

PRAXIS

BAKOS BENDEGÚZ – GRÓSZ LAURA

Az Országgyűlés 2018. őszi ülészakának¹ elemzése**I. Ülésezésre vonatkozó adatok**

1. Az Országgyűlés ülésezése

Rendes ülészak kezdete és vége	<i>2018. szept. 17. – 2018. dec. 13.</i>
Rendkívüli ülés kezdete és vége (ha volt)	<i>2019. jan. 3. – 2019. jan. 3.</i>
Ülések száma	<i>7 + 1 db²</i>
Ülésnapok száma	<i>30 + 1 db³</i>
Plenáris tárgyalási idő	<i>234 óra 56 perc</i>
Törvényjavaslatok átlagos elfogadási ideje	<i>32,57 nap⁴</i>
– ugyanez gyors eljárások nélkül	<i>33,31 nap⁵</i>

Az Országgyűlés ülésezése 2018. őszi ülészak keretében – a 2019. január 3-i rendkívüli üléssel együtt – 8 ülésből, és összesen 31 ülésnapból állt össze, ez pedig több mint 234 órányi plenáris tárgyalási időt jelent. Az első és az utolsó parlamenti ülésnap között összesen 87 naptári nap telt el, ami megfelel az őszi ülészakok átlagának. Egy törvényjavaslat benyújtása és a törvény elfogadása közti átlagos időtartam valamivel több volt, mint 30 nap, és ezen az adaton érdemben nem változtat az sem, ha az adatsorból kivesszük a két kivételes eljárásban tárgyalt törvényt.⁶

¹ Az elemzés a 2018. őszi rendes parlamenti ülészak és 2019. január 3-i téli rendkívüli ülés adatait dolgozza fel.

² A 2018. őszi rendes- és a 2019. téli rendkívüli ülészakra vonatkozó adat.

³ Ld. előző lábjegyzet

⁴ Az adat a 2018. őszi ülészakban elfogadott törvények megalkotására vonatkozik.

⁵ Ld. előző lábjegyzet

⁶ Az Országgyűlés kivételes eljárásban tárgyalta a T/2600 sz. törvényjavaslatot a lakástakarék-pénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról, és a T/3975 számú a független Lengyelország helyreállításának centenáriumaáról szóló törvényjavaslatot

2. Az Országgyűlés döntései

Alaptörvény-módosítások	0 db
Törvények	86 db⁷
– ebből új	17 db
– ebből módosító	50 db
– ebből nemzetközi szerződés	19 db⁸
Országgyűlési határozatok	22 db
– ebből személyi döntés	8 db

Az ülészakban az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét nem módosította, és 2018 őszén nem is volt az Alaptörvény elfogadására, illetve módosítására irányuló javaslat. Az Országgyűlés a 2018. őszi ülészakban összesen 86 törvényt fogadott el, ennek többsége – több mint fele – már létező törvényt módosító törvény, kisebb része pedig új törvény, valamint nemzetközi szerződés kihirdetésére vonatkozó törvény. Az ebben az ülészakban elfogadott törvények közül négy esetben egy korábbi ülészakban (egy a 2018. tavaszi rendes parlamenti ülészakban⁹, és három a 2018. nyári rendkívüli ülészakban¹⁰) benyújtott javaslatot fogadott el az Országgyűlés. Az Országgyűlés 22 határozatot hozott, amelyből személyi döntés 8 volt.

3. Bizottságok ülései

Európai ügyek bizottsága	12 db
Fenntartható fejlődés bizottsága	5 db
Gazdasági bizottság	11 db
Honvédelmi és rendészeti bizottság	6 db
Igazságügyi bizottság	9 db
Költségvetési bizottság	9 db
Kulturális bizottság	7 db
Külügyi bizottság	9 db
Mentelmi bizottság	3 db
Mezőgazdasági bizottság	8 db
Nemzetbiztonsági bizottság	9 db
Nemzeti összetartozás bizottsága	6 db

⁷ A 2018-as őszi ülészakban elfogadott törvények száma, függetlenül attól, hogy a törvényjavaslatot ebben, vagy korábbi ülészakban nyújtották be.

⁸ Amelyből egy esetben egy 2018. nyári ülészakban előterjesztett törvényjavaslatot fogadott el az Országgyűlés.

⁹ T/452 számú törvényjavaslat a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2017. évi egységes költségvetésének végrehajtásáról

¹⁰ T/628 számú törvényjavaslat a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről; T/869 számú törvényjavaslat a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény módosításáról; és a T/813 számú törvényjavaslat a Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a két ország közös államhatárán, Ipolydamásd és Helemba (Chľaba) települések közötti közúti Ipoly-híd és a kapcsolódó létesítmények megépítéséről szóló, 2012. február 27. napján aláírt Megállapodást módosító 1. Kiegészítés kihirdetéséről

Népjóléti bizottság	6 db
Vállalkozásfejlesztési bizottság	9 db
Törvényalkotási bizottság	10 db
Magyarországi nemzetiségek bizottsága	8 db

Az Országgyűlés bizottságainak munkája elsősorban a bizottsági üléseken, a képviselők jelenlétében zajlik. A bizottságok üléseire legtöbbször a törvényjavaslatok részletes vitájának lefolytatása végett kerül sor.¹¹ A 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házzsabályi rendelkezésekről (határozati házzsabályi rendelkezések, a továbbiakban: HHSz.) előírása szerint az országgyűlési bizottságoknak rendszeresen kell ülésezniük. Amint ez az adatokból is látszik, a rendszeresség követelménye maradéktalanul teljesült ebben az ülészakban – ezt mutatja az az adat, hogy a legkevesebbszer ülésező Mentelmi bizottságot (3 db ülés) leszámítva (mivel az értelemszerűen elsősorban csak mentelmi ügyekben ülésezik, amelyből általában kevesebb van egy parlamenti ülészakban), az ezt követő legkisebb ülészámmra vonatkozó adattal a Fenntartható fejlődés bizottsága rendelkezik, amely ebben az ülészakban ötször is ülésezett. A legtöbb bizottsági ülést az Európai ügyek bizottsága tartotta (12). Az ülések rendszerességét igazolja továbbá az is, hogy a bizottságok ülészámmára vonatkozó adatok módusza⁹¹², mediánja pedig 8,5.¹³ Megjegyzendő, hogy a Külügyi és a Nemzetbiztonsági bizottság egy-egy zárt ülést is tartott ebben az ülészakban.

II. Jogalkotás

1. A Kormány törvényalkotási programjának¹⁴ teljesülése

Program tételeinek száma	39 db
– ebből benyújtott	28 db
– ebből elfogadott	27 db

A Kormány minden ülészakra vonatkozóan előre meghatározza törvényalkotási programjában, hogy milyen tárgykörökben nyújt majd be az adott ülészakban törvényjavaslatokat. A benyújtandó törvényjavaslatok egyes részleteit is tartalmazza a törvényalkotási program, így például annak szabályozási tárgyát, valamint az előkészítésért felelős minisztériumot. A kormánypárti képviselők parlamenti többségéből következtetve nem meglepő adat, hogy a Kormány törvényalkotási programjából benyújtott törvényjavaslatok – egy visszavontnak tekintendő

¹¹ HHSz. 43. § (1) bekezdés.

¹² Az adatsor leggyakrabban előforduló eleme a kilenc, amely ötször fordul elő.

¹³ A sorbarendezett adatok helyzeti középértékeinek számtani átlaga: 8,5.

¹⁴ A Kormány a 2018. őszi parlamenti ülészakra vonatkozó törvényalkotási programja elérhető innen: https://www.parlament.hu/documents/10181/721095/Tvalk_program_2018_osz.pdf/5d-b0f555-cfa0-6b75-629f-fb1091e6bfff

javaslat kivételével¹⁵ – az Országgyűlés által maradéktalanul elfogadásra kerültek. Az adatsorból jól látható, hogy a 39 tételből álló törvényalkotási program teljes megvalósulásáról azonban nem beszélhetünk, hiszen a program tételeinek több mint egynegyede nem került benyújtásra.

2. Törvényalkotási statisztika előterjesztők szerint

	Államfő	Kormány	Képviselő			Bizottság	Összesen
			Kormánypárti	Ellenzéki	Kormánypárti – ellenzéki közösen		
benyújtott	0 db	54 db ¹⁶	11 db	75 db	0 db	3 db	146 db
– ebből visszavont	0 db	1 db	0 db	1 db	0 db	0 db	2 db
– ebből visszautasított	0 db	0 db	0 db	1 db	0 db	0 db	1 db
– ebből bizottság által tárgysorozatba vett	–	–	11 db	0 db	0 db	–	11 db
– ebből plénum által tárgysorozatba vett	–	–	0 db	0 db	0 db	–	0 db
elfogadott	0 db	52 db ¹⁷	11 db	0 db	0 db	4 db ¹⁸	67 db
– ebből kétfordulós tárgyalásban	0 db	0 db	0 db	0 db	0 db	0 db	0 db
– ebből rendes eljárásban	0 db	52 db	9 db	0 db	0 db	4 db	65 db
– ebből sürgős eljárásban	0 db	0 db	0 db	0 db	0 db	0 db	0 db
– ebből kivételes eljárásban	0 db	0 db	2 db	0 db	0 db	0 db	2 db
– ebből házsza-bálytól eltéréssel	0 db	0 db	1 db	0 db	0 db	0 db	1 db

A benyújtott törvényjavaslatok számára vonatkozó adatokat a benyújtók szerint tipizáló táblázat első oszlopából kiolvasható adat nem meglepő: a 2018-as őszi ülészakban sem volt olyan törvényjavaslat, amelyet a köztársasági elnök nyújtott

¹⁵ T/3733. számú törvényjavaslat a településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról.

¹⁶ Ezenfelül 25 nemzetközi szerződés kihirdetésére irányuló törvényjavaslatot is benyújtott a Kormány ebben az ülészakban.

¹⁷ A 2018-as őszi ülészakban benyújtott 54 törvényből 50-et a 2018. őszi ülészakban fogadott el az Országgyűlés, négyet a 2019. tavaszi ülészakban, egyet visszavontnak kell tekinteni, egy pedig a TAB eljárására vár. Ezen felül elfogadott két olyan törvényt ebben az ülészakban az Országgyűlés, amelyet korábban, a 2018. nyári rendkívüli ülészakban nyújtott be a Kormány

¹⁸ Ebben az ülészakban fogadott el az Országgyűlés ezeken felül még egy, a Költségvetési bizottság által a 2018. tavaszi ülészakban (2018. június 4-én) benyújtott törvényjavaslatot is (T/452 számú törvényjavaslat a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2017. évi egységes költségvetésének végrehajtásáról).

volna be. A magyar parlamenti hagyománynak megfelelően az államfő ebben az ülészakban sem élt törvénykezdeményezési jogával.

A Kormány összesen 54 törvényjavaslatot nyújtott be, ebből 52 törvény elfogadásra került, ami több mint 96%-os eredményességet jelent a Kormány javaslati tekintetében. Az adatsorban csak benyújtotként, elfogadotként viszont nincsen feltüntetve az a négy törvény¹⁹, amelyet ősszel nyújtott be a Kormány, de nem ebben az ülészakban, hanem az ezt követő, tavaszi ülészakban fogadott el az Országgyűlés. Mindössze két olyan, a Kormány által benyújtott törvényjavaslat volt ebben az ülészakban, ami nem került elfogadásra. Azonban ezekben az esetekben sem arról van szó, hogy az Országgyűlés ne fogadta volna el a Kormány javaslatait. Egy esetben a Kormány a napirendi pont tárgyalásának elnapolását követően nem kérte a napirendi pont további tárgyalását, így ezt a törvényjavaslatot²⁰ visszavontnak kell tekinteni²¹, a másikban pedig a Kormány által benyújtott javaslat jelenleg is a Törvényalkotási Bizottság eljárására vár.²² Látható, hogy az Országgyűlés a Kormány törvényjavaslatait mind rendes eljárásban fogadta el.

Ebben az ülészakban a Kormány – a táblázatban szereplő 54 törvényjavaslat mellett – 25 nemzetközi szerződés kihirdetését javasolta az Országgyűlésnek, amelyből egy kivételével az összes kihirdetésre is került. Egy 2018. december 21-én benyújtott törvényjavaslat²³ jelenleg is tárgysorozatban van. Természetesen a nemzetközi szerződések kihirdetésére irányuló törvényjavaslatok között is vannak olyanok, amelyeket még ebben az ülészakban nyújtott be a Kormány, de a következőben fogadta el a parlament. Továbbá az Országgyűlés egy olyan nemzetközi szerződést a 2018-as ülészakban hirdetett ki törvényben, amelyre vonatkozó törvényjavaslatot a Kormány a 2018. nyári rendkívüli ülészakban terjesztette elő.²⁴

Az országgyűlési képviselők összesen 89 törvényjavaslatot nyújtottak be ebben az ülészakban. Mind az adatok különbözősége, mind pedig politikai indokok miatt érdemes egymástól külön értelmezni a kormánypárti, az ellenzéki és a független képviselők által benyújtott törvényjavaslatokat.

¹⁹ T/2939 számú törvényjavaslat a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról; T/4075 számú törvényjavaslat a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény módosításáról; T/3633 számú törvényjavaslat az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról; és a T/3622 számú törvényjavaslat az idegenrendészeti szervvel összefüggő egyes törvények módosításáról

²⁰ T/3373 számú törvényjavaslat a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról.

²¹ HHSz. 22. § (2) bekezdés.

²² T/2923 számú törvényjavaslat az egyes bírósági eljárások elhúzóásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről.

²³ T/4073 számú törvényjavaslat a Magyarország és az Iráni Iszlám Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló Megállapodás kihirdetéséről.

²⁴ T/813 számú törvényjavaslat a Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a két ország közös államhatárán, Ipolydamásd és Helemba (Chľaba) települések közötti köztúti Ipoly-híd és a kapcsolódó létesítmények megépítéséről szóló, 2012. február 27. napján aláírt Megállapodást módosító 1. Kiegészítés kihirdetéséről.

A kormánypárti frakció (Fidesz-KDNP) képviselői tizenegy törvény megalkotását kezdeményezték, amelyből a bizottsági tárgysorozatba vételt követően mindet el is fogadta az Országgyűlés. Kilenc törvényjavaslat esetében rendes eljárásban, egy esetben házszabálytól való eltéréssel, két esetben pedig kivételes eljárásban került sor az elfogadásra. Házszabálytól eltéréssel és egyben kivételes eljárásban tárgyalta az Országgyűlés a T/3975 számú, a független Lengyelország helyreállításának centenáriumáról szóló törvényjavaslatot, amely ennek köszönhetően mindössze kettő nap alatt került elfogadásra. Emellett kivételes eljárásban tárgyalta az Országgyűlés az egyebek mellett éppen emiatt nagy médiafigyelmet kapó, a lakástakarékpénztárak megszüntetésére vonatkozó törvényjavaslatot is.²⁵ Tíz esetben egynél több kormánypárti képviselő közös előterjesztésére fogadott el törvényt az Országgyűlés, egy olyan törvényjavaslat volt, amely egyetlen képviselő nevéhez köthető,²⁶ a már említett lakástakarékpénztárakról szóló törvénymódosítás.

Ellenzéki (Jobbik, MSZP, Párbeszéd, DK, LMP) képviselők jóval több törvényjavaslatot terjesztettek elő, mint a kormánypártiak, számszerűen majdnem hétszer annyit (ha hozzávesszük a független képviselők által benyújtott törvényjavaslatot, akkor több mint hétszer annyit). A hetvenöt törvényjavaslatból hetvenkettőt nem tárgyalt az Országgyűlés, mivel a bizottság vagy a plénum elutasította a tárgysorozatba vételt. Egy törvényjavaslat esetében az előterjesztő képviselő visszavonta a törvényjavaslatát²⁷, egy esetben a Házelnök visszautasította az irományt, mivel a képviselők nemzetközi szerződés kihirdetését indítványozták²⁸, erre irányuló javaslatot pedig az 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (a továbbiakban: Ogytv.) 28. § (4) bekezdése szerint csak a Kormány terjeszthet elő. Ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatok közül egy jelenleg is tárgysorozatban van.²⁹ A törvényjavaslat benyújtása még a 2018-as őszi ülészakban történt (2018. december 21-én), azonban a bizottság általi tárgysorozatba vételre már a 2019-es tavaszi ülészakban került sor, ezért nem került feltüntetésre a táblázatban a tárgysorozatba vételnél.

A kormánypárti és az ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatokon felül – ahogyan a táblázatból is kiolvasható – nem volt olyan javaslat, amelyet kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen nyújtottak be. Három olyan törvényjavaslat volt ebben az ülészakban, amelyet független képviselők nyújtottak be, ezekből kettőnél a bizottság elutasította a tárgysorozatba vételt³⁰, így ezeket az

²⁵ T/2600 számú törvényjavaslat a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról

²⁶ Bánki Erik (Fidesz), országgyűlési képviselő.

²⁷ T/3044 számú törvényjavaslat a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény módosításáról.

²⁸ T/3788 számú törvényjavaslat az Európa Tanácsnak a nőekkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló Egyezmény közzétételéről.

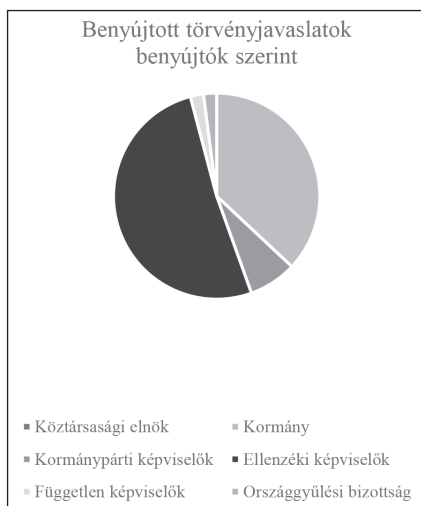
²⁹ T/4066 számú törvényjavaslat a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény módosításáról.

³⁰ T/3387 számú törvényjavaslat a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény módosításáról, és a T/1788 számú törvényjavaslat az egyes törvényeknek a közhatalmat gyakorló és a

Országgyűlés nem tárgyalta, egy pedig – a 2018. november 22-i bizottsági tárgysorozatba vétel óta tárgysorozatban van.³¹ Nemzetiségi képviselő nem nyújtott be törvényjavaslatot ebben az ülészakban.

Az országgyűlési bizottságok együttvéve ebben az ülészakban összesen három törvényjavaslatot nyújtottak be. Törvényjavaslatot nyújtott be a bizottságok közül a honvédelmi és rendészeti bizottság³², a magyarországi nemzetiségek bizottsága³³ és a költségvetési bizottság.³⁴ Mindhárom törvényjavaslatot – rendes eljárásban – az Országgyűlés elfogadta.

Összesen ebben az ülészakban 146 törvényjavaslatot nyújtottak be, ebből a Kormány 54-et (az összes benyújtott törvényjavaslat 37%-a), kormánypárti képviselő 11-et (8%), ellenzéki 75-öt (51%), független 3-at (2%), országgyűlési bizottság pedig szintén 3-at nyújtott be (2%). A köztársasági elnök nem nyújtott be törvényjavaslatot (0%). (ld. ábra) Nem arányos azonban az elfogadott törvények alapjául szolgáló törvényjavaslatok benyújtók szerinti adatainak száma a benyújtott javaslatok számával: 67 törvényt fogadott el az Országgyűlés ebben az ülészakban, a sikeres törvényjavaslatok közül a Kormány 52 (az összes elfogadott törvény 78%-a), kormánypárti képviselők 11 (16%), ellenzéki és független képviselők egyaránt 0 (0%), országgyűlési bizottságok 4 (6%) nyújtottak be. (ld. ábra)



közpénzek felett rendelkező személyeknek nyújtott nagy értékű ingyenes juttatások korlátozásához szükséges módosításáról.

³¹ T/2638 számú törvényjavaslat a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról.

³² T/3053 számú törvényjavaslat a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvénynek és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvénynek a túlszolgálattal összefüggő módosításáról.

³³ T/2061 számú törvényjavaslat a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról.

³⁴ T/2052 számú törvényjavaslat a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2019. évi egységes költségvetéséről.

3. Törvényjavaslat változásai a parlamenti tárgyalás során

Benyújtott módosító javaslatok száma	134 db
– ebből visszavont	1 db
– ebből kormánypárti	7 db
– ebből ellenzéki	125 db
TAB összegző módosító pontok száma	1479 db
Törvényjavaslat átlagos terjedelmváltozása (szakaszszámban kifejezett összes változás/darabszám)	$(140/54) = 2,59 \text{ §}$

A módosító javaslatoknak köszönhetően a törvényjavaslatok jelentős része módosul azelőtt, mielőtt a plénum előtt az adott javaslat zárószavazására sor kerülne. Az 2018. őszi rendes parlamenti ülészakban 134 módosító javaslatot nyújtottak be, amelynek döntő többsége (125 módosító javaslat) az ellenzéki oldalról érkezett, kettőt³⁵ egy független képviselő nyújtott be.³⁶ Emellett kormánypárti képviselők hét módosító javaslatot nyújtottak be.

A törvényalkotási bizottság (a továbbiakban: TAB) ebben az ülészakban összesen 1479 pontban módosította az elé kerülő törvényjavaslatokat. Egy törvényjavaslat átlagosan 2,59 § terjedelemmel módosult a törvényalkotási bizottság eljárása során. A Törvényalkotási bizottság összegző módosító pontjai sok törvényjavaslat esetében nem eredményeztek §-ban mérhető terjedelmváltozást, a TAB elé került 54 törvényjavaslat közel felénél (26 esetben, ami a TAB elé került törvényjavaslatok 48%-a) változatlan maradt a törvények szakaszszáma. A törvényjavaslatok terjedelme 28 esetben változott, ebből öt esetben lett rövidebb (kevesebb §-ból álló), és huszonhárom esetben lett hosszabb (több §-ból álló) a törvény szövege, mint a benyújtott törvényjavaslat volt. Az egyes törvények terjedelmváltozását jól mutatja, hogy a Törvényalkotási bizottság munkája következtében átlagosan 7,88%-kal változott egy törvényjavaslat terjedelme a benyújtástól az elfogadásig, ez a szám 11,22%-ra módosul, ha csak azon törvényjavaslatokat vesszük a számítás alapjául, amelyek terjedelme a Törvényalkotási bizottság eljárása során változott. A 2018. őszi parlamenti ülészakban a TAB által módosított törvények közül a legnagyobb mértékben módosult százalékos értelemben a T/3618 számú törvényjavaslat a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról (a törvényjavaslat terjedelme elfogadáskor a benyújtáskori állapotának 178%-a volt), §-számban a legnagyobb mértékű módosítás a T/3610 számú a kormányzati igazgatásról szóló törvényjavaslattal történt, amely a benyújtáskori állapotához képest további 47 §-nyi törvényt szöveggel egészült ki.

³⁵ 3296/2 irományszámú módosító javaslat, 3618/6 irományszámú módosító javaslat.

³⁶ Szabó Szabolcs, független országgyűlési képviselő.

4. Parlamenten kívüli kontroll

Köztársasági elnök által visszaküldött	2 db
– ebből változatlan formában elfogadott	0 db
Köztársasági elnök által kért előzetes normakontroll	0 db
– ebből az AB döntése nyomán módosítási kötelezettség keletkezett/teljesült	0 db / 0 db
Országgyűlés által kért előzetes normakontroll	0 db
– ebből az AB döntése nyomán módosítási kötelezettség keletkezett/teljesült	0 db / 0 db
AB által megállapított mulasztás teljesítése	0 db

A köztársasági elnök két alkalommal élt politikai vétóval (a táblázatban: „köztársasági elnök által visszaküldött”) olyan törvényjavaslattal szemben, amelyet a 2018. őszi ülészakban nyújtottak be.³⁷

Az egyik vétót egy módosító törvényjavaslattal szemben emelte, amely az ÁSztv.-nek³⁸ és a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénynek az egyes rendelkezéseit kívánta újraszabályozni.³⁹ Az államfő sérelmezte a módosítást, amely az Állami Számvevőszék szervezetére és működésére vonatkozó szabályok megállapítását az Szmsz. jogforrási szintjére utalta. Az államfő az ellenőrző szerv független jogállására⁴⁰ hivatkozva szükségeknek vélte a sarkalatos törvényi szabályozást. Érvelésében megjelent az általános jogalkotási követelmények megsértése, a szubdelegáció tilalma és a felhatalmazás pontatlansága is.⁴¹ Kiemelendő, hogy bár az államfő a politikai vétó eszközével élt, levelének ebben a részében tartalmilag alkotmányjogi kérdéseket vetett fel. Az ÁSztv. további sérelmezett módosításai az Állami Számvevőszékkel foglalkoztatási jogviszonyban lévőkre vonatkoztak, számukra hátrányos és garanciákat mellőző helyzetet eredményezve.⁴²

A másik elfogadott törvény⁴³, amellyel kapcsolatban a köztársasági elnök politikai vétót emelt, a Jat.⁴⁴ Alaptörvény hetedik módosításával kapcsolatban felmerülő módosításait tartalmazta. A módosító javaslat kijelentette, hogy törvénynek kell rendelkeznie az alapvető jog közvetlen és jelentős korlátozásáról, illetve érvényesülésének lényeges garanciáiról. Ez a köztársasági elnök szerint inkohérens az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat-

³⁷ Az adatsor azokat a politikai vétókat vizsgálja, amelyek olyan törvényjavaslatokhoz kapcsolódnak, amelyeket az ülészak alatt nyújtottak be. Ennek megfelelően a T/3633. sz. törvényjavaslattal kapcsolatban a politikai vétóra már az ülészak után, 2018. 12. 21-én került sor.

³⁸ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény.

³⁹ T/3633 számú törvényjavaslat az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról.

⁴⁰ Alaptörvény 43. cikk (4) bekezdés.

⁴¹ T/3633 irományszámú a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele. 1. pont.

⁴² T/3633 irományszámú a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő levele. 2-4. pont.

⁴³ T/2939 számú törvényjavaslat a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról.

⁴⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX törvény.

tal, hiszen úgy értelmezhető, hogy az alapvető jogok körében kizárólag ez a két tárgykör igényli a törvényi szabályozási szintet.⁴⁵ Az államfő tehát ismételten alkotmányjogi kérdésekre hivatkozva élt a politikai vétó intézményével.

Kiemelendő, hogy alkotmányossági aggály esetén a köztársasági elnök köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni.⁴⁶ A politikai vétó – funkcióját tekintve – a köztársasági elnök és a törvényhozó szerv közötti véleménykülönbség feloldására szolgál, így alkotmányjogi kérdést is felvető esetben azért lehet aggályos igénybevétele, mert amennyiben az Országgyűlés a törvényt változatlan szöveggel fogadja el, akkor az államfő alkotmányossági vétóval már nem élhet, csupán eljárási kérdésekben.⁴⁷

Az Országgyűlés végül mindkét esetben figyelembe vette a köztársasági elnök észrevételeit, és a normaszövegeket módosításokkal együtt fogadta el.

A 2018. őszi ülészakban sem az államfő, sem pedig az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt.

III. Parlamenti ellenőrzés

1. Parlamenti kérdések

	interpelláció	azonnali kérdés	írásbeli kérdés	szóbeli kérdés
benyújtott	114 db	180 db	2090 db	136 db
elhangzott (írásbelinél: megválaszolt)	83 db	107 db	2068 db	115 db
– ebből képviselő által elutasított/plénium által elutasított interpelláció	63 db / 0 db	–	–	–

A parlament legfontosabb funkciója a törvényalkotás, azonban hatáskörébe tartozik a végrehajtó hatalmi ág ellenőrzése is. A leggyakrabban alkalmazott ellenőrzési forma az interpelláció és a kérdés, erejük egy jelentős részét a média nyilvánossága adja.

A 2018. őszi ülészak során a képviselők száztizennégy interpellációt nyújtottak be, amely hozzávetőlegesen átlagos mennyiségnek számít a korábbi ülészakokhoz képest. A nyolcvanhárom elhangzott interpelláció közül hatvanhárom esetben a képviselő elutasította a választ, az ezt követő parlamenti szavazás során azonban az összes interpelláció elfogadásra került.

A kérdés az interpellációhoz képest összességében egy informálisabb – éppen ezért a legnépszerűbb – ellenőrzési eszköz, ez is magyarázza, hogy jelentősen nagyobb számban fordul elő, mint az interpelláció. A 2018. őszi ciklusban összesen kétezer-kétszázhuszonhat kérdést nyújtottak be, melyből kétezer-kilencvenet

⁴⁵ T/2939/12 számú iromány.

⁴⁶ Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés.

⁴⁷ Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés.

kértek írásban, százharminchatot pedig szóban megválaszolni. A kétezer-kétszázhuszonhat kérdésből tizenötöt nyújtott be kormánypárti képviselő, ami az összes kérdéshez viszonyítottn az egy százalékot sem éri el. Mindebből tizenhárom volt szóbeli kérdés. Ami a kormánypárti és az ellenzéki benyújtók megoszlásának arányát illeti, az 1990-től 2018-ig terjedő időszakban átlagosan a szóbeli kérdések egyharmadát kormánypárti, kétharmadát pedig ellenzéki képviselők nyújtották be, azzal a tendenciával, hogy az ellenzéki aktivitás fokozatosan erősödött (a 2014–2018-as ciklusban már 86%-ra nőtt), a kormánypárti pedig gyengült.⁴⁸ Eből érdemes külön kiemelni az általunk vizsgált, 2018. őszi ülészetet, amelyben a kormánypárti benyújtók százalékos aránya már csak 9,5% volt, így valószínűsíthető, hogy az említett tendencia fokozódik.

Az azonnali kérdés a kérdésnek egy speciális fajtája, amelyet a címzett a plénum előtt köteles megválaszolni. Ereje leginkább abban nyilvánul meg, hogy ez az egyetlen olyan ellenőrzési forma, amellyel valamely minisztert vagy akár a kormányfőt személyes válaszadásra lehet bírni.⁴⁹ A vizsgált ülészetben száznyolcvan azonnali kérdés hangzott el, amelyből negyvenegy (az összes azonnali kérdés 23%-a) nyújtott be kormánypárti képviselő (16 db KDNP, 25 db Fidesz), így a kormánypárti és ellenzéki benyújtók megoszlása közötti arány jelentősen módosul a kérdésekhez képest.

2. Egyéb ellenőrzés

	ellenzék által		kormánypártok által	
	benyújtott	elfogadott	benyújtott	elfogadott
vizsgálóbizottság felállítása	2 db	0 db	0 db	0 db

	ellenzék által		kormánypártok által	
	benyújtott	elfogadott	benyújtott	elfogadott
politikai vita	1 db		0 db	

A vizsgálóbizottság a parlamentnek az egyik legerősebb ellenőrzési jogosítványa, hiszen független a kormánytól és az igazságszolgáltatástól, valamint szemben a többi jogosítvánnyal, itt az Országgyűlést illeti meg az információszerzés joga is.⁵⁰

Kiemelendő, hogy a vizsgálóbizottság relatíve erős ellenőrzési jogosítvány, azonban a parlamentáris kormányzati rendszerekben általánosságban mondható

⁴⁸ Magyar Zsóka: A parlamenti ellenőrzés eszközei az Országgyűlés gyakorlatában. *Parlamenti Szemle*. 2018/2. sz. 138. o.

⁴⁹ Magyar: i. m. 136.

⁵⁰ Szabó Zsolt: A vizsgálóbizottságok új szabályozása, In: szerk. Rixer Ádám: *Állam és közösség Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*, KRE-ÁJK, Budapest, 2012, 330–337. o.)

el, hogy a kontrolleszközök gyengébbek. Ennek oka a kormányzati rendszer azon sajátossága, hogy a Kormány az Országgyűlés többségének támogatását élvezti. Így nem meglepő az eredmény, hogy bár két alkalommal benyújtottak vizsgálóbizottság létrehozására irányuló javaslatot, annak létrehozására egyik esetben sem került sor. Mindkét kezdeményezés ellenzéki képviselők által történt, és a magyar állami szerveknek a volt macedón miniszterelnök jogerős bírósági ítélet előli Magyarországra szökésében közreműködésének és érintettségének feltárására irányult.⁵¹ Az egyik javaslatot visszavonták, a másiknak pedig a tárgysorozatba vételét elutasították.

Egy másik ellenőrzési eszköz a politikai vita. Az átfogó témakört célzó, rendszer ülésszakban benyújtott szabályszerű indítvány esetén az Országgyűlés vitát tart, amelynek időkerete legalább négy óra.⁵² A politikai viták rendszerint az uniós csatlakozással, majd ezt követően az uniós források felhasználásával voltak kapcsolatosak.⁵³ A 2018. őszi ülésszakban tartott, ellenzéki és független képviselők által kezdeményezett politikai vita egy környezetvédelmi kérdést érintett, meg hozza a XXI. századi éghajlatváltozást és a globális felmelegedést.⁵⁴ Az Országgyűlés a vita időkeretben történő tárgyalásához hozzájárult és az lefolytatásra is került.

3. Külső szervek által benyújtott beszámolók

Benyújtott beszámolók	8 db
Elfogadott beszámolók	8 db
– ebből bizottság által	5 db

A parlamenti ellenőrzési eszközök közül utolsóként a beszámolót tárgyaljuk. A beszámolók megvitatására a házelnök egy állandó bizottságot (az alábbi részben a továbbiakban: bizottság) jelöl ki⁵⁵, majd a beszámoló elfogadásáról fő szabály szerint az Országgyűlés dönt, a bizottság által elé terjesztett határozati javaslat elfogadásával.⁵⁶ A törvényhozó szervnek lehetősége van azonban arra, hogy a Házbizottság javaslatára – meghatározott kivételektől eltekintve – a bizottságot kérje fel a beszámoló elfogadására.⁵⁷

⁵¹ H/3731 számú iromány, H/3582 számú iromány a vizsgálóbizottság létrehozásáról szóló országgyűlési határozati javaslat.

⁵² HHSz. 86. § (1)–(4) bekezdés.

⁵³ Magyar: i. m. 139.

⁵⁴ V/3545 számú iromány (politikai vita kezdeményezésére irányuló határozati javaslat).

⁵⁵ HHSz. 83. § (1) bekezdés.

⁵⁶ HHSz. 84. § (8) bekezdés.

⁵⁷ HHSz. 85. § (1) bekezdés.

A 2018. őszi ülészakban benyújtott⁵⁸ nyolc⁵⁹ beszámoló közül mindegyik elfogadásra került. Ebből öt esetben azt a bizottság fogadta el, három esetben pedig – a nemzetiségek helyzetéről szóló jelentés, a legfőbb ügyész 2017. évi beszámolója, valamint az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2017. évi beszámolója – általános vita tartása után az Országgyűlés döntött, hiszen ezekben az esetekben a HHSz. kizárja a bizottság általi elfogadás lehetőségét.⁶⁰

IV. A parlamenti jog változásai

	ellenzék által		kormánypártok által	
	benyújtott	elfogadott	benyújtott	elfogadott
Ogytv. módosuló §-ok	<i>3db</i> ⁶¹	<i>0 db</i>	<i>0 db</i>	<i>0 db</i>
HHSz. módosuló §-ok	<i>0 db</i>	<i>0 db</i>	<i>1 db</i>	<i>1 db</i>
Házelnöki rendelkezések	<i>4 db</i>			
Házbizottság állásfoglalásai	<i>1 db</i>			
Bizottsági állásfoglalások	<i>3 db</i>			
– ebből általános / elvi	<i>2 db / 1 db</i>			

A parlamenti jog, kiemelten az Ogytv. és a HHSz., lényeges módosításon nem esett át a vizsgált időszakban. Az előbbi jogforrás egyáltalán nem módosult, utóbbi pedig csupán formainak mondható változásokon ment keresztül.

Az Ogytv. módosítására benyújtott három⁶² javaslatból mindhárom ellenzéki képviselőtől érkezett, és mindháromnak elutasították a tárgysorozatba vételét. A módosító javaslatok a belépési engedélyek kiadásával összefüggő rendelkezésekkel, egyes állami, politikai vezetők és tisztségviselők tiszteletdíjával kapcsolatos rendelkezéseket érintettek. A harmadik javaslat pedig az országgyűlési képviselők iskolai végzettségére vonatkozó adatszolgáltatások szabályozását célozta.

A határozati házszabály módosítására egy kormánypárti javaslat érkezett⁶³, amely elfogadásra került. A határozati javaslatot az Alaptörvény hetedik módosítása következtében szükségképpen felmerülő újraszabályozás indokolta. A módosítások javarészt a határozati házszabály XI. fejezetét érintették, amely az iromány-nyilvántartásról szól. Ezen túl a módosítás csupán a törvényjavaslatok formai követelményeit érinti.

⁵⁸ Az adatsor azokat a beszámolókat tartalmazza, amelyeket a 2018. őszi ülészakban nyújtottak be. Ezek közül vannak olyan beszámolók, amelyeknek az elfogadására csak a 2019. tavaszi ülészakban került sor.

⁵⁹ B/4006, B/2160, B/1704, B/1655, B/1483, B/1370, B/1360, B/1258 számú irományok.

⁶⁰ HHSz. 85. § (1) bekezdés.

⁶¹ Az adatsor azokat a törvényjavaslatokat tartalmazza, amelyeket a 2018. őszi ülészakban nyújtottak be. Ezek közül az egyik törvényjavaslat (T/3897 számú törvényjavaslat) tárgysorozatba vételének elutasítására már a 2019. tavaszi ülészakban került sor.

⁶² T/3897 számú törvényjavaslat, T/3697 számú törvényjavaslat, T/3456 számú törvényjavaslat.

⁶³ H/3232. sz. határozati javaslat.

Házelnöki Rendelkezésből az ülészak során négy született, amelyek az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatát és az Országházba való belépést érintették.

Egyes bizottságok ülésezésük eredményeként állásfoglalást fogadnak el. A Házbizottság a vizsgált időszakban egy állásfoglalást fogadott el, az egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról.⁶⁴ Ezenkívül három állásfoglalás született. E közül kettőt az igazságügyi bizottság⁶⁵ fogadott el. Egyik a napi-rendi pontok tárgyalási sorrendjének meghatározásáról, az obstrukcióról, az Országgyűlést és a házelnököt rendzavarás esetén megillető intézkedésről szól, a második pedig egy bevándorláspárti szervezet párttá alakulásával kapcsolatos törvényességi kérdésekről. Ezenkívül a nemzeti összetartozás bizottsága⁶⁶ fogadott el állásfoglalást, a Románia területén élő magyarságot megillető autonómiával kapcsolatban.

V. Szervezeti struktúra

Bizottságok száma	16 db
– ebből állandó	14 db
– ebből eseti	0 db
Képviselőcsoportok száma ülészak elején	7 db
Képviselőcsoportok száma ülészak végén	7 db
Képviselőcsoport-váltás	6 fő
– ebből kilépés	5 fő
– ebből kizárás	1 fő
– ebből csatlakozás	0 fő

A 2018. őszi ülészak tizenhat képviselőcsoportja közül tizennégy állandó bizottság – gazdasági bizottság, költségvetési bizottság, kulturális bizottság, népjóléti bizottság, igazságügyi bizottság, külügyi bizottság, mezőgazdasági bizottság, vállalkozásfejlesztési bizottság, fenntartható fejlődés bizottsága, európai ügyek bizottsága, honvédelmi és rendészeti bizottság, nemzeti összetartozás bizottság, nemzetbiztonsági bizottság, mentelmi bizottság –, egy törvényalkotási és egy nemzetiségi bizottság volt. Az Országgyűlés tehát csupán azokat a bizottságokat hozta létre, amelyeket kötelező, és eseti bizottság felállítására nem került sor.

Az ülészak elején és végén is hét képviselőcsoport volt: DK, Fidesz, Jobbik, KDNP, LMP, MSZP, Párbeszéd. Összesen hat képviselőcsoport-váltás történt, ebből öt kilépés, egy kizárás.

⁶⁴ A Házbizottság 5/2018-2022. (X. 11.) HB állásfoglalása.

⁶⁵ Az Igazságügyi bizottság 3/2018-2022. I.ÜB eseti jellegű állásfoglalása, az Igazságügyi bizottság 1/2018-2022. számú tájékoztatója.

⁶⁶ A Nemzeti összetartozás bizottság 1/2018-2022. számú bizottsági tájékoztatója.

VI. Képvisei ügyek

	kormánypárti képviselőt érintő	ellenzéki képviselőt érintő	összesen
mentelmi ügyek	1 db	2 db	3 db
– ebből mentelmi jog felfüggesztése	1 db	0 db	1 db
összeférhetlenségi ügyek	0 db	0 db	0 db
fegyelmi ügyek	0 db	0 db	0 db

Az ülészakban három mentelmi ügy volt. Az egyik kormánypárti képviselőt (Simonka György) érintett, amelynek eredményeképpen sor került a mentelmi jog felfüggesztésére, kettő pedig ellenzéki képviselővel (Szabó Tímea és Bangóné Borbély Ildikó) volt kapcsolatos. Utóbbi ügyekben a mentelmi jogot fenntartották. Összeférhetlenségi és fegyelmi ügy tárgyalására az ülészakban nem került sor.

BAKOS BENDEGÚZ – GRÓSZ LAURA
hallgatók
ELTEÁJK