



Pázmány Law Working Papers
2012/40

Smuk Péter: Az átmenet parlamenti joga, a parlamenti jog átmenete

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Smuk Péter: * Az átmenet parlamenti joga, a parlamenti jog átmenete

A magyar parlamenti jog a rendszerváltás óta az alkotmányos változásokat időbeli eltolódással követte. Az Országgyűlésnek az „ideiglenes” alkotmány által meghatározott pozíciója az állami szervek rendszerében meglehetősen stabilnak nevezhető, míg az alkotmányi szabályozás mellett 1989-ben tartalmilag demokratizált, „ránctelvarott” ügyrendeket 1994-ben sikerült új Hárszabállyal felváltani. A parlamenti eljárások és szervezeti normák a demokratikus és hatékony működés feltételeit megteremtették. A tárgyalás és politikai aréna keretei már a rendszerváltáskor sem voltak kifejezetten szűkösek, annak szabadságfokát, illetve diszfunkcionális vagy rosszul szabályozott elemeit pedig rendre cinikusan a maga javára használta a politikai elit (az ellenzék kisebb elégedetlenkedései mellett).

Jelen dolgozat vázlatosan áttekinti az 1989-2012 közötti időszak *élő parlamenti jogának* egyes alapvető intézményeit, azokat alkotmányjogi – tudományos – diszkusszió tárgyává kívánja tenni.¹ A vitaindító egy új Hárszabály szabályozási irányait kívánta megalapozni, ám a nemrég elfogadott 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.) és a hozzákapcsolódó hárszabály-módosítás (36/2012. (IV.19.) OGY határozat) új célpontot szolgáltatott számára.

1. Az Országgyűlés közjogi helyzete

Akár az 1989-90-es „rövid”, akár az 1989-2010-es „hosszú” közjogi „átmenet” időszakát nézzük, a parlament közjogi helyzete rendkívül stabilnak mondható. Ez alapvetően a parlamenti szuverenitás illúziójával írható le.² Az alkotmányozás és -módosítás szabályai megőrizték az „egyszerű” kétharmados szabályt, további közjogi szereplő közreműködését nem igényelte sem az 1949-es, sem az 1989-es, sem a 2011-es alkotmány (hacsak nem az államfői szignót). A 2011-es alkotmányozás során az ettől eltérő két megoldási ötlet (az Alaptörvény népszavazáson való megerősítése, amit az ellenzék követelt, illetve a két egymást követő parlamenti megerősítés, amely az előkészítő bizottság részéről került fel) egyike sem élvezett konszenzust. A parlament folyamatosan igényt tartott a gyors, hatékony alkotmánymódosításra. Ez a kétharmados kormánytöbbségek számára elérhetővé tette az ellenzék bevonása nélküli alkotmányozást, illetve a politikai konszenzus esetén a gyors euroatlanti mintakövetést. Nem szükséges az alkotmánybírók választásához sem más szereplő bevonása. Az egyszerű többséggel rendelkező kormányoldalak minősített többséget igénylő „reformelképzelései” általában nem konszenzusos kimenetet kerestek, hanem frusztrációt okozva inkább elenyésztek.

A 2010-2011-es közjogi törvényhozás a parlamenti szuverenitás eszméjén alapult, és világossá tette, hogy a konszenzusos alkotmányos kultúra mennyire nem épült be az elitek gondolkodásába.

A parlamenti autonómia mint szabályozási autonómia értelmezhető, és a Hárszabály önálló megalkotását jelentette, amely során az államfő ellenjegyzési joggal nem rendelkezik,

* Egyetemi docens, SZE ÁJK.

¹ A vállalkozás egyik előzményeként a 3. köztársaság eddigi történetének félidejében megjelent, a parlamenti jog „néhány matematikus kérdését” összegyűjtő tanulmány szolgálhat: Kukorelli-Dezső-Sári-Somogyvári: *A magyar parlamenti jog de lege ferenda*. In: Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Bp. – Pécs, 2000, Dialóg Campus. p. 37-65.

² Ld. ehhez: Paczolay Péter: *Magyar alkotmányjog 1989-2005*. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. (I. kötet.) Bp., 2007, Gondolat–ELTE ÁJK. p. 60.

továbbá az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat során a tartózkodott az indokolatlan beavatkozástól. Erre azonban az alábbiakban visszatérnek.

Az autonómia jogi értelemben vett netovábbja, hogy az Országgyűlés nem jogi személy, normatív vagy egyedi döntéseiért semmiféle felelősséggel nem tartozik, sértsen akár személyhez fűződő jogokat. Az Országgyűlés vagy szerveinek döntéseivel szembeni jogorvoslati lehetőségek kimerülnek abban, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja azokat, ám megsemmisítésük esetén nem jár kártérítés a károsultaknak.³

A parlament jogi személyiségétől való ódzkodás egyik hivatkozási alapja, hogy a törvényhozás és szervei politikai jellegű döntéseket hoznak, így azokkal szemben jogi felülvizsgálatnak nem lehet helye. Ezt az érvelést teljesen elveti a vizsgálóbizottságok megállapításaival kapcsolatban kifejezetten az érintettek jogainak, jogos érdekének védelmére hivatott jogorvoslati lehetőséget elváró 50/2003. (XI.5.) AB határozat.⁴ Az Országgyűlés jogi személyiségének megteremtése formális logikai és jogi megközelítés alapján elengedhetetlennek tűnik, az ezzel ellentétes jogpolitikai szándék ellenére is.⁵

2. Az ügyrend szabályozása, az ügyrendi normák áttekintése

2.1. Az ügyrendek alakulása

A parlament ügyrendjének történetéből kiemelendő, hogy az első szabadon választott Országgyűlés még az 1989-ben demokratikus tartalommal megtöltött, örökölt *Házszabály* alapján működött, és az első ciklusban nem sikerült új Házszabályt alkotni. Az 1994-es Házszabály immár több cikluson keresztül működőképes eljárási szabálygyűttesnek minősült, azzal együtt, hogy több témakörét az Alkotmánybíróság alkotmányos mulasztás miatt újraszabályozni rendelte, vagy egyes szakaszait alkotmányos sértés címén egyenesen megsemmisítette.

A Házszabály az Országgyűlés alkotmányos pozíciójából fakadóan a parlamenti autonómia egyik jelképes intézménye, és feladata, hogy a parlamenti funkciók gyakorlására működőképes, kiszámítható szabályokat állítson a politikai szereplők elé. Ennek alapvetően eleget tett az 1994-es Házszabály, noha jó néhány politikai feszültség megoldására nem tudott egyértelmű megoldást kínálni.⁶ Főbb módosításai közül előbb az 1997-es revízió váltott ki éles politikai vitákat, a későbbiek (2001, 2004, 2007) ugyan nehezebben születtek meg, de már a parlamenti pártok széles körű megegyezésén alapultak. A 2007. évi revízió több Alkotmánybíróságtól származó házi feladatot is elvégzett, ám megegyezés hiányában maradtak még megoldatlan penzumok. 2011-12-ben a Házszabály módosításait – a 2011. márciusban ötpárti konszenzussal elfogadott, a Jobbik által benyújtott napirend előtti felszólalást pontosítót kivéve – az ellenzék hevesen ellenezte. 2012 márciusában a

³ Az Országgyűlési Őrség alább ismertetett szabályozási problémakörét jellemzi, hogy ott kivételt erősítő szabályként az Őrség parancsnokának határozata ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye, Ogytv. 142. § (4) bek.

⁴ A határozatban felhívott Alk. 57. § (5) bek. a bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekkel szemben helyezte kilátásba. Ennek tágabb értelmezésével lehetett csak az Országgyűlést egyéb hatóságként felfogni, a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenységét „közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek” minősítve, ld. 50/2003. (XI.5.) AB hat. Indokolás II. 3.2.3. pont.

⁵ Például a vizsgálóbizottság előtti meg nem jelenés bürtönnel történő szankcionálása azért marad el, ne hogy az igazságszolgáltatásnak az ezzel szükségszerűen együttjáró jogorvoslat révén be kelljen avatkoznia „a törvényhozás dolgaiba”. Ld.: http://hvg.hu/itthon/20120314_kover_sarkalatos_tv (2012.04.09). Varga István (Fidesz) képviselő módosító javaslata az Ogytv-hez egyébként ennek kimondására irányult (T/6391/27).

⁶ Ami azonban nem is várható el mindig tőle, lásd: Soltész István (szerk.): *Az Országgyűlés*. (3. kiad.) Bp., 2009 Parlamenti Módszertani Iroda. 187. p.

„házsabályokat” kétfelé választották, egyes tárgykörök törvényi, mások normatív határozati jogforrásban kerültek szabályozásra.

Házsabályok és házsabály-módosítások

Házsabály	Módosítások	Megjegyzés
1956. évi 2. sz. határozat (1956. VIII. 12.)		
	6/1971-75. sz. határozat	Formailag az 1956. évi 2. sz. határozat módosításai és egységes szövegének megállapításai
	9/1980-85. sz. határozat	
	1/1989. (I. 24.) OGY határozat	
	2/1989. (III. 14.) OGY határozat	
8/1989. (VI. 8.) OGY határozat		Formailag az Országgyűlés „Házsabályainak” módosítása és egységes szövegének megállapítása
	31/1990. (III. 25.) OGY határozat	Formailag a 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat módosításai
	74/1990. (X. 26.) OGY határozat	
	25/1991. (IV. 20.) OGY határozat	
	53/1991. (X. 5.) OGY határozat	
	51/1992. (IX. 11.) OGY határozat	
	65/1992. (X. 16.) OGY határozat	
	74/1992. (XI. 6.) OGY határozat és 75/1992. (XI. 6.) OGY határozat	
46/1994. (IX. 30.) OGY határozat		
	62/1995. (VI. 17.) OGY határozat	
	61/1997. (VI. 5.) OGY határozat	
	71/1997. (VII. 17.) OGY határozat	
	50/1997. (X. 11.) AB határozat	
	104/1997. (XI. 26.) OGY határozat	
	25/1998. (III. 11.) OGY határozat	
	27/1998. (VI.16.) AB határozat	
	5/2001. (II. 15.) OGY határozat	
	34/2001. (VI. 1.) OGY határozat	
	103/2001. (XII. 21.) OGY határozat	
	2001. évi CIII. tv. (!)	A jogalkotási malórt a 104/2001. (XII. 21.) OGY határozat korrigálta.
	104/2001. (XII. 21.) OGY határozat	
	47/2004. (V. 18.) OGY határozat	
	68/2004. (VI. 22.) OGY határozat	
	90/2005. (XII. 15.) OGY határozat	
	103/2007. (XII. 6.) OGY határozat	
	10/2011. (III. 9.) OGY határozat	
	36/2011. (VI. 15.) OGY határozat	
	98/2011. (XII. 31.) OGY határozat	
	36/2012. (IV.19.) OGY határozat	A Házsabály átkeresztelése „egyes házsabályi rendelkezésekké”.
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről – „törvényi” házsabályi rendelkezések megállapítása		

A Házsabály elemzésére a *hatékonyság és demokratikus működés* alapelveit alkalmazhatjuk. Belátható, hogy az ügyrendek története ezen két elv küzdelméről is szól. A modern parlamenttel szemben alapvető kihívás, hogy a demokratikus intézményrendszer alkotmányos és politikai funkcióinak ellátását csak a szükséges mértékben lassítsák, avagy ellensúlyozzák

a politikai viták. A kisebbség védelme, az ellenzék esélyeinek megőrzése, a közjót kereső demokratikus politikai diskurzus intézményesítése érdekében azonban a többséget korlátozó jogok garantálására is szükség van.⁷ Az 1994-es Hárszabály ezen elveket érvényesíti, megszületésének körülményeit tekintve az ellenzéki jogok biztosításával kapcsolatban kapott különösen jó osztályzatokat – lévén a kétharmados parlament mintegy 72%-os kormánytöbbsége nem a kétharmados minősített többségből logikusan következő egyharmadból indult ki, hanem az egyötödös ellenzéki jogi küszöböt tette általánossá. Természetesen, amikor például a frakciók jogainak korlátozása merült fel a napirend előtti felszólalások tekintetében (1997-ben), a törpe ellenzék a zsarnoki kétharmadra hivatkozással kritizálta a hatékonyságot érvényesítő revíziót. Hasonló történt a 2011-ben a kivételes eljárás még „hatékonyabbá” tétele nyomán.

Az Alaptörvény az Országgyűlésre vonatkozó szabályozást, az előzetes normakontrollt kivéve, nem alakítja át jelentősen. Megjelennek ugyanakkor az alkotmányos gyakorlatot tisztázó új rendelkezések, illetve a rendszerváltás óta eltelt időszak „forró ügyeire” utaló előírások is. Az előbbiekre példaként szolgálhat a köztársasági elnök vétőjogának finomított szabályozása, a frakcióalakítás jogának megjelenítése, vagy a Hárszabály felhatalmazása a minősített többségi szavazási követelmények előírására (5. cikk (4) és (6) bek.). Korábban alkotmánybírói határozatban alkotmányos mulasztásként megfogalmazott ügyekre utal, de arra megoldást még nem kínál annak pusztá előírása, hogy sarkalatos törvényben kell rendelkezni az Országgyűlés rendszeres ülészeit, valamint a vizsgálóbizottságok működését és az előtük való megjelenést biztosító szabályokat (5. cikk (8) és 7. cikk (3) bek.). Ugyancsak újdonság az itt tovább nem részletezendő felosztás eseteinek újrafogalmazása (3. cikk (3) bek.). A költségvetési törvény el nem fogadását egyébként alapvetően a Költségvetési Tanács érheti el – a vétőjogának gyakorlásával.

A határozati formában elfogadott Hárszabály alkotmányossági felülvizsgálata változik – az esetlegesen elfogadott új ügyrend AB elé utalásának lehetőségéről már nem emlékezik meg az új AB törvény. A normatív határozatok (mint közjogi szervezetszabályozó eszközök) felülvizsgálatáról viszont már dönthet, utólagos normakontroll keretében és az *alkotmányjogi panasz* alapján (2011. évi CLI. törvény, 37. § (2) bek.). Ez utóbbi mind a törvényi, mind a határozati hárszabályok megsértése esetén új eszközt csillant meg az utólagos normakontroll lehetőségét tulajdonképpen elvesztő ellenzéki képviselők számára (az ABtv. 26. § (2) bekezdése alapján). Az ellenzékét védő jogorvoslat eddig jóformán hiányzott a parlamenti jogból, hiszen az AB a hárszabályokkal kapcsolatos vitákat, a Hárszabályt sértő eljárásokat csak az ügyrend normakontrolljával tudta eldönteni, vagy az alkotmányellenes mulasztásban megnyilvánuló hiányosságokat állapíthatta meg. Mindez csekély mértékben tudott jogorvoslat eredményezni.⁸

A Hárszabály tekintélyét és az ügyrendi szabályozásnak az Alkotmány által előírt kétharmados védelmét érintik a bizottsági értelmezésekkel, általános érvényű állásfoglalásokkal kialakított ügyrendi szabályok. Ezeket az adott bizottság egyszerű többséggel képes meghozni, és nem egy esetben felülvizsgálati lehetőség nélkül, egyes jogintézmények lényeges elemeit „szabályozta”.⁹ Az állásfoglalások érdekes történelmi adalékként, különböző politikai többségű ciklusokban is képesek voltak a túlélésre. Hárszabályi szinten hosszabb távon sem rendezett közjogi vitákat eredményezett például a

⁷ Ld. bővebben: Smuk Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Bp., Gondolat, 2008., 79-80., 87-92. p.

⁸ Ld.: Smuk Péter: *A frakcióvezető különleges hatásköréről*. In: *Közjogi Szemle* 2009/2. sz. p. 14-16. Előfordult az is, hogy vizsgálóbizottságot felállító határozatot kifogásoló alkotmányjogi panaszt fogadott be az AB. ld. alább az ellenőrzés körében.

⁹ 4/1999. (III. 31.) AB határozat, Indokolás IV. 4.

„hetenkénti” ülésezés bizottsági értelmezése¹⁰, frakcióvezető bejelentése a képviselőknek a frakcióból való kizárásáról.¹¹ Elvárható lett volna, hogy a parlamenti jog átmente során ezekre a kérdésekre megfelelő válaszokat adjon a jogalkotó.

2.2. Házsabályok törvényben és határozatban?

Egyes kérdéskörök sarkalatos törvényre utalása már felvetette a kérdést, hogy a Házsabály jogforrási jellegét illetően indokolt-e a normatív határozati formához ragaszkodás. A T. Ház fentebb említett szuverenitás- és autonómia-mítosza erős gyökerekkel bír a magyar parlamentarizmus hagyományai között, ennek szimbolikus megjelenése az államfő vétőjogától eltávolított határozati forma. Az Alaptörvény nem rendelkezik arról, hogy a Házsabálynak határozatnak vagy sarkalatos törvénynek kellene lennie, ám csak egy megoldás kínálkozik. A Házsabály egyszerű törvényi formát nem ölthet, hiszen kétharmaddal kell elfogadni, ugyanakkor explicit meghatározás hiányában sarkalatos tárgynak sem minősül. Felmerülhet ugyan a Házsabály mint *sui generis* jogforrás, hiszen az Alaptörvény T) cikke csak a jogszabályokat sorolja fel. Ezt azonban inkább zárjuk ki, a jogforrási rendszer eddig kiforrottnak tekinthető dogmatikája ezt nemigen viselné el. Viszont mindenképpen feszültséget teremt, hogy a közvetlenül az Országgyűlés működésére vonatkozó szabályok – jóllehet kétharmados körben maradnak – több szinten találhatók: Alaptörvény, sarkalatos törvények, Házsabály.

A harmadik személyeket (pl. a köztársasági elnököt, vizsgálat alá vont személyeket, nem képviselő kormánytagokat, stb.) érintő szabályok jogszabályi formát igényelnek, és az Ogytv. megalkotása arra utal, hogy ez a jogforrási probléma a javaslattevők számára immár erősebb, mint az államfő esetleges vétőjától való ódzkodás.

Az Országgyűlésről szóló törvény sajátos jogalkotási termék, magában foglalja a következő szabályozási tárgyakat (részekként):

1. Az Országgyűlés szervezete
2. Az Országgyűlés működése és ülésezése (benne az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben való együttműködése¹²)
3. Az Országgyűlési képviselők jogállása
4. Az Országgyűlési képviselők javadalmazása
5. Az Országgyűlés hivatali szervezete és az Országgyűlési Őrség
6. A záró rendelkezések, amelyek között olvashatjuk, hogy egyes rendelkezések a kihirdetés másnapján, egyes továbbiak 2013. január 1-én, míg bizonyos szabályok a következő választások nyomán összegyűlt Országgyűlés alakuló ülése napján lépnek hatályba.

A törvény kifejezetten utal arra, hogy a házsabályi rendelkezések szabályozási helyét megbontja (preambulum utolsó mondat), és hogy ezentúl törvényi és határozati házsabályok is léteznek majd, az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése pedig – az Ogytv. szerint – mindkettőre utal. Továbbá az Ogytv. sarkalatossági (!) záradéka „házsabályi rendelkezésnek” minősíti a törvény egyes részeit (146. § (5) bek.), ugyanígy tesz önmagával kapcsolatban az átkeresztelt Házsabály az új preambulumban.

¹⁰ Kukorelli István: Az „évezredváltó”, a „kétharmados” parlament. In: Kukorelli István – Smuk Péter: *A magyar Országgyűlés 1990-2010. Öt parlamenti ciklus története*. Bp., 2010., Országgyűlés Hivatala, p. 49-50. Az Alaptörvény, mint említettem, ezt a kérdést sarkalatos törvényi szintre emelte.

¹¹ Smuk (2009).

¹² Erre a tárgykörre nincs megfelelő keret kitérni. Az Ogytv. új parlamenti szervként intézményesíti az Európai Unió Konzultációs Testületet, illetve a lisszaboni szerződés által újrafogalmazott nemzeti parlamenti lehetőségeket (pl. hivatkozás a szubszidiaritás elvének sérelmére).

Az Alaptörvény egyes számban és nagy kezdőbetűvel említi a Hárszabályt. Az egyszerű nyelvtani értelmezés nem enged teret annak, hogy a „hárszabályok” két külön jogforrásban jelenjenek meg. Egyetlen, egységes Hárszabály lenne szükséges a jogbiztonság és az Alaptörvény szövege alapján is. Természetesen egyes témakörök törvényi szabályozásának nincs akadálya (sőt egyes esetekben kötelező is), ám azok már nem a „Hárszabály” részei.¹³ A „határozati” Hárszabály címe is megváltozik, „egyes hárszabályi rendelkezésekről” címet kapja.

A „határozati” hárszabály 140. § (1) bekezdésének új szövege szerint marad a 4/5-ös szabály a hárszabálytól eltérésre, ám ez csak a határozati hárszabályokra vonatkozik majd. Az Ogytv. nem tartalmaz rendelkezéseitől eltérésre felhatalmazást, erre esetleg a rendkívüli jogrend idején kerülhet sor.

3. A parlamenti képviselők helyzete

A választási rendszer szabályozását – noha a külső parlamenti jog részének tekinthető – nem érintem. Annak átalakításával kapcsolatban azonban néhány új kihívást mindenképpen említeni szükséges.

Az új választási törvény a parlamenti képviselők létszámát 199 főben állapítja meg.¹⁴ Ez a jelenlegi létszám mintegy felére szállítja le a testület tagjainak számát. A gyanú mindenképpen megalapozott volt, hogy ekkora változás nem egyszerűen felezi a képviselők számát, hanem kihatással lesz az Országgyűlés szervezetére is.¹⁵

Az új választási törvénnyel a *nemzetiségek* is megjelennek a legfőbb népképviselési szervben. Ugyan a számukra kilátásba helyezett kedvezményes parlamenti küszöb valószínűleg nem lesz teljesíthető a kisebb közösségek számára, míg az egy-két nem pártalapon megválasztott képviselő helyzete egy csekély mértékű kormány- vagy szavazati többség esetén érdekesen alakulhat – azonban ez politikai kérdés. A nemzetiségi képviselők vagy frakcióhoz csatlakoznak, vagy – valószínűbb – a függetlenséget választják.

Érdekes ügyrendi szabályozási kérdést jelent a nemzetiségi szöszölók (azon nemzetiségi listavezetők, akik listája nem érte el a kedvezményes parlamenti küszöböt sem) közreműködése, amely nyilvánvalóan tanácskozási és részvételi jogokat jelent. A plenáris és a bizottsági üléseken vagy csak az őket érintő, nemzetiségi kérdésekben kaphatnának szót, vagy államalkotó mivoltukból fakadóan minden kérdésben.

Az Ogytv. 22. §-a a nemzetiségeket képviselő bizottságot intézményesíti számukra alapvető működési területként. Ezen állandóan működő bizottság szavazati joggal bírói tagjai csak a nemzetiségi listáról bejutott képviselők és a szöszölók, és „a nemzetiségeket érintően” gyakorol kezdeményező, javaslattevő, véleményező és ellenőrző, valamint további egyelőre pontosabban meg nem határozott hatásköröket. A szöszöló a 29. § szerint a Hárszabályt engedelnye nyomán szólhat fel a plenáris ülésen napirend közben, és csak a nemzetiségeket érintő kérdésben. Rendkívüli ügyben napirend után is lehetősége nyílik. Kérdezési jogot is kapnak, a Kormány és tagjai kérdésére, valamint mentelmi joguk van. Mindez kellő mértékű részvételi jogokat biztosít a törvényhozó testület munkájában.

A képviselői jogállásnak a rendszerváltás utáni időszakban kényessé vált kérdései megjelennek a 2011-12-es jogalkotásban.

¹³ Ennek például a frakcióalakításra utaló alaptörvényi szabály esetén lett volna jelentősége: ha a „Hárszabály” szerinti módon lehet frakciót alakítani, akkor az Ogytv. „hárszabályi” jellege nélkülözhetetlen – lenne. Így azonban a frakcióalakítás, más szervezeti kérdésekkel együtt eltűnt volna a nagyrészt deregulált „Hárszabályból”. Az Ogytv. első javaslatában még így szerepelt, ám a zárószavazás előtt a frakciók szabályozása az Ogytv.-ből „visszakerült” a határozati hárszabályba.

¹⁴ 2011. évi CCIII. törvény, 3. § (1) bek.

¹⁵ Ezt az érvelést az Alkotmánybíróságtól is ismerjük, amikor gátat szabott azon népszavazási kérdésnek, amely hasonló mértékben kívánta csökkenteni a képviselők számát: 62/2007. (X. 17.) AB hat., Indokolás III. 3.

A képviselők összeférhetetlenségének szabályozása több körben történt meg a rendszerváltás után, s bár az Alaptörvény nagyon szűkszavúan¹⁶ emlékezik meg róla, annak egyik nagy vitatémája, a polgármesteri tisztség 1994 után 2012-ben visszatér az eredeti kerékvágásba. A 199 fős parlament ugyanis könnyen válhatott volna a politikai elit eddigi ismérvei alapján a polgármesterek klubjává, így a két tisztség összeférhetetlensége immár tekintettel van a hatalommegosztás eszméjére is. Az Ogytv. indokolása mindazonáltal az önkormányzati és a parlamenti munkateherrel indokolja a szétválasztást, mindkét feladat „felelősségteljes ellátásának” nehézségei miatt. Az Ogytv. parlamenti vitája során – kalandos módon – az az álláspont alakult ki, hogy a 199 fős parlamentben az összeférhetetlenséget a lehető legszélesebb körben kell intézményesíteni, a képviselői professzionális, „főállászerű” munkavégzéssel nem járhat együtt semmilyen más megbízatás, kivéve a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet.

A képviselői jogállást tekintve a szabad mandátum viszont pontosabb megfogalmazást nyert az Alaptörvényben az utasítás tilalmának megjelenítésével (4. cikk (1) bek.). A mentelmi jog szabályait az Ogytv. kiterjeszti a rágalmaszra és becsületsértésre (ami a képviselők szólásszabadságát jelentősen tágítja, a hazudozást is beleértve), ám kiveszi alóla a közösség elleni izgatást,¹⁷ és pontosítja a szabálysértési esetekben a mentelmi jogról való lemondás szabályait.

Noha az országgyűlési képviselők honoráriumuma nem csillagászati, a tulajdonképpen fizetési elemként kezelt általános költségterítés rendszeresen populista viták keresztútjába került. A viták a társadalom és a képviselők közötti szakadást jelezték, általában a politikai elit iránti alacsony bizalmat. A képviselői tiszteletdíjak növekedése rendre meghaladta az átlagkereseteket.¹⁸ A folyamatos elégedetlenség folyamatos változtatási kényszert szült („az elit magán kezdje a spórolást”), amelyet külső tényezők katalizáltak: a 2009-es népszavazási kezdeményezés elkerülésének szándéka az Alkotmány módosításához szükséges többpárti konszenzust is elérhetővé tette a parlamentben. A képviselői javadalmazás egyszerűsítése, átláthatóvá tétele elfogadható szándék.

Az Ogytv. a képviselői havi tiszteletdíjat a helyettes államtitkár illetményének összegére utalással állapítja meg. Az általános indokolás még tesz egy nemzetközi összehasonlítást is, a „társéghoz” államainak képviselői fizetésére. A javadalmazás valóban egyszerűsödik, például a bizottsági tagságért nem jár díjazás. Megjegyezhetjük, hogy az utazási „költségek” üzemanyag-kártyára írása továbbra sem a költségterítési elszámolások szerint működik, hanem általányszerűen szolgál.

Egyetértek Bihari Mihállyal abban, hogy az Alkotmánybíróság hibásan alkalmazta az Alkotmánynak a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló 61. §-át a képviselői beszédjogra, amellyel kapcsolatban alkotmányos mulasztást állapított meg. A 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, amelyhez Bihari különvéleményt fűzve érvelt, ugyanakkor helyesen erősíti meg a korábbi döntésekben foglalt követelményt, miszerint a parlament mint tanácskozó testület arra hivatott, hogy a demokratikus viták terepe legyen. Ebben az intézményben a képviselőknek nem vélemény szabadságuk van, hanem tárgyalási és részvételi (szavazati, javaslattevési, stb.) jogaik. Ezek a jogok garantálhatják, hogy a népképviseleti szervben a demokratikus közvélemény formálása érdekében a közügyek megvitatásra kerüljenek. A képviselői felszólalások elviselhetetlenül rövid időkeretbe szűkítése, a felvetett javaslatok érdemi megtárgyalására alkalmatlan törvényhozási menetrend nem a képviselők vélemény szabadságát sérti, hanem a tárgyalási jogukat, a parlament munkájában való

¹⁶ A sarkalatos szabályozást az 1990. évi LV. törvény módosításával végezte el az Országgyűlés.

¹⁷ Ogytv. 73. § (1)-(2) bek.

¹⁸ A képviselői díjazás-javadalmazás alakulására ld.: http://www.parlament.hu/pairhelp/alap_potdij.htm és <http://www.parlament.hu/kepv/atlagkereset.htm> (letöltés: 2012-02-28).

részvételüket, ezáltal a demokratikus jogállami hatalomgyakorlást és az Országgyűlés népképviselői funkcióját.¹⁹

4. Szervezet – elnök, frakciók, bizottságok

A magyar Országgyűlés szervezete régi tradíciók alapján meglehetősen stabil felépítésű, a Házelnök, elnökség, a frakciók és a bizottsági struktúra alapjaiban keveset változott, jelentősebb átalakítását nem is igényeljük. Amennyire stabil a szereplők köre, annyira bizonytalan és vitatott azok hatásköre.

4.1. A Házelnök és a fegyelmi jog

A Házelnök a Hárszabály által biztosított hatásköre szerint „kötetlen posztón” játszik. A 94-es szabályozás kialakításában társtettes Bihari Mihály is egyenesen úgy fogalmaz, hogy az elnök „nem kellően szabályozott jogköre – minden parlamenti és alkotmánybírósági fék ellenére – lehetővé teszi, hogy a parlament a kormányzó pártot kiszolgáló szervezetként működjön, akár a parlamenti munkarend átalakításával, akár a hárszabály félretételével is.”²⁰ Az elnöki jogkörök kifogásolható gyakorlásának néhány esetét érdemes felidézni:

- a háromhetes ülésezés 1999-2002 között (Ügyrendi Bizottsági támogatással);²¹
- javaslatok szavazásra (nem) bocsátása, pl. a csonka médiakuratóriumok „kialakulása” esetében;²²
- a zárt láncú videó-rendszeren keresztüli parlamenti közvetítés kizárólagossá tétele és egyéb sajtó-munkatársi mozgásokat kijelölő rendelkezések;²³
- a gárdamellényben esküt tevő képviselővel szembeni fellépés elmaradása.²⁴

A fegyelmi jogkör szabályozása érinti a T. Ház tekintélyére és funkciógyakorlásának biztosítására tekintettel a képviselői jogállást (részvételi jogokat, adott esetben akár a mentelmi jogot), és harmadik személyek parlamenten belüli jogait. Természetesen az alkotmányos és demokratikus politikai kultúrából fakadó méltányos hatalomgyakorlás készségét is el kell várnunk a házelnöki tisztséget betöltő személytől. Hiszen funkciójának betöltését a hatásköreinek szigorúan aprólékos szabályozása is megakadályozná. Ezzel kapcsolatban az a kérdés, hogy az eddigi tapasztalatok alapján inkább tartanunk kell-e a kormánypártok által választott Házelnöktől. Úgy gondolom, hogy az erre vonatkozó konszenzusos szabályozás elfogadásának épp volt akkora az esélye, mint annak, hogy a '94-es szabályozás talaján az Országgyűlés mindenkori elnöke pártatlan módon, a demokratikus politikai kultúra követelményeinek megfelelően lássa el feladatát.

Az Ogytv. a legmarkánsabb lépést a parlamenti fegyelmi jog létrehozása felé teszi (45-51. §). A szó megvonásán és az ülés félbeszakításán túl immár tekintélyes szankciótárral kell a képviselőknek szembesülniük:

¹⁹ Ezt megerősíti a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény közjogi érvénytelenségét kimondó 164/2011. (XII. 20.) AB határozat. Ezek az elvek az új Alaptörvényben is megtalálhatóak (B. cikk (1) és (4) bek., 1. cikk (1) bek., 4. cikk (1) bek.), így azok alkalmazása a hárszabályi rendelkezések tekintetében várható.

²⁰ Bihari Mihály: *Magyar politika 1944-2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Bp., 2005., Osiris. p. 435.

²¹ Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Bp., 2011, Osiris. p. 185-186.

²² Smuk (2011) p. 192-194.

²³ Lásd különösen: Az Országgyűlés elnökének 5/2004. sz. rendelkezése az Országház és az Országgyűlés Irodaháza belső-, valamint beléptetési, behajtási és parkolási rendjéről. A Hárszabály 2007-es módosítása ugyan követelményként fogalmazza meg az egységes közvetítéssel szemben, hogy az a nézők pártatlan, kiegyensúlyozott, pontos és tényszerű tájékoztatását célozza, illetve a képszerkesztés objektívan és tárgyilagosan igazodjék az ülés menetéhez. A Hárszabály 3. sz. mellékletéből ugyanakkor még nem vezették ki a már hatályon kívül helyezett 1996. évi I. törvényre hivatkozást.

²⁴ http://index.hu/belfold/2011/02/14/botrany_a_parlamentben_vona_gardamellenye_miatt/ (2012.03.03.)

- képviselői jogok felfüggesztése,
- pénzbírság,
- kizárás az ülésnapról,
- kivezetetés az ülésteremből.

A szankciók kiszabásának feltételei közül kiemelném, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntést az ülést vezető elnök meghozhatja, ha a T. Ház határozatképtelen. Ekkor az Országgyűlés csak a következő ülésen dönthet az intézkedés elfogadásáról – addig viszont a képviselő elesik a részvételi jogaitól.

A Házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörének különös erélyt ad az Országgyűlési Őrség létrehozása, amely például az ülésteremből való kivezetést is foganatosíthatja (Ogytv. 125-142. §). A sajátos jogállású, tulajdonképpen parlamenti biztonsági és elnöki karhatalmi szervnek nevezhető Őrség²⁵ önállóan nem intézkedhet, a tárgyalási rend fenntartása körében csak testi kényszerrel alkalmazhat, ám elég udvariatlan és civilizálatlan erőnek tűnik a törvényhozás épületében, fegyver és kényszerítő eszközök használatának és a magánlakásban való intézkedés jogával. Az intézmény megtartása esetében javasolható annak előírása, hogy csak akkor intézkedhet az ülésteremben, ha előzetesen az ülést megszakította a Házelnök. A kulturált fegyelmi jogi szabályozást adó házszabályok²⁶ egyébként az ülés megszakításával szankcionálják a súlyosabb fegyelmi ügyeket, ennek bevezetését támogatnám. A megszakított ülés szünetében lehetne intézkedni az önként nem engedelmessé, vagy magából kikelt képviselővel szemben.²⁷

A Házelnök ülésvezetésének védelme sem ismeretlen nyugati ügyrendekben, ám azon fordulat, hogy az ülésvezetés „kifogásolása” már a szó megvonását eredményezi (49. § (1) bek.), elég bizonytalan szövegezésű és szigorú szabály.

Az ülésen való részvétellel kapcsolatos jogok felfüggesztése és kizárás esetében a képviselői immunitás merül fel konkuráló jogintézményként. Az Országgyűlés mint tanácskozó alkotmányos szerv működőképességéhez alkotmányos érdek fűződik. A testület munkáját akadályozó és sértő tagokkal szemben a képviselői (részvételi) jogok felfüggesztése indokolt intézkedés lehet. Az intézkedések eseteinek (a fegyelmi vétségek) pontos meghatározása, a szankciók elrendelése, súlya (különösen az időtartam) és a megfelelő jogorvoslatok léte mind vizsgálható a fegyelmi jog arányossága tekintetében. Ennek részletesebb elemzésére itt nem kívánok kitérni, annyit mindenesetre megjegyeznék, hogy a rendszerváltás óta eltelt több mint 2 évtized során, öt és fél parlamenti ciklusban megannyi szenvedélyes vita lezajlott, és több olyan magatartást is regisztrálni lehet, amely akadályozta a törvényhozás zökkenőmentes működését, vagy a T. Ház méltóságát sérthette. Nem fordult elő azonban olyan súlyú esemény, cselekmény, amely az eddigi, valóban szűkre szabott eszköztáru fegyelmi jog jelentősebb szigorítását indokolná. Ebben az értelemben a magyar Országgyűlés vitái az európai politikai kultúrának megfelelően zajlottak le.

A Házelnök mellett néhány egyéb tisztségviselővel kapcsolatos kérdést is meg kell említeni. A Házelnök tisztségének intézményesítése (4. §) kiterjedt indokolást igényelne. A Házelnök korábban már volt a magyar parlamentben, most a Házelnök „politikai helyettese” lenne, és az Ogytv. szerint nem csak képviselő töltheti be ezt a pozíciót. Meglátásom szerint a Házelnök alelnökei megfelelőképpen tudnák (tudták) minden tekintetben a helyettesítést ellátni.

²⁵ Gulyás Gergely (Fidesz) szerint az Őrség egyes, az éppen vitatott intézkedési lehetőségei a Házelnök kifejezett személyi védelmére is szolgálnak. [Személyes közlés, a „Pázmány Jogi Műhelyszeminárium” 2012. május 23-i ülése során kifejtett álláspontja szerint.]

²⁶ Például: francia nemzetgyűlés ügyrendje 70-78. cikkek, olasz képviselőház ügyrendje 58-62. cikkek, és még további példákat is lehetne hozni.

²⁷ Az Országgyűlési Őrség szabályozása több egyéb, itt nem kifejtett problémát is felvet, így a Házelnök irányítási jogkörét, az Ogytv.-nek a rendőrségi törvényhez való viszonyát, stb.

Az Ogytv. meglepően részletes szabályozást ad a tisztségviselők választásáról, az eddigi szabályozatlanság helyett (6-9. §). A tisztségviselők megválasztásának kiindulópontját nem megváltoztatva, a frakciók közötti konszenzusos jelöltállításból indul ki az Ogytv., ám a megválasztás többségi elve nem változik. A tisztségviselők megválasztása az egyszerű többség miatt valószínűsíthetően megtörténik az első körben. A kisebb létszámú parlamentben, az újraformázott választási rendszert is tekintetbe véve, nem nagyon kell attól tartani, hogy nem alakul ki világos kormánytöbbség.

4.2. A képviselőcsoportok

A frakciók szabályozásában az Alaptörvény megtette a kezdő lépést, a képviselők házszabályi keretek között gyakorolható jogaként szerepeltetve megalakításukat.²⁸ A szakirodalmi vitában nem egyértelmű, hogy a frakciókat a parlament szervének vagy a párt szervének tekintik-e.²⁹ A frakciók működéséből néhány különleges eset hívta fel a figyelmet a szabályozás fogyatékoságára, illetve a frakciók autonómiájának nem megfelelő kezelésére.

A frakcióalakítás szabályozását 2007-ben az Alkotmánybíróság által 1998-ban előírt alkotmányos követelményre alapozták, ám azt a kérdést nem válaszolta meg igazából az alkotmányjogi érvelés, hogy a parlamenti küszöb eléréséből miért következik egyértelműen a frakcióalakítás joga.³⁰ A pártoktól a szabad mandátum révén így csak részben válnak el az egyébként tevékenységükre nézve nem utasítható képviselők.

Az Ogytv. vitája ebben a kérdésben szintén frontot nyitott, a frakcióalakítás feltételeinek újrafogalmazásával. Az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdése meglátásom szerint a Házszabály számára széles mérlegelési lehetőséget biztosít a feltételrendszert tekintve, addig, amíg nem állít teljesíthetetlen követelményeket a képviselők számára. A határozati házszabály újrafésült szabályrendszere (13-17. §) ezt a határt nem éri el.

A házszabály a frakcióalakítást csak az adott Országgyűlés összetételét kialakító általános képviselőválasztáson induló pártok (vagy jogutódjai) képviselőinek teszi lehetővé, sőt, csak azoknak, amelyek országos listát tudtak állítani, és – ez a legszigorúbb kitétel – mandátumot nyertek. Egyben a frakcióalakítás szabályát jelen ciklusra felemeli 12 főre, megőrizve az 5%-os küszöböt elérő, de ez alatti mandátumot szerző pártok jogát. A 12 főre emelés nem érinti a jelenlegi frakciókat, inkább a frakcióalakításra törekvő függetleneket (persze, a lehetőség csak akkor merül fel, ha 2010-ben országos listát állító és mandátumot szerző párt képviselőiről volna szó).³¹ Az Országgyűlés kétharmados többsége az

²⁸ Alaptv. 5. cikk (4) bek. Korábban csak közvetett utalásokból értesülhettünk ezen alkotmányos jogokról, vö. Kukorelli István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)*. In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég. p. 183-184. Kukorelli itt leírt, elég bőszavú szabályozási javaslatát nem az Alaptörvényben, hanem a Házszabály látnám megfelelő helyen.

²⁹ Nem a parlament szervének tekintő álláspont: Petrétei József: *A frakciók szabályozásának kérdőjelei*. In: *Közjogi Szemle 2009/3. sz.*, p. 31-34., de a parlament „munkaszervezetének” tekintti Kukorelli (2006) p. 184. Petrétei egyik érvét hatástalanította volna az a tény, hogy az Ogytv. javaslata immár az Országgyűlés szervei között kívánta szabályozni a képviselőcsoportokat. Ám mint említettem, a szabályozás maradt a határozati házszabályban, a rendszertani értelmezés bizonytalanságát fenntartva.

³⁰ 27/1998. (VI. 16.) AB hat. helyes kritikájára ld. Sente Zoltán: *Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai*. In: *Az Alkotmány kommentárja*. (Szerk.: Jakab András) Bp., 2009., Századvég. p. 824-825.

³¹ Ismétlődő eset világított rá a Házszabály rendelkezéseinek „rugalmas” értelmezésére. Pártszakadás következtében a frakcióból egy csoport válik ki, és nyomban bejelenti igényét arra, hogy képviselőcsoportot alakíthasson. Kérdéses ugyan, hogy 1) a választáson nem induló párt alakíthat-e frakciót, 2) a frakcióból kilépő képviselő „megúszhatja-e” a hat hónapi parkolóhelyét a függetlenek között. Az első kérdést illetően a Házszabály betűje különösebb akadályt nem emelt, ellentétes irányú rendezése most történt meg. A második felvetés egy vicces szóferdítésnek is minősíthető lenne („nem kilépett, hanem kivált” a képviselő...), ha 1995-ben nem veszi komolyan a parlament többsége, és engedélyezi az azonnali frakcióalakítást az MDNP-nek. 2011-ben ugyanez már nem sikerült az ún. Demokratikus Koalíciónak (DK). Ld. az 14/2010-2014. számú ügyrendi bizottsági eseti jellegű állásfoglalást; az arról szóló vita 2011. november 14-én este zajlott le a parlamentben. A

alkotmányos mozgásterében, politikai jellegű diszkréciója keretében hozta meg ezen döntését (kemény, de politikai jellegű viták közepette).

Míg egy 386 fős parlamentben csak matematikai esélye volt annak, hogy egy 5%-os küszöböt elérő párt 10-nél kevesebb képviselővel jusson be, addig a 199 fős parlamentben a küszöböt csak kevéssel átlépő pártok körülbelül 6-8 mandátummal számolhatnak.³² Ez a 10-12 fős frakcióalakítási „csengőszámot” aránytalanná teszi, így a határozati hárszabályt módosító határozat (73. § 49.) a csengőszám 5 főre csökkentéséről szól. A minimum létszám ilyen leszállítását nem támogatom, ugyanis az életképes politikai tömörülések érdemelnek csak frakciójogokat. Amennyiben a választásokon erősebb középpártok lesznek a legkisebb frakciók 10-20 képviselővel, akkor az ilyen alacsony frakciólétszám nem igazán szankcionálja, az állami támogatás „lélegeztető-gépén” tartja a szétesett pártokat (tagságuk túlnyomó többségének elvesztése esetén is maradhat frakciójuk, míg a frakcióalakításra képtelen, de politikailag együttműködő függetlenek létszáma esetleg többszöröse lesz a maradványfrakció létszámának).

Korábban érveltem a frakcióvezető kifogásolható módon szerzett és önmagában is kifogásolható hatásköre ellen: a T. Ház elnöke nem mérlegeli a képviselőcsoporton belüli fejleményeket, a frakcióból való kizárás-kilépés ügyében a frakcióvezető nyilatkozatát tekinti egyedül mérvadónak.³³

4.3. Bizottságok

A bizottságokra vonatkozó szabályozás két szempontból is kívánnivalót hagyott maga után: a bizottságok összeállításának szabályai nem tudták megfelelően kezelni a függetleneket, illetve a bizottságok vizsgálati tevékenységét nem szabályozza megfelelőképpen a Hárszabály. Ez utóbbi kérdést az ellenőrzési funkció körében tárgyalom alább. Az első kérdést az AB 1998-as döntését követően csak 2007-ben sikerült a Hárszabályban rendezni, ám addig sem okozott gondot az AB-döntés tartalmi elvárásának megfelelő – és aztán 2007-ben kodifikált – gyakorlat kialakítása.³⁴ Az, hogy az ügyrend a frakciókat előnyben részesíti, a hatékonyság tekintetében elfogadható, az egyéni képviselői jogok egyenlő mandátum alapján való kiporciózása során a függetleneknek szembesülniük kell ezzel a körülménnyel.

„Hárszabályok” frakcióalakítási szabályait egyenesen a DK-ra szabott akadálynak minősítette a közvélemény. A kormányoldal szerint a DK éppen független képviselői egyébként sem alakíthatnának frakciót, mivel 6 hónap függetlenséget követően már csak egy létező frakcióhoz való csatlakozást enged a (korábbi) Hárszabály. Ld. Az Ogytv. általános vitájában felmerült érveket az Országgyűlés március 27-i ülésnapján Gulyás Gergely részéről (425. felszólalás).

³² Erre a következő modellszámítás eredményeiből következtetek:

http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_orszaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz (2012.03.03.), saját vagy konkuráló számítások nem állnak rendelkezésemre.

³³ A több parlamenti cikluson átívelő 67/1998-2002. ÜB. számú ügyrendi bizottsági állásfoglalás bemutatása és kritikája: Smuk (2009). Ez kiszolgáltatja a „frakció autonómiájának” a képviselőket, a politikai küzdelmeik kilépnek a jogi szabályozás medréből. Megfontolandó lenne annak előírása, hogy amennyiben a képviselőt a frakció zárta ki a soraiból, akkor e jogi tény bizonyítása (pl. jelenléti ív, frakció-határozat becsatolása) szükségzerű a joghatás bekövetkezéséhez, a frakcióból való kizárás hatályosulásához. Ezzel szemben azzal lehet érvelni, hogy a Hárszabály a politikai pártok belső vitáiba is bepillantathatna-beavatkozhatna.

³⁴ A Hárszabály módosítását a 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat végezte el, ez esetben a 27/1998. (VI. 16.) AB határozat nyomán. Most az ide vonatkozó szabályozás az Ogytv. 17-18. § tartalmazza.

5. Parlament funkciók, hatáskörök, eljárások – ülésezés, ellenőrzés, törvényhozás

5.1. Az ülésezés rendje és nyilvánossága

A háromhetenkénti ülésezés bevezetésének módja és maga az ülésezési rend éles vitákat váltott ki az 1998-2002-es ciklusban. Az Alaptörvény, mint említettük, sarkalatos törvényi szabályozást vár el ezen tárgykörben. Az Ogytv. 34. § csak annyit vár el a Házelnöktől, hogy „úgy köteles összehívni az üléseket, hogy az Országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülészakok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés Alaptörvényben meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását.” Ez szöveghűen másolja a 4/1999. (III. 31.) AB határozat rendelkező részét, ám sajnos nem konkretizálja az ésszerű időtartamot. A jelzett AB határozat alkotmányos mulasztást állapított meg, amiért a Hárszabályban nem rendelkeztek ezen alkotmányos követelmény érvényesülését biztosító garanciákról. Az Ogytv. az alkotmányos követelményt megismétli, ám érvényesülésének garanciáival adós maradt, ezen megfogalmazás nem zárja ki a 2-3 hetenkénti ülésezést sem (de nem állítom ezzel, hogy az ilyen ülésezési rend per definitionem alkotmányellenes lenne).

Az Országház épülete „békeidőben” nyilvánvalóan az egyetlen alkalmas helyszín a törvényhozás ülései számára, ám kétharmados döntéssel, vagy rendkívüli jogrendben máshol is (pl. a debreceni Nagytemplomban, stb.) érvényesen ülésezhet az Országgyűlés (Ogytv. 37. §).

Az Országgyűlés munkájának közvetítése a korábbi házelnökök kitarató gyakorlata nyomán zárláncú videó-rendszeren valósul meg. Ezt méltán kifogásolhatták egyes műsorszolgáltatók, akik szerint a törvényhozás működéséről sokszor éppen nem a hivatalos, hanem a saját maguk által készített felvételek adnak valós képet a közvélemény számára. A zárláncú felvétel ugyan úgy szerkesztendő, hogy az pártatlan, pontos és tényszerű legyen, ám a demokratikus közvélemény formálódásához ennek kizárólagossága éppen nem mindig járul hozzá. Az Ogytv. 59. §-a ezen szabályok fenntartása mellett megemlíti, hogy a zárláncú felvétel nem érinti azt a jogát a műsorszolgáltatóknak, hogy a Házelnök által kijelölt megfelelő helyen műsort közvetítsenek és rögzítsenek. Bizottsági ülést akkor közvetíthetnek, ha onnan nincs zárláncú közvetítés.

A képviselők köz érdekében kifejtett szabad tevékenységét korlátozza nehezen indokolható módon az a szabály, miszerint az Országházban frakciók, csoportok és képviselők csak az Országgyűlés tevékenységével kapcsolatban adhatnak tájékoztatást a média részére (Ogytv. 59. § (7) bek.). Ennek számonkérése annak fényében valószerűtlen, hogy az Országgyűlés tevékenysége vagy nagyon szűken (i.e.: adott napirend, illetve szervezeti-működési kérdések), vagy nagyon tágan (i.e.: minden parlamenti funkció, amely felöllelheti a politikai és az állami élet teljességét) értelmezhető.

5.2. Parlamenti ellenőrzés

A parlamenti ellenőrzés szűk két évtizednyi birkózás után gyakorlatilag kimerül a viták nyilvánosságából fakadó ellenőrzési funkcióban. A klasszikus ellenőrzési eszközöket a politikai elit leamortizálta, túlpörgette vagy rendeltetésével ellentétesen használta. Így az ellenőrzés – diszfunkcionális – működése után, az ellenőrzés hiánya sem nagyon tűnik fel a közvélemény számára.

Nem vitatjuk, hogy a kontrollmechanizmusok – a szabályozásuk és a parlament munkarendje alapján – élő intézmények voltak. Az információszerzési eszközökkel, a politikai jellegű vitaalkalmakkal a plénum és az ellenzék folyamatosan élt. Ezek az eszközök azonban csak kivételes esetekben értek el konkrét eredményeket, sokkal inkább egy

folyamatban szemlélhetjük őket, a parlamenti ellenőrzésnek a pártpolitikai küzdelmek során való felhasználásaként. Vitathatatlan, hogy az 1994-es Hárszabály által pontosított számonkérési eszközök trendje az 1998-2002-es parlament idején törést szenved. Ennek oka, hogy a kormányoldal is előszeretettel él az egyéni képviselői jogként szabályozott kérdezési joggal, valamint a munkarend időben kevesebb alkalmat tett lehetővé az eszközök alkalmazására. A kérdezési jog kapcsán megemlítendő az ügyrend kritikájaként a kérdés-interpelláció elmondásának akadályai: a – sajátosan szabályozatlan – válaszadás megtagadásának joga³⁵, illetve a várakoztatással való kivéztetés lehetősége.

Az ellenzéki interpellációk aránya az 1994-es Hárszabály gyakorlatában³⁶

Ciklus*	Elhangzott interpellációk	Ebből ellenzéki
1994–1998	804	744 (92,5%)
1998–2002	833	524 (63%)
2002–2006	895	676 (75%)
2006–2010	776	658 (85%)
Összesen	3308	2598 (78,5%)

A vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályozást az Alkotmánybíróság 2003-ban minősítette elégtelennek³⁷, ebből fakadó – az ellenőrzési hatékonyságot növelő, a személyiségi jogokra is garanciát szolgáltató megoldás megtalálására szóló – feladatát a parlament azóta sem végezte el. A vizsgálóbizottságok ellenőrzése egyébként is problematikus volt – a kezdeményezéstől egészen a vizsgálati eredmények határozatba foglalásáig. A kezdeményezések egyedül a 2002–2006-os ciklusban közelítették meg az 50%-os sikerességet, más ciklusokban az arány jóval ez alatt volt. A bizottságok működése szinte csak kivételesen volt képes megalapozott képet adni a vizsgálat tárgyáról, a pártok többnyire a politikai közbeszéd tematizálására vagy a közvélemény untatására használták fel a szereplési lehetőséget. A paritásos összetételű bizottságok vizsgálatuk végeztével ritkán tudtak határozatba foglalni megállapításokat. A vizsgálóbizottságok történetéből kiemelendő szakasz a '98-as parlament, amikor egyetlen bizottság sem állt fel az ellenzék kezdeményezésére. Az utána következő ciklusban idején az ellenzéki kezdeményezéseket kormányoldaliak ellensúlyozták, a vizsgálati témák között ugyanis gyakrabban szerepeltek az előző kormányzathoz fűződő „botrányok”.

Sajátos megoldása a 2010-ben alakult Országgyűlésnek a vizsgálóbizottságok tekintetében, hogy egyes állandó bizottságok hoznak létre vizsgálati tevékenységet folytató albizottságokat. Ezek azonban nem paritásosak, azokban a kormányoldal többsége adott.³⁸

³⁵ Sente szerint: „...az alkalmazott megoldások egy része nyilvánvalóan alkotmányellenes, amennyiben a válaszadásra kötelezett megítélésére bízza, hogy a kérdés vagy interpelláció tárgya a feladat- és hatáskörébe tartozik-e, azaz hajlandó-e válaszolni arra.” – Sente Zoltán: 27. § *Az interpellációs és kérdezési jog a magyar parlamenti jogban*. In: *Az Alkotmány Kommentárja*. (Jakab András szerk.) Bp., 2009., Századvég, p. 870–871., illetve: Smuk (2008) p. 176.

³⁶ Smuk (2011) p. 417.

³⁷ 50/2003. (XI.5.) AB határozat, rendelkező rész, 1. pont: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben [...] az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét, és nem teremtette meg az országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit. [...] azért is, mert az Országgyűlés nem biztosította törvényben, hogy az országgyűlési bizottsági vizsgálatok során [...] érvényesüljön a közügyek megvitatásának szabadsága; [...] megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védelmező jogok; valamint [...] jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben.” (Az Alkotmány rendelkezéseire való hivatkozások törölve, megfelelőik megtalálhatóak az Alaptörvényben is.)

³⁸ Például hozható az Alkotmányügyi bizottság albizottságaként 2011 őszén működő „A 2002-2010 közötti államadósság-növekedés okait vizsgáló albizottság”, amelynek 5 Fideszes, 1-1 MSZP-s, Jobbikos és független tagja volt, jelentését az ellenzéki tagok meg nem jelenése miatt egyhangúan, vita nélkül fogadta el. <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/AIB/A411/1112121.pdf> (2012.03.03.)

Látványos és kifogásolható újítása az Ogytv.-nek, hogy a 24. § körülmetéli a vizsgálóbizottsági kezdeményezés lehetséges tárgyköreit, például nem lehetséges a kezdeményezés, ha interpellációval az ügy „tisztázható” (hasonló bizottsági állásfoglalás a harmadik ciklusban már született). A 24. § (2) bekezdésének szövege, miszerint „a vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza, a 147. § (1) bek. alapján a következő Országgyűlés megalakulását követően így hangzik: „Vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti.” Ez szemmel láthatóan kötelezettségből egyszerű indítványozási lehetőséget formál, amely alapján a parlamenti többség mérlegelésére bízta a vizsgálóbizottság felállítását.

A Magyar Országgyűlésben kezdeményezett és megalakított vizsgálóbizottságok³⁹

<i>Ciklus</i>	<i>Kormány (-pártok) által kezdeményezett</i>	<i>ebből megalakított</i>	<i>Ellenzék által kezdeményezett</i>	<i>ebből megalakított</i>	<i>Összesen megalakított</i>
1990–1994	11	0	13	1	1
1994–1998	2	1	25	5	6
1998–2002	8	4	16	0	4
2002–2006	8	3	20	9	13*
2006–2010	3	0	11	1	1

Az ellenőrzési tevékenység – az AB elvárásait is érvényesítő – sarkalatos újraszabályozásakor az első kérdés, amit el kell dönteni, hogy a vizsgálati tevékenységet komolyan veszi-e a parlament. Amennyiben igen, akkor világosan körvonalazni kell, hogy a parlamenti ellenőrzés politikai vagy jogi jellegű felelősséget vizsgál-e. Az utóbbi nem ajánlott. A politikai jellegű felelősség feltárása sem nélkülözheti a hatékony eszközöket. Ennek érdekében a 3. személyeknek (ti. akik nem képviselők) a megjelenésre vagy nyilatkozattételre kötelezése akár büntető-eljárásjogi intézmények kölcsönzésével is elképzelhető. Ez rendkívüli mértékben megadná a bizottságoknak a tekintélyt – és egyúttal a felelősséget.

Az Ogytv. ebben nem lép előre, mert ugyan ezt az együttműködési kötelezettséget alkotmányi szintről törvényi szintre „emeli” (értsd: némileg erősíti a jogalkalmazás számára az előírás normativitását), ám csak felületes jogkövetkezményt, a plénum és a közvélemény tájékoztatását kapcsolja hozzá (vö. 25. § (3) bek.).

Rendelkezni szükséges a bizottsági megállapításokkal kapcsolatos jogorvoslatokról. A bizottság ugyan politikai jellegű felelősséget vizsgál, azonban az „eljárás alá vont” személyek személyiségi jogait sértheti. Ez alapján az érintett bírósághoz vagy az Alkotmánybírósághoz fordulhatna. A bírósági jogorvoslat esetében az Országgyűlés jog- és perképességéről is rendelkezni kell (hiszen a bizottság tagjai mint magánszemélyek elleni személyiségi jogi per célt téveszt). Az AB a jelenlegi konstrukció szerinti lehetőségeit kimerítette a Mécs-bizottságról szóló 50/2003. (XI.5.) AB határozattal, hiszen normatívnak tekintett egy bizottságot felállító határozatot, elbírált egy ezzel kapcsolatos alkotmányjogi panaszt, és a határozatot visszamenőleges hatállyal megsemmisítette. Erre nem volna helyes precedenst építeni, amennyiben az alkotmányjogi panasz alapjául formálisan ilyen határozat nem szolgálhat, azonban egyéb eszköz hiányában bevethető tartaléknak tartom.

Az Ogytv. viszont a vizsgálóbizottság jelentése és a benne foglalt megállapítások elleni jogorvoslatot kifejezetten tiltja (26. § (4) bek.). Tehát az Ogytv., annak ellenére, hogy az Alaptörvény sarkalatos szabályozási előírása még ígéretes volt, nem végezte el az AB által 2003-ban adott, még mindig érvényes házi feladatot. Sem a bizottsági előtti megjelenés (hatékony ellenőrzés támogatása) biztosítását, sem az érintettek személyiségi jogainak védelmét nem valósította meg.

³⁹ Smuk (2011) p. 418.

5.3. Törvényalkotás

A törvényalkotás problémái a kimenet téje miatt még súlyosabbak. A törvényalkotó munka tendenciájában világos irányt mutatott az elmúlt húsz esztendőben: a folyamatos mennyiségi bővülés jellemezte, a törvénygyár nagyüzeme megannyi diszfunkciójának megőrzése mellett. A törvényalkotó munka a jogalkotás terén a rendeletalkotás felé nyitott tevékenység. Az Országgyűlés fokozatosan hódított el tárgyakat és szabályozási területeket más jogalkotóktól, önmaga munkaterhét növelve, és a kormányok is rendre a törvénygyár működtetésében voltak érdekeltek. A rendeletalkotás helyett túlterhelt Országgyűlést kapunk, ám ez jelzi a kormányok parlamenti jogalkotás iránti tiszteletét is (azzal együtt, hogy a kapkodás-erőlködés sokszor a törvényhozási eljárás megcsúfolását jelentette). A politikai szándékok gyors keresztülvitele jellemzi az eljárásokat, ennek pedig az is a következménye, hogy az országgyűlések a saját maguk által alkotott törvényekhez többször és nemritkán egy éven belül kényszerülnek módosításokkal hozzájárulni.

Törvényalkotás mennyiségi mutatói

<i>Ciklus</i>	<i>Törvények száma</i>
1990–1994	432
1994–1998	499
1998–2002	464
2002–2006	573
2006–2010	585
2010–2011	355 (+ 8 számozatlan alkotmányozó aktus)
<i>Összesen</i>	<i>2916</i>

Újra és újra megfogalmazódott a felsőház visszaállításának igénye, amely a jogalkotás megfontoltabbá tételében is hasznos szerepet játszhatna. Elvételével, hiányában két fő intézmény jelenhet meg a jogalkotás kontrolljaként, avagy a minőségi jogalkotás – természetesen sokkal szélesebb feltételrendszeren alapuló megvalósításának – külső biztosítékeként. Az egyik a vétójogát gyakorló köztársasági elnök, a másik az Alkotmánybíróság.

Az államfői vétójog gyakorlásában Sólyom László rendkívüli aktivitását a törvényalkotás minőségének alacsony színvonala is magyarázta, hiszen többször olyan fenntartással küldött vissza megfontolásra és újratárgyalásra törvényt, amelyben a törvényalkotási eljárás egyes visszasságaira hívta fel a figyelmet (érintettek véleményének mellőzése, koherenzia zavarok, utolsó pillanatban beépülő módosító javaslatok stb.). Ezek az érvek, mint alkotmányellenességi okok egyébként az AB előtt rendre nem álltak meg. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés működésébe a Házsabállyal, valamint a parlamenti döntéshozatal eredményeivel kapcsolatban szólhat bele. Az alkotmánybírói felülvizsgálat szűkítése nem tárgya dolgozatomnak, ám említést érdemel, hogy az emberi méltóság klauzulája újabb tartalmi fejlődés előtt áll, illetve hogy a Költségvetési Tanács vétójoga egyelőre valószínűleg kiszámíthatatlan konfliktusokat rejt magában. Az eljárási szabálysértések miatti közjogi érvénytelenség megállapítása csupán két esetben történt meg, mivel az AB az ügyrendi szabályok megsértését csak akkor tekintette „közjogi” érvénytelenségi oknak, ha egyúttal az Alkotmány konkrét rendelkezésének a megsértését is meg tudta állapítani.⁴⁰

⁴⁰ Kifejtését és egyben az újabb döntés kritikáit is ld.: 164/2011. (XII. 20.) AB határozat. A másik eset a kórháztörvény ügye volt: 62/2003. (XII. 15.) AB határozat. A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény 2011. decemberi megsemmisítése olyan tényálláson alapult, amelyhez kísértetiesen hasonlólt vázolt fel a Polgári Törvénykönyv 2009. szeptemberi elfogadását politikai vétójában kifogásoló Sólyom László, ennek szövege elérhető: <http://www.parlament.hu/irom38/05949/05949-0420.pdf> (2012.03.03.)

Egy házszabályi módosítással reagált az Országgyűlés arra a kritikára, miszerint a törvényjavaslatok módosító indítványokkal két olvasatban alakított szövegét immár rutinszerűen újrafogalmazták a záróvitára benyújtott, elvileg koherencia-zavarokat orvosolni hivatott módosítókkal. Az indokolása szerint a gyorsított törvényalkotási eljárást átláthatóbbá tevő szabályozás immár 2/3-os hozzájárulást igényel csak a rendes eljárási szabályoktól eltérésre, és tulajdonképpen korlátlaná teszi néhány szereplőnek a zárószavazás előtti módosítás-kezdeményszerzési jogát. Amennyiben az AB 2011. decemberi, közjogi érvénytelenséget kimondó döntésének tartalmi részét tekintjük, akkor azt látjuk, hogy a Házszabály *megsértése* ugyan ezzel a módosítással „rendezettnek” tekinthető.⁴¹ Ám mivel az eljárás mód az Alkotmányba is ütközött, a fentebb leírt módon sértve a közügyek megvitatásának lehetőségét és a képviselők megalapozott részvételét a törvényjavaslatok vitájában – úgy a Házszabály *új rendelkezése* lesz immár alkotmányellenes.

Megjegyezhető ehhez kapcsolódóan, hogy a kapkodás nem csak a törvényalkotási eljárás végén jellemzi a parlament munkáját, hanem az elején és közben is. Többször fordulnak elő előkészítetlen és a plenárisal párhuzamos bizottsági ülések, a képviselőknek utolsó pillanatban kiadott irrományok, stb.

Egy másik gyakran kifogásolt törvényalkotási elem a törvényjavaslatok előkészítése körében az előzetes társadalmi-szakmai egyeztetések elmulasztása. Ennek egyszerű, törvényi rendelkezést (ld. 2010. évi CXXXI. törvény) megkerülő módja, hogy képviselők nyújtanak be törvényjavaslatokat, így a kormány(oldal) megúszhatja a „körülmenyes” vitákat a szakmai szereplőkkel. Sajnos az AB sem adott segítő kezet ebben a kérdésben az ezt kifogásoló szervezeteknek, ugyanis a törvényalkotási eljárást tekintve rendszerint nem állapított meg alkotmányellenességet erre alapozva.⁴² Ennek orvoslása valószínűleg a politikai kultúra fejlesztésével lehetséges.

A hatékonyságot a minőségi jogalkotás területén egyébként a magam részéről ezen a területen is megközelíthetőnek vélem. A hatékony jogalkotásnak ugyanis csak az egyik ismérve a gyorsaság, annak címzettek általi befogadása is nagyon fontos. Arról nem is beszélve, hogy nem a gyors, hanem az igényes jogalkotás lenne a zászlóra tűzött jó kormányzás egyik lényegi eleme.⁴³ A képviselőktől, államfőtől és bizottságoktól érkező javaslatok előzetes társadalmi egyeztetését felvállalhatná az igazságügyi tárca, de kialakítható lenne egy parlamenti szakértő központ is, amely ugyan komoly anyagi forrásokat is igényelne, de a képviselői munka minőségét meghatározóan növelni tudná. A kisebb létszámú parlamentben erre különös figyelmet kell fordítani.

6. Ellenzéki jogok előtte és utána

Az ellenzéki jogok lényege, hogy bizonyos parlamenti jogi jogintézmények esetében nem a többségi elv érvényesül, kezdeményezéshez vagy joggyakorláshoz nem szükséges többségben lenni. Ezeket a jogokat az Alkotmány és az ügyrend úgy képes szabályozni, hogy egyrészt egyes döntések meghozatalához az abszolút többségnél magasabb arányt követel meg (és ezzel blokkoló kisebbséget intézményesít), másrészt a joggyakorlás alanyaként a következőket határozza meg: minden egyes országgyűlési képviselő, vagy minden

⁴¹ A Házszabály 107. § módosítására, és az új 128/A–128/D. §-ok beillesztésére irányuló indítványt H/5273. számon december 15-én, tehát az AB döntés kihirdetése előtt nyújtották be, de utána fogadták el.

⁴² Az AB esetjogból tömegével hozhatóak példák, ld. többek között: 50/1998. (XI. 27.) AB hat., 7/2004. (III. 24.) AB hat.

⁴³ Ld. Magyary-program, 3.3.2.2. pont:

<http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/Magyary%20Kozigazgatas%20fejlesztési%20Program.pdf> (2012.03.03.)

képviselőcsoport, vagy a képviselők bizonyos száma (amely kevesebb mint a plenáris többség), vagy a képviselők bizonyos hányada (amely 50%-nál kisebb).

A 2010-12-es közjogi jogalkotás érintette az ellenzék számára biztosított jogokat, az alábbi táblázatban ezek bővülését (+) illetve szűkülését (-) tekintem át. Nem lehet persze figyelmen kívül hagyni, hogy az aktuális ciklusban a kormányoldal 2/3-os többséggel bír, tehát az 1/3-os blokkoló kisebbségi jog jelenleg nem működik. Az alábbi táblázatból az tűnik ki, hogy az ellenzéki parlamenti jogai némileg szűkültek.

Ellenzéki jog	„Előtte”	„Utána”	Több/kevesebb?
Egyenlő jogok képviselőknek ill. frakcióknak			
részvételi és tanácskozási képviselői jogok, frakciók az állandó bizottságokban	egyenlő mandátum (kisebbségi vélemény ismertetése is a tv. javaslat vitájában)	egyenlő mandátum (kisebbségi vélemény ismertetése is a tv. javaslat vitájában)	o
képviselői törvénykezdeményezés	egyenlő mandátum	egyenlő mandátum	o
Alkotmánybírókat jelölő bizottság	a bizottság az frakciók 1-1 képviselőjéből, egyenlő szavazati jog	a bizottságban a frakciók nem egyenlő szavazati aránnyal vesznek részt	-
kérdezési jog	interpellálható: Kormány, kormány tagja, legfőbb ügyész	interpellálható: Kormány, kormány tagja	(inkább) o
Blokkoló kisebbség			
törvények minősített többséggel (2/3)	Alkotmányban meghatározott tárgykörök	Alaptörvényben meghatározott tárgykörök, bővebb/más kör mint „előtte”	(inkább) +
személyi döntések minősített többséggel (2/3)	Alkotmányban meghatározott pozíciók: ombudsman, ÁSZ elnök-alelnök, AB tag, LB elnök	Alaptörvényben meghatározott pozíciók: ombudsman, ÁSZ elnök, AB tag és elnök, kúria elnök, legfőbb ügyész (továbbá: Közszolgálati Közalapítvány Kuratórium tagjai, Médiatanács tagjai)	+
eljárési döntések minősített többséggel	- kivételes eljárás (4/5) - Hárszabálytól eltérés (4/5) - zárt ülés (2/3)	- kivételes eljárás (2/3) - kivételes sürgős eljárás (2/3) - Hárszabálytól eltérés (4/5) - zárt ülés (2/3)	(inkább) -
Kisebbségi kezdeményezés			
AB-felülvizsgálat	actio popularis	utólagos normakontroll: képviselek 1/4-e alkotmányjogi panasz	- (?)
vizsgálóbizottság	képviselők 1/5-e esetén kötelező felállítani	képviselők 1/5-e kezdeményezheti felállítását (+ tartalmi korlátok)	-
javaslat a napirend módosítására	legalább 10 képviselő	legalább 10 képviselő	o
politikai vita(nap)	képviselők 1/5-e	képviselők 1/5-e	o
két ülés között bizottsági ülés	képviselők 1/5-e	képviselők 1/5-e	o
népszavazás kezdeményezése	képviselők 1/3-a választópolgári	választópolgári	-
rendkívüli ülés, ülészak	képviselők 1/5-e	képviselők 1/5-e	o
bizottsági meghallgatás	bizottsági tagok 2/5-e	bizottsági tagok 2/5-e	o
államfő-jelölés	50 képviselő	képviselők 1/5-e	-