, az egész politikai rendszert a perszonalizáció megerősödése jellemzi.² A rendszer formálisan parlamentáris marad, de a funkciók és a meghatározó szereplők közti kapcsolatok alapvetően megváltoznak. Az adott politikai rendszer a prezidencializáció folyamatának hatására a kollektív politikai hatalom és felelősség felől elmozdul az egyéni hatalom és felelősség irányába, változatlan kormányforma mellett.

A *de facto* prezidencializáció az elnöki rendszerek működési logikájából indul ki, s három változást generál: nagyobb erőforrásokat biztosít a végrehajtó hatalom vezetőjének, nagyobb függetlenséget, önállóságot nyújt a *leadership* számára és perszonalizálja a választási folyamatokat.³

A *de jure* prezidenciális rendszer nagyobb végrehajtó hatalmat biztosít a vezető számára, amelynek alapja alkotmányban lefektetett függetlensége a parlamenttől. Ezen rendszerekben az elnök nem felelős a parlamentnek, többnyire egyedül dönthet kabinetjéről, s különösebb külső interferencia nélkül kormányozhat. Az elnök nagyfokú autonómiát élvez kabinetjén belül is, nem kell szembenéznie a saját pártjától jövő nyomásokkal, befolyásokkal.

A politika prezidencializálódása három területen jelenik meg, a végrehajtó hatalom és a pártok szintjén, valamint a választási arénában.

A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializációja a kormány kollektív karakterének gyengülését és a miniszterelnöki hatalom megerősödését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma két dolgot eredményez: az általuk egy személyben ellenőrzött területek számának emelkedését, valamint azon képességük növekedését, amelyre

¹ Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of Politics in democratic Societies: a comparative study of modern democracies*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2005. 4. o.

² Thomas Poguntke: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms? ECPR Workshop “The Presidentialization of Parliamentary Democracies?”*, Copenhagen, April 2000. 3. o.

³ Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of Politics in democratic Societies: a comparative study of modern democracies*. 5. o.

támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övéktől különböző véleményt képviselő politikai aktorokkal.

A párton belüli prezidencializáció eredményeként megváltoznak a pártbeli szabályok, a hatalom és az erőforrások eltolódnak a pártvezető javára. A pártelnökök több formális erőt birtokolnak, saját irodájuk rendelkezésére álló személyzeti és pénzügyi forrásai növekednek, a perszonalizált mandátumok száma emelkedik, s többnyire már nem a legidősebb pártpolitikusok kapják a vezető jelölti pozíciókat. A folyamat eredményeként a pártvezetőt közvetlenül választják, a kommunikáció és a mozgósítás új módszerei jelennek meg, a választási folyamatok jelölt-központúvá válnak, a választási program, már nem a párt programja, hanem inkább a jelölt programja lesz, s a döntéshozatal a pártvezető irodájában koncentrálódik. Ugyanakkor a vezető csak addig marad erős, ameddig megfelelő választási eredményeket produkál.

A választási arénában a prezidencializálódás a perszonalizáció útján jelenik meg. Mind a választási rendszerek, mind a választási kampányok jelölt-központúvá válnak, amerikanizálódnak. Egyre gyakoribbak a többségi választási rendszer ismérveit tartalmazó választási reformok, illetve a választási kampányokban egyre hangsúlyosabban jelennek meg az egyes jelöltek.

2.1. Prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén

A végrehajtó hatalomban a vezető hatalma két tényező kombinációján alapul: egyrészt azon területek összességén, amelyeken belül függetlenül hozhat döntéseket, s azon képességének mértékén, amely alapján az egyéb területeken, ahol nem rendelkezik korlátlan döntéshozatali potenciállal, képes kivédeni a kezdeményezésével szemben támasztott ellenvetéseket.

Ezen logika alapján a vezető hatalma két módon növekedhet: azon területek számának emelkedésével, amelyeken önállóan dönthet, illetve azon képességének erősödésével, amely által képes kivédeni az egyéb politikai aktorok ellenállását.

Ez utóbbi képesség a következő erőforrásoktól függ: formális hatalmától, személyzetétől, pénzügyi forrásainak mértékétől, napirend-meghatározási, formálási képességétől, a kommunikáció feletti ellenőrzésének mértékétől, illetve a nemzetközi tárgyalásokban való növekvő részvételi, döntési lehetőségétől - mivel az ilyen fórumokon hozott döntéseket, nemzeti szinten már nem lehet újratárgyalni, csupán ratifikálják őket -.

A vezető egyéni döntéshozatali kompetenciája alá tartozó területek számának növekedése eredhet a miniszterelnök számára biztosított formális hatalom növekedéséből, illetve a vezető személyes mandátumához való fordulásának gyakoribbá válásából.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját alapvetően kétfajta kapcsolat határozza meg: a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közti egyensúly, valamint a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, vagyis a kapcsolat a miniszterelnök, a miniszterek és az egyéb kabinet-tagok között.

Bár a végrehajtó hatalmat érintő prezidencializáció általában több párhuzamos folyamatban nyilvánul meg: a miniszterelnök végrehajtó hatalmon belüli hatalmának növekedésében, a kormány testületi jellegének csökkenésében és a kormány térnyerésében a parlamenttel szemben, jelen tanulmányban csupán az utolsó jelenséggel foglalkozom részletesen.

A miniszterelnök túlsúlya a prezidencializáció legerősebb és legegységesebb indikátora. Ez ugyanakkor nagy részben függ a kormány parlamenttel szembeni megerősödésétől is, amely a folyamat egyik fő motorja.⁴

A végrehajtó hatalom vezetőjének megerősödéséhez négy általános tendencia járul hozzá: a politika nemzetköziesedése, az állam növekedése, a politikai kontextus (egypárti kormányok, vagy koalíciós kormányok, amelyen belül van egy meghatározó fajsúlyú párt) és néhány karizmatikus miniszterelnök, valamint államfő vezetési stílusa. Thomas Poguntke és Paul Webb szerint a politika prezidencializálódásának kialakulásához a felsoroltakon kívül a tömegkommunikáció megváltozott szerkezete és a hagyományos társadalmi-politikai törésvonalak eróziója is hozzájárul.⁵

Ezek a folyamatok természetesen összekapcsolódhatnak, sőt erősíthetik is egymást. A politika nemzetköziesedése és az állam növekedése van a legnagyobb hatással a prezidencializáció végrehajtó hatalmon belüli megjelenésére, mivel ezek a kormányt és a döntéshozatali mechanizmusokat érintik, befolyásolják.

Jelen tanulmányban tehát a prezidencializáció egyik területére, a végrehajtó hatalomra fókuszálok, s azon belül is a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősödését vizsgálom.⁶ Elemzésem a prezidencializáció ideáltípusának tartott Olaszországra irányul.⁷ A kormány parlamenti térnyerésének megállapításához vizsgálom a két hatalmi ág erőviszonyának változásait és a kormány parlamenti eszköztárának alakulását, figyelmet szentelve a parlamenti jogalkotási munka másik fő szereplőjére, az ellenzékre is.⁸

⁴ Mauro Calise: *Presidentialization, Italian Style*. In: Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005.

⁵ Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of Politics in democratic Societies: a comparative study of modern democracies*. 13-17. o.

⁶ Thomas Poguntke, Paul Webb (eds): *The presidentialization of Politics in democratic Societies: a comparative study of modern democracies*. 5. o.

⁷ Mauro Calise: *Presidentialization, Italian Style*. 88. o.

⁸ A tanulmány csak az olasz parlament egyik házára, a Képviselőházra fókuszál.

3. A törvényhozó és végrehajtó hatalom közti erőviszonyok változása a házsabályok tükrében

A házsabályok jelentőségét az adja, hogy biztosítják az intézményi kereteket a parlamenti alapfunkciók betöltéséhez, a technikai feltételeket a politikai akartképzéshez, s tükrözik az országgyűlés helyét a hatalmi struktúrában.

Jelen pontban a belső parlamenti jognak⁹, vagy más néven a parlamenti házsabálynak a fejlődését, változását vizsgálom a parlament és a kormány közti kapcsolatrendszer szempontjából. A házsabály által biztosított eszközök ismertetésén túl a fejezet célja, hogy megvizsgálja a gyakorlati oldalt is, azt, hogy a parlament rendelkezésére álló eszközeivel milyen mértékben élt.

3.1. A parlamenti jog alapjai a rendszerváltáskor

A parlamenti jog alapjai (az Alkotmány, a választási törvény, a házsabály), amelyek megteremtették a demokratikus országgyűlés minimális keretfeltételeit, s ezáltal kezdeti működésének lehetőségét, már az első szabad választásokat megelőzően hatályba léptek, ugyanis azokat, még a kommunista rendszer utolsó törvényhozási ciklusában fogadták el.

3.1.1. Az Alkotmány

Az 1989-ben létrehozott alkotmányos struktúra alapján Magyarországon parlamentáris köztársaságot hoztak létre, amely a végrehajtó hatalom törvényhozással szembeni politikai felelősségét vonta maga után. Az 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmánymódosítás megoldásai több tekintetben is a német kancellárdemokrácia mintáját követték, ám a magyar alkotmányozók az országgyűlés számára erősebb jogállást biztosítottak a német vagy általában a nyugat-európai parlamentekhez képest. Így például Magyarországon a miniszterelnököt az Országgyűlés választja, míg más európai országokban a kormányfőt a

⁹ Barabási Kun József alpművében a parlament szervezeti és működési rendjének szabályozását, vagyis a parlamenti házsabályokat nevezte belső parlamenti jognak. Lásd: Barabási Kun, J. (1907): *A parlamenti házsabályok*. Budapest, 28. old.

Belső parlamenti jogként definiálja a parlamenti házsabályokat továbbá Smuk Péter és Kukorelli István több műjükben. Lásd: Kukorelli, I. és Smuk, P. (2010): *A magyar országgyűlés 1990-2010. Öt parlamenti ciklus története*. Budapest, Országgyűlés Hivatala. 103. old. Smuk, P. (2011): *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Budapest, Osiris Kiadó. 399. old.

Ezzel szemben Sente Zoltán másfajta definíciórendszert használ, s a házsabályokat a képviselők jogállásáról szóló szabályozásokkal és a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyrendszerével együtt szűkebb értelmű parlamenti jognak nevezi. Lásd: Sente, Z. (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó.

köztársasági elnök nevezi ki. További különbség, hogy Magyarországon a kormánynak lényegesen korlátozottabb a parlamentfelosztási joga, mint más európai parlamentáris rendszerekben. A rendszerváltáskor nem csupán közjogi, hanem politikai értelemben is korlátozták a végrehajtó hatalmat a törvényhozással szemben, mivel bevezették az úgynevezett alkotmányerejű törvények kategóriáját. Ennek következtében több mint 30, elsősorban az alkotmányos kereteket érintő törvényhozási tárgyban a törvényalkotáshoz minősített, azaz kétharmados többséget írtak elő. Ezt a döntést a speciális történelmi-politikai helyzet motiválta, az egyértelmű igény olyan feltételek megalkotására, amelyek biztosítják, hogy a kormány az ellenzék támogatása nélkül ne tudja átalakítani, megváltoztatni a rendszerváltáskor kialakult játékszabályokat.

3.1.2. Az 1989-es Házzsabály

A belső parlamenti jogot, tehát a hatályos házzsabályt még az előző parlament alkotta meg, amely az 1956-os ügyrend több ízben módosított változata volt. A hatályos házzsabályt 1989-ben számos esetben módosították¹⁰, s bár ezek többségében technikai változtatások voltak, néhány ekkor bevezetett eljárás még ma is alkalmazásban van, úgy mint a kétolvasatos törvényhozási tárgyalási rend, s a plenáris ülésen benyújtott módosító indítványok intézménye.

Az országgyűlés házzsabályait és egységes szövegét a 8/1989. (VI.8.) OGY határozat állapította meg, amelyet módosításokkal¹¹ igyekeztek alkalmassá tenni egy többpártrendszeren alapuló parlament szabályozására. A rendelkezések jó része ugyanakkor nem volt alkalmas egy olyan folyamatosan ülésező, nagy teljesítményű parlament állandó működésének biztosítására, mint amilyen az 1990. május 2-án megalakult országgyűlés volt.

3.2. Ügyrendmódosítások és házzsabály-értelmezések az első ciklusban

1991-ben többször módosították az új alkotmányos szabályok alapján a házzsabályt, de új, koncepcionális ügyrendet nem fogadtak el. A Házbizottság, az Ügyrendi bizottság és az Alkotmányügyi bizottság is elvi állásfoglalásokkal próbálta áthidalni a mindennapi problémákat.

A házzsabály-reformok célja a parlament munkaterheinek csökkentése és a parlamenti munka felgyorsítása volt. Ennek érdekében bevezették a törvényjavaslatok és az országgyűlési határozati javaslatok kivételes eljárásban történő tárgyalásának lehetőségét, s korlátozták az

¹⁰ 1/1989. (I. 24.) OGY határozat és 2/1989. (III. 14.) OGY határozat.

¹¹ 31/1990. (III. 25.) OGY határozat és 74/1990. (X. 26.) OGY határozat.

egyéni képviselői módosításokat.

A 25/1991. (IV. 20.) OGY határozat a nem kétharmados, elsősorban szakmai jellegű törvényjavaslatok vitája esetén lehetővé tette, hogy azokat a bizottságokban folytassák le, s a plenáris ülésen már csak a vita összefoglalására és a szavazásra került sor, a kivételes eljárás keretében.¹²

A részletes vitában ezentúl a képviselők csak a korábban benyújtott módosító javaslatokhoz kapcsolódóan terjeszthettek be módosító javaslatot, s szavazni, s egyes kivételekkel, csak azokról a módosító javaslatokról kellett, amelyek az illetékes bizottságban legalább egyharmados támogatást kaptak.¹³

Az első ciklusban komoly egyensúlytalanságok voltak megfigyelhetők a házszabályban, mivel az nem biztosította a megfelelő eszközöket és eljárásokat a hatékony parlamenti munkához, túlzottan támogatta a szólásszabadságot és nem gördített komoly akadályokat az obstrukció elé. További problémát okozott, hogy az ügyrend még nem a frakciókra, hanem a képviselőkre helyezte a hangsúlyt.

3.3. Az első ciklus parlamenti sajátosságai

A rendszerváltás első parlamentjének törvényhozási teljesítménye kiemelkedő volt. Az országgyűlés négy év alatt összesen 432 törvényt fogadott el, amelyek közül 219 volt új törvény, 213 pedig valamely korábinak a módosítása.¹⁴ Ez a teljesítmény lényegesen magasabb volt, mint az 1949–1990 között összesen megalkotott mintegy 300 törvény. Ezt a nagy mennyiségbeli növekedést ugyanakkor több tényező együttes hatása okozta. Egyrészt a rendszerváltás utáni politikai hangulat, az új jogi keretek kialakításának, az állami szervezetrendszer újjászervezésének és a rendszerváltás addigi eredményeinek rögzítési szükségessége. A törvények nagy számát generálta a rendeleti kormányzástól való mitikus félelem is, továbbá a túl sok törvényhozási tárgykör is.

1990 után, mint valamennyi új vagy megújult hatalmi intézményre, a rendszerváltás első parlamentjére is a helykeresés volt jellemző. A ciklus egész ideje alatt támogatta a parlamenti többségből kikerült kormányt, s viszonylag fegyelmezetten végrehajtotta annak törvényalkotási programját. Az országgyűlés volt a kormányzás központja.

Bár a házszabály elavult volt, s számos hiányossággal bírt, a parlamenti jog stabilizálódott a

¹² Ezen OGY határozat további fontos érdeme, hogy átvezetett számos elemet a házszabályba, az MDF-SZDSZ paktumból, a konstruktív bizalmatlansági indítványt, a köztársasági elnök parlament általi választását, s a miniszterek nem parlament általi választását.

¹³ Lásd 53/1991. (X. 5.) OGY határozat.

¹⁴ Az országgyűlés a legtöbb időt az első ciklusban a törvényalkotásra fordította.

ciklus folyamán, s kialakultak az egyes parlamenti gyakorlati praktikák is, miután a képviselők rátaláltak a hézagos ügyrend nyújtotta kikapukra. Ezt mutatja a napirend előtti felszólalások nagy száma és az intézmény nem rendeltetésszerű használata, illetve az obstrukció a módosítóindítványokkal.¹⁵

Az első ciklusban a parlament ellenőrző munkájában és politikai funkciójában nem volt erős. Ennek csupán egyik oka a házszabály hiányossága és a demokratikus tapasztalatok hiánya, a másik, hogy a kancellár demokrácia jellegéből adódóan bizonyos parlamenti ráhatásokat a kormányra. Annak ellenére nem volt erős az ellenőrzési funkció, hogy az ügyrend számos eszközt adott mind a képviselőknek (például interpellációk), mind a bizottságoknak. Ez utóbbi esetében például kimondta, hogy a bizottságok minden olyan kérdéssel foglalkozhatnak, amelyeket fontosnak tartanak. A problémát ezzel a lehetőséggel kapcsolatban az jelentette, hogy a bizottságoknak ehhez a feladatukhoz nem volt megfelelő infrastruktúrájuk.

A parlament önindító képessége nagy volt az első ciklusban. Az előterjesztések 56 százalékát képviselők, vagy bizottságok nyújtották be, de ugyanakkor sikermutatójuk alacsony volt. Az elfogadott törvények és országgyűlési határozatok 63 százalékát a kormány terjesztette be, ezzel szemben csupán 22 százalékát a képviselők és 15 százalékát a bizottságok. A képviselők által benyújtottaknak csak a 28 százalékát fogadták el.

3.4. Az 1994-es házszabály

Az új házszabályt viszonylag gyorsan, a választásokat követő őszi sikeres elfogadnia a parlamentnek, köszönhetően a több éves előkészítő munkának, az első ciklus gyakorlati tapasztalatainak, amelyek megvilágították az ügyrendi szabályozás hiányosságait, s természetesen a 72 százalékos parlamenti többségnek.

A 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatnak három fő célja volt, a parlamenti munka ésszerűsítése a szólásszabadság korlátozása nélkül, a kormány feletti parlamenti ellenőrzés erősítése, illetve a kisebbségi jogok biztosítása.

Az 1994. őszi elfogadott új házszabálynak több fontos érdeme van. Egyik jelentős változás az első ciklusban hatályos ügyrendhez képest, hogy az új házszabály már nem a képviselőkre helyezi a fő hangsúlyt, hanem a parlamenti frakciókra, s intézményesíti a frakciójogokat. Az új házszabály további érdeme, hogy biztosította a főbb ellenzéki jogokat és megfelelő eszközöket nyújtott az ellenzék számára a kormány parlamenti ellenőrzésére, úgy mint az

¹⁵ A módosító javaslatok képviselői benyújthatóságának megfelelő korlátai csak fokozatosan alakultak ki a későbbi házszabályi reformok során.

azonnali kérdések és válaszok óráját¹⁶, illetve a politikai vitanapot, amelyet a képviselők egyötöde, vagy a kormány kezdeményezhetett¹⁷. Az új házszabály bevezette továbbá a vizsgálóbizottságok intézményét. A vizsgálóbizottságot ha azt a képviselők minimum egyötöde kezdeményezi, létre kell hozni. Amennyiben a bizottság a kormány tevékenységét vizsgálja, elnöke csak ellenzéki képviselő lehet.¹⁸

Az 1994-es házszabály új rendelkezései között fontos kiemelni a bizottságok megerősítésére irányuló törekvéseket. Az új ügyrend lehetővé tette, hogy a bizottsági tagok kétötödének kezdeményezésére az adott bizottság meghallgatást tartson.¹⁹

Az új házszabály a parlamenti munka terheinek csökkentésére korlátozta a képviselők korábban széles javaslattételi jogát. Bevezette, hogy csak azokról a képviselői módosító indítványokról kell a plenáris vitában szavazni, amelyet a törvényjavaslatához kijelölt bizottság előzetesen támogatott. Amennyiben egy adott módosító indítványt a kijelölt bizottság nem támogatott, de az indítványt betérjesztő képviselő frakcióvezetője külön kérvényezte az indítványról szóló plenáris szavazást, a javaslatról szavazni kell az ülésen.²⁰

A házszabály további újítása a klotúr, vagyis egy törvényjavaslat időkeretben való tárgyalásának a bevezetése. Ennek értelmében a javaslat tárgyalása során ugyanannyi beszékidőt állapítanak meg a kormánypártok és az ellenzéki pártok számára.²¹

Az új ügyrend korlátozta továbbá a napirend előtti felszólalásokat, gátat szabva az intézmény nem rendeltetésszerű használatának, amelyre az előző ciklusban számos példa volt. Az új házszabály kimondja, hogy csak a frakcióvezetők (vagy helyetteseik) szólhatnak fel napirend előtt rendkívüli ügyben, mások csak az ülésnap végén, amikor már nincs tévéközvetítés.²²

A tárgyalás hatékonyságának növelésére az új szabályozás egyszerűsítette a módosító javaslatok szavazási rendjét.²³

Az Alkotmánybíróság a házszabály több részét alkotmányos mulasztás miatt újraszabályozni rendelte, illetve egyes részeit alkotmánysértés miatt megsemmisítette.

¹⁶ 46/1994. (IX. 30) OGY határozat 119 §.

¹⁷ 46/1994. (IX. 30) OGY határozat 129 §.

¹⁸ 46/1994. (IX. 30) OGY határozat 34-36 §.

¹⁹ 46/1994. (IX. 30) OGY határozat 68 § (3) bekezdés.

²⁰ Ezzel a jogával ugyanakkor minden frakcióvezető csupán öt alkalommal élhet egy javaslatnál. Lásd: 46/1994. (IX. 30) OGY határozat 116 §.

²¹ Ez alól kivételt csak a költségvetési, a zárszámadási javaslat, valamint a bizalmatlansági indítvány jelent. Lásd: 46/1994. (IX. 30) OGY határozat 53 §.

²² 46/1994. (IX. 30) OGY határozat 51 §.

²³ 46/1994. (IX. 30) OGY határozat 106 §.

3.4.1. A parlament az 1994-es házszabály tükrében

Az 1994-es házszabály alapvetően eleget tett azon kötelességének, hogy a parlament hatékony működéséhez megfelelő szabályokat alkosson. Már egyértelműen egy többpártrendszeren alapuló parlamentre épült, s célul tűzte ki a parlamenti döntéshozatal hatékonyságának és az ellenzéki jogok védelmének egyidejű biztosítását.

Mindezek ellenére az új házszabály gyakorlati hatása a parlament működésére ellentmondásos. A napirend előtti felszólalások korlátozására irányuló törekvés nem bizonyult sikeresnek. Mivel a napirend előtti felszólalás lehetősége megmaradt a frakcióvezető-helyettesek számára a pártok számos ilyen tisztséget alapítottak. A napirend előtti felszólalások továbbra is igen magas arányban szerepeltek a parlamentben, az ülésezési idő 12 százalékát tették ki a második ciklusban.

Hasonlóan az előző ciklushoz a törvényjavaslatok nagy többségét a kormány nyújtotta be, s javaslatainak több mint 90 százaléka sikeresnek bizonyult. Az összes elfogadott törvény 87 százalékát a kormány, 11 százalékát a képviselők, 2 százalékát pedig a bizottságok kezdeményezték.

A mérleg másik oldalában ugyanakkor azt a pozitív eredményt említhetjük, hogy az egyéni képviselők által korábban óriási mennyiségű módosító indítványok már nem tudták olyan mértékben megbénítani a parlamenti munkát, mint az első ciklusban. A parlament többlépcsős mechanizmusa

3.5. Az 1997-es módosítások

Az 1994-ben bevezetett új házszabály első átfogó módosítására 1997-ben került sor.²⁴ A reform rendelkezései igen szerteágazóak. Egyrészt jelentősen növelik a házelnök jogkörét a bizottságokra vonatkozóan,²⁵ részletesebben szabályozzák a törvényjavaslatok sürgős eljárásban való tárgyalását, egyúttal lehetővé teszik, hogy a sürgős tárgyalási eljárás azon a napon megkezdhető, amikor azt az országgyűlés elrendelte.²⁶

A reform bevezette a bizottsági tájékoztató intézményét. A rendelkezés értelmében a bizottságok a kormányzati munka ellenőrzésével, vagy a bizottságok működési területét érintő bármely más kérdéssel kapcsolatos - országgyűlési határozati formát nem igénylő -

²⁴ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat.

²⁵ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 19. §. (2) bekezdés g), i)-j) pontok.

²⁶ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 39. §. (6) bekezdés.

megállapításairól bizottsági tájékoztatót készíthetnek.²⁷

Míg az 1994-es házszabály öt esetben maximalizálta a frakcióvezetők jogát minden törvényjavaslat esetén a kijelölt bizottság által elvetett képviselői módosító indítvány plenáris szavazásának kérelmezésére, addig az 1997-es reform ezt a jogot lényegesen bekorlátozta, mivel kimondta, hogy ülésszakonként minden frakcióvezetőnek csupán hat alkalommal van erre lehetősége.²⁸

A házszabály módosítás mind a módosító indítványok plenáris szavazását,²⁹ mind a zárószavazás előtt benyújtható módosító javaslatokat részletesebben szabályozta.³⁰

A reform fontos újítása a törvényjavaslatok alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló kérvény bevezetése, amelyet egy állandó bizottság, vagy ötven parlamenti képviselő kezdeményezhet.³¹ Az intézményt, majd a 25/1998. (III. 11.) OGY határozat helyezi hatályon kívül.

A reform tovább erősítette a független képviselők jogait, kimondta, hogy az interpelláció lehetőségét a függetleneknek is biztosítani kell.³²

Megszüntette a napirend előtti felszólalásoknál a körkörös reagálási lehetőséget, erre csak a kormánynak hagyták meg a jogot.³³

3.6. A harmadik ciklus változásai és a 2001-es reform

A harmadik ciklusban a parlamenti jog változásai jelentős részben úgy zajlottak le, hogy a formális működési szabályok nagyrészt változatlanok maradtak, s inkább csak a parlamenti gyakorlat módosult. Ugyanakkor a változások pont olyan fontosak voltak, mint az előző négy év eseményei. Nem volt átfogó házszabály-reform, de a hatályos házszabály rendkívül aktivista értelmezése volt megfigyelhető, főleg az Ügyrendi bizottság részéről.

A ciklus első, s talán legjelentősebb változása a háromhetes üléskezési ciklus bevezetése volt., amely szintén az Ügyrendi bizottság állásfoglalásán keresztül történt.³⁴ Az új üléskezési rend azt jelentette, hogy a parlament csak háromhetenként tart plenáris ülést. A plenáris ülés előtti héten bizottsági ülésekre kerül sor, a plenáris ülést követő héten pedig a képviselők egyéb

²⁷ A bizottsági tájékoztatót az országgyűlés elnökének, az országgyűlési bizottságoknak és a képviselőcsoportok vezetőinek meg kell küldeni, ezzel egyidejűleg a képviselők számára hozzáférhetővé kell tenni. Lásd: 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 96/A §.

²⁸ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 98 § (5) bekezdés.

²⁹ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 106 §.

³⁰ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 107§.

³¹ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 107/B §.

³² 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 115. §.

³³ 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 51. §.

³⁴ 3/1998-2002 ÜB állásfoglalás. Emellett a vizsgálóbizottságok létrehozásának feltételeit is Ügyrendi bizottsági állásfoglalással szigorították meg. Lásd: 64/1998-2002 ÜB állásfoglalás.

feladataikat látják el. Az első Orbán-kormány az ülésezési rend megváltoztatását azzal indokolták, hogy növelni kell a parlamenti munka hatékonyságát, s az új rendben több idő jut a bizottsági előkészítő szakaszra.³⁵

A parlamenti statisztikák azonban nem támasztották alá, hogy az új ülésezési rend hatékonyabbá tette volna a törvényalkotási munkát.

Az ellenzék legfőbb kritikája az új ülésrendre vonatkozóan az volt, hogy annak következményeként jelentős mértékben lecsökkentek a parlament ellenőrzési eszközeinek használhatósága, illetve, hogy az új rendszer akadályozhatja a törvényalkotás hatékonyságát, különösen a sürgős ügyek esetében. A parlament kormányt ellenőrző tevékenységének lecsökkenését az országgyűlési statisztikák megerősítik.³⁶

Ugyanakkor, a negatív kritikák erősen túlzók voltak, mert a tiszta tárgyalási idő kisebb arányban csökkent, mint a plenáris ülések száma, mert az ülések átlagban hosszabbak voltak, mint az előző ciklusokban.

A törvényhozási technikákat tekintve az első Orbán-kormány folytatta elődje bevett gyakorlatát, a úgynevezett „omnibusz-” vagy „salátatörvények” elfogadását. Az 1999-es költségvetésről szóló törvény például mintegy 50 törvényt módosított.

Újdonság volt viszont a kétéves költségvetés bevezetése, bár erre csak egy alkalommal, 2000-ben került sor.

A ciklus érdekessége, hogy igen kiemelkedő volt a kormány önkérdező és öninterpelláló mutatója.³⁷

3.7. A parlamenti jog a negyedik ciklusban

Az MSZP egyik alap ígérete volt a 2002-es kampány során, hogy győzelmük esetén visszatérnek a parlamentarizmus hagyományaihoz, s tiszteletben fogják tartani a parlamenti jogot és szokásokat.

A parlamenti választásokat követően ezen filozófia szellemében a ciklus elejétől visszaállították a hetenkénti ülésezési rendet, és visszatértek az éves költségvetési törvényhozás gyakorlatához.

A kampányígéretnek és annak ellenére, hogy a ciklusban a parlamenti jog több hiányossága is

³⁵ Bár a hetenkénti plenáris ülés megváltoztatása már az előző ciklus idején is a politikai napirenden szerepelt, akkor az MSZP a kéthetenkénti plenáris ülés bevezetését tervezte, a háromhetes rendszer egyoldalú bevezetése miatt azt alkotmányellenesnek tartotta, s a Fidesz hatalomkoncentrációra való törekvésének újabb bizonyítékát látta benne.

³⁶ Az elhangzott szóbeli kérdések és a felállított vizsgálóbizottságok száma csökkent az előző ciklushoz képest.

³⁷ Az elhangzott interpellációk 37 százaléka, az elhangzott azonnali kérdések 33 százaléka, míg az elhangzott szóbeli kérdések 14 százaléka volt kormánypárti kezdeményezésű, míg az előző ciklusban ezek az arányok 10-15 százalékos körüliek voltak.

felszínre került, lényegi házszabály-reformra nem került sor. A házszabályt a ciklus során kétszer módosították, először 2004 májusában, eleget téve az Európai Unióhoz való csatlakozásból származó kötelezettségeknek.³⁸ A másikra júniusban került sor, ez azt szabályozta, hogy kik vehetnek részt az üléseken.³⁹

3.7.1. Hiányosságok a parlamenti jogban (2002-2006)

A ciklusban különös jelentőséggel bírtak az Alkotmánybíróság döntései⁴⁰, illetve az a tény, hogy a korábban alkotmányellenesség miatt megsemmisített házszabályi rendelkezéseket, illetve az Alkotmánybíróság által korábban megállapított hiányosságokat a ciklusban nem sikerült pótolni. Nem tudták újrafoglamazni például az 1998-ban megsemmisített frakcióalakítási szabályokat és a bizottságok összeállítására vonatkozó rendelkezéseket sem.

Alkotmányossági probléma származott továbbá a salátatörvények elfogadásának immár több cikluson átívelő gyakorlatából is. Az Alkotmánybíróság már 1995-ben, a Bokros-csomaggal kapcsolatban kifogásolta ezt a fajta megoldást, vagyis, hogy egy törvénnyel módosítsanak számos, ahhoz vagy egymáshoz tartalmilag nem, vagy nem közvetlenül kapcsolódó másik törvényt. 1995-ben azonban még a politikai és gazdasági helyzet következtében, kivételes jelleggel még megengedhetőnek tartotta. 2006 februárjában viszont a költségvetési törvény kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy alkotmányos követelmény, hogy a költségvetésről a parlamentnek más törvényektől elkülönített módon, önálló módon kell döntenie.

Továbbá a parlament újabb elmarasztalást kapott, mert a vizsgálóbizottságok hiányos szabályozása miatt az országgyűlés nem volt képes ellátni ilyen jellegű ellenőrzési funkcióit.

3.8. A 2007-es átfogó ügyrendmódosítás⁴¹

1997-et követően tíz évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a parlament átfogó házszabály-reformot fogadjon el. A módosítással sikerült néhány, még a korábbi évekből származó szabályozási hiányosságot pótolni. A reformban fő célja tehát a korábbi alkotmánybírósági határozatoknak való megfelelés volt.

³⁸ Lásd: 47/2004. (V. 18.) OGY határozat. Ehhez kapcsolódik még a 2004. évi LIII. törvény. Ez a két rendelkezés biztosította, hogy a szuverenitás egy részének átadását követően az országgyűlés és a végrehajtó hatalom viszonyának új szabályozását.

³⁹ Lásd: 68/2004. (VI. 22.) OGY határozat.

⁴⁰ Alkotmánybírósági határozatok születtek a legfőbb ügyész interpellálhatóságával, a vizsgálóbizottságokkal, az államfő vétőjogával és az országgyűlés ülésein való részvételével, a képviselői beszédjoggal és a törvényalkotási eljárás szabályainak sérelmével kapcsolatban.

⁴¹ 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat.

A 103/2007. OGY határozat újrászabályozta a frakcióalapítás és megszűnés feltételeit⁴², házszabályi rangra emelték a vezérszónoki rendszer, mely korábban csupán házbizottsági állásfoglalásokon alapult, részletesen meghatározták a felszólalási, illetve tárgyalási időkereteket, bővítették a házelnök feladat- és jogkörét, illetve a független képviselők jogosítványait, illetve növelték az ellenzék lehetőségeit a bizottsági munkában.

Az országgyűlés elnökének bizottságokkal kapcsolatos jogosítványai tehát a reform következtében tovább bővültek. Az új szabály a parlament elnökét jogosítja fel az állandó bizottságok számára, feladatkörére, tagjainak számára, elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására vonatkozó javaslattételre.⁴³ A javaslattételre a frakcióvezetők - független képviselők véleményét is mérlegelő - megállapodása szerint kerül sor.⁴⁴

Az ellenzéket és a független képviselőket érintő rendelkezésekről az 5.3. pontban beszélünk részletesen.

3.9. A 2011. évi házszabály-módosítások

2011-ben három házszabály-módosításra is sor került, ezek közül az utolsó, a decemberi volt a legjelentősebb.

A 10/2011 (III. 9.) OGY határozattal módosították a napirend előtti felszólalás szabályozását. A korábban hatályos szövegből kivették azt a kritériumot, hogy a napirend előtti felszólalás témája olyan ügyre kell vonatkozzon, amely nincs a plenáris ülés napirendjén.⁴⁵

A 36/2011 (VI. 15.) OGY határozat pedig kimondta, hogy a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt, az Alkotmánybíróság elnökét és tagját, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a legfőbb ügyészt, az országgyűlési biztost, továbbá az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökének választásáról az Alkotmány és törvény rendelkezik.⁴⁶

2011. decemberében átfogóan módosították a házszabályt, a 98/2011 (XII. 31.) OGY határozattal. A módosítás bevezette a kivételes sürgős eljárást, csökkentette a kivételes eljárás kezdeményezéséhez szükséges képviselői küszöböt, részletesebben szabályozta a

⁴² A reform visszatért az eredeti, 1990–1994 között érvényes tíz fős minimális létszám követelményéhez, azzal, hogy annak a pártnak a képviselői, amely a választásokon átlépte az 5 százalékos bejutási küszöböt, akkor is képviselőcsoportot alakíthatnak, ha számuk nem éri el a tízet.

Főszabályként akkor szűnik meg a frakció, ha tagjainak száma 10 fő alá csökken. Ha az Országgyűlésben a speciális szabály szerint is alakult képviselőcsoport, a frakció megszűnése szempontjából irányadó létszámküszöb a speciális szabály szerint megalakult képviselőcsoport alakuláskori létszáma.

E módosítással összefüggésben, ahol eddig egyes eljárási cselekmények kezdeményezéséhez (pl. napirendi javaslat módosítása) tizenöt képviselő kellett, ott most az elvárt létszám tíz főre csökkent.

⁴³ 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat 19. § (1) bekezdés g) pont.

⁴⁴ 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat 31. § (1) bekezdés.

⁴⁵ 10/2011. (III. 9.) OGY határozat 51. § (1) bekezdés.

⁴⁶ 36/2011. (VI. 15.) OGY határozat 132. § (2) bekezdés.

zárószavazás előtt benyújtható módosító indítványokat, illetve a záróvitában a frakciók rendelkezésére álló időkereteket pontosabban határozta meg.

A 98/2011 OGY határozat nagy újdonsága tehát az úgynevezett kivételes sürgős eljárás bevezetése.⁴⁷ A határozat kimondja, hogy a törvényjavaslat vagy határozati javaslat előterjesztője legkésőbb az ülés kezdete előtt egy órával kérheti a kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalást, ehhez a képviselők egyötödének támogató aláírása szükséges. Az eljárás megindításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanakkor minden képviselő ülészakonként legfeljebb két kivételes sürgős tárgyalásra irányuló indítványt támogathat. További mennyiségi korlát az új eljárásra vonatkozóan, kivételes sürgős eljárás elrendelésére ülészakonként legfeljebb hat alkalommal kerülhet sor. Minőségi korlát pedig, hogy az Alaptörvény és a sarkalatos törvények módosítására, valamint a megalkotásukra irányuló törvényjavaslat tárgyalásánál kivételes sürgős eljárás nem kérhető. A kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalás elfogadása során az országgyűlés a módosító javaslatok benyújtásának határidejéről, valamint a módosító javaslatokról történő határozathozatal és a zárószavazás időpontjáról is határoz. A módosító javaslatok előterjesztésére nyitva álló határidő nem lehet kevesebb, mint a kivételes sürgős eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő három óra. Az Országgyűlés a törvényjavaslatot összevont általános és részletes vitában tárgyalja meg. A képviselőcsoportok álláspontjukat harminc perces, a független képviselők összesen nyolc perces időkeretben fejthetik ki. Az előterjesztőnek a határozathozatal előtt viszontválaszra van joga. A módosító javaslatokról történő határozathozatalra és a zárószavazásra legkorábban a kivételes sürgős eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő ülésnapon kerülhet sor. A plenáris ülésen egy szavazással döntenek a kijelölt bizottság által támogatott módosító javaslatokról. Ezt követően a parlament haladéktalanul zárószavazást tart. A zárószavazás megkezdése előtt a zárószavazás elhalasztását javasolhatja az Alkotmányügyi bizottság.

A 98/2011. OGY határozat csökkentette egy törvényjavaslat, vagy határozati javaslat kivételes eljárásban történő tárgyalás elfogadásához szükséges képviselők támogatását, négyötödről, kétharmadra.⁴⁸

A módosítások érintették a zárószavazás előtt benyújtható indítványok szabályozását is. Korábban csak akkor volt lehetőség egy törvényjavaslat zárószavazása előtt újabb módosító indítvány benyújtására az adott javaslat bármely korábban megszavazott részéhez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nem volt összhangban az Alkotmánnyal, vagy

⁴⁷ 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat 128/A-128/D. §

⁴⁸ 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat 125.§ (1) bekezdés.

más törvénnyel, vagy a törvényjavaslat egy rendelkezésével. Ezt a módosító indítványt annak az ülésnapnak a megnyitása előtt legkésőbb egy órával lehetett megtenni, amelynek napirendjén a zárószavazás szerepelt. A 2011-es változtatás értelmében a zárószavazás megkezdése előtt írásban legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy nappal, amely ülésnap napirendjén szerepel az adott törvényjavaslat zárószavazása módosító javaslatot lehet benyújtani. Ezzel a lehetőséggel az előterjesztő, az első helyen kijelölt bizottság és az Alkotmányügyi bizottság élhet. A módosító indítványra vonatkozóan az egyetlen tartalmi korlátozás az, hogy az nem terjedhet ki az egységes javaslat által nem érintett törvények rendelkezéseire.⁴⁹

További módosítás, hogy a 98/2011 OGY határozat kimondja, hogy a törvényjavaslat záró vitájában a képviselőcsoportok számára azonos idő áll rendelkezésre, amelyet a parlament a Házbizottság javaslatára - ennek hiányában elnöki javaslat alapján - azon ülés napirendjének megállapítása során határoz meg, amelyen az adott indítvány zárószavazása szerepel. A javaslatnak tartalmaznia kell a független képviselők számára rendelkezésre álló időt is.⁵⁰

3.10. A házszabályi rendelkezések átalakulása az Alaptörvény hatálybalépésével

A 2012. január 1-től hatályos új Alaptörvény több fontos rendelkezést vezetett be a parlamentre vonatkozóan annak ellenére, hogy a korábban, az országgyűlésre vonatkozóan hatályban lévő szabályozást tartalmilag, az előzetes normakontroll újbóli bevezetésétől⁵¹ eltekintve nem alakítja át jelentősen. Ugyanakkor új, a korábbi Alkotmányban nem szereplő intézkedések az országgyűlésre vonatkozóan, amelyeket az elmúlt több mint húsz év parlamenti gyakorlatából származó tapasztalatok inspiráltak. Az Alaptörvényt módosítja a köztársasági elnök vétőjogát, alkotmányi szintre emeli a frakcióalakítás jogát, s felhatalmazza a házszabályt arra, hogy meghatározza a minősített többségi szavazási rend követelményeit.⁵² Az Alaptörvény kimondja továbbá, hogy a parlamentnek sarkallatos törvényt kell alkotnia az országgyűlés ülésezési rendjének módjáról,⁵³ valamint a vizsgálóbizottságok működéséről.⁵⁴ Az Alaptörvény újdonsága továbbá az is, hogy a képviselői jogállást tekintve a szabad mandátum pontosabb megfogalmazást nyert alkotmányi szinten az utasítás tilalmának Alaptörvényben való kimondásával.⁵⁵

⁴⁹ 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat 107. §.

⁵⁰ 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat 107. § (4) bekezdés.

⁵¹ Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (2) bekezdés.

⁵² Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (4)-(6) bekezdések.

⁵³ Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (8) bekezdés.

⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye 7. cikk (3) bekezdés.

⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye 4. cikk (3) bekezdés.

Az Alaptörvény, ahogyan később majd a 2012. évi 36. törvény is megerősíti a házelnök feladat- és jogkörét. Kimondja, hogy a házelnök az országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.⁵⁶ Az Alaptörvény ugyanakkor meghatározza, hogy az országgyűlés biztonságáról az országgyűlési őrseg gondoskodik, amelyet a parlament elnöke irányít.⁵⁷

3.10.1. A 2012. évi 36. törvény

Az országgyűlés 2012. április 16-án elfogadta a 2012. évi 36. törvényt az Országgyűlésről.

Az Országgyűlésről szóló törvény (Ogytv.) sajátos jogalkotási termék, mely átvéve a korábbi 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes szabályozásait, s kiegészítve azokat rendelkezik az országgyűlés szervezetéről, az országgyűlés működéséről és ülésvezetéséről, amely magában foglalja a parlament és a kormány európai uniós ügyekben való együttműködésének szabályozását is, az országgyűlési képviselők jogállásáról, az országgyűlési képviselők javadalmazásáról, az országgyűlési hivatali szervezetről és az Országgyűlési Őrségről.

Az Ogytv. egyik legfontosabb eleme a parlamenti fegyelmi jog létrehozása.⁵⁸ A reform következtében a házelnök most már nem csupán a szó megvonásának és az ülés félbeszakításának az eszközével élhet, szélesebb fegyelmi, s egyúttal rendészeti jogköröket kap. Az Ogytv. létrehozta az Országgyűlési Őrséget,⁵⁹ amely akár ki is vezetheti a házelnök szerint nem megfelelően viselkedő képviselőt a teremből. Aggodalomra adhat okot az Ogytv. azon rendelkezése, amely kimondja, hogy az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetést „kifogásolósóló” képviselőtől a házelnök megvonja a szót.⁶⁰

Az Ogytv. házelnökre vonatkozó rendelkezései mellett érdemes megemlíteni a háznagyi tisztség „újbólí” bevezetését.⁶¹ A háznagy a házelnök egyfajta helyettese, aki akár nem parlamenti képviselő is lehet.

Az Ogytv. érdeme, hogy részletesen szabályozza a tisztségviselők megválasztásának módját, véget vetve az előző ciklusok nem megfelelő, s sok esetben hiányos szabályozásainak.⁶²

Az Ogytv. az Alaptörvény előírására támaszkodva kimondja, hogy a házelnök úgy köteles összehívni a parlament üléseit, hogy az országgyűlés rendszeres ülésvezetése során az

⁵⁶ Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (7) bekezdés.

⁵⁷ Magyarország Alaptörvénye 5. cikk (9) bekezdés.

⁵⁸ 2012. évi 36. törvény 45-51. §.

⁵⁹ 2012. évi 36. törvény 125-142. §.

⁶⁰ 2012. évi 36. törvény 49. § (1) bekezdés.

⁶¹ 2012. évi 36. törvény 4. §.

⁶² 2012. évi 36. törvény 6-9. §.

ülésszakok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást.⁶³ A szabályozás ilyen formájú szövegezése ugyanakkor nem biztosítja a hetenkénti ülésezési rend alkalmazását. További kérdés merülhet fel ezzel kapcsolatban, mivel az interpelláció és a kérdés című cikkében az Ogytv. úgy fogalmaz, „*az Országgyűlés ülésének napirendjében feltüntetett időpontban az interpelláció és kérdés tárgyalására minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart legalább a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott időtartamot kell biztosítani.*”⁶⁴

Az Ogytv. ellenzéki eszköztárra, illetve a parlament ellenőrzési funkciójára vonatkozó rendelkezéseit részletesen a 4.6. pontban fogom elemezni, azonban itt is fontosnak tartom kiemelni azt a változást, amely alapján immáron nem kötelező a képviselők egyötöde által kezdeményezett vizsgálóbizottság felállítása, mint ahogy az a korábban hatályos házszabályban az volt.⁶⁵

3.10.2. A határozati házszabályi rendelkezések és módosításuk

Az Ogytv. elfogadását követően a parlament elfogadta a 36/2012 (IV. 19.) OGY határozatot, amely módosította a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot, megváltoztatva többek között annak címét “egyes házszabályi rendelkezések”-re.

A 36/2012 OGY határozat ugyanakkor a névváltoztatás mellett nem eredményez lényegi módosításoka, kivéve a frakcióalakításra vonatkozóan. A határozat visszatér a korábbi 12 fős minimum frakciólétszámhoz.⁶⁶ Majd ezt a 12 fős kritériumot öt főre csökkenti a 73/2012 (XI. 7.) OGY határozat.⁶⁷

Érdekesség viszont, hogy a határozat értelmében a Házbizottság az országgyűlésnek már nem a heti munkarendjére tesz javaslatot, hanem csupán a munkarendjére.⁶⁸

⁶³ 2012. évi 36. törvény 34. §.

⁶⁴ 2012. évi 36. törvény 42. § (1) bekezdés.

⁶⁵ 2012. évi 36. törvény 147. § (1) bekezdés.

⁶⁶ 36/2012 (IV. 19.) OGY határozat, 14. §.

⁶⁷ 73/2012 (XI. 7.) OGY határozat 49. §.

⁶⁸ 36/2012 (IV. 19.) OGY határozat, 27. § (2) bekezdés a) pont.

4. Az ellenzék a magyar parlamentben

Dolgozatomban második felében azt vizsgálom, hogy a házszabályi változtatások milyen módon érintették az ellenzék eszközrendszerét, illetve a parlamenti ellenőrzés fegyvertárát és, hogy mindezen pozitív, vagy negatív változások hatása hogyan érvényesült a gyakorlatban. Ez utóbbi elemzéséhez a parlamenti statisztikákat veszem alapul.

4.1. Az erős és gyenge parlamenti ellenzék az első ciklusban

Az első demokratikusan választott parlament igen vegyes képet mutat az ellenzéki aktivitás, illetve az ellenőrzési funkciót tekintve.

A ciklus során csupán öt politikai vitát rendeztek meg, s ennek többségét, hármat a kormány kezdeményezett. Erre a kormányzati túlsúlyra a vitanapok esetében nem került többször sor a vizsgált időszakban.

A végrehajtó hatalom ellenőrzésének egyik leggyakoribb eszköze a vizsgálóbizottságok létrehozása volt, azonban ebben az esetben is megfigyelhető a szokatlan kormányzati aktivitás, továbbá a 24 kezdeményezett vizsgálóbizottságból csupán egy alakult meg.

Az egyes állami szervek által a parlamentnek kötelezően benyújtott beszámolókra és jelentésekre kevesebb figyelmet fordítottak a képviselők. A beszámolók és jelentések felét meg sem tárgyalták. Ez a tendencia a későbbi ciklusok során tovább fog romlani.⁶⁹

Az interpellációk és a kérdések ugyanakkor az ellenzék fontos eszközeinek bizonyultak, az interpellációk 83 százaléka, a szóbeli kérdések 69 százaléka ellenzéki képviselőtől származott.⁷⁰

4.2. Második ciklus és az új házszabály

A 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat fontos újdonságokat vezetett be az ellenzék és a parlamenti ellenőrzés szempontjából. Ez a jellegzetesség különösen fontos annak a ténynek a tükrében, hogy a kormány kétharmados többséggel rendelkezett a parlamentben, de ennek ellenére az ellenzékre vonatkozó szabályok megalkotásánál nem a kétharmados minősített többségből logikusan következő egyharmadból indult ki, hanem az egyötödös ellenzéki

⁶⁹ Lásd bővebben: Szente, Z. (2009): Az Országgyűlés húsz éve, in Sándor, P., Stumpf, A., Vass, L. (szerk.): Magyarország politikai évhuszadkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2009. 11. old.

⁷⁰ Lásd bővebben: A szabadon választott Országgyűlés négy éve (1990. május 2 – 1994. április 7.) Budapest, 1994. Kézirat. 318-327.old.

küszöböt vette alapul.

Az új házszabály bevezette az azonnali kérdések és válaszok órájának intézményét. A rendelkezés fontos eleme, hogy először az ellenzéki frakciók tehetnek fel erősrendben kérdéseket a címzetteknek. Ezzel az új intézménnyel a házszabály jelentősen megerősítette a végrehajtó hatalom felletti parlamenti ellenőrzést.⁷¹

A politikai vitanap kezdeményezésének lehetőségét elérhetővé tették már a képviselők egyötöde számára.⁷²

A határozat megkönnyítette a vizsgálóbizottságok létrehozását, mivel előírták, hogy kötelező felállítani azt a vizsgálóbizottságot, amelyet a képviselők legalább egyötöde kezdeményez.⁷³

A reform az interpellációs időt felemelte heti 60 percről 90 percre.⁷⁴

A ciklus elején végrehajtott házszabály-módosítások jelentős mértékben kiterjesztették a parlamenti ellenzék jogait. Az ellenzék szinte minden jogosítványával aktívan élt, de a törvényalkotásban nem tudott érdemben részt venni. Ezt igazolja, hogy az országgyűlés tárgyalási idejének körülbelül 15 százalékát interpellációkra, kérdésekre, illetve az újonnan bevezetett azonnali kérdésekre fordította. Az ellenzék aktivitását jelzi, hogy az összes elhangzott interpelláció majdnem 95 százalékát ellenzéki képviselők nyújtották be (ez az előző ciklushoz képest 12 százalékos növekedést jelent), míg az azonnali kérdések 85 százaléka érkezett ellenzéki képviselőktől.

A politikai viták száma is megnőtt, a második ciklusban már 13-at tartottak, s ennek 77 százalékát az ellenzék kezdeményezte. Emellett hét vizsgálóbizottság is megalakult, ezek közül hat felállítását az ellenzék kezdeményezte.

A napirend előtt felszólalásokkal való obstruktív visszaélések mérséklésére bár bevezették azt a korlátozást, mely szerint napirend előtt csak a frakcióvezetők és helyetteseik szólhatnak fel, ez nem bizonyult elég visszatartó erőnek. A második ciklusban a parlament tárgyalási idejének 10,5 százalékát fordította napirend előtti felszólalásokra. A körülbelül 1500 napirend előtti felszólalás 79 százaléka ellenzéki képviselőhöz köthető.

4.3. Az ellenzék nélküli parlament a harmadik ciklusban

Az ellenzéket és a parlamenti ellenőrzést leginkább érintő változás a harmadik ciklusban a háromhetenkénti ülésezési rend bevezetése volt. Ez a változás ugyanis nem csupán a parlament törvényalkotási tevékenységét vetette vissza, hanem a végrehajtó hatalom

⁷¹ 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat 119. §.

⁷² 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat 129. §.

⁷³ 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat 34. §.

⁷⁴ 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat 115. § (3) bekezdés.

kontrolljának lehetőségeit is korlátozta.

Minden ellenzéki eszköz terén visszaesés figyelhető meg. Annak ellenére, hogy az első Orbán-kormány nem bírt olyan széles, kétharmados többséggel, mint elődje, az ellenzék körülbelül tíz százalékkal kevesebb interpellációt nyújtott be mint az előző ciklusban.

Csökkenett továbbá az azonnali kérdések száma is. Az ellenzék 39 százalékkal kevesebb azonnali kérdést nyújtott be, s 37 százalékkal kevesebb azonnali kérdést tett fel, mint az előző ciklus során.

Sajátosan új tendencia volt, hogy a kormánypártok „felfedezték” az öninterpellációban és önkérdezésben rejlő lehetőségeket, s egyre szívesebben éltek ezzel az eszközzel. A két intézményt nem csupán az előző kormány bizonyos „gyanús” ügyeinek felemlegetésére és napirenden tartására használták, hanem a hivatalban lévő koalíció érdemeinek hangsúlyozására is. Az intézmény elvesztette elsődleges „ellenzéki” jellegét.⁷⁵ A kormány a benyújtott interpellációknak 33 százalékát kezdeményezte, s az elhangzott interpellációknak 38 százalékát tartotta meg. Ezek az adatok az azonnali kérdések esetében a következők, a benyújtott kérdések 33 százalékát a kormánypárti képviselő terjesztette be, s az elhangzott azonnali kérdések 32 százalékát tette fel a plenáris ülésen. A kérdések esetében 14 százalékát kezdeményezte a kérdéseknek a kormány és a feltett kérdések 13 százalékát mondta el kormánypárti képviselő. Ebből is jól látszik, hogy nem csak a kormánypárti képviselők által kezdeményezett kérdések és interpellációk növekedtek, hanem az is, hogy ezen kezdeményezések sikermutatója jóval felülmúlta az ellenzéki kezdeményezéseket.

Az Országgyűlés ellenőrző hatalmának visszaszorulását jelentette az is, hogy az egyötödös szabály ellenére a kormánypártok az MSZP és az SZDSZ által felállítani javasolt vizsgálóbizottságok egyikét sem engedték megalakulni. A ciklus alatt megalakult négy vizsgálóbizottság mind-mind kormányzati kezdeményezésű volt.

A háromhetenkénti ülésezési rend bevezetése mellett a kormány olyan egyéb újításokat is bevezetett, amelyek hatásai a parlamenti ellenőrzés visszaszorításával a végrehajtó hatalom megerősítésének kedveztek. Ilyen volt például 2000-től a két évre szóló költségvetés elfogadása, ugyanis a kormány kontrolljának talán leghatékonyabb módja a parlamenti „budget-jog” alkalmazása, vagyis a végrehajtó hatalom működésének ellenőrzése a költségvetési felhatalmazás megadása során.⁷⁶

Összességében elmondható, hogy a kormánytöbbség többé-kevésbé sikeresen korlátozta a parlamenti ellenőrzés eszközeinek gyakorlását. Ezt azonban nem kifejezetten a házszabály

⁷⁵ Szente (2009) 23. old.

⁷⁶ Lásd: Szente (2009) 25. old.

módosításával, hanem a házszabály bizonyos rendelkezéseinek értelmezésével és a parlamenti gyakorlatban általánossá váló új stratégiákkal érte el.

A parlamenti ellenőrzés korlátozása, vagyis a parlamenti felügyelet szűkítése mellett fontos még kiemelni a ciklusban a jogalkotás átstrukturálódását is, amelynek eredményeként évről évre több kormányrendelet született. Ez a tendencia a későbbi ciklusokban is folytatódni fog ugyanakkor. A becikkelyezett nemzetközi szerződések számának megugrása, a törvénymódosítások dominanciája alapján azt mondhatjuk, hogy a végrehajtó hatalom nem az Országgyűlés ellenében, mint inkább mellőzésével kormányzott.

4.4. Az ellenzék parlamenti térnyerése – obstrukció 2002-től

A ciklus hibái és hiányosságai mellett egy fontos eredményt elért a parlament. A plenáris idő 30 százalékát fordították ellenőrző és direkt politikai tevékenységre. A háromhetes üléséhez képest több idő és tér jutott az ellenőrzésre és az ellenzéknek. Ennél a statisztikai adathoz azonban fontos kiemelni, hogy az ellenzék igen aktív ellenőrzési tevékenységét a politikai helyzet, a miniszterelnök körül kirobbant botrány is generálta.

Az ellenzéki (és kormányzati) aktivitás szinte az összes (ön)ellenőrzési eszköz, lehetőség esetén megmutatkozott a ciklusban. Az ellenzék esetében többször felmerült az obstrukciós szándék léte a nagyfokú aktivitás mögött.

A politikai vitanap reneszánszát élte a ciklusban. Összesen 27 vitanapot tartottak a ciklusban, amelynek 81 százalékát, vagyis 22 vitanapot az ellenzék kezdeményezett. A 27 vitanap csupán eggyel maradt el a megelőző három ciklusban összesen megtartott vitanapok számától. A politikai viták a kormánypártok és az ellenzék valamely általános témában, konkrét „tét nélküli” összecsapásai voltak, sokkal inkább kampánycélokból, mint a meggyőzés szándékával.⁷⁷

További pozitív változás, hogy a ciklusban sok vizsgálóbizottság kezdhetett meg működését, a 28 kezdeményezett bizottságból összesen 13. A megalakított vizsgálóbizottságok többségét, összesen kilencet az ellenzék kezdeményezett. Ez valódi újdonság volt, hiszen a korábbi ciklusban a 16 ellenzék által kezdeményezett vizsgálóbizottságból egy sem alakulhatott meg. További fontos információ a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság a 27/1998. (VI. 16.) határozatával megsemmisítette a házszabály 36. paragrafusának (4) bekezdését, amely kimondta, hogy a vizsgálóbizottságokat paritásos alapon kell felállítani, s elnöke, csak ellenzéki képviselő lehet, amennyiben a vizsgálat tárgya a kormány egy adott

⁷⁷ Lásd: Szente (2009) 28. old.

tevékenysége. A Bíróság azért határozott így, mert ez a szabályozás nem tartalmazta a független képviselőket. Bár a 2002-2006-os ciklusban így nem volt házsabályi kényszer a vizsgálóbizottságok összetételére vonatkozóan, azok még is paritásos alapon működtek.

A parlamenti ellenőrzés ebben a ciklusban olyan területre is kiterjedt, amelyeket korábban az országgyűlés elhanyagolt. Háromszor annyi – egyes állami szervek által a parlamentnek kötelezően benyújtott – jelentést és beszámolót tárgyalt meg, mint a korábbi ciklusok parlamentjei.⁷⁸ A ciklusban 216 jelentést, beszámolót, tájékoztatót nyújtottak be az erre kötelezett intézmények a parlamentnek. Ezek közül 106-ot fogadtak el plenáris ülés keretében, 29 nem igényelt tárgyalást, 12-t elutasítottak, 4 esetben pedig politikai vitanapot rendeztek.

A ciklusban nem csupán tovább nőtt az interpellációk száma, hanem az ellenzék által benyújtott interpellációk aránya is emelkedett az összes benyújtott interpellációhoz viszonyítva. Ez utóbbi adatot azért is külön fontos kiemelni, mert az első Orbán-kormány által elkezdett öninterpellációs gyakorlatot a Medgyessy- és a Gyurcsány-kormány is folytatta. A benyújtott interpellációk 18 százalékát kormánypárti képviselő nyújtotta be, s a megtartott interpellációk 25 százaléka származott a koalíciós pártoktól.

Az ellenőrzési eszközök népszerűségét az is növelhette, hogy ellentétben a korábbi ciklussal a miniszterelnökök gyakran részt vettek a plenáris üléseken.

Ezzel párhuzamosan és köszönhetően a hetenkénti ülésezési rend visszaállításának duplájára nőtt a szóbeli kérdések, és csaknem kétszeresére emelkedett az azonnali kérdések száma.

Ugyanakkor a napirenden kívüli felszólalások száma csökkent a ciklusban, amihez hozzájárult a kiscsapat elnökének, Torgyán Józsefnek a parlamentből való kikerülése is.

4.5. Az ötödik parlamenti ciklus és a 2007. évi házsabály-módosítás

A 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat fontos házsabály-módosításokat vezetett be az ellenzék, illetve a parlament ellenőrzési funkciója szempontjából.

A határozat jelentősen növelte és széleskörűen szabályozta a független képviselők jogait. A módosítás a korábbi gyakorlatra alapozva állította vissza a bizottságok létrehozására, összetételére, illetve a bizottságok tagjai és tisztségviselői személyének megválasztására, megbízatásának megszűnésére vonatkozó szabályozást oly módon, hogy biztosította a függetlenek véleményének mérlegelését is.⁷⁹

A bizottsági helyekre vonatkozó új szabályokon túl, a határozat kimondja, hogy azokban az

⁷⁸ Lásd: Szente (2009) 28. old.

⁷⁹ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 31. § (4) bekezdés.

egyéb kérdésekben, amelyekben házbizottsági konszenzus hiányában az országgyűlés dönt, és a döntés előtt vita lefolytatását lehetséges, ott a képviselőcsoportok és az elsőként szólásra jelentkező független képviselő is kifejtheti véleményét.⁸⁰

A módosítás a független képviselőknek is biztosít hozzászólási lehetőséget az időkeretben történő tárgyalásról szóló döntést megelőzően.⁸¹ Kimondja továbbá, hogy független képviselő is kérheti az országgyűlés tárgysorozatba vételéről szóló döntését, ha kérelmét legalább tíz képviselő támogatja.⁸²

A határozat megváltoztatta az általános vitában a hozzászólás sorrendjét, a frakcióhoz tartozó képviselőkkel együtt, közöttük biztosítja a függetlenek felszólalási jogát. Ha minden kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportból legalább egy szólásra jelentkező képviselő szót kapott, akkor az elsőként szólásra jelentkező független képviselőnek kell szót adni.⁸³

A határozat értelmében független képviselő által benyújtott módosító javaslatról is lehet szavazni a plenáris ülésen, ha az erre irányuló kérelmet legalább a képviselőcsoport alakításához szükséges számú képviselő támogatja.

A módosítás végezetül lehetővé teszi, hogy független képviselő is kezdeményezhesse a Házsabály értelmezését, illetve kérhesse az országgyűlés döntését az általános érvényű, illetve az eseti jellegű állásfoglalásról. Mindkét esetben feltétel ugyanakkor, hogy legalább a képviselőcsoport alakításához szükséges számú képviselő támogassa.⁸⁴

A határozat előírja továbbá, hogy minden képviselő számára lehetővé kell tenni legalább egy állandó bizottság munkájában való részvételt.⁸⁵

A módosítás arra is lehetőséget teremt arra, hogy az adott bizottságban képviselettel nem rendelkező frakciók - ha közvetve is, de - befolyással lehessenek a bizottság döntéseire. Az ülésen a bizottságban tagsági hellyel nem rendelkező képviselőcsoport vezetője, vagy az általa megbízott frakciótársa tanácskozási joggal részt vehet.⁸⁶

A határozat kitér a vizsgálóbizottságok elnökének személyére vonatkozó szabályozásra is, s kimondja, hogy, ha a bizottság vizsgálata több Kormányt is érint, és az érintett Kormányok ellenzéke nem azonos, az elnöki teendőket az érintett Kormányok ellenzékehez tartozó egy-egy képviselő, mint társelnökök látják el.⁸⁷

A Házsabály decemberi módosításának ülésvezetést érintő legfontosabb elemei alapvetően a

⁸⁰ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 26. § (4) bekezdés.

⁸¹ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 53. § (1) bekezdés.

⁸² Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 98. § (6) bekezdés.

⁸³ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 50. § (3) bekezdés.

⁸⁴ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 143. § (3) bekezdés.

⁸⁵ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 33. § (1) bekezdés.

⁸⁶ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 71. § (2) bekezdés.

⁸⁷ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 36. § (4) bekezdés.

felszólalások rendjével függnek össze. A Hárszabály intézményesített a korábbi gyakorlat által kialakult, illetve hársbizottsági állásfoglalásokkal szabályozott felszólalási rendeket (vezérszónoki rendszer szabályai⁸⁸, felszólalási sorrend⁸⁹, nem kijelölt bizottsági vélemény ismertetése⁹⁰), meghatározta a viták során alkalmazható felszólalási időkeret-minimumokat⁹¹, s három esetben határozathozatal előtti vitalehetőséget teremtett.

A parlament gyakorlati működését tekintve az ellenőrzési eszközök használata szempontjából egy esetben tapasztalható eltérés a ciklusban az előző ciklushoz képest, ez pedig a vizsgálóbizottságok intézménye. A ciklusban csak nyolc vizsgálóbizottságot hoztak létre, a 17 kezdeményezésből.

4.6. Egy kétharmados kormánytöbbség parlamenti ellenzéke

A jelenlegi ciklus hárszabályt érintő változásai⁹² több esetben érintették a parlamenti ellenzék eszköztárát és a parlament ellenőrzési tevékenységét. Bár voltak az ellenzéknek kedvező intézkedések is a rendelkezések között, összességében azt mondhatjuk, hogy a ciklusban az ellenzék parlamenti jogai némileg szűkültek.⁹³ Az ellenzéknek kedvezett például a 36/2012 (IV. 19.) OGY határozat, amennyiben kimondta, hogy a plenáris ülések napirendjét az ülés előtt már 72 órával ki kell küldeni a képviselőknek. A korábban hatályos hárszabályban ez az időkeret 48 óra volt. Így mostantól némileg több idő jut a felkészülésre.⁹⁴

Az Alaptörvény bővítette a minősített többséghez kötött tárgyköröket, s azon személyi döntések körét, amelyhez szintén kétharmados támogatásra van szükség.⁹⁵

Bár az utólagos normakontroll lehetőségét elvesztették az ellenzéki képviselők mind a törvényi, mind a határozati hárszabályok megsértése esetén új eszköz alkalmazható, mivel a normatív határozatok felülvizsgálatáról az új szabályozások értelmében már dönthet az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján.

A negatív változások között kell kiemelni a kivételes sürgős eljárás bevezetését és a hozzá kapcsolódó igen szűkös tárgyalási kereteket és módosító lehetőségeket, valamint a kivételes

⁸⁸ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 50. § (4) bekezdés.

⁸⁹ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 50. § (3) bekezdés.

⁹⁰ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 101. § (3) bekezdés.

⁹¹ Lásd: 103/2007 (XII. 6.) OGY határozat 26. § (4) bekezdés és 50. § (5) bekezdés.

⁹² 10/2011 (III. 9.) OGY határozat, 36/2011 (VI. 17.) OGY határozat, 98/2011 (XII. 31.) OGY határozat, 36/2012 (IV. 19.) OGY határozat, 73/2012 (XI. 7.) OGY határozat, Magyarország Alaptörvénye, 2012. évi 36. törvény.

⁹³ Lásd bővebben: Smuk, P. (2012): Az átmenet parlamenti joga, a parlamenti jog átmenete. Pázmány Law Working Papers 2012/40. 18.o.

⁹⁴ Lásd: 36/2012 (IV. 19.) OGY határozat 47. § (1) bekezdés.

⁹⁵ Így a korábbiaktól eltérően kétharmados támogatottságra van szükség az Alkotmánybíróság és a Kúria elnökének, a legfőbb ügyész, a Közszolgálati Közalapítvány kuratóriumi tagjainak és a Médiatanács tagjainak a megválasztásához.

eljárás kérvényezéséhez szükséges képviselői létszám négyötödről kétharmadra való lecsökkentését. Mindkét eljárás esetén az ellenzék számára kevesebb lehetőség van a törvényalkotási munkában való aktív részvételre.

Az új szabályozások értelmében népszavazást már csak a választópolgárok kezdeményezhetnek, a képviselők egyharmada nem.

A vizsgálóbizottságok intézménye esetén hozott változtatások is az ellenzék lehetőségeit csökkentik, gyengítik. Az új rendelkezések értelmében az egyes állandó bizottságok hoznak létre vizsgálati tevékenységet folytató albizottságokat. Ezáltal megszűnik a vizsgálóbizottságok korábbi paritásos jellege, amely még akkor is megvalósult, amikor nem volt erre vonatkozó hatályos házszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság elmarasztaló határozata következtében. A változás azt jelenti, hogy a vizsgálóbizottságok innentől kezdve kormányzati többséggel fognak működni, hiszen az állandó bizottságokban a kormányoldal többsége adott. További változás a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatban, hogy az Ogytv. szélsőkorúen szabályozza, hogy milyen tárgykörök esetén lehet vizsgálóbizottságot felállítani. Kimondja például, hogy nem lehetséges vizsgálóbizottságot kezdeményezni, ha interpellációval az ügy kivizsgálható. Mindazonáltal a legfontosabb változás az, hogy míg korábban a házszabály úgy fogalmazott, hogy a vizsgálóbizottságot fel kell állítani, ha azt a képviselők egyötöde kezdeményezi, addig az Ogytv. kimondja, hogy a következő ciklustól kezdve a vizsgálóbizottságok felállítását a képviselők egyötöde kezdeményezheti. Ezáltal a korábbi kötelezettség egyszerű indítványozási lehetőséggé válik, s így a parlamenti többség döntésének eredménye lesz a vizsgálóbizottság felállítása.

További negatív változás az ellenzékre nézve, hogy az Alkotmánybírókat jelölő bizottságban a frakciók immár nem paritásos alapon, egyenlő szavazati aránnyal vesznek részt.

5. Következtetések

A magyar országgyűlés a történelmi előzmények és helyzet eredményeként nagy hatalommal bíró intézményként jelent meg a rendszerváltozáskor kialakított kormányzati rendszerben és intézményi struktúrában. A kommunista korszak negatív tapasztalatai által és egy hasonló időszak visszatérésétől való mitikus félelemtől vezérelve a magyar országgyűlés számos olyan jog- és feladatkört is kapott az 1990-es évek elején, amelyeket más nyugat-európai demokratikus parlamentáris rendszerekben a parlament nem birtokol.

Az első demokratikusan választott országgyűlés alkotmányos rendszerben elfoglalt helyét, működési rendjét, s jogalkotási eljárásait, még az előző korszakban elfogadott rendelkezések szabályozták, határozták meg. Az első ciklus sajátos történelmi és politikai háttere, a parlament intézményrendszerben betöltendő helyének keresése és a demokratikus tapasztalatok hiánya miatt sajátos jelleget öltött.

Vizsgálatom eredményeként elmondható, hogy a második ciklustól és különösen az 1994. évi új házszabálytól kezdődően az ügyrendi reformok⁹⁶ alapvetően nem illeszkedtek egy egyenes fejlődési vonalba, ugyanakkor mindig híven tükrözték a magyar pártrendszer mozgásait, sajátosságait, a belpolitika fő vitáit, s egyértelműen mutatták a politikai erők törekvéseit.

A kutatás során megállapítottam, hogy vannak egyértelmű jelek a magyar parlamenti jogban, amelyek azt mutatják, hogy a prezidencializációs tendenciák, vagyis a kormány parlamenttel szembeni megerősödésének, illetve a miniszterelnök hangsúlyosabbá válásának egyes jelei és eszközei intézményesültek a házszabályok reformjain keresztül. Erre példa a házelnök fokozatos és folyamatos megerősítése, továbbá a különleges eljárások megerősítése és szélesebb körű szabályozása.

A kormány parlamenttel szembeni megerősödésének intézményesülésére utal a kormánypárti többség által választott házelnök megerősítése mind a napirendalkotásban, mind a bizottságok esetén, mind a fegyelmi-, illetve rendészeti jogkörét tekintve, hiszen ezek által, ezek segítségével képes lehet a kormány érdekeinek megfelelően alakítani a parlamenti döntéshozatalt. A különleges eljárások bevezetése és szélesítése szintén a kormányt erősíti a parlamenttel szemben, mivel az ezen eljárásokhoz társuló igen rövid tárgyalási idő és igen

⁹⁶ A reformoknak általában két fő célja volt, a parlamenti munka hatékonyságának növelése és az ellenzéki jogok biztosítása. Összességében egyik területen sem sikerült komoly eredményeket elérni. A parlamenti munka hatékonysága, amennyiben nem csupán a mennyiségi, hanem a minőségi mutatókat is nézzük nem igazán fejlődött, a módosító jellegű törvényjavaslatok, a ciklusban elfogadott új törvények cikluson belüli (akár többszöri) módosítása, a salátatörvények, vagy omnibusz-törvények magas száma állandó jelenség az utóbbi ciklusokban.

szükség módosítási határidők akadályozzák és csökkentik a parlament törvényalkotásban való aktív részvételének lehetőségét és növelik a beterjesztett kormányzati javaslat eredeti verzióban történő elfogadásának esélyét.

A kormány parlamenttel szembeni fokozatos megerősödését azonban nem csupán az intézményesült eszközök és lehetőségek eredményezték, hanem az egyes kabinetek gyakorlati praktikái is, amelyek pártpolitikai színezetétől függetlenül szinte minden ciklusban megfigyelhetőek volt. Természetesen a kormány parlamenttel szembeni megerősödése és a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedése a karizmatikus kormányfők kabinetek idején felgyorsult és még inkább láthatóvá vált.

A kormány fokozatos megerősödésével szemben a parlamenti ellenőrzés nem bizonyult elég hatékonynak. Bár az ellenzék, főleg az utolsó ciklusokban igen aktívan élt a számára rendelkezésre álló eszközökkel, konkrét eredményeket, változásokat nem tudott elérni, a törvényalkotásban nem tudott érdemben részt venni. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy 1998-tól a kormányok önkérdezési, öninterpellációs tevékenysége, továbbá a kormánypárti képviselők által kezdeményezett vitanapok és vizsgálóbizottságok aránya is egyre magasabb volt.

Megjegyzendő továbbá az is, hogy az egyes ellenőrzési intézmények eredményessége hiányos, vagy nem megfelelő szabályozásukból adódóan alacsony. Erre példa a vizsgálóbizottságok működése, ezek az intézmények szinte csak kivételes esetekben voltak képesek megalapozottképet adni a vizsgálat tárgyáról, s a pártok többnyire a politikai közbeszéd tematizálására használták fel ezt a fajta szereplési lehetőséget. A bizottságok vizsgálatuk végeztével ritkán tudtak határozatba foglalni megállapításokat.

Összességében elmondható tehát, hogy a prezidencializációs tendenciák, törekvések egy-egy része intézményesült az elmúlt évek házszabály-reformjai által, ugyanakkor a mindennapi parlamenti munkában ugyanolyan fontossággal bírnak az ügyrendi szinten nem intézményesült, de a gyakorlatban alkalmazott kormányzati praktikák, amelyek a végrehajtó hatalmat erősítik a törvényhozó hatalommal szemben.

Bibliográfia

- Ackerman, B. (2000): New Separation of Powers, in *Harvard Law Review*, 113, 3, 2000, pp. 633-725.
- Barabási Kun, J. (1907): A parlamenti hárszabályok. Budapest.
- Győri, E. (2003): Hogyan őrizheti meg szuverenitását az országgyűlés az EU-csatlakozás után? In: *Politikatudományi szemle* 4/2003. 23-52. o.
- Ieraci, G. (1999): “*King in Parliament*”. *Note for a Conceptual Scheme of the Government-Parliament Relationship in Parliamentary Democracies*. Workshop: Il governo tra influenza partitica, regole istituzionali e capacità amministrative. Siena, 18-19 June 1999.
- Ilonszki, G. (2001): Parliament and Government in Hungary – a changing relationship’ In: *Central European Political Science Review* 2001 Summer 2(4) 72-102 o.
- Ilonszki, G. (2002): Az elnöki parlamentarizmus és a parlament. In: *Századvég*, 2002/2.
- Jakab, A. (2009) (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Johnson, J. K. (2005): *The Role of Parliament in Government*. Washington, D.C., World Bank Institute.
- Kilényi, G. (1995): A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. In: *Magyar közigazgatás*, 1995/5.
- Körösényi, A. (1998) : *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Körösényi, A. (1998) : A kormányzati rendszer tíz éve (1989-1998). Változások a hatalommegosztás rendszerében. In: *Magyarország évtized könyve 1988-1998*. I. kötet, 418-439. o.
- Kukorelli, I. (1989): *Az országgyűlési képviselők jogállása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Kukorelli, I. (1995): *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Budapest, Korona Kiadó.
- Kukorelli, I. (1995): A Kormány és az ellenzéke az új hárszabályban In: *Kérdőjelek: a magyar kormány 1994-1995*, szerk.: Gombár, Cs., Hankiss, E., Lengyel, L., Várnai, Gy., Budapest, Korridor.
- Kukorelli, I. (2006): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Kukorelli, I. és Smuk, P. (2010): *A magyar országgyűlés 1990-2010. Öt parlamenti ciklus története*. Budapest, Országgyűlés Hivatala.
- Lucarelli, A. (2000): *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*. Padova: Cedam.

- Pesti, S. (1998): A parlament belső alkotmánya. A házszabályok nemzetközi és hazai fejlődésének elemzése. In: Társadalmi Szemle 53 (7), 60-78. o.
- Pesti, S. (2002): *Az újkori magyar parlament*. Budapest, Osiris Kiadó
- Petrétei, J. (1998): *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Petrétei, J. (2003): A parlamenti kontroll sajátosságairól. In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára. szerk.: Bragyova, A., Miskolc, Bíbor Kiadó, 329-358. o.
- Poguntke, T. (2000): *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?* ECPR Workshop “The Presidentialization of Parliamentary Democracies?”, Copenhagen, Aprile 2000.
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Pokol, B. (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Cserépfalvi Kiadó.
- Pokol, B. (2002): Hatalommegosztás és parlamentáris kormányforma Magyarországon. In: *Demokrácia és politikatudomány a 21. században*, szerk.: Szabó, M. Budapest, Rejtjel Kiadó. 194-207. o.
- Salánki, J. (2005): A Házszabály mint az Országgyűlés határozata. In: *Parlamenti ösztöndíjasok 2004/2005.*, Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda.
- Sartori, G. (2004): *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. Bologna: Il Mulino.
- Smuk, P. (2008): *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Smuk, P. (2011): *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Smuk, P. (2012): Az átmenet parlamenti joga, a parlamenti jog átmenete. Pázmány Law Working Papers 2012/40. 1-18.o.
- Soltész, I. (1994): A kormányzat parlamenti ellenőrzése. In: *Magyar közigazgatás*, 1994/5.
- Soltész, I. (2002) (szerk.): *Az Országgyűlés feladatai*. Budapest, Országgyűlés Hivatala.
- Soltész, I. (2009): *Az Országgyűlés*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda.
- Szente, Z. (2009): Az Országgyűlés húsz éve, in Sándor, P., Stumpf, A., Vass, L. (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2009. 1-41. old.
- Szente, Z. (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó.

Jogszabályok:

8/1989. (VI.8.) OGY határozat

31/1990. (III. 25.) OGY határozat
74/1990. (X. 26.) OGY határozat
25/1991. (IV. 20.) OGY határozat
53/1991. (X.5.) OGY határozat
51/1992. (IX. 11.) OGY határozat
65/1992. (X. 16.) OGY határozat
74/1992. (XI. 6.) OGY határozat
75/1992 (XI. 6.) OGY határozat
46/1994. (IX. 30.) OGY határozat
62/1995. (VI. 17.) OGY határozat
61/1997. (VI. 5.) OGY határozat
71/1997. (VII. 17.) OGY határozat
104/1997. (XI. 26.) OGY határozat
25/1998. (III. 11.) OGY határozat
5/2001. (II. 15.) OGY határozat
34/2001. (VI. 1.) OGY határozat
103/2001.(XII. 21.) OGY határozat
104/2001. (XII. 21.) OGY határozat
47/2004. (V. 18.) OGY határozat
68/2004. (VI. 22.) OGY határozat
90/2005. (XII. 15.) OGY határozat
103/2007. (XII. 6.) OGY határozat
10/2011. (III. 9.) OGY határozat
36/2011. (VI. 15.) OGY határozat
98/2011. (XII. 31.) OGY határozat
36/2012. (IV. 19.) OGY határozat
73/2012 (XI. 07.) OGY határozat
2001. évi CIII. törvény
2012. évi XXXVI. törvény

Magyarország Alaptörvénye

Parlamenti statisztikák:

A szabadon választott Országgyűlés négy éve (1990. május 2 – 1994. április 7.) Budapest, 1994. Kézirat.

Adatok az Országgyűlés 1995. évi tevékenységéről. 1995. december 22. Budapest,

Országgyűlés Főtitkára.

Adatok az Országgyűlés 1995. évi tevékenységéről. 1997. február 3. – 1997. december 15.
Budapest, Országgyűlés Főtitkára.

Adatok az Országgyűlés 1996. évi tevékenységéről. 1996. február 5. – 1996. december 19.
Budapest, Országgyűlés Főtitkára.

Adatok az Országgyűlés 1998. évi tevékenységéről. 1998. június 18 – december 28.
Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 1994-1998. évi tevékenységéről. 1994. június 28 – 1998. március
16. Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 1999. évi tevékenységéről. 1999. február 1. – december 21.
Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 1998-2002. évi tevékenységéről. 1998. június 18 – 2002. február 26.
I. kötet, Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 1998-2002. évi tevékenységéről. 1998. június 18 – 2002. február 26.
II. kötet, Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 2000. évi tevékenységéről. 2000. január 31 – december 19.
Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága

Adatok az Országgyűlés 2003. évi tevékenységéről. 2003. január 1 – december 31. Budapest,
Országgyűlés Főtitkarsága

Adatok az Országgyűlés 2005. évi tevékenységéről. 2005. január 1 – december 31. Budapest,
Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 2002-2006. évi tevékenységéről. 2002. május 15 – 2006. február 13.
Budapest, Országgyűlés Főtitkarsága.

Adatok az Országgyűlés 2011. évi tevékenységéről. 2011. január 1 – 2011. december 31.
Budapest, Országgyűlés Hivatala.

Adatok az Országgyűlés 2012. évi tevékenységéről. 2012. január 1 – 2012. december 31.
Budapest, Országgyűlés Hivatala.