

Parlament

Szerző: Smuk Péter

Affiliáció: egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András

Lezárás dátuma: 2017.12.31

Idézési javaslat: SMUK Péter: „Parlament” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-parlament> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A parlament valamilyen formában minden állam alkotmányos berendezkedésének része, egyike a legfontosabb állami szerveknek. A képviseleti demokrácia működéséhez elengedhetetlen, hogy a nép megválasztott képviselői egy testületbe gyűljenek össze, amely népképviseleti testület a döntései révén a közhatalom gyakorlásának főszereplője lesz. A parlamentek legfontosabb hatáskörébe tartozik a törvényalkotás, a végrehajtó hatalom ellenőrzése, egyes tisztségviselők megválasztása, továbbá a közügyekről folytatott politikai viták fóruma is egyben. Noha hagyományosan a törvényalkotó hatalmi ágnek tekintjük, az egyes alkotmányos berendezkedésekben eltérhet a parlamentnek a hatalommegosztásban betöltött helye, például a végrehajtó hatalom felelősségre vonása, az államfő megválasztása vagy az alkotmánymódosítás és az alkotmánybíráskodás tekintetében. A parlamentek több évszázados múltra, és ennek megfelelően nagy hagyományokra visszatekintő állami szervek. Ebből is fakadóan szervezetüket, eljárásaikat és működésüket tekintve országonként nagy változatosságot mutatnak.

Tartalomjegyzék

1. A parlament meghatározása

2. A parlament helye az államszervezetben, a parlamenti funkciók és hatáskörök

- 2.1. A parlament funkcióiról általában
- 2.2. A parlament hatáskörei
 - 2.2.1. Törvényalkotás
 - 2.2.2. Ellenőrzés
 - 2.2.3. Szervezetalkítás, választás
 - 2.2.4. Külügyi, hadügyi és rendkívüli hatáskörök
 - 2.2.5. Egyéb hatáskörök

3. A parlament szervezete

- 3.1. Egy- és kétkamarás parlamentek
- 3.2. A parlament tisztségviselői; a házelnök
- 3.3. A bizottsági rendszer
 - 3.3.1. Az állandó bizottságok
 - 3.3.2. Vizsgáló- és eseti bizottságok
- 3.4. A képviselőcsoportok

4. A parlament működése és eljárása

- 4.1. A parlament megbízási ideje és ülésezése
 - 4.1.1. Megbízási idő
 - 4.1.2. Ülésezés
 - 4.1.3. A parlamenti fegyelmi jog
- 4.2. A parlament mint politikai vitafórum
- 4.3. A törvényalkotási eljárás

5. JEGYZETEK

1. A parlament meghatározása

[1] A szakmai és a köznyelv parlamentnek nevezi egy állam törvényhozó testületét vagy az e testület működését biztosító épületet (->a **törvényhozás épületei**). Az elnevezés az alkotmányjogban, az alkotmánytani vagy politikatudományi szakirodalomban így összefoglaló fogalomként és egy adott törvényhozó testületre utaló szóként is használatos, jóllehet a törvényhozások hivatalos elnevezésében csak ritkább esetekben találkozunk a „parlament” kifejezéssel.^[1] Jelen szócikk lényegét tekintve a törvényhozó testületet mutatja be.

[2] A törvényhozó testületek leírásának főbb alkotmányjogi témakörei felölelik a parlament alkotmányos rendszerben betöltött helyét, az ehhez kapcsolódó funkcióit és hatásköreit; továbbá szervezetét és eljárásait, valamint a tagjainak (->**parlamenti képviselő**) jogállását. A parlamentek helyzetének leírását a szűken vett alkotmányjogi, jogtudományi szempontokon túl kiterjeszthetjük a politikatudományi szempontokra is, ezekkel azonban itt az enciklopédia kereteire tekintettel csak mellékesen nyílik lehetőségünk foglalkozni. A parlamentek szerepének és működésének leírásához elengedhetetlen a jogtörténeti fejlődésük ismerete is (->**parlament**).

[3] Szűkebb értelemben azt a népképviselői és egyéb funkciókat betöltő testületet tekintjük parlamentnek, amely rendelkezik a magasabb szintű jogszabályok (törvények, tagállami törvények) elfogadásának hatáskörével, így a törvényhozó hatalmi ág megtestesítője. A parlament hatáskörei kijelölik az államszervezetben betöltött helyét, alkotmányos funkciói gyakorlásához pedig az szükséges, hogy sajátos szervezeti felépítéssel és eljárási renddel bírjon.

2. A parlament helye az államszervezetben, a parlamenti funkciók és hatáskörök

2.1. A parlament funkcióiról általában

[4] A parlament több alkotmányos funkciót lát el, ezek legfontosabb csoportjai:

- ->**képviselő** (a közhatalom birtokosaként eljárás meghatározott nép képviselőjében, a társadalom politikai tagoltságának vagy a szövetségi állam tagállamainak megjelenítése a hatalomgyakorlásban);
- ->**jogalkotás** (megalkotja a törvényeket, sarkalatos vagy organikus törvényeket, megalkotja és módosítja az alkotmányt vagy főszereplőként közreműködik abban);
- ellenőrzés (a végrehajtó hatalom és általában a közhatalom gyakorlásának ellenőrzése);
- politikai aréna biztosítása (jogilag szabályozott fórumot kínál a politikai küzdelmek számára);
- választási és szervezetalkítási funkciók (állami szerveket hoz létre és szabályozza működésüket, személyeket választ különféle közjogi tisztségekbe, ezáltal a közhatalom demokratikus legitimitását továbbítja);
- költségvetési döntések (meghatározza a közpénzügyek körét, az állam bevételeit és kiadásait; felhatalmazást ad és a teljesülést jóváhagyja);
- külügyi és hadügyi funkciók (a klasszikus hadiállapot kinyilvánítása és békekötés, döntés a hadsereg alkalmazásáról, valamint nemzetközi szerződések megerősítése).

[5] A funkciók nem hatáskörök: az alkotmányos funkciók gyakorlásával valósítja meg a parlament az államszervezetben és az alkotmányos berendezkedésben kijelölt szerepét; hatáskörei pedig e funkciók gyakorlásának konkrét eszközei. Sajátos, a népképviselési és testületi jellegű működéshez köthető, hogy egyes parlamenti funkciókat a testület tagja vagy tagjai gyakorolhatnak (például az interpellációt mint az ellenőrzés eszközt).

[6] A parlamentek hatáskörei révén a törvényhozó hatalmi ág megtestesítői, noha abban nem mindig egyedüliként vagy nem csak önállóan lépnek fel. A magas szintű, általános hatályú jogszabályok megalkotásának hatásköre a legfontosabb ismérv, amely a parlament - >hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyét kijelöli. Az egyes államszervezeti megoldások azonban eltérő konstrukciókat eredményezhetnek a többi hatalmi ághoz való viszonyát illetően. Ebből a szempontból fontos szempont, hogy az ->államfő miként nyeri el megbízatását (örökletes alapon vagy választással, ez utóbbi esetben a nép vagy a parlament által választott-e stb.); a végrehajtó hatalom felelősségre vonható-e és miként a parlament által. Ezek az ismérvek az adott állam kormányformáját határozzák meg (->kormányforma). A hatalommegosztást elvető - diktatórikus - rendszerekben is létezett parlamenti jellegű szerv, amelyet a kommunista alkotmányok a „legfőbb népképviselési és államhatalmi” szervként említettek. Ezekben a politikai rendszerekben azonban a törvényhozó testület is erős politikai kontroll alatt állt; míg a demokratikus alkotmányok a parlamentek korlátozott hatáskörét a hatalommegosztási fékek és ellensúlyok összetett rendszerével intézményesítik. Igaz ez a hatalomkorlátozás a parlamenti szuverenitást hirdető történeti alkotmányt megőrző országokra is.

[7] Mivel a parlament a legnépesebb létszámú népképviselési jellegű testület, a demokratikus hatalomgyakorlás pedig főszabályként képviselési jellegű, így ez a testület különös politikai jelentőséget és minőséget is képvisel. A törvényhozás döntése a legmagasabb szintű politikai akaratképzés megnyilvánulása. Ezért általában megválasztása, ülésébe, (minél nagyobb konszenzust megtestesítő) határozatai ünnepélyes időszakai (is) a demokratikus államéletnek. Az összetételében a politikai közösséget, működésében a közhatalom legerősebb legitimitációját (a népszuverenitást) szimbolizáló testület a legtöbb országban ezen alkotmányos hivatásához méltó épületben (lásd Westminster, Országház, Capitolium) nyer elhelyezést.

[8] Sajátos, a parlamenti autonómiával összefüggő jogi kérdés az ügyrendjének (általánosan elnevezéssel házszabály[ok], *Standing Orders, Rules of Procedure, Geschäftsordnung* stb.) megalkotásának joga. A parlamentek saját belső szervezetüket és eljárásukat az alkotmányos kereteken belül önállóan állapíthatják meg. Ezek megjelenhetnek törvényi vagy határozati formában,^[2] felülvizsgálatuk során az alkotmánybíróságok mindig tekintettel vannak a parlament sajátos autonóm közjogi pozíciójára.

2.2. A parlament hatáskörei

[9] A törvényhozó testületek főbb hatásköreit tekinthetjük csak át részletesebben, ugyanakkor megjegyezzük, hogy országonként változatos lehet egyes további hatáskörök parlamenthez telepítése (->hatáskör). A hatásköri listák tekintetében csak kevés európai vagy nemzetközi alkotmányos standard (előírás) létezik, a konkrét kompetenciák kialakulásában meghatározóak lehetnek az alkotmányfejlődés történeti hagyományai.^[3]

2.2.1. Törvényalkotás

[10] A törvény a ->jogrendszer hagyományosan kiemelkedő, garanciális jogforrása. Az alkotmány alatti törvények megalkotása a törvényhozások (nevük is mutatja) hatáskörébe tartozik, amely hatáskörben viszont csak részben járnak el önállóan: a kormány kezdeményező szerepe az eljárás beindításánál jellemző, míg az államfő szentesítési/aláírási jogával szükségszerű közreműködő az érvényes jogi norma létrejöttében. A garanciális jogforrási szintet biztosítja, hogy

a parlament a legfőbb népképviselői szerv, amelynek összetétele – a **->választási rendszer** közreműködésével – leképezi a társadalom politikai megosztottságát, s tagjai (a képviselők) testületileg gyakorolják a nép által rájuk átruházott közhatalmat.^[4] A törvényhozási eljárás továbbá olyan cizellált eljárás, amelynek jellemzője – több szavazási procedúrával tagoltan – a törvényjavaslatok nyilvános és többfordulós megvitatása. A garanciális eljárási szabályok a közhatalom demokratikus – érdekképviselőten és elszámoltathatóságon is alapuló – gyakorlását biztosítják. Ezen túlmenően, a törvény az alkotmányt követő legmagasabb szintű jogszabály, amely rendelkezéseivel a jogrendszer összes alacsonyabb szintű normáját meghatározza. Az alkotmányos szinten az alkotmány kímélése érdekében nem részletezhető szabályok – általában organikus, sarkalatos vagy „minősített többséget igénylő” – törvényekben jelennek meg. A törvényi jogforrási szint meghatározza mind a végrehajtó hatalom, mind az igazságszolgáltatás működését és döntéseit. A rendeleti jogalkotás jó része a törvényeket végrehajtó szabályozás. A törvényi szabályozási tárgyköröket több alkotmányban explicit rendelkezésekkel védik.^[5] Bizonyos demokratikus feltételek előírása révén a delegált törvényhozás lehetőségét ismerő és előszeretettel alkalmazó országokban is a törvényhozó testület primátusa garantált, azzal például, hogy erre csak kivételes és sürgős helyzetekben van lehetőség, vagy a parlament utólagos jóváhagyására szorul.

[11] Nemcsak jogforrási kérdés, hogy az alkotmányozó hatalom és a törvényhozó hatalom elválasztása megvalósuljon. Míg általában a parlamentek közreműködők az alkotmányozásban, az alaptörvény megalkotására, módosítására vonatkozóan azonban speciális eljárási szabályok és más hatalmi tényezők közreműködésére is szükség van. Így egyes alkotmányok az alkotmány elfogadásához vagy módosításához megerősítő népszavazást, a kétkamarás parlament házainak együttes ülését, az egykamarás parlamentben minősített többségű szavazást stb. írnak elő. Azzal ugyanis, ha törvényhozó testület a napi kormányzás folyamatában könnyen módosíthatná az alkotmányt, a hatalmának korlátokat állító szabályok „játzsma közbeni” alakításához férne hozzá.

[12] A parlamentáris kormányforma működési logikája szerint az a politikai erő, amely a törvényhozó testületben megszerzi a mandátumok többségét, megszerzi annak lehetőségét is, hogy törvények elfogadásával megvalósítsa társadalmi-gazdasági-politikai programját. A mindenkori kormánytöbbség csak ritkán ér el minősített többséget a parlamentben. Ezért annak előírása, hogy egyes tárgykörökben kétharmados vagy más speciális többség szükséges, alapvetően a kormányoldalon túlnyúló megegyezést kényszerít ki. Az ellenzéki politikai erők ezáltal meghatározó szereplőivé válhatnak a jogalkotásnak, legalább egy részük egyetértése hiányában ugyanis nem lehetséges a sarkalatos vagy minősített többségű törvények elfogadása.^[6]

[13] A törvényalkotási hatáskör keretén belül említjük a parlament költségvetési funkcióját (**->költségvetés**), amely formálisan a költségvetési törvény elfogadását jelenti, tartalmilag viszont a kormánypolitika megvalósításához és az állami szervek működéséhez szükséges források felhasználására szóló hozzájárulást. Az állami újraelosztás dokumentumaként a költségvetési törvény szerteágazó állami cselekvési lehetőséget kínál (**->költségvetési jog**). A költségvetési törvény parlamenti vitája egyben a kormánypolitika évenként ismétlődő ellenőrzésére, alátámasztására szolgál. A költségvetés elfogadása egyszerű többséget igénylő törvényben történik, a mindenkori kormánytöbbség létének tesztje is egyben. El nem fogadása esetén egyes országokban még a parlament feloszlatása is szóba jöhet (mint a politikai patthelyzet megoldása). A parlamentek költségvetési hatáskörét illetően tartalmi értelemben vett keretekről is beszélhetünk. Egyrészt a gazdasági válságok hatásaként egyes alkotmányokban megjelent az államadósság mértékének bizonyos plafonja, amelyet a költségvetésnek tiszteletben kell tartania.^[7] Másrészt a költségvetési források megállapítása és az azok feletti rendelkezés nem járhat a hatalommegosztás rendszerében független státuszú állami szervek önállóságának sérelmével, sokkal inkább legfeljebb a fékek és ellensúlyok finom eszközeként értékelhető. A költségvetési hatáskör része természetesen nemcsak a felhatalmazás megadása, de a végrehajtásról szóló

beszámoló (zárszámadás) jóváhagyása is – amely alkalmat teremthet a kormány tevékenységének az ellenőrzésére.

2.2.2. Ellenőrzés

[14] Az ellenőrzés parlamenti funkciójának tárgya elsősorban a kormány, a végrehajtó hatalom működése, tartalmát pedig mindazon politikai célzatú eljárások jelentik, amelyek a kormány és a közigazgatás tevékenységének megismerésére, ellenőrzésére, megítélésére, s végső soron felelősségre vonására vonatkoznak. A parlamenti kontroll fogalmának helyes értelmezéséhez kiemelendő, hogy a törvényhozó testület egész működése a kormány tevékenységének meghatározására-befolyásolására irányul, továbbá hogy létrehoz olyan „külső” szerveket, amelyek közreműködnek az ellenőrzésben, információszerzésben (->számvevőszék, ->ombudsman).[8] A parlamenti ellenőrzés sajátossága, hogy – a végrehajtó hatalom politikai vezetésének köszönhetően – a kormányoldal természetesen kevésbé érdekelt az információszerzés intézményeinek működtetésében. Ezzel az ellenzék szerepe felértékelődik, tulajdonképpen a végrehajtó hatalom ellensúlyozására, folyamatos ellenőrzésére a parlamenti ellenzék lesz hivatott; ezért az ellenőrzés eszközeinek, az ezeket támogató hatásköröknek az ellenzéki hozzáférhetősége kulcskérdés.[9]

[15] A parlamenti ellenőrzést szolgálják általában a politikai viták, amelyek során a kormány képviselőit és támogatóit a plénum médianyilvánossága mellett „kérdőre vonják” a képviselők. A különféle témákban lezajló viták során a kormány(oldal) érvelésre kényszerített; ennek terepe lehet bármely törvényjavaslat tárgyalása, de különösen a végrehajtó hatalom minden porcikáját érintő és a kormány közpolitikai elképzeléseit tükröző költségvetési törvény vitája. Politikai vitaterepet kínál a bizalmi szavazások előtti disputa, valamint a „politikai vita” intézménye is. Az ellenzék számára a legtöbb házsabály lehetőség nyit a parlamenti napirend részbeni meghatározására, a számára fontos témák napirendre tűzésére.[10] Az ellenőrzést a valóság és az elvárhatóság egymásra vonatkoztatásaként is meghatározhatjuk, az információszerzésre alkalmas „hatáskörök” a felelősségre vonás alapját jelenthetik. Az informálódás eszközrendszere összetett, és nemcsak az ellenzék számára való elérhetősége, hanem hatékonysága is alkotmányos követelmény. Ennek bázisát általában a képviselői jogok gyakorlásában és a kormány parlament előtti felelősségében, konkrétan pedig a vizsgálóbizottság, a beszámolási kötelezettségek, a kérdezési és interpellációs jog intézményeiben, az ellenőrzésre hivatott más szervek hatásköreiben találjuk meg.

[16] A parlamenti képviselők jogosultsága, hogy kérdést intézhessenek a végrehajtó hatalom vagy a tágan értelmezett kormányzat különböző tisztségviselőihez, a nyilvánosság előtt várva azok válaszát. Az interpellációs jog több esetben nem a képviselőknek, hanem frakciók vagy csoportok joga, és az egyszerű kérdés-válasz helyzetén túl további parlamenti eljárások is kapcsolódnak hozzá. A vizsgálóbizottságok szervezettebb formában, sajátos információ- és bizonyítékszerzési (nem ritkán a bírósági eljárásokhoz közelítő) eszközökkel alkalmasabbak egy-egy ügy háttérének feltárására. Kezdeményezésüket a parlamenti többség ellenkező akarata ellenére is lehetővé teszik a parlamenti házsabályok.[11]

[17] Sajátos ellenőrzési igény jelentkezik az Európai Unió tagállamainak nemzeti parlamentjeiben annak érdekében, hogy a kormányuk munkáját nyomon kövessék az uniós intézményekben, az uniós akaratképzési folyamatban. Ennek érdekében sajátos parlamenti mechanizmusokat alakítanak ki a kormánnyal való „konzultációra” vagy a kormány által – általában csak kisebb mértékben – az uniós eljárásokban kötelezően képviselendő álláspont kialakítására.[12]

2.2.3. Szervezetalkítás, választás

[18] A parlament az alkotmány keretein belül meghatározhatja az állam szervezetrendszerét,

különböző szerveket hoz létre, s azok felépítését is (legalább részben) meghatározza. Az alkotmányban az államszervezet alapvető intézményei és a hatalommegosztás elve mellett nincs hely a szervezetrendszer részleteinek kifejtésére, ebben a törvényhozás léphet tovább. Törvényi kereteket találunk általában a főbb hatalmi ágak intézményeire (bíróságok, ügyészség, alkotmánybíróság, kormány, többször maga a parlament, számvevőszék, ombudsman, helyi önkormányzatok) vagy bizonyos autonóm köztestületekre (akadémiák, egyetemek). A törvényi szinten túl, annak keretei között pedig – a kormányzás hatékonysága érdekében – a végrehajtó hatalom is rendelkezik bizonyos szervezetialakítási szabadsággal.

[19] A parlamenteknek választási hatáskörük van – saját tisztségviselőiken túl – egyes magas közjogi méltóságok esetén, ezzel a legfőbb népképviselői szerv lévén a közvetlen választást követő legerősebb demokratikus legitimitációt biztosítják ezen tisztségek számára.^[13] A kormányformára is befolyással bír, hogy az államfőt a parlament választja-e – ha igen, akkor nagy bizonyossággal a parlamentáris kormányforma köztársasági változatával van dolgunk. A különböző alkotmányos demokráciák eltérő körben adnak szerepet a parlamentnek a kormányfő, az alkotmánybírók, a legfőbb bíró, a számvevőszék vezetője vagy éppen az ombudsmanok megválasztása terén. A parlamenti hatáskör nemcsak az erős legitimitációt közvetíti, hanem bizonyos minősített többségi elvárások révén a közjogi tisztség számára politikai semlegességet (de legalábbis politikai konszenzusos támogatottságot) kölcsönöz. A hatalommegosztás időbeli dimenziójának megvalósítására a megbízási időszakot elválasztják a parlamenti ciklusoktól. Az állami szervek működése szempontjából ez úgy fogalmazható meg, hogy egyes szervek (vagy hatalmi ágak) működése függetleníthető a parlamenti ciklusoktól, a politikai változásoktól.^[14]

[20] Sajátos a kormányfő megválasztásáról vagy a megbízatását megszüntető bizalmatlanság kimondásáról szóló személyi döntés. Azokban az alkotmányos rendszerekben, amelyekben intézményesítik a miniszterelnökválasztást (amit szokás investitúraszavazásnak is hívni), a kormány parlamenti felelősségét, annak ellenőrzését és a hatalommegosztást egyformán szolgálja e döntési kompetencia.

2.2.4. Külügyi, hadügyi és rendkívüli hatáskörök

[21] Az ország legfontosabb nemzetközi kapcsolatairól, a nemzetközi közösségben elfoglalt helyéről, szuverenitásáról, függetlenségéről, az ezeket érintő kötelezettségvállalásokról értelemszerűen a lehető legmagasabb szintű politikai akaratnyilvánítás szükséges, ez pedig a parlament döntése. Noha a mindennapi, akár kiemelt jelentőségű ügyek vitelével kapcsolatos diplomáciai tevékenységhez szükséges hatáskörökben részesül az államfő és a kormány is, ezek normatív kereteit, a szuverén államhatalom legfontosabb döntéseit az alkotmányok parlamenti hatáskörként biztosítják. Ilyen hatáskörök a nemzetközi szerződések (fontosabb körei) megerősítése vagy felmondása, a hadiállapot vagy békekötés kinyilvánítása. Az ezekkel is kapcsolatos további döntési kompetenciák kiterjedhetnek a hadsereg alkalmazására belföldön vagy külföldön.

[22] Bizonyos rendkívüli helyzetekben az államot vagy polgárait olyan veszély fenyegeti, amelyben az állam gyors vagy a rendes eljárásoktól eltérő cselekvésre kényszerül.^[15] A rendes jogrend vagy a parlament egyébként létező sürgős vagy kivételes eljárásai ezekben az esetekben nem mindig nyújtanak kellő eszközöket a polgároknak vagy az államnak (esetleg az alkotmányos berendezkedésnek) a megvédésre. A legsúlyosabb esetekben a rendes jogrend felfüggesztése a parlament döntésén alapul, az ekkor különös jogköröket szerző kormány vagy honvédelmi hatáskörökkel rendelkező testületek döntéseikért elszámolással tartoznak a parlamentnek. A rendkívüli jogrendben (->különleges jogrend) lehet a parlament működése is akadályozott, ilyen esetben helyettesítéséről rendelkezik az alkotmány.

2.2.5. Egyéb hatáskörök

[23] A világ parlamentjeink változatos további hatásköreit is megemlíthetjük, azok kimerítő felsorolása nélkül. Ezek esetében is megállapítható, hogy a törvényhozó testület államszervezetben elfoglalt kitüntetett pozíciója indokolhatja ezeknek a kompetenciáknak – egyébként különféle alkotmányos, politikai vagy történeti okra visszavezethető – megállapítását. Ilyenre példaként említhető a parlamenti bírászkodás (például a brit Lordok Házának eljárása legfelső bíróságként 2009 előtt vagy az államfő feletti bírászkodás, *impeachment*), a választási bírászkodás (inkább jogtörténeti példákkal), az alkotmányellenes önkormányzatok feloszlata (magyar Országgyűlés), közkegyelem gyakorlása, területszervezés.

3. A parlament szervezete

3.1. Egy- és kétkamarás parlamentek

[24] A parlamenti szervezeti felépítést tekintve a legszembeűnőbb sajátosság, hogy léteznek egy- és kétkamarás törvényhozások. Az alapvetően történeti hagyományokra visszavezethető alkotmányozói „választás” mögött a képviseleti funkcióról szóló állásfoglalást találjuk. Míg alkotmányos demokráciákban az egykamarás parlamenteket a pártelvű politikai képviselet jellemzik, addig a kétkamarás parlamentekben az ugyanezen elven működő alsóház mellett a felsőházak többnyire eltérő képviseleti elvet valósítanak meg. Az eltérő képviselet a következő – korántsem tisztán elkülöníthető – típusokban jelenik meg:

- történeti felsőház: tisztség és rang alapján, peerek, egyházak, egyetemek, autonómiák és arisztokrácia képviselote, történeti hagyományokból eredően, mint például a Lordok Háza az Egyesület Királyság parlamentjében;
- szövetségi államok felsőháza: lehetőséget kínál a tagállamok saját jogon való képviselotére, mint például az Egyesült Államok Szenátusa vagy Németországban a *Bundesrat*;
- régiók felsőháza: a képviselet területi elvhez közelítésével, például Olaszországban, Franciaországban és Spanyolországban;
- korporációs képviselet: hivatásrendi képviselottel, például Írországban.

[25] Egyes „népképviseloti”^[16] felsőházak nem térnek el a pártalapú képviselotól, ezekben sajátos feltételekhez köthetik a passzív választójogot (például magasabb életkor, mint a képviselőház képviselőjelöltjei esetén), de a választásokat hasonló módon, sokszor azonos időben rendezik az alsóházi képviselőválasztásokkal, mint például Romániában és Csehországban.

[26] A két kamara léte az egykamarás parlamenthez képes sajátos hatáskörgyakorlási és hatalomtechnikai megoldásokat tesz lehetővé. A képviselőház több döntése megerősítést igényelhet a felsőház részéről, ezzel a törvényalkotási eljárás lassabb, ugyanakkor „megfontoltabb” lehet. A két kamara együttes ülése alkalmas jelentősebb döntések meghozatalára (például alkotmányozás). A politikai akaratképzés ugyanakkor nyilvánvalóan a képviselőház (alsóház) felé billenti a mérleget, döntésével szemben a felsőház ritkán élhet teljes vétóval, és a kormány parlamenti felelősségének érvényesítése is a képviselőház feladata. Speciális hatáskört ritkán kapnak a felsőházak, ilyen volt a Lordok Házának legfelső bírósági funkciója.

3.2. A parlament tisztségviselői; a házelnök

[27] A törvényhozó testületek hagyományosan nagy autonómiát élveznek belső szervezetük kialakításában, de különösen tisztségviselőik megválasztásában. Ez megnyilvánul a házelnökök, az alelnökeik, a jegyzők, egyéb tisztségek, továbbá a vezetőségek (házbizottság, „öregek tanácsa” stb.) és a bizottságok tagságának, vezetésének meghatározására irányuló személyi döntésekben.

[28] A ház elnöke (angol terminológiával általában: *Speaker*) a törvényhozó testületnek nemcsak képviselője a külső kapcsolatokban, de szélesebb értelemben vett vezetője is a testületnek. Felelős az ülések összehívásáért, a napirend megszervezéséért, az ülésezés vezetéséért és annak rendjéért,

általában a működés zavartalanságáért, a parlament jogainak megőrzéséért. Mindezen feladataihoz szükséges hatáskörei felölelik az ülések vezetését, az irományok átvételét, szignálását, a fegyelmi és rendészeti jogköröket, amelyek körében egyedi és normatív intézkedéseket tehet – tehát meglehetősen széles körben határozhatja meg a parlament működését. A házelnöki tisztségre ezért tekintélyes, tapasztalt képviselőt választanak meg, hatásköreinek méltányos, a sokszor elkeseredett politikai küzdelmekben való pártatlan gyakorlását lehet elvárni.^[17] Az angol politikai kultúra említésre méltó hagyománya, hogy a *Speaker* általában a tekintélyes politikusok, de nem a politikai küzdelmek frontvonalában küzdő, hanem az ún. *backbancher* képviselők közül kerül ki.

[29] A házelnököt az ülésvezetési és egyéb tevékenységében alelnökei helyettesítik és a jegyzők segítik. Ezen tisztségekből több van, ezért azok elosztásában, ezáltal pedig a parlamenti működés szervezésében már az ellenzéki oldal is szerephez juthat.^[18]

[30] Kiemelhető a parlament (szak)bizottsági rendszeréből a sajátos funkciókkal rendelkező házbizottság vagy egyes parlamentekben elnökség, öregek tanácsa stb. elnevezésekkel is illetett bizottság, amely a parlament tisztségviselőit, politikai (frakció-)vezetőit foglalja magába, és a törvényhozó testület működésének megszervezése körében, az ezzel kapcsolatos politikai egyeztetéseknek, konszenzusos döntéseknek ad intézményes keretet.

3.3. A bizottsági rendszer

3.3.1. Az állandó bizottságok

[31] A parlamenti szakbizottsági rendszer létrehozását az indokolja, hogy a plenáris ülés nem alkalmas minden funkció időbeni ellátására és a testület előtti ügyek mélységben való megtárgyalására.^[19] Az állandó bizottsági rendszer szakbizottságait képviselők alkotják,^[20] összetételük általában tükrözi a plenáris politikai erőviszonyokat, a törvényalkotási munkát a javaslatok szűrésével, véleményezésével (vagy önálló megfogalmazásával), míg az ellenőrzési funkciókat ágazati meghallgatásokkal, vizsgálati tevékenységgel tudják támogatni. Az egyes országok parlamentjeinek bizottsági rendszere ugyanakkor a hatásköröket, a tagság létszámát, összetételét és eljárásait tekintve változatos formákat és modelleket mutat, ennek az alkotmányos berendezkedés sajátosságain kívül politikai és történeti tradíciókban rejlő okai is vannak.

[32] Egyes állandó bizottságok a kormányzati ágazatokhoz igazodóan jönnek létre a szakpolitikában jártasabb képviselők tagságával. A többnyire kisebb médianyilvánosság mellett így a pártpolitikai „vitakultúra” helyett a bizottságokban nagyobb a szakmai deliberáció esélye. Jellemzően léteznek alkotmányügyi, honvédelmi, nemzetbiztonsági, költségvetési, oktatási-kulturális, környezetvédelmi, európai ügyekkel foglalkozó stb. bizottságok. További állandó bizottságok a parlamentek belső működésével kapcsolatos feladatköröket látnak el, így a képviselők mentelmi ügyeiben illetékes vagy a törvényalkotási bizottságok.

[33] Elvárható, hogy minden képviselőnek legyen lehetősége valamely bizottság munkájába becsatlakozni, és az erőviszonyok leképezése révén az ellenzék megfelelő arányban kapjon bizottsági tagságot, tisztségeket. Egyes bizottságok paritásos (kormányoldal és az ellenzék azonos számú képviselőjéből álló) összetétele például a mentelmi bizottságok esetében hagyományosan elterjedt. Más bizottságokban (például nemzetbiztonsági) pedig a bizottság elnöki tisztségét tölti be szokás szerint ellenzéki képviselő. A bizottságokban parlamenti képviselők foglalnak helyet szakértői segítséget igénybe véve (az eseti bizottságokban a szakértők bevonása gyakoribb).

[34] A törvényalkotási bizottságok a törvényhozási eljárásban játszanak főszerepet a képviselői és a bizottsági javaslatok feldolgozásával, az egységes szövegváltozatok kialakításával. Ezen funkciójuk miatt különös jelentősége van a frakciók bizottsági képviselőinek, a „kisparlament” jellegnek.

3.3.2. Vizsgáló- és eseti bizottságok

[35] Eseti bizottságokat egy-egy speciális, időszakos, *ad hoc* feladat ellátására hoz létre a parlament. Ezek működése időben és tevékenységi körükben egyaránt korlátozott. A parlamenti ellenőrzés említett funkciójának eszközei között különös jelentőségük van a vizsgálóbizottságoknak. Vizsgálóbizottságot rendszerint olyan ügyben hoznak létre, amely a társadalmi és politikai érdeklődés középpontjába került, és körülményeinek kivizsgálását azért tartja fontosnak a parlament (vagy az ellenzék), mert felvetődhet a politikai vagy akár a jogi felelősség kérdése is.

[36] A vizsgálóbizottságok működésének megkezdéséhez a képviselők bizonyos hányadának a kezdeményezése, valamint a plénum döntése szükséges (kivételet képeznek a brit parlament vizsgálóbizottságai, amelyek állandó jelleggel működnek). Mivel a vizsgálatok lefolytatása – akár a kormánytöbbség szándéka ellenére is – elsősorban az ellenzéknek áll érdekében, ezért a kezdeményezési jogot az alkotmányok, a házszabályok kisebbségi jogként garantálják. Érdekes visszalépésként értékelhető a magyar házszabályok azon változása, amely az egyötödös kezdeményezés esetén a vizsgálóbizottság felállítását kötelezővé tevő szabályt átalakította a képviselők egyötöde általi pusztá kezdeményezési joggá.

[37] A vizsgálóbizottságok összetétele garantálhatja az ellenzék közreműködését (paritásos alapú összetétel, ellenzéki elnök), működésének, hatásköreinek szabályozása pedig azt, hogy vizsgálati tevékenységét hatékonyan el tudja látni. Míg a magyar szabályozás csak „puha” szankciókat fogalmaz meg a bizottsággal egyet nem működés esetére, addig más házszabályok (például a cseh) a büntetőeljárás szabályait rendeli alkalmazni a meghallgatások, az információszerzés tekintetében. A vizsgálóbizottságok tevékenységének hatékonyságát és az eljárásban résztvevők jogainak védelmét mint alkotmányos követelményt írja le az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, kiemelve, hogy a parlamenti vizsgálóbizottság nem igazságszolgáltatási tevékenységet végez, tagjai sem pártatlanok, hanem politikai képviselők. A vizsgálat elvégeztével a bizottság jelentésben foglalja össze munkájának eredményeit.

3.4. A képviselőcsoportok

[38] A ->parlamenti képviselők szabad mandátumuk alapján munkájuk összehangolására, hatékonyabbá tételére csoportokat hozhatnak létre. A képviselői csoportosulások között egyértelműen a leggyakoribb és a legfontosabb a párthovatartozás szerinti; ezeket a köznyelv – és sokszor az alkotmányjog is – frakciónak nevezi. A frakciók olyan mértékben intézményesültek a parlamenti jogban, hogy már nagyon nehéz kibogozni, vajon a parlament szerveinek minősülnek-e vagy pedig a képviselőknek a parlament szervezetrendszerétől (szervezetalakítási szabadságától) függetlenül létrejött együttműködései-e.^[21] A képviselőcsoportok a társadalomban az egyesülési jog alapján létrejövő ->politikai pártok parlamenten belüli megjelenései.

[39] A képviselőcsoportok „frakciózása” hagyományosan ellenszenves volt az alkotmányos gondolkodás számára, hiszen a képviselőkkel szembeni elváráshoz – a köz érdekében végezzék tevékenységüket – képest a pártos, a frakciós eljárás egyéni vagy részérdekek képviselését jelentette. Mivel az alkotmányjog a pártokat mint a demokratikus eljárások alapvető intézményeit már befogadta, a törvényhozási csoportosulások is pozitívabb megítélés alá esnek. A parlamenti munka (viták, ellenőrzés stb.) képviselői csoportok szerint szervezhető, hiszen jól kiszámítható, hogy bizonyos témakörben egy párthoz tartozó képviselők hasonló álláspontot képviselnek. Így a parlamenti vitákban kevesebb hozzászólóval, frakciók szerinti tagolásban végül is a legfontosabb érvek elhangoznak. Ugyanakkor továbbra is feszültséget jelent a szabad mandátummal szemben a frakciófegyelem, amely a szavazásoknál – a pártvezetés vagy a képviselőcsoport belső szavazása révén – meghatározott álláspont képviselését várja el a képviselőktől. A szabad mandátum önkorlátozásának minősíthető egy frakció álláspontjához való igazodás, ugyanakkor a képviselő frakcióból való kilépése szabadnak kell maradjon – ahhoz alkotmányosan mandátumvesztés nem

köthető. A frakciók saját szervezetüket és működésüket frakciószabályzatukban határozzák meg, ezek politikai normák, politikai eszközökkel biztosítják a képviselőcsoport hatékony működését (munkamegosztás, jelenlét és szavazási fegyelem).

[40] A képviselőcsoportok a házszabályokban általában különféle előnyöket élveznek, vezetőik tagjai a házbizottságoknak, a parlamenti vitákban gyakoribb a felszólalási lehetőségük, törvényalkotási eljárási és egyéb ügyrendi kezdeményezési jogok alanyai lehetnek stb. Mindezen eljárási szabályokon túl a képviselőcsoportok működését a parlament szervezete, hivatali apparátusa különféle infrastrukturális juttatásokkal (irodai elhelyezés, szakértői apparátus, költségvetési – pénzbeni – támogatás) segíti. Mindezen előnyök miatt általános, hogy a házszabályok bizonyos minimum létszámhoz kötik a frakcióalakítást (a küszöbérték az Országgyűlésben az öt fő, a Sejmben tizenöt, az olasz képviselőházban húsz, a Bundestagban pedig a képviselők 5%-a).

4. A parlament működése és eljárása

4.1. A parlament megbízási ideje és ülészése

[41] A parlamentek mint népképviselési és demokratikus államhatalmi szervek megbízási idejével és működésével kapcsolatban két alapvető elvárás lehet megfogalmazni. Egyrészt a néptől származó közhatalmat gyakorló képviselőknek a megbízási idejét időszakonként meg kell újítani, ez biztosítja, hogy a nép akaratát a hatalom átruházásában rendszeresen aktualizálódjon. A képviselési elvű demokratikus hatalomgyakorlásból az is fakad, hogy ezen megújítási alkalmak (választások) között a képviselők mandátuma alapvetően szabad, általában nem visszahívhatóak (->parlamenti képviselő). Másrészt a működő parlament akkor tudja ellátni fentebb leírt alkotmányos funkcióit, ha rendszeresen ülészik, tehát a képviselők viszonylag gyakran összegyűlnek tanácskozási – s nem csak évente néhány szimbolikus alkalommal, amint az gyakorlat volt a szocialista parlamentekben.

4.1.1. Megbízási idő

[42] A törvényhozó testületek megbízási ideje a képviselőválasztásokhoz igazodik. Attól függően, hogy a testület teljes létszámát egyszerre (egy időpontban) választják-e meg, illetőleg a tagság részben újul meg vagy nem is választásokhoz kötött a tagság, egyes parlamentek vagy azok egyes kamaráinak folyamatos megbízási ideje is lehet. Szokásos megoldás, hogy a parlament a választásokat követő rövid időn belül alakuló ülésre ül össze, s a parlamenti ciklusidő végén a választások nyomán zárul a megbízási ideje. A magyar parlamenti jog és gyakorlat az alakuló üléshez köti a megbízási idejét és végét, ezzel a ciklusok közötti váltás zökkenőmentes, a folyamatos működés pedig könnyen garantálható [Alaptörvény 3. cikk (1) bek.]. A parlament megbízási idejének megszűnése és újjáalakulása (diszkontinuitása) nem érinti közjogi jogalanyiságát, szervezeti identitásának folyamatosságát.^[22] Az alakuló ülések ünnepi alkalmak, mivel a népképviselési szerv tagságának megújulását, a választások eredményét reprezentálják, ugyanakkor a ciklusidőre meghatározó döntéseket hoznak a tisztségviselők választásáról, a bizottságokról stb. A tisztségviselők megválasztása előtt különféle elvek szerint kijelölt képviselők látnak el tisztségeket (például a legidősebb képviselő a korelnök). Megjegyzendő, hogy a parlamenti képviselők mandátuma és annak ideje lehet függő és független a parlament megújulásától.

[43] A parlament mandátumának megszűnése a ciklusidő végeztével, rendes képviselőválasztások alkalmával rendes megszűnésnek mondható, azonban ezen kívül rendkívüli okok is felmerülhetnek. Ilyen lehet, ha a parlament kimondja a saját feloszlását vagy ha – saját testületi akaratán kívül – feloszlátja valamely alkotmányos szerv. A rendkívüli esetek általában a politikai helyzetből fakadó, többnyire a kormányzás stabilitását kikezdő patthelyzetek feloldását, a „néphez fellebbezést” jelentik. Ilyenkor a parlamentnek előrehozott választással olyan új

összetétele alakulhat ki, amely alkalmas(abb) a döntéshozatalra, az alkotmányos funkciók ellátására. [Magyarországon a kormányfő megválasztására vagy a költségvetési törvény elfogadására való alkalmatlanságot tekinti ilyen helyzetnek az *Alaptörvény* 3. cikk (3) bek.] A parlament feloszlásának lehetősége egyfajta külső ellensúly a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozás ellenében – s államfői jogkörként találkozunk vele. Ha a népek lenne ilyen lehetősége, az a szabad mandátummal szembeni visszahívást jelentené. Előfordul olyan alkotmányos konstrukció is, amikor az alkotmánymódosításról szóló döntés parlamenti elfogadásához kötik a megbízatás megszűnését, és előrehozott választások tartását (például a spanyol alkotmány 168. cikke).

[44] A megbízatás időtartama országonként elérő. Ha nagyon hosszú volna, a népképviselő eltávolodna a választóktól, az ellenzékbe szorult politikai erők a távoli váltás miatt elkeseredettebb stratégiákat választhatnak. A túl rövid mandátumidő viszont egy kormányzati politikai program megvalósításának szabna szűk keretet, a társadalmi programok, átalakítások stabilitását kezdené ki. A legtöbb országban négy- vagy öt éves ciklussal találkozunk, de nem példa nélküli a három- vagy hat éves mandátumidő sem.^[23]

4.1.2. Ülészés

[45] A törvényhozó testületek folyamatos működése is tagolható, alapvetően a naptári évben elvárható néhány hetes szünetek szerint. A parlamentek rendes ülészakokban (tavaszi/őszi stb.), azon belül üléseken működnek. A testületi munka konkrét napirendjét ülésnapokra állapítják meg, de tervezetten programozhatók az egyes ülészakok törvényalkotási és egyéb különleges alkalmakra szóló teendői (például kezdeményezett viták vagy meghallgatások, államfőválasztás stb.) is. A rendes üléseknek megfelelő időközönként kell egymást követniük annak érdekében, hogy az alkotmányos funkciók, különösen az ellenőrzési eszközök valós működése biztosított legyen.^[24] A szünetekre tekintettel rendkívüli ülészésre is lehetőséget ad a parlamenti jog, hiszen sajátos törvényalkotási vagy egyéb döntéshozatali helyzetek adódhatnak az állam életében. Ilyen rendkívüli ülés-összehívási joga van általában a kormánynak, az államfőnek vagy a képviselők bizonyos minősített kisebbségi hányadának. Ez utóbbi a parlamenti többséggel szemben akár a törvényhozó testület félreállítását célzó törekvéseket is ellensúlyozhatja – de ez az eszköz nyilván nem alkalmas a folyamatos parlamenti ülészés biztosítására.

[46] A rendes ülések összehívásáról a házelnök gondoskodik a ház elnökségével, házbizottsággal vagy képviselőcsoportokkal egyeztetett, kialakított napirend szerint. A meghatározott napirendre összehívott testület foglalkozhat aktuálisan felmerülő kérdésekkel is napirend előtt vagy amellelt, de döntéshozatalra csak a képviselők megfelelő előzetes tájékoztatása^[25] alapján, a napirendtől való eltérésre pedig minősített többség támogatása esetén kerülhet sor. Hasonlóan a házelnök – és a helyettesei – feladata annak biztosítása, hogy a testület az elfogadott napirend szerint tárgyaljon. Az ülésvezetés körében az alapvető feladatokon kívül – az ülés megnyitása, a szó megadása vagy megvonása, a szavazás elrendelése és eredményének kihirdetése – a házelnök az üléssteremben fegyelmi jogkört is gyakorol. Lásd 4.1.3. pont.^[26]

[47] Mint utaltunk rá, a törvényhozó testületek alkotmányos és politikai pozíciójukból fakadóan általában reprezentatív épületekben kerültek elhelyezésre. A parlamenti működés szempontjából fontos szempont az ülészés helyszíne,^[27] lévén meghatározza az alkotmányos funkciók ellátását. A plenáris és bizottsági ülészés számára megfelelő terek és a szavazást támogató infrastruktúra mellett az épületek biztosítják a hivatali apparátus és a nyilvánosság (média) hozzáférését is a képviselői és testületi munkához. A képviselők plenáris teremben történő elhelyezésére, az ülésrendre „modellek” alakultak ki a világ egyes parlamentjeiben, amely ülésrend érdekes kapcsolatban áll az adott állam demokratikus berendezkedésével, a kormányformával vagy a képviselői és törvényhozási munkáról alkotott általános felfogással.^[28]

[48] A parlamenti ülések nyilvánossága levezethető egyes általános alkotmányos alapelvekből, így

a népszuverenitás, a demokratikus jogállamiság, a véleménynyilvánítás szabadságához és a közérdekű információk megismeréséhez való jogból. A nyilvánosság természetes módon szolgálja a legitimitáció erősítését és a parlamenti ellenőrzés hatékonyságát is. Mindezek mellett azonban az alkotmányok általában a parlament működésének szabályai között explicit módon rendelkeznek a nyilvános ülésezésről. A nyilvánosság főszabálya mellett a zárt ülés lehetősége kivételes, az alkotmányok általában – szűkre szabott indokokkal (minősített adatok, államtitok, bizalmas információk tárgyalása stb.) – minősített többséggel teszik lehetővé. A bizottsági ülések nyilvánosságával kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy ezen szervek működésének nyilvánossága még árnyaltabb megközelítést igényel. A bizottságokban előkészítő munka zajlik, a plenáris üléssel kapcsolatos nyilvánosság-igények közvetetten érvényesülhetnek. A bizottságokban egyes tevékenységekkel, napirendekkel kapcsolatban inkább a szakmai, ágazatspecifikusabb, semmint a politikai jellegű tárgyalások jellemzőek.^[29] A parlamenti nyilvánosság különböző formákban érvényesülhet, így az ülésteremben való részvétellel (a képviselők jelenléte és a karzat nyilvánossága), továbbá az ülésekről való (média) közvetítések, a parlamenti információs portálok (honlapok) révén. A parlamentek demokratikus működésével kapcsolatos általános elvárás, hogy a média segítségével a törvényhozók és a nép közötti távolság csökkenjen. Ennek érdekében az ülésekhez való hozzáférés különféle felületeit, az újságírók munkáját támogatni s nem korlátozni szükséges.^[30]

4.1.3. A parlamenti fegyelmi jog

[49] A fegyelmi szabályokat a parlament mint legfőbb képviseleti szerv sajátosságai indokolják. Azok megsértése sokszor tudatos, szankcionálása pedig nem az ellenzéki vélemények elnyomását jelenti – egyéb körülmények megléte esetén –, hanem inkább azok civilizálását és a Ház méltóságának, működőképességének, az eljárások zavartalanságának megőrzését.^[31] A parlamenti fegyelmi jog fontos elemének tekinthetjük, hogy a szankciókat megfelelő garanciák mellett lehessen alkalmazni.^[32] A képviselői jogok felfüggesztése vagy megvonása ugyanis a választók akaratát is érinti, így az általában eljáró házelnök mellett a súlyosabb kérdésekben a plénum vagy a mentelmi bizottság dönt vagy „fellebbezni” lehet hozzá.

4.2. A parlament mint politikai vitafórum

[50] A parlament a közügyek^[33] megvitatásának legmagasabb szintű fóruma, „politikai aréna”. A parlament eljárásai nemcsak a döntéshozatal célját szolgálják, hanem fórumot kínál politikai viták számára is. A képviseleti demokráciában a „politika” számára kiemelten fontosak a törvényhozó testületben megvalósuló viták és tárgyalások, ugyanis ennek eljárási szabályai lehetővé teszik a valódi interaktív részvételt, a hozzászólásokat és valójában a konszenzusra jutás igazi esélyét. Bár a parlament mint vitafórum szerepét megannyi fejlemény csorbítja, a törvényhozási viták jelentősége a képviseleti demokráciák civilizált és intézményesített keretfeltételeiben található meg. A parlamenti politikai küzdelmek szabályozottsága – nem utolsósorban az ellenzék számára jogilag biztosított lehetőségek révén, szemben a parlamenten kívüli küzdelmek eshetőségével, esetleg szélsőséges, erőszakos formáival – a modern demokratikus rendszerek pozitív értékei közé tartozik.

[51] A parlamenti tanácskozások során a „deliberáció” a nézőpontok ütköztetésével jár, akár egy döntési javaslat megvitatásáról, akár egy közéleti eseményről, fejleményről kialakított álláspontok ismertetéséről van szó. A szabad és nyilvános viták erősítik a politikai döntések és általában az alkotmányos berendezkedés legitimitációját. A parlamenti eljárások különféle intézményekkel támogatják ezt a legitimitációt, sőt azt lehet mondani, a testület minden hatásköre gyakorlása során vitákra ad alkalmat („vita nélkül” kevés, főként ügyrendi kérdésben születik határozat).

[52] A törvényhozó testület hatásköreinek gyakorlásához elengedhetetlen, hogy a képviselők érdemi felszólalási és alternatívaállítási eszközökkel, lehetőségekkel rendelkezzenek. A parlamenti viták garanciái tehát a felszólalási időkeretek, a rendszeres ülésezés és a törvényjavaslatok

benyújtásának lehetősége is. Ezen eszközök hasznélvezője – természeténél fogva – a politikai viták pluralizmusának garanciája, az ellenzék.^[34] A közügyek – a napirend – parlamenti megvitatásának demokratikus jellegét az biztosítja, hogy a plénum nyilvánossága előtt minden politikai tényező, akár minden képviselő megszólalhat, elmondhatja a véleményét. A parlamenti vita, a szólásszabadság az ellenzék létének egyik legfontosabb közege, hiszen szerepét csak így tudja betölteni. Az eljárási szabályoknak azonban a parlament hatékony működését is szolgálniuk kell azzal, hogy gátat szabnak a döntéshozatal elodázását vagy megakadályozását célzó ellenzéki technikának: az obstrukciónak, a parlamentarizmus történetének legtöbb vitát kiváltó jelenségének. A parlamenti funkciók összeegyeztetése az alkotmányos parlamenti jogi szabályozás egyik legszebb kihívása.

[53] A képviselői beszédjog kérdését külön szócikkben (->parlamenti képviselő), a törvényalkotási eljárási vitáit a 4.3. pontban tárgyaljuk. Itt a parlamenti napirend meghatározásának kérdését emeljük ki. A napirend kidolgozása minden parlamentben egy előkészítő szerv dolga. Az egyes frakciók – és így az ellenzék – kezdeményezési joga, továbbá a kormány előjogai mellett mindenhol többségi döntés garantálja a napirend megszületését.^[35] A munkarend összeállításának fontos szempontja a parlamenti vita bizonyos részleteinek (felszólalási időkeretek, lezárás) tisztázása. A hatékonyság érdekében a beszédjog és a vita korlátozása alapvetően három módon lehetséges: a felszólalások számának korlátozása, a beszédek időtartamának meghatározása és időkeret kitűzése révén.

[54] A politikai viták támogatásának elvéből fakadóan a parlamenti házszabályok több esetben kifejezetten lehetőséget biztosítanak a kisebbség/ellenzék számára, hogy érdemi befolyással legyenek a napirendre.^[36] Ennek értelmében nem egyszerűen javaslattevői vagy szavazati joguk van a rendes napirend tekintetében, hanem kvázi önálló jogon az ülésbizottság bizonyos részének agendáját is meghatározhatják.

[55] A brit házszabály 14. szakaszának (2) bekezdése – a kormány előterjesztéseinek főszabálya mellett – garantálja, hogy az ülésbizottság húsz napjának napirendjét az ellenzék határozza meg. Ebből tizenhét nap felett az ellenzék vezére rendelkezik, a fennmaradó további három nap felett pedig a második legnagyobb ellenzéki párt vezetője, sőt az előbbi két napot négy fél nap, az utóbbi egy napot két fél nap formájában is igénybe vehet – növelvén ezzel is azon napok számát, amelyeken az ellenzéki kezdeményezés önmagában megjelenhet. A magyar házszabályok (HHSZ 86. §) a „politikai vita” intézményével biztosítják ezt, amelynek kitűzését a képviselők egyeteme is elérheti (a kormány úgyszintén). Ebben az esetben a kezdeményezett „átfogó politikai témakörben” legalább négyórás időkeretben tárgyal a Tisztelt Ház.

4.3. A törvényalkotási eljárás

[56] Mint említettük, a törvény garanciális jogforrási szint, amelynek elfogadása tekintetében jelen esetben a demokratikus törvényalkotási eljárás garanciáira hívhatjuk fel a figyelmet. Van alkotmány (például a lengyel), amely a parlament autonómiáját korlátozva ezeket a kérdéseket viszonylag részletesen szabályozza, azonban a törvényalkotási eljárást jórészt a házszabály rendezi. Az eljárás elemeiből kiemelhető a törvénykezdeményezésre jogosultak körének meghatározása; az egyéni képviselők (esetleg frakciók) részvételi jogosítványainak garantálása; a törvényalkotás két alapvető módszerének elkülönítése, úgymint rendes és sürgős/kivételes eljárás; annak meghatározása, hogy a törvényjavaslat tárgyalása hány olvasatban történik; a módosító indítványok benyújtásának biztosítása; a törvények és alkotmánymódosítások elfogadásának formális követelményeinek meghatározása; a törvényjavaslatok visszavonására van-e és milyen keretek között lehetőség.

[57] A világ parlamentjeiben a törvénykezdeményezés általában mindig megilleti a képviselőket is (a fő kezdeményező kormány, valamint az államfő mellett), ám ezt általában korlátozzák. Több parlamentben nem egyéni jog, Németországban frakciójog, a Sejm-ben 15 képviselő joga, illetve különféle korlátozások alá vetik. Mind a parlamenti, mind a parlamenten kívüli (ellenzéki) politikai

erők mozgósítási erejének ad lehetőséget a választópolgári kezdeményezés lehetősége. A lengyel alkotmány [118. § (2) bek.] törvénykezdeményezési jogot biztosít százezer választójoggal rendelkező állampolgár számára is. Ausztriában az olyan törvénykezdeményezést, amelyet legalább százezer választópolgár vagy három tagállamban a választók egyhatoda támogat, a fő elektori testületnek be kell nyújtania az alsóházhoz.^[37]

[58] A parlamentekben a törvényhozási munkateher – a hatékonyság érdekében – jelentős mértékben áttevődött a plénumról az állandó bizottságokra. A bizottságok a kezdeményezési joguk mellett véleményezhetik és szűrik a benyújtott javaslatokat, azokhoz módosító javaslatokat tehetnek, a kivételes eljárásban pedig a javaslat érdemi vitáját is lefolytatják. Egyes parlamentekben a kijelölt (szakmailag illetékes) bizottság a gazdája a törvényjavaslat gondozásának, másol törvényalkotási bizottságot intézményesítenek, amelyik összefogja a különböző bizottságoktól érkező javaslatokat és azokból egységesített (kvázi saját) sajátjavaslatot készíthet. A *rapporteur*-rendszerben egy törvényjavaslatért felelős személy követi nyomon a javaslat útját a parlamentben, készíti és jelenti a bizottsági állásfoglalást a plénum számára, egyeztet a frakciók között stb. (például az Európai Parlamentben).

[59] A plénum és a bizottságok több olvasatban találkoznak a törvényjavaslatokkal. Az eljárás előrehaladtával az elmélyült és a jogalkotási célok mellett a részletszabályok megvitatásának feltételeit a modern ügyrendek ily módon teremtik meg. Az eljárás általában két- vagy háromolvasatos, amelyben egy általános vitát a bizottsági feldolgozás után részletes vitaszakasz követ, majd sok helyen harmadik olvasatban ismét áttekintik az módosításokkal a javaslat szövegét. Tovább cizellálja az egész parlamenti eljárást, hogy a kétkamarás parlamentekben a felsőház jóváhagyása is szükséges a javaslat elfogadásához, nézeteltérés esetén sajátos ping-pong egyeztetés vagy egyeztető bizottsági tárgyalás zajlik a két kamara között.

[60] A módosítási javaslatok benyújtása – főleg a képviselők részéről – több országban is korlátozott. A külföldi példák alapján a módosító javaslatok benyújtására jogosultak köréhez tartoznak az egyes képviselők (általában korlátokkal, például kollektív jogként megjelenítve a benyújtást), a bizottságok, a kormány, annak tagjai, a frakciók, maga az előterjesztő, Lettországon pedig még a parlamenti jogi osztályának szakértője is (technikai vagy szövegezési vonatkozások tekintetében). Az erős módosítási lehetőségeket biztosító ügyrendek törvénygyár típusú „munkaparlamentet” intézményesítenek, míg a törvényekkel valódi mélységben kevésbé dolgozó testületek inkább a politikai vitákra koncentrálnak, mint „vitaparlamentek”.

[61] A sürgős, kivételes eljárásokat az indokolja, hogy a parlamentek sürgős döntési helyzetben nem tudják a cizellált törvényalkotást kivárni. Ebben az esetben az ügyrendek sajátos eljárást írnak elő a törvényjavaslatok tárgyalására, amelyben a határidők, a felszólalási lehetőségek, a plenáris vita terjedelme mind korlátozásra kerül(het) és a bizottságok több plenáris feladatot átvesznek. Ezeknek az eljárásoknak a kivételessége megnyilvánul abban, hogy elrendelésükhöz általában minősített többségre van szükség (a kormánytöbbségnél tágabb egyetértés legyen a sürgősség indokoltságának megítélésében) és/vagy korlátozott számban lehetséges elrendelni. A törvényalkotással kapcsolatban fentebb leírt garanciális szempontok miatt tartalmi értelemben sem lehet korlátlan ezen eljárások „használata”. Az explicit kivételek között találjuk az alkotmánymódosítást vagy a költségvetési törvényt, amelyeket rendszerint nem lehet kivételes vagy sürgős eljárásban tárgyalni.

[62] A törvényjavaslatok tárgyalását szavazással zárja le a plénum, amely szavazás főszabály szerint a jelenlevők többségének támogatását igényli, ám bizonyos tárgykörökben (lásd 12–14. bekezdés) minősített többségre van szükség. Az elfogadott javaslatot a házelnök aláírja, egyes parlamentekben (például Portugáliában) egy törvényalkotási szakértői testület még szöveggondozást is végez rajta.

[63] Noha a parlamentek urai a törvényjavaslatok tárgyalásának és formálásának, kizárólagos, de mégsem önállóan gyakorolt hatásköréről beszélhetünk. A törvényalkotás terméke ugyanis akkor lesz

érvényes jogalkotási aktus, ha azt az államfő is jóváhagyja, majd kihirdetik. Parlamentáris rendszerekben a király vagy köztársasági elnök aláírási (szentesítési) joga többnyire formális, ritkább esetben élhet csak politikai vagy alkotmányos jellegű vétóval. Ezek általában „gyenge” vétók, amelyek újratárgyalás esetén a parlament által felülbírállhatóak, alkotmányos vétó esetén pedig az alkotmánybíróság csak alkotmányellenesség esetén léphet fel a törvénnyel szemben. A törvényalkotás eredményképpen elkészült jogszabály utóéletéhez tartozik, hogy az utólagos alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgya lehet vagy a kezdeményezési feltételek teljesítése esetén abrogatív megsemmisítő) népszavazás vetheti el azt. A törvény általában nem köti a későbbi parlamenteket, az szabadon módosítható vagy hatályon kívül helyezhető, a minősített többséggel elfogadható törvényeket viszont csak ugyanilyen többséggel lehet módosítani.

[64] Megjegyezzük, hogy a törvényalkotási eljárás formális szabályainak betartása a jogalkotás általában olyan súlyú követelménye, hogy megsértésük a megalkotott törvénynek a tartalmára tekintet nélküli, formai szempontokra alapozott alkotmányellenessé nyilvánításával járhat (jóllehet nem túl gyakori, csak a súlyosabb és nyilvánvaló szabálysértéseknél jellemző). A magyar alkotmánybírósági gyakorlatban ezt közjogi érvénytelenségnek nevezik. Egy túlterhelt törvényalkotási gyakorlatban – különösen az általános időszükére hivatkozással – a képviselők közreműködési jogai könnyen csorbulhatnak, kiüresítésük alkotmányban garantált jogaik, sőt a demokratikus hatalomgyakorlás követelményének sérelmét jelenti.

5. JEGYZETEK

[1] A brit *Parliamentre* ezt a hivatalos elnevezést használjuk, akárcsak az Európai Unióban az Európai Parlamentre. Egyéb országokban inkább a „gyűlés” vagy „tanács” tagot tartalmazó összetételek jellemzőek: Nemzetgyűlés, Országgyűlés, *Riksdagen*, Kongresszus, további változatosságot eredményez a kétkamarás parlamentek egyes házainak sajátos elnevezése mint: *Sejm*, *Cortez*, *Duma* stb. Sente szerint az egyesült államokbeli „törvényhozás” megnevezés az angol vagy kontinentális „parlamenthez” képest az elnöki és a parlamentáris kormányforma különbségére utal. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz, 2010, 19. A magyar jogrendben csak az *Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény* (a továbbiakban: Ogytv.) 27/D. § (1) bekezdése említi tulajdonnévként a Parlamentet, annak ellenére, hogy azzal egyébként hivatalos elnevezésként sem találkozhatunk.

[2] Sajátos a magyar Országgyűlés szabályozása, amely minősített többséget is igénylő kérdéseket – szervezet, tisztségviselők, képviselők jogállása, fegyelmi jog stb. – sarkalatos törvényben szabályoz, míg eljárási jellegű szabályok a határozati házszabályban találhatóak. Lásd Ogytv. és *egyres házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat* (a továbbiakban: HHSZ).

[3] Az összehasonlító szakirodalomból lásd SZENTE (1. j.); Philip NORTON (szerk.): *Parliaments in Contemporary Western Europe*, Abingdon, Routledge, 1998–1999; Philip NORTON (szerk.): *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990; globális forráshelyként használható továbbá az [Interparlamentáris Unió adatbázisa](#).

[4] Átfogó bemutatásához lásd PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Budapest, Osiris, 1998.

[5] Meg kell ugyanakkor állapítani, hogy sajátosan alkotmányos akadálya nincs annak, hogy a magyar Országgyűlés bármely társadalmi viszonyt törvényben szabályozzon – természetesen jogalkotó hatáskörének alaptörvényi és egyéb keretei között –, vagy akár normatív tartalom nélkül, szimbolikus tartalmat foglaljon törvénybe. Az Országgyűlés jogalkotó hatásköre más jogalkotók irányában nyitott szabályozási tárgyakat vonhat el más szervektől. Törvénybe emelhet korábban rendeleti szintű

szabályozást, ezzel új kereteket szab a törvényi rendelkezéseket tiszteletben tartani köteles jogalkotók számára.

[6] Ha a kormányoldal mandátumszáma eléri a minősített többséget, a magyar jogrendszerben technikailag elérhetővé válik számára a sarkalatos törvényhozás, de akár az alkotmányozás is. Az ilyen kormánytöbbség hatalmával szemben az alkotmányos kultúra magatartásszabályai mellett kevés jogi korlát áll.

[7] Ennek szigora viszont változó lehet. Az egyik legkeményebb szabályt a magyar Alaptörvény tartalmazza, amely a Költségvetési Tanács előzetes engedélyéhez köti a költségvetési törvény elfogadását – és a Költségvetési Tanács az államadósságszabály sérelme esetén ezt az engedélyt meg is tagadhatja. Lásd Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés.

[8] SZENTE (1. j.) 343–344.

[9] SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, Budapest, Gondolat, 2008, 169–170; *Report on the Role the Opposition in a Democratic Parliament*. Adopted by the Venice Commission, CDL-AD(2010)025. par. 117–118.

[10] CDL-AD(2010)025. par. 85., 108. A magyar házszabályi rendelkezések szerint a Kormány vagy a képviselők legalább egyötödének írásbeli indítványára – az indítványban megjelölt átfogó politikai témakörben – az Országgyűlés „politikai vitát” tart (HHSZ 86. §).

[11] Legalábbis ez elvárható, CDL-AD(2010)025. par. 122–124.

[12] Lásd a német alaptörvény 23. cikk (2)–(3) bekezdés, magyar Alaptörvény 19. cikk, a magyar Ogytv. 62–72. §.

[13] SZENTE (1. j.) 52.

[14] A magyar bíróságokkal kapcsolatban lásd *38/1993. (VI. 11.) AB határozat*. A szervezeti és személyi döntések további részleteihez lásd SMUK Péter: „A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai” *Jog – Állam – Politika* 2010/4, 3–22.

[15] MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*, Debrecen, PhD értekezés, 2017.

[16] SZENTE (1. j.) 87–89.

[17] A strasbourgi bíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy ha a házelnöki tisztség politikailag meghatározott egy bizonyos parlamentben, akkor különös jelentősége van azon eljárások tisztességes körülményeinek, amelyek a testület és tagjainak jogait érintő döntéseket eredményeznek. *Karácsony and others v Hungary*, nos. 42461/13 and 44357/13, par. 79–81, ECHR 161(2016).

[18] CoE Parl. Assembly Resolution 1601 (2008) on *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*. par. 13.1.1.

[19] Az angol parlament intézménye a *committee of the whole House*, amely során kivételesen a plénum jár el a bizottsági – gyorsabb, egyszerűbb – eljárási szabályok szerint.

[20] Elvárható, hogy minden képviselőnek legyen lehetősége valamely bizottság munkájába becsatlakozni és az erőviszonyok leképezésével az ellenzék megfelelő arányban kapjon bizottsági tagságot, tisztségeket.

[21] Ennek kibogozására vállalkozott – nem sok sikerrel – a *10/2013. (IV. 25.) AB határozat*.

[22] SZENTE (1. j.) 275.

[23] A világ parlamentjeinek 80%-ában négy- vagy ötéves a megbízatás, s közel 10%-ában három- vagy hatéves. Lásd [PARLINE database](#).

[24] A magyar AB szerint „[a]z Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés működésének

folyamatossága az Alkotmányban előírt rendes ülésszakok szabályozásából eredően alkotmányos követelmény. A folyamatosság akkor biztosított, ha az Országgyűlés úgy állapítja meg az ülésezés rendjét, hogy a rendes ülésszakok alatt az ülések az ésszerű időtartamot meg nem haladóan követik egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés Alkotmányban meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását.” 4/1999. (III. 31.) AB határozat, rövid nemzetközi áttekintést ad az Indokolás III. pontja.

[25] „Az ülés szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdése szerinti képviseleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele.” 63/2003. (XII. 15.) AB határozat.

[26] A testületi működés egyéb, kevésbé parlamentspecifikus elemeire, mint például a kvórumok, jelen szócikkben nem térünk ki.

[27] Az Országgyűlés üléseit, ha az Országgyűlés eltérően nem határoz, az Országház épületében tartja. Különleges jogrendben a házelnök az ülést eltérő helyszínre is összehívhatja (Ogytv. 35–37. §).

[28] Lásd a WIRED honlapját.

[29] SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete*, Budapest, MTA BTK, 2014, 136.

[30] Lásd ezen elvárásokra CoE Parl. Assembly RES. 1142 (1997) *on parliaments and the media*, valamint *Selmani and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, no. 67259/14, ECHR 151(2017).

[31] A magyar Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint „[a]z Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol”.

[32] Ez volt a fő üzenete a *Karácsony and others v Hungary (2016)* ügyben hozott EJEB döntésnek.

[33] A képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik, lásd Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés.

[34] Lásd az ellenzék funkcióinak a parlamenti ellenőrzés körében való említését.

[35] Herbert DÖRING: „Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda” in Herbert DÖRING (szerk.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus, 1995, 224–233.

[36] Elvárásként fogalmazta meg az Európa Tanács is: lásd Resolution 1601 (2008)¹ – *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, 13.2.6–7.

[37] NAGY Csongor István – PAPP Imre – SEPSI Tibor (szerk.): *Parlamentek Európában*, Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2003, 204.