

PRAXIS

SOLTÉSZ ISTVÁN

Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig¹

A tanulmány az Országgyűlés Hivatalának létrehozását, annak háttérét, majd közel három évtizedes fejlődését, feladatainak bővülését és szervezeti átalakítását mutatja be. A szocialista rendszer egypárti látszatparlamentjét néhány fős iroda szolgálta ki. A rendszerváltozással azonban szükségesség vált a folyamatosan működő demokratikus parlamenti hivatal kiépítése. Az azóta eltelt időszakot a folyamatos növekedés, professzionizálódás, az egyre komplexebb feladatok megjelenése, az informatikai megoldások és a parlamenti nyilvánosság térnyerése jellemzi. A hivatal elsődleges feladata azonban továbbra is az Országgyűlés törvényalkotó munkájának támogatása, a képviselői feladatok segítése.

A kezdetek

A rendszerváltó parlament megalakulása előtt egy évvel az Országgyűlés új hivatalszervezetet hozott létre. Ezt alapvetően a változóban lévő, 1988-tól mind intenzívebbé váló parlamenti munka, a képviselők aktívabbá válása, igényeik és az új házelnök ambíciói is motiválták. Szűrös Mátyást, az MSZMP KB külügyi titkárát, a párt reform-politikusát, képviselőcsoportjának új vezetőjét, az Országgyűlés Külügyi bizottságának elnökét 1989 márciusában választotta meg az Országgyűlés az elnökévé. Nem könnyen vállalta az új megbízatást, mivel az évtizedekig súlytalan házelnöki tisztség eltávolodást jelentett a külpolitika alakítójának szerepkörétől. Az elnöki széket elfoglalva tisztségét tartalommal kívánta megtölteni és igyekezett a politikai változások alakítójává válni. Egyik fontos feladatának tekintette az Országgyűlés Irodájának átszervezését és új hivatali vezetők kinevezését. Az erről szóló házszabály-módosítás tervezetének főbb szempontjait

¹ Az Országgyűlés Hivatala első alkalommal jelentet meg a Hivatalról egy almanachot a 2018-as ciklusváltásra. A bevezető tanulmányban öt történész és e sorok írója dolgozta fel az Országgyűlés hivatali szervezetének történetét 1867-től napjainkig. A szerző 1989-től közel 24 évig volt az Országgyűlés főtitkára, majd a Hivatal törvényhozási főigazgató-helyettese. Így az Országgyűlés Hivatalának közel három évtizedes történetét annak alakítójaként élte meg. Az itt közzétett írás a kötet számára készült tanulmány átdolgozott változata.

ő határozta meg. Figyelembe vette a képviselők által korábban az Országgyűlés Irodájáról és vezetőjéről megfogalmazott kritikákat.²

Olyan hivatali szervezetet kívánt kialakítani, amely több segítséget nyújt mind az Országgyűlés, mind a tisztségviselők, személy szerint az ő munkájához és meg tud felelni az új kihívásoknak. A szervezeti tagozódásnál figyelemmel volt azokra a leendő új hivatali vezetőkre is, akikkel ezeket az elgondolásokat meg akarta valósítani. Megosztott hivatalszervezetben gondolkodott, amelyben az egyes hivatali vezetők – egymás mellé rendelten – önálló feladatköröket kapnak. Ezzel a megoldással a „hivatali hatalom” nem egy vezető kezében összpontosult. Európa legtöbb parlamentjében a hivatalt egy vezető, rendszerint a főtitkár vezette, de a megosztott hivatali szervezetre is volt példa. A polgári korszak magyar parlamentjének hivatala is több szervezeti egységből állt: Elnöki Hivatal, Háznagyi Hivatal, Képviselőházi Iroda, Gyorsíró Iroda. Az 1989-es átszervezésig működő Országgyűlés Irodájának viszont egy vezetője volt.

A Hivatalról szóló házszabály-módosítás tervezetét a házszabály felülvizsgálataival foglalkozó bizottság tárgyalta meg, majd nyújtotta be az Országgyűlésnek. A bizottság előadója az új hivatalszervezet kialakítását – különösen a főtitkári tisztség³ létrehozását – az Országgyűlés megnövekedett szerepével, az intenzívebbé váló törvényalkotó tevékenységével, az aktívabb képviselői vitákkal és a házszabály fontosságával indokolta. Az Országgyűlés 1989 májusában létrehozott új hivatalszervezete három hivatali szervből állt: a Főtitkárságból, az Országgyűlés Hivatalából és az Elnöki Titkárságból. A Főtitkárság segítette a törvényalkotást, a bizottságok munkáját és közreműködött az ülések előkészítésében. Az Országgyűlés Hivatala gazdálkodási, pénzügyi, műszaki és ügyviteli feladatokat látott el. Az Elnöki Titkárság segítette a tisztségviselők munkáját, ellátta a külügyi és sajtótájékoztatósi feladatokat. Az Országgyűlés hivatali szervezetének nem egy, hanem három egymás mellé rendelt hivatali vezetője volt. A főtitkárt, a Hivatal vezetőjét és az Elnöki Titkárság vezetőjét az elnök nevezte ki (és mentette fel), a munkájukat is ő felügyelte. (Kinevezésükre – a Jogi bizottság

² A kritika egyik elemét legélesebben Király Zoltán, a ciklus „renitens” képviselője fogalmazta meg a január 11-i ülésen egy korábbi házszabály-módosítás vitájában: „Én nagyon szeretném, ha eldöntené a Tisztelt Ház, az elnökünk, hogy az iroda és annak tisztviselői, mely intézmény szolgálatában állnak. Én eddig a három és fél év alatt nem éreztem, hogy a mi testületünket szolgálnák. Egyszer már az is megfogalmazódott bennem, talán nem ártana megkérni az iroda vezetőjét is, döntse el, hogy a pártközpontozhoz tartozik, a kormányhoz tartozik, vagy a parlamenthez. Ha nem a parlament munkáját segíti, akkor igazoljon át más testülethez. Ez lenne talán a tisztességes megoldás.” Az Országgyűlés elnöke ekkor Stadinger István volt.

³ A házszabály-módosítás bizottsági előadója a parlamenti vitában elmondta, hogy a bizottságban élénk vita volt a funkció elnevezéséről is. Egyesek a háznagy elnevezést kívánták feléleszteni, amellyel a bizottság végül nem értett egyet. Az Országgyűlés hajdani háznagya ugyanis képviselő volt és feladata az Országgyűlés Hivatala vezetőjének hatáskörével volt rokon, másrészt a nemzetközi gyakorlatba a főtitkári elnevezés vált általánossá e munkakörre. A háznagyi tisztség visszaállítására – megváltozott feladatkörrel – csak 2013-ban került sor.

általi meghallgatást követően – 1989. május 15-én került sor, az Országgyűlési Iroda korábbi vezetője nyugdíjba vonult.)

A főtitkárnak – a hivatala vezetésén túl – az is a feladata volt, hogy segítse az Országgyűlés elnökét és alelnökeit az ülés vezetésében és ennek során a házszabály értelmezésében. Ezért részt vehetett az Országgyűlés ülésén, de nem szólalhatott meg, mivel ezzel a viták részesévé vált volna. A pulpituson, az elnök mellett ült. Szerepe némileg a színházi sűgóra emlékeztetett a különbséggel, hogy ő látható volt.

A Házszabály felhatalmazása alapján az Országgyűlés elnöke a Szervezeti és Működési Szabályzatban részletesen meghatározta az egyes hivatali szervek feladatait, főosztályokra, osztályokra való tagozódásukat és működésük kereteit.

1989/90-ben Szűrös Mátyás házelnök, majd a helyébe lépő Fodor István megbízott elnök (az Országgyűlés alelnöke) a ciklusváltásig hátralévő egy évben a miniszterelnökkel megállapodva szerény fejlesztést ért el a hivatali létszám 27 fővel történő megemelésével, a technikai feltételek és az elhelyezés némi javításával.

1990. május 2-án a szabad választások eredményeként megalakult az új Országgyűlés. Ez az Országgyűlés már a többpárti demokráciára épülő jogállam parlamentje volt, amely nyomban intenzív törvényalkotó munkába kezdett. A rendszerváltással, az új alkotmányos keretek között az Országgyűlés visszanyerte törvényhozó hatalmát, politikai súlyát és központi szerepét a közéletben. Ezzel a házelnöki tisztség is felértékelődött és feladatai is bővültek. A házelnök lett az Országgyűlés működését is meghatározó új testület, a Házbizottság elnöke. A köztársasági elnök után ő a második a közjogi tisztségviselők sorában. (Valójában a politika legbefolyásosabb alakítója, a harmadik közjogi tisztségviselő, a mindenkori miniszterelnök.) 1990-től mindig a választásokon győztes, a legnagyobb kormánypart politikusa töltötte be a házelnöki posztot.

1990-ben az Országgyűlés Szabad Györgyöt, az MDF politikusát választotta meg elnökévé. Az új házelnöknek (aki a képviselők 95%-ához hasonlóan korábban nem volt képviselő) rövid időn belül biztosítania kellett az immár rendszeres parlamenti és bizottsági ülésezés, működés tárgyi, technikai és személyi feltételeit. Ebben támogatta őt az Országgyűlés tisztségviselőiből és a frakciók vezetőiből álló új testület, a Házbizottság és számíthatott a Hivatalra is. Szabad György alapvetően nem változtatott a hivatali szervezeten. Az egy éve hivatalban lévő vezetőkkel dolgozott együtt, vezetőcserére csak később az Elnöki Titkárságon került sor.

A többpárti parlamentben szükségessé vált, hogy saját hivatalszervezet segítse a képviselőcsoportok (frakciók) munkáját. 1990 májusában létrejöttek a frakciók hivatalai. A frakciók működési költségét és a hivatali kereteket (létszámot) *a képviselők tiszteletdíjáról, költségétérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény* határozta meg a frakciók létszámára is figyelemmel. Ezek a kondíciók a Hivatal egészét illetően is az évek folyamán fokozatosan javultak.

1990-ben az Országházban megmaradt a kényyszerű társbérlet a kormánnyal (hivatalával) és az államfővel. (1989-ben az Országház termeinek, szobáinak 80%-át a kormány használta és egy évvel később is még a 70%-át.) A házelnök elérte, hogy a kormány a volt MSZMP Központi Bizottságának az Országházhoz közeli Széchenyi rakparti épületét adja át az Országgyűlésnek. Ez az Irodaház tette lehetővé a képviselők, a frakciók, továbbá a hivatali szervezet elhelyezését és teremtette meg a megfelelő munkafeltételeiket. Az Országgyűlés infrastruktúrája 1990 májusában még igen szegényes volt. Szűkösek voltak a telefonvonalak, nem volt elég készülék, villanyírógép, fénymásoló, számítógép pedig egyáltalán nem volt. Szabad György a Házbizottság támogatásával növelte az Országgyűlés költségvetési keretét és sokat tett a Hivatal fejlesztéséért, a személyi és tárgyi feltételek biztosításáért.

A hivatalszervezet változásai

A rendszerváltozást követő közel három évtizedben folyamatosan bővült az Országgyűlés feladatköre, nemzetközi kapcsolatai és ezzel az Országgyűlés Hivatalának feladatai is számottevően gyarapodtak. Ennek megfelelően változott az egyes hivatali szervek belső szervezete és nőtt a létszáma is.

Kezdetben a három hivatali szerv, a Főtitkárság, az Országgyűlés Hivatala (majd Gazdasági Főigazgatósága) és az Elnöki Titkárság (majd Kabinet) működött.

A Főtitkárságon 1989-ben három főosztály jött létre: a Szervezési és tájékoztatási, a Bizottsági és a Jogi főosztály. A Szervezési és tájékoztatási főosztály közreműködött az ülések előkészítésében, zavartalan menetének és rendjének biztosításában és 1990-től a Házbizottság üléseinek előkészítésében. Később a Szervezési és tájékoztatási főosztályból kivált a Jegyzői iroda és a Tájékoztatási főosztály, majd Gyorsíró iroda is alakult. A Jegyzői iroda elsősorban a jegyzők munkáját segíti, biztosítja az ülésvezetéshez szükséges feltételeket (így pl. elkészíti a forgatókönyvet), gondoskodik az ülések szó szerinti jegyzőkönyveinek elkészítéséről és az Országgyűlési Napló kiadásáról. A Tájékoztatási főosztály létrehozását a parlamenti nyilvánosság növekvő követelményei, az Országgyűlés honlapjának egyre szélesebb körű szolgáltatásai tették szükségessé. A Gyorsíró iroda megszervezését nem a parlamenti hagyomány indokolta, hanem az, hogy a gyorsírók számára kötelezően meghirdetett közbeszerzési pályázat a nyertes cég kiválasztásánál az olcsóságot részesítette előnyben a minőséggel szemben. (A gyorsírók bakijai egy évig adtak témát a parlamenti közbeszédnek.) Ezért volt szükség köztisztviselői státuszú gyorsírókból álló iroda létrehozására, ahol a legjobbak dolgoznak. Ezt a változó igényekhez rugalmasan igazodó szerződéses gyorsírói kör egészítette ki. Az Országgyűlés történész elnöke, Szabad György 1991-ben létrehozta a közvetlen felügyelete alá tartozó Levéltárat (irattárat), amely 1994-től Irat- és Levéltári osztályként átkerült a Főtitkárság Szervezési főosztályához. A Bizottsági főosztály gondoskodik ma is a bizottságok működésé-

nek feltételeiről. 1990-től a főosztály létszámának növekedése lehetővé tette, hogy minden állandó bizottság mellett legalább egy diplomás munkatárs (a bizottság titkára) és egy titkárnő dolgozzon. A főosztály törzskari szervezete előkészíti a bizottsági elnökök értekezletét és fontos szerepe van a bizottságok munkájának összehangolásában. A Főtitkárság Jogi főosztályának munkatársai elsősorban a törvényjavaslatok bizottsági, majd plenáris tárgyalását segítették elő a bizottsági ajánlástervezetek és ajánlások elkészítésével. A főosztály készítette elő az elfogadott törvények és az országgyűlési határozatok kihirdetését.

Az Országgyűlés Hivatala⁴ (ma a Gazdasági és Működtetési Igazgatóság) az Országgyűlés működéséhez szükséges műszaki, technikai, gazdasági, igazgatási, ügyviteli feladatokat látta el. A Hivatal biztosította a képviselőket megillető jogosultságokat. Kezdetektől ellátta a hivatalszervezet közszolgálati (személyzeti) feladatait, majd 1992-től az informatikai fejlesztéseket és az informatikai rendszer működtetését is. Az Országgyűlés Hivatala 1989-ben Területi és igazgatási főosztályra, Főkönyvelőségre és Műszaki főosztályra tagolódott. Gazdasági Főigazgatóságként már Gazdasági Igazgatóságból, Műszaki Igazgatóságból, Igazgatási, Közszolgálati főosztályból, Közbeszerzési osztályból és Informatikai főosztályból állt.

A harmadik hivatali szerv az Elnöki Titkárság volt. Az Elnöki Titkárság a házelnök és az alelnökök titkársági feladatait látta el, biztosította a sajtó működési feltételeit, a Sajtóiroda útján szervezte az Országgyűlés tevékenységéről szóló tájékoztatást, és a Külügyi főosztály útján pedig a parlament nemzetközi kapcsolatait és ebben segítette a tisztségviselők munkáját. Ez utóbbi 1991-től Külügyi Hivatalként már közvetlenül az Országgyűlés elnökének felügyelete alá tartozott. Így jött létre a negyedik hivatali szerv.

Magyarország az Európa Tanács (1990), a NATO (1999), majd az Európai Unió (2004) tagja lett. Az Országgyűlés így részt vesz az Európa Tanács és a NATO Parlamenti Közgyűlésének munkájában, továbbá együttműködik a kormánnyal az európai uniós tagságból adódó feladatok megoldásában. Számos nemzetközi parlamenti szervezethez is csatlakozott, szélesebb körűvé és intenzívebbé váltak a tisztségviselők, bizottságok, frakciók és képviselők nemzetközi kapcsolatai. Mindehhez a Hivatalnak, elsősorban a Külügyi Hivatalnak is „fel kellett nőnie”. Feladatainak gyarapodásával szervezete is bővült, három főosztályra (Protokoll, Európai uniós, Nemzeti integrációs) és titkárságokra (Interparlamentáris Unió, Parlamenti kapcsolatok, Biztonságpolitikai és védelmi) tagolódt. A Külügyi Hivatal (jelenleg Igazgatóság) irányítja az Európai Parlamentben működő EU-Irodát, valamint a nemzeti kisebbségeink védelmével foglalkozó

⁴ Az 1994-es Házzsabály elfogadásáig időnként zavart okozott, hogy a parlamenti közbeszédben az Országgyűlés három hivatali szervét együttesen ugyanúgy az Országgyűlés Hivatalának nevezték, mint az egyiket, a Hivatalt. 1994-től már Gazdasági Főigazgatóságnak nevezték, és ez már pontosabban tükrözte a feladatait.

brüsszeli alapítványi irodát, és ellátja a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma, továbbá az Európai Unió Konzultációs Testület titkársági feladatait.

1991-től az Országgyűlési Könyvtár visszakerült az Országgyűléshez. Már nem a művelődési miniszter, hanem a házelnök felügyelte, de még nem tagozódott be a hivatali szervezetbe. Erre csak 1997-ben került sor, így a könyvtár munkatársai közalkalmazottból köztisztviselővé váltak, jobb fizetéssel. Hagyományos feladatai mellett a Könyvtár az évek során egyre több szolgáltatást nyújtott (és nyújt) a képviselőknek és munkatársaiknak.

2010-ben az Elnöki Kabinetből új hivatali szervként kivált a Társadalmi Kapcsolatok Hivatala. 2010 és 2012 között az Országgyűlés így már hat hivatali szervezetből állt: Főtitkárság, Gazdasági Főigazgatóság, Elnöki Kabinet, Külügyi Hivatal, Társadalmi Kapcsolatok Hivatala, Országgyűlési Könyvtár.

A jelenlegi hivatalsszervezet

Kövér László házelnök 2012-ben elhatározta a Hivatal átszervezését. Olyan szervezetben gondolkodott, amelyet egy vezető, a főigazgató vezet⁵. Ezzel a hivatali szervek (és vezetőik) munkájának összehangolása egyszerűbbé vált, s az elnökre háruló terhek csökkentek. A főigazgató kinevezésével a házelnök egy általa kiválasztott vezetőre bízhatta a Hivatalt. Az átszervezés ugyanakkor további új vezetők kinevezését is lehetővé (egyben szükségessé is) tette, mindenek előtt az újonnan létrehozott Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóságon.

Az átszervezéssel azonban az elnök nem akart „nagyobb felfordulást”. Az egyes hivatali szervek feladatai így alapvetően nem változtak. Elnevezésük azonban igen, és a Hivatal új belső szervezeti egységeket is létrehozott a Szervezeti és Működési Szabályzatban. A nagyobb hivatali szervek elnevezése igazgatóságra változott: Törvényhozási Igazgatóság (korábban Főtitkárság), Gazdasági és Működtetési Igazgatóság (korábban Gazdasági Főigazgatóság), Külügyi Igazgatóság (korábban Hivatal). Új szervezeti egységként jött létre a Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, amely az Országgyűlési Könyvtárból, a Képviselői Információs Szolgálatból, a közel hét évtized után újból létrehozott Országgyűlési Múzeumból és a Közönségszolgálati Irodából áll. Az Elnöki Kabinet elnevezése újból Elnöki Titkárságra változott. A hat alelnök titkársága mellett idetartozik a háznagy titkársága is. (A háznagy intézményét, amely 1949-ben szűnt meg, az Országgyűlés 2013-ban vezette be újra.) A Társadalmi Kapcsolatok Hivatala megszűnt, feladatainak egy részét az Elnöki Titkárság vette át, nagyobb része pedig a Közgyűjteményi és Közszolgálati Igazgatóságon belül a Közönségszolgálati Irodához került át.

⁵ Az első házelnöki ciklusában Szili Katalin is fontolgatta, hogy a főtitkár személyében a Hivatalt egy vezető vezesse, de végül elállt e szándékától.

Az Igazgatóságokon belül a 15 főnél nagyobb szervezeti egységek főosztályként, az ennél kisebbek irodaként működnek. A Hivatal átszervezéséről szóló elnöki rendelkezés 2013. január 1-jén lépett hatályba. (Az Országgyűlés Hivatalának átszervezés utáni szervezeti felépítéséről lásd az 1. számú mellékletet.)

Az átszervezés összességében 3,5%-os létszámemeléssel járt. Ebben az is közrejátszott, hogy 2013 januárjától új feladatok kerültek a Hivatalhoz. A Köztársasági Elnöki Hivataltól átvette a volt köztársasági elnökök titkárságainak működtetését, el kellett látnia az újonnan létrehozott Országgyűlési Őrség költségvetésével kapcsolatos feladatokat, továbbá biztosítani kellett a Steindl Imre Program személyi feltételeit is.

Az országgyűlési képviselők száma a 2014. évi választásoktól 386-ról 199-re csökkent (és van még 13 nemzetiségi szószóló). Az Országgyűlés Hivatala, s benne a frakcióhivatalok létszáma azonban nem csökkent, hanem nőtt. Ennek oka egyrészt az, hogy a Hivatal feladatai az Országgyűlés működésének biztosításában többnyire nem függenek a képviselők létszámától (a kisebb Országgyűlés sem alkot kevesebb törvényt és nem tart kevesebb ülést). Másrészt új feladatokat is kapott a Hivatal a képviselők ellátásában (irodák bérlése, a szállás biztosítása) és a parlament nyilvánosságának kiszélesítésében (látogatóprogramok, Múzeum stb.), továbbá a Kossuth tér és az új létesítményei, így a látogatóközpont és a mélygarázs üzemeltetésében. A létszám emelése a hivatali „szolgáltatások” minőségének javítását is célozta. Ez utóbbira példa, hogy a kisebb létszámú frakciók hivatali háttérét és költségvetési kondícióit a törvény nem csökkentette, hanem növelte. (A Hivatal létszámáról lásd a 2. számú mellékletet.)

Az Országgyűlés Hivatalának alapvető feladatait és hatáskörét 2013-tól az Országgyűlésről szóló törvény, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozat állapítja meg.⁶ Szervezetéről, továbbá a részletesebb feladatairól és hatásköréről az Országgyűlés elnöke által kiadott új Szervezeti és Működési Szabályzat rendelkezik.

A Hivatal vezetői

A Hivatal vezetői rendszerint több cikluson keresztül töltötték be tisztségüket. Közülük csak az Elnöki Titkárság (Kabinet) vezetőit érintették a ciklusváltások, az új házelnökök megválasztása. Az Országgyűlés főtitkára, majd törvényhozási főigazgató-helyettese közel 24 év után ment nyugdíjba. A gazdasági és működési főigazgató-helyettes 21 éve, a Külügyi Igazgatóság vezetője 26 éve tölti be tisztségét. Mindketten már korábban is vezető beosztásban dolgoztak a Hivatalban.

⁶ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről.

A Hivatal átszervezésekor 2013. január 1-jétől az Országgyűlés elnöke Such Györgyöt nevezte ki az Országgyűlés Hivatala főigazgatójának. A főigazgató munkáját titkárság segíti, és közvetlen alárendeltségében működik a Belső Ellenőrzési Iroda. A főigazgató a házelnök ellenjegyzésével szabályzatokat és utasításokat ad ki, így például meghatározza a Hivatal ügyirat-kezelési és minősítettadat-védelmi szabályzatát. A hivatali munkát irányítva, összehangolva rendszeresen tart vezetői értekezleteket az igazgatóságok vezetőinek részvételével.

Az igazgatóságok és az Elnöki Titkárság vezetőit az Országgyűlés elnöke nevezte (és nevezi) ki és ő gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat. Az egyes szervezeti egységek vezetőit (főosztályvezetőket, osztályvezetőket) 2013-ig a hivatali szervek vezetői nevezték ki, 2013-tól ez a főigazgató joga. Ő a munkáltatója az igazgatóságok helyettes vezetőinek, az egyes igazgatóságokon belüli szervezeti egységek vezetőinek és munkatársainak. Az Elnöki Titkárságon, a Külügyi Hivatalban és a Sajtóirodán e jogkörét a házelnök előzetes jóváhagyásával gyakorolja. E három szervezeti egység tevékenysége ugyanis közvetlenebbül kötődik a házelnökhöz.

A főigazgató a miniszternek, az igazgatóságok vezetői az államtitkároknak, helyetteseik az államtitkár-helyettesnek megfelelő besorolásúak.

A Hivatal munkatársai

Az 1989-ben létrehozott hivatali szervezet az Országgyűlés Irodájától szerény létszámú és képzettségű munkatársakat „örökölt”. A költségvetési létszám 223 fő volt. Körülbelül kétharmaduk az Országház fenntartásával, műszaki, technikai működtetésével és a pénzügyekkel, könyveléssel foglalkozott. Diplomával szinte csak az osztályvezetők rendelkeztek és egy-két mérnök, pénzügyes és a nemzeti ügyekkel foglalkozó munkatárs.

Az új hivatali szervezetet fel kellett építeni. Az első években új főosztályok (osztályok) szerveződtek, új vezetőkkel és munkatársakkal, különösen a Főtitkárságon. A Jogi főosztályra az új vezetők és a kodifikációban jártas munkatársak a minisztériumokból, a Szervezési főosztályra a szervezésben jártas vezetők és munkatársak elsősorban az önkormányzatoktól, a Bizottsági Főosztályra a speciális szakmai ismeretekkel és szervezőképességgel rendelkező munkatársak pedig főleg az ágazati minisztériumoktól és a központi közigazgatási szervektől jöttek áthelyezéssel a Hivatalhoz. A vezetők és a munkatársak többsége jogász vagy igazgatásszervező.

Az Országgyűlés Hivatala (Gazdasági Főigazgatósága) 1989-ben építhetett az Országházat korábban működtető és azt jól ismerő műszakiakra, de később az informatikai fejlesztés már képzett informatikusokat, az egyre nagyobb költségvetés és a gazdasági feladatok közigazdászokat, a közbeszerzési eljárás bevezetése pedig jogászokat igényelt.

A Külügyi Hivatal a Közgazdaságtudományi Egyetem, valamint a szakfőiskolák nemzetközi szakát elvégző, jól képzett, nyelveket tudó fiatal diplomásokat vett fel, majd 1993-tól a Külügyminisztériummal kötött (és ma is érvényes) megállapodás alapján a Külügyminisztérium munkatársait is alkalmazta.

2017-ben az Országgyűlés Hivatala 702 munkatársának közel fele, 331 rendelkezik felsőfokú végzettséggel. Közülük 79 jogász, 72 közgazdász (és pénzügyi szakember), 50 mérnök, illetőleg informatikus, 22 igazgatásszervező, 77 bölcsész, 13 humánerőforrás-szervező, 4 politológus és 14 egyéb felsőfokú végzettségű. (A létszámban nincsenek benne a frakcióhivatalok munkatársai.)

A Hivatal munkatársainak 51%-a köztisztviselő, 49%-a a Munka Törvénykönyve szerint foglalkoztatott munkavállaló. A dolgozók többsége nő. A hivatali szervezetekben az arányuk 52%, a frakcióhivatalokban ennél magasabb, 56%. A vezetők többsége azonban férfi; a hivatali szervezetekben 62%, a frakciók hivatalaiban 50%. A Hivatalt és annak valamennyi igazgatóságát férfi vezeti. A frakcióhivatalokban az 5 vezető közül 3 nő. A legtöbb női vezető a Törvényhozási Igazgatóságon dolgozik, itt az arányuk 58%.

1989-ben a hivatali fizetések a központi közigazgatási szerveknél dolgozók béreivel összevetve az alsó harmadba tartoztak és jóval elmaradtak a Miniszterelnöki Hivatal, de még a legtöbb minisztérium vezetőinek, munkatársainak fizetésétől is. Ez volt az egyik oka annak, hogy a Hivatal elsősorban 30 év körüli (nem pályakezdő) fiatalokat alkalmazott, akiket még meg tudott fizetni, és akiket vonzott az, hogy az Országgyűlésben dolgozhatnak. A fizetések 1997-től javultak, amikor a köztisztviselői törvény módosításával az Országgyűlés hivatali szerveinek munkatársai is 15%-os, a diplomások pedig 50%-os alapilletmény-kiegészítést kaptak hasonlóan a Köztársasági Elnöki Hivatalban, az Alkotmánybíróságnál, az országgyűlési biztos hivatalában és a Miniszterelnöki Hivatalban dolgozókhöz. (Később ez a kör más központi közigazgatási szervvel is bővült.) 2000-től az illetménykiegészítés a diplomásoknál már 80%-ra nőtt az Országgyűlés Hivatalában. Ennek fő indoka a parlamenti munka sajátosságából fakadó, az ülésekhez igazodó hosszú munkaidő, továbbá a minőségi elvárás volt. A jól teljesítő, diplomás munkatársak elismerésére szolgált az 1992-es köztisztviselői törvényben biztosított főtanácsadói, tanácsadói cím adományozása és az ezzel járó magasabb fizetés. 2008 óta azonban a központi közigazgatásban, így az Országgyűlés Hivatalában sem volt béremelés.

A Hivatal megerősödése később lehetővé tette a fiatal, pályakezdő diplomások felvételét, bár továbbra is előnyt jelentett a más közigazgatási szerveknél szerzett szakmai tapasztalat. Az „utánpótlás” lehetőségét teremtette meg a Törvényhozási Igazgatóság által egyetemistáknak szervezett ösztöndíjas és különösen a fiatal diplomásoknak szervezett gyakornoki program.

Az Országgyűlés Hivatalára nem volt jellemző a nagymértékű fluktuáció, a kormány- és ciklusváltásokat követő vezető- és munkatársi cserék. Ez alól érhetően csak az Elnöki Titkárság vezetői és munkatársai jelentettek kivételt, aki-

ket a mindenkori házelnök, illetőleg alelnökök választottak ki maguk mellé. Megbízatusuk lejártakor munkatársaik is elhagyták a Hivatalt. Egy részüket valamelyik frakcióhivatal átvette. Egyébként a hivatali szervek és a frakciók hivatalai között csekély volt az „átjárás”.

A Hivatal stabilitása, az, hogy hosszabb távú szakmai pályáivet nyújtott munkatársainak, a mindenkori házelnökök egymást követően vállalt szemléletének volt köszönhető. Miután a Hivatal vezetői és munkatársai minden ciklusban kormánypárti-ellenzéki erőterben dolgoztak, mindkét oldal értékelhette hozzáállásukat, szakmai teljesítményüket. A vezetőkkel és a munkatársakkal szemben ezért is volt alapvető a pártsemleges köztisztviselői magatartás.

Azt, hogy ki dolgozzon egy-egy frakció hivatalában, alapvetően a frakció vezetője dönti el. Mivel azonban ő nem vezető köztisztviselő, 1990-től a törvényi eljárás az, hogy a frakcióvezető javaslatára a hivatal munkatársát korábban a gazdasági főigazgató, 2013-tól a főigazgató nevezi ki és menti fel. A frakcióhivatalokban nem csak köztisztviselők, hanem munkaszerződéssel alkalmazottak is dolgoznak. Ez rugalmasabb megoldást kínál arra az esetre is, ha egy választást követően már kisebb létszámú frakció alakul, ezért kisebb hivatalt működtethet. A frakciók hivatalaiban – érthetően – már szerepe van frakciónak, a párt iránti lojalitásnak is.

A rendszerváltás után nemcsak a tisztségviselők és a képviselők, hanem a Hivatal vezetői, munkatársai előtt is szélesre nyíltak a külföldi tapasztalatszerzés és a nemzetközi kapcsolatépítés lehetőségei. Különösen hasznosak voltak az amerikai Kongresszusban és a nyugat-európai parlamentekben, majd az Európai Unió tagállami parlamentjeiben és a hivatali szervezeteikben szerzett ismeretek, amelyekből sok mindent lehetett itthon is hasznosítani: így például a hivatali szervezetépítésben, az informatikai fejlesztésekben, az európai uniós eljárásokban, a parlamenti nyilvánosság olyan új eszközeinek alkalmazásában, mint a honlap.

Az állami kitüntetések mellett a Hivatal kiemelkedő teljesítményt nyújtó vezetői, munkatársai 2002-től az Országgyűlés elnökei által alapított kitüntető díjakban is részesülhetnek. Szili Katalin 2002-ben alapította meg a „Közszolgálatért és az Országgyűlésért” díjat, amelyet minden évben a Köztisztviselők Napja alkalmából adott át nyolc dolgozónak. Kövér László 2013-ban új díjakat alapított; a Návay Lajos díjat és a Hajnik Károly díjat, amelyeket minden évben október 8-án – az Országházban tartott első képviselőházi ülés napján – ad át egy, illetőleg nyolc hivatali vezetőnek és dolgozónak.

A Hivatalban, különösen a Törvényhozási Igazgatóságon a 2010-es évek elejétől generációváltás zajlik. 2011 és 2016 között a Főtitkárság, majd az Igazgatóság 9 vezetője közül 5 nyugdíjba ment, 1 távozott. Az utánpótlást is biztosító gyakornoki és ösztöndíjas programnak is köszönhetően jó képességű, képzett és idegen nyelveken is beszélő fiatal munkatársak váltották a nyugdíjba vonuló kollégákat.

Az Országgyűlés Hivatala és a nyilvánosság

Az 1990–1994-es ciklusban kezdődött el az Országgyűlés informatikai rendszerének kiépítése, amelyhez az amerikai Kongresszus is támogatást nyújtott. A Hivatal kialakította az informatikai hálózatát és a Parlamenti Információ Rendszert (PAIR), amelynek segítségével bárki böngészhet a parlamenti irományok között. A Hivatal 1996-ban létrehozta, majd fokozatosan megújította a honlapját, a képviselői távmunkás szolgáltatás – az Elektronikus Futárposta – 2002-ben indult el. A Hivatal 1989-ben kiépítette, majd tíz év múlva korszerűsítette az üléstermi elektronikus szavazatszámoló-rendszert, amelynek adatai az interneten is elérhetőek. A költségvetési törvényjavaslat feldolgozását támogató informatikai programfejlesztés közel két évtizedes tapasztalataira építve a törvényalkotást egy korszerű dokumentumszerkesztő- és folyamatkezelő rendszer, a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere, a ParLex segíti 2017-től.

Az Országgyűlés Hivatala jelentős kiadói tevékenységet folytat. 1990 óta több mint 300 kiadványt jelentetett meg, közülük 50-et idegen, főként angol nyelven. A parlamenti hagyományokat folytatva ciklusonként közreadja az *Országgyűlési almanach* és a *Történelmi almanach* köteteit. A *Parlamenti Dolgozatok* tanulmánykötetei mellett több kiadásban jelent meg *Az Országgyűlés* és *A Magyar Országgyűlés* című kézikönyv. A Hivatal eddigi legnagyobb vállalkozása a magyar országgyűlések történetét 11 kötetben feldolgozó sorozat. A Hivatal számos európai uniós és a parlamentek nemzetközi szervezeteivel és kapcsolataival foglalkozó kiadványt jelentetett meg magyar és idegen nyelveken is. A 2013-ban megalakult Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság egy egységes szemléletű könyvkiadási programot indított el, amelynek keretében az Országgház Könyvkiadó a magyar Országgyűlés története, az Országgház és a Kossuth Lajos tér köré épülő témákban történelmi, művészettörténeti, ismeretterjesztő könyveket, kiadványokat jelentet meg.

Az Országgyűlés elnökeinek köszönhetően mindig fejlődött és bővült az Országgyűlés nyilvánossága, társadalmi kapcsolatrendszere. Új programokat indítottak el, különösen azok a házelnökök, akik majdnem két cikluson keresztül töltötték be tisztségüket. Gál Zoltán elnöksége alatt (1994–1998) a médiatörvény alapján az Országgyűlés Hivatala korszerű tévéstudiót alakított ki, amely lehetőséget kínált a parlamenti ülések folyamatos közvetítésére és az azokról készült felvételek archiválására. Ma az Országgyűlés honlapján a plenáris üléseket elejétől végéig figyelemmel lehet kísérni, a korábbi üléseket pedig vissza lehet nézni. Áder János elnöki időszakában (1998–2002) a Szent Koronáról szóló törvény⁷ alapján az Országgház Kupolatermében helyezték el a Szent Koronát és a koronázási jelvényeket. Ezt követően ugrásszerűen megnőtt a Parlamentet látogatók száma. Ebben a ciklusban – az eredeti

⁷ 2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékééről és a Szent Koronáról.

állapotot visszaállítva – a Hivatal felújította a Felsőházi Üléstermet, és azt modern technikával látta el. Az Országgyűlés következő elnöke, Szili Katalin (2002–2008) kezdeményezte a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumának és a Fenntartható Fejlődés Nemzeti Tanácsának megalakítását, és ő valósította meg a „Nyitott Ház” és az „Elektronikus Parlament” programját. Ez utóbbi keretében vált a képviselők fő munkaeszközévé az Országgyűlés honlapja, amely kiszélesítette a parlamenti munka nyilvánosságát is. Kövér László házelnök (2010–2018) kezdeményezője volt az Országgyűlésről szóló törvénynek (benne a nagyobb parlamenti rendnek, a szigorúbb fegyelmi jognak, az Országgyűlési Őrség felállításának) és az új Hárszabály megalkotásának (benne az új törvényhozási eljárásnak). Nagyobb hangsúlyt helyezett a határon túli magyarokkal, a nemzeti összetartozással kapcsolatos országgyűlési szerepvállalásra és programokra. A magyar Országgyűlés történetének bemutatását, a parlamenti hagyományok ápolását szolgálja az újonnan létrehozott Országgyűlési Múzeum. A házelnök irányításával a Steindl Imre Program keretében valósult meg az Országház homlokzatának felújítása, a Kosuth tér rekonstrukciója, a modern Látogatóközpont és az '56-os emlékhely létrehozása. Épül az Országgyűlés Hivatalának új irodaháza is. Mindezek új kihívásokat jelentettek, és a korábbiaknál jóval több és nehezebb feladatot róttak a Hivatalra.

Az Országgyűlés Hivatalának elmúlt közel három évtizedén végigtekintve nyomon követhető a demokratikus intézményrendszer kiépülése is. A formális, érdemi vita nélkül, ritkán összehívott üléseket rendszeres, a demokratikus vitakultúrának megfelelő munkarend váltotta fel. Az Országház étellel teli helyé vált, amelynek egyre több terét veszik birtokba az állampolgárok, látogatók, kutatók. Az edzett hivatalszervezet a politikai élet gyakran feszes ritmusát is képes követni. A választók képvisellete, a törvények minősége, a viták mélysége és hangneme már a képviselőknél, a politikusokon múlik.

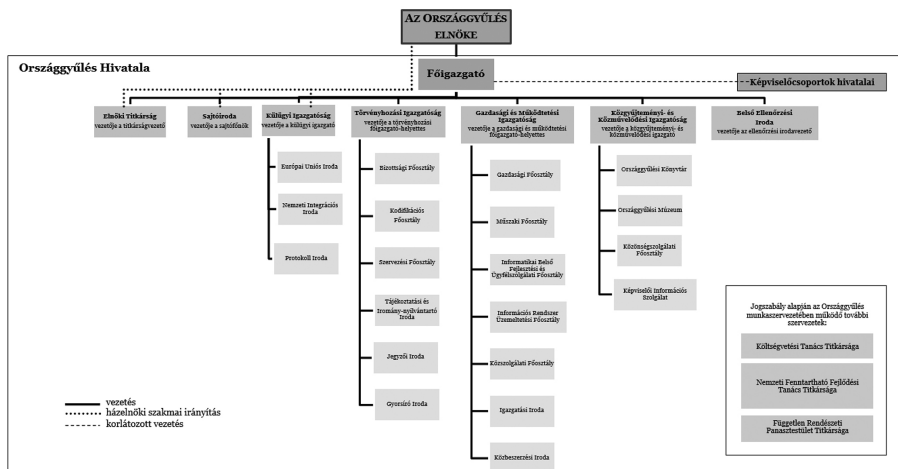
Kulcsszavak: hivatali szervezet, parlamenti gyakorlat, parlamenti hivatal, Magyar Országgyűlés

SOLTÉSZ ISTVÁN

korábbi főtitkári

Országgyűlés Hivatala;
istvan.soltesz@parlament.hu

1. számú melléklet **Az Országgyűlés Hivatalának szervezeti ábrája**



2. számú melléklet **Az Országgyűlés Hivatalának létszáma (1989–2017)**

szervezeti egység	1989. I.	1990. I.	1995. XII.	1998. XII.	2002. XII.	2006. XII.	2010. XII.	2013. I.	2014. XII.	2017. I.
Főigazgatói Titkárság								4	3	3
Belső Ellenőrzési Iroda								3	3	3
Steindl Imre Program								6	6	5
Nemzeti Fenntartható Fejlődés Nemzeti Tanácsának titkársága							5	5	5	5
Elnöki Kabinet/ Titkárság			17	20	33	26	28	26	31	31
Sajtószolgálat/ Sajtóiroda			9	9	9	9	13****	6	6	6

AZ ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALÁNAK TÖRTÉNETE

szervezeti egység	1989. I.	1990. I.	1995. XII.	1998. XII.	2002. XII.	2006. XII.	2010. XII.	2013. I.	2014. XII.	2017. I.
Külügyi Hivatal/ Igazgatóság			20	21	21	25	27	29	29	29
Főtítkárság/ Törvényhozási Igazgatóság			131	161	170	165	163	164	163	163
Gazdasági Főigazgatóság/ Gazdasági és Működtetési Igazgatóság			340	325	318	314	294	305	321	326
Országgyűlési Könyvtár/ Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság			91	75	77	83	80		88	93
Az Országgyűlés költségvetésé- ben szereplő szervek titkárságai*			0	18	3	3	16	19	19	20
Frakciók hivatalai			174	174	204	224	229	229	237	238
Országgyűlés Hivatala összesen	233***	260***	782	803	835	849	855	884	916	944

* Egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzésére létrehozott bizottság titkársága, EU Tanács Tájékoztatási Iroda, Független Rendészeti Panasztestület, Költségvetési Tanács.

** Az Országgyűlési Iroda létszáma. Frakcióhivatalok még nem működtek.

*** Frakcióhivatalok még nem működtek.

**** 2010 májusától 2012 decemberéig a Társadalmi Kapcsolatok Hivatalán belül működött. A létszám a Hivatalé.