

PRAXIS

SOLTÉSZ ISTVÁN

Az Országgyűlés megalakulása

Az Országgyűlés alakuló ülésével eddig a szakirodalom nem foglalkozott. A tanulmány ezt a hiányt pótolva bemutatja az alakuló ülés funkcióit, kiteljesedő szabályozását és gyakorlatát. Részletesebben tárgyalja az alakuló ülést előkészítő, frakciók közötti megbeszéléseket és az ennek eredményeként megszülető megállapodásokat, amelyek mintául szolgáltak a parlamenten belüli többpárti tárgyalásokhoz. A több ciklusra jellemző közös szándék az alakuló ülések ünnepélyessé tételére 2010-től megbomlani látszik. Az alakuló ülés fokozatosan „átpolitizálódott”.

Alakuló ülések 1990–2018¹

Az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik. Ekkor szűnik meg a korábbi Országgyűlés (képviselőinek, így tisztségviselőinek is) a megbízatása. Az Országgyűlés az alakuló ülésén teremt meg egy ciklusra szólóan működésének alapvető személyi és szervezeti feltételeit: elfogadja a képviselők választásáról szóló beszámolókat, igazolja a képviselők mandátumát, a korjegyzők felolvasásuk az igazolt képviselők (és 2014-től a nemzetiségi szószólók) névsorát, akik ezt követően esküt tesznek. Az alakuló ülésén választja meg tisztségviselőit: az elnököt, az alelnököket, a jegyzőket és 2014-től a házelnöket is. A korelnök bejelenti a frakciók (képviselőcsoportok) megalakítását, és megalakul a Házbizottság is. A Házzsabály a bizottságok létrehozását az Országgyűlés megalakulása utánra „ütemezi”, a frakciók célja azonban az, hogy erre már az alakuló ülésén sor kerüljön, hiszen nélkülük sem működik az Országgyűlés. 1998-ban és 2006-ban erre csak az alakuló ülést követő ülésén került sor. (1. sz. táblázat) E szervezeti és személyi döntések után az Országgyűlés elkezdheti tevékenységét, törvényeket alkothat, beszámolókat tárgyalhat és megválaszthatja majd a közjogi tisztségviselőket, közülük elsőként a miniszterelnöket.

¹ A tanulmány egy korábbi változata „A szabadságszerető embernek – Liber Amicorum István Kukorelli” című kötetben jelent meg. (Szerkesztette CHRONOWSKI Nóra, POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán, SMUK Péter és SZABÓ Zsolt. Gondolat Kiadó, Bp. 2017) Szöveget átdolgoztam és jelentősen kibővítettem. Ezúton köszönöm meg az Országgyűlés Hivatalának támogatását a tanulmány megírásához és közzétételéhez.

Az alakuló ülés szabályozása

Az alakuló ülés szabályait 1990 és 2012 között az Alkotmány és a Hárszabály, majd az Alaptörvény, illetve 2013-tól az Országgyűlésről szóló törvény és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozat tartalmazza.

Fodor István, az Országgyűlés megbízott elnöke 1990 januárjában megbeszélésre hívta az Ellenzéki Kerekasztal pártjait, ahol szó volt a házszabályról is. A résztvevő ellenzéki pártok egyértelművé tették, hogy az új házszabályt majd a szabadon választott Országgyűlés alkotja meg. A még „hivatalban lévő” parlamenttől (az 1989-es alkotmánymódosítással elfogadott új intézmények, fogalmak átvezetésén túl) mindössze azt várták el, hogy a Hárszabály módosításával segítse elő a többpárti Országgyűlés megalakulását. Ehhez mindenekelőtt a frakcióalakítást kellett biztosítani. Ez azért is volt fontos, mivel a Hárszabály így a pártok frakcióvezetőinek és a független képviselők megbízottjának együttes feladatává tette azt, hogy javaslatot tegyenek az Országgyűlés tisztségviselőinek, továbbá az állandó bizottságok tagjainak megválasztására. (A bizottságok tisztségviselőit akkor még nem az Országgyűlés, hanem maguk a bizottságok választották meg.) A közös javaslatétel azt igényelte, hogy a frakciók erről előzetesen egyezzenek meg, de a Hárszabály arról nem rendelkezett: mi van akkor, ha nincs megállapodás.

Korábban nem a Hárszabály, hanem az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény írta elő, hogy az Országos Választási Bizottság a képviselők választásáról, a belügyminiszter pedig a választások állami feladatairól és technikai lebonyolításáról számoljon be az Országgyűlés ülésén. Azt azonban nem nevesítette a törvény, hogy ennek az alakuló ülésen kell megtörténnie, de ez egyébként nyilvánvaló volt. Később a törvényt ennek megfelelően módosította az Országgyűlés. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény hatálybalépésével 2014-től a Nemzeti Választási Bizottság elnöke mellett már nem a belügyminiszter, hanem a Nemzeti Választási Iroda elnöke számol be a választások lebonyolításáról. Az Iroda ugyanis már nem tartozik a belügyminiszter felügyelete alá.

Az 1990–1994-es ciklusban nem sikerült új Hárszabályt elfogadni, így 1994-ben az alakuló ülésre a korábbi szabályozás alapján, de az 1990-es tapasztalatokra építve került sor. Nem sokkal később, szeptemberben az Országgyűlés végre megalkotta új Hárszabályát [46/1994. (IX. 30.) OGY határozat]. Az alakuló ülésre vonatkozó rendelkezések kiegészültek a választással kapcsolatos beszámoló tárgyalásával és elfogadásával. Részletesebb szabályok rendezték a képviselők eskütételét és az esküokmány aláírását, kitérve az alakuló ülésről távollévők eskütételére és arra, hogy az eskü letételéig a képviselő nem vehet részt az Országgyűlés munkájában és addig tiszteletdíjra és költségtérítésre sem jogosult. Kiegészültek a képviselőcsoport megalakulásának bejelentésére vonatkozó szabályok és a Hárszabály megalakulását is rendezte a Hárszabály. Továbbra sem volt azonban szabály arra, hogy ha a frakcióknak nem sikerül megállapodniuk az Or-

szágyűlés tisztségviselőinek jelölésében és az állandó bizottságokban (tisztségviselőik és tagjaik jelölésében), mi a megoldás. A hiányt sokkal később, a Hárszabály 2007. decemberi módosításával oldotta meg az Országgyűlés, de csak a bizottságokat illetően. Eszerint, ha a frakciók nem tudnak megállapodni, akkor a frakcióvezetők indítványait *összegezve* az Országgyűlés elnöke tesz javaslatot az állandó bizottságok számára, elnevezésére, feladatkörére, a frakciókhoz tartozó és független képviselő tagjainak számára, továbbá az egyes bizottságok elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására. A megoldás időben született meg, mivel a következő, 2010-es alakuló ülés előtt (mindössze két bizottsági elnöki tisztség miatt) a frakcióknak nem sikerült a bizottságokban megállapodni. Schmitt Pál, az Országgyűlés akkori elnöke azt terjesztette elő, amiben a tárgyalások során egyetértés volt a frakciók között, a vitatott két bizottsági elnök jelölésekor pedig a várható többségi támogatást figyelembe véve tett javaslatot. Az Országgyűlés elfogadta az indítványát. Nagyobb véleménykülönbség esetén azonban az elnök mérlegelési jogának kimondása nélkül a Hárszabály nem nyújtott volna elég fogódzót. Az egymásnak ellentmondó frakcióvezetői indítványokat ugyanis nem összegezni kell (a kifejezés sem volt pontos), hanem azokat mérlegelve, egyik vagy másik indítvány alapján kell az elnöknek javaslatot tennie az Országgyűlésnek.

A 2014-ben hatályba lépő új hárszabályi rendelkezések már e tekintetben is teljesebbé tették az Országgyűlés megalakulására vonatkozó szabályokat. A korábbi gyakorlatot megerősítve az új rendelkezések követendő sorrendbe állították az alakuló ülés egyes mozzanatait (napirendi pontjait). Ennek azért van jelentősége, mert a képviselők csak akkor szavazhatnak, ha igazolták a mandátumukat, majd letették az esküt. A választási beszámolóknak viszont a mandátumok igazolása előtt kell elhangozniuk, az említett okok miatt azonban csak később szavazhat róluk az Országgyűlés.

További új elemek is megjelentek az Országgyűlésről szóló törvényben, illetőleg a határozati hárszabályi rendelkezésekben:

– A képviselők mellett a nemzetiségi szósólók mandátumát is igazolja a Ház. Ők is tesznek esküt, de nem az Országgyűlés, hanem annak elnöke előtt, nemzetiségük nyelvén.

– A választási beszámolók elfogadásáról vita nélkül kell dönten. Korábban ez volt az alakuló ülés egyetlen napirendi pontja, amelyhez a képviselők hozzászólhattak.

– Az Országgyűlés elnöke, alelnökei és jegyzői mellett a Ház törvényalkotásért felelős alelnököt és hársnagyt is választ, azonban csak a hárselnökről dönt titkos szavazással, a többiekéről nyílt szavazással határoz. Az Országgyűlés elnöke – a képviselői esküje mellett – mint hárselnök is esküt tesz.

– Ha kétség merülne fel abban, hogy a frakció megalakulása vagy annak bejelentése összhangban van-e a hárszabályi rendelkezésekkel, az új hárselnök az illetékes bizottság állásfoglalást kéri. (Erre eddig nem volt szükség.)

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény immár rendezi azt a kérdést is, hogy mi történik akkor, ha a frakciók nem tudnak megegyezni a tisztségviselők jelölésében. A házelnök esetében ilyenkor (vagy ha a szavazás során nincs meg a szükséges többség) a legnagyobb frakció vezetője jogosult indítványt tenni. (A szabályozás nem a korelnököt hatalmazza fel az indítványozásra.) Az alelnökök és a jegyzők esetében pedig – a bizottságokhoz hasonlóan – az egyes indítványok *mérlegelését követően* a már megválasztott új házelnök tesz javaslatot az Országgyűlésnek. A házelnagy személyéről a frakciók nem egyeztetnek, őt a házelnök jelöli, miután a Házbizottság előzetesen meghallgatta.

Az alakuló ülés előkészítése – A frakciók tárgyalásai és megállapodásai

1990-ben az Országgyűlés alakuló ülése előtt a parlamenti pártok képviselői és akkor még a függetlenek megbízottja is egy tárgyalássorozattal és az ennek eredményeként kötött megállapodással készítették elő az alakuló ülést. Tárgyalásra és megállapodásra készítetett az a házszabályi rendelkezés, miszerint közösen kell javaslatot tenniük az Országgyűlés tisztségviselőinek és állandó bizottságainak megválasztására. Ez tükrözte azt a szándékot is, hogy a parlament alapvető személyi és egyes szervezeti kérdéseiben konszenzusra törekednek. Ezzel alapozták meg a frakciók közötti „többpárti tárgyalások” gyakorlatát.

Mivel az alakuló ülést a köztársasági elnök hívja össze, először megbeszélésre hívta össze a pártelnököket (azon parlamenti pártok elnökeit, amelyek már frakciót alakítottak vagy tudtak alakítani). A találkozózt a Köztársasági Elnöki Hivatal vezetője készítette elő az Országgyűlés főtítkárával (2014-től az Országgyűlés Hivatalának főigazgatójával) együttműködve. A főtítkár, aki meghívást kapott a pártelnöki megbeszélésre, tájékoztatót készített a frakció-tárgyalások javasolt témaköreire. A köztársasági elnök e megbeszélésen egyeztetett a pártelnökökkel az alakuló ülés időpontjáról, majd felkérte őket az előkészítő tárgyalásokra, amelyen az Elnököt a Köztársasági Elnöki Hivatal vezetője képviselte. (1990-ben már a köztársasági elnökkel folytatott megbeszélésen érdemi egyeztetést folytattak a pártelnökök az alakuló üléssel összefüggő kérdésekben.) A pártelnökök meghívásának szokásával Sólyom László szakított. Ő levélben fordult a pártelnökökhöz, megjelölte az alakuló ülés időpontját, és felkérte őket az alakuló ülést előkészítő tárgyalásokra. Így járt el Áder János is 2018-ban.

1990-től a frakciók tárgyalásait – felkérésükre – az Országgyűlés főtítkára, majd 2014-től a főigazgató vezette moderátorként. A tárgyalásokon a Hivatal részéről részt vett a gazdasági főigazgató és a tárgyalt témától függően a Külügyi Hivatal vezetője, valamint a Sajtóiroda vezetője. A frakciók 2–3 fős delegációval képviseltették magukat, de ha szükségesnek tartották, ennél többen vettek részt a megbeszéléseken. A megállapodás aláírásához 3–8 tárgyalásra volt szükség, és ez 2–16 napot vett igénybe. (2. sz. táblázat) A tárgyalásokról szószerinti jegy-

zökönyv és emlékeztető készült. Az emlékeztető a megszületett (rész)megállapodásokat, valamint a következő tárgyalás várható napirendjét rögzítette.

Az alakuló ülést előkészítő tárgyalások nem nyilvánosak, kivéve 2010-ben, amikor a Fidesz meglepetést keltő javaslatára nyilvános megbeszélésekre került sor a média részvételével. A tárgyalások témaköreiben a frakciók a megbeszélés előtt, illetve alatt írásos javaslatokat tettek, illetve osztottak ki. A személyi döntéseket, különösen a bizottsági rendszert illetően, többnyire a kormánypárti frakcióktól vártak javaslatot, illetve elfogadták, hogy az ő javaslataik képezik a tárgyalási alapot.

A megbeszéléseket a főtitkár, 2014-től a főigazgató, a törvényhozási főigazgató-helyettes (és a Hivatal) készítette elő, ha szükséges volt, egyeztettek a frakciókkal. Az alapvetően moderátori szerepből következően csak akkor tett javaslatot, ha erre a frakciók felkérték, továbbá technikai jellegű, szervezési kérdésekben (határidők, tájékoztatás). A frakciók, képviselők számára a Főtitkárság (2014-től a Törvényhozási Igazgatóság), kisebb részt a Gazdasági Főigazgatóság, a Külügyi Hivatal és a Sajtóiroda különböző tájékoztató anyagot készített.

A frakciók a következő főbb kérdésekről tárgyaltak, majd állapodtak meg:

- Az alakuló ülés napirendi javaslata. A napirend jórészt kötött, mivel azt törvényi és házszabályi rendelkezések határozzák meg, részben pedig „szokásjogon” alapul (pl. a korelnök, az ügyvezető miniszterelnök, a miniszterelnök-jelölt és a házelnök felszólalása, az ünnepélyesség elemei, a meghívottak köre). Az alakuló ülésen nem kerül sor napirenden kívüli felszólalásokra, interpellációkra és kérdésekre. A frakciók azt a gyakorlatot alakították ki, hogy e jogukkal a képviselők csak az új kormány megalakulása után éljenek.

- A tisztségviselők jelölésének előkészítése. Hány alelnök és jegyző legyen. Mely frakciók tehetnek javaslatot a tisztségviselők személyére.

- Javaslat az Országgyűlés állandó bizottsági rendszerére. Az Országgyűlés hány állandó bizottságot, milyen elnevezéssel (feladatkörrel) hozzon létre. A bizottsági tisztségviselők és a tagok száma, továbbá a tisztségviselői és tagsági helyek eloszlása a frakciók között.

- Az ülésrend meghatározása. A frakciók (képviseleik), a nemzetiségi szószólók, az állandó meghívottak és az EP-képviselők helye az ülésteremben.

- Az irodák elosztása nem az alakuló ülés előkészítése, de nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az új képviselők, a frakciók és a bizottságok elkezdhesék munkájukat az Országházban és az Országgyűlés Irodaházában. Erről rendszerint külön tárgyalásokon („albizottságban”) egyezkednek és kötnek megállapodást a frakciók. A javaslatot a gazdasági főigazgató (2014-től a gazdasági és működtetési főigazgató-helyettes) dolgozta ki, és ő vezette a megbeszéléseket.

Az alakuló ülést előkészítő frakciótárgyalások és az ott született megállapodások a többpárti parlamentekre jellemző „szokásokat” teremtettek, amelyek egy része később beépült a házszabályba (törvénybe) vagy követendő szokásjogként élt tovább ciklusról ciklusra. Ilyen volt például az, hogy az Országgyűlés elnöki tisztségére

a választásokon győztes, kormányt alakító párt tegyen indítványt. Megállapodtak abban is, hogy hány alelnököt és jegyzőt válasszon a parlament, és hogy melyik frakciókat illeti meg a javaslatétel joga. A bizottsági rendszert a parlamenti arányok alapján alakították ki. Ennek megfelelően a bizottságokban a kormánypárti frakciónak volt többségük, de ellenzéki bizottsági elnököket és alelnököket is választott az Országgyűlés. Amely bizottságnak kormánypárti képviselő az elnöke, ott legyen ellenzéki alelnök és fordítva. Az ellenőrző funkció erősítése érdekében egyes bizottságokban, így a Költségvetési és a Nemzetbiztonsági bizottságban az elnöki tisztségre ellenzéki képviselőt jelöltek. Arra törekedtek, hogy lehetőleg minden képviselő bizottsági tag legyen, továbbá, hogy minden frakciónak minden állandó bizottságban legyen képviselője, ha a frakció létszáma ezt lehetővé tette.

Fontos elv volt, hogy két frakció egymás javára lemondhat jelölési jogáról, ha ez más frakciók pozícióját nem sérti. 1990-ben az alakuló ülés előtti meglepő hír volt, hogy az MDF és az SZDSZ paktumot kötött. A frakciók megállapodása lehetővé tette, hogy nem MDF-es, hanem SZDSZ-es képviselőt, Göncz Árpádot javasolják a házelnöki tisztségre, aki megválasztásával ideiglenesen a köztársasági elnök feladatait látta el. A házelnöki teendőket pedig az alelnökké választott Szabad Györgyre, az MDF képviselőjére bízta az Országgyűlés. Ekkor alakult ki az a szokás is, hogy a miniszterelnök személyére az alakuló ülésen tesz javaslatot a köztársasági elnök.

Eddig minden ciklusban sikerült a frakcióknak megállapodást kötni az alakuló ülés előkészítéséről. 2010-ben a bizottsági rendszerről (két bizottsági elnöki hely betöltése miatt) nem tudtak közös nevezőre jutni, így a bizottsági rendszerre nem terjedt ki a megállapodás. Ez azonban nem okozott gondot, mivel az állandó bizottsági rendszerben, két bizottsági elnököt kivéve valamennyi bizottsági tisztségviselői és tagsági pozíció elosztásában egyetértettek, az új házelnök erre építve tett javaslatot, amit az Országgyűlés nagy többséggel el is fogadott.

A megállapodást a frakciók a ciklus végéig érvényesnek tekintik. Ha frakcióalakítás, a frakció megszűnése vagy a független képviselővé válás indokolja, a Házbizottság keretében azt módosítják.

Az alakuló ülés

Az alakuló ülést 1990 óta a köztársasági elnök hívja össze a választásokat követően egy hónapon belül. Az Országgyűlés az előkészítő tárgyalásoktól függően 19–30 nappal a választások után alakul meg. (1. sz. táblázat)

A képviselők a köztársasági elnöknek nyújtják be a megbízólevelüket, aki erről – az ülést megnyitva – tájékoztatja az Országgyűlést.

A házszabályban megerősített magyar parlamenti szokásoknak megfelelően a házelnök megválasztásáig az alakuló ülést a legidősebb képviselő, a korelnök

vezeti²: 1990-ben Kéri Kálmán (MDF), 1994-ben, 1998-ban és 2002-ben Varga László (KDNP, majd Fidesz), 2006-ban és 2010-ben Horváth János (Fidesz), 2014-ben, majd 2018-ban Turi-Kovács Béla (Fidesz). A négy közül három korelnöknek is megadatott, hogy ismét vezethessék az alakuló ülést. A legfiatalabb korelnök 78, a legidősebb 93 éves volt. A korelnökök munkáját 1990-től 2006-ig a négy, 2010-től a nyolc legfiatalabb képviselő, a korjegyzők segítették.

A korelnök és a korjegyzők mandátumvizsgáló testületként eljárva megvizsgálják a képviselők megbízólevelének szabályszerűségét, majd a korelnök erről jelentést tesz az Országgyűlésnek. Az ő megbízólevelüket a névsor szerinti első öt képviselő vizsgálja meg. Ezek az ideiglenes testületek nagyon rövid idő alatt az összes képviselő (1990 és 2010 között 386, 2014-ben 199) mandátumát megvizsgálták. A későbbiekben a ciklusok négy éve alatt a mandátumvizsgálattal foglalkozó bizottságokra ennek a feladatnak a töredéke hárul, mivel csak az új képviselők mandátumát kell megvizsgálniuk. (1990/91-ben még önálló mandátumvizsgáló bizottság is működött, de nagyon ritkán kellett üléseznie, ezért feladatait a Mentelmi és összeférhetetlenségi bizottság vette át.)

Mivel a választások érvényességéről a választási szervek, végső soron pedig a bíróságok döntenek, a parlamenti mandátumigazolás formális eljárás, mégis az alakuló ülés alapvető mozzanata. Ugyanis csak az igazolt és esküt tett képviselők gyakorolhatják a jogaikat, például, hogy felszólalnak és szavaznak a plenáris ülésen. Megbízatásuk azonban már a megválasztásukkal és nem a mandátumuk igazolásával kezdődik.

A Választási Bizottság és a belügyminiszter, illetőleg a Választási Iroda beszámolójáról – a 2006-os alakuló ülés kivételével – az Országgyűlés vita nélkül döntött. Erre nem volt igény, és ebben a frakciók többször, előzetesen meg is állapodtak. A választási beszámolókat – csekély ellenszavazattal – a választásokon győztes és vesztes pártok képviselői egyformán elfogadták. Ez a „konszenzus” 2006-ban bomlott fel először, amikor az Országgyűlés (többsége) ugyan elfogadta a beszámolókat, de az ellenzéki pártok közül a Fidesz és a KDNP nemmel szavazott. Egy-egy képviselőjük felszólalásában ezt meg is indokolta. Egyértelművé tették, hogy nem kérdőjelezi meg a választások eredményét, de a jelentéseket hiányosnak tartották, mivel nem szóltak a visszásságokról, a belügyminiszter korábbi rendelete pedig nem zárta ki a kettős szavazás lehetőségét a lakóhelyüktől távol szavazók esetében. 2010-ben viszont a választásokon győztes (később kormányt alakító) pártok, a Fidesz és a KDNP képviselői már nem fogadták el a beszámolókat. Az ülésen ezt nem indokolták meg (csak azon kívül), mivel a frakciók előzetesen abban állapodtak meg, hogy a képviselőik nem szólalnak

² A korelnöki és a korjegyzői tisztséget az első népképviselési országgyűlés hárszabálya vezette be 1848-ban. A korábbi rendi országgyűlések idején erre nem volt szükség, mivel az alsótábla elnökének, a személynöknek és a felsőtábla elnökének, a nádornak e „megbízatása” (amelyet tisztségük körében láttak el) nem egy ciklusra szólt, így a tábláknak már a megalakulásukkor volt elnökük.

fel. 2014-ben az ellenzéki pártok közül egyedül az MSZP nem fogadta el a beszámolókat, de 2018-ban már valamennyi ellenzéki párt (Jobbik, MSZP, LMP, PM) így döntött.³ (A választási beszámolók elfogadásáról lásd a 3. számú táblázatot.)

A frakciók egyeztetett jelölése alapján a korelnök javaslatára az Országgyűlés előbb titkos szavazással megválasztja a házelnököt, majd nyílt szavazással az alelnököket és a jegyzőket. (2014 előtt minden tisztségviselőt titkos szavazással választott meg a Ház. A szavazatokat a korjegyzők számolják meg, eredményét a korelnök hirdeti ki. Tisztségviselői esküt csak a házelnök tesz. A hagyományokat követve az új házelnök székfoglaló beszédet tart.⁴ Ezek az ünnepi hangulatú, rövid beszédek többnyire az Országgyűlésre váró fontosabb kihívásokról, a választói elvárásokról és az elnöki szerepfelfogásról szólnak.

A korelnök és a korjegyzők megbízatása véget ér, átadják helyüket a házelnöknek és a jegyzőknek. Az alakuló ülés szünetében megalakul a Házbizottság és első feladatuként meghallgatja a háznagyjelöltet, akit ezt követően választ meg az Országgyűlés. A háznagy személyére az Országgyűlés elnöke tesz javaslatot.

Az alakuló ülés jórészt szavazásokból, választásokból áll. A képviselők csak a választási beszámolóhoz szólhattak hozzá, de erre is csak ritkán, 2002-ben és 2010-ben került sor. 2014-ben a házszabályi rendelkezések szerint a beszámolók elfogadásáról is vita nélkül kellett dönteni, így már nincs olyan napirendi pont, ahol a döntést vita előzné meg.

Az alakuló ülések jellemzője viszont a közjogi tisztségviselők felszólalása, többnyire a választásokhoz és jelölésekhez kapcsolódva. Az ülést a köztársasági elnök nyitja meg és köszönti az új Országgyűlést. Kéri Kálmán korelnök (az MDF képviselője) 1990-ben hagyományt teremtett azzal, hogy beszédet tartott az alakuló ülésen. Később valamennyi korelnök élt ezzel a lehetőséggel. A frakciók ezt tudomásul vették, de azt igényelték, hogy a beszéd ne legyen pártos, ne sértse a másik oldal érzékenységét. A korelnökök hosszú, megpróbáltatásokkal terhes életpályájukról is szóltak, amelyben tükröződött a történelem. (Varga László és Horváth János kényszerű amerikai emigrációjuk előtt tagjai voltak a koalíciós időszak Nemzetgyűlésének, illetve Országgyűlésének.) A képviselők nem várnak tőlük „programbeszédet”, mégis szóltak az Országgyűlésre váró feladatokról, politikai tanulságot, üzenetet fogalmaztak meg, nem függetlenül a választások eredményétől. 1990 óta a korelnökök mindegyike – kormánypárti vagy ellenzéki képviselőként – jobboldali politikus volt.

A korábbi, 1989-es Alkotmány és a hatályos Alaptörvény szerint a köztársasági elnök *javaslatot tesz* az Országgyűlésnek a miniszterelnök személyére. Erre az alakuló ülésen kerül sor. 1990-től ez praktikus gyakorlatként rögzült, 2012-től

³ A Demokratikus Koalíció képviselői nem vettek részt az alakuló ülésen.

⁴ Lásd erről BÓKAY Dóra: „Beszéd a történelemben – történelem a beszédekben. A magyar országgyűlés házelnökeinek székfoglaló beszédei” In: *Parlamentari ösztöndíjasok 2010* (PMI, 2012)

viszont már az Alaptörvény rendelkezik így. Ugyanakkor a köztársasági elnök már korábban nyilvánossá tette, hogy kit jelöl majd. (Lásd az 1. sz. táblázatot.)

A köztársasági elnök a jelölés előtt meghallgatja a parlamenti pártok vezetőinek véleményét a kormányalakításról. Ha a választási eredmények ismeretében ez egyértelmű – mint legutóbb, 2018-ban – ettől eltekint, és csak a miniszterelnök-jelöltet fogadja. Miniszterelnöknek azt a politikust jelöli, aki kormányt tud alakítani. Ez a politikus eddig minden esetben a választásokon győztes párt miniszterelnök-jelöltje volt.

A közbeszédben, de a köztársasági elnökök nyilatkozataiban is elhangzott, hogy az elnök felkéri a miniszterelnök-jelöltet a kormányalakítási tárgyalásokra vagy megbízza őt a kormányalakítással. Azokban az országokban, ahol a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnököt, valóban ő ad megbízást a kormányalakításra. Ez nálunk is így volt 1946 és 1949 között. A köztársasági elnöki intézmény 1989. évi újbóli bevezetése óta azonban az Országgyűlés hatalmazza fel a miniszterelnököt a kormányalakításra azzal, hogy *megválasztja* őt e tisztségre.⁵

A német vagy a spanyol alkotmányos szabályozás szerint a parlament általi megválasztását követően a köztársasági elnök kinevezi a miniszterelnököt. Alaptörvényünk azonban ilyen megbízást nem ad a köztársasági elnöknek.

A köztársasági elnökök egyébként az alakuló ülésen minden esetben az alkotmányos fordulat szerint *javaslatot tettek* a miniszterelnökre. A köztársasági elnök előzetes (alakuló ülés előtti) bejelentését gyakorlati megfontolások is motíválhatják, ennek alapján már elő lehet készíteni a kormányalakítási tárgyalásokat, alkotmányos értelemben ez még nem kormányalakítási megbízás, de végeredményét tekintve ahhoz vezet.

Az Országgyűlés megalakulásával az előző kormány megbízatása megszűnik, az új kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként látja el a feladatait.

Az új miniszterelnök jelölését követően felszólal az ügyvezető kormány miniszterelnöke, majd az új miniszterelnök-jelölt. A leköszönő miniszterelnök beszéde hosszabb, mivel ő utoljára szólalhat fel az Országgyűlésen. Beszédében kormányzása mérlegét igyekszik megvonni. Az új miniszterelnök-jelölt számára elsősorban nem az alakuló ülés kínál igazi felszólalási alkalmat, hanem az az ülés, amikor az Országgyűlés kormányfővé választja.

Az alakuló ülés jelentőségét ünnepélyes jellege is hangsúlyozza. A képviselők eskütételét a történelmi zászlók be-, majd kivonulása keretezi fanfárok hangjára. A képviselők eléneklik a Himnuszt, majd záró mozzanatként a Szózatot. Az alakuló ülésen a közjogi tisztségviselőkön kívül részt vesznek az egyházak, a hazai nemzetiségek, a külföldi magyar szervezetek vezetői és más, külföldi és hazai díszvendégek is.

⁵ Részletesebben ír erről BÉRES Béla az „Áder János államfő és a kormányalakítási megbízás” c. cikkében. *Magyar Hang* 2018. június 8–14.

Kialakult az a szokás, hogy az alakuló ülésen az egyes frakciók képviselői együtt lépnek be az Országház – aznapra megnyitott – főkapuján. A lépcsőkön a frakciókról fénykép is készül. Szimbolikus jelentőségű, hogy az alakuló ülésre honnan indulnak el a frakciók képviselői. A jobboldali pártok (Fidesz, KDNP) képviselői koszorút helyeznek el a Batthyány-örökmécsesnél, majd közös ökumenikus istentiszteleten vesznek részt a Hold utcai templomban. Az MSZP a Nagy Imre-szobortól vagy a Köztársasági kőtől indult el a Parlamentbe. A Jobbik frakciójának képviselői hol a Szabadság téri Hazatérés református templomban, hol a Bazilikában közösen áhíthatosságon vettek részt, ahonnan nemzeti zászlókkal vonultak a Parlamentig. Az LMP képviselői nemzeti és uniós zászlóval léptek be a Házba. Azoknak a pártoknak a képviselőit, akik először szereztek mandátumot, választóik egy csoportja is elkísérte a Parlamentig.

Történelmivé vált jelentősége miatt is kiemelkedő volt az első szabadon választott Országgyűlés 1990. május 2–3-i alakuló ülése. Az itt elhangzott beszédeknek, döntéseknek üzenetértéke volt. Oszter Sándor színész elszavalta Petőfi Sándor A Nemzetgyűléshez című versét. A megszakadt történelmi hagyományokhoz való visszatérést jelképezte, hogy az ülés megnyitását követően felszólalt az amerikai emigrációból 43 év után hazatért Varga Béla, aki 1946-ban a Nemzetgyűlés kiszagdapárti elnöke volt, és az újból képviselővé, majd alelnökké választott Vörös Vince (FKgP), aki az 1944-es Ideiglenes Nemzetgyűlés, majd a Nemzetgyűlés jegyzője volt. Jelképes volt az is, hogy az Országgyűlés első törvényét teljes egyetértéssel, az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékére, annak örökségét felvállalva alkotta meg, amelyben október 23-át nemzeti ünneppé nyilvánította. Egyértelmű külpolitikai üzenetet küldött az Országgyűlés azzal is, hogy határozatban mondta ki: csatlakozni kíván az Európai Tanács Parlamenti Közgyűléséhez és nyilatkozatot fogadott el a Szovjetuniótól elszakadni kívánó litván nép önrendelkezéséről. Az alakuló ülés meghívott vendége volt Habsburg Ottó, az Európai Parlament Magyarországgal foglalkozó bizottságának elnöke is. Először került sor arra, hogy az Országgyűlés ülésének ünnepélyességét a történelmi zászlók jelenléte hangsúlyozta. Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnöknek a pártok elnökeivel folytatott előzetes megbeszélésén Antall József javasolta, hogy az alakuló ülésre a Koronát hozzák át a Nemzeti Múzeumból az Országházba. A későbbiekben azonban ebben nem alakult ki egyetértés. (A Szent Koronát és a koronázási jelvényeket a Szent Koronáról szóló törvény alapján 2000. január 1-jétől az Országház kupolacsarnokában helyezték el.)

Az Országgyűlés 1990-es alakuló ülésére még egy rendhagyó feladat is hárult. Az előző Országgyűlés megbízott elnökének, a független Fodor Istvánnak az erőfeszítései ellenére sem fogadta el az új parlament számára készülő törvényt a képviselő jogállásáról és tiszteletdíjáról. Ez méltatlan, kisszerű döntés volt. Így a szabadon választott Országgyűlésre hárult az a hálátlan feladat, hogy az alakuló ülésen saját képviselői tiszteletdíját és költségterítését szabályozza. A rendszerváltó Országgyűlés emlékezetre méltó hagyományokat, szokásokat teremtett az 1990. május 2–3-i alakuló ülésével.

Ezt az alakuló ülést az Alaptörvény történelmi és alkotmányos korszakhatárnak tekinti. A Nemzeti Hitvallás szerint „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

Az alakuló ülések ünnepélyes jellegét, emelkedett hangulatát 2010-ig nem törte meg kellemetlen közjáték. 2010-ben, 2014-ben és 2018-ban azonban már voltak ilyen mozzanatok. 2010-ben feszültséget keltett, hogy a Jobbik elnöke és frakcióvezetője a Magyar Gárda mellényét felöltve jelent meg az alakuló ülésen és így tett esküt. A Jobbik „ünnepontó” fellépésétől tartva, az addigi hagyományoktól eltérve az eskü szövegét nem a legfiatalabb, akkor jobbikos képviselő olvasta elő, hanem a korelnök. (Ezzel új hagyományt teremtett, 2014-ben és 2018-ban is már a korelnök olvasta az eskü szövegét.)

A Szózat elhangzása után, amikor az elnök berekesztette az ülést, a Jobbik képviselői felálltak és váratlanul elénekelték a Székely-himnuszt. Az érzékelhető zavarodottság után a képviselők többsége csatlakozott ehhez, az ellenzékiek egy része viszont elhagyta az üléstermet. (A parlamenti szokásjog ugyanis az, hogy az ülések ünnepélyes mozzanataiban is a frakciók előzetesen megállapodnak, ezért a rögtönzésnek nincs helye.) Ez megismétlődött 2014-ben is. A Jobbik képviselői az alakuló ülés előtt az Országház kupolacsarnokában esküt tettek a Szent Koronára. Ezt 2014-ben, majd 2018-ban is megismételték.⁶

A Demokratikus Koalíció képviselői – az Alaptörvénnyel kapcsolatos ellenérzésüket kifejezve – az eskütörvényben meghatározott esküszöveget 2014-ben és 2018-ban szóban egy mondattal kiegészítették, majd 2018-ban ezzel a „függelékkel” kívánták az esküokmányt kiegészíteni. (2014-ben ettől még elálltak.) A korelnök megállapította, hogy ez érvénytelen, mert ellentétes a törvényben rögzített esküszöveggel. A Demokratikus Koalíció képviselői az esküt ugyan letették, de sem előtte, sem utána nem vettek részt az alakuló ülésen. Korábban erre nem volt példa. Az MSZP és a Párbeszéd Magyarorszáért képviselői az alakuló ülés előtt a Köztársaság kövénél külön esküt tettek.

Az alakuló ülés napján a választások eredményével elégedetlen tüntetők demonstráltak az Országház előtt, a Kossuth téren.

Összegzés

Az alakuló ülések előkészítésének 1990-ben kialakított, a többpárti parlamentre szabott gyakorlata, amely a frakciók (vezetőik) megállapodásán alapult, időtállóan bizonyult. Ez biztosította, hogy a bizottsági rendszer kialakítása, az Or-

⁶ Az esküben azt is vállalták, hogy ha a párt elnöksége kétharmados többséggel úgy határoz, méltatlanná váltak a Jobbik képviselőire, lemondanak mandátumukról. A frakcióból kizártak, illetőleg a kilépők közül eddig csak az a képviselő mondott le, aki az eskü ötletadója volt.

szágyűlés, valamint a bizottságok tisztségviselőinek (tagjainak) megválasztása konszenzuson nyugodjon és az egész ciklusra érvényes legyen. Ha egyes frakciók megszűnése vagy új frakció megalakulása ezt szükségessé tette, a megállapodást ciklus közben módosították. A frakciók képviselői a megállapodásokat betartották, a jelöltek (köztük az ellenzék jelöltjeit is) az Országgyűlés megválasztotta.

A megállapodásokon nyugvó gyakorlat több eleme – így például az alakuló ülés napirendjében a napirendi pontok és a korelnöki bejelentések sorrendje – beépült a Hárszabályba, majd a határozati hárszabályi rendelkezésekbe. A szabályozás megoldotta azt is, hogy ha nem sikerülne a frakcióknak megállapodniuk a bizottsági rendszerben, az Országgyűlés, továbbá a bizottságok tisztségviselőinek (tagjainak) jelölésében, akkor hogyan járjon el a T. Ház. Ez garantálja, hogy az Országgyűlés akkor is dönthessen, ha a frakciók nem tudnak megállapodni. Ezek a szabályok az ellenzéki frakciókat a megállapodásra ösztönzik, ugyanakkor erősítik a többség pozícióit.

Az 1990-es hárszabályi rendelkezésekkel összevetve a hatályos szabályozás részletesebb és teljesebb. Az alakuló ülés egyéb kérdéseiben (így például a meghívottak körében és az ünnepélyességet biztosító mozzanatokban) a kialakult gyakorlat, a szokások kötőereje érvényesül.

Az alakuló ülések ünnepélyességét erősítette a frakciók megállapodása és ennek révén az, hogy a frakciók az együttműködésre helyezték a hangsúlyt. Ez az összhang 2010-től megbomlott. Ekkor fordult elő először, hogy a választásokon győztes új kormánytöbbség szavazatával az Országgyűlés elutasította a választási beszámolókat. 2006-ban, 2014-ben és 2018-ban viszont az ellenzéki frakciók képviselői szavaztak nemmel. Elindult az a gyakorlat, hogy egyes ellenzéki frakciók a képviselői esküt „kiegészítették”, illetőleg külön (nem hivatalos) esküt is tettek. 2018-ban az egyik ellenzéki frakció tagjai pedig ugyan letették a képviselői esküt (hiszen e nélkül nem gyakorolhatják jogaikat), de sem előtte, sem utána nem vettek részt az alakuló ülésen. A korábbi ciklusokhoz képest az alakuló ülés is „átpolitizálódott”, már ekkor megjelent a parlament működésére egyébként jellemző kormánypárti-ellenzéki szembeállítás.

Kulcsszavak: szabályozás a frakciók megállapodása, az alakuló ülés ünnepélyessége, megbomlott összhang

SOLTÉSZ ISTVÁN
az Országgyűlés volt főtitkára
istvan.soltesz@parlament.hu

1. táblázat

A képviselőválasztásoktól a kormányalakításig terjedő időszak fontosabb dátumai (1990–2018)*

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
A választások I. fordulójának napja	március 25.	május 8.	május 10.	április 7.	április 9.	április 11.	április 6. (egy- fordulós)	április 8. (egyfordulós)
A választások II. fordulójának napja	április 8.	május 29.	május 24.	április 21.	április 23.	április 25.		
A választások végleges eredményének bejelentése	május 13.	június 16.	június 2.	május 6.	május 15.	május 11.	május 6.	
A köztársasági elnök összehívja a parlamenti pártok vezetőit az alakuló ülés előkészítésének megbeszélésére	április 11.	június 6.	május 29.	április 29.	április 26.	április 26. (levelet írt a pártelnökök- nek)	április 18.	április 17. (levelet írt a pártelnö- köknek)
Az alakuló ülést előkészítő tárgyalások megkezdése	április 12.	június 8.	június 4.	május 2.	május 2.	április 30.	április 23.	április 24.
Az alakuló üléssel kapcsolatos politikai megállapodás aláírása	április 28.	június 23.	június 17.	május 13.	május 10.	május 14.	április 30.	
Az Országgyűlés alakuló ülése	május 2–3.	június 28.	június 18.	május 15.	május 16.	május 14.	május 6.	május 8.
A miniszterelnök-jelölt megnevezése – „megbízás kormányalakításra”		június 6.	június 2.			április 28.	május 5.	április 17. május 7.
A köztársasági elnök javaslat tétel a miniszterelnök személyére	május 3.	június 28.	június 18.	május 15.	május 16.	május 14.	május 6.	május 8.
Az Országgyűlés bizottságainak megalakítása	május 3.	június 28.	június 25.	május 15.	május 30.	május 14.	május 6.	május 8.

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
A kormányprogram benyújtása*	május 22.	július 8.	június 29.	május 17.	május 30.	május 22.	-	-
A kormányprogram vitája*	május 22-23.	július 14-15.	július 2-3., 6.	május 24-25.	június 8-9.	május 25-26., 29.	-	-
A kormányprogram elfogadása*, a miniszterelnök megválasztása (eskütétele)	május 23.	július 15.	július 6.	május 27.	június 9.	május 29.	május 10.*	május 10.*
A Kormány megalakulása (eskütétele)	május 23.	július 15.	július 8.	május 27.	június 9.	május 29.	június 6.	május 18.

* Az Alaptörvény 16. cikke értelmében – 2012. január 1-jétől – a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg már nem kell a kormányprogramot elfogadni.

2. táblázat

Az alakuló ülést előkészítő tárgyalások időpontjai (1990–2018)

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Az Ogy. képviselői választás II. fordulója	április 8.	május 29.	május 24.	április 21.	április 23.	április 25.	április 7.	április 8.
	A választás napja (egyfordulós)							
A köztársasági elnök megbeszélése a pártok elnökeivel (vagy levél)	április 11.	június 6.	május 29.	április 29.	április 26.	április 26.– (levél)	április 18.	április 17. (levél)
	április 12.	június 8.	június 9.	május 6.	május 4.	április 30.	április 23.	április 24.
	április 13.	június 9.	június 11.	május 7.	május 9.	május 5.	április 25.	április 25.
	április 14.	június 13.	június 15.	május 8.	május 10. (aláírás)	május 7.	május 5. aláírás	május 4. aláírás
Alakuló ülést előkészítő frakciótagyalások és a megállapodás aláírásának időpontjai	április 18.	június 16.	június 17. (aláírás)	május 10.		május 11. 8 ⁰⁰		
	április 19.	június 17.		május 13. (aláírás)		május 11. 14 ³⁰		
	április 24.	június 21.				május 14. (aláírás)		
	április 26.	június 23. (aláírás)						
	április 28. (aláírás)							
Alakuló ülés dátuma	május 2–3. (a II. fordulót követő 23. nap)	június 28. (a II. fordulót követő 30. nap)	június 18. (a II. fordulót követő 25. nap)	május 15. (a II. fordulót követő 24. nap)	május 16. (a II. fordulót követő 23. nap)	május 14. (a II. fordulót követő 19. nap)	május 6. (a választást követő 30. nap)	május 8. (a választást követő 30. nap)

3. táblázat

A választási beszámolók elfogadása*, **, ***, ****

	felszólaló képviselők	A Választási Bizottság elnökének beszámolója*			A belügyminiszter, illetve a Nemzeti Választási Iroda vezetőjének beszámolója**		
		szavazás			szavazás		
		igen	nem	tartózkodott	igen	nem	tartózkodott
1990	–	335	3	17	332	1	7
1994	–	344	0	1	348	1	2
1998	–	355	0	0	358	0	1
2002	–***	373	0	2	382	0	0
2006	–**	217	161	0	218	159	0
2010	–***	112	260	4	106	267	5
2014	–****	165	31	0	163	32	0
2018	–****	134	45	0	134	51	0

* Országos Választási Bizottság (1990–2010), Nemzeti Választási Bizottság (2014-től)

** Belügyminiszter (1990–2010), a Nemzeti Választási Iroda elnöke (2014-től)

*** A frakciók előzetesen megállapodtak, hogy nem szólnak fel a képviselők.

**** Az új határozati házszabályi rendelkezések szerint már nem lehetett felszólalni.

A táblázatokat az Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatósága készítette.