

II.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZERVEZETE

Az Országgyűlés testületi szerv, amely hatásköreit a plenáris ülésen gyakorolja. A képviselők a javaslatokat a plenáris ülésén vitatják meg, majd döntenek elfogadásukról: törvényt alkotnak vagy határozatot hoznak. Az üléseket a képviselők közül választott tisztségviselők, az elnök és az alelnökök vezetik a jegyzők segítségével. A plenáris ülést az Országgyűlés elnökének vezetésével a Házbizottság készíti elő és tesz javaslatot annak napirendjére. Az Országgyűlés elnöke mellett e testület feladata az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása. Az ülés napirendjén szereplő előterjesztések tárgyalását a bizottságok készítik elő. A képviselők felkészülését, parlamenti szereplésüket a pártok képviselőcsoportjai (a frakciók) hangolják össze. A plenáris ülés tárgyi, technikai feltételeit az Országgyűlés Hivatala biztosítja.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS MEGALKULÁSA

Az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik. Ekkor szűnik meg a korábbi Országgyűlés működése és tisztségviselőinek, képviselőinek megbízatása is.

Az alakuló ülést – a választást követő egy hónapon belül – a köztársasági elnök hívja össze. Választás alatt a második fordulót és nem az eredmény megállapításának időpontját kell érteni. A képviselők megbízólevelüket a köztársasági elnöknek nyújtják be. (Az öt ciklus alakuló üléseinek időpontját a függelék 34. számú táblázata tartalmazza.)

Az alakuló ülésen az Országgyűlés megteremti működésének alapvető személyi és szervezeti feltételeit: elfogadja a választási beszámolókat, igazolja a képviselők mandátumát, akik ezt követően esküt tesznek, és megválasztja az Országgyűlés tisztségviselőit, az elnököt, az alelnököket és a jegyzőket. Az Országgyűlés már az alakuló ülésen létre hozhatja állandó bizottságait, de erre egy későbbi ülésen is sor kerülhet. (Ez történt 1998-ban és legutóbb 2006-ban.) Az alakuló ülés legfontosabb személyi és szervezeti döntéseit, így a tisztségviselők megválasztását, a bizottsági rendszer kialakítását a frakciók politikai megállapodása alapozza meg. 1990 óta ez a szisztéma biztosítja, hogy konszenzussal és ne a többségi elv alapján szülessen döntés az Országgyűlés alapvető szervezeti kérdéseiben.

Kormányalakítás

Az előző kormány megbízatása az új Országgyűlés megalakulásával megszűnik. Az új kormány megalakításáig ügyvezető kormányként, korlátozott jogkörrel látja el feladatait. Az Országgyűlés alakuló ülése lehetőséget ad a köztársasági elnöknek arra, hogy javaslatot tegyen a miniszterelnök személyére. A köztársasági elnök azon parlamenti párt miniszterelnök-jelöltjét kéri fel a kormányalakításra, aki biztosítani tudja az ehhez szükséges parlamenti többséget. A jelölés előtt az államfő konzultál a parlamenti pártok elnökeivel.

1990 óta mindig a választásokon győztes párt miniszterelnöke alakított kormányt. 1990-től 2006-ig minden, a választásokat követően megalakított kormány koalíciós kormány volt. A jobboldali kormánykoalíciók három, a baloldaliak két párt miniszteréből álltak. A miniszterelnököt a kormány programjának elfogadásával egy időben (egy szavazással) az Országgyűlés választja meg. Ehhez az összes képviselő szavazatának többsége szükséges. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszterjelölteket előzetesen meghallgatják az Országgyűlés állandó bizottságai és állást foglalnak arról, hogy támogatják-e kinevezésüket. A miniszterelnök a megválasztását követően, a miniszterek pedig kinevezésüket követően esküt tesznek az Országgyűlés előtt.

A kormány szerkezetét, azt, hogy milyen elnevezéssel, milyen minisztériumok működjenek, továbbá, hogy milyen tárca nélküli miniszterek kapjanak helyet a kormányban, alapvetően politikai megfontolások határozzák meg. Döntő szerepe volt ebben a kormányalakítást előkészítő koalíciós szerződésnek és a leendő miniszterelnök koncepciójának. E politikai döntéseket az Országgyűlés legalizálja azzal, hogy elfogadja (illetőleg módosítja) a minisztériumok felsorolásáról szóló törvényt. A törvény elfogadásához elegendő a kormánypárti frakciók által biztosított egyszerű többség. A kormány szerkezetének átalakítását az ellenzék a kormánytöbbség (illetőleg a miniszterelnök) kompetenciájába és felelősségi körébe tartozónak tartja, ezért azt ritkán vitatta, így rendszerint nem is nyújtott be módosító indítványt a törvényjavaslathoz. A mielőbbi kormányalakítás érdekében támogatta a törvényjavaslat Házzsabálytól eltérő tárgyalását is.

2006. májusában, a kormányalakítás előtt, az ellenzék támogatásával elfogadott alkotmánymódosító törvényjavaslat (2006. évi LIV. törvény) indokolása ezt egyértelműen meg is fogalmazta. A módosítás célja „annak biztosítása, hogy a kormány szerkezetét a kormánytöbbség szabadon és önállóan határozhassa meg”. Az alkotmánymódosítás biztosította, hogy a kétharmados törvények sem

elvileg, sem a gyakorlatban ne írassák felül az Alkotmánynak a minisztériumok felsorolását egyszerű többséghez kötő rendelkezését és szervezetátalakítási szabadságát. Mind az alkotmánymódosítást, mind a minisztériumok felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvényt az Országgyűlés még a benyújtás napján, 2006. május 30-án, rövid vita után elfogadta.

1990 óta a miniszterelnökök a ciklus alatt egy vagy több alkalommal átszervezték kormányukat, minisztereket cseréltek, és esetenként átalakították a kormány szerkezetét is: új minisztériumokat szerveztek, míg másokat megszüntettek vagy összevontak.

2008. április 30-án az SZDSZ felmondta az MSZP-vel kötött koalíciós szerződést, miniszterei és államtitkárai kiléptek a kormányból. Így a rendszerváltást követően először, a kormány, „egypárti”, kisebbségi kormányként működött tovább. Kisebbségi kormányként (de az SZDSZ képviselőinek támogatásával) működött a bizalmatlansági indítvány révén miniszterelnökké választott Bajnai Gordon kormánya is a ciklus utolsó évében.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS TISZTSÉGVISELŐI

Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásáról az Alkotmány rendelkezik. E szerint az Országgyűlés – tagjai sorából – elnököt, alelnököket és jegyzőket választ titkos szavazással. A tisztségviselőkre a frakciók vezetőinek indítványára az alakuló ülésen a korelnök, ciklus közben az elnök (elnökválasztás esetén az első alelnök) tesz javaslatot. Az Alkotmány nem határozza meg, hogy az elnök mellett hány alelnök, illetőleg jegyző megválasztására kerüljön sor. Erről az Országgyűlés dönt az alakuló ülésén, a pártok képviselőcsoportjainak politikai megállapodása alapján. 1990-ben és 1994-ben az Országgyűlés 3 alelnököt és 8 jegyzőt, 1998-ban 3 alelnököt és 10 jegyzőt, míg 2002-ben és 2006-ban 5 alelnököt és 10 jegyzőt (5 kormánypárti és 5 ellenzéki képviselőt) választott.

A parlamenti tisztségek betöltéséről kötött politikai megállapodás során a frakciók az arányosság és az erőssorrend elvét tartják szem előtt, amelyek a parlamenten belüli arányokból következnek. 1990 és 2002 között e kérdésben a frakciók egyetértéssel döntöttek. 2006 májusában az MDF nem írta alá a megállapodást, mivel nem jutott alelnöki tisztséghez.

A tisztségviselői megbízások a frakcióhoz kötődnek. A lemondás mellett megbízatásuk akkor is megszűnik, ha kilépnek a frakcióból, vagy az kizárja

őket, továbbá ha megszűnt a frakció. A tisztségviselők felmentéséről (ha nem mond le) a Házbizottság javaslata alapján az Országgyűlés határoz. Az Országgyűlés 1990 óta még nem választott meg független képviselőt tisztségviselővé.

Az Országgyűlés elnöke

1990 augusztusa óta az alakuló ülést előkészítő politikai megállapodás alapján, az Országgyűlés elnökévé mindig a legnagyobb kormánypárt politikusát választotta meg a parlament: 1990-ben Szabad Györgyöt (MDF), 1994-ben dr. Gál Zoltánt (MSZP), 1998-ban dr. Áder Jánost (Fidesz), 2002-ben majd 2006-ban újból dr. Szili Katalint (MSZP), lemondását követően 2009 szeptemberében pedig dr. Katona Bélát (MSZP).

Az Országgyűlés tisztségviselői közül – más parlamentekhez hasonlóan – kiemelkedő szerepe van az Országgyűlés elnökének.

Legfontosabb feladatai az Országgyűlés működésével kapcsolatosak:

- gondoskodik az Országgyűlés tekintélyének megóvásáról, rendjének, biztonságának fenntartásáról és munkájának megszervezéséről,
- képviseli az Országgyűlést a nemzetközi kapcsolatokban,
- képviseli az Országgyűlést más állami szervekkel, illetve társadalmi szervezetekkel való kapcsolatában,
- összehívja az Országgyűlés ülészeit és ezen belül az egyes üléseket,
- megnyitja és részrehajlás nélkül vezeti az üléseket, ügyel a Hárszabály betartására és az ülések rendjére,
- összehívja és vezeti a Házbizottság üléseit,
- összehangolja a bizottságok munkáját,
- jóváhagyja az Országgyűlés költségvetésének tervezetét és ellenőrzi a költségvetés végrehajtását,
- irányítja az Országgyűlés Hivatalát, kinevezi vezetőit.

Az Országgyűlés elnökét az Alkotmány más jogosultságokkal is felruhazza. Így például a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása vagy megbízatásának idő előtti megszűnése esetén az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig – bizonyos korlátozással – ellátja a köztársasági elnök jogkörét. Ilyenkor képviselői jogait nem gyakorolhatja, és az Országgyűlés elnökének feladatát a kijelölt alelnök látja el helyette. (Eddig kétszer fordult elő, hogy miután az Országgyűlés még nem választotta, illetőleg nem választhatta meg a köztársasági elnököt, feladatait az Országgyűlés elnöke látta el: 1989. október 23-tól 1990. május 2-ig Szűrös

Mátyás, majd augusztus 3-ig Göncz Árpád, akit ezt követően az Országgyűlés köztársasági elnökké választott meg.)

Az Országgyűlés elnökét fontos jogosítványok illetik meg, ha rendkívüli helyzet áll elő. Az Alkotmánybíróság elnökével és a miniszterelnökkel együttesen állapíthatja meg az Országgyűlés akadályoztatásának tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetésének indokoltságát (ez feltétele ugyanis a Honvédelmi Tanács létrehozásának). Az Országgyűlés elnöke tagja a rendkívüli állapot idején megalakuló Honvédelmi Tanácsnak, és kezdeményezheti annak döntéseit.

A köztársasági elnök mielőtt felosztatná az Országgyűlést, az Országgyűlés elnökének véleményét is köteles kikérni.

Az Országgyűlés elnöke a Házbizottságon kívül más, különböző jogállású parlamenti testületeket is vezet. Így ő az elnöke az Európai Tanács napirendjén szereplő kérdésekkel foglalkozó ún. konzultációs ülésnek (korábbi elnevezéssel élve a Nagybizottságnak), a Kárpát-medencei Képviselek Fórumának, a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumának, továbbá a Fenntartható Fejlődés Nemzeti Tanácsának. Az elnöki jogosítványok e testületek üléseinek összehívásával, a napirend előkészítésével és az ülés vezetésével kapcsolatosak.

Az Országgyűlés elnöke is tagja a Szent Korona Testületnek, amelynek élén a köztársasági elnök áll.

Az elnöknek más – az Országgyűlés Hivatalán kívüli – személyi döntésekben is vannak feladatai. Törvény alapján ő nevezi ki az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltárának főigazgatóját és helyettesét. Az Országgyűlés elnöke kéri fel – az arra jogosultak javaslata alapján – a Nyugdíj-biztosítási Ellenőrző Testület tagjait, és megbízásuk lejártával ő menti fel őket. Ő terjeszti az Országgyűlés elé a médiatestületek tisztségviselőinek és tagjainak megválasztására vonatkozó javaslatokat. Kijelöli a Magyar Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány felügyelőbizottságának két tagját. Előtte tesznek esküt az Országos Választási Bizottság és az Országos Rádió és Televízió Testület tagjai. Az Országgyűlés elnöke intézkedik, ha az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökeinek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek és az ombudsmanoknak megsértették a mentelmi jogát, miként ezt teszi a képviselők esetében is.

Az Országgyűlés elnöke kitüntető címet, díjat, plakettet alapíthat és adományozhat.

Az Országgyűlés elnöke (más országokhoz hasonlóan) a köztársasági elnököt és a miniszterelnököt követően a harmadik legmagasabb közjogi tisztségviselő.

Az európai kontinens legtöbb házelnökéhez hasonlóan az Országgyűlés elnöke sem a pártpolitikától független, „semleges” tisztségviselő. Ez igaz az Országgyűlés többi tisztségviselőjére is. Az Országgyűlés elnöke pártjának befolyásos, politikusa, esetenként választott tisztségviselője, alelnöke vagy elnökségének tagja, és aktívan részt vesz a pártpolitika formálásában.

Nem véletlen, hogy 1990 óta a házelnöki tisztségre mindig a legnagyobb kormánypárti frakció jelölte egyik vezető politikusát. A kormány különösen érdekelt abban, hogy az Országgyűlés és a kormány közötti mindennapi együttműködést, a konfliktusok elkerülését vagy feloldását kormánypárti politikai segítséssel elő.

Ugyanakkor az Országgyűlés elnöke nem lehet pártpolitikus akkor, amikor ellátja a Hárszabályban meghatározott feladatait. Az Országgyűlés (valamennyi képviselő) érdekében jár el, amikor biztosítja az Országgyűlés jogainak gyakorlását, gondoskodik tekintélyének megóvásáról, rendjéről és biztonságáról. Az Országgyűlés nevében tárgyal, amikor képviseli a parlamentet itthon és külföldön.

Az Országgyűlés elnökének (és alelnökeinek) a Hárszabályban megfogalmazott elvárásnak megfelelően, az üléseket részrehajlás nélkül, a Hárszabály rendelkezései alapján kell vezetniük. Ők is képviselők, így interpellálhatnak, törvényjavaslatokat nyújthatnak be (bár ez igen ritkán fordul elő), és felszólalhatnak vitában (ez sem gyakori). Képviselői tevékenységüket azonban nem szabad összemosniuk ülésvezetési szerepükkel. Ha érdemben fel akarnak szólalni a vitában, az ülés vezetését át kell adniuk elnöktársuknak és az adott napirend további tárgyalása, illetve határozathozatala során csak akkor vezethetik az ülést, ha ehhez az Országgyűlés előzetesen hozzájárult.

Az Országgyűlés kiegyensúlyozott működése érdekében az Országgyűlés elnökének jó kapcsolatot kell ápolnia ellenzéki alelnöktársaival és az ellenzéki frakciók vezetőivel is, hiszen adott parlamenti problémák megoldásában szükség van az együttműködésükre. Esetenként fel kell vállalnia azt is, hogy közvetít a kormány és az ellenzéki frakciók (pártok) között, a törvényalkotással, az Országgyűlés programjával kapcsolatos, illetve más kérdésekben is. A frakciók közötti megállapodást szolgálják az Országgyűlés elnöke által összehívott ún. „többpárti” egyeztetések. (A többpárti egyeztetésekkel, az Országgyűlés működését tárgyalva, a későbbiekben még részletesebben is foglalkozunk.)

Az Országgyűlés alelnökei

A Hárszabály fogalomhasználata különbséget tesz az „Országgyűlés elnöke” és az „elnök” között. Az előbbi fogalom kizárólag az Országgyűlés elnökét (az őt megillető jogosultságokat és kötelezettségeket) jelzi, míg az „elnök” fogalom alatt az ülést vezető elnököt kell érteni, azaz az Országgyűlés elnöke mellett az alelnökeket is.

Az alelnökök legfontosabb feladata, hogy az Országgyűlés elnökét és egymást váltva vezetik az Országgyűlés üléseit. Az ülés vezetésében az Országgyűlés elnökének és alelnökeinek azonosak a jogai és kötelességei. Az Országgyűlés alelnökeinek egyébként nincs önálló jogkörük, mondta ki az Alkotmány- és igazságügyi bizottság a Hárszabályt értelmező állásfoglalásában. Az alelnökök az elnök által meghatározott feladatkörben helyettesítik őt, vagy felkérésére különböző feladatokat látnak el. (Ilyen volt például az e-parlament előkészítése, a parlamenti tv-közvetítésekről folytatott egyeztetés, illetve a bizottsági rendszer ciklusközbeni „felülvizsgálata”.)

Az Országgyűlés külkapcsolatainak körében delegációkat vezetnek, illetve fogadnak. Az elnök tartós akadályoztatása esetén a legnagyobb létszámú képviselőcsoporthoz tartozó alelnök helyettesíti. Ezt az alelnököt a Hárszabály még egy külön feladattal is megbízza. Nevezetesen amikor az Országgyűlés ciklus közben választja meg tisztségviselőjét – hasonlóképpen, mint az alakuló ülésen a korelnök – ő felügyeli a szavazatok összesámlálását és hirdeti ki az eredményt.

A Honvédelmi Tanácsban az Országgyűlés elnökét – akadályoztatása esetén – az Országgyűlés által kijelölt alelnök helyettesíti.

Alelnöki értekezlet

Az alelnöki értekezlet az Országgyűlés elnöke által összehívott munkamegbeszélés, amelynek elsődleges célja az egységes ülésvezetési gyakorlat kialakítása.

Az Országgyűlés üléseit az Országgyűlés elnöke, illetve alelnökei egymást váltva vezetik. Az ülésvezetés sorrendje egyeztetés eredményeként alakul ki egy ülészakra elkészített ülésvezetési beosztás alapján. Ha ez nem vezet eredményre, az ülésvezetést az Országgyűlés elnöke határozza meg.

Az 1990–1994-es ciklusban minden ülésnapon az ülést megelőzően sor került az alelnöki értekezletre. A főtitkár előterjesztésére az ülés forgatókönyve alapján áttekintették a problematikusabbnak ígérkező tárgyalási vagy határozathozatali részeket, az ügyrendi viták lehetőségét. Az 1994–1998-as ciklusban már csak hetente egyszer találkoztak az alelnökök, közvetlenül az ülés megkezdése előtt. Az 1998–2002-es ciklusban csak ritkán került sor alkalmi megbeszélésekre. A 2002–2006-os ciklus elején az Országgyűlés elnöke ülés előtt újból rendszeresen összehívta az alelnöki értekezletet. Később az a gyakorlat alakult ki, hogy az Országgyűlés elnöke esetenként hívja össze az alelnököket, hogy megvitassák azokat a problémákat, amelyek megoldása elősegíti az egységes ülésvezetési gyakorlat kialakítását, az ülésszakokat megelőzően pedig áttekintik azok előkészítését. (Az 1990 és 2010 között megválasztott alelnökök névsora a függelék 2. számú táblázatában található.)

Az Országgyűlés jegyzői

A jegyzők teendői alapvetően a plenáris ülésekhez kapcsolódnak. Az ülés vezetésében nyújtanak segítséget, illetőleg a parlamenti események hitelesítőiként járnak el.

A jegyzők figyelemmel kísérik az ülésteremben történeteket, szükség esetén felhívják az elnök figyelmét a képviselők felszólalási szándékára, illetőleg az ülés rendjét befolyásoló eseményekre. Az ülés vezetését segítve az elnök megbízásából esetenként egyeztetnek az ülés résztvevőivel.

A jegyzők ismertetik az országgyűlési iratokat, a mentelmi ügyben történő megkereséseket, a tárgysorozatba-vételt elutasító bizottsági döntéseket, a napirenden kívüli felszólalók jegyzékét, a tárgyaláshoz kapcsolódó házbizottsági megállapodásokat, a részletes vita szerkezetét és a szavazás során a módosító javaslatok csoportosítását. A jegyzők olvassák fel az Országgyűlés politikai nyilatkozatait, valamint az esküszöveget. Név szerinti szavazás esetén felolvassák a képviselők névsorát és megállapítják az eredményt.

A titkos szavazás során a jegyzők szavazatszámláló bizottságként járnak el. Előkészítik a szavazást, felügyelik a szavazás menetét, és jegyzőkönyvet készítenek annak eredményéről. A jegyzők dolgozták ki a Házbizottság által elfogadott állásfoglalást a titkos szavazás lebonyolításának rendjéről.

A jegyzők hitelesítik az Országgyűlés üléseiről készült szó szerinti jegyzőkönyvet és az Országgyűlés határozatait. A plenáris üléseken egyidejűleg egy kormánypárti és egy ellenzéki jegyző látja el a feladatokat. Ha a választott jegyzők az Országgyűlés ülésén nem állnak kellő számban rendelkezésre, az ülést vezető elnök más képviselőt kér fel a jegyzői feladatok ellátására. Ez ideig erre még nem volt szükség.

1990 és 1998 között 8, míg 1998 és 2010 között 10 jegyzője volt az Országgyűlésnek. Mivel a frakciók megszüntetésével, újak alakulásával, lemondással, továbbá mert a frakciók ciklus közben jegyzőt is cserélhetnek, az elmúlt húsz évben a 36 jegyzői tisztséget összesen 69 képviselő töltötte be. (Az 1990 és 2010 között megválasztott jegyzők névsora a 3. számú táblázatában található.)

A jegyzők munkaszobája a Szacsvy Terem, amelynek névadásával elődjüknek, az 1848/49-es Országgyűlés fiatal jegyzőjének, a Függetlenségi Nyilatkozat megfogalmazásáért és aláírásáért kivégzett Szacsvy Imrének az emlékét őrzik és ápolják. Ebben közel egy évtizede együttműködnek a nagyváradi magyar közösségek képviselőivel.

A jegyzők szükség szerint, de ülésszakonként legalább egyszer jegyzői értekezleten beszélnek meg a munkájuk során felmerült problémákat és egyeztetnek az egységes gyakorlat érdekében. Munkájukat a Főtitkárság szervezetében működő Jegyzői Iroda segíti.

A korelnök és a korjegyzők

Az Országgyűlés alakuló ülésén a köztársasági elnök felkéri a legidősebb képviselőt a korelnöki, a négy legfiatalabb képviselőt pedig a korjegyzői feladatok ellátására. Ha a felkérést visszautasítanák, a korban soron következő képviselőt kell felkérni. Erre eddig még nem volt példa, a korelnöki és korjegyzői megbízatást a képviselők megtiszteltetésnek tekintik és szívesen vállalják.

Az alakuló ülést az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásáig a korelnök vezeti. Az alakuló üléssel összefüggő bejelentéseket, így a frakciók megalakulásáról szóló bejelentést is a korelnökhöz címezve kell megtenni. Az Országgyűlés főtitkára a tisztségviselők megválasztásáig a korelnök irányítása alatt végzi az alakuló üléssel kapcsolatos tevékenységét.

A korelnök és a korjegyzők további fontos feladata, hogy mandátumvizsgáló bizottságként eljárva megvizsgálják a képviselők megbízólevelének szabályszerűségét. Erről a korelnök tesz jelentést az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés főtitkára a korelnök irányításával látja el az Országgyűlés alakuló ülésével kapcsolatos feladatait. 1990-től hagyomány, hogy a korelnökök beszédet mondanak az alakuló ülésen.

Szimbolikus jelentőségű, hogy 1990. május 2-án, 43 éves emigrációból hazatérve az a Varga Béla nyitotta meg a szabadon választott Országgyűlés alakuló ülését, aki 1946/47-ben a Nemzetgyűlés elnöke volt.

A korelnöki teendőket 1990-ben Kéri Kálmán (MDF), 1994-ben, 1998-ban, majd 2002-ben dr. Varga László (KDNP majd Fidesz), 2006-ban pedig dr. Horváth János (Fidesz) képviselők látták el. Mind Varga László, mind Horváth János az 1945 és 1948 közötti koalíciós időszak Országgyűlésének képviselője volt, s mindketten több évtizedes emigráció után, a rendszerváltást követően tértek haza az Amerikai Egyesült Államokból.

A HÁZBIZOTTSÁG

A Házbizottság létrehozásában 1990 áprilisában állapodtak meg a frakciók, majd megalakításáról az Országgyűlés az alakuló ülésén határozott.

A magyar parlament történetében korábban nem működött olyan testület, amely az Országgyűlés elnökéből és alelnökeiből, illetőleg a frakciók vezetőiből áll. A külföldi parlamentek többségében azonban – különböző elnevezéssel (Főbizottság, Parlamenti Csoportok Konferenciája, Elnökség, Állandó Büro, Öregek vagy Vének Tanácsa, Szóvivői Testület, Napirendbizottság, Ügyviteli Bizottság stb.) – volt hasonló összetételű és feladatkörű szerv. Számos külföldi parlamentben két testület is működik. Az egyik a parlament elnökéből, alelnökeiből és a háznagyokból álló grémium, amely alapvetően a Ház adminisztratív irányítását végzi, a másik testület pedig – amelyben a frakcióvezetők is részt vesznek – a plenáris ülés előkészítésével, a Ház működését meghatározó főbb szervezeti, ügyrendi és személyi kérdésekkel foglalkozik, s keretet ad bizonyos politikai egyeztetésekre is. Más parlamentekben egy testület látja el ezeket a feladatokat. E minták szolgálták alapul az Országgyűlés Házbizottságának megalakításához.

A Házbizottság feladatai

Az Országgyűlés 1990-ben a Házbizottság alapvető feladatát az Országgyűlés folyamatos működésének biztosításában, az ülések napirendjének kialakításában, az indítványok bizottsági tárgyalásának előkészítésében, az Országgyűlést érintő legfontosabb személyi döntések előzetes egyeztetésében jelölte meg. Ma is ezek a legfontosabb feladatai. A Házbizottság nem állandó vagy ideiglenes bizottság (nem része a bizottsági rendszernek), hanem alapvetően más feladatokra létrehozott testület.

Az 1994-ben elfogadott Hárszabály a Házbizottságot is beillesztette az Országgyűlés szervezetrendszerébe, és a testület feladatkörét a korábbinál tágabban határozta meg.

Az 1990–94-es ciklusban az Ügyrendi bizottság mellett a Házbizottság állásfoglalásainak jelentős szerepe volt a hiányzó hárszabályi rendelkezések „pótlásában”, elősegítve ezzel az Országgyűlés kiegyensúlyozott működését. Ezeknek az állásfoglalásoknak a többsége 1994-ben beépült az új Hárszabályba.

Az ülészak elején a kormány törvényalkotási programja alapján a Házbizottság rendszerint áttekinti az Országgyűlés féléves üléstervét, a törvényjavaslatok és a beszámolók tárgyalásának ütemezését és az időszerű személyi döntéseket. A Házbizottság foglal állást az Országgyűlés munkarendjéről. (Például, hogy hetente, hétfőn és kedden tart plenáris üléseket, illetőleg, hogy mikor ülésezzenek a bizottságok.) Ha ebben a frakciók között nincs egyetértés, erről az Országgyűlés dönt az ülészakok elején februárban és szeptemberben.

A Házbizottság tesz javaslatot arra, hogy az Országgyűlés mely előterjesztéseket mikor és hogyan tárgyaljon meg. Ezért a házbizottsági üléseknek két állandó napirendje van: a következő plenáris ülés részletes napirendi javaslata, továbbá az azt követő három ülés előzetesen tervezhető napirendje. Javaslatot tehet az előterjesztések tárgyalási módjára is. Így például arra, hogy a törvényjavaslatot vezérszónoki rendben vitassák meg, vagy frakciónként csak egy vagy két képviselő szólaljon fel, illetőleg nagyon ritkán, hogy vita nélkül határozzon az Országgyűlés. A Házbizottságban állapodnak meg a frakciók arról, hogy melyik napon mely előterjesztéseket vitassa meg a Ház, mi legyen a napirendi pontok sorrendje. Javasolhatják, hogy az általános vita csak kezdődjön meg, vagy záruljon is le, illetőleg, azt, hogy az összefüggő törvényjavaslatokat együttesen vitassa meg a T. Ház. A Házbizottság indítványozhatja, hogy az Országgyűlés egyes előterjesztéseket a Hárszabálytól eltérően vagy időkeretben tárgyaljon meg, és azt is, hogy a felszólalások

időtartama mennyi legyen. A Házbizottság elé kerülő napirendi ajánlásokat előzetesen a bizottsági elnöki értekezlet is áttekinti, elsősorban abból a nézőpontból, hogy a tervezett napirendi pontok tárgyalását a bizottságok elő tudják-e készíteni.

A Házbizottságnak további feladatai szintén az Országgyűlés kiegyensúlyozott működését szolgálják. Így például a Házbizottság alakítja ki az Országgyűlés költségvetésének elveit, állást foglal a parlamenti munka sajtónyilvánosságáról, illetve a nemzetközi kapcsolatok szervezéséről, előkészíti az Országgyűlés ünnepségeit, megállapítja a képviselők plenáris ülésről való távolmaradásával kapcsolatos igazolás rendjét, véleményt mond az Országgyűlésnek benyújtott fontosabb petíciókról. Az alakuló ülést előkészítő politikai megállapodást ciklus közben a frakciók a Házbizottság döntésével módosíthatják, illetőleg egészíthetik ki. (Ez többnyire a bizottsági rendszer korrekciójával függ össze.) A Házbizottság minden kérdést megvitat, amelyet az Országgyűlés elnöke, illetőleg a frakciók a testület elé terjesztenek.

A Házbizottság működése

A Házbizottság – a plenáris és a bizottsági ülésektől eltérően – nem a törvényjavaslatok és más indítványok megvitatásának fóruma, hanem alapvetően a parlament zavartalan működését, az ehhez szükséges konszenzust, illetve a parlamenti munka tervezését hivatott biztosítani. Üléseire ezért általában nem jellemzők az éles politikai viták, illetve a konfliktusok.

A Házbizottság hetente, csütörtökön – illetőleg szükség szerint – ülésezik az Országház egyik legszebb helyiségében, a Delegációs teremben. A Házbizottság ülését az Országgyűlés elnöke hívja össze és vezeti. Az ülést akkor is össze kell hívni, ha azt bármelyik frakcióvezető kéri. Rendkívüli házbizottsági ülésekre legtöbbször hétfőn, a plenáris ülést megelőzően kerül sor. Ilyenkor megvitatják az üléssel összefüggő, újonnan felmerült kérdéseket és javaslatokat tesznek (például a Hábszabálytól való eltérésre). A plenáris ülés alatt a Házbizottság ülését az ülésvezető elnök (azaz az Országgyűlés alelnöke) is összehívhatja. Az indok ilyenkor többnyire az ülés során felmerülő probléma, konfliktus. A Házbizottság rendkívüli ülését lehetőleg az azt kezdeményező által megjelölt időpontra kell összehívni. A plenáris ülést alatt azonban az elnök mérlegelheti a körülményeket és más időpont mellett is dönthet, de legkésőbb a napirendi pontok tárgyalását követően a Házbizottságot össze kell hívni.

A Házbizottság ülései nem nyilvánosak. Az ülésekről szó szerinti jegyzőkönyv készül.

A Házbizottság ülésén rendszerint nem (vagy nem mindig) a frakcióvezető vesz részt, hanem a frakción belüli munkamegosztás szerint az ezzel megbízott frakcióvezető-helyettes. Az Országgyűlés alelnökei ritkán vesznek részt a Házbizottság ülésein, mivel a frakciókat nem ők, hanem a frakcióvezető (illetve helyettese) képviseli és szavazati joguk nincs.

A Házbizottság ülésein tanácskozási joggal rendszeresen részt vesz a kormány képviselője. Álláspontja, véleménye fontos szempont a napirendi javaslat kialakításánál. Jelzi, hogy a kormány milyen előterjesztéseket nyújt be azon a héten, kér-e sürgős, kivételes vagy Hábszabálytól eltérő tárgyalást, továbbá azt is, ha egyes törvényjavaslatok tárgyalását – a napirendi tervezettől eltérően – csak később, a következő vagy azt követő héten kéri, vagy az előterjesztést visszavonja, illetőleg átdolgozásra visszakéri.

A Házbizottság napirendjét, a megtárgyalandó anyagokat az Országgyűlés elnökének irányításával az Országgyűlés főtitkára (a Főtitkárság Szervezési Főosztályának közreműködésével) készíti el, amelyet a Házbizottság tagjai 2–3 nappal az ülés előtt kapnak kézhez (2004-től e-mailen).

A Házbizottság működésének alapelve az egyetértésen alapuló állásfoglalás. Szavazati joga csak a frakcióvezetőknek van. A Házbizottság rendszerint nem formális szavazással hozza meg döntéseit, hanem a frakciók álláspontjának kifejtése után az Országgyűlés elnöke összefoglalja annak eredményét, majd kimondja a Házbizottság állásfoglalását. Egyetértés hiányában a döntési, illetve a javaslatvételi jogok az Országgyűlés elnökét illeti meg. Javaslatáról az Országgyűlés határoz.

A Házbizottság a ciklus elején áttekinti a korábbi ciklusban hatályos állásfoglalásait és dönt arról, hogy azokat fenntartja-e vagy megváltoztatja, illetőleg hatályon kívül helyezi. Ez utóbbira eddig ritkán került sor. Az egyetértéssel meghozott döntéseknek köszönhetően állásfoglalásai „hosszú életűek”, több cikluson keresztül hatályban maradtak, vagy beépültek a Hábszabályba.

A BIZOTTSÁGOK

A parlamenti munka hatékonysága megkívánja, hogy a plenáris tárgyalást, illetve az ott hozott döntéseket a kisebb létszámú, „szakmai” alapon szerveződő testületek, a bizottságok készítsék elő.

A Házszabály szerint az országgyűlési bizottságoknak két fő típusa van: az *állandó* és az *ideiglenes* bizottságok.

Az állandó bizottságok

Az Országgyűlés az alakuló (vagy a következő) ülésén alakítja ki bizottsági rendszerét, azaz határoz arról, hogy milyen elnevezéssel, hány alelnökkel és taggal, mely bizottságok működjenek. 1990 óta az állandó bizottságok rendszerének kialakítására és módosítására a frakciók megegyezése alapján került sor. A Házszabály előírja, hogy kötelező létrehozni az alkotmányozással, a költségvetéssel, a külügyekkel, a honvédelemmel, a mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgálati ügyekkel és 2004 óta az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságokat.

Az állandó bizottságok száma és feladatköre alapvetően a kormányzat felépítéséhez igazodik, de nem mechanikusan. Működött és működik olyan állandó bizottság, amely két vagy több minisztérium ügyeivel foglalkozott (például a Gazdasági és informatikai bizottság). De arra is van példa, hogy egy minisztérium két állandó bizottságnak (például az Oktatási és tudományos, valamint a Kulturális és sajtóbizottságnak) „ad feladatokat”. Az Országgyűlés egyes állandó bizottságokat pedig a belső működésével, illetőleg a képviselők jogállásával összefüggő kérdések megoldására hoz létre. Ilyen az ügyrendi kérdésekkel foglalkozó bizottság, illetve a Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság.

Az Országgyűlés a bizottságok névadásával jelöli ki az egyes állandó bizottságok feladatkörét. A feladatok részletesebb meghatározásáról, a „hatáskörök” egyes bizottságok közötti elhatárolásáról nem rendelkezik. A kormányzati stuktúrához való igazodáson túl ezt a parlamenti gyakorlat alakítja ki. Az állandó bizottságok egy része feladatait statútumában rögzíti. (Az 5. számú táblázat áttekintést ad arról, hogy 1990–2010 között az állandó bizottságok elnevezéseiben miként jelent meg a feladatkörük.)

Az állandó bizottságok az Országgyűlés kezdeményező, véleményező, javaslattevő, valamint törvényben és Házsabályban meghatározott esetekben ügydöntő szervei. A Házsabály „ügydöntő” jogkörrel egyedül az Európai ügyek bizottságát hatalmazza fel: az európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos kormányálláspontokról nem a plénum, hanem ez a bizottság foglal állást. A közbeszerzési törvény viszont több állandó bizottságot ruházott fel ügydöntő – hatósági – jogkörrel, amikor feladatukká tette a közbeszerzési eljárás alóli felmentést olyan esetekben, amikor nem célszerű a nyilvános beszerzés, beruházás. A Nemzetbiztonsági, a Külügyi, a Honvédelmi és rendészeti, valamint a Költségvetési bizottság gyakorlatában találunk erre példákat.

A bizottságok feladata, hogy folyamatosan segítsék az Országgyűlést a törvényalkotó és ellenőrző tevékenységében, és előmozdítsák az Országgyűlés tárgyalásának eredményességét. A bizottságok hatáskörébe tartozik minden olyan ügy, amely a parlament feladata. Saját kezdeményezésükre foglalkozhatnak mindazokkal a kérdésekkel, amelyeket az állami és társadalmi élet adott területén alapvető jelentőségűnek tartanak. A működési területet érintő bármely kérdést megtárgyalhatnak, és abban állást is foglalhatnak. Mozgásterük tehát rendkívül tág, s ezt az ellenőrző funkció gyakorlása során is kamatoztathatják.

A bizottságok feladatai, így tevékenységük is az Országgyűlés főbb funkcióihoz kapcsolódnak. Az egyes állandó bizottságok munkájában azonban eltérő súlyú a törvényalkotásban való közreműködés, illetve a kormányzati ellenőrző szerep. Például az Alkotmányügyi, a Gazdasági, illetve a Költségvetési bizottság munkájának nagyobb részét a törvényalkotás teszi ki, míg a Nemzetbiztonsági, vagy a Honvédelmi bizottság tevékenységében az ellenőrzés jóval nagyobb hangsúlyt kap. (Az állandó bizottságok törvényalkotási feladatait, tevékenységét a törvényalkotásról szóló fejezetben tekintjük át.)

Az 1990–94-es ciklus Országgyűlése az alakuló ülésén 14 állandó bizottságot hozott létre, a ciklus végén pedig 18 bizottság működött. Az 1994–98-as ciklusban az alakuló ülést követően 17 állandó bizottság működött, a ciklus végén pedig már 19. Az 1998–2002-es ciklus elején az Országgyűlés 22 állandó bizottságot alakított meg, később egy újabb állandó bizottságot hozott létre. 2002 és 2006 között minden eddiginél több, összesen 25 állandó bizottság tevékenykedett. A 2006–2010-es ciklusban az Országgyűlés a korábbiaknál egyszerűbb és költségtakarékosabb bizottsági rendszert hozott létre 18 állandó bizottság megalakításával. E bizottsági rendszer a ciklus végéig nem változott.

(Az 1990 és 2010 között megválasztott állandó bizottságok felsorolása és elnökeinek névsora a 4. számú táblázatban található.)

Az állandó bizottságok gyakran albizottságokban végzik munkájukat. Két vagy több bizottság közösen is alakíthat albizottságot. Az albizottságok a bizottságok előkészítő szervei, nincs önálló döntési jogosultságuk. Az albizottságok lehetővé teszik a bizottságon belüli munkamegosztást, továbbá azt, hogy egy-egy kérdésre nagyobb figyelmet fordítsanak. Az albizottság alkalmas forma és szervezeti keret a „műhelymunkára” és a bizottsági döntések előkészítésére. (Törvényjavaslatot kidolgozó albizottság, ún. ellenőrző albizottság vagy az egy-egy feladatkörre szervezett albizottságok.)

A Hárszabály rendelkezései szerint valamennyi állandó bizottságnak meg kell alakítania a törvények végrehajtását és a társadalmi és gazdasági hatásait figyelemmel kíséző albizottságát. Az állandó bizottságok többsége európai uniós ügyekkel foglalkozó albizottságokat is alakított.

Az állandó bizottságok megbízatása – elnevezésük is erre utal – a ciklus végéig szól.

A bizottságok elnökét, alelnökeit és tagjait az Országgyűlés választja meg. Az állandó bizottságok tisztségviselői és tagjai csak képviselők lehetnek. A bizottságok többségében – a parlamenti arányoknak megfelelően – kormánypárti elnök van. (A kisebbségi kormány esetében természetesen ez is megváltozik.) De az egyes bizottságok élén – ahol a kormány feletti ellenőrzés különböző okok miatt külön hangsúlyt kap – mindig ellenzéki képviselők álltak. A törvény rendelkezése alapján ilyen a Nemzetbiztonsági bizottság, és a politikai megállapodás alapján a Költségvetési (illetve Számvevőszéki) bizottság, továbbá rendszerint a Külügyi bizottság is. A frakciók ciklus közben új bizottsági elnököket, alelnököket és tagokat jelölhetnek. Az elnök személye gyakrabban változik a kormánypárti, mint az ellenzéki frakciókban. A bizottsági elnökökből államtitkárok (esetleg miniszterek) lesznek. Előfordult az is, hogy a lemondott miniszter bizottsági elnöki tisztséget kapott. A kormánypártok választási veresége után gyakoribb, hogy a volt miniszter (államtitkár) bizottsági elnökként folytatja politikai pályáját.

1990 és 2006 között a bizottságok számának növekedésével párhuzamosan ciklusról ciklusra nőtt a bizottsági helyek száma. Az 1990–94-es ciklus elején 300 bizottsági hely volt a 386 képviselő számára, a végére azonban a bizottsági helyek száma 369-re emelkedett. 1994–98-as ciklus kezdetén 334, a záráskor 387. Az 1998–2002-es ciklus elején már 478, befejezéskor pedig még több, összesen 505, a következő ciklusban 2002-ben 492, 2006-ban 496 bizottsági

helyet töltötték be a képviselők. Mindez azzal járt, hogy egyre több olyan képviselő volt, aki két, esetenként három bizottságban tevékenykedett. A 2002–2006-os ciklusban 6 képviselő három bizottságnak is tagja volt, 141 képviselő két bizottság munkájában vett részt, 197 képviselő pedig egy állandó bizottságnak volt a tagja. Emellett egyes képviselők még valamely ideiglenes bizottságban is tevékenykedtek. 43 képviselő (köztük az Országgyűlés elnöke, a legtöbb alelnök, egyes frakcióvezetők, illetve a miniszterek és államtitkárok) nem vettek részt a bizottsági munkában. A miniszteri és államtitkári tisztséggel egyébként összeférhetetlen a bizottsági tagság, hiszen a bizottságok egyik legfontosabb feladata, hogy közreműködjenek a kormány ellenőrzésében.

2006 májusában az új Országgyűlés a bizottsági rendszer kialakításánál abból indult ki, hogy főszabályként egy képviselő csak egy állandó bizottságban dolgozzon. Így az állandó bizottság munkájában minden képviselőcsoportból annyi képviselő vegyen részt, amennyi a frakció létszáma. A bizottsági helyek száma e megoldással lényegesen csökkent, és azonos a képviselők számával: 386.

A Házszabály 2007 decemberében elfogadott módosítása újból megerősítette azt az elvet, hogy az állandó bizottságok munkájában minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a frakciók közötti létszamarányuknak megfelel. Visszaállította továbbá azt a követelményt is, hogy az állandó bizottságokban bizottságonként a frakciók legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia. Az Országgyűlés ettől eltérően is határozhat, de csak a képviselők négyötödének szavazatával.

A legkisebb létszámú, 11 (majd 10) fős MDF-frakciónak nem volt minden állandó bizottságban képviselője, csak 12-ben. Ezért az Országgyűlés lehetővé tette, hogy ha a frakciónak valamely állandó bizottságban nincs tagja, akkor a frakció vezetője vagy az őt helyettesítő képviselő tanácskozási joggal részt vehetett a bizottság ülésein. (2008-tól ezt már a Házszabály garantálja.)

A miniszterek és az államtitkárok kivételével minden képviselő, így a függetlenek számára is biztosítani kell, hogy egy állandó bizottság munkájában részt vehessen, hiszen ez alapvető képviselői jog. A frakciók döntésétől függ, hogy képviselőjük melyik bizottságban tevékenykedik tisztségviselőként vagy tagként. A Házszabály alapján a független képviselők véleményét mérlegelni kell a tekintetben, hogy mely bizottságban kívánnak dolgozni.

Többségi kormányzás esetén az állandó bizottságokban, ahogyan a parlamentben is a kormánypárti képviselők vannak többségben. Az állandó bizottságok közül a Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló

bizottságba, továbbá legtöbbször a vizsgálóbizottságokba azonban a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok ugyanannyi képviselőt jelölnek (paritásos bizottság). A 2007. decemberi házszabály-módosítás már lehetővé tette a független képviselők megválasztását is a paritásos bizottságokba.

A legutóbbi ciklusban azzal, hogy a kormány 2008. május 1-jével elveszítette parlamenti többségét és az SZDSZ ellenzéki frakcióvá vált, az állandó bizottságokban az egyik napról a másikra megváltoztak az addigi kormánypárti-ellenzéki arányok. A 18 állandó bizottság közül 5-ben maradt csak meg a kormánypárti (MSZP) többség, míg 3 bizottság paritásossá vált és 10 bizottságban ellenzéki többség alakult ki. Az ellenzéki többségű bizottságok működése, döntési gyakorlata megváltozott. A bizottsági napirendek kialakításában megnőtt az ellenzéki képviselők szerepe, gyakoribbá vált, hogy a többségi véleményt (pl. az általános vitára alkalmasságról) az ellenzéki képviselők ismertették a plenáris ülésen, s e bizottságokban már nagyobb volt az esélye az ellenzéki indítványok tárgysorozatba-vételének, mint a kormánypárti indítványnak. (Az SZDSZ-es képviselők gyakran töltötték be a „mérleg” szerepét, legtöbbször az ő szavazatukon múlt a döntés.)

Az állandó bizottságok tisztségviselőit, illetőleg tagjait e többletmunkájukért pótdíj illeti meg. (Ennek mértékét lásd „A képviselők tiszteletdíja és költségterítése” című alfejezetben.)

Az ideiglenes bizottságok

Az ideiglenes bizottságokat az Országgyűlés meghatározott feladatok elvégzésére hozza létre. Rendszerint működési idejüket is megszabja, amely többnyire nem tölti ki a teljes ciklust. (Innen az *ideiglenes* elnevezés.) A ciklus során folyamatosan alakulnak és szűnnek meg az ideiglenes bizottságok. Az ideiglenes bizottságok az Országgyűlés fő funkciói közül nem a törvényalkotáshoz kapcsolódnak, nem nyújtanak be törvényjavaslatot vagy módosító indítványt a T. Háznak és nem is vesznek részt az utóbbiak elbírálásában. (Az viszont nem kizárt, hogy új alkotmány vagy törvény előkészítésére, még inkább koncepciójának kimunkálására, a parlament bizottságot alakítson. Erre volt is már példa.) Az ideiglenes bizottságok sokkal inkább az Országgyűlés ellenőrző tevékenységéhez kapcsolódnak.

Az ideiglenes bizottságoknak két fajtája van: az *eseti* és a *vizsgálóbizottság*.

Eseti bizottságok

Az Országgyűlés eseti bizottságot különböző ügyek „intézésére” hoz létre, amelyre az Országgyűlés kiemelt figyelmet kíván fordítani és úgy ítéli meg, hogy az nem oldható meg egy már működő állandó bizottság keretei között. 1990-től napjainkig összesen 45 eseti bizottság megalakítását indítványozták és ebből végül 17 alakult meg és működött. (Az eseti bizottságok felállítására irányuló indítványokról a függelékben közölt 31. számú táblázat ad áttekintést.) A korábbi ciklusokban ilyen ügy volt például a társadalmi szervezetek költségvetési támogatásának elosztása, a választási rendszer reformjának előkészítése, a kábítószer-fogyasztás visszaszorítása, a nemzeti lovasprogram előkészítése, továbbá a parlagfümentesség előmozdítása. A legutóbbi ciklusban az Országgyűlés hét eseti bizottságot alakított meg: a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos teendők ellátására, a kábítószer-probléma visszaszorítására tett kormányintézkedések áttekintésére és a további feladatok meghatározására, a tudományos kutatások és fejlesztések előmozdítására, az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtásának felügyeletére, a digitális műsorszolgáltatással kapcsolatos pályázat kiírására és a magyarországi digitális szakadék csökkentésére, továbbá a Nabucco-földgázvezeték megvalósításának előkészítésére.

Vizsgálóbizottságok

Vizsgálóbizottságot az Országgyűlés egy-egy kérdés megvizsgálására hozhat létre, amely rendszerint a kormány (kormányfő vagy a miniszter) felelősségét is felveti. Ezért érthető, hogy az ellenzéki képviselők gyakrabban kezdeményezik vizsgálóbizottság felállítását mint a kormánypártiak. 1990–2010 között összesen 119 vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezték a képviselők. Közülük 86-ot az ellenzéki képviselők, míg a kormány és a kormánypárti képviselők csak 32-őt. A kormánypárti képviselők is legtöbbször a kormány (a miniszterelnök) felelősségét vizsgálnák, de természetesen az előző kormányét, amelynek tagjai immár ellenzékben vannak.

A rendszerváltás utáni első parlamentben mindössze egy bizottság, a volt MSZMP-s lapok Axel Springer általi megvásárlását, és ebben az MSZP szerepét vizsgáló bizottság kezdte meg – és részjelentés benyújtását követően fejezte be – tevékenységét. A Házszabály akkor még a többségi döntéstől tette függővé a vizsgálóbizottság megalakítását, s bár további 23 vizsgálóbizottság létrehozását indítványozták – zömmel ellenzéki – képviselők, egy sem alakult meg.

Az új Hárszabály keretei között az 1994–1998-as ciklusban már 8 vizsgálóbizottság megalakítását határozta el az Országgyűlés. Közülük az adós- és bankkonszolidáció körülményeit vizsgáló bizottság kormánypárti indíttatásra jött létre, míg a többi ellenzéki javaslatra. Ezek a következők: a Budapest Bank állami támogatásának tisztázása; az Egészségbiztosítási Önkormányzat és Pénztár gazdálkodása; a magyar–oroszc államadósság lebontása; az ún. Tocsik-ügy; a volt pártingatlanok sorsa; a Xénia Láz Egyesület ügye.

Az 1998–2002-es ciklusban a Ház asztalára 25 indítvány került. 4 kormánypárti és 2 ellenzéki javaslatot fogadtak el, de ez utóbbi vizsgálóbizottságok tagjait és tisztségviselőit nem választották meg. A bizottságok az alábbi feladatkörben működtek: az előző ciklusban a politikusok titkos megfigyelését vizsgáló; a közbeszerzési törvény érvényesülését vizsgáló; az ún. olajügyek és szervezett bűnözés kapcsolata; a képviselők vagyoni helyzetét vizsgáló bizottság. Végül a 4 bizottság közül 3 nyújtott be jelentést az Országgyűlésnek, ebből 2 került a plénum elé. A politikusok megfigyeléséről szóló jelentést a Ház elfogadta, míg az ún. olajbizottság jelentését elutasította.

A 2002–2006-os ciklusban alakult a legtöbb, összesen 13 vizsgálóbizottság: 9 az ellenzéki, 3 a kormánypárti képviselők, 1 pedig (mindkét oldal támogatásával) az Emberi jogi bizottság kezdeményezésére. Közülük 9 be is fejezte a működését, de 7 esetben jelentéstétel nélkül. A két eredményesen zárult ügy az óvoda- és iskolabezárásokkal kapcsolatos, illetve az M5-ös autópályával összefüggő kormányzati szerep vizsgálata volt.

A 2006–2010-es ciklust a vizsgálóbizottságok működésének hiánya jellemezte, annak ellenére, hogy megalakításukra 17 indítványt nyújtottak be a képviselők. Az Országgyűlés mindössze 3 vizsgálóbizottságot hozott létre, kettőt az ellenzéki, a harmadikat a kormánypárti képviselők kezdeményezésére, de csak egy alakult meg és nyújtott be jelentést a parlamentnek, ez volt az „Együtt-egymásért, Egy-másért Alapítvány működésének nemzetbiztonsági kockázatát vizsgáló bizottság”.

A Hárszabály szerint, ha a képviselők egyötöde vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezi, azt meg kell alakítani. Valójában az Országgyűlés ilyenkor sem mindig alakította meg a vizsgálóbizottságot, mert az erre irányuló javaslatot nem tűzte napirendjére, nem választotta meg az elnökét és a tagjait, vagy az más okból hiúsult meg. E tekintetben különbségek voltak az egyes ciklusok között. Az 1998–2002-es ciklusban egyetlen vizsgálóbizottság sem alakult meg, amelyet az ellenzéki képviselők kezdeményeztek. (Lásd a függelékben található

32. számú táblázatot a vizsgálóbizottságok felállítására irányuló indítványok megoszlásáról.)

A vizsgálóbizottság (és ha feladatai ezt indokoltá teszik az eseti bizottság is) munkájának eredményéről jelentést nyújt be az Országgyűlésnek. Vizsgálóbizottság esetében a Hárszabály tételesen meghatározza, hogy a jelentésnek mit kell tartalmaznia. Az Országgyűlés a jelentést megvitatja, majd dönt arról, hogy azt elfogadja-e vagy sem. Az 1990 óta megalakított 25 vizsgálóbizottság többsége azonban – megegyezés hiányában – jelentés nélkül fejezte be tevékenységét. (Mivel a vizsgálóbizottságoknak rendszerint ugyanannyi kormánypárti tagja van mint ellenzéki, a jelentés elkészítéséhez mindkét oldal egyetértése szükséges.) Összesen 11 jelentés került a Ház elé, s ebből 6-ot fogadott el. A vizsgálóbizottságok tevékenysége a gyakran kudarcral végződő jelentéskészítés, a nyilvánosság előtt zajló, meddőnek tűnő ügyrendi viták, s időnként a bizottságok működésének ellehetetlenülése miatt nem tekinthetők a parlament sikertörténetének.

Abban a határozatban, amellyel az Országgyűlés létrehozza az eseti vagy a vizsgálóbizottságot, meghatározza a feladatait is. Garanciális jelentőségű hárszabályi rendelkezés, hogy az ideiglenes bizottságok létrehozására irányuló határozati javaslatához nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani, amely a bizottság elnevezésére, a vizsgálat tárgyára, illetve a feladatkörébe utalt ügyre vonatkozik. A mindenkori többség így nem tudja megváltoztatni egy módosító indítvánnyal pl. az ellenzéki kezdeményezésű vizsgálóbizottság vizsgálati tárgykörét. A címadás „szabadságával” azonban vissza is lehet élni, például azzal, ha a vizsgálóbizottság elnevezése már megelőlegezi azt a tényállást vagy a felelősség megállapítását, amelyet egyébként csak a vizsgálat eredményeként lehetne megállapítani.

Az 1998–2002-es ciklustól kezdődően a többség javaslatára az országgyűlési határozat konkrét határidőt szabva azt is rögzítette, hogy a bizottságok meddig működjenek. A korábbi formula szerint ugyanis jelentésük benyújtásáig működtek, s így megbízásuk akkor sem járt le, ha ez nem sikerült.

E ciklusból származik az Ügyrendi bizottságnak az a többségi döntéssel hozott hárszabály-értelmezése, amely szerint: „vizsgálóbizottság kiküldésének alapjául szolgáló ... 'bármely kérdés' csak az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, olyan közérdekű kérdés lehet, amely interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel), nem tisztázható.” Ha az Országgyűlés ezt a hárszabály-értelmezést maradéktalanul betartotta volna, aligha alakulhatott volna meg vizsgálóbizottság, hiszen minden kérdés tisztázható interpellációval. A későbbi

ciklusokban ezt az állásfoglalást az Országgyűlés ugyan nem helyezte hatályon kívül, de nem is alkalmazta.

A vizsgálóbizottság tisztségviselője, illetve tagja csak képviselő lehet. Az eseti bizottságnak viszont legfeljebb tagjainak fele lehet nem képviselő. E megoldást a szakmai szempontok erősítése indokolja. Az Országgyűlés azonban ritkán élt ezzel a lehetőséggel. Az eddig működő 17 eseti bizottság közül mindössze a nemzeti lovasprogramot előkészítő eseti bizottságba választott meg olyan tagokat, akik nem voltak képviselők. E bizottsági tagoknak nincs szavazati joguk. Az ideiglenes bizottságokban viselt tisztségért vagy tagságért nem jár díjazás.

Egyéb bizottságok

Az állandó és az ideiglenes bizottságokon kívül időnként *jelölőbizottságok* is alakulnak. Ezekről nem a Hárszabály rendelkezik, hanem külön törvények. Ilyen az alkotmánybírákat jelölő bizottság, illetőleg az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökét jelölő bizottság. Közös vonásuk, hogy olyan közjogi tisztségviselő választását készítik elő, akiknél a jelölés joga is az Országgyűlést illeti meg. (Az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselők többségét, így a miniszterelnököt, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, az ombudsmanokat és a legfőbb ügyészt a köztársasági elnök jelöli.) Az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit jelölő bizottság elnökét, alelnökét és hat tagját az Országgyűlés választja meg, míg az alkotmánybírákat jelölő bizottságba minden frakció egy-egy tagot delegálhat. 1994 óta kialakult gyakorlat szerint az alkotmánybírákat jelölő bizottság üléseit az Országgyűlés elnöke hívja össze és vezeti.

A Hárszabály nem rendelkezik az úgynevezett „parlamentközi vegyes bizottságokról”. Ezek az Országgyűlés és egyes külföldi parlamentek közötti megállapodás alapján alakulnak meg, fele részben magyar, fele részben külföldi képviselőkből, társelnökök vezetésével. Feladataikat és működésük módját a két parlament közötti megállapodás rögzíti. Az előző ciklusokban magyar–ukrán, magyar–oros, magyar–szlovák, magyar–horvát vegyes bizottságok alakultak részben a gazdasági együttműködés, részben a kisebbségekkel kapcsolatos törvényhozás tapasztalatcseréje érdekében. Egyes vegyes bizottságok azonban a megalakulásukat követően érdemi tevékenységet nem végeztek. E vegyes bizottságoknak az lett volna a feladata, hogy az alapszerződésekben foglaltak végrehajtását figyelemmel kísérjék. Esetenként e vegyes bizottságok szerepét a két parlament IPU baráti tagozatainak együttműködése vette át.

Az Országgyűlés jegyzői egyes feladataikat „bizottságként” látják el. Így a titkos szavazásoknál a jegyzők szavazatszámoló bizottságként járnak el. A korelnök és a korjegyzők az alakuló ülésen mandátumvizsgáló bizottságként eljárva vizsgálják meg a képviselők megbízóleveleit.

A bizottsági elnökök értekezlete

A plenáris ülések előkészítésében, a bizottságok munkájának összehangolásában fontos szerep hárul a bizottsági elnökök hetente ülésező értekezletére. Az értekezlet tesz javaslatot a Házbizottságnak, hogy a következő, majd az azt követő plenáris ülésen milyen napirendi pontok szerepeljenek. Valójában itt inkább arról van szó, hogy a bizottsági elnöki értekezlet a bizottsági előkészítés nézőpontjából megerősíti a Házbizottság korábbi ülésén már körvonalazódott ajánlását a plenáris ülések napirendjéről. A bizottsági elnöki értekezlet tesz javaslatot arra is, hogy az Országgyűlés elnöke mely bizottságokat jelölje ki az előterjesztések tárgyalására. A bizottságok elnökei előzetesen megkapják a házelnök tervezetét a kijelölésre, s ezt az értekezleten kiegészíthetik, illetőleg a megváltoztatására is tehetnek javaslatot. Ezeket az Országgyűlés elnöke elfogadja. Mivel az indítványok tárgysorozatba-vételére csak egy bizottság jelölhető ki, esetenként vita alakul ki két bizottság között abban, hogy melyikőjüket illesse e jog. Az egyeztetés színtere a bizottsági elnöki értekezlet. Ha nem tudnak megállapodni, az Országgyűlés elnöke dönt.

Ezeken az értekezleteken beszélnek meg mindazokat a kérdéseket is, amelyek valamennyi bizottság működését érintik. Így például a szakértői és működési költségek elosztását és felhasználását, a nemzetközi kapcsolatokat, a bizottságok internetes honlapjainak kialakítását, az európai uniós egyeztetési eljárásban való közreműködést. A bizottsági elnöki értekezlet esetenként állást foglal a bizottságok működését, eljárását érintő kérdésekben. Ezeket az állásfoglalásokat mind az Országgyűlés elnöke, mind a bizottságok irányadónak tekintik, és munkájuk során alkalmazzák is.

A bizottsági elnöki értekezletet – egymást váltva – az Országgyűlés alelnökei hívják össze és vezetik. Az ülészak első értekezletét az Országgyűlés elnöke tartja. Áttekinti az előző félév fontosabb tapasztalatait a bizottságok működésében, és röviden szól a következő ülészak fontosabb kérdéseiről, amelyekhez a bizottsági elnökök is hozzászólnak.

Az értekezlet napirendi pontjait a főtitkár irányításával a Bizottsági Főosztály készíti elő. (A hivatali előkészítésnek, az előzetese egyeztetésnek is köszönhetően ezek a hétfői plenáris ülés előtt tartott értekezletek igen rövidek.)

Az ülésről emlékeztető készül, amelyet az esetleg távol levő bizottsági elnökök is megkapnak.

A bizottságok működése

A bizottságok működését a Hárszabály 4. fejezetének rendelkezései határozzák meg.

Az állandó bizottságok általában hetente tartanak ülést. A bizottságok a plenáris ülés idején is összeülhetnek, kivéve, amikor az Országgyűlés szavaz. A bizottság ülését a bizottság elnöke, akadályoztatása esetén az alelnök, hívja össze és ő tesz javaslatot az ülés napirendjére is. A plenáris üléshez hasonlóan a bizottsági ülés megnyitását követően is el kell fogadni a napirendet.

A bizottság határozatképességéhez a tagok több mint felének jelen kell lennie. A Hárszabály lehetővé teszi, hogy egy távol lévő bizottsági tag helyettesítésével bízsa meg a bizottság egy másik tagját. A bizottság tanácskozáskéességéhez a bizottsági tagok több mint egyharmadának jelenléte szükséges, de megállapítására csak akkor kerül sor, ha ezt bármelyik bizottsági tag kéri. A frakciók egy-egy szakértőt vihetnek magukkal a bizottság ülésére, s a bizottság engedélyével fel is szólalhatnak a napirend vitájában.

A kormány (illetőleg a minisztériumok) képviselőinek részvétele az egyes napirendi pontok tárgyalása során alapfeltétele a bizottságok munkájának. A miniszter – meghallgatását kivéve – ritkán, az államtitkár gyakrabban jelenik meg a bizottságok ülésén. A törvényjavaslatok tárgyalásánál a tárcát rendszerint főosztályvezető, illetve helyettese, több esetben pedig a szakállamtitkár képviseli. A miniszterek és államtitkárok jogállásáról szóló törvény úgy rendelkezik, hogy a bizottság ülésén a minisztériumot nyilatkozattételre jogosult vezetőnek kell képviselnie.

A bizottságok az egyes kérdések tárgyalására meghívhatják a különböző társadalmi és érdekképviseleti szervezetek vezetőit és a lobbitorvény alapján a lobbistákat is. A bizottságok szakértőket vehetnek igénybe munkájukhoz. A szakértői költségekre 2002-ig évente maximum 22 millió, 2003 és 2005 között 100 millió, 2006-tól 72 millió Ft állt a bizottságok rendelkezésére.

A bizottsági ülések a sajtó számára nyilvánosak. A bizottság állam-, illetve szolgálati titok vagy meghatározott adatok védelme érdekében zárt ülést rendelhet el. Jellemzően zárt üléseken tanácskozik például a Nemzetbiztonsági, illetve a Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság. A bizottságok tanácskozásuk eredményeként állásfoglalást fogadnak el vagy

határozatot hoznak. A bizottság állásfoglalásait a kijelölt előadó ismerteti az Országgyűlés ülésén, ahol a kisebbségi vélemény is elhangzik. A bizottsági ülésekről szó szerinti jegyzőkönyv készül, amelyet az elnök hitelesít. A nyilvános bizottsági ülésekről készült jegyzőkönyveket 2006-tól az Országgyűlés honlapján bárki elolvashatja.

Az ideiglenes bizottságok működésére – ha az Országgyűlés vagy a bizottság másképp nem rendelkezik – az állandó bizottság működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Az eseti és a vizsgálóbizottságok általában ügyrendben határozzák meg működésük szabályait, hogy e kérdések minél kevesebb vitára adhassanak okot tevékenységük során.

Tartalmi és célszerűségi szempontok miatt (például ha ugyanazokat hallgatják meg azonos témában) a bizottságok *együttes* üléseket is tarthatnak.

A bizottsági munka hivatali háttérét a Bizottsági Főosztály biztosítja. Törzskari szervezete elősegíti a állandó és ideiglenes bizottságok tevékenységének összehangolását, biztosítja a működésükhöz szükséges személyi és tárgyi feltételeket, információkat. Minden állandó bizottság mellett legalább egy (gyakrabban két) diplomás munkatárs látja el a titkári feladatokat, továbbá egy titkárnő segíti az elnök és a bizottság munkáját.

A FRAKCIÓK (KÉPVISELŐCSOPORTOK)

A frakciók szerepe

A pártok képviselőcsoportjai (a frakciók) a modern parlamentek alapintézményei. A pártokat éppen az országgyűlési szerepük különbözteti meg más társadalmi szervezetektől. A pártok az Országgyűlésben működő képviselőcsoportjaik révén valósíthatják meg alkotmányos feladatukat, a népakarat közvetítését. A választópolgárok az egyes pártok programját vállaló képviselőjelöltekre szavaznak.

Közjogi nézőpontból a frakciók az Országgyűlés és nem a párt szervei. (E kérdésben az alkotmányjogászok véleménye megoszlik.) A frakciók az Országgyűlésben működnek, a Házsabályban az Országgyűlés határozza meg a megalakulásuk és megszűnésük feltételeit és különböző jogokat is biztosít számukra. Ugyanakkor az Országgyűlés más szerveitől eltérően a frakciókat nem az Országgyűlés, hanem a képviselők egy köre alakítja meg, és a frakciók működésének szabályait az Országgyűlés nem határozza meg. Politikai értelemben a frakciók egyértelműen a pártjukhoz kötődnek, s igaz a mondás,

miszerint a pártnak van frakciója és nem a frakciónak pártja. Jogilag azonban a párt nem utasíthatja saját frakcióját, annak működését más, elsősorban politikai eszközökkel tudja befolyásolni. Ugyanakkor minden parlamenti párt alapszabálya rendelkezik a frakciók szerepéről a párt programjának képviseléről. Az alapszabályok szorosabb vagy lazább intézményes kapcsolatot határoznak meg a párt és frakció között.

A pártok különböző szervezeti megoldásokkal is igyekeznek biztosítani a párt és a frakciók tevékenységének összhangját, azt, hogy a frakciók valóban a párt képviselőcsoportjaként tevékenykedjenek, s jutassák érvényre a párt programját és politikai döntéseit. Különösen azok a pártok, amelyek már átestek vezetési, szervezeti válságokon igyekeztek szigorúbb szervezeti megoldásokkal csökkenteni a párt és a frakció közötti konfliktusok lehetőségét (pl. azzal, hogy a párt elnöke egyben a frakció elnöke vagy vezetője is: FKgP, KDNP). Élesebb politikai konfliktusok kezelésére azonban a szabályok sem bizonyultak elegendőnek, s az ellentétek (amint erre e legtöbb parlamenti ciklusban volt példa) a frakciók megszűnéséhez vezettek.

A pártok parlamenten belüli szervezett tevékenysége az Országgyűlés működésének alapja. A frakciók a politikai véleményformálás, a vélemény egységes képviselésének eszközei. Lehetővé teszik, hogy több száz szétszórt, egyéni vélemény helyett néhány egyértelmű álláspont, vélemény jelenjen meg és ütközzön a parlamenti vitájában. A frakciónszerveződés tehát jelentősen növeli a parlament működésének hatékonyságát, kiszámíthatóságát és a stabilitását. Politológusok véleménye szerint a parlamentáris rendszerek megfelelő működésének feltétele az összetartó, fegyelmezett pártok léte. Különösen igaz ez a kormányzásra.

A frakciók jogait és egymáshoz való viszonyát illetően – más parlamentekhez hasonlóan – az Országgyűlésben is többféle elv érvényesül.

A Házzabály és a parlamenti gyakorlat elismeri a frakciók *egyenjogúságának* elvét, például amikor a Házbizottságban azonos képviselést és azonos értékű szavazatot biztosít a kisebb és a nagyobb frakcióknak. Ez az elv érvényesül az alkotmánybírákat jelölő bizottság összetételében is, amelybe minden frakció egy-egy képviselőt delegálhat. (Nem érvényesült viszont az egyenjogúság elve az 1994–1998-as ciklusban, amikor az Országgyűlés úgy határozott, hogy az Alkotmány-előkészítő bizottság munkájában csak a választásokon bejutott pártok frakciói vehetnek részt, így a ciklus közben alakult Magyar Demokrata Néppárt frakciója ebből kimaradt. A 27/1998-as AB határozatot követően ilyen különbségtétel már nem vállalható.) A 2007 decemberében elfogadott házzabály-módosítás visszaállította azt a rendelkezést, hogy az állandó

bizottságokban bizottságonként a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.

Ugyanilyen fontos az *arányosság* elve is, amely a parlamenten belüli arányokból következik. Ennek alapján kerül sor a parlamenti tisztségek és a bizottsági helyek elosztására. Alapvetően az arányosság elve érvényesül a tárgyalási idő elosztásánál, a frakció működési költségének és hivatali létszámának meghatározásánál is, azzal az eltéréssel, hogy a szabályozás az ellenzéki frakciók javára némileg eltér az arányoktól. A frakciók viszonyában, például a felszólalások sorrendjében vagy a korlátozott számú tisztségek (így a házelnöki tisztség és az alelnöki helyek) betöltésében a frakciók létszámából következő *erősorrend* elve is érvényesül. Ez egyébként az arányosságból is levezethető.

A frakciók megalakítása és megszűnésük

A negyven évig tartó egypártrendszer követően – az addig jellemző megyei képviselői csoportok mellett – az egyéb csoportok megalakításának jogát az Országgyűlés először az 1989 júniusában elfogadott házszabály-módosításban biztosította, de még nem tett különbséget a szakmai vagy más (pl. politikai) alapon szerveződő képviselőcsoportok között. A nyári–kora őszi időközi választásokon az akkori ellenzéki pártok az MDF és az SZDSZ öt képviselője szerzett mandátumot, és élve a lehetőséggel néhány korábbi képviselővel együtt frakciót alakítottak. (Elsőként az Ellenzéki Demokraták csoportját alakította meg hét képviselő, a csoport később az MDF képviselőcsoportjává alakult át.) Addig két képviselőcsoport működött, az MSZMP-é és a függetleneké. A képviselőcsoport megalakításához szükséges minimális létszámot a Házszabály még nem határozta meg.

A többpárti parlament megalakulását elősegítve az Országgyűlés 1990 februárjában a Házszabály újabb módosításával lehetővé tette, hogy az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselői, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők (azaz a függetlenek) legalább 10 fővel állandó képviselőcsoportot (frakciót) hozzanak létre. Ez már egyértelműen a frakcióalakítás jogának deklarálása volt. Az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjának fogalmát és egyes jogosultságait (ezzel közvetett módon a frakcióalakítás jogát) az 1989-es alkotmányreform vezette be, először a magyar alkotmánytörténetben. Később az 1994-es Házszabály csak a pártokhoz tartozó képviselők számára tette lehetővé a frakcióalakítást (a független képviselőknek viszont már nem), továbbá részletezte és pontosabbá tette a frakcióalakítás és a megszűnés szabályait. E

szerint az ugyanazon párthoz tartozó képviselők országgyűlési tevékenységük összehangolására képviselőcsoportot hozhatnak létre. A képviselők szabad elhatározásukból alakítanak frakciót, illetőleg csatlakoznak a frakcióhoz vagy lépnek ki abból. Az ugyanazon párthoz tartozó képviselők csak egy frakciót alakíthatnak. Azt a képviselőt kell a párthoz tartozónak tekinteni, aki a párt tagja vagy a párt támogatásával indult a választáson, vagy olyan független képviselő, akit a frakció felvett tagjai közé. Ez utóbbi alapján előfordulhat, hogy egy frakcióban más, frakciót alakítani nem tudó kis párt képviselője is belép. Erre szinte minden ciklusban volt példa. (A legutóbbi ciklusban a Magyarországi Szociáldemokrata Párt elnöke az MSZP, az egyik kisgazda párt tagja korábban az MDF, a Vállalkozók Pártjának volt elnöke pedig a Fidesz frakciójában tevékenykedik.) A Hárszabály értelmezése alapján azonban a frakció megalakításakor a frakciólétszám minimumának (10, majd 15, most újból 10 képviselőnek), azonos párt tagjának vagy a választásokon induló jelöltjének kell lennie. A képviselő csak egy frakciónak lehet tagja. A frakciók megalakulásának bejelentésére az Országgyűlés alakuló ülésén kerül sor.

Az 1990–94-es ciklusban továbbra is legalább 10 képviselő alakíthatott frakciót. Az 1994-ben elfogadott Hárszabály szerint ehhez már legalább 15 képviselő kellett. A Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) az 1998-as választásokon a szavazatok 5,47%-át szerezte meg, így 14 képviselője jutott be az Országgyűlésben. Mivel nem tudott frakciót alakítani az Alkotmánybírósághoz fordult. Az Alkotmánybíróság a Hárszabály e rendelkezését alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette, mivel megakadályozta a választási küszöböt (5%-ot) átlépő pártot abban, hogy frakciót alakítson.

A frakcióalakítás szabályait az Alkotmánybíróság döntését követően újból rendezni kellett volna a Hárszabályban. Az e tárgyban benyújtott javaslatok azonban sem az 1998–2002-es, sem a 2002–2006-os ciklusban nem kapták meg a szükséges kétharmados támogatást, így a frakcióalakításhoz szükséges létszámról a Hárszabály továbbra sem rendelkezett. Az Ügyrendi bizottság 1998 óta hozott állásfoglalásai azonban nem tartották hárszabályszerűnek a két- vagy háromfős frakcióalakítási kísérleteket. (1990 óta a legkisebb létszámú frakciója az MDF-nek volt a 2002–2006-os ciklusban: 8 fő.)

A mulasztást csak a 2007 decemberében elfogadott hárszabály-módosítás pótolta. E szerint frakciót legalább 10 képviselő alakíthat. De frakciót alkothatnak az ugyanahhoz a párthoz tartozó képviselők is, ha számuk ugyan nem éri el a tizet, de pártjuk listáról szerzett mandátumot, (azaz átlépte az 5%-os küszöböt) feltéve ha közülük mindenki ehhez a képviselőcsoporthoz

csatlakozik. A választási „matematika” alapján a frakciók létszámának alsó határa 9 fő lehet.

Az Alkotmány és a képviselők jogállásáról szóló törvény alapvetően egységesen szabályozza a képviselők jogállását. A frakciókat, illetve vezetőiket azonban meghatározott kollektív jogok, illetőleg „többletjogok” illetik meg. Az Alkotmánynak és más törvényeknek is vannak olyan rendelkezései, amelyek meghatározott jogosultságokat csak a frakcióvezetőknek biztosítanak. A Hárszabály még tovább ment és azon túl, hogy egyes jogosultságokat csak a frakcióvezetőknek biztosít (pl. a napirend előtti felszólalás), bizonyos esetekben (pl. az azonnali kérdéseknél) eltérően szabályozza a frakcióhoz tartozó, illetve a független képviselők jogait. Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatának indokolása szerint az Országgyűlés működésének – a frakciók által biztosított – hatékonysága indokoltta teszi, hogy egyes jogosítványok nem az egyes képviselőket, hanem kifejezetten csak a frakciókat, valamint a vezetőiket illetik meg. (Amint erről később részletesen is szólunk, e különbségeket a legutóbbi hárszabály-módosítás a független képviselők javára lényegesen csökkentette, illetőleg meg is szüntette.)

A képviselő a frakcióból kiléphet, és a frakció is dönthet úgy, hogy valamely tagját kizárja. A kilépett vagy kizárt képviselőt függetlennek kell tekinteni és csak hat hónap elteltével csatlakozhat más képviselőcsoporthoz. Ezt a szigorítást az 1994-es Hárszabály vezette be, mert stabilabbá akarta tenni a frakciókat azzal, hogy megnehezítette a képviselők átülését. Az 1990–1994-es ciklusban ugyanis az átülések, a kilépések, illetőleg a frakció megszűnése miatt 23%-ban változott meg az ülésrend, összesen 54 képviselő hagyta el frakcióját. Voltak olyan ciklusok – így 1990–94-ben, illetve 1998–2002-ben – ahol a leggyakrabban a kormánypárti frakcióból, és voltak olyan ciklusok – így 1994–1998-as, a 2002–2006-os és a 2006–2010-es ciklusban – amikor az ellenzék frakcióiból vált ki a legtöbb képviselő. A frakcióból való kilépések (kizárások), illetőleg az „átülések” gyakorisága ciklusról ciklusra csökkent. (Az átülésekről részletesebb adatok a 8. számú táblázatban találhatóak.)

Egy-egy parlamenti ciklusban új frakciók is alakulhatnak, míg más frakciók megszűnhetnek. Az Országgyűlésben nem csak az a párt alakíthat frakciót, amely indult a választásokon. Ezt olyan párt is megteheti, amely a választások után alakult. Ilyen párt frakciójaként alakult meg 1993-ban a MIÉP, 1995-ben pedig a Magyar Demokrata Néppárt képviselőcsoportja. Az első ciklusban, a Hárszabály átfogó módosításának előkészítése során a frakciók között vita volt abban a kérdésben, hogy elengedhetetlen kritériuma-e a frakcióalakításnak a választásokon történő megmérettetés. Végül elfogadták azt az érvelést, hogy a

jog eszközével nem tanácsos befolyásolni a politikai folyamatokat, a pártalakulásokat és szétválásokat. Az 1994-ben elfogadott Házsabály ezt erősítette meg.

Megszűnik a frakció, ha tagjainak létszáma tíz fő alá csökken, vagy ha a frakció ezt határozatban mondja ki. A frakció volt vezetője a megszűnés tényét köteles haladéktalanul, de legkésőbb három napon belül bejelenteni az Országgyűlés elnökének. (Az Alkotmányügyi bizottság 2008-ban elfogadott és az Országgyűlés által megerősített többségi állásfoglalása szerint a háromnapos határidő a frakció fennmaradását hivatott biztosítani, amennyiben ahhoz új képviselő csatlakozik.) Ha a bejelentést a volt frakcióvezető elmulasztja, az Országgyűlés elnöke hivatalból megállapíthatja a frakció megszűnését.

Kormánypárti és ellenzéki frakciók

A Házsabály használja, de nem definiálja az ellenzéki, illetőleg a kormánypárti frakció (képvisező) fogalmát. Többek között az időkeret meghatározásánál, az azonnali kérdés szabályozásánál, illetve a vizsgálóbizottság elnökéről rendelkezve használja az ellenzék kifejezést. A törvények közül a nemzetbiztonsági törvény úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának elnöke ellenzéki képviselő legyen, a képviselők javadalmazásáról szóló törvény pedig az ellenzéki frakciónak nagyobb dologi keretet biztosít mint a kormánypártiaknak.

Az 1994-es Házsabály előkészítése és vitája során rendszeresen visszatérő téma volt a többség és kisebbség, a kormánypárt és az ellenzék viszonya. A vitában ellenzéki oldalról az is megfogalmazódott, hogy „az ellenzéki” megjelölést csak akkor lehet elfogadni közjogi fogalomként, ha értelmező rendelkezéssel a Házsabály meghatározza annak tartalmát, hiszen az első ciklusban (pl. a kiscgazda frakció(k) megítélésében) ez már okozott problémát. Az értelmező rendelkezésre benyújtott ellenzéki javaslat azonban nem kapott kétharmados támogatást.

Az 1998–2002-es ciklusban volt olyan frakció, amelyet ellenzékinek kellett tekinteni, de parlamenti politizálása, szerepe szerint többnyire kimerítette a kormánypártiság kritériumait. Először a MIÉP frakciójának önmeghatározása (a kormányt kívülről támogató), majd a médiakuratóriumok tagjainak kormánypárti-ellenzéki jelölése kapcsán merült fel konkrét igény a kérdés tisztázására.

Az Alkotmánybíróság a 22/1999. (VI. 30) AB határozatában az azóta is irányadónak tartott közjogi értelmezésre jutott:

„Az Alkotmánybíróság elvi élel szögezi le: a kormánypártiság-ellenzékiesség és az ezen alapuló alkotmányi garanciarendszer megítélése vonatkozásában csak objektív és külső, formális ismérveket alkalmazhat, tekintve, hogy a kormánypárti-ellenzéki jellegnek egyedül csak az az objektív ismérve lehet, hogy egy képviselőcsoport pártja részt vesz-e a Kormányban (kormánykoalícióban) vagy sem. A Hárszabály felhívott rendelkezései szerint is csak a koalíciós szerződés létehez és a de facto kormányzati részvételhez kapcsolható a kormánypártiság. Más, nem formális szempontok tehát itt nem vehetők figyelembe. A kormánykoalíciókat ugyanis nem feltétlenül politikai-ideológiai közelség alapján kötik meg. Elképzelhető pl. nagykoalíció, amikor a politikai paletta két távoli pólusához tartozó párt alkot kormánykoalíciót, míg mindkét párt „mellett” ellenzékben olyan frakciók vannak, amelyek a koalíciót alkotó egyik vagy másik párthoz sokkal közelebb állnak, mint a koalíció pártjai egymáshoz. Az alkotmányi garanciarendszer ezért nem kapcsolható politikai-ideológiai szempontokhoz, hanem kizárólag formális, külső és objektív ismérvekhez.”

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatában egyébként nem „sürgette” a szabályozást:

„Kétségtelen, hogy sem az Alkotmány, sem törvény, sem a Hárszabály a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportokra nézve nem tartalmaz meghatározást, ezeket evidenciaként fogja fel, miként a szembeállítás az Országgyűlés gyakorlatában se jelent alkalmazási problémát.”

A következő vitatott eset a Bajnai-kormány megalakulásának körülménye volt. A kormányból korábban kilépett – így ellenzéki – SZDSZ-frakció tagjai ugyanis a megalakuló kormány programját támogató nyilatkozatot írtak alá. Ezt a másik két ellenzéki frakció a kormányzásban való részvétel objektív ismérvének tekintette. Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 2009 májusában az Alkotmánybíróság fentebb idézett határozatát szó szerint átvéve foglalt állást (20/2006–2010. AIÜB-Ügyr. *általános* érvényű állásfoglalás). Az állásfoglalás konszenzussal született. A bizottság azonban (többségi döntéssel) olyan *eseti* állásfoglalást is elfogadott, amely szerint SZDSZ-frakciója ellenzéki képviselőcsoport, mert nem kötött koalíciós szerződést és de facto a kormányzásban sem vesz részt. (21/2006–2010. AIÜB-Ügyr.)

A Fidesz és a KDNP frakciója indítványozta, hogy az Országgyűlés utasítsa el a bizottság állásfoglalását. Annak két elemét vitatták. Egyrészt azt, hogy az SZDSZ nem kötött koalíciós szerződést, hiszen az írásbeli nyilatkozatok

összessége kvázi koalíciós szerződésnek tekinthető. Másrészt – ugyan minisztert és államtitkárt nem ad a párt – de számos fontos beosztásban tevékenykednek hozzákötött személyek, így de facto részese a kormányzásnak. Az állásfoglalás támogatói viszont azt hangsúlyozták, hogy nem született ténylegesen koalíciós megállapodás a pártok között, így a formális ismérvek nem teljesültek. Végül a Ház többségi döntéssel fenntartotta az eseti állásfoglalást.

Az ellenzéki-kormánypárti kérdés időközönként felmerülő dilemmájára absztrakt válasz nem adható. A státusz azonban számos olyan járulékos kérdést vet fel, ami a parlamenti joggyakorlás fontos elemeit érinti. Ezért indokolt a házsabályrendezés. A közjogi és a politikai aspektusok azonban ez esetben is eltérhetnek egymástól.

A Házsabály a kormánypárti és ellenzéki képviselők (frakciók) számára azonos jogokat és eszközöket biztosít. A parlamenti gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy egyes lehetőségekkel inkább a kormánypárti, másokkal pedig inkább az ellenzéki frakciók (illetőleg képviselőik) élnek. Amikor majd bemutatjuk a törvényalkotást, a parlamenti ellenőrzést és az Országgyűlés működését, utalni fogunk ezekre a különbségekre.

Frakciók 1990-től 2010-ig

Az 1990–1994-es parlamenti ciklus alakuló ülésén 6 frakció (a Magyar Demokrata Fórum, a Szabad Demokraták Szövetsége, a Független Kisgazda Földmunkás és Polgári Párt, a Magyar Szocialista Párt, a Fiatal Demokraták Szövetsége és a Kereszténydemokrata Néppárt) jelentette be megalakulását. Az MDF, az FKgP és a KDNP a kormánykoalíciót alkotó pártok frakciójaként, az SZDSZ, az MSZP és a Fidesz ellenzéki frakcióként. Később az FKgP képviselőcsoportja kettévált (a kormánypárti 33-akra és az „ellenzéki” 12-ekre, majd az utóbbi megszűnt, miután tagjainak száma tíz alá csökkent), a ciklus végére pedig a Magyar Igazság és Élet Pártja hozott létre új frakciót. A további frakcióalakítási kísérletek – pl. a Piac Párté – már nem jártak sikerrel.

Az 1994–1998-as ciklusban ismét ugyanaz a 6 frakció (MSZP, SZDSZ, MDF, FKgP, KDNP, Fidesz, későbbi elnevezéssel: Fidesz – Magyar Polgári Párt) kezdte el munkáját a parlamentben, majd 1996 márciusában – miután egyes képviselők új pártot alakítottak – az MDF-ből kivált a Magyar Demokrata Néppárt képviselőcsoportja. Ezt egy precedensértékű ügyrendi állásfoglalás tette lehetővé: ha több képviselő (pártot alapítva) együtt „válk ki” a frakcióból,

akkor nem kell hat hónapot várniuk, hanem „azonnal” új képviselőcsoportot alakíthatnak. A ciklus végére, 1997 júliusában megszűnt a KDNP frakciója, a kizárt képviselők egy része a Fidesz frakciójához csatlakozott. E ciklusra jellemző sajátosság volt, hogy amíg a két kormánypárti frakció (az MSZP és az SZDSZ) a rendszerváltást követő időszakban egyedülálló módon a képviselői mandátumok több mint kétharmadával rendelkezett, az egyharmados arányt el nem érő ellenzék egy időben 5 frakcióra „tagozódott”. A legjelentősebb változások éppen e frakciókat érintették. Az egyik ellenzéki frakció a ciklus elején szétvált (MDF-re és MDNP-re), a másik (KDNP) a ciklus végére megszűnt, és a ciklus elején még legkisebb ellenzéki frakció, a Fidesz a ciklus végére a legnagyobb létszámú, legerősebb ellenzéki képviselőcsoporttá vált.

Az 1998–2002-es ciklus alakuló ülésén újból 6 frakció jelentette be megalakulását. A koalíciós kormány összetételének megfelelően a Fidesz, az FKgP és az MDF kormánypárti, az MSZP, az SZDSZ és a MIÉP pedig ellenzéki frakcióként. A KDNP e ciklusban már nem jutott be a parlamentbe, így nem alakíthatott frakciót. A MIÉP viszont – immár a választások eredményeként – újból megalakíthatta képviselőcsoportját, miután az Alkotmánybíróság döntése ezt lehetővé tette. A többi 5 parlamenti párt immár a harmadik ciklusban alakította meg képviselőcsoportját. 1990 óta először a ciklus végéig megmaradt az alakuló ülés kori frakciómegoszlás. Nem alakult, de nem is szűnt meg képviselőcsoport, bár az FKgP frakciója – kizárással vagy kilépéssel – tagjai jelentős részét elveszítette a ciklus végére. (A frakció a párt elnökét is kizárta soraiból). A frakcióból kizárt, illetve kilépett képviselők két-, illetve háromfős frakcióalakítási kísérletei nem vezettek eredményre.

A 2002–2006-os ciklus alakuló ülésén már csak 4 képviselőcsoport (2 kormánypárti az MSZP és az SZDSZ, illetőleg 2 ellenzéki, a Fidesz és az MDF) jelentette be megalakulását, és e 4 frakció működött a ciklus végéig. Kizárások, illetőleg kilépések miatt az MDF frakciója a ciklus végére közel egyharmadára csökkent, de egy ügyrendi állásfoglalás megerősítette a frakció létét. A rendszerváltást követő időszakban e kormánynak volt a legszerényebb többsége a parlamentben, mindössze tízzel több képviselője volt, mint az ellenzéknek. Új frakció megalakítására a képviselők ebben a ciklusban nem tettek kísérletet.

A 2006–2010-es ciklus alakuló ülésén 5 frakció jelentette be megalakulását 2 kormánypárti (MSZP, SZDSZ) és 3 ellenzéki (Fidesz, KDNP, MDF) frakció. Bár a KDNP a választásokon közös jelölteket és közös listát állított a Fidesszel, az Országgyűlésben önálló képviselőcsoportot alakított. 2008. április 30-án az SZDSZ kilépett a kormányból, így képviselőcsoportja ellenzéki frakcióvá vált. 2009 márciusával megszűnt az MDF 1990 óta folyamatosan működő frakciója.

A frakciók közül az MSZP és a KDNP nem veszített mandátumot kizárás, illetőleg kilépés miatt. Új frakció megalakítására ebben a ciklusban sem tettek kísérletet a képviselők.

A képviselőcsoportokon belüli, illetőleg közötti változások (a kilépések, kizárások, átülések, illetőleg a frakció megszűnése vagy alakulása) ciklusról ciklusra csökkenő tendenciát mutatnak. Amíg az első ciklusban összesen 104 képviselőt érintett, addig a második ciklusban már csak 82-öt, a harmadikban 32-öt, a negyedik ciklusban 35-öt, az ötödik ciklusban pedig 17 képviselőt. (Lásd a 8. számú táblázatot.)

A frakciók és vezetőik feladata, jogosultságai

A frakciók és vezetőik feladatait, jogosultságait az Alkotmány, más törvények és a Hárszabály különböző fejezeteiben található rendelkezések határozzák meg. A Hárszabály az Országgyűlés feladataival, működésével összefüggő jogosultságaikról rendelkezik, míg az Alkotmányban és a törvényekben más szervezetekkel, intézményekkel kapcsolatos feladatok, jogosultságok találhatóak. A Hárszabály a frakcióalakítás célját a képviselők országgyűlési tevékenységének összehangolásában határozza meg. A frakciók feladatai (jogosultságai) is alapvetően ezt szolgálják. A modern parlamentekben az egyéni képviselői jogok nem érvényesülnek korlátlanul. Ez ugyanis jelentősen megnehezítené a hatékony törvényalkotói munkát és a hatékony kormánypárti, illetőleg ellenzéki föllépést.

A plenáris (és bizottsági) vitában a képviselőcsoportok általában politikailag egységesen lépnek fel. A törvényjavaslatok és más indítványok támogatásáról vagy elutasításáról a frakciók állást foglalnak és tagjaiktól többnyire ennek megfelelő szavazást várnak el. A frakciófegyelmet különböző módon biztosítják. (Erről részletesebben „A törvényalkotás” című fejezetben szólnunk.)

A frakcióknak és vezetőiknek meghatározó szerepük van a parlamenti munka számos fontos kérdésében. Ilyen például a parlamenti tisztségviselők és a bizottságok tagjainak jelölése, az Országgyűlés munkarendjének meghatározása, a plenáris ülések napirendjének kialakítása. A képviselők a frakciók delegáltjaiként vesznek részt a parlamenti bizottságok munkájában. A plenáris ülés vitáinak szabályai is a frakciótagolásra épülnek, miszerint mindig más frakcióhoz tartozó képviselőnek kell szót adni, kormánypárti-ellenzéki

változó sorrendben, illetőleg a limitált vitáknál képviselőcsoportonként egy-egy képviselő szólhat fel.

A frakcióvezető feladata, hogy a képviselőcsoport véleményét különböző fórumokon képviselje, fontos kérdésekben ismertesse a frakció álláspontját a plenáris üléseken, intézze a frakció ügyeit, illetve biztosítsa a képviselők jelenlétét az Országgyűlés ülésein. Különösen fontos ez a kormánypárti képviselők esetében, mivel legtöbbször az ő szavazatukon múlik a napirend, az interpellációra adott válaszok, a törvényjavaslatok és más indítványok elfogadása.

A frakcióvezetők számára a Hárszabály jelentős jogosítványokat biztosít. Így például szavazati joggal tagjai a Házbizottságnak, felszólalhatnak napirend előtt, javaslatot tehetnek a bizottságok által elutasított indítványok tárgysorozatba-vételére, megjelölhetik azokat a képviselőket, akik azonnali kérdéseket tesznek fel stb. Az Alkotmány szerint az Országgyűlés feloszlata előtt a frakcióvezetők véleményét is ki kell kérni.

A frakciók hatáskörébe tartozó döntésekről a frakcióvezető bejelentése az irányadó. Az Ügyrendi bizottságnak az Országgyűlés által is megerősített állásfoglalása szerint az Országgyűlés elnöke ezt nem bírálhatja felül, csak annak hárszabályszerűségét (formáját) vizsgálhatja.

A frakciók jogosultságai nem korlátozódnak az Országgyűlés működésére. Jelentős a szerepük a „médiatestületek” megalakításában. Ők jelölik az Országos Rádió és Televízió Testület tagjait, a közszolgálati televíziókat és rádiót működtető közalapítványok kuratóriumainak elnökségeit és ellenőrző testületeit, a Magyar Távíratí Iroda Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testületének elnökét és egy tagját is, valamint a Felügyelő Bizottság elnökét és tagját.

A frakcióvezetők is tagjai a rendkívüli állapot idején megalakuló Honvédelmi Tanácsnak. Ők jelölik ki a pártok működését segítő alapítványok kezelő szervének tagjait is. (Az 1990 és 2010 között megválasztott frakcióvezetők névsora az 6. számú táblázatban található.)

A frakciók szervezete és működése

A frakciókról a Hárszabály önálló fejezetben rendelkezik. A szabályozás azonban csak a legfontosabb, garanciális jelentőségű kérdésekre tér ki: a frakció megalakítására, megszűnésére és gazdálkodására. Rendelkezik arról is, hogy a

frakció tagjai sorából vezetőt választ, illetve más, közös ügyeket intéző vezetőt is választhat. Ha a frakcióvezető akadályoztatva van, jogait a helyettese gyakorolja.

A frakciók szervezetének és a működésének részletes szabályait a frakció által elfogadott Alapszabály vagy Szabályzat határozza meg. A frakciószabályzatok nem jogi normák, de azáltal, hogy meghatározzák a képviselőcsoportok működését, szervezetét, befolyásolják a frakciótagok jogainak gyakorlását, lehetőségeit.

A plenáris és bizottsági ülésektől eltérően a frakciók a nyilvánosság kizárásával tanácskoznak. A frakcióüléseken készülnek fel a plenáris ülésekre, itt határozzák meg a különböző parlamenti témákban képviselt álláspontjukat és vitatják meg a szervezeti és a személyi ügyeiket.

A nagyobb frakciók a bizottsági tagozódáshoz is igazodó munkacsoportokban, illetve kabinetekben dolgozzák fel a parlamenti előterjesztéseket, készítik el, illetve egyeztetik a módosító javaslataikat és készülnek fel a bizottsági ülésekre.

A 2002–2006-os ciklusban, amikor 25 állandó bizottság működött, az MSZP frakciója 18 munkacsoportot, a Fidesz frakciója pedig 13 kabinetet hozott létre. A legutóbbi ciklusban a 18 állandó bizottságra is figyelemmel az MSZP előbb 13 majd újból 18 munkacsoportot hozott létre, a Fidesz és a KDNP frakciója pedig 8 közös (a KDNP által is delegált képviselőkből álló) kabinetben szervezte meg a munkáját. A kisebb frakciókban egy képviselő rendszerint több szakterületet gondoz. A frakciók munkáját szakértők segítik.

A frakció az a keret, ahol a parlamenti tudást, a törvényalkotás, a bizottsági és képviselői munka tapasztalatait átörökítik, „megtanítják” az új képviselőknek a módszereket és a technikákat. A ciklusról ciklusra újra alakuló frakciók így folyamatosan építhetik (létszámukban ugyan választásonként változó) hivatali és szakértői háttérüket.

A képviselők tiszteletdíjáról és költségtérítéséről szóló törvény tekintetbe veszi, hogy a képviselők a frakciók tagjaként vesznek részt az Országgyűlés munkájában. Ezért a frakciók számára biztosítja a működésükhöz szükséges költségeket, a hivatali háttér kiépítésének és a szakértők igénybevételeének anyagi feltételeit, mégpedig úgy, hogy a független képviselők, illetőleg az ellenzéki frakciók többet kapnak, mint a kormánypárti frakciók. A törvény szerint ez az összeg 25 képviselő alapdíjának, valamint – képviselőnként – a kormánypártok esetében az évi alapdíj 30%-ának, az ellenzéki pártok esetében a 60%-ának felel meg. A frakciók működési költsége 2009-ben összesen 836,9 millió Ft volt. A frakciók, valamint a képviselők számára az Országgyűlés

Hivatala az Országházban, illetve az Országgyűlés Irodaházában irodahelyiséget (berendezést, felszerelést) köteles biztosítani. Itt dolgoznak a frakcióirodák munkatársai is. A hivatali feladatokra a frakció létszáma alapján a képviselői alapdíj 25%-ának megfelelő ellátási keretet használhatnak fel. Ez 2009-ben 268,5 millió Ft volt. A frakciók működési költségeit az Országgyűlés költségvetésén belül, elkülönítve kell biztosítani. (A frakciók 1991 és 2009 közötti működési költségeinek alakulásáról a 9. számú táblázat ad áttekintést.)

A frakcióvezetőket és meghatározott számban helyetteseiket e tevékenységükért pótdíj illeti meg. (Ennek mértékét lásd „A képviselők javadalmazása” című résznél.)

A csoportok

Az 1989. júniusi házszabály-módosítás – amint erre már utaltunk – a képviselők számára lehetővé tette a csoportalakítást, akár a pártpolitikai alapon szerveződő frakció, akár a szakmai csoport megalakulását. Az 1990. februári házszabály-módosítás, majd az 1994-es új Házszabály a frakcióalakítás mellett továbbra is biztosította a csoportalakítás jogát.

E szerint a képviselői tevékenységgel összefüggő célra a képviselők más (pl. szakmai, területi) csoportot is kialakíthatnak. Ezek azonban nem rendelkeznek a frakciókat megillető jogokkal. E csoportokat a közös fellépésre, az „összetartozás” kifejezésére hozzák létre. Tevékenységüket a Házszabály nem szabályozza és külön jogokat sem biztosít számukra. (Nincs több joguk, tehát mint ami egy képviselőt is megillet.) Éppen ezért a Házszabály nem is rögzíti, hogy hány képviselő alakíthat csoportot. Működésük lényegében kívül esik az Országgyűlés – Házszabályban rögzített – tárgyalási, döntés-előkészítési, törvényalkotási mechanizmusán. Ettől függetlenül politikai vagy szakmai „súlyuk” esetenként jelentős lehet. A területi és szakmai jellegű csoportokban főleg az első ciklusban még együtt tevékenykedtek a különböző frakcióhoz tartozó képviselők.

Legtöbb ilyen csoport (összesen 18) az 1990–1994-es ciklusban alakult. Így többek között a nemzetiségi képviselők, az állatorvos, illetve a pedagógus képviselők csoportja, a képviselők „józan élet” csoportja, a képviselők ’56-os köre, a politikai okból szabadságvesztést szenvedett képviselők csoportja, a gyermek- és ifjúsági csoport, a képviselők családcsoportja, illetőleg különböző regionális és megyei csoportok. (Az MDF-en belüli Monopoly-csoportból alakult meg ciklus végén a Piac Párt, de frakciót már nem tudtak létrehozni.) A

későbbi ciklusokban már csak egy-két csoport szerveződött. 1998-tól már csak olyan csoportok alakultak, amelyekben vagy csak kormánypárti vagy csak ellenzéki képviselők tevékenykedtek. A csoportalakításra időnként kényszerű okok miatt került sor, például mert a javasolt bizottságot, illetve vizsgálóbizottságot az Országgyűlés nem alakította meg, mert a képviselők nem tudtak vagy nem akartak frakciót (vagy ennek előfeltételeként pártot) alakítani. Az előbbiekre példa, amikor az ellenzéki képviselők 2001-ben megalakították a miniszterelnök felelősségének kivizsgálására alakult országgyűlési tényfeltáró munkacsoportot, mivel indítványukat vizsgálóbizottság létrehozására a kormánytöbbség elutasította. Az utóbbi okra példa az 1990–1994-es ciklusban az Országgyűlési Képviselők Független Kisgazdapárti csoportjának megalakítása is, amely azért jött létre, mert a kisebbik kisgazdafrakció létszáma 10 alá csökkent, így megszűnt. Az 1994–1998-as ciklusban a megszűnt KDNP-frakció képviselői alakítottak csoportot. A legutóbbi ciklusban pedig az MDF-ből kizárt képviselők „Nemzeti Fórum” elnevezéssel alakítottak csoportot. A 2006–2010-es ciklus alakuló ülése előtt a Fidesz és a KDNP frakciója a Hárszabály e rendelkezése alapján hozott létre közös csoportot „Magyar Szolidaritás Szövetség” elnevezéssel. Ezt követően a Fidesz frakciójának 5 tagja megalakította a kisgazda-képviselők csoportját. 2009 októberében 8 különböző frakcióba tartozó és független képviselő megalakította a „Magyar Országgyűlés a kerékpárosokért” képviselői munkacsoportot.

A csoportalakítási szándék ciklusról ciklusra csökken. A két oldal frakciói közötti „átjárás” egyre nehezebbé vált, egyre ritkábban vállalkoztak a különböző frakciókhoz tartozó képviselők arra, hogy közösen hozzanak létre szakmai vagy területi csoportokat. De közrejátszik ebben az is, hogy csoportnak nincsenek parlamenti jogosultságai, eszközei. (Az 1990 és 2010 között bejelentett csoportok jegyzéke a 10. számú táblázatban található.)

A független képviselők

Az Országgyűlésben függetlennek kell tekinteni azokat a képviselőket, akik nem csatlakoznak valamely frakcióhoz. Közöttük lehetnek olyanok, akik a választásokon független képviselőként indultak, de lehetnek olyanok is, akik valamely párt jelöltjeként szereztek mandátumot. Az utóbbiak természetesen képviselhetik a pártjukat az Országgyűlésben és parlamenti munkájukat ennek jegyében szervezhetik meg.

A „függetlenség” az Országgyűlés gyakorlatában tehát elsősorban nem a politikai jellegre utaló minősítés, hanem „ténykérdés”: a képviselő tagja-e egy frakciónak vagy nem. (Volt olyan képviselő is, aki a választásokon „független” jelöltként indult, mégis belépett valamelyik párt képviselőcsoportjába.) A Hárszabály értelmében független képviselőnek kell tekinteni azt is, aki kilépett a frakcióból, vagy akit a frakció kizárt tagjai sorából. Más képviselőcsoporthoz csak hat hónap elteltével csatlakozhat. Ha azonban a frakció megszűnése miatt váltak függetlenné a képviselők, várakozási idő nélkül csatlakozhatnak más frakcióhoz.

Mivel a választási rendszer jellege miatt szinte kizárólag a pártok jelöltjei vagy az általuk támogatott jelöltek szereznek mandátumot, az alakuló ülésen alig van független képviselő az Országgyűlésben. Érhető módon a legtöbb 1990-ben volt, összesen 7. De már 1994-ben és 1998-ban csak 1-1, 2002-ben egy sem, még 2006-ban újból 1 független képviselő foglalt helyet az Országgyűlés üléstermében. Tipikus ugyanakkor az is, hogy a ciklus végére számuk többszörösére nő, a frakciókból való kilépések és kizárások miatt. 1994-ben 28, 1998-ban 22, 2002-ben 20, 2006-ban 11, 2010-ben pedig 15. (A részletesebb adatok a 7. számú táblázatban találhatóak.) A független képviselők jelentős része, a ciklus végére már valamelyik kisebb, frakciót alakítani nem tudó párt képviselője. Így pl. 1994 márciusában a 28 független képviselő közül 27 képviselő összesen 10 kisebb párt elnöke vagy tagja volt.) A ciklus eleji és végi adat azonban nem ad teljes képet a függetlenekről, hiszen a ciklus alatt számuk, a frakcióból való kilépések és kizárások miatt, folyamatosan változik. (Így pl. az 1994–1998-as ciklusban volt olyan időszak, amikor a képviselők közel 10%-a, 37 képviselő volt független.)

A független képviselők 1990-től soha nem alakítottak frakciót az Országgyűlésben, bár a Hárszabály ezt 1989 és 1994 között egyébként lehetővé tette. Az 1994-ben elfogadott Hárszabály már módot sem adott erre, abból a megfontolásból kiindulva, hogy a függetlenek egymástól is függetlenek. Az 1990–1994-es ciklusban a független képviselők csoportja a technikai ügyekre korlátozódó együttműködés keretében szolgált. (Ha egy-egy vitában állítottak is vezérszónokot, az többnyire a saját véleményét mondta el.)

A független képviselőket a Hárszabály egyes intézményei az ellenzéki képviselőkkel azonos módon veszik számba. Például a tárgyalási időkeret elosztásánál az ellenzéki képviselők közé kell számítani őket. A paritásos bizottságokban szintén az ellenzéki oldalhoz számíthatódnak. Az ülésteremben hagyományosan az ellenzéki oldalon, annak legszélén foglalnak helyet.

A független képviselők megbízottat választhatnak maguk közül, hogy meghatározott ügyekben eljárjon. Azonban a független képviselők megbízottja 1994 óta már nem tagja a Házbizottságnak és 2000 januárjától pótdíj sem illeti meg.

A frakciók működési költségéhez hasonlóan a független képviselőknek is jár az alapdíj 75%-a igénybevételeire, a hivatali feladatok ellátására pedig 25%-ának megfelelő ellátásra jogosultak.

A következő fejezetben bemutatjuk, hogy a 2007 decemberében elfogadott házszabály-módosítás a korábbi hátrányokat megszüntetve már ugyanazokat a jogosítványokat biztosítja a független képviselők számára is, mint amelyekkel addig csak a frakciókhoz tartozó képviselők élhettek, ha legalább 10 képviselő támogatását bírják. (A kisebbségi kormányzás érdekes hozadéka volt, hogy a rendszerváltást követően először kapott miniszteri tárcát egy független képviselő (Gyenesei István), míg egy másik független képviselő (Császár Antal) kormány megbízott lett.)

A KÉPVISELŐK

A képviselők jogállása

Az Alkotmány leszögezi: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

A modern képviseleti rendszerek nem ismerik a képviselők visszahívásának intézményét. A képviselők jogállásának alapja Magyarországon is a *szabad mandátum*. Megválasztásuk után a képviselők jogilag függetlenné válnak választóiktól. Nem lehet utasítani, beszámoltatni és tevékenységük vagy szavazataik miatt visszahívni őket. A parlamentben állásfoglalásukat szabadon, lelkiismeretük és meggyőződésük szerint alakítják ki, és ennek megfelelően szavaznak. Megbízatásuk során az egész népet képviselik. Ezért írja elő az Alkotmány: tevékenységüket a köz érdekében végzik.

Mindez egyáltalán nem azt jelenti, hogy velük szemben ne lehetne politikai és erkölcsi elvárásokat megfogalmazni, de ezeket a jog eszközeivel nem lehet kikényszeríteni. A képviselők társadalmi ellenőrzését a választópolgárokkal való kapcsolattartás és a viszonylag rövid megbízatási idő biztosítja, amely megköveteli, hogy a képviselő folyamatosan bizonyítsa alkalmasságát a

tisztségre. A képviselőt politikai jellegű kapcsolat fűzi választóihoz. Az iránta tanúsított bizalom vagy annak hiánya azonban csak a következő választások során mérettetik meg. A képviselő autonómiáját a szabad mandátum elve, az összeférhetetlenség intézménye és a mentelmi jog biztosítja.

A szabad mandátum elve azt is jelenti, hogy a képviselő jogi értelemben pártjától is független, jogi eszközökkel nem kényszeríthető a párt véleményének képviseletére és nem kötelezhető engedelmisségi nyilatkozatra. A képviselők legitimitása a megválasztásához, és nem a párthoz kötődik – mondta ki az Alkotmánybíróság.

A képviselők döntő többsége ugyanakkor – szabad elhatározásból – valamelyik párt képviselőcsoportjának a tagja. A képviselői mandátumot is valamelyik párt (vagy pártok) jelöltjeként vagy támogatásával nyerték el. Az Országgyűlésben is elsősorban pártjuk programját képviselik. Politikai értelemben tehát kötött mandátumról is beszélhetünk. A képviselő a parlamenti munka gyakorlatában sok tekintetben függ frakciójától. Például, hogy milyen parlamenti tisztséget tölthet be, milyen bizottságokban tevékenykedik, milyen parlamenti feladatokat kap.

A „pártelv” a magyar Országgyűlésben is meghatározza a parlament politikai struktúráját, a képviselők tevékenységét és szerepfelfogását. Ha azonban egy képviselő kilép a frakcióból vagy a képviselőcsoport zárja ki soraiból, mandátumáról nem kell lemondania, erre jogilag nem kötelezhető. Más kérdés, hogy ha egy listán megválasztott képviselő kilép a frakciójából, a frakció kimondva vagy kimondatlanul elvárja, hogy adja vissza a mandátumát. A képviselők azonban e morális vagy politikai elvárásnak rendszerint nem tesznek eleget. Csak az első ciklusban volt példa arra, hogy a Fidesz frakciójából kilépő 3 képviselő mandátumáról is lemondott.

A képviselők mandátumukat különböző módon, egyéni választókerületben vagy (megyei, illetőleg országos) listán nyerhetik el, de jogaik és kötelességeik azonosak. Ez az egyenlő mandátum elvéből következik.

Az Alkotmány és a képviselők jogállásáról szóló törvény alapvetően egységesen szabályozza a képviselők jogállását. A frakciók megalakításánál már szóltunk arról, hogy az Alkotmány, más törvények és a Hárszabály meghatározott jogosultságokat csak a frakcióvezetőknek biztosítanak. A Hárszabály bizonyos esetekben pedig eltérően szabályozta a frakcióhoz tartozó képviselők, illetve a független képviselők jogosultságait.

A legutóbbi hárszabály-módosítás egyik célja az volt, hogy több területen megszüntesse a frakcióhoz tartozó és a független képviselők jogosultságai

között korábban fennálló különbségeket. Rendezte a független képviselők bizottsági tagságát, lehetővé tette a paritásos bizottságokba történő megválasztásukat és a limitált viták esetében (azaz amikor frakciónként csak egy-egy képviselő szólalhat fel) biztosítja, hogy az elsőként jelentkező független képviselő is kifejtthesse véleményét.

A képviselői jogegyenlőségből következően minden országgyűlési képviselő számára biztosítani kell, hogy felszólalhasson az Országgyűlés plenáris ülésén, tagja lehessen bizottságnak, és frakciót alakíthasson.

A jogok többsége minden képviselőt egyénileg is megillet (így pl. a törvényjavaslatot nyújthat be, interpellálhat, felszólalhat a vitában), de vannak olyan jogok, amelyekkel több képviselő csak együttesen élhet.

Amikor az 1994-es Hárszabály legalább 15 képviselőt követelt meg a frakcióalakításhoz, ezzel összhangban legalább 15 képviselőhöz kötötte az egyes képviselői jogok gyakorlását, így például a napirend módosításának, a vita lezárásának, illetőleg a Hárszabályban előírt minimális időkeret megállapításának kezdeményezését. A Hárszabály módosítása a frakcióalakítás új szabályaival összhangban e jogosultságok gyakorlását már csak 10 képviselőhöz köti. Gyakori „küszöbszám” még a képviselők egyötöde. Legalább ilyen arány szükséges pl. a bizalmatlansági indítvány benyújtásához, a kötelezően létrehozandó vizsgálóbizottsági kezdeményezéshez, a rendkívüli ülésszak vagy ülés összehívásának kezdeményezéséhez, a politikai vita kezdeményezéséhez. A sürgős tárgyalás indítványozásához, illetve (az Alkotmány szerint) a köztársasági elnök jelöléséhez viszont 50 képviselő kell.

A képviselők jogait és kötelességeit alapvetően két csoportba lehet sorolni. Az első csoportba az Országgyűlés feladataival, működésével kapcsolatos jogok, illetve kötelezettségek tartoznak. Ilyen például a plenáris üléseken való részvétel, a beszédjog, amelynek alapja a képviselői szólásszabadság, a törvénykezdeményezési, indítványtételi jog, a szavazáshoz való jog, a parlamenti tisztségek viselésének joga, a bizottságokban való részvétel joga, a képviselőcsoport alakításának joga, illetőleg a tájékoztatáshoz való jog.

A második csoportba azok a jogok, illetve kötelezettségek tartoznak, amelyek a zavartalan parlamenti munka előfeltételeit biztosítják. E körbe sorolható a mentelmi jog, az összeférhetetlenség és a javadalmazáshoz, a különböző juttatásokhoz való jogok.

A képviselő alapvető joga és egyben kötelessége is, hogy kezdeményezően részt vegyen az Országgyűlés munkájában és elősegítse annak működését.

Igazolatlan távolmaradását az Országgyűlés üléseiről egy meghatározott mérték felett (ez a szavazások több mint egyharmada) a tiszteletdíj arányos részének megvonásával büntetik. Erre ritkán kerül sor, a legutóbbi ciklusban mindössze 10 alkalommal. A hiányzás ténye, gyakorisága közérdekű adat, ezért nyilvános és megismerhető.

A képviselők jogait személyesen gyakorolják (pl. a szavazás), kivétel ez alól a bizottsági ülés, ahol a távol lévő képviselő helyettesítési megbízást adhat egy másik bizottsági tagnak.

A képviselőknek be kell tartaniuk a Hárszabály tárgyalásra és a fegyelemre vonatkozó rendelkezéseit is. Kötelesek vagyonyilatkozatot tenni, bejelenteni keresőfoglalkozásaikat, betartani az összeférhetlenségi szabályokat, és jelezniük kell, ha mentelmi jogukat megsértették.

A képviselőkkel szemben fontos elvárás, hogy folyamatosan kapcsolatot tartsanak választóikkal, vegyék figyelembe véleményüket és lehetőség szerint képviseljék érdekeiket. Ezért lakossági fórumokon vesznek részt, fogadóórákat tartanak, levélben, e-mailen válaszolnak választóik megkeresésére. A képviselők egyébként nemcsak választóikat (azaz a választójoggal rendelkezőket), hanem az egész lakosságot képviselik.

Az országgyűlési képviselők jogállásáról a többször módosított 1990. évi LV. törvény rendelkezik.

A képviselők megbízásának kezdete és megszűnése

A képviselő mandátuma a választóktól ered, a választópolgárok akaratnyilvánítása hozza létre. A megbízás a megválasztással keletkezik, ezért a mentelmi jog, a tiszteletdíj a választás napjától illeti meg a képviselőt. (A képviselői megbízás tehát nem az Országgyűlés alakuló ülésével kezdődik, hanem már korábban.) A képviselői mandátum azonban csak a megbízólevél átadásával, a mandátum igazolásával, az Országgyűlés előtti eskütétel, illetve az esküokmány aláírásával válik teljessé. A képviselő csak ezt követően gyakorolhatja képviselői jogait (felszólalhat és szavazhat). További feltétel még, hogy vagyonyilatkozatot tegyen és szüntesse meg az összeférhetlenséget.

A képviselők mandátumának igazolása az Országgyűlés megalakulásának alkotmányos feltétele. A mandátumigazolás olyan *formális* eljárás, amelynek során a hatáskörrel rendelkező bizottság megvizsgálja a képviselők megbízólevelének szabályszerűségét, majd jelentése alapján az Országgyűlés

igazolja a képviselő mandátumát. A vizsgálat tehát nem a választás törvényes voltára, érvényességére irányul, ez ugyanis a választási szervek, illetve a bíróságok feladata. (Ezért nehezen értelmezhető, ha egy képviselő „nem”-mel szavaz a mandátumigazolás során.) Az Országgyűlés köteles létrehozni mandátumvizsgálattal foglalkozó bizottságot. E feladatokat a Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság látja el, amelybe ugyanannyi ellenzéki, mint kormánypárti képviselőt választ meg az Országgyűlés. E bizottság azonban csak a ciklus közben keletkezett képviselői mandátumokat vizsgálja meg. Az első ciklusban 26, a másodikban 16, a harmadikban 11, a negyedikben 26, a jelenlegi ciklusban pedig 21, azaz húsz év alatt összesen 100 mandátumigazolást végzett. Ezzel szemben az alakuló ülésen a korelnökökből és a korjegyzőkből álló bizottság, a sajátjaikon kívül az összes megválasztott képviselő (közel 380) mandátumát megvizsgálja.

A képviselő megbízatása *megszűnik*:

- az Országgyűlés működésének befejezésével (azaz az új Országgyűlés megalakulásával),
- lemondással (amelynek érvényességéhez nem kell az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata),
- a képviselő halálával,
- a választójog elvesztésével,
- az összeférhetlenség kimondásával (ha ezt a képviselő nem szünteti meg).

Összeférhetlenség miatt meg kell szüntetni annak a képviselőnek a mandátumát,

- akít a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltottak,
- akít szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztés büntetésre ítélték,
- akinek az állammal szemben köztartozása van és azt a törvényben előírt határideig nem rendezti,
- akinek kényszergyógykezelését a bíróság jogerősen elrendeli.

Összeférhetlenség miatt szűnik meg a mandátuma annak a képviselőnek is, aki a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot 30 napon belül nem szüntette meg (illetőleg azt nem kezdeményezte), továbbá, ha az Országgyűlés által megállapított összeférhetlenséget 5 napon belül nem szüntette meg.

A képviselő megbízatása legtöbbször természetesen azért szűnik meg, mert az Országgyűlés befejezte négyéves működését. Második leggyakoribb ok a

képviselő lemondása (erre 1990 óta 76 alkalommal került sor), a harmadik sajnós a képviselő halála (34 képviselő hunyt el). A választójog elvesztése (gondnokság alá helyezés) miatt egy képviselő mandátuma szűnt meg. Összeférhetetlenség kimondása miatt azonban még nem szűnt meg képviselő megbízatása.

Sem a frakció, sem a párt nem szüntetheti meg a képviselő megbízatását. Az előzetesen aláírt lemondónyilatkozat, ha azt a képviselő a benyújtás esetén vitatja, közjogilag nem érvényesíthető. (Így foglalt állást a Ház 1995-ben a Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság jelentését elfogadva, Kapronczai Mihály kispap képviselő ügyében.)

Ha a képviselő megbízatása ciklus közben szűnt meg, pótolni kell őt. Egyéni választókerület esetében az Országos Választási Bizottság időközi választást tűz ki, listás mandátum esetén a párt elnöke 30 napon belül megnevezi az új képviselőt. Mivel időközi választást az általános választások évében augusztus 31-ig nem lehet kiírni, így fordulhatott elő, hogy az 1990–1994-es ciklusban 1, az 1994–1998-as ciklusban 5, az 1998–2002-es ciklusban 2, a 2002–2006-os ciklusban 1, a 2006–2010-es ciklusban pedig 2 megüresedett képviselői mandátum betöltésére a ciklus végéig már nem került sor.

A képviselők tájékoztatását elősegítő jogok

A képviselők csak akkor tudják jól ellátni feladataikat, ha tájékozottak, rendelkeznek mindazokkal az ismeretekkel, információkkal, amelyek munkájukhoz szükségesek. A képviselők jogállásáról szóló törvény, illetőleg a Hárszabály ezt kétféle módon segíti elő. Egyrészt arra kötelezi az állami szerveket, hogy támogassák a képviselőket megbízatásuk ellátásában, adják meg részükre a szükséges felvilágosítást, másrészt a képviselők jogaként fogalmazzák meg a különböző közintézményekbe való bejutást, illetve a dokumentumokhoz való hozzáférést, továbbá az ezzel kapcsolatos szolgáltatásokat. A képviselők információs jogának Alkotmányban biztosított fontos eszköze az interpelláció és a kérdés. A címzettek válaszadási kötelezettsége e jog hatékony gyakorlásának garanciáját teremti meg. (Az interpellációval és a kérdéssel majd részletesebben foglalkozunk, amikor a parlamenti ellenőrzés különböző formáit tárgyaljuk.) A Hárszabály rendelkezése szerint az Országgyűléshez érkező beadványokat a képviselők bármikor megtekinthetik. A képviselők e jogukkal nem élnek, igaz ennek gyakorlata sem alakult ki.

A képviselők munkáját, tájékozottságát az Országgyűlés Irodaházában működő *Képviselői Tájékoztató Központ* is segíti. Feladata, hogy a parlamenti munkával kapcsolatos információkkal, dokumentumokkal, könyvtári, adat- és technikai szolgáltatásokkal segítse a képviselők, a frakciók, az általuk megbízott szakértők, valamint az országgyűlési bizottságok tevékenységét. A Központban megtalálhatók az Országgyűlés működése során 1990 óta keletkezett irományok, jegyzőkönyvek, a jogszabálygyűjtemények, kézikönyvek, módszertani anyagok, a plenáris ülésekről készült felvételek, valamint számítógéppel elérhető adatbázisok és nyilvántartások.

Mentelmi jog

Az országgyűlési képviselőket – annak érdekében, hogy tevékenységüket zavartalanul végezhesék – különleges védelem, mentelmi jog illeti meg. A mentelmi jogot az az igény alakította ki, hogy védelmet nyújtson a megalapozatlan hatósági üldözésekkel, zaklatásokkal szemben, amely törvényhozói funkciója, tevékenysége miatt éri (érheti) a képviselőt. A mentelmi jog egyébként nemcsak a képviselőket, hanem az Országgyűlés által választott legtöbb vezető közjogi tisztségviselőt is megilleti.

A mentelmi jognak két formája van: a képviselők *felelősségmentessége* és a *sérthetetlensége*. A szólásszabadság biztosítéka, hogy a képviselőt és a volt képviselőt nem lehet felelősségre vonni a megbízatása gyakorlása során tett nyilatkozatáért, felszólalásáért, szavazatáért (felelősségmentesség). A törvény szerint a képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Országgyűlés előzetes jóváhagyásával (azaz a mentelmi jog felfüggesztésével) lehet büntető-, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni (sérthetetlenség). A képviselő – a szabálysértési eljárást kivéve – a mentelmi jogáról nem mondhat le.

A felelősségmentesség a képviselőt és a volt képviselőt, a sérthetetlenség pedig a képviselő mellett a képviselőjelöltet is megilleti. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, illetve magánvádas ügyben, a bíróság terjeszti elő az Országgyűlés elnökének. Az indítványt a Mentelmi bizottság vizsgálja meg. A vizsgálat kereteit – miután ezt sem a törvény, sem a Hárszabály nem határozza meg – a parlamenti szokásjog alakította ki. A mentelmi eljárás nem igazságszolgáltatás, ezért a vizsgálatot nem a büntetőjogi szempontok határozzák meg, hanem alapvetően arra kell irányulnia, hogy vannak-e arra utaló jelek, amelyek szerint

az eljárás (a kényszerintézkedés) célja a képviselő tevékenységének megzavarása vagy befolyásolása. A bizottság határozati javaslatot nyújt be az Országgyűlésnek, amelyben vagy a mentelmi jog felfüggesztését, vagy annak fenntartását javasolja. Az Országgyűlés nem a bizottság határozati javaslatáról, hanem mindig a mentelmi jog felfüggesztéséről szavaz. (Az esetek többségében a parlament döntése megfelelt a bizottság javaslatának.)

Az Országgyűlés a képviselő mentelmi jogát a plenáris ülésen jelen levő képviselők kétharmadának szavazatával függesztheti fel. A minősített többség előírása elejét kívánja venni annak, hogy a mentelmi jog felfüggesztéséről a kormánytöbbség dönthessen, ehhez mindkét oldal szavazataira szükség van.

A képviselők ellen leggyakrabban magánvádlók kezdeményeznek eljárást elsősorban rágalmozás, ritkábban becsületsértés miatt. Gyakori, hogy az eset a választási kampányra nyúlik vissza, amikor a képviselő még képviselőjelölt volt. Ezekben az ügyekben az Országgyűlés – figyelemmel a véleménynyilvánítási szabadságról hozott alkotmánybírósági határozatokra és az eljárás „zaklató” jellegére – általában nem függeszti fel az érintett képviselő mentelmi jogát. A közvadas ügyekben a legfőbb ügyész megkeresésének viszont az Országgyűlés legtöbbször eleget tett, azaz felfüggesztette a képviselő mentelmi jogát. Az 1990 és 2010 között az Országgyűlés összesen 329 mentelmi ügyben döntött, közülük 21% közvadas, 79% magánvadas volt. A közvadas ügyek 62%-ában felfüggesztette a képviselő mentelmi jogát, a magánvadas ügyekben viszont ez az arány csak 9% volt. A mentelmi jog kritikájára ad okot, hogy – különösen a legutóbbi ciklusban – az Országgyűlés jelentős és növekvő arányban tartotta fenn közvadas ügyekben is a képviselő mentelmi jogát. (A 2006–2010-es ciklusban a magánvadas ügyek mindegyikében, továbbá a közvadas ügyek 77%-ban!)

A mentelmi jog fenntartása „késlelteti” az igazságszolgáltatást, de az ügy nem évül el. A mentelmi jog ugyanis nem kiváltság, hanem alapvetően a képviselői munka zavartalanságát hivatott biztosítani. Amikor a képviselő megbízatása megszűnik, már nem védi a mentelmi jog (pontosabban a sérthetlenség), ellene megindítható a büntetőeljárás és el is marasztalható. Erre már több példa volt. Nyilatkozatáért, szavazatáért azonban a volt képviselőt sem lehet felelősségre vonni, hiszen a felelőtlenség intézménye az utólagos megtorlástól is védi.

A mentelmi jog egyik eleme az ún. sérthetlenség a képviselőjelöltet is megilleti. A mentelmi eljárást ilyenkor nem az Országgyűlés, hanem az Országos Választási Bizottság folytatja le.

A képviselő, ha megsértették a mentelmi jogát, (például az Országgyűlés előzetes hozzájárulása nélkül kényszerintézkedést fogantatosítottak ellene), ezt köteles bejelenteni az Országgyűlés elnökének, aki megteszi a szükséges intézkedést. Ebben a Mentelmi bizottság – az eset megvizsgálását követően – javaslatokkal segíti az Országgyűlés elnökét. (Az 1990 és 2010 közötti mentelmi ügyek ügýtípusonkénti és az Országgyűlés döntése szerinti megoszlásáról a 12. számú táblázat ad áttekintést.)

Összeférhetetlenség

Az Alkotmány, a képviselők jogállásáról szóló törvény és más törvények összeférhetetlenségi szabályokat állapítanak meg a képviselőkkel szemben. Céljuk, hogy biztosítsák a törvényhozói munka függetlenségét, elejét vegyék a nemkívánatos befolyásolásnak, a különböző tisztségek és megbízatások összefonódásának, annak érdekében, hogy a képviselők valóban a köz érdekében tevékenykedjenek.

Az összeférhetetlenség azt jelenti, hogy a képviselők meghatározott tisztséget és állásokat nem tölthetnek be, illetőleg bizonyos tevékenységeket nem folytathatnak.

Az Alkotmány, illetőleg a törvények, mindenekelőtt a képviselők jogállásáról szóló törvény, felsorolják azokat a közhatalmi tisztségeket, hivatalokat, az állami, közüzemi, önkormányzati vállalatoknál, illetőleg állami vagy önkormányzati tulajdoni részesedéssel működő gazdasági társaságokban a vezető tisztségeket stb., amelyeket a képviselők nem vállalhatnak. A jogállási törvény meghatározza azokat az eseteket is, amikor a képviselő méltatlanná válik arra, hogy az Országgyűlés tagja legyen, így például ha a közügyektől eltiltás vagy jogerős szabadságvesztés miatt nincs választójoga.

A törvény meghatározza azokat a tevékenységeket is, amelyek összeférhetetlenek a képviselőséggel. Így például nem járhat el állami szerv, intézmény vagy állami tulajdonú gazdálkodó szerv jogi képviselőjeként, szakmai vagy üzleti ügyben nem hivatkozhat képviselői minőségére, illetve nem szerezhethet, illetőleg használhat fel jogosulatlanul bizalmas információkat és nem végezhet lobbitevékenységet.

Az első ciklusban, 1990 és 1994 között, a sajtó is többször bírálta azt a gyakorlatot, hogy a kormányzati szervek jóvoltából számos – elsősorban kormánypárti – képviselő fizetett tisztségekhez jutott az állami vagy részben állami tulajdonú vállalatok vezető testületeiben, különböző párti képviselők

pedig az önkormányzati tulajdonú gazdálkodó szervezetekben. Mindezek miatt is a második ciklusban – hosszas egyeztetéseket követően – az Országgyűlés 1997-ben módosította a jogállási törvényt, és a korábbiaknál szélesebb körben állapította meg az összeférhetlenségi okokat, így a gazdasági szférára is szigorúbb szabályozást vezetett be.

A képviselő köteles meghatározott időn belül megszüntetni az összeférhetlenséget, s ha ezt nem teszi, az Országgyűlés – a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával kimondva az összeférhetlenséget – megfoszthatja mandátumától. A képviselő megbízatása akkor szűnik meg, ha ennek megállapítását követően öt napon belül az összeférhetlenséget nem szünteti meg. 1990 óta a képviselők minden esetben már korábban megszüntették az összeférhetlenséget, így az Országgyűlésnek egyszer sem kellett azt kimondania. Összeférhetlenségre vonatkozó bejelentést egyébként bárki tehet és bármely képviselő is kezdeményezheti az összeférhetlenségi eljárást.

Vagyonnyilatkozat-tételi és egyéb bejelentési kötelezettség

Ha nem áll fenn összeférhetlenség, a képviselők jogállásáról szóló törvény lehetővé teszi, hogy a képviselő munkaviszonyban álljon, illetőleg keresőfoglalkozást folytasson. Más kérdés, hogy a képviselőséggel járó jelentős elfoglaltság számos, kötött munkaidőben végzett foglalkozás gyakorlását nem teszi lehetővé. Alapvetően a képviselőnek kell eldöntenie, hogy mit vállal még. Munkaviszonyát, önálló vállalkozását, alapítványát, különböző társaságban, szervezetekben, közttestületekben stb. viselt tagságát, tisztségét, részesedését és az ezekből származó jövedelmét azonban be kell jelentenie az Országgyűlés elnökének. Ebben a ciklusban 275 képviselő jelezte a Ház elnökének, hogy valamilyen keresőfoglalkozást folytat, közülük 83-an viszont ezt a képviselői megbízatásuk idején szüneteltetik. 2007-ben a képviselők összesen 248 egyéni vagy társas vállalkozásban vállaltak valamilyen szerepet, de csak 77-ből származott adóköteles jövedelmük. A képviselők vagyonbevallása szerint 40%-uk magasabb jövedelemre tett szert egyéb munkája vagy üzleti részesedése révén, mint amennyit a képviselői munkájáért kapott.

A képviselőség közjogi jogviszony és nem munkaviszony. A képviselőnek nincs munkáltatója (az Országgyűlés sem az), hiszen ez alapvetően ellentmondana függetlenségének. A képviselői megbízatás időtartama azonban munkaviszonyban töltött időnek, illetőleg nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít. Az Országgyűlés elnöki, alelnöki, jegyzői és az állandó bizottságok

elnöki, alelnöki, a képviselőcsoportok vezetői és helyettesi tisztség betöltése a jogszabályok által megkívánt esetekben vezetői gyakorlatnak számít.

A képviselőt további bejelentési és nyilatkozattételi kötelezettség is terheli, amely a vagyoni, jövedelmi és gazdasági érdekeltégi viszonyainak átláthatóságát biztosítja. Ez a kötelezettség kiterjed a házastársára és a vele közös háztartásban élő gyermekére is. 2006 óta a törvény arra is kötelezi a képviselőket: nyilatkozzanak arról, hogy az ő vagy a családtagja tulajdonában lévő vállalkozás milyen állami, illetőleg európai uniós támogatást kapott. 2007-ben ezt 62 képviselő jelezte. A képviselők éves vagyonynyilatkozatát nyilvánosságra kell hozni. A vagyonynyilatkozatokat 2005-től az Országgyűlés honlapján bárki megtekintheti.

A képviselők javadalmazása

Az 1989. október 23-ai alkotmányrevízió indokolása szerint az Országgyűlés csak akkor képes feladatait ellátni, ha folyamatosan működik, és a képviselők e tevékenységre felkészült, a választási versenyben megméretett, többségében *főfoglalkozású* politikusok.

Az 1990-es szabad választások eredményeként megalakult többpárti Országgyűlés működése, ülésezési rendje alapjaiban változott meg. Ezért meg kellett teremteni a képviselői munkához szükséges feltételeket is. Meg kellett határozni a képviselőket megillető díjazást, a költségtérítést és az egyéb szolgáltatások, illetőleg a kedvezmények körét. A régi Országgyűlés ezt nem oldotta meg. Ezért a rendszerváltás parlamentjének – fontos feladatai mellett – már megalakulását követően ezzel is foglalkoznia kellett.

Más parlamentekhez hasonlóan 1990-től a tiszteletdíj és egyéb juttatások révén Magyarországon is törvény biztosítja a képviselők anyagi függetlenségét.

Az országgyűlési képviselők jogállásáról az 1990. évi LV. törvény, a képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről pedig az 1990. évi LVI. törvény rendelkezik. Mindkét törvényt az Országgyűlés többször módosította. A leglényegesebb módosítást az Országgyűlés 2009 júliusában fogadta el, átalakítva a képviselők juttatásának közel 20 éves rendszerét azzal, hogy megszüntette az adómentes költségtérítést. Az alábbiakban először az 1990 és 2009 közötti rendszert, majd külön alcímben a képviselők javadalmazásának új rendszerét mutatjuk be.

A képviselők tiszteletdíja és költségtérítése 1990–2009

1990 és 2009 között képviselők tiszteletdíjban részesültek, és emellett a törvény költségtérítést állapított meg számukra.

A tiszteletdíj alapdíjból és a különböző tisztségek után járó pótdíjból állt. Ez utóbbival a törvény azt a többletmunkát ismeri el, ami a különböző tisztségekkel, illetőleg a bizottságokban végzett tevékenységekkel jár. A törvény az alapdíjat a mindenkori köztisztviselői illetményalap hatszorosában állapította meg. 1999-ig a törvény a képviselői alapdíjat a mindenkori miniszteri fizetés felében állapította meg. A köztisztviselői illetményalapról a költségvetés keretében az Országgyűlés dönt. Ha a költségvetés helyzete ezt nem teszi lehetővé, a köztisztviselők, így a képviselők tiszteletdíját az Országgyűlés nem emeli meg. Így nem emelkedett a képviselők tiszteletdíja 1991-ben, 1993-ban, 1994-ben, 1998-ban, 2004-ben, 2007-ben és 2009-ben sem. Miközben 1990 és 2008 között a teljes munkaidőben foglalkoztatottak átlagkeresete tizennégy és félszeresére nőtt, addig a képviselők tiszteletdíjának emelkedése csak hét és félszeres volt. (A költségtérítés emelkedése ez idő alatt tizenhét és félszeres, de 2009-ben az adólevonás miatt csökkent.) A képviselő alapdíja 2008 januárjától 2009 decemberéig havi 231 900 Ft volt.

Az Országgyűlés a 2006. május 31-ei ülésén módosította a képviselők tiszteletdíjáról szóló törvényt, és átalakította a különböző pótdíjak és a költségtérítés rendszerét. Ugyanezen az ülésen a korábbi 25 helyett 18 bizottságot hozott létre, és a bizottsági tagok számát a korábbi 496-ról 386-ra csökkentette. A bizottsági tagsággal járó pótdíjak összege emelkedett, de ezt kiegyenlítette a bizottsági helyek csökkentése. Főszabályként egy képviselő egy bizottságban dolgozik, s ezért az alapdíj 70%-ának megfelelő pótdíj (azaz 162 330 Ft) illeti meg. Ha nem egy, hanem kivételesen két bizottságnak volt a tagja, a második bizottságban végzett munkájáért már csak 25%-os pótdíjat (azaz 57 975 Ft-ot) kapott. Az Alkotmányügyi, a Költségvetési, valamint az Európai ügyek bizottságának tagjai 90%-os pótdíjat (208 710 Ft) kaptak.

Ugyancsak pótdíj illeti meg az Országgyűlés alelnökeit (180%, alapdíjjal együtt összesen 649 320 Ft, jegyzőit (70%, összesen 394 230 Ft), az állandó bizottságok elnökeit (120%, összesen 510 180 Ft), alelnökeit (100%, összesen 463 800 Ft), továbbá a frakciók vezetőit (120%, összesen 510 180 Ft) és helyettes vezetőit (100%, összesen 463 800 Ft). A tiszteletdíj után a képviselő adót és társadalombiztosítási járulékot fizet.

Az Országgyűlés elnökének tiszteletdíját a 2000. évi XXXIX. törvény határozza meg. Eszerint tiszteletdíja ugyanannyi, mint a köztársasági elnöké, a

miniszterelnöké, az Alkotmánybíróság elnökéé, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnökéé, havi 1 507 350 Ft.

Az Országgyűlés alelnökeinek tiszteletdíja – amint említettük – havi 649 320 Ft volt. Egyéb juttatásaik 2006 májusáig a miniszterekével, ezt követően már csak az államtitkárokéval azonosak. Az Országgyűlés elnökének és alelnökeinek tiszteletdíja 2009-ben nem emelkedett, ahogyan a képviselőké sem.

Amíg azonban a képviselők más keresőfoglalkozást is folytathatnak és egyéb tevékenységért díjazást fogadhatnak el, az Országgyűlés elnöke és alelnökei az összeférhetlenségi szabályok miatt, – a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet kivéve – ezt nem tehetik.

A 2006 májusában elfogadott törvénymódosítás a korábbinál differenciáltabb és takarékosabb költségterítési rendszert vezetett be és felére csökkentette azok díjazását, akik egyéb tisztségük révén, (például mert polgármesterek vagy a megyei közgyűlés tisztségviselői), költségterítési átalányban részesülnek. A költségterítési átalány a Budapesttől számított távolságtól függően 162 330 Ft-tól 371 040 Ft lehetett. Ez alapvetően a képviselői munkával járó költségek (pl. utazási, a hivatalon kívüli posta- és telefonköltség) fedezésére szolgált.

Az Országgyűlés döntésének megfelelően 2006 nyaratól a képviselők már nem utazhatnak ingyen a közforgalmú tömegközlekedési eszközökön.

A képviselők javadalmazása 2010-től

A magyar képviselők európai összehasonlításban a legrosszabbul fizetett képviselők közé tartoznak. A közvélemény nagy része mégis sokallja tiszteletdíjukat és különösen azt bírálták, hogy költségtérítésükkel nem kellett elszámolniuk és utána nem kellett adózniuk. A szállásköltség-térítéssel korábban, 2003-ig, számlával kellett elszámolni. A költségtérítést viszont a kezdetektől, 1990-től, átalányként kapták a képviselők, így a más területeken is ismert átalányokhoz hasonlóan ez éppen a számlaadási kötelezettséget váltotta ki. 2008 decemberében a képviselők úgy módosították az adótörvényt, hogy a költségtérítést (a szállásköltség kivételével) 2009 februárjától 15%-os adó terhelje. Az alacsony tiszteletdíj miatt a költségtérítés meghatározásában kétségtelenül érvényesült egyfajta kompenzációs elem is.

2008-ban népszavazási kezdeményezés indult annak érdekében, hogy a képviselőknek csak bizonylattal elszámolható kiadásai után járjon költségtérítés. Az Országgyűlés elébe menve a mintegy 4 milliárd forintba kerülő népszavazásnak, a törvényt módosítva átalakította a képviselői juttatás rendszerét és megszüntette a költségtérítés eddigi rendszerét.

2010. január 1-jétől a képviselők személyi jövedelemadó-, valamint nyugdíj- és egészségbiztosítási járulékköteles havi javadalmazásban részesülnek.

A javadalmazás elemei: tiszteletdíj (alapdíj és pótdíj), választókerületi pótlék és lakhatási támogatás.

A tiszteletdíj két összetevője közül az alapdíj a köztisztviselői illetményalap hatszorosa, bruttó 231 900 Ft, míg a bizottsági tagság után járó pótdíj bruttó 162 330 Ft.

A választókerületi pótléket a Budapesttől a választókerület székhelyéig tartó távolságtól függően a tiszteletdíj százalékos arányában határozza meg a törvény. A pótlék megállapításánál legfeljebb az alapdíj kétszerese vehető figyelembe. A legkevesebb a budapesti 60%-os, és jelenleg a legtöbb a Budapesttől 250–300 km után járó 145%-os kulcs. Így egy budapesti képviselő bruttó 236 538 Ft, míg egy vásárosnaményi képviselő bruttó 571 634 Ft választókerületi pótléket kap. A tiszteletdíjjal együtt ez a budapesti képviselőnél bruttó 630 768 Ft, a vásárosnaményi képviselőnél bruttó 965 864 Ft.

A lakhatási támogatás az alapdíj 50%-a, de csak annak a képviselőnek jár, akinek nyilatkozata szerint Budapesten nincs lakóhelye.

A képviselők javadalmazása önálló tevékenységből származó bevétel. A tiszteletdíj, a választókerületi pótlék és a lakhatási támogatás tekintetében a képviselő dönthet úgy, hogy költségeit számlával igazolja, vagy választhatja a

10%-os költséghányad elszámolását, amely esetben nem szükséges számlával igazolnia a kiadásait, viszont a teljes járandóságának 90%-a után fizeti az adó- és járulékkerheket.

Ha a képviselő megbízatása az Országgyűlés működésének befejezésével megszűnik és nem választják meg újra, alapdíjának és pótdíjának a megbízatása megszűnését megelőző hathavi átlagának megfelelő összegű ellátásra jogosult („végkielégítés”). Ez némi időt biztosít arra, hogy állást találhasson, ha korábbi munkahelyére már nem tud visszamenni.

A képviselők és a tisztségviselők javadalmazásáról és annak változásáról 1990 és 2010 között a 13. számú táblázat ad áttekintést. Az egyes képviselők havi tiszteletdíja, pótdíja és korábbi költségtérítése az Országgyűlés honlapján is megismerhető.

A képviselők egyéb juttatásai

Az országgyűlési képviselőt a törvény szerint különböző juttatások is megilletik. Az Országgyűlés Hivatala a képviselők távmunkájához biztosítja az internet elérését. A hivatalban igénybe vett, és a képviselő munkájához kapcsolódó postai és távközlési szolgáltatás ingyenes. A képviselő ugyancsak térítésmentesen veheti igénybe a Hivatal által működtetett elemző, információs és dokumentációs szolgáltatásokat. A képviselő havi 139 140 Ft-os fizetéssel munkatársat alkalmazhat.

A képviselők számára az Országgyűlés Hivatala gondoskodik az egészségügyi szolgálatról. „Üzemi” rendelőt működtet, szerződéses formában biztosítja a kórházi kezelés feltételeit és a plenáris ülés idején megszervezi az orvosi ügyeletet. (Sajnos volt már példa arra, hogy a képviselő a plenáris ülésen hunyt el.) Az Országgyűlés és az Európai Parlament magyarországi képviselői diplomata-útlevelelre jogosultak, de ezt kizárólag a törvényben meghatározott célokra használhatják.

A képviselők munkájának és a frakciók működésének feltételei az elmúlt 19 évben folyamatosan javultak és egyre jobban megfelelnek egy modern parlamenttel szemben támasztott követelményeknek.

Az Európai Parlament magyarországi képviselőinek tiszteletdíja

Az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállását a 2004. évi LVII. törvény szabályozza az országgyűlési képviselőkhöz hasonló szisztéma szerint. Tiszteletdíjuk azonban lényegesen magasabb, mint az országgyűlési képviselőké: a nyelvpótléktól függően most havi 1 256 125 Ft és 2 060 045 Ft között változik.

Lényeges változást jelentett, hogy 2009-től az új Európai Parlament megalakulásától az EP-képviselők tiszteletdíjáról már nem a nemzeti parlamentek, hanem az Európai Parlament gondoskodik. Az Európai Parlament valamennyi képviselője egységesen bruttó 7665 euró havi fizetésre jogosult.

Néhány adat a képviselőkről

1990 és 2010 között összesen 2017 képviselő vett részt az Országgyűlés munkájában. Az első ciklusban 412, a másodikban 402, a harmadikban 397, a negyedikben 412, az ötödikben pedig 407. Az öt ciklusban összesen 114 képviselő mandátuma szűnt meg lemondása vagy halála, illetőleg gondnokság alá helyezése miatt.

Ciklusról ciklusra a képviselők egyre nagyobb hányadát választották meg újból, így egyre kevesebb az új képviselők aránya. Míg az első ciklusban a képviselők 94%-a először került be a parlamentbe, addig az új képviselők aránya a második ciklusban 62%, a harmadikban 49%, a negyedikben 34%, míg a legutóbbi ciklusban már csak 30%. A ciklus elején 24, a végén pedig 22 olyan képviselő volt, aki megszakítás nélkül, az első ciklustól tagja az Országgyűlésnek. (További 12 képviselő mind az öt ciklusban képviselő volt, de nem a ciklus elejétől, illetőleg nem annak végéig.) A 22 képviselő közül a Fidesz frakciójában 7-en, az MSZP-ben 4-en, az SZDSZ-ben 7-en, a megszűnt MDF-frakció tagjai közül 2-en, a KDNP-ben 2 képviselő. A 22 képviselő közül 17-en most is ugyanannak a frakciónak a tagjai. Az ötödik ciklus végén mindössze egy képviselő volt, aki a rendszerváltás előtti parlamentnek is tagja volt 1985-től. 1990-ben még 36 ilyen képviselő volt, de közülük 5 ellenzéki képviselő az 1989-es időközi választásokon került be a parlamentbe. (Az új és a régi képviselők ciklusonkénti számáról és megoszlásáról lásd a 11. számú táblázatot.)

Az Országgyűlésben, különösen a fejlettebb európai országok parlamentjeivel összevetve, kevés a képviselőnő, és az elmúlt közel két évtizedben alig növekedett a számuk. A képviselőnők aránya az első ciklusban 7,7%, a másodikban 10,9%, a harmadikban 7,8%, a negyedikben 9,7% volt, az ötödikben pedig 10,6%.

1990 és 2010 között életkorukat tekintve a képviselők zöme, 60–70%-a a 35–59 éves korosztályhoz, a középkorúakhoz tartozik, 8–15%-uk 60 éven felüli, míg a fiatal (34 éven aluli) korosztály részaránya 18,2%-ról 7,6%-ra csökkent.

Végzettségüket tekintve legtöbben (20–30%) humán végzettségűek, őket követik a jogászok (18–21%), majd a gazdasági diplomával rendelkezők (14–20%), a műszaki végzettségűek (15–18%), az agrárdiplomások (7–12%), végül az orvosok (5–11%), akiknek részaránya a legnagyobb mértékben, közel felére csökkent az első ciklust követően. A képviselők valamivel kevesebb mint egynegyede Budapesten, míg több mint háromnegyede vidéken született. Ez az arány ciklusról ciklusra alig változott.

1990 és 1994 között a polgármesterek nem lehettek országgyűlési képviselők. 1994-ben azonban az Országgyűlés törvénymódosítással feloldotta az összeférhetetlenséget. Azóta ciklusról ciklusra nő az önkormányzatokban vezető tisztséget betöltő képviselők száma. A 2006–2010-es ciklusban 11-en megyei közgyűlési elnökök, 4-en alelnökök (illetőleg főpolgármester-helyettesek Budapesten), 65-en polgármesterek, 19-en alpolgármesterek. További 43 képviselő tagja volt a helyi önkormányzat képviselő-testületének, 32-en pedig a megyei (fővárosi) közgyűlésnek, így majdnem minden második országgyűlési képviselő részt vesz valamely önkormányzati testület munkájában.

Az önéletrajzok tanúsága szerint a képviselők közül a legutóbbi ciklusban 66-an jelezték, hogy családjuk részben vagy egészben nemzetiségi származású, de csak heten tekintették magukat a kisebbséghez tartozónak. (4 roma, 2 német és 1 horvát kisebbségi képviselő.)

AZ ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA

Az Országgyűlés, a tisztségviselők, a Házbizottság, a bizottságok és meghatározott feladatkörökben a képviselők munkáját az Országgyűlés Hivatala segíti. Emellett a pártok képviselőcsoportjai frakcióhivatalokat is működtetnek. A képviselők tiszteletdíjáról szóló törvény lehetővé teszi továbbá, hogy minden képviselő munkatársat alkalmazzon. Az Országgyűlés elnöke, a bizottságok és a frakciók szakértőket is foglalkoztathatnak.

Az Országgyűlés Hivatala önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, a költségvetési törvényben önálló fejezetet alkot. (Részletesen írunk erről az „Országgyűlés költségvetése” című részben.) A Hivatal jogi személy, így – szemben az Országgyűléssel – perelhető.

A rendszerváltás előtt az Országgyűlés Irodája jórészt csak a pénzügyi-technikai működtetést ellátó hivatali szervezet volt. Nem volt igény arra, hogy jól képzett szakemberek segítsék az Országgyűlés munkáját, mivel a parlament politikailag súlytalan volt, nagyon ritkán ülésezett és nagyon kevés törvényt fogadott el. Az elmúlt 20 évben alakult ki az a vezetési szempontból tagolt, szakmailag is felkészült apparátus, amely segíti az Országgyűlés működését, és a törvényalkotás támogatásában is képes eleget tenni az új és növekvő feladatoknak.

Az Országgyűlés Hivatalának fontosabb teendőit a Hárszabály, részletesebb feladatait és szervezeti felépítését pedig az Országgyűlés elnöke által kiadott Szervezeti és Működési Szabályzat határozza meg.

A Hivatal nem államigazgatási szerv, hanem az Országgyűlés munkaszervezete. Különböző szervezeti egységekre tagozódik: Főtitkárság, Gazdasági Főigazgatóság, Elnöki Kabinet, Külügyi Hivatal, Sajtószolgálat és az Országgyűlési Könyvtár. Az Országgyűlés Hivatalába integrálódik továbbá a Rendőrségi Panasztestület, valamint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Titkársága. A Hivatal látja el továbbá a Kárpát-medencei Magyar Képviselek Fórumának és a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Fórumnak a titkársági teendőit is. (Az Országgyűlés Hivatalának szervezeti ábráját (14. számú) lásd a függelékben.)

Az Országgyűlés elnöke az egyes szervezeti egységek vezetői útján irányítja a Hivatal munkáját. Ő nevezi ki és menti fel a Hivatal vezetőit, a főtitkárt, a gazdasági főigazgatót, a Külügyi Hivatal, az Elnöki Kabinet és a Sajtóiroda vezetőjét, valamint az Országgyűlési Könyvtár főigazgatóját, továbbá helyetteseiket. A Hárszabály szerint a jelölteket a Hársbizottság előzetesen meghallgatja és véleményezi. Az Országgyűlés elnöke a hivatali munka összehangolása érdekében rendszeresen tart hivatalvezetői értekezletet.

Az Országgyűlés Hivatalának 2009 végén a frakciók munkatársaival együtt 846 alkalmazottja volt. A Hivatalban 380 diplomás (zömükben jogászok, közgazdászok, illetve igazgatásszervezők), 233 érettségizett köztisztviselő, valamint 212 fizikai alkalmazott és 14 ügykezelő dolgozott. A munkatársak többsége jelentős közigazgatási, ezen belül is parlamenti gyakorlattal rendelkezik.

A parlamenti hivatali munka sajátossága, hogy a munkaidő a plenáris és a bizottsági ülésekhez is igazodik. Ez alkalmanként csak túlórával oldható meg. A köztisztviselőkről szóló törvény erre is figyelemmel az Országgyűlés

Hivatalában dolgozók számára magasabb pótlékot állapít meg, mint amit a központi közigazgatási szervek (minisztériumok) dolgozói kapnak. Ez a középfokú végzettségű dolgozók esetében az alapbér 15%-a helyett 35%, a diplomás munkatársak esetében pedig 50% helyett 80%.

Az Országgyűlés Hivatalában a legkülönbözőbb szakmák képviselői dolgoznak együtt. A plenáris, a házbizottsági és bizottsági ülések levezetését jogászok, igazgatásszervezők és közgazdászok készítik elő és szervezik meg. A kodifikációban jártas jogászok segítik az Országgyűlés törvényalkotó munkáját és az Európai Unió jogalkotásába bekapcsolódó parlamenti bizottság tevékenységét. A nemzetközi kapcsolatokkal, a parlamenti sajtótevékenységgel, továbbá a civil kapcsolatokkal az adott terület szakértői foglalkoznak. A Gazdasági Főigazgatóság munkatársai az Országház fenntartását, felújítását szervező mérnökök, de dolgoznak itt különleges igényeket és a régi mesterek fogásait is jól ismerő asztalosok, kárposok, bádgosok, kőművesek. Felkészült közgazdászok, pénzügyi szakemberek látják el az Országgyűlés költségvetési gazdálkodással kapcsolatos teendőit. Informatikusok működtetik és fejlesztik az e-parlament informatikai rendszerét. Szakmájukat magas színvonalon művelő gyorsírók (köztük gyorsíró világbajnok és dobogós helyezettek) készítik el a plenáris ülés és a bizottsági ülések jegyzőkönyveit. A Hivatalhoz tartoznak a tekintélyes múlttal rendelkező Országgyűlési Könyvtár munkatársai is, akik a hagyományos könyvtári szolgáltatások mellett egyre több tájékoztatási és kutatási szolgáltatással segítik a képviselők munkáját.

Az Országgyűlés Hivatalának munkatársaival szemben fokozottan igaz az a köztisztviselői törvényben is megfogalmazott elvárás, hogy hivatalukhoz méltó, pártatlan és befolyásmentes tevékenységet folytassanak. Ennek is köszönhetően a rendszerváltás időszakától kiépülő hivatalszervezet viszonylag stabil, a választásokat követő többségi-kisebbségi átrendeződés jóval kevésbé érinti, mint a kormányhivatalokat és a minisztériumokat a kormányváltás. A Hivatalból az elmúlt 20 évben viszonylag kevesen mentek el. Őket többnyire a karrier és/vagy a jobb fizetés lehetősége motiválta. A parlamenti ismeretek hasznosítása révén a minisztériumokban (elsősorban a parlamenti titkárságokon) magasabb beosztásban dolgoztak tovább, néhány fiatal pedig a jobban fizető, de több kockázattal járó magánszférát választotta. Az utóbbi években gondot okozott, hogy munka mellett többen szereztek különböző főiskolán diplomát, de képzettségüknek megfelelő munkakört a Hivatal nem tudott számukra biztosítani. A Hivatal és a frakcióirodák között alig van „átjárás”.

Az Országgyűlés elnöke 2002-ben kitüntető díjat alapított „Közszolgálatért és az Országgyűlésért” címmel, amellyel minden évben a Hivatalban kiemelkedő teljesítményt nyújtó nyolc kolléga munkáját ismeri el a köztisztviselők napján.

A Hivatal munkatársainak többsége tudását továbbképzéssel, nyelvvizsgákkal, speciális szakvizsgával, másoddiploma megszerzésével bővíti. A vezetők és munkatársak közül többen tanítanak, illetve tartanak előadásokat egyetemeken és főiskolákon, szakmai konferenciákon, szakkönyveket írnak és szerkesztenek, folyóiratokban publikálnak.

A frakciók hivatalszervezeteinek létszámát képviselők számától függően, a képviselők tiszteletdíjáról szóló törvény határozza meg. (A legkisebb, 10 fős frakció is igényt tarthat 13 munkatársra.) Az előző ciklus elején az öt, a ciklus végén pedig a négy frakció hivatalszervezetének 232 majd 218 munkatársa volt. Bár köztisztviselőként a Hivatal gazdasági főigazgatója nevezi ki őket, a munkáltatói jogkört érdemben a frakcióvezetők, illetve a frakciók hivatalvezetői gyakorolják. A munkatársak kiválasztásánál – érthetően – szempont lehet a frakcióhoz (párthoz) való lojalitás is.

Az Országgyűlési Könyvtár

A magyar parlament könyvtára 1870-ben kezdte meg működését az akkori Országház szomszédságában, a Nemzeti Múzeum épületében. Az intézmény 1902-ben költözött az új Országházba, és azóta is itt fogadja látogatóit.

Megalapításától 1952-ig a könyvtár alapvető feladata a törvényalkotás, az országgyűlési képviselők munkájának segítése volt, de fontos kötelességének tekintette a törvényhozók kulturális-tudományos érdeklődésének, szépirodalmi igényeinek kielégítését is.

A könyvtár 1952-ben nyilvános közgyűjteménnyé, majd az oktatási (kulturális) minisztérium közvetlen irányítása alá tartozó szakkönyvtárrá vált. Ezzel véget ért az Országgyűlés és könyvtára között nyolc évtizeden át fennálló szervezeti kapcsolat.

Fő szakterületei, amely ma is a könyvtár fő gyűjtőköre: a jogtudomány, a politikatudomány és a jelenkori egyetemes történelem. A könyvtár állománya az alapítás óta több mint 900 ezer kötetre nőtt. Kezdetben még csak 24 folyóirat és lap járt a könyvtárba, ma kb. 2200, amelynek megközelítőleg a fele magyar, a fele idegen nyelvű.

A rendszerváltás nyomán 1990 októberében az Országgyűlés elnöke és a művelődési miniszter megállapodást írt alá arról, hogy 1991. január 1-jével „helyreállítja az Országgyűlés és az Országgyűlési Könyvtár történetileg kialakult szerves kapcsolatát”. Az intézmény fenntartója újból az Országgyűlés lett, főigazgatóját az Országgyűlés elnöke nevezi ki. Ugyanakkor megőrizte nyilvános közkönyvtári és országos tudományos szakkönyvtári feladatait is. A Könyvtár a törvényalkotás és a nyilvánosság érintkezésének egyik színterévé vált, közvetítő szerepet tölt be a politikai és a társadalmi nyilvánosság között.

1991-től újra a Könyvtár kiemelt feladata a képviselők munkájának segítése. Májusban megalakította a Képviselő-tájékoztató osztályt azzal a céllal, hogy információval lássa el a képviselőket, a frakciókat, a bizottságokat és szakértőiket, valamint a Hivatal dolgozóit. 1992 óta a Könyvtár területén, de tőle függetlenül működik az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja, amelyben hozzáférhetőek az Európa Tanács különböző kiadványai. 1994-ben a Hárszabály is rendezte a Könyvtár jogi helyzetét. 1996 októberében a házelnökből, a parlamenti pártok egy-egy képviselőjéből Könyvtári Tanácsadó Testület alakult, amely segítette az Országgyűlés elnökének irányító munkáját. 1997 januárjától a Könyvtár az Országgyűlés Hivatalának szervezetébe tartozik.

Ma a Könyvtár az évszázados állományfejlesztési, gyarapítási és állományvédő tevékenység eredményeként kiemelkedő társadalomtudományi gyűjteményt mondhat magáénak:

- a jog- és államtudomány, a politikatudomány és a jelenkori egyetemes történelem magyar és külföldi szakirodalmának országos tudományos alapkönyvtárává vált,
- magyar és külföldi parlamenti kiadványok, törvényhozási dokumentumok, jogszabályok gyűjtését előtérbe helyezve, egyedülálló forrásértékű dokumentumbázist teremtett,
- az ENSZ és az Európai Unió letéti könyvtáraként a nemzetközi politikai, jogi, gazdasági, oktatási-kulturális kérdésekkel foglalkozó bőséges szakanyag elsődleges lelőhelyévé vált Magyarországon,

- jelentős gyűjteménye van a közgazdaság-tudomány, a szociológia, a statisztika, a filozófia, valamint a szépirodalom területén is és,
- tekintélyes hírlap- és folyóirat-állománnyal büszkélkedhet.

A törvényhozás és a nyilvánosság szolgálata

A Könyvtár Képviselő-tájékoztatási osztályának feladata az Országgyűlés munkájának támogatása speciális könyvtári és információs szolgáltatásokkal. A képviselőktől, a bizottságoktól, a frakcióktól, a szakértőktől, valamint a Hivatalban dolgozóktól érkező kérdésekre az osztály munkatársai:

- adatokat szolgáltatnak a bel- és külpolitika, a gazdaság és a kulturális élet eseményeiről és szereplőiről,
- felkutatják a hazai jogelözményeket, a jogszabályok szövegét, indokolását és módosításait,
- információkat nyújtanak a külföldi és a nemzetközi joggyakorlatról, az Európai Unió joganyagáról,
- a kért témában irodalomjegyzékeket állítanak össze magyar és külföldi sajtó- és szakirodalmi adatbázisokból,
- adott témában különböző forrásokra és dokumentumokra kiterjedő információs csomagokat állítanak össze,
- igény esetén témafigyelést készítenek, szerkesztett háttéranyagot állítanak össze,
- a képviselő-tájékoztatás keretében összeállított háttéranyagokat szolgáltatnak elektronikus vagy nyomtatott formában.

Az Országgyűlési Könyvtár 2005. december 5-én nyitotta meg a Széchenyi Istvánról elnevezett új képviselői olvasótermét az Országház félemeletén. A teremben a hagyományos könyvtári szolgáltatások mellett folyóiratok, számítógépek, note-book csatlakozási lehetőségek és információs szolgáltatások állnak rendelkezésre, az ülésnapokon meghosszabbított nyitva tartással.

A Könyvtár a Főtitkársággal közösen működteti a Képviselői Tájékoztató Központot (KTK) az Országgyűlés Irodaházának VII. emeletén. Olvasótermében magyar és idegen nyelvű újságok és folyóiratok, törvények és hivatalos lapok gyűjteményei, parlamenti kiadványok, valamint lexikonokat, szótárakat, jogi, gazdasági, társadalompolitikai, politikai és európai uniós tárgyú köteteket, statisztikai kiadványokat és pártdokumentumokat tartalmazó,

gondosan válogatott és folyamatosan frissített kézikönyvtár várja az érdeklődőket.

A Képviselő-tájékoztatási osztály munkatársai választ adnak a személyesen vagy telefonon feltett, illetőleg e-mailben beérkező kérdésekre és háttéranyagokkal is segítik a képviselők munkáját.

A Médiaszemle sorozatban készülő összeállítások aktuális kül- és belpolitikai kérdésekről foglalják össze a nyomtatott és az elektronikus médiában megjelent legfontosabb kormányzati, politikai és szakmai véleményeket.

A Háttér-Információk-Dokumentumok (HID) sorozat ünneptörténeti összeállításai a nemzeti ünnepeink alkalmából elmondandó beszédekhez szolgáltatnak alapanyagot. Hasonló szerkezettel készülnek az Évfordulók sorozatban megjelenő beszédírási háttéranyagok, amelyek a magyar történelemmel, az Országgyűlés történetével kapcsolatos évfordulókkal foglalkozó megemlékezésekhez nyújtanak segédletet.

A Könyvtár tájékoztatási szolgáltatását fejlesztve 1997-ben bizottsági referenci rendszert hozott létre. Tájékoztatásban jártas, megfelelő szakismeretekkel rendelkező kollégát (referenst) delegált az állandó bizottságok mellé, hogy közvetlenül lássák el e testületeket szakirodalmi információkkal.

A Képviselői Kutatószolgálat létrehozása 2004-ben szervesen illeszkedik abba a folyamatba, amely hasonló parlamenti szolgáltatásokat hívott életre világszerte, így az Európai Unió tagországainak törvényhozó testületeiben is.

A kutatószolgálat alapfeladata, hogy elemzésekkel, háttéranyagokkal támogassa a képviselők munkáját.

A parlamenti munka ritmusa rövid, könnyen áttekinthető és friss adatokat tartalmazó háttéranyagokat igényel. A kutatószolgálat a Könyvtár állományára, továbbá számos elektronikus forrásra támaszkodva információk összegyűjtésével, majd tematikus feldolgozásával készíti:

- elemzéseket jelentések és forrásszemlék formájában, amelyekben adott témák nemzetközi áttekintése mellett a szakértők és a civil társadalom véleményét is tükrözteti,
- politikusi portrék és sajtószemlék formájában háttéranyagokat a meghallgatásokhoz és kronológiákat.

A képviselők ezeket a törvényjavaslatok bizottsági vagy plenáris vitájában, a módosító javaslatok kidolgozásához, illetve a bizottsági meghallgatásokra való felkészülés során hasznosíthatják.

A kutatószolgálat munkatársai választ adnak a hosszabb kutatást igénylő képviselői és szakértői kérdésekre is, és a jogalkalmazás tapasztalatait a törvényhozók számára visszacsatoló műhelybeszélgetéseket szerveznek kutatók és politikusok bevonásával. Az elemzéseket interneten, illetve a parlamenti hálózaton is szolgáltatja.

A kutatószolgálat együttműködik más nemzeti parlamentek kutatószolgálateival, könyvtáraival, és részt vesz a kölcsönösen előnyös közös kutatásokban is.

Az Országgyűlési Könyvtárba minden 18 éven felüli magyar és külföldi olvasó beiratkozhat. Az évi 50 ezer látogató közel egyötöde kutató (főként a tudományos intézetek munkatársai és az egyetemek oktatói), 60 százaléka egyetemi hallgató, elsősorban a jogi, bölcsészettudományi és közgazdasági felsőoktatási intézményekből. A többi érdeklődő között jelentősebb számban vannak jogászok, középiskolai tanárok, közgyűjteményi dolgozók, köztisztviselők, újságírók. Gyakran megfordulnak a Könyvtárban jogszabályokat vagy parlamenti dokumentumokat böngészők, újságokat és folyóiratokat olvasók is. (Ez utóbbiak között sok a nyugdíjas). A látogatókon kívül számos intézmény kér különféle dokumentumokat, információkat (elsősorban minisztériumok, pártok, helyi közigazgatási szervek, könyvtárak, tudományos intézetek, sajtóorgánumok).

Hosszú, általában napi 11 órás nyitvatartási időben a 2009-ben felújított impozáns, nagy olvasótermében, kutatószobáiban és különgyűjteményi olvasótermeiben egyszerre 175 olvasót tud fogadni és ellátni. Az olvasók éves, féléves látogatójegyet vagy napijegyet is válthatnak (évente kb. 4000 a beiratkozók száma). Az olvasótermek, kézikönyvtárak, az ENSZ és az Európai Unió gyűjteménye, a számítógépes adatbázisok ingyen használhatók, egyéb szolgáltatások térítéssel vehetők igénybe.

A Könyvtár informatikai olvasótermet alakított ki, hogy ezzel is segítse a kutatómunkát, a szakdolgozatok, referátumok, disszertációk elkészítését. Az olvasóteremben szövegszerkesztő, táblázatkezelő programok és különféle adatbázisok állnak a látogatók rendelkezésére.

Az érdeklődőket különböző tudományágakban képzett szakemberek segítik a Könyvtár használatában, akik készséggel adnak felvilágosítást személyesen, telefonon, faxon, e-mailben és levélben.

A kor elvárásának megfelelően az Országgyűlési Könyvtár az elmúlt években jelentős mennyiségű dokumentumot (parlamenti naplókat, almanachokat, házszabályokat stb.) tett elektronikusan is elérhetővé és befejezéséhez közeledik a teljes könyvállomány elektronikus katalógusának elkészítése.

SAJÁTOS „SZERVEZETI FORMÁK”

Az Országgyűlés – amint ezt majd a következő fejezetben részletesen is bemutatjuk – széles körben gyakorol ellenőrzést a kormányzat (és a központi közigazgatás), valamint egyes autonóm közigazgatási szervek, illetőleg köztestületek felett. Vannak azonban olyan sajátos „szervek”, amelyeknek az Országgyűléshez fűződő kapcsolatát nem lehet egyszerűen az ellenőrzés (felügyelet) fogalmával leírni. A kapcsolatot alapvetően más viszonyok jellemzik.

E szervek egyik típusa a közalapítvány, illetőleg a részvénytársaság, amelynek az Országgyűlés az alapítója, illetőleg tulajdonosa és ő gyakorolja az ebből fakadó jogokat. A másik csoportba sorolhatók azok az alapvetően konzultatív testületek (Fórum, Tanács), amelyeket az elmúlt években jelentkező sajátos igények hoztak létre.

A média-közalapítványok és az MTI Rt.

A Magyar Televízió, a Magyar Rádió és a Hungária Televízió közalapítványait az Országgyűlés 1996-ban a médiatörvénnyel hozta létre, alapító okiratait pedig országgyűlési határozatokban rögzítette. Mind a törvény, mind a határozatok elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség. (A médiatörvény elfogadását ötéves kudarcokkal tarkított előkészítés, egyeztetés és törvényhozási kísérlet előzte meg.)

Az Országgyűlés azért választotta a közalapítványi formát, hogy az alkotmányos elvárásnak megfelelően kizárja a közszolgálati műsorszolgáltatók közvetlen vagy közvetett függését az állami szervektől (mindenekelőtt a kormánytól) és a költségvetéstől. A közalapítványok gazdasági és működésbeli önállóságot biztosítanak a részvénytársasági formában működő közszolgálati műsorszolgáltatóknak.

A közalapítványok kezelő szervei a *kuratóriumok*, amelyek elnökségét a kormánypárti és az ellenzéki frakciók jelölése alapján (a két oldal egyenlő szavazati arányát biztosítva) az Országgyűlés választja meg abszolút többséggel, négy évre. A kuratórium elnökét a kormánypárti, elnökhelyettesét az ellenzéki frakciók javaslata alapján választja meg a T. Ház a kuratórium tagjai közül. A kuratórium elnökségében azonos számban vannak kormánypárti és ellenzéki jelöltek. Megbízatusuk négy évre szól. A közalapítványok ellenőrző szervei az Ellenőrző Testületek, amelyek elnökét és egy tagját az ellenzéki, a másik tagját pedig a kormánypárti frakciók jelölése alapján szintén az Országgyűlés

választja meg. Az MTV és az MR Közalapítványa kuratóriumának további 21-21 tagját, valamint a Hungária Közalapítvány 23 tagját a kisebbségi önkormányzatok, az egyházak, a szakszervezetek, a munkaadói szervezetek és különböző társadalmi szervezetek delegálják. (Ha a hasonló profilú szervezetek között nincs egyezés a delegálásról, a kuratóriumi hely sorsolással dől el.)

A kuratóriumok feladata médiaelnökök (és alelnökök) megválasztása és visszahívása, a gazdálkodásuk éves ellenőrzése, a gazdálkodási tervek és a mérleg jóváhagyása, a közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat jóváhagyása és követelményeinek érvényesítése, továbbá az adásidő jóváhagyása és módosításának engedélyezése. A kuratóriumok azonban nem változtathatják meg a műsor szerkezetét, és nem határozhatják meg a műsorok tartalmát sem.

A kuratóriumok – az ellenőrző testület véleményét is közölve – kötelesek évente beszámolni az Országgyűlésnek. A beszámolók plenáris tárgyalását a Kulturális és sajtóbizottság készíti elő és a beszámolók elfogadása tárgyában határozati javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Valamennyi beszámolásra kötelezett szerv közül csak a médiatestületek esetében fordult elő, hogy beszámolóikat nem fogadta el az Országgyűlés. A Magyar Rádió Közalapítvány kuratóriumának 9 beszámolójából 7-et, a Magyar Televízió Közalapítvány kuratóriumának 8 beszámolójából 5-öt, a Hungária Televízió Közalapítvány kuratóriumának 10 beszámolójából 2-öt utasított el az Országgyűlés. Az elutasítás az akkori kormánytöbbség elégedetlenségét fejezte ki a kuratóriumok (s rajtuk keresztül az intézmények) működését illetően. A beszámolót leszavazó kormánypárti képviselőkhez a 14 eset közül mindössze egyszer csatlakoztak az akkori ellenzéki frakciók is.

A médiakuratóriumokhoz hasonló feladatot lát el a Magyar Távirati Iroda (MTI) Országgyűlés által választott Tulajdonosi Tanácsadó Testülete és felügyelő bizottsága. A parlament 1996-ban a nemzeti hírügynökségről szóló törvényben alakította ki az MTI, a nemzeti hírügynökség státusának és működésének szabályait, és fogadta el kétharmados többséggel a Magyar Távirati Iroda Részvénytársaság alapító okiratát. Az MTI Rt. az egyetlen gazdasági társaság Magyarországon, amelynek az Országgyűlés a tulajdonosa. A Részvénytársaság közgyűlése voltaképpen az Országgyűlés plenáris ülése. Az Országgyűlés tehát a közszolgálati televízióktól és a rádiótól eltérően nem közalapítvány révén működteti a részvénytársaságot, hanem közvetlenül gyakorolja az alapítói és részvényesi jogokat és az MTI Rt.-t a közfeladatok ellátásához szükséges céltámogatásban részesíti. A Részvénytársaság elnökét a miniszterelnök nevezi ki.

A Tulajdonosi Tanácsadó Testület a Részvénytársaság javaslattevő, véleményező, tanácsadó, és a törvényben meghatározott esetben, döntéshozó szerve. A médiakuratóriumokhoz hasonlóan pályázatot ír ki a Részvénytársaság elnöki tisztségére, de az elnököt nem ő választja meg, csak javaslatot tesz a kinevezésre, illetőleg a felmentésre, és megállapítja a díjazását. Folyamatosan ellenőrzi az elnöki célkitűzések megvalósítását és azt évente értékeli, jóváhagyja az Rt. díjszabását, megbízza a könyvvizsgálót. Nincs joga viszont meghatározni a hírügynökségi tevékenység tartalmát. A Részvénytársaság ügyvezetését a felügyelőbizottság ellenőrzi.

A Tulajdonosi Tanácsadó Testület elnökét, elnökhelyettesét és tagjait, valamint a felügyelőbizottság elnökét és egy tagját az Országgyűlés választja meg hasonló szabályok szerint, mint a médiakuratóriumokat és az ellenőrző testületeket. Az eltérő konstrukcióból következik azonban, hogy az Országgyűlés nem a Tulajdonosi Tanácsadó Testületet, hanem közvetlenül az MTI Részvénytársaság elnökét számoltatja be évente, és ennek keretében jóváhagyja a Részvénytársaság mérlegét és eredménykimutatását is. A beszámolóhoz a felügyelőbizottság véleménye mellett mellékelni kell az ÁSZ elnökének jelentését is. A beszámolót az Országgyűlés a jelentéssel együtt tárgyalja meg. A plenáris tárgyalást szintén a Kulturális és sajtóbizottság készíti elő és a beszámoló elfogadását illetően határozati javaslatot nyújt be az Országgyűlésnek.

A média-közalapítványok és az MTI Rt. gazdálkodását is az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

Testületek (Fórum, Tanács)

E testületek mindegyike (az eltérő jogállású, és törvénnyel létrehozott Költségvetési Tanácsot kivéve) az Országgyűlés akkori elnökének, Szili Katalinnak a kezdeményezésére, a frakciókkal való egyeztetést követően alakult meg 2004 és 2009 között. Összetételükre jellemző, hogy tagjaik nagyobb részt parlamenten kívüli közéleti személyiségek vagy kisebbségi önkormányzatok, illetőleg külföldi magyar szervezetek vezetői, és csak kisebb részben az Országgyűlés képviselői. Közös sajátosságuk az is, hogy elnökük az Országgyűlés elnöke. Ilyen testület a *Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma*, a *Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fóruma* és a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács*.

A *Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma* (KMKF) 2004 szeptemberében alakult meg, az Országgyűlés képviselőinek és a határon túl élő magyar nemzetiségű képviselők együttműködésének fórumaként. Az Országgyűlés a 17/2008. (III. 5.) számú határozatában megerősítette e konzultációs testület létét és rendelkezett a működéséhez szükséges feltételek biztosításáról is. A KMKF feladataival, szervezeti felépítésével és működésével „Az Országgyűlés tevékenysége a határon túli magyarsággal kapcsolatban” című fejezetben részletesebben foglalkozunk.

Az Országgyűlés 2007 novemberében határozatot fogadott el a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól (100/2008. (XI. 14.) OGY hat.). Ebben a képviselők úgy határoztak, hogy a hazai fenntartható fejlődési alapelvek, célkitűzések elősegítésére, a tervezési és egyeztetési feladatok összehangolásának támogatására, továbbá a nyilvánosság és a társadalmi részvétel erősítése érdekében létrehozzák a *Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanácsot*. Majd az Országgyűlés az 57/2008. (V. 22.) számú határozatában a Tanács jogállását úgy határozta meg, hogy az az Országgyűlés által létrehozott egyeztető, véleményező, javaslattevő testület. Elnöke az Országgyűlés elnöke, négy társelnöke pedig a kormány delegáltja, illetőleg a Magyar Tudományos Akadémia, az ellenzéki frakciók és a civil szervezetek által javasoltak, akiket a Tanács választ meg e tisztségre. A Tanács a fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégia rendszeres megújításában és végrehajtásában közreműködő szervezetek fóruma. Ezért 32 tagját a parlamenti frakciók, az MTA, a gazdasági kamarák, az egyházak, a szakszervezetek, a munkaadói szervezetek, az önkormányzatok, a METESZ, a Rektori és Főiskolai Tanács, továbbá a különböző civil szervezetek delegálják. A Tanács 2008 októberében alakult meg. Negyedévenként tart ülést. Tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Titkársági feladatait az Országgyűlés elnöke mellett létrehozott (a Hivatal keretében működő) Titkárság látja el.

E testületek sorában legkésőbb a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Fórum alakult meg, 2009 májusában. 2010 februárjában az Országgyűlés a 19/2010. (II. 26.) OGY határozatával ezt megerősítette és meghatározta a Fórum fő feladatát, összetételét, továbbá biztosította működésének feltételeit. A Fórum szintén az Országgyűlés konzultatív testülete. A kisebbségek közvetlen parlamenti képviseletének megvalósulásáig elősegíti, hogy rendszeresebbé és eredményesebbé váljon az együttműködés a parlamenti frakciók, a bizottságok és a nemzeti kisebbségek országos önkormányzatai között. A Fórum elnöke az Országgyűlés elnöke, két alelnöke (féléves rotációban) egy-egy országos

kisebbségi önkormányzat vezetője. A Fórum tagjai a 13 országos nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzat vezetői, valamint a frakciók által delegált képviselők. Tanácskozási joggal vehetnek részt a Fórum ülésein az Országgyűlés állandó bizottságainak elnökei, valamint a Fórum albizottságainak vezetői (képviselői). A Fórum állandó meghívottai a magukat nemzeti vagy etnikai kisebbségi állampolgárnak tartó országgyűlési képviselők, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és a kormány kisebbségi ügyekért felelős minisztere. A Fórum ülészakonként legalább egy tanácskozást tart. Az általa megvitattott tárgykörben javaslatot fogadhat el, ajánlásokat fogalmazhat meg, állásfoglalást adhat ki és nyilatkozatot tehet. Ezeket konszenzussal fogadja el. A Fórum munkáját szintén az Országgyűlés elnökéhez kapcsolódó Titkárság hangolja össze.

A konzultatív és egyeztető testületek nem tekinthetők hagyományos parlamenti intézményeknek, nem épülnek be az Országgyűlés szervezetrendszerébe. A Hárszabály nem rendelkezik róluk, de mára már mindegyikük státusát országgyűlési határozat legalizálja.

Az előző testületektől lényegesen eltérő a *Költségvetési Tanács* jogállása. A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény elfogadásával az Országgyűlés úgy rendelkezett, hogy a törvényhozási tevékenység támogatására létre kell hozni a Költségvetési Tanácsot. A háromtagú testületet az Országgyűlés választja meg kilenc évre. A Költségvetési Tanács tevékenységéről, és a feladatkörét érintő tapasztalatokról évente beszámol az Országgyűlésnek.

Az Országgyűlés a 2009. február 16-ai ülésén választotta meg a Költségvetési Tanács tagjait, az elnöki teendőket ellátó dr. Kopits Györgyöt, továbbá dr. Oblath Gábort és dr. Török Ádámot.

A Tanács szervezetét és feladatait a költségvetési törvénnyel foglalkozó alfejezetben mutatjuk be részletesebben.