



Új munkarend: minden héten lesz ülésnap az Országgyűlésben

Az Alapjogokért Központ megvizsgálta az Országgyűlés új, márciustól hatályba lépő munkarendjére vonatkozó szabályokat. Az elemzés során a Központ arra a megállapításra jutott, hogy az új munkarend nem azt jelenti, hogy az Országgyűlés a jövőben csak „kéthetente” ülésezne, hiszen ezentúl is lesznek ülésnapok minden héten. A tavaszi ülésszakban tehát a parlament – ahogy eddig is – minden héten összeül, pusztán az egyes ülések lesznek hosszabbak, mivel azok két héten keresztül fognak tartani. A korábbiakhoz képest mindösszesen annyi eltérés lesz, hogy a második héten már nem lesz szükség határozatképesség biztosítására, mivel akkor szavazásokra sem fog sor kerülni. Mindez azonban nem nevezhető rendkívülinek, hiszen a törvényhozó hatalom – már csak a hatalmi ágak szigorú elválasztása okán – saját működési rendjének megalkotása során széles döntési szabadsággal bír. Nem csak joga, hanem alkotmányos kötelessége is a saját szervezeti-működési szabályait kellő részletességgel meghatározni, nyilvánvalóan az Alaptörvény, az országgyűlési törvény és a Házzsabály keretei között.

A 2014-ben hatályba lépő új Házzsabály – ahogy a korábbi is – biztosítja az új működési rend alapkereteit, sőt, kifejezett célja volt a törvényalkotási munka lassítása. Ezt szolgálta többek között annak meghatározása, hogy a törvényjavaslatok benyújtása és általános vitája között minimálisan öt napnak kell eltelnie, de az is, hogy a részletes vitát lefolytató bizottsági üléseket a törvényalkotási bizottság ülése követi a zárószavazás előtt. Az új működési rend tovább konszolidálhatja a 2014 előtti, igencsak hektikus jogalkotási munkát, amennyiben az eddigi négy helyett öt hétre növelheti az alapeljárást és a „második héten” nyugodtabb bizottsági munkát tesz lehetővé. Mindettől függetlenül azonban az ellenzéki parlamenti jogokon csorba nem esik, hiszen az „első héten” ezentúl is lehetőség lesz napirend előtti felszólalásra, azonnali kérdésre, valamint megkettőzött időtartamban interpellációra is. A „második héten” ez utóbbira nem, de azonnali kérdésre, kérdésre és napirend előttire továbbra is mód nyílik.

Megállapítható továbbá, hogy a nemzeti törvényhozások Európa-szerte változatos munkaszervezési módszereket alkalmaznak: Szlovéniában például minden hónap utolsó hetében tartanak plenáris ülést, a cseh képviselőház pedig minden 7 ülésnél közül kettőn tart csak plenáris ülést. Németországban sem hetente ülésezik a Bundestag, hanem két- vagy háromhetente. Mindezek alapján kijelenthető, hogy az a gyakorlat is összeegyeztethető lenne mind a hazai, mind a nemzetközi gyakorlattal, ha a magyar Országgyűlés valóban csak „kéthetente egyszer” tartaná üléseit.



Alapvetés

A hatalmi ágak szétválasztásának elve és annak megvalósulása minden modern demokrácia alapja. A szétválasztás nem csak az egyes ágak feladat- és hatásköreinek szétválasztását jelenti, hanem azt is, hogy azok szervezetenként is függetlenek egymástól. Mindez a törvényhozásra vonatkoztatva azt jelenti, hogy az Országgyűlés maga dönt saját működésének megszervezéséről és ennek során csak a jogszabályoknak van alárendelve. Az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott a témával, vizsgálata során megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmányértéktést valósít meg, amennyiben nem rendelkezik kellő részletességgel saját munkarendjéről, mindazonáltal a munkarend tartalmának meghatározásában (így például az ülések gyakoriságában, tematikájában) a lehető legnagyobb szabadságot élvezzi.¹

A fentiek fényében érdemes megvizsgálni az Országgyűlés nemrégiben elfogadott tavaszi ülészekre vonatkozó munkarendjét is.² A dokumentum szerint a tavaszi ülészekben egy ülés két héten keresztül tart majd úgy, hogy az ülések első hetén, a hétfői és keddi napokon kerül sor határozathozatalra. Mindez nem azt jelenti, hogy az Országgyűlés „minden második héten ülésezne”, hanem pusztán a határozathozatalok tekintetében, azok gyakoriságára nézve jelent újítást. Mindazonáltal érdemes megjegyezni, hogy adott esetben az is „jogszerű működés” lenne, ha az Országgyűlés csak minden második vagy minden harmadik héten ülne össze. Sőt, a 2014 februárjában elfogadott házszabály indoklása kifejezetten rögzítette, hogy az abban lefektetett eljárásrend alkalmazható egy-, két- vagy háromhetes ülésezési rendben is.³

Könnyen belátható tehát, hogy az új munkarend szerinti ülésezés nem jelenti az Országgyűlés jogszerűtlen működését, de még csak „kéthetenkénti ülésezést” sem. Mindazonáltal érdemes megvizsgálni, hogy az új szabályok milyen hatással lehetnek a törvényalkotás folyamatára, illetve, hogy hogyan érintik a parlamenti ellenzék jogait.

Törvényalkotás az új munkarend fényében

Az új Házszabály elfogadásának egyik fontos jogalkotói célja a törvényhozás munkamenetének lassítása volt. Ez azért is szükségeltetett, mert a korábbi parlamenti ciklusokhoz képest az Országgyűlés törvényalkotási munkája látványosan felgyorsult 2010 és 2014 között. Míg a 2006 és 2010 közötti parlamenti ciklusban átlagosan 50 nap telt el a törvényjavaslatok benyújtása és zárószavazása között, addig 2010 és 2014 között ez az időtartam 34 napra csökkent.⁴

A tavaly óta hatályos szabályozás értelmében főszabály szerint a törvényjavaslat benyújtása és az általános vita megkezdése között legalább öt napnak kell eltelnie, az ettől való eltérést pedig csak korlátozott számban engedi meg a jogszabály. Az új Házszabály alapvetően korlátozza az eljárási gyorsítások lehetőségét is: a kivételes eljárás, illetve a sürgős tárgyalás lehetőségének számbeli, illetve a túlterjeszkedő és a zárószavazás előtti módosító javaslatok tartalmi korlátozása egyben a jogalkotás minőségének javítását is szolgálta.⁵ Mindezek következtében az új Házszabály hatályba



lépése után, 2014 júliusa és decembere között a törvényjavaslatok benyújtása és zárószavazása közötti időintervallum újra 53 napra nőtt.⁶

Már az új Hárszabály elfogadásának is fontos indoka volt a bizottsági munka szerepének csökkenése, mint probléma azonosítása és kezelése.⁷ Ezt célozta az a megoldás, hogy tavaly óta a részletes vita a plenáris ülés helyett a szakbizottságokban folyik, majd ezt követi a törvényalkotási bizottság eljárása és csak a záróvita és zárószavazás során kapcsolódik be újra a plenáris ülés. A márciustól hatályos új munkarend pedig újabb lépés a bizottsági munka felértékelése felé. Azzal ugyanis, hogy az első héten lesznek a szavazások és az interpellációk, míg a második héten csak hétfőnként lesz plenáris ülés - és ez utóbbin nem lesznek szavazások -, e hét többi napján zajló bizottsági munka nagyobb figyelmet kaphat.⁸ A szavazások „megritkulása” ráadásul tovább növelheti a jogalkotási javaslatok benyújtása és elfogadása közötti időtartamot, ezzel komolyabb megfontolásra, így minőségét tekintve is javuló jogalkotásra ad lehetőséget.

Megállapítható tehát, hogy a 2015 tavaszi ülészsakra elfogadott új munkarend a 2014-es Hárszabályban lefektetett, a minőségi jogalkotást célzó rendelkezések megvalósulását segíti elő, amennyiben várhatóan növeli majd az egyes törvények elfogadásának időtartamát. A hosszabb időtartam több vitára ad lehetőséget, illetve növeli a módosító-indítványok beadására nyitva álló időtartamot is.

Az ellenzék jogai az új ülésrend tükrében

Az ellenzéki jogokat két nagy csoportra bonthatjuk annak alapján, hogy az Országgyűlés mely funkciójához kapcsolódnak, így megkülönböztethetünk a törvényalkotási eljáráshoz, illetve a parlamenti ellenőrzéshez kapcsolódó ellenzéki jogokat.⁹

A február 16-án elfogadott új munkarend az előbbieket (pl. törvénykezdeményezés joga, nyilvánosság, módosító javaslatok megtételének joga) közvetlenül nem érinti. A szakirodalomban kiemelkedően fontosnak tekintett módosítási jog kapcsán azonban meg kell jegyezni, hogy a bizottsági munka hangsúlyosabbá válásával és a kéthetenkénti határozathozattal több lehetősége és ideje nyílik az ellenzéki képviselőknek érdemi módosító javaslatok benyújtására.¹⁰ A parlamenti vita szempontjából jelentős napirenden kívüli felszólások gyakorisága nem változik.¹¹ Így az interpellációk melletti másik „látványos” parlamenti vita elem továbbra is heti része lesz az országgyűlési munkának.

Az ellenőrzéshez kapcsolódó jogok közül az új ülésezési rend kapcsán a kérdések, azonnali kérdések és interpellációk körét szükséges megvizsgálni. Az interpellációnak különös jelentőséget ad, hogy ha a plénum azt nem fogadja el, akkor az ügy az illetékes bizottság elé kerül. Az új ülésezési rend alapján az interpellációra rendelkezésre álló időtartam nem változik, de annak eloszlása igen. Tekintettel arra, hogy határozathozatal (ill. az ahhoz szükséges határozatképesség) csak minden második héten lesz, az interpellációk is ekkor kerülhetnek sorra. Annak érdekében azonban, hogy az interpellációk jelentősége ne csökkenjen, ekkor dupla időtartamban (120 percben) lesz lehetőség interpellálni.



Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a korábbi rend szerinti heti 60 perc sokszor nem volt elég arra, hogy minden tervezett interpelláció elhangozzon. A kérdések, illetve azonnali kérdések gyakorisága nem változik, továbbra is heti rendszerességgel élhetnek ezzel a jogukkal a képviselők.

Európai példák

Az Európai törvényhozások működését áttekintve megállapítható, hogy a parlamentek ülésezésének nincs egységes gyakorlata. Az 1982-ben elfogadott **spanyol Alsóházi Házsabály** például nem rögzít kötelező munkarendet. A Házsabály értelmében a plenáris üléseket a Házelnök saját kezdeményezésre, vagy két frakció, illetve a képviselők egyötödének kérésére hívja össze.¹² Így nem kötelező minden héten plenáris ülést tartani, azonban az Alsóháznak főszabályként az ülészek alatt a plenáris hét három napján üléseznie kell.¹³ Plenáris ülések hetében továbbá legalább két órát kell interpellációkra és kérdésekre szánni.¹⁴ A gyakorlat alapján a hónapok első hetében nincs plenáris ülés, de előfordul az is, hogy egy hónapban csak kétszer van plenáris ülés.¹⁵

A **szlovén Nemzetgyűlés** Házsabálya értelmében a plenáris ülést a Házelnök hívja össze a Nemzetgyűlés munkarendje szerint, a Nemzetgyűlés döntésének, a Tanács (a Házbizottság szlovén megfelelője) megállapodásának, vagy a kormány előterjesztésének megfelelően.¹⁶ Az ülészek alatt főszabály szerint a hónap utolsó hét munkanapján vannak a plenáris ülések.¹⁷ A hónap többi hetében tartják a bizottsági üléseket.¹⁸

Az **Osztrák Nemzeti Tanács** házsabályáról szóló törvényt 1975-ben fogadta el az osztrák parlament.¹⁹ Ennek értelmében a Nemzetgyűlés elnökének feladatai közé tartozik egy munkaterv-javaslat elkészítése, mely az elnöki konferencia (gyakorlatilag a házbizottság) tagjaival való egyeztetést követően lehetőleg 12 hónapra előre szól. Ennek elkészítésekor abból a szabályból kell kiindulni, hogy minden négy hétből az első és a második hét a bizottsági üléseké, a harmadik hét a plenáris üléseké, a negyedik héten pedig nincs ülés, hogy a képviselők választókerületükben dolgozhassanak. A plenáris heteken a törvény előírása szerint két-három ülésnapnak kell lennie.

A **Cseh Nemzetgyűlés** jelenleg hatályos házsabálya 1995-ben lett elfogadva.²⁰ A törvény értelmében a munka megszervezése a Házbizottság feladata.²¹ A cseh törvényhozás héthetes ciklusokban működik, amelyek közül minden első és harmadik héten kerül sor plenáris ülésre. A fennmaradó öt hétből háromban bizottsági munka folyik, egyben a képviselők a választókerületükben tevékenykednek, egy pedig úgynevezett változó (rugalmas) hét, amelynek tartalma a feladatok mennyiségének függvényében változik.

A nemzetállamok szintjén túllépve megállapítható, hogy az **Európai Parlament** működési rendjében sem heti gyakorisággal jelennek meg a plenáris ülések. A jelenleg hatályos szabályok szerint évente 12 plenáris ülést tartanak Strasbourgban, amelyek egyenként négynaposak.²² Ezen túl létezik az úgynevezett „mini plenáris” ülés is, amelyből évente hatot tartanak, és amelyek egyenként kétnaposak. A plenáris ülések közötti heteken folyik a bizottsági munka, illetve az úgynevezett „zöld heteken” a képviselők választóikkal teremtenek közvetlen kapcsolatot.



¹ 4/1999 ABH (III. 1.)

² Lásd:

http://www.parlament.hu/documents/10181/87979/munkarend_2015_tavasz_OGY_dontese.pdf/de056fa8-46b8-4dac-aedd-21ed4d4a84aa

³ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II.24.) OGYH. (Házszabály)

⁴ Az adatok forrása: Orbán Balázs András: Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2014./4. 93. oldal

⁵ Túlterjeszkedő módosító javaslat alatt az olyan módosító javaslatot kell érteni, amely a törvényjavaslat által nem érintett törvény rendelkezéseire is kiterjed Házszabály 45. § (3) – (4)

⁶ Orbán Balázs András: Tényleg lassul a törvényhozási tempó? Mozgáster blog 2015.02.05. <http://mozgasterblog.hu/blog/tnyleg-lassul-a-trvnyhozsi-temp>

⁷ H/13253. számú határozati javaslat egyes házszabályi rendelkezésekről 99. oldal

<http://www.parlament.hu/irom39/13253/13253.pdf>

⁸ Ezen a második heti plenáris ülésen is lesznek ugyanakkor kérdések és a napirend előtti felszólalások.

⁹ Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban (doktori értekezés), Győr, 2007, 128-174. oldal.

¹⁰ A módosító jog fontosságáról ld. Kukorelli István: A Kormány és az ellenzéke az új házszabályban (In: Kérdőjelek: a magyar kormány 1994-1995) 110-128. oldal.

¹¹ A parlamenti vita alkotmányos jelentőségéről ld. 50/2003 (XI. 5.) AB határozatot.

¹² Alsóházi Házszabály 54. §

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf (angol nyelvű Házszabály)

¹³ Alsóházi Házszabály 62. §

¹⁴ Alsóházi Házszabály 191. §

¹⁵ Erről ld. a parlamenti honlapot.

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Actualidad/CalSesPle>

¹⁶ Nemzetgyűlés Házszabálya 57. § (1)

http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostilnFunkcije/RulesoftheProcedureText#_ftn1

¹⁷ Nemzetgyűlés Házszabálya 57. § (2)

¹⁸ A gyakorlatról ld. a parlamenti honlapot.

<http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/deloDZ/Seje/Work%20Programme/AnnualSchedule>

¹⁹ A Nemzeti Tanács házszabályáról szóló szövetségi törvény (Házszabálytörvény 1975) <http://www.parlament.gv.at/PERK/RGES/GOGNR/>

²⁰ 1995. évi 90. törvény a Nemzetgyűlés Házszabályáról. <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html>

²¹ 1995. évi 90. törvény a Nemzetgyűlés Házszabályáról 46§ (4) bekezdés.

²² Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 6. Jegyzőkönyv Egyetlen cikk a).