

## ELŐSZÓ

A könyv, amit a Tisztelt Olvasó a kezében tart, az új Országgyűlés alakuló ülésére készült. Elsősorban az Országgyűlés tagjainak, különösen a most először megválasztott képviselőknek a parlamenti munkáját szeretné elősegíteni azzal, hogy az elmúlt húsz év tapasztalatait is számba véve, rendszerezett formában átfogó ismereteket nyújt a Magyar Országgyűlés szervezetéről, feladatairól és működéséről.

2006-ban a kötet első kiadása mást és többet is kívánt nyújtani a hagyományos parlamenti kézikönyvnél. Nemcsak azt mutatta be, hogy miként szabályozza az Alkotmány és a Hárszabály az Országgyűlést, hanem azt is, valójában hogyan működik.

A könyv kedvező fogadtatása a szerkesztőt és a szerzőket is arra ösztönözte, hogy az újabb kiadásokban mind teljesebb képet adjanak az Országgyűlés sokrétű tevékenységéről, intézményeiről, működésének módjáról, és ahol lehet, érzékeltessék a parlamenti politizálás formáit és eszközeit is.

Kötetünk új, átdolgozott és bővített kiadásával reméljük sikerült jól hasznosítható ismereteket nyújtani mindenekelőtt a képviselőknek, továbbá az Országgyűléssel kapcsolatban álló szervek vezetőinek és munkatársainak, a parlamentet kutató és oktató intézményeknek, a diákoknak és minden olvasónak, aki behatóbban érdeklődik a parlament munkája iránt.

A szerkesztő

2010. március

## BEVEZETÉS

Az Országgyűlés története a középkortól összefonódik a nemzet történelmével. Kialakulása egészen a 13. századig vezethető vissza.<sup>1</sup> A 15. század közepétől a király már viszonylagos rendszerességgel összehívta az országgyűléseket. Az uralkodónak elsősorban az adók kivetéséhez vagy a hadi mozgósítás elrendeléséhez volt szüksége az országgyűlésekre. A törvényeket a király és az országgyűlés közösen fogadta el. Kétféle, olykor egymással keveredő eljárás alakult ki: vagy a király terjesztette elő javaslatait, vagy az „ország” nyújtotta be kívánságait. (Későbbi kifejezéssel ezt nevezték leiratnak, illetve feliratnak.) A nemesek személyes megjelenését mindinkább a követküldés váltotta fel. Az országgyűlés kétkamarás szerkezetét, amely már korábban kialakult, 1608-ban külön törvényben rögzítették. A felsőtáblán a főnemesek és a főpapok, az alsótáblán a nemesi vármegyék képviselői, a szabad királyi városok követei és a papság képviselői tanácskoztak.

Az ország három részre szakadását követően az Erdélyi Fejedelemségben, majd a 18. századtól a Habsburgok által külön tartományként kormányzott Erdélyben külön országgyűléseket tartottak.

Az országgyűléseknek több évszázadon keresztül nem volt állandó helye és sokáig a szabad ég alatt gyűltek össze a rendek. A középkorban, a török hódításig gyakran a Pest melletti Rákos mezején tanácskoztak, később a Habsburg királyok legtöbbször a Bécshez közeli Pozsonyban, a királykoronázó városban hívták össze az országgyűléseket.

Magyarországon a polgári átalakulásért folytatott politikai küzdelem fő színterei – a vármegyei közgyűlések mellett – az 1830-as és '40-es évek reformországgyűlései voltak. A modern polgári államot, a népképviselési parlamentet és választási rendszert, a független felelős magyar minisztériumot (kormányt) az 1848. évi márciusi–áprilisi törvények teremtették meg. Ettől kezdve az Országgyűlés már Pesten ülésezett. Az 1848/49-es forradalom és szabadságharc leverését követően az 1867-es kiegyezés tette lehetővé a dualista állam keretei között a parlamentáris rendszer kiépítését és polgári Magyarország felépítését.

A Magyar Országgyűlés 1944-ig (az első világháborút követő néhány évtől eltekintve) kétkamarás parlament volt, a képviselőházból és a főrendi-, majd felsőházból állt. A II. világháborút követően azonban már egykamarás parlamentként választották meg a Nemzetgyűlést, majd az Országgyűlést. 1949-ig, a kommunista hatalomátvételig, az ún. koalíciós kormányzás időszakában még többpárti, demokratikusan választott (de az ellenzéki pártokat egyre inkább kiiktató) parlament működött. A szocializmus időszakában az Országgyűlés szerepe formálissá vált, a tényleges döntéseket az uralkodó párt vezető testületei hozták. Az Országgyűlést évente csak 3–4 alkalommal hívták össze és mindössze 4–5 törvényt fogadott el. Szerepét, mozgásterét tovább csökkentette az 1987-ig szinte korlátlan helyettesítő jogkörrel felruházott kollektív államfői testület, az Elnöki Tanács. 1985-ig a Népfront egyetlen jelöltjére lehetett szavazni, a képviselők háromnegyede az egyetlen párt (az MSZMP) tagja volt. Az Országgyűlés tevékenysége csak az 1980-as évek végén élénkült meg. Működésének utolsó hónapjaiban fogadta el a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eredményeként kidolgozott alkotmánymódosítást és az úgynevezett sarkalatos törvényeket, majd megbízatását lerövidítve feloszlatta magát, hogy lehetővé tegye a mielőbbi szabad választásokat.

A rendszerváltás eredményeként a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás óta Magyarország államformája köztársaság. Az államfő a parlament által öt évre választott köztársasági elnök. A kormányforma parlamentáris. A kormány felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek, és a többség bizalmából kormányoz. A folyamatosan működő Országgyűlés a legfőbb államhatalmi, népképviselői szerv, amely biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. A rendszerváltással az Országgyűlés visszanyerte törvényhozó hatalmát, politikai súlyát és központi szerepét a közéletben. A parlamentnek fontos szerepe volt a demokrácia intézményrendszerének kiépítésében, működtetésében, a politikai rendszer demokratikus átalakításában (a kelet-közép-európai régió más országaihoz hasonlóan). Az Országgyűlés politikai felelőssége, hogy demokratikus működése révén értékeket közvetít, mintákkal, jó (olykor rossz) példával szolgálhat más választott testületek számára is.

Az Országgyűlés a legismertebb politikai intézmény Magyarországon. A parlamentbe, mint intézménybe vetett bizalom azonban a különböző közvélemény-kutatások jelzése szerint csekély. Legmagasabb a rendszerváltás időszakában volt. Az időszakonkénti ingadozásoktól eltekintve, tendenciáját

tekintve – különösen az elmúlt években – csökkent. (Az emberek leginkább az Alkotmánybíróságban bíznak, míg legkevésbé a pártokban.) Külön tanulmányt igényelne annak számbavétele, hogy milyen okokra vezethető vissza az Országgyűlés iránti bizalom csökkenése és a vele szemben megfogalmazott kritika. Magyarázható ez azzal is, hogy mivel a parlament a legszélesebb nyilvánosság előtt működik, a demokratikus rendszer problémái az Országgyűlésben válnak láthatóvá. Az elmarasztalás gyakran jogos, máskor megalapozatlan, mert irreális elvárásokat tükröz. Ilyen például az, hogy a parlamentáris demokráciára áttérés önmagában is jólétet és társadalmi igazságosságot teremt.

Az Országgyűlés (és az Országház) széles körű ismertsége nem jelenti azt, hogy az Országgyűlés feladatairól és működéséről a választópolgárok széles körű és pontos ismeretekkel rendelkeznek. A közvélemény-kutatások ugyanis nem ezt jelzik. Az Országgyűlés feladatai közül leginkább a törvényalkotást ismerik (a megkérdezettek 50–60%-a), illetőleg ezt tartják a legfontosabbnak. Más feladatait (így például a népképviselői funkcióját, a politikai vitát, a költségvetés elfogadását, a kormányprogram elfogadását) már csak nagyon kevesen tudták megnevezni. A válaszadók közül többen olyan feladatokat tulajdonítottak az Országgyűlésnek, amelyekért nem egyedül felelős (pl. az ország kormányzása) vagy amelyek (így pl. a társadalmi problémák) megoldása még a parlament „mindenhatóságán” is túlmutatnak. A megkérdezettek egynegyede egyetlen parlamenti feladatot sem tudott megemlíteni. Az emberek többsége a rendszerváltást követő második évtized végén is hiányosan vagy alig ismeri az Országgyűlés tevékenységét és helyét a kormányzati rendszerben. Ugyanakkor – amint ezt a kötetben is bemutatjuk – az Országgyűlés újabb és újabb lépéseket tesz a civil kapcsolatok erősítése és annak érdekében, hogy a polgárok minél mélyebben ismerhessék meg a parlament, így a képviselők munkáját.

## **Az Országház**

Az Országgyűlés Budapesten, az Országházban ülészik. A Duna-parton elterülő épületet látogatói méltán sorolják a világ legszebb parlamenti épületei közé.

Az Országház, bár alig több mint százéves múltra tekint vissza, az ország szimbólumává vált. Egy 2004-ben végzett közvélemény-kutatás szerint a magyarok háromnegyede sorolja az Országházat az ország jelképei közé, több mint fele az első helyen.<sup>2</sup> Az épület valóban a „haza háza”.

A választópolgárok 41%-a járt már abban az épületben, ahova képviselőit küldi és további 48%-uk tervezi, hogy meglátogatja. Az Országház kiemelkedő idegenforgalmi „látványosság”, évente több százezer látogatót fogad. 1990 óta közel 9 millióan jártak a Parlamentben. Körülbelül 60%-uk magyar, míg 40%-uk külföldi vendég volt. A magyar látogatók között különösen sok az általános és középiskolás diák, az Országház megtekintése a tanulmányi kirándulások gyakori eleme.

2000-től az Országgyűlés épületében tekinthetik meg a látogatók a magyar állam ezeréves történelmét szimbolizáló Szent Koronát és a koronázási jelvényeket. (Ez jelentősen növelte a Parlament iránti érdeklődést is.)

Az Országház építését az 1880. évi 58. törvénnyel rendelte el az országgyűlés.<sup>3</sup> Steindl Imre tervei alapján 1885-ben kezdték el építeni. A munkálatok közel húsz évig tartottak. Mind az elhúzódó építkezés, a költségvetés jelentős túllépése, mind az épület historizáló, eklektikus stílusa és díszítése a maga korában sok vitát váltott ki Házon belül és kívül egyaránt. A kor leghatalmasabb beruházása volt ez, kivitelezésében 69, naggyobb részét hazai cég vett részt. Mivel lehetőség szerint magyar anyagból, magyar technikával, hazai mesterekkel akarták elkészíteni, az építkezés egész iparágakat lendített fel (például a márványszobrászatot és az izzógyártást). A költség is gigantikus volt, a tervezett 18,5 millió aranykorona helyett végül 38 millióba került. (Mai értéken ez nagyjából 80 milliárd Ft-nak felelne meg.)

Az épület átadása a honfoglalás ezeréves évfordulójára emlékező millenniumi Magyarország ünnepségsorozatába illeszkedett. 1896-ban a képviselőház és a főrendiház együttes díszülést tartott a kupolacsarnokban, de az épületet csak 1902. október 8-án vehették birtokba a képviselők, ünnepség nélkül, stílszerűen heves parlamenti viták közepette. A belső munkálatok még 1904 végéig folytak.

A neogótikus stíluselemek és a folyóparti elrendezés megválasztásában a londoni parlament ihlette a tervezőt és az építetőköt, miként a kor politikusai is az angol parlamentarizmust tekintették példaképnek.

Az épület méretei impozánsak: hossza 265 méter, legnagyobb szélessége 123 méter. A tornyokkal díszített épület lépcsőzetesen emelkedő tömegei a csúcspontot a 96 méter magas kupolában érik el. Az Országház az akkori világ legnagyobb parlamenti épületei közé tartozott. Elrendezése szimmetrikus, eredeti funkciójának megfelelően két kamarának, a képviselőháznak és a főrendiháznak adott otthont. (Korábban a két kamara más-más épületben ülésezett.) A törvényhozás egységét az épület közepéből kiemelkedő kupola

fejezi ki. Az Országház építéséhez 40 millió téglát és 30 000 köbméter követ használtak fel, és 176 000 köbméter földet mozgattak meg. Az épület méreteiről fogalmat adhat az a becslés, miszerint a belsejében 50 ötemeletes lakóház férne el. Különleges műszaki megoldásokat alkalmaztak a távfűtés és a szellőzőrendszer kialakításánál. Az Országház épületgépészeti szempontból is a kor legmagasabb színvonalát képviselte.

A Parlamentnek 27 kapuja és 29 lépcsőháza van. Díszítéséhez 90 külső és 162 belső szobrot alkottak és 40 kiló aranyat használtak fel. A szobrok a magyar történelem nagyjainak és azok kísérőinek alakjai. Árpád fejedelem és a hét vezér, Szent István király és valamennyi magyar uralkodó V. Ferdinándig, Erdély fejedelmei, kiváló nádorok, államférfiak, hadvezérek. Az épületen a magyar nemzeti panteon gondolata valósult meg, sehol másutt nem ismert léptékben. (Az Országház felépítése idején uralkodó II. Ferenc József királlyá koronázását a képviselőházi ülésterem falán, királyi eskütételét pedig a delegációs terem falán örökítették meg nagyméretű freskón.) A törvényhozás házán fontos szerep jut a címereknek is. Az állam nagy címere mellett megtalálhatók itt a Szent Koronához tartozó országok, valamint a megyei törvényhatóságok és szabad királyi városok címerei is.

Az Országgyűlés képviselőházi üléstermében tartja a plenáris üléseit. A volt főrendiház ülésterme ma konferenciáknak, nemzetközi tanácskozásoknak, ünnepi rendezvényeknek ad otthont. Az Országházban dolgozik az Országgyűlés elnöke, az alelnökök, a jegyzők, továbbá néhány állandó bizottság és a Hivatal munkatársainak többsége. A frakcióknak az Országházban is vannak szobái. Itt fogadja látogatóit az Országgyűlési Könyvtár.

A II. világháborúban Budapest ostroma során a budai vár és a Sándor-palota is súlyosan megrongálódott. Így a háborút követő hónapokban az államfő és a kormány is az Országházba költözött, mivel az épületet rövid időn belül helyreállították. Ez az ideiglenes megoldásnak szánt „társbérlet” közel 60 évig tartott, és részben még ma is tart. 2002-ben az Országgyűlés törvényben rögzítette, hogy a budavári Sándor-palota szolgál a köztársasági elnök és hivatala elhelyezésére. A köztársasági elnök és munkatársai 2003-ban költöztek át az eredeti állapotában helyreállított épületbe. A miniszterelnök és kabinetje azonban máig az Országházban tevékenykedik, bár több terv is született a kormány új elhelyezésére. A Miniszterelnöki Hivatal nagyobb része a Kancellária szomszédos épületében nyert elhelyezést.

1990-től, a folyamatosan működő parlament igényeinek megfelelően, az Országgyűlésnek is van irodaháza, nem messze az Országháztól. 1948/49-ben építették Bauhaus stílusban, eredetileg Belügyminisztériumnak. Később az MSZMP székháza volt. Az épület 1990-től az Országgyűlés Irodaháza, amely a képviselőknek és a frakcióknak ad otthont. Itt alakították ki az állandó bizottságok többségének tárgyalótermeit és hivatali helyiségeit is.

A két épületben összesen 27 tanácsterem és 616 dolgozószoba áll az Országgyűlés rendelkezésére.

Az elmúlt két évtizedben a szisztematikus felújítási munkáknak köszönhetően nemcsak az üléstermek, a bizottsági tárgyalók és más helyiségek felújítására, technikai modernizálására került sor, hanem külsőleg is megújult és megszépült az Országház Duna-parti szárnya. A romlékonyabb anyagú, sérült és megszürcült puha sós-kúti mészkövet a fehér keményebb süttöi mészkő váltotta fel. A teljes rekonstrukció azonban még hosszú éveket vesz igénybe.

Az Országház előtti tér a hazai és külföldi turisták milliói által látogatott, kedvelt tere a fővárosnak. Nevezetességei közé tartozik a névadó Kossuth Lajos és II. Rákóczi Ferenc fejedelem szobra. A Kossuth tér nemcsak az állami ünnepek és nemzeti ünnepek (zászlófelvonások) színtere, hanem több mint száz éve a demonstrációk, tüntetések egyik hagyományosan fontos helyszíne. Kegyeleti hely is. Két emlékmű idézi fel az 1956-os forradalmat. A forradalom lángját szimbolizáló gránit emlékmű és a túloldalon álló domborműves emléktábla, a lyukas nemzeti lobogóval az október 25-ei sortűz áldozatainak jelképes sírja.