

# PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



## AZ ELLENZÉK MINT A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZAT ALKOTMÁNYOS KORLÁTJA

„Vae victis”

Magyarországon 2008-ban jött létre, és 2009-ben kezdte meg a működését a Költségvetési Tanács, amely később újjászervezte az Alaptörvényben már abszolút vétőjogot kapott a költségvetési eljárásban. A Költségvetési Tanácsot tehát az országgyűlési döntéshozatalt „támogató” szervként határozza meg az Alaptörvény, de lényegében a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátjává vált. A tanulmány bemutatja a Költségvetési Tanács létrejöttének okait és szerepét a hatalommegosztásban.

• • • • •

### 1. BEVEZETŐ

A parlamentáris kormányzati rendszerek létrejötte nemcsak a montesquieu-i elméletet relativizálta a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúziójával, hanem egyben a hatalommegosztás új dimenzióját is létrehozta. Ez az új hatalommegosztási dimenzió nem más, mint a parlamenti többséggel rendelkező kormány és annak ellenzékének dualizmusa. Ennek a folyamatnak a létrejöttében, tudjuk jól, nagy szerepe volt a modern tömegpártoknak és fegyelmetett frakciójuk megjelenésének.<sup>1</sup> A demokratikus országokban a 20. századi parlamentarizmus működését már egyértelműen a kormánypártok és az ellenzék kettőssége jellemezte. Ennek a váltógazdálkodási szisztémának az alapját a politikai rendszer bináris kódja képezte és képezi ma is, amelyet úgy határozhatunk meg, mint a kormányra kerülni vagy ellenzékben maradni kettősségét.<sup>2</sup> Kukorelli István egyenesen úgy fogalmazott, hogy a demokratikus parlamentáris kormányzati rendszerben az ellenzék garantált jogokkal felruházott olyan hatalmi tényező, amely a végrehajtó hatalom ellensúlyaként látja el tevékenységét.<sup>3</sup>

Az ellenzék legfontosabb funkciója, hogy megakadályozza a demokrácia felszámolásának lehetőségét, a hatalomkoncentrációt, és lehetőségei szerint korlátozza a kormányzati hatalmat anélkül, hogy annak relatív autonómiáját kétségbe vonná.<sup>4</sup> Ebben a tanulmányban az ellenzék a parlamentáris kormányzat korlátjaként kívánom bemutatni. A parlamenten be-

1 KÖRÖSÉNYI András–TÓTH Csaba–TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 91. p.  
2 BIHARI Mihály–POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998, 66. p.  
3 KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizedei*. Korona Kiadó, Budapest, 1995, 137. p.  
4 BIHARI–POKOL: i. m. 415–416. p.

lül önálló erőként értelmezem az ellenzékét, ennek megfelelően a parlamenten belüli ellenzékkel kívánok foglalkozni. Fontosnak tartom ugyanakkor megjegyezni azt is, hogy a kormánnyal szemben a kormánypárti frakció is megjelenhet egyfajta korlátként. Előfordulhat a kormányoldali frakciókból való kiszavazás, a kormány javaslatának módosítása vagy a koalíciós partnerek közötti egyéb konfliktus. Mindezeket azonban azért nem vizsgálom, mert a parlamentáris kormányzat korlátjaként értelmezem az ellenzékét, vagyis kiindulási pontom, hogy a kormánnyal cselekvési egységben lévő parlamenti többség korlátait elemzem.

A parlamentáris kormányzattal szemben a legfontosabb, bár kétségtelenül nem feltétlenül a legerőteljesebb korlátozó intézmény az ellenzék. Azonban vitathatatlanul legfontosabb, másképpen fogalmazva nélkülözhetetlen szereplő a hatalommegosztásban. Egy demokratikus politikai rendszerben megfontolható, hogy szükség van-e és milyen Alkotmánybíróságra, indokolt-e felállítani egy második kamarát, vagy hogy milyen lehetőséget kell biztosítani a közvetlen demokratikus eszközöknek. Az ellenzéknek azonban a parlamentáris demokráciában (és minden demokráciában) léteznie kell, és reális lehetőséget kell kapnia arra, hogy törvényes úton leváltsa a kormányt. A demokratikus politikai rendszerekben ugyanis a pártok összecsapnak egymással annak érdekében, hogy a következő választásokon megszerezzék a választópolgárok támogatását. Fontos azonban szem előtt tartani, hogy aki megnyerte a választásokat, az nem nyerte meg az összes többit, és hatalmát a kormányzásra kell összpontosítani, nem arra, hogy ellehetetlenítse a politikai ellenfeleit.

Az alkotmányjogi és a politológiai szakirodalom különbözőképpen viszonyul az ellenzék fogalmához. Ennek oka, hogy közjogi szempontból többnyire képviselői jogokról szokás beszélni. Ezek lehetnek egyéni vagy kollektív jogok is. Mindezek ellenére az ellenzék kifejezés a parlamenti jog része, ezért szükséges megjegyezni, hogy nem tisztázott ennek az alkotmányjogi jelentése. A szakirodalomban inkább az ellenzéki jogok elemzése, vizsgálata kerül előtérbe, mintsem az ellenzék közjogi definíciója.<sup>5</sup> Mindez érthető, hiszen az ellenzéknek nincs alaptörvényben lefektetett meghatározása. Az ellenzéki jogok ismertetésekor nemcsak a politológia, hanem az ellenzékkel foglalkozó alkotmányjogi szakirodalom is sokszor megelégszik egy számaránnyal. Például az ellenzék (a képviselők együtödének) kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülészakra össze kell hívni, vagy az ellenzék is jelölést nyújthat be (valójában a képviselők együtöde) a köztársasági elnök személyére. A példák számosak – amelyeknek jó részét ma már nem az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY-határozat, hanem az Országgyűlésről szóló törvény<sup>6</sup> tartalmazza –, ugyanakkor véleményem szerint az ellenzéki jogoknak egy tágabb felfogását tükrözik. Azokat az eszközöket, amelyeket a parlamenti jog kifejezetten az ellenzéknek biztosít, szűkebb értelemben vett ellenzéki jogként határozom meg, vagyis mint a parlamenti kisebbségben maradtak jogát az abszolút többséggel rendelkező kormánypárti frakciókéhoz képest. Az ellenzéki jog tágabb értelemben egyfelől azokat a jogosultságokat jelenti, amelyek az abszolút többséghez képest kevesebb képviselőt (egyharmad, egynegyed stb.) illet-

5 A magyar szakirodalomból az egyik legátfogóbb összefoglaló munkaként SMUK Péter művét említeném meg (SMUK, 2008: i. m.).  
6 Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény.

nek meg, másfelől azokat a döntéseket, amelyeket abszolút többséggel nem, csak minősített többséggel képes a parlament meghozni.

Az egyes ellenzéki jogok vizsgálatakor nem szabad figyelmen kívül hagynunk az előbb említett megkülönböztetést az ellenzéki jogok tágabb, illetve szűkebb értelmezése között. Ennek a distinkciónak ugyanis akkor láthatjuk a gyakorlati jelentőségét, ha a kormánypártok jelentős fölényhez jutnak a törvényhozó hatalomban. A 2010-ben hatalomra került kormány kétharmados többséget szerzett, s ennek következtében például pontosításra szorul az a jól ismert jogirodalmi álláspont, hogy a kétharmados törvények vétőjogot biztosítanak a képviselők egyharmada számára.

## 2. AZ ELLENZÉK A MAGYAR POLITIKATÖRTÉNETBEN

Magyarországon 1989-ig nem létezett valódi ellenzék. Jól tudom, hogy ez egy igen sarkos kijelentés, de én abból indulok ki, hogy egy valódi parlamentáris rendszerben az ellenzéknek elvi lehetősége kell legyen a kormányra kerülésre. Angliában különösen a választójog kiterjesztésével a 19. század második felében megszilárdult a kétpártrendszerű váltógazdálkodás. Egyre inkább láthatóvá vált, hogy az ellenzék hasznos korlátot jelenthet a kormányhoz képest. A kontinensen azonban az uralkodó nevezte ki és mentette fel a kormányt, ezért a parlament egésze állt szemben a monarchának felelős kormánnyal.<sup>7</sup>

Nem volt ez másképpen Magyarországon sem. A magyar parlamentarizmus egyik súlyos fogyatékosága ugyanis a váltógazdálkodás hiánya volt a dualizmusban és a Horthy-rendszerben egyaránt. A kiegyezés politikai törésvonala a pártok között a Birodalomhoz fűződő viszonyban mutatkozott meg. A törésvonal egyik oldalán helyet foglalók úgy vélték, hogy az 1867-es kiegyezéssel hazánk elérte az adott helyzetben elérhető maximumot, így közülük kerültek ki a dualizmus kormánypártjai.<sup>8</sup> Mivel a törésvonal másik oldalán állók lényegében az Ausztriához fűződő viszonyt az 1848-as alapokra kívánták helyezni, kizárták magukat a kormányra kerülés lehetőségéből. Mindezek mellett a korlátozott választójog – amely kizárta az alsóbb rétegeket – és a választási eljárás (például nyílt választás) is megakadályozta a dualizmusban és a Horthy-rendszerben, hogy a kormánnyal szembeni választási győzelemre esély legyen.<sup>9</sup>

A Horthy-kor legerősebb baloldali pártja, az MSZDP 1921. december 22-én lemondott a közalkalmazottak és a vidéki munkásság megszervezéséről – a párt fő fegyveréről, a sztrájkokról. Vállalták, hogy a mezőgazdasági dolgozók körében nem hoznak létre új szervezeteket, felhagynak a kormány ellen folytatott radikális köztársasági propagandával. Ennek fejében a Bethlen-kormány lehetőséget teremtett arra, hogy a párt legálisan működjön a magyar politikai életben, tehát a szociáldemokraták az 1922. évi választásokon már a paktumnak köszönhetően képviselést nyertek a törvényhozásban. A megállapodást Bethlen kívánságára írásba

7 PETRÉTEI József: Ellenzék a parlamentáris demokráciában. In Ádám Antal–Kiss László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. LUKÁCS György Alapítvány Kuratóriuma, Budapest, 1991, 172. p.

8 BOROS Zsuzsanna–SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Korona Kiadó, Budapest, 1999, 18. p.

9 PÉSTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 31. p.

foglalták, a miniszterelnök célja ezzel ugyanis egy esetleges politikai zsarolás volt.<sup>10</sup> Ennek következtében a legnagyobb baloldali pártnak nem lehetett esélye kormányra kerülésre.

A második világháborút követően is az ellenzék–kormány furcsa viszonyáról beszélhetünk. A parlamentarizmus szabályaival ellentétesen ugyanis nem a győztes kiscsapatra alakíthatott kormányt, mivel a kommunisták nem ellenzéki pártként, hanem koalíciós partnerként hatalomra kerültek. Azt, hogy a választási eredménytől függetlenül koalíciós kormányra kell alakulnia, illetve, hogy a kommunistáknak milyen minisztériumokat kell a kezükben tartaniuk, már 1944 decemberében eldöntötték Moszkvában.<sup>11</sup> Az 1947-es „kék cédu-lás” választások után pedig az 1980-as évekig az ellenzéki ellenforradalmi bélyeget kapott, és az egypártrendszerben lehetetlen volt nemhogy a hatalomra kerülésük, hanem tulajdonképpen a legális működésük is.

A Kádár-rendszerben a szamizdatban való publikálás, illegális irodalom előállítása és terjesztése, valamint a nem engedélyezett külföldi publikálás és nyilatkozat jelentette az ellenzéki csoportosulást vett számba a nyolcvanas években. Az egyik a demokratikus ellenzék, amelyet polgári radikálisnak neveztek, illetve a népi-nemzeti kör, amelyet a nemzeti radikális jelzővel illettek.<sup>12</sup> Később ezekből jöttek létre a rendszerváltó pártok.

1989. március 22-én megkezdte tevékenységét az Ellenzéki Kerekasztal (EKA), amely tárgyalásokat folytatott a Magyar Szocialista Munkáspárttal (MSZMP). A „békés átmenetben” és az alkotmányozásban a Nemzeti Kerekasztal formájában 1989. június 13-án megkezdett háromoldalú tárgyalások játszották a döntő szerepet. A tárgyalások megkezdéséről aláírt szerződés tartalmazta, hogy a „*törvényalkotás nem előzheti meg a politikai megállapodásokat*”.<sup>13</sup> A Nemzeti Kerekasztal nem volt alkotmányozó gyűlés, de a Németh-kormány, fejet hajtva a június 10-én született megállapodás előtt, visszavonta a benyújtott rendszerváltó törvényjavaslatokat.<sup>14</sup> A kerekasztal-tárgyalásokon részt vevő felek megállapodtak az alkotmány módosításában és az ún. sarkalatos törvényekben. Lényegében a köztársaság kikiáltásával nyílt meg a lehetősége annak, hogy az ellenzék valódi ellenzékké váljon, és demokratikus választásokon leváltsa a regnáló hatalmat.

10 SIPOS Péter: *Az MSZDP a magyar politikai életben*. In VARGA Lajos (szerk.): *A magyar szociáldemokrácia kézikönyve*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1999, 131. p.

11 BIHARI Mihály: *Magyarország államrendszerének és politikai berendezkedésének a „megtervezése” a II. világháború után*. In IMRE Miklós–LÁM Vanda–MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok LŐRINCZ Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Corvinus Egyetem, Károli Gáspár Református Egyetem, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2006, 53. p.

12 RIPP Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon 1987–1990*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2006, 41–42. p.

13 Megállapodás a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megkezdéséről. In BOZÓKI András (főszerk.)–ELBERT Márta–KÁLMÁR Melinda–RÉVÉSZ Béla–RIPP Erzsébet–RIPP Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás foratókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben 1. kötet*. Magvető, Budapest, 1999, 605. p. A kerekasztal-tárgyalásokon elfogadott javaslatokat a Minisztertanács saját javaslatként terjesztette az Országgyűlés elé, ezeken a Ház csak az a veszéllyel változtathatott, hogy ebben a részében a törvény nem találkozik a parlamenten kívül rekedt politikai erők általi elfogadottsággal (SZALAI Péter: *Rendszerváltás és alkotmánymódosítás – 1990*. In KURTÁN Sándor–SÁNDOR Péter–VASS László [szerk.]: *Magyarország Politikai Évkönyve 1991*. Ökonómia Alapítvány–Economix Rt., Budapest, 1991, 430. p.).

14 KUKORELLI 1995: i. m. 18. p.



A kormánypártiság–ellenzékiiség hagyományos értelmezését újra felülírta némileg az MDF–SZDSZ-megállapodás, azonban ezt követően – és különösen a taxis blokáddal – a legnagyobb ellenzéki párt és a kormány a váltógazdálkodás logikájából eredően a konfrontációt kereste. Az MSZP ellenzéki szerepét az első ciklusban némileg „deformálta”, hogy egyfajta kirekesztés, a „gettósodás” veszélye fenyegette, ezért igyekezett kooperatív jelleget magára öltetni az 1994-es hatalomra kerüléséig.<sup>15</sup>

### 3. AZ ELLENZÉK MEGHATÁROZÁSA

Az ellenzék meghatározásának és csoportosításának gazdag szakirodalmával találkozhatunk. Az ellenzék értelmezésére ugyanis számtalan lehetőség van, mivel máshogyan viszonyul hozzá az alkotmányjog, és máshogyan a politológia. Alkotmányjogi szempontból a parlament egy képviseleti szerv, amelynek döntése mögött a teljes parlament mint közhatalmi szerv áll.<sup>16</sup> Az Országgyűlés tagjait azonban „ellenérdekű felek” alkotják, még akkor is, ha maga a döntés a parlamenttől származik.<sup>17</sup> Alkotmányjogi nézőpontból a képviselői jogok megnevezés a „kedveltebb”, amelyet egyéni és kollektív jogokra oszthatunk. Az ellenzék kifejezés azonban nemcsak politológiai fogalom, mert megtaláljuk az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben, illetve az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 6/1994. (IX. 30.) OGY-határozatban,<sup>18</sup> így közjogi szempontból is szükséges vizsgálni az ellenzék mibenlétét.

Az ellenzék politológiai megközelítésben lehet egyfajta rendszerellenes politikai attitűd, vagyis államellenességet is jelenthet.<sup>19</sup> Ezzel a felfogással szemben az Egyesült Királyságban jól ismert az „öfelsege hű ellenzéke” megnevezés mint a második legnagyobb parlamenti párt hivatalos titulusa. Ennek az ellenzéknek a vezére hivatalosan az ellenzék vezetője, amelynek gyakorlata nem is Angliában, hanem Kanadában alakult ki.<sup>20</sup>

Ami az ellenzékre vonatkozó csoportosítást illeti, ismert Giovanni Sartori hármas tagolása, amely az alkotmányos és felelős, az alkotmányos, de nem felelős, végül a nem alkotmányos és nem felelős ellenzék felosztásán alapul.<sup>21</sup> Anthony King öt modellt állított fel a kormány és a parlament kapcsolatára. Az első modell a legáltalánosabb ellenzéki pozíciót írja le, amelyben a politikai „hódítás”, vagyis a haszonszerzés a célja mind a kormánypártnak, mind pedig az ellenzéknek. Ez lényegében a destruktív ellenzékiiségnek fogható fel. A második modellben King a kormány és parlament relációjában a kormánypártok közötti viszonyra fókuszál nagykoalíció esetén. A következő modellben a parlament és a kormány összefüggéseit a párt belső ellenzékére koncentrálja, vagyis egy olyan modellről van itt szó, amelyben

15 WÉBER Attila: A parlamenti ellenzék. In *Társadalmi Szemle*. 1992/8–9. 81. p.

16 JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 826. p.

17 Uo.

18 Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban a házszabály megnevezést használom.

19 NORTON, Philip: Making Sense of Opposition. In *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 14 (1/2), March 2008, 236. p.

20 Uo. 237. p.

21 SARTORI, Giovanni: Opposition and Control: Problems and Prospects. In *Government and Opposition*. Volume 1, Issue 2, 1966, 149–154. p.

a képviselők egy része nem ért egyet a párt vezetésével. A negyedik párton kívüli ellenzékiiséget jelent, lényegében társadalmi mozgalmakat. Az utolsó modell a konstruktív ellenzék leírására szolgál, amelyben az ellenzék együttműködik a kormánnyal.<sup>22</sup>

Mindezek után szükséges tisztázni azt, hogy mit értünk a magyar közjogban ellenzék alatt. Sem a korábbi alkotmány nem tartalmazta az ellenzék meghatározását, sem pedig az alap-törvény nem rendelkezik arról, hogy mi lenne az ellenzék meghatározása.

Az Országgyűlésről szóló törvényben olvashatunk ellenzéki képviselőről, illetve képviselőcsoportról, de az ellenzékiiség fogalmát ez a törvény sem, ahogyan a házszabály sem határozza meg. Az 1994-es házszabály vitája során központi kérdés volt a kormánypártiság és az ellenzékiiség viszonyrendszere. Az ellenzék szerette volna definiálni ezt a fogalmat oly módon, hogy a házszabály értelmező rendelkezései közé került volna.<sup>23</sup> Minderre azonban nem került sor.

Az ellenzék egy magától értetődő fogalomnak tűnik a magyar politikai rendszerben, amelyet azonban nem definiál a parlamenti jog. Az Alkotmánybíróság a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény kapcsán foglalkozott a kormánypártiság–ellenzékiiség kérdésével. A testület a 22/1999. (VI. 30.) AB-határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kormánypártiság és az ellenzékiiség a médiatörvény rendelkezései alapján csak a parlamentben képvisellel rendelkező pártok viszonyában értelmezhető. Az Országgyűlésen kívüli pártok tehát nem sorolhatóak be sem a kormánypárti, sem pedig az ellenzéki pártok közé. Az AB azt is leszögezte: a kormánypártiság attól függ, hogy a párt részt vesz-e a kormányban, vagy sem. A kormánypártiságot tehát kizárólag formai szempontok alapján közelíti meg az AB, és nem politikai-ideológiai nézőpontból. A határozatban ugyanis az AB kifejtette, nagykoalíció létrejötte esetén elképzelhető, hogy mind a kormánypárt, mind az ellenzék „mellett” olyan frakciók vannak, amelyek a koalíciót alkotó egyik vagy másik párthoz sokkal közelebb állnak, mint a kormányt alkotó pártok egymáshoz.

A Bajnai-kormány megalakulásakor felmerült az ellenzékiiség meghatározásának problémája. Az SZDSZ-frakció tagjai a kormányprogramot támogató nyilatkozatot adtak ki, amelyet a másik két ellenzéki frakció az AB-határozat logikája szerint a kormányzásban való részvétel objektív ismervének minősített.<sup>24</sup> Az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság eseti állásfoglalásában az SZDSZ-t ellenzéki képviselőcsoportként határozta meg, mert nem kötött koalíciós szerződést, ezért nem is vett részt a kormányzásban.<sup>25</sup>

Mikor tudjuk meg azt, hogy egy párt ellenzéki-e, vagy kormánypárti? Elvileg a választási kampány során megismerhetjük a parlamenten belüli és kívüli pártok programjait. A kormányt alkotó partnerek feltehetőleg a következő ciklusban is egy platformon lesznek, és a parlamenten kívüli pártok koalíciós elképzeléseiről is többnyire értesülhetünk. Azonban mindez csak feltételezés, mert nem tudhatjuk, hogy valójában mely pártok hajlandóak egymással kormányra lépni. Az ellenzék és a kormánypárt megkülönböztetése valójában a kor-

22 KING, Anthony: Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany. In *Legislative Studies Quarterly*. 1/1, 1976, 11–34. p.

23 SOLTÉSZ István (szerk.): *Az Országgyűlés*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010, 58. p.

24 SOLTÉSZ 2010: i. m. 59. p.

25 21/2006–2010, AIÜB-Ügyr.

mány megalakulásával válik nyilvánvalóvá. Miután az alaptörvény rendelkezései szerint a kormányprogramról nem szavaz a parlament, a miniszterelnök megválasztásával, illetve a miniszterek kinevezésével válik láthatóvá az ellenzéki oldal.

Annak ellenére, hogy az alaptörvény nem tartalmazza az ellenzék meghatározását, az átmeneti rendelkezéseiben (Ár.) nevesített egy (ellenzéki) politikai pártot. E szerint a „*demokratikus átmenet során jogi elismerést nyert Magyar Szocialista Párt a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódaként, a törvénytelenül felhalmozott vagyon örököséként, a diktatúrában vagy az átmenet során megszerzett illegitim előnyök hasznélvezőjeként, valamint régi és az új pártot összefűző, a pártvezetést is jellemző személyi folytonosság okán osztozik mindazon felelősségben, amellyel az állampárt terhelhető.*”<sup>26</sup> Az alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek célja egyes vélemények szerint az volt, hogy alkotmányossá tegyenek és egyúttal elrejtssenek olyan rendelkezéseket, amelyek nem összeegyeztethetőek a jogállamisággal.<sup>27</sup> Az átmeneti rendelkezések AB általi megsemmisítését<sup>28</sup> követően az alaptörvény negyedik módosításába kerültek át az Ár. egyes rendelkezései. A Magyar Szocialista Pártnak a múlt rendszerrel való felelőssége tárgyában az alaptörvény az alábbiakat mondja ki: „*A demokratikus átmenet során a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódjaként jogi elismerést nyert politikai szervezetek a törvénytelenül felhalmozott vagyon örököséként is osztoznak elődjeik felelősségében.*”<sup>29</sup> Mérsékeltbb tehát ez a megfogalmazás, mint az Ár., de az alaptörvény szövegéből kiindulva úgy tűnhet, hogy a felelősség továbbra is terheli a Magyar Szocialista Pártot.

Álláspontom szerint az egyik ellenzéki párt alkotmányos szintű ellenségge tételéről van itt szó, amelynek következtében egy esetleges kormányváltást követően tulajdonképpen az „alaptörvény szellemével” ellentétes politikai erő kerülne hatalomra.<sup>30</sup> Ezzel valójában kvázi folytatódik az a felfogás, amely az ellenzékiséget jelenti a 19. századi parlamentarizmus kialakulása óta.

Egy demokratikus politikai rendszerben az ellenzék akkor válhat többségge és alakíthat kormányt, ha ellenzéki léte nincs veszélyeztetve, illetve a hatalomra kerülése békés keretek között mehet végbe.<sup>31</sup> Itt szeretném újra hangsúlyozni a fejezet bevezetőjében leírtakat: az ellenzék nélkülözhetetlen szereplő a hatalommegosztásban.

26 Magyarország alaptörvényének átmeneti rendelkezései, 4. pont.

27 RIXER 2012: i. m. 108. p.

28 45/2012. (XII. 29.) AB-határozat, ABH 2013, 2.

29 Alaptörvény U) cikk i) pont.

30 Bár az Ár. általános indokolása igyekszik mindezt elfedni, amikor a következőképpen határozza meg az Ár.-t, illetve annak célját: „*[Az Ár.] tartalmazza a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenet egyes, korábban rendezetlenül maradt kérdéseinek olyan jogállami rendezését, amelynek célja nem a kommunista diktatúra hatalombirtokosaival szembeni megtorló jellegű bosszúállás, hanem a kommunista múlt valóságghú feltárása és a társadalom igazságérzetének biztosítása.*”

31 PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 335. p.

## 4. ELLENZÉKI ÉS KÉPVISELŐI JOGOK

### 4.1. Frakciók

Az ellenzéki jogok tárgyalásakor a frakció, vagyis a képviselőcsoport az egyik legfontosabb intézmény. Ez lényegében az ellenzéki létnek egy kulcsfontosságú szervezeti kerete. A magyar (és a külföldi) parlamenti jog ugyanis az ellenzéki jogok jelentős részét a frakciókhoz „telepíti”. A kifejezést Németországból vettük át, ahol a törvényhozást a képviselőcsoportok meghatározó szerepe miatt a frakciók parlamentjének is szokták hívni.<sup>32</sup>

Az egypártrendszer után 1989 júniusában a házszabály-módosítás<sup>33</sup> tette lehetővé a képviselőcsoportok alakítását. Ebben az időszakban az időközi választásokat követően az MDF és az SZDSZ néhány képviselővel frakciót hozott létre, amely elkülönült az állampárti politikusoktól.<sup>34</sup>

Az ellenzéki képviselőcsoport az ellenzékiség centruma, ennek következtében minden parlamenti pártnak létérdeke, hogy frakciót hozhasson létre. Itt nemcsak a frakcióval járó közjogi „előnyökre” utalok, hanem arra is, hogy a frakció egyfajta presztízst is jelent a párt számára. A frakcióalapítás kapcsán emlékeztet a MIÉP-frakció ügye 1998-ban, amikor a párt bejutott az Országgyűlésbe, de nem rendelkezett a frakcióalakításhoz szükséges létszámmal. A 27/1998. (VI. 16.) AB-határozat eredményeképpen a párt képviselőcsoportot alakíthatott. Ezt a felfogást megerősítette az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB-határozatban is. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a parlament házszabály-alkotási monopóliuma nem korlátlan, ezért az országgyűlési választás eredményeként bejutott képviselők vonatkozásában az olyan pártot tartozó országgyűlési képviselőket, amelynek pártlistája a valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatoknak több mint öt százalékát megkapta, mindenképpen megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga. Független attól, hogy az Országgyűlés a hatékonysági szempontok miatt a képviselőcsoport alakításához magasabb létszámot határozna meg.<sup>35</sup> Így a 2013 februárjában megszűnt LMP-frakció szeptemberben újra képviselőcsoportot alakíthatott, mert az AB-határozat után az Országgyűlés úgy módosította a házszabályt, hogy képviselőcsoportot alkothat az ugyanazon párthoz tartozó legalább három képviselő akkor is, ha mandátumukat ugyanazon önálló országos pártlistáról szereztek.<sup>36</sup>

A 2010–2014-es ciklusban azonban az MSZP szakadása után a Demokratikus Koalíció frakcióalakítása meghiúsult, mert egy 2012-es házszabály-módosítás után képviselőcsoport alakítására csak a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy annak jogutódjához tartozó képviselők jogosultak.<sup>37</sup>

32 NAGY Csongor István–PAPP Imre–SEPSI Tibor (szerk.): *Parlamentek Európában*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003, 35. p.

33 Az Országgyűlés házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY-határozat.

34 SOLTÉSZ 2010: i. m. 55. p.

35 10/2013. (IV. 25.) AB-határozat, ABH 2013, 491.

36 70/2013. (VII. 9.) OGY-határozat. 2. § (2) bek.

37 36/2012. (IV. 19.) OGY-határozat 11. §.

Az Alkotmánybíróság az ezt támadó alkotmányjogi panaszt elutasította, és nem tekintette alaptörvény-ellenesnek az új házszabályi rendelkezést.<sup>38</sup> Az indítványozók szerint a házszabály módosítása sérti a szerzett jogok védelmének elvét, illetve a szabad mandátum és a képviselői egyenjogúság alkotmányos elvéből, valamint a külön is nevesített képviselői frakcióalakítás alkotmányos jogából következően ennek a jognak a korlátozása alkotmányosan kizárólag a parlamenti munka hatékonyságának és az Országgyűlés működésének stabilitása érdekében történhetett volna.<sup>39</sup> Az AB kifejtette, hogy a képviselőcsoportok politikai értelemben ugyan a pártokhoz kötődnek, jogilag azonban nem a pártok, hanem az Országgyűlés szervei. Így a frakcióalakítás szabályait az Országgyűlés maga határozhatja meg. Jelen esetben nincs szó szerzett jogról: az indítványozó országgyűlési képviselők még nem voltak tagjai annak a képviselőcsoportnak, amelynek megalakítási lehetősége elől a házszabálynak a panaszosok által sérelmezett módosítása elzárta az utat.<sup>40</sup> Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlőek: a frakciótag és a nem frakciótag képviselőket is azonos, a képviselői jogállás részének minősülő jogok illetik meg, és úgyszintén azonos kötelezettségek terhelik őket. Mivel tehát ezek a jogok és kötelezettségek a panaszosok vonatkozásában nem különböznek más, frakciótag országgyűlési képviselők jogaitól, ezért a házszabály támadott rendelkezései a panaszosok vonatkozásában nem alaptörvény-ellenesek.<sup>41</sup>

Az alaptörvény a frakció meghatározásakor annak funkcióját az országgyűlési képviselők tevékenységének összehangolásaként határozza meg.<sup>42</sup> Ezenkívül – hasonlóan az alkotmányhoz – az alaptörvény még két helyen említi meg a képviselőcsoportokat. Egyrészt az államfő, mielőtt feloszlata a parlamentet, köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek a véleményét.<sup>43</sup> A másik szabály pedig a Honvédelmi Tanácshoz kötődik, amelynek tagjai között szerepelnek a frakcióvezetők is.<sup>44</sup> Az Abtv. szerint minden frakció legalább egy helyet kap a legalább kilenc-, legfeljebb tizenöt tagú jelölőbizottságban, amely javaslatot tesz az alkotmánybírák személyére. A korábbi szabály az alkotmányban még erősebb jogosítványt biztosított a frakciók számára, mert minden frakcióból egy képviselő került a bizottságba.

A parlamenti jog nemcsak hazánkban, hanem más országokban is fontos szerepet biztosít a frakciók számára, aminek egyaránt vannak előnyei és hátrányai is. A képviselőcsoportok kiszámíthatóbbá teszik a parlamentek munkáját, a frakciófegyelem következtében nem kell „meglepetésekre” számítani a parlament működése során, ezért a jogalkotó ösztönzi létrehozásukat azáltal, hogy olyan fontos jogokat biztosít a számukra, amelyeket kizárólag ők gyakorolhatnak.<sup>45</sup> Mi lenne akkor, ha a frakciókon kívüli képviselők száma adott esetben

38 10/2013. (IV. 25.) AB-határozat, ABH 2013.

39 10/2013. (IV. 25.) AB-határozat, ABH 2013, 488.

40 Uo. 490.

41 Uo. 491.

42 Alaptörvény 5. cikk (4.) bek.

43 Alaptörvény 3. cikk (4) bek.

44 Alaptörvény 49. cikk (1) bek.

45 TÓTH–LEGÉNY 2006: i. m. 140. p.

meghaladná a többi frakció tagjainak számát? Ez persze egy elméleti fejtegetés, hiszen tudjuk jól, hogy a pártok uralják a választásokat, és így frakciójukkal a parlamentet is. Azonban véleményem szerint pártszakadás esetén már komoly problémaként merülhet fel, ha jelentős létszámú „frakción kívüli képviselőcsoport” alakul a parlamentben. A házszabály szerint ugyanis függetlenné válik a képviselő, ha frakciótagsága megszűnik, és hat hónapig nem csatlakozhat képviselőcsoporthoz.<sup>46</sup> Ráadásul a Demokratikus Koalíció példájánál említett szabály értelmében csak a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz tartozó képviselők jogosultak frakciót alapítani. Az ellenzék jelentős része egy ilyen esetben elveszti a „frakcióból eredő” jogait, mindez egyfajta hatalmi vákuumot idézhet elő a politikai rendszerben.

A frakciók tehát központi szerepet töltenek be a parlamentek működésében, és az ellenzéki jogosítványoknak egy jó részét a jogalkotó hozzájuk telepítette, mint például az Országgyűlés tisztségviselői, a házbizottság vagy éppen az állandó bizottságok esetében.

#### 4.2. Felszólalás, beszédeddő

Demokrácia nem létezhet szólásszabadság nélkül. A megválasztott képviselők esetében pedig még inkább szükséges, hogy alkotmányi szinten is védettek legyenek, hiszen a népakaratot fejezik ki. Az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban a 34/2004. (IX. 28.) határozatában kifejtette: „[a] parlamenti szólásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges alkotóeleme... [a] szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, az a terep, ahol az ország sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők. Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül.”<sup>47</sup> A szabályoknak ugyanakkor a hatékony parlamenti munkát is biztosítaniuk kell, ezért egyúttal meg kell akadályozni az obstrukció lehetőségét is.

Ahogy említettem, az ellenzék kifejezést nagyon ritkán használja a parlamenti jog, azonban éppen a napirendhez kapcsolódó felszólalásnál mondja ki a házszabály, hogy a hozzászólások sorrendjét az ülést vezető elnök határozza meg úgy, hogy lehetőség szerint egymás után egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselő kapjon szót, mindig más képviselőcsoportból.

A felszólalás tehát biztosított a napirendi ponthoz való hozzászólás esetén.<sup>48</sup> Rendkívüli ügyekben az ülés első napján az ülésnap kezdetekor a frakcióvezető vagy a képviselőcsoport által felkért tag kaphat szót, legfeljebb öt percben.<sup>49</sup> Rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjainak tárgyalása után bármely képviselő jelentkezhetsz felszólalásra.<sup>50</sup> Az ehhez kapcsolatos észrevétel céljából pedig, aki személyében érintett, kétperces hozzászólásra kérhet szót.<sup>51</sup> A napirendet vagy a tárgyalt napirendi pontot érintően bármelyik képviselő, bármi-

46 46/1994. (IX. 30.) OGY-határozat 14. § (5) bek.

47 12/2006. (IV. 24.) AB-határozat, ABH 2004, 490.

48 Házszabály 50. § (1) bek.

49 Uo. 51. § (1) bek.

50 Uo. 51. § (4) bek.

51 Uo. 51. § (5) bek.

kor, egy percben ügyrendi javaslatot tehet, amelyet két percen indokolhat. Az ügyrendi javaslat elhangzása után képviselőcsoportonként legfeljebb egy képviselő, továbbá az elsőként szólásra jelentkező független képviselő kétperces hozzászólása engedélyezhető.<sup>52</sup>

Az Alkotmánybíróság alkotmánytörténeti és jog-összehasonlító aspektusból is vizsgálta a beszédjog szabályait.<sup>53</sup> A beszédjog korlátozásának három fő típusát különböztette meg: a többszöri felszólalás tilalmát, az egyes beszédek idejének korlátozását és végül a parlamenti vita olyan időpontban való berekesztését, amikor még vannak előre bejelentett felszólalók (klotúr). A határozatban az AB többek közt leszögezte, hogy „a parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása”. A testület felhívta a figyelmet arra, hogy a házszabály nem tartalmazott előírást arra nézve, hogy milyen normatív szempontok figyelembevételével határozható meg a napirendhez kötődő konkrét képviselői felszólalások időtartama.

Legújabban a parlamenti szólásszabadság korlátozásával összefüggésben született döntés a 3206/2013. (XI. 18.) AB-határozat és 3207/2013. (XI. 18.) AB-határozat volt. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a képviselő általi fizikai erőszak alkalmazása az Országgyűlés ülésén, illetve a közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegetés nem tartozik az alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe. A véleménynyilvánítás szabadsága mindig csak az alaptörvény értékrendjén belül értelmezhető.<sup>54</sup>

### 4.3. Tisztségviselők

A parlamenti tisztségviselők megválasztásáról az országgyűlési törvényben találunk rendelkezéseket. A házelnök megválasztását a törvény kissé mintha „álságosan” szabályozná. Ugyanis az elnök személyére a frakcióvezetők tehetnek indítványt, és ha a jelölt elfogadásához nincs meg a szükséges többség a parlamentben, akkor a törvény a legnagyobb frakció számára adja meg az indítványozás jogát.<sup>55</sup> Úgy tűnik, mintha az ellenzéknek meglenne a lehetősége arra, hogy jelöljön erre a tisztségre valakit, azonban végső soron a parlamenti többség képes arra, hogy elnököt válasszon. A házelnöki tisztség ezért a kormánypárt előjoga. Ennek megfelelően a házelnök a legnagyobb kormánypárt képviselői közül kerül ki, s így a politikai többség pozíciójaként fogható fel. Egyes vélemények szerint ez a kötődés gyengíteti a ház kiegyensúlyozott működését.<sup>56</sup>

A jegyzők esetében a törvény már kifejezetten az ellenzéki képviselőcsoport számára adja meg a lehetőséget az egyik jegyzői tisztség betöltésére.

52 Uo. 52. § (1).

53 12/2006. (IV. 24.) AB-határozat.

54 3206/2013. (XI. 18.) AB-határozat, ABH 2013, 1128.

55 Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 6. §.

56 SМUK 2008: i. m. 128. p.

### 4.4. Házbizottság

A házbizottság a házelnök köré szerveződik, és a parlamenti munka koordinálásában és a parlamenti szervekkel való kapcsolattartásban kap meghatározó szerepet.<sup>57</sup> Az Országgyűlés működésével kapcsolatos feladatokat látja el, ami biztosítja a Ház zavartalan működését és a parlamenti munka megtervezését, éppen ezért funkciójából eredően nem az éles politikai konfliktusok helyszíne.<sup>58</sup> A házbizottságban szavazati joggal a képviselőcsoportok vezetői rendelkeznek, és a törvény egyhangú döntést követel meg, de valójában ez nem az „ellenzék intézménye”, hiszen konszenzus hiányában az Országgyűlés, illetve a házelnök dönt.<sup>59</sup> Abból is látható, hogy nem az ellenzék uralja a házbizottság működését, hogy az üléseken tanácskozási joggal a kormány képviselője is részt vesz, és a véleménye döntő fontosságú a napirendi javaslat kialakításakor.<sup>60</sup>

### 4.5. Az állandó bizottságok

Az állandó bizottság többek között a kormányzati munka ellenőrzésében is részt vesz, ezért miniszter, illetve államtitkár nem vehet részt a munkájában. Minden képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy bizottságban részt vegyen. Ennek a rendelkezésnek az előzménye a 27/1998. (VI. 16.) AB-határozat volt. Az Alkotmánybíróság ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert a házszabály nem tartalmazta annak a lehetőségét, hogy a független képviselők tagjai lehessenek állandó, illetve eseti bizottságnak.

A bizottságok a proporcionalitás elve alapján, azaz a frakciók közötti létszámarányoknak megfelelően épülnek fel. Egy állandó bizottságban egy képviselőcsoport létszámarányához képest kaphat több tagsági helyet, de ehhez a jelen lévő képviselők négyötödének szavazata szükséges. Stabil kormánytöbbség esetében tehát a bizottságokban többségben vannak a kormánypártok. Az ellenzéknek a mentelmi bizottság tekintetében nő meg a szerepe, mert ez paritásos alapon épül fel. 2006-ig az állandó bizottságok elnökei általában kormánypártiak voltak, leszámítva például a költségvetési vagy a nemzetbiztonsági bizottságot. A 2010–2014 közötti ciklusban hús bizottságból nyolcban ellenzéki képviselő elnökölhet, ezért mindez az ellenzék mozgásterének bővülését jelenti a bizottsági működést tekintve.

2008 tavaszán az SZDSZ-nek a kormányból való kilépésével az állandó bizottságokban megváltoztak a kormánypárti–ellenzéki arányok. Ennek következtében gyakorivá vált, hogy a többségi véleményt – például az általános vitára való alkalmasságról – az ellenzéki képviselők ismertették a plenáris ülésen, illetve ezekben a bizottságokban már nagyobb volt az esélye az „ellenzéki” indítványok tárgysorozatba vételének, mint a kormánypárti indítványnak.<sup>61</sup>

57 NAGY-PAPP-SEPSI: i. m. 74. p.

58 SOLTÉSZ 2010: i. m. 40. p.

59 Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény. 13. § (6) bek.

60 SOLTÉSZ 2010: i. m. 41. p.

61 SOLTÉSZ 2010: i. m. 46. p.



#### 4.6. Az ellenzék szerepe és lehetőségei a törvényalkotásban

A parlamentáris kormányformából adódóan a törvényhozás a kormánytöbbség kezében van. Ez természetes, hiszen a törvényhozás fő szereplője a kormány, mivel ő rendelkezik legitimitációval és széles szakmai apparátussal is. Az alaptörvény azonban lehetőséget biztosít bármelyik képviselő számára, hogy törvényt kezdeményezzen. Ennek ellenére a parlamenti gyakorlat az, hogy a frakció tudta és beleegyezése nélkül nem nyújtanak be törvényjavaslatot a képviselők.<sup>62</sup> A 2010–2014-es ciklusban ugyanakkor megfigyelhető volt, hogy a kormány a törvényjavaslatainak egy részét képviselői indítványokkal nyújtotta be, ezzel kívánta felgyorsítani a jogalkotás folyamatát. Mindez a törvények szakmai megalapozottságának hiányával és az érdekegyeztetés megkerülésének veszélyével járhat.<sup>63</sup> Sólyom László felhívta a figyelmet arra, hogy a kivételesnek szánt eljárások esetén – mint az egyéni képviselő által kezdeményezett törvény – a szűrő szerepét betöltő garanciális lépések kiesnek.<sup>64</sup> Sólyom szerint ezt az eljárást kivételességével magyarázhatjuk meg, azonban káros, ha a kivétel szinte fő szabállyá válik. Ugyanis megfigyelhető, hogy akár sarkalatos törvényeket, sőt még alkotmánymódosítást is egyéni képviselői indítványként terjesztettek a Ház elé.<sup>65</sup>

Az egyéni törvénykezdeményezési jog esetében a kijelölt bizottság szűrőként szerepel, a módosító javaslatok esetében pedig a részletes vita lezárásánál egyharmados bizottsági támogatás szükséges.<sup>66</sup> A második Orbán-kormány önkorlátozást mutatott ezen a téren, mert míg az 1994–1998 közötti kétharmados kormány idején tizenkilenc állandó bizottságból hatban, addig a 2010–2014-es ciklusban tizenkilencből tizenhét bizottságban volt egyharmados ellenzéki arány.<sup>67</sup>

Az ellenzék nem tudja gyakorolni jogait, sőt még a nyilvános szereplésre sincs lehetősége, ha nem törvény-, hanem rendeletalkotásról van szó. Hazánkban azonban a jogalkotással történő kormányzás a rendszerváltás sajátos történelmi körülményei miatt túlparlamentarizálódott.<sup>68</sup> Ennek oka feltehetőleg abban kereshető, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa jelképessé tette a parlament működését, ezért a rendszerváltás után a kormányzati jogalkotás helyett túlzott hatalmat biztosítottak az Országgyűlésnek. A kormánynak az alaptörvény eredeti jogalkotói hatáskört biztosít, de a jogforrási hierarchia elvéből következik, hogy az egyszer már törvényben szabályozott viszonyokat később is csak a parlament módosíthatja, mindaddig, amíg az Országgyűlés nem helyezi hatályon kívül a törvényt.<sup>69</sup> Ezzel szemben a francia alkotmány a parlamenttel szemben lehetőséget biztosít arra, hogy a kormány programjának végrehajtása érdekében parlamenti felhatalmazást kérjen

62 SMUK 2008: i. m. 155. p.

63 PETRÉTEI József: A kétharmados parlamenti többség hatása a törvényhozásra. In Jog – Állam – Politika. 2011. Különszám, 10. p.

64 Ugyan az alaptörvény a képviselőknek is biztosítja a törvénykezdeményezési jogot, de ha nem rendeltetésszerű ennek a használata, mert valójában a kormány áll mögötte, akkor véleményem szerint is aggályos ez az eljárás.

65 SÓLYOM László: Az alkotmányosság esélyei. In HVG. 2012. január 4. 20–25. p.

66 Vagy a frakcióvezető által kért módosítóról szavaznak. Hárszabály 106. § (1) bek c) pont.

67 SMUK Péter: Egy kétharmados kormány ellenzékének jogai. In Jog – Állam – Politika. 2011. Különszám. 22. p.

68 KUKORELLI 1995: i. m. 146. p.

69 KUKORELLI 2007: i. m. 90. p.

meghatározott időtartamra „törvényerejű rendeletek” elfogadására.<sup>70</sup> A legemlékezetesebb eset ezzel kapcsolatosan 1967-ben történt, amikor Georges Pompidou a szerény többsége miatt felhatalmazást kért a parlamenttől, hogy el tudja fogadtatni a szükséges reformokat.<sup>71</sup>

Az ellenzék jogalkotóvá léphet elő, amikor minősített többséghez kötött törvényekről van szó. A 2010-ben hatalomra került többség vezette be a sarkalatos törvény kategóriáját, amely a kétharmados törvényeket „váltotta fel”. A sarkalatos törvényeknél megkerülhetetlen az ellenzék, ha a kormánynak nincs meg a szükséges minősített többsége. A kétharmados kormánytöbbség azonban azzal jár, hogy semmilyen kérdésben, így az alkotmánymódosítás vagy a sarkalatos törvények esetében sem kell a kormányoldalnak kompromisszumot kötnie, az ellenzéki álláspontot teljes mértékben figyelmen kívül hagyhatja.<sup>72</sup> Smuk Péter úgy fogalmaz, hogy amennyiben egy kormánynak fegyelmezett kétharmada van, akkor ez olyan, mint ha nem létezne kétharmados szabály a magyar jogrendszerben.<sup>73</sup>

#### 4.7. A kormány felelősségre vonása

A kormány felelősségének kérdése is az ellenzéki, illetve képviselői jogokhoz kötődhet. Azért kerül sor tárgyalásukra külön pontban, mert elsősorban olyan intézmények, amelyek leggyakrabban kifejezetten a parlamenti többséggel szemben irányulnak, vagyis a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátjának tekinthetők.

Fontos azonban körüljárni a felelősség, felelősségre vonás jelentését is. A felelősség az alább tárgyalt kontextusban lehet jogi és politikai felelősség egyaránt. A politikai felelősség nem a jog terepére, így a politikai felelősségre vonást éppen ezért nem is kell indokolni. A politikai felelősség a kormány és a parlament kapcsolatában azt jelenti, hogy megbukik a kormány, ha a parlamenti többség nem támogatja. A jogi felelősség ezzel szemben konkrét jogszabályok megsértése esetén merül fel, amely bizonyítást és indokolást igényel. A politikai és a jogi felelősség között azonban összefüggés van. A kormány, illetve a miniszterek jogi felelősségének felmerülése ugyanis elvezethet akár a politikai felelősségükhöz, vagyis a miniszter felmentéséhez vagy a miniszterelnök leváltásához.<sup>74</sup>

#### 4.8. Interpelláció, kérdés, azonnali kérdés

Az alaptörvény a képviselők számára lehetővé teszi, hogy interpellációt és kérdést intézzenek a kormányhoz, illetve annak tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az alkotmány a legfőbb ügyész interpellálhatóságát is lehetővé tette, a hatályos szabály szerint azonban már csak kérdés intézhető hozzá. Vannak olyan országok, ahol csak meghatározott számú képviselő élhet az interpellációs joggal (például Finnország, Lettország, Szlovénia,

70 Az 1958. évi október 4-i Alkotmány 38. cikk.

71 ÁDÁM Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. Corvina Kiadó, Budapest, 2006, 114. p.

72 SÓLYOM László: Az alkotmányozás ösztönzése. In HVG. 2010. október 23., 27. p.

73 SMUK 2011: i. m. 21. p.

74 A miniszteri felelősségről lásd CSERNY Ákos: A miniszteri felelősség. Complex Kiadó, Budapest, 2011.



Horvátország). Hazánkban bármelyik képviselő jogosult erre, s ebből az következik, hogy a kormánypártok képviselői is. Magától értetődően ellenzéki fegyvernek szokták minősíteni az interpellációt, és igaz, hogy leggyakrabban ők élnek vele, de semmi nem gátolja meg a kormánypártokat, hogy maguk is kérdőre vonják miniszterüket, ezzel a figyelemeltereléssel, időhúzással mintegy korlátozva az ellenzéki jogokat.<sup>75</sup>

Az interpelláció a felelősséget tekintve, tudjuk jól, komolyabb fegyver, mint a kérdés, hiszen amennyiben a képviselő nem fogadja el a választ, akkor az Országgyűlésnek szavaznia kell. Elutasítás esetén kellemetlen helyzetbe kerül a miniszter, és az országgyűlési törvény szerint az interpellációt a feladatkörrel rendelkező országgyűlési bizottságnak kell kiadni. Azonban ez nem érinti a miniszter bársonyszékét, hiszen hazánkban miniszterrel szemben nincs bizalmatlansági indítvány. Az Antall-kormány idején például a privatizációért felelős miniszter választát nem fogadta el a parlament, de a miniszterelnök nem látta szükségesnek az érintett felmentését, a politikai konzekvencia levonását.<sup>76</sup> Ezzel szemben vannak olyan példák is, amikor a parlamenti bizalomvesztés a miniszter megbízatásának megszűnését vonhatja maga után, persze csak közvetett módon. 1996-ban Dunai Imre, illetve Suchman Tamás esetében a kormányfő úgy látta jónak, ha az államfőhöz fordul a felmentés érdekében.<sup>77</sup>

Az angol Question Time mintájára a házszabály 1991-ben vezette be az azonnali kérdések és válaszok óráját, amelynek sajátossága abban van, hogy nem kell előre írásban benyújtani, ezért csak az elhangzaskor derül ki annak tartalma.<sup>78</sup>

Összességében ezekről az eszközökről elmondható, hogy az ellenzéki frakciók a nagyobb figyelem és hatás elérése érdekében nemritkán megtervezik és egymással is egyeztetik az ülésen elhangzó interpellációkat, kérdéseket, illetve azonnali kérdéseket.<sup>79</sup>

#### 4.9. Vizsgálóbizottságok

A vizsgálóbizottság eredeti rendeltetése egy konkrét ügyben a tények feltárása, a kormány ellenőrzése és felelősségre vonása, éppen ezért magától értetődőnek tűnik, hogy az ellenzék fegyvere. A helyzet azonban jóval árnyaltabb ennél, mert naivitás lenne azt feltételezni, hogy a vizsgálóbizottságok az igazságot tárják fel, a kormányt leplezik le. Ugyan formálisan ez a céljuk, de sokszor a politikai ellenfél lejáratására szolgálnak, így akár megalakulhatnak az ellenzék felelősségre vonása céljából. A parlamenti kormányzati rendszer logikájából adódóan, illetve a frakciófegyelem következtében hazánkban a vizsgálóbizottságokban a kormányoldal védi saját érdekeit, ahogyan a parlamenti többség sem fordul szembe saját kormányával. A bizottság azonban komoly ellenzéki fegyverként is működhet, amire jó példa Ausztria, Németország,

75 SMUK 2008: i. m. 177. p.

76 MÜLLER 2010: i. m.

77 CSERNY ÁKOS: *A miniszteri felelősség*. Complex Kiadó, Budapest, 2011, 147. p.

78 Nem gondolhatta a kormányfő, hogy a Miért eteti Ön kutyaedellel az ország népét? című kérdés a konzervekre vonatkozó minőségi szabályokra vonatkozott. In SOLTÉSZ 2010: i. m. 146. p.

79 SOLTÉSZ 2010: i. m. 147. p.

ahol a vizsgálat eredményeképpen több miniszter is lemondott, 2002-ben pedig a lefolytatott vizsgálat az egész holland kormány lemondását vonta maga után.<sup>80</sup>

A vizsgálóbizottságok vonatkozásában két kardinális kérdés merül fel. Az egyik a testület felállításának kezdeményezése, a másik pedig annak összetétele. A bizottság megalakulásának kezdeményezése hazánkban kisebbségi indítványra történhet. A kisebbségi kezdeményezés alkotmánytörténeti háttere Max Weber nevéhez fűződik. Weber szerint a vizsgálóbizottsággal a kisebbség önállóan élhet információs jogával, így a parlamenti kisebbséget egyenlő féllé teszi a többséggel szemben.<sup>81</sup> A weimari alkotmányban Weber javaslatára éppen ezért a képviselők együtöde indítványozhatta a vizsgálóbizottság felállítását. Bár a bonni alaptörvény ezt a negatív tapasztalatok miatt egynegyedre emelte, de továbbra is kitarított a kisebbségi indítvány szükségessége mellett.<sup>82</sup>

A kisebbségi indítvány azonban önmagában nem garantálja azt, hogy a bizottság ténylegesen létre is jön. Hazánkban az Országgyűlésről szóló törvény előírja ugyan, hogy a vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselőknek legalább együtöde indítványozza, azonban sok esetben az erre irányuló javaslatot nem tűzték napirendre, nem választották meg a bizottság elnökét, tagjait.<sup>83</sup> Az első Orbán-kormány idején egyetlen vizsgálóbizottság sem alakult meg, amelyet az ellenzék kezdeményezett. A 2002-ben felálló kormány a vizsgálóbizottságok tekintetében ígéretéhez híven minden ellenzéki kezdeményezésnek eleget tett. Azonban párosan hozták létre a bizottságokat, s ennek politikai oka abban kereshető, hogy a közvélemény figyelmét és érdeklődését meg kívánták osztani.<sup>84</sup> Portugáliában is problémaként merült fel, hogy hiába indítványozhatta a képviselők együtöde a bizottság felállítását, nem voltak eljárási szabályok, amelyek mindezt biztosították volna. Éppen ezért 2007 óta a kisebbségi szándék érvényre juttatása érdekében a parlamenti többség hozzájárulására nincs szükség.<sup>85</sup> Görögország alkotmányában például a képviselők együtödének indítványára, a képviselők kétötödének többségi szavazatával kell létrehozni vizsgálóbizottságot.<sup>86</sup> Hazánkban a 2014-es parlamenti ciklustól kezdve a vizsgálóbizottság létrehozására vonatkozó „kötelező” indítvány helyét átveszi a „fakultatív” indítvány. Ennek értelmében a képviselők együtöde csak javasolhatja a vizsgálat megindítását, de arról a kormánytöbbség dönthet.<sup>87</sup>

A vizsgálóbizottság megnevezésének és a vizsgálat tárgyának tekintetében továbbra sincs lehetőség módosító indítványt benyújtani. Ennek az indoka az, hogy az ellenzék megvédje

80 SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok – Szabályozás és gyakorlat Magyarországon és külföldön*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2011, 37. p.

81 Uo. 110. p.

82 Uo. 110. p.

83 SOLTÉSZ 2010: i. m. 48. p.

84 SMUK Péter: *A fegyelmezett parlament*. In Kukorelli István–Smuk Péter: *A magyar Országgyűlés 1990–2010*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010, 77. p.

85 SZABÓ 2011: i. m. 118. p.

86 Görögország alkotmánya 68. cikk (1) bek.

87 SZABÓ Zsolt: *A vizsgálóbizottságok új szabályozása*. In RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012, 328–329. p.

attól, hogy a parlamenti többség neki tetsző módon a saját képére formálja a bizottságot, és így kiüresítse annak eredeti célját.<sup>88</sup>

Ami a bizottság összetételét illeti, arról elmondható, hogy általában követi a parlamenti többséget. Ellenzéki többség sehol nem működik, hiszen ez azt jelentené, hogy a kormány kiszolgáltatottá válik. Az országgyűlési törvény az alaptörvény hatalommegosztásra vonatkozó elvére hivatkozik a vizsgálóbizottság megalakításának tekintetében, és paritásos bizottságként jelöli azt meg. Ez jóformán csak hazánkra jellemző, és hátránya, hogy a szavazategyenlőség miatt döntésképtelenségre van ítélve.<sup>89</sup> A vizsgálóbizottságok elnökét az európai gyakorlat szerint az ellenzék adja, vagy legalább társelnökként kap vezető szerepet az ellenzék.

#### 4.10. Politikai vita

1990 óta létező intézmény a politikai vita, amely kötetlenebb módon teszi lehetővé valamilyen jelentős kérdésben a vitát. Ellenzéki eszköznek tekinthető, mert a kormányt arra készíti, hogy ismertesse az adott kérdésben követett kormánypolitikát, számot adjon a megtett intézkedésekről, amelyeket ezután az ellenzék támadás alá vehet.<sup>90</sup> A képviselők egyötöde kezdeményezheti a vitát, de erre a kormány is jogosult, legfőképpen számára előnyös vagy kevésbé kényelmetlen témában. A politikai vita kedvelt eszköz volt az ellenzék kezében, majd 2006 óta úgy tűnik, háttérbe szorult ez az intézmény.

#### 4.11. Konstruktív bizalmatlansági indítvány, bizalmi szavazás

A parlamentáris kormányformából eredően amennyiben a kormány elveszti a képviselők többségének támogatását, megbukik. Az 1989. évi VIII. törvény intézményesítette a „destruktív”<sup>91</sup> bizalmatlansági indítványt, amelyet a miniszterekkel szemben is be lehetett nyújtani. Ezt váltotta fel az MDF–SZDSZ-megállapodás alapján a konstruktív bizalmatlansági indítvány, amelyet aztán az alaptörvény is megtartott. Ha a parlamenti ellenzék jogosítványairól beszélünk, akkor felmerül: már az előző intézményeknél is kérdés volt, hogy ellenzéki vagy képviselői jogokról van-e szó egyáltalán. Különösen elgondolkodtató, hogy vajon ellenzéki eszközként tekinthetünk-e a bizalmatlansági indítványra. Az indítvány felletti szavazásról ugyan abszolút többség kell, de már az országgyűlési képviselők egyötöde jogosult annak benyújtására. Így van ez más országokban is, mert például Bulgáriában, Szlovákiában és Svédországban is a képviselők egyötöde jogosult erre, de Szlovéniában elegendő tíz képviselő.<sup>92</sup> Ennek a kisebb képviselői létszámnak a logikáját abban ragadhat-

juk meg, hogy a kormánytöbbség felbomlása történik meg, tehát az adott szituációban éppen átalakul ez a többség.<sup>93</sup>

Ez idáig egyetlen alkalommal került sor a konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazására Magyarországon, 2009. április 14-én. A szakirodalom kritikával illette a konstruktív bizalmatlansági indítvány gyakorlati alkalmazását, arra hivatkozva, hogy eredeti céljától eltérően nem a politikai felelősség érvényesítésére, hanem a miniszterelnök személyének cseréjére használta fel azt a kormánytöbbség.<sup>94</sup> Herbert Küpper „nem valódi” bizalmatlansági indítványnak nevezi ezt az eljárást, mert a régi miniszterelnök még rendelkezik a parlament bizalmával, egyúttal Küpper rámutat, hogy Németországban is előfordult hasonló eset.<sup>95</sup> Ilyenképpen vélekedik Sólyom László is, aki szerint a konstruktív bizalmatlansági indítvány azt mutatja meg, hogy az ellenzék kormányzóképes, azonban ha változatlan parlamenti erőviszonyok mellett alkalmazzák, nem rendeltetésszerű a használata.<sup>96</sup> Cserny Ákos nem kormánypárti eszköznek nevezi a konstruktív bizalmatlansági indítványt, amelyet álláspontja szerint 2009 áprilisában eredeti céljától eltérően alkalmaztak.<sup>97</sup> Hasonlóan látja Müller György is, aki szerint a kormányoldal eredeti rendeltetésével ellentétesen használta fel ezt az intézményt.<sup>98</sup>

Vélhetően valóban nem az volt az intézmény eredeti rendeltetése, véleményem szerint azonban elnevezéséből adódóan a konstruktív bizalmatlansági indítvány kettős funkciót takar. Egyfelől kétségtelenül bizalmi kérdést vet fel, másfelől azonban nem destruktív, hanem éppen ellenkezőleg, jelentését tekintve építő, haladást szolgáló, pozitív jellegű. A nyugatnémet miniszterelnök konkrétan „pozitív bizalmatlansági” indítványnak nevezte az intézményt az alkotmánytervezetről 1948. augusztus 10–13. között tartott szakértői tanácskozáson.<sup>99</sup> A konstruktív bizalmatlansági indítvány logikáját – tudjuk jól – abban ragadhatjuk meg, hogy könnyű megegyezni abban, ki ne legyen kormányfő, de nehéz megállapodni, ki legyen helyette. Gyurcsány Ferenc politikai értelemben saját magával szemben „indította” meg a procedúrát, de a konstruktív bizalmatlansági indítvány egyik funkciójának megfelelően, vagyis annak érdekében, hogy megmaradjanak a stabil kormányzás feltételei. Ez a stabil kormányzás a miniszterelnök személyének cseréjével éppen úgy valósulhatott meg, hogy a parlamenti többség nem adott lehetőséget a 2006-ban létrejött kormányzati többség szétzilálódására. Vagyis az indítvány bizonyos nézőpontból, az építő jellegét tekintve rendeltetésének megfelelően töltötte be a funkcióját.

Meglátásom szerint „valódi” konstruktív bizalmatlansági indítványra akkor kerülhetne sor, azaz ellenzéki fegyverként akkor működne az intézmény, ha a centrumban létezne olyan

88 SZABÓ 2012: i. m. 334. p.

89 SZABÓ 2011: i. m. 41. p.

90 SOLTÉSZ 2010: i. m. 143. p.

91 A destruktivitás kifejezés a parlamenti jogban más megközelítésben az Országgyűlés önfelosztásaként is értelmezhető.

92 NAGY–PAPP–SEPSI: i. m. 310. p.

93 SMUK 2008: i. m. 149. p.

94 L. erről többek között: CSERNY 2011: i. m. 146. p., KÜPPER, Herbert: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: Legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása?* In KOCSIS Miklós–ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. PAMA Könyvek, Pécs, 009, 490. p.

95 KÜPPER 2009: i. m. 490. p.

96 SÓLYOM László: *Jogállami kormánybuktatás*. In *HVG*. 2004. szeptember 4., 63. p.

97 CSERNY 2011: i. m. 146. p.

98 MÜLLER György: *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról*. In *Közjogi Szemle*. 2011/2. 31. p.

99 TRÓCSÁNYI–SCHANDA: i. m. 279. p.

politikai párt, amelyik a baloldali és a jobboldali pártokkal egyaránt kormányzóképes lenne. Ezek elsősorban a liberális pártok lehetnének, azonban az SZDSZ az 1994-es koalícióval és azt követően is egyértelműen a baloldalra pozicionálta magát, és azóta sem látható egyelőre centrum a politikai palettán. Németországban is mind 1972-ben, mind tíz évvel később a liberális pártot próbálták rábírní az „átállásra”, s ez 1982-ben sikerült is.

A bizalmi szavazás abban különbözik a bizalmatlansági indítványtól, hogy ezt a miniszterelnök saját magával szemben kezdeményezi. Az alkotmány is szabályozta az intézményt, de más jogkövetkezéssel. Az alkotmány ugyanis úgy fogalmazott, hogy amennyiben az Országgyűlés többsége nem szavaz bizalmat a kormánynak, akkor az köteles lemondani. Lényegében tehát a kormány nem automatikusan szüntette meg megbízatását, hanem szükség volt egy közbenső aktusra, nevezetesen a kormány lemondására is. Az alaptörvény már *expressis verbis* kimondja, hogy megszűnik a kormány megbízatása, ha az Országgyűlés kifejezi a bizalmatlanságát.

A bizalmi szavazás összekapcsolható a kormány által benyújtott előterjesztéssel, amely feletti szavazás egyben bizalmi szavazást jelent. Szeretném hangsúlyozni, hogy a bizalmi szavazást nem tekinthetjük ellenzéki fegyvernek, hiszen azt a kisebbség nem kezdeményezheti. Érdekes helyzet alakul ki azonban, ha sarkalatos törvényhez kapcsolják a bizalmi kérdést. Ebben az esetben egyfajta „alkotmányos öngyilkosság”, ha a miniszterelnök sarkalatos törvényhez kapcsolja a kormány feletti bizalmi szavazást. Az alaptörvény rendelkezéseiből impliciten következik, hogy amennyiben sarkalatos törvényjavaslatához társítják a bizalmi szavazást, és nem kapja meg a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatát, akkor ez a kormány megbízatásának a megszűnését vonja maga után.<sup>100</sup> Ez utóbbi esetben viszont hozzátenném, hogy amennyiben nem kétharmados kormányról van szó, ellenzéki eszközzé válik egy ilyen bizalmi szavazás.

## 5. ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Az ellenzék és az ellenzéki jogoknak a közjogi szempontú meghatározása álláspontom szerint nehézségekbe ütközik. Az Alkotmánybíróság halovány kísérletén kívül – mint láthattuk – az ellenzéknek nincs jogi normában rögzített definíciója. Ennek a hiányát véleményem szerint különösen a 2010-ben hatalomra került kétharmados kormány ellenzékének jogainál figyelhetjük meg.

Az ellenzéki jogok katalógusát a politikusok és a szakirodalom is lényegében matematikai alapú szempontból határozza meg. Ennek lényege, hogy a parlamenti többséghez képest a kisebbség számára rögzített jogositvány ellenzéki jognak tekinthető. Ez lehet például a képviselők egyötöde, ötven vagy éppen tíz képviselő.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány gyakorlati alkalmazásából azt láthatjuk, hogy ellenzéki jogként való aposztrofálása vitatható, annak ellenére, hogy a képviselők egyötödének indítványához kapcsolódik.

<sup>100</sup> CSERNY 2011: i. m. 145. p.

A számarányokat tekintve pedig felmerül egy újabb probléma. Az alkotmány ötven képviselő számára tette lehetővé az államfő jelölését. Mint tudjuk, Sólyom László esetében az ellenzék nemcsak élt a jelölés jogával, hanem képes volt elfogadtatni a parlamenttel. Az államfő megválasztásának új szabálya értelmében a képviselők egyötödének támogatására van szükség a köztársasági elnök jelöléséhez. A 2014-es parlamenti ciklustól az ellenzék számára a jelölés megnehezül, mert az egyötöd ugyan a 386 fős létszámú parlamenthez képest immáron nem ötven, hanem csak negyven képviselőt jelent, de ha ezt a 199 fős parlamenthez viszonyítjuk, akkor az ellenzék megosztottsága esetén a jelölés lehetősége is komoly akadályt jelenthet.

Ami az ellenzék jogainak helyzetét illeti a 2010–2014-es ciklusban, a parlamenti többségnek egyaránt voltak az ellenzéki jogokat korlátozó és, voltak önkorlátozó döntései is. Az alkotmánybírák jelölését tekintve az ellenzék nehezebb, míg a bizottsági helyek tekintetében kedvezőbb helyzetbe került.

Az alkotmányos monarchiában a parlament ellenőrző funkciója a végrehajtó hatalom, vagyis a kormány felett ténylegesen megvalósulhatott, függetlenül a kormánypártiság-ellenzékiség-hovatartozástól. A parlamentáris kormányforma esetében azonban a parlamenti szavazógép kiüresíti ezt az ellenőrző funkciót. Trócsányi László arra hívja fel a figyelmet, hogy a mindenkori kormánypárti képviselők politikai támadásnak ítélik meg, és indulatból leszavazzák az ellenzéki képviselőket, pedig az ellenőrzés a kormánypárti és az ellenzéki pártok közös érdeke kellene hogy legyen, hiszen a kormánypártiakból később ellenzékiek lesznek, és fordítva.<sup>101</sup>

Szót kell ejtenem az ellenzék definiálásának problematikájáról is. Meglátásom szerint az ellenzéki jogok meghatározásának nehézségét úgy küzdhetjük le, ha duális megközelítést alkalmazunk az ellenzék meghatározásakor. Jómagam szűkebb értelemben vett ellenzéki jogként határozom meg azokat az eszközöket, amelyeket a magyar közjog kifejezetten az ellenzéknek biztosít. Tágabb értelemben pedig egyrészt azokat a jogosultságokat jelenti, amelyek az abszolút többséghez képest kevesebb képviselőt (egyötöd, ötven, tíz stb.) illetnek meg, másrészt azokat a döntéseket, amelyeket minősített többséggel, vagyis kizárólag az ellenzékkel való együttdöntéssel képes a parlament meghozni.

Ez utóbbiaknak egy része a minősített többséghez kötött döntéseket jelenti (például egyes közjogi méltóságok megválasztása), egy másik része pedig a kétharmados többséghez kötött törvények. A szakirodalom egyenesen ellenzéki vétójogként közelítette meg 2010-ig a kétharmados döntéshozatalt. A minősített többséghez kötött törvények és más döntések azonban az ellenzéki jogok fogalmának tágabb megközelítéséhez tartoznak. A kétharmados kormány esetében ennek ellenzéki eszközként való meghatározása ugyanis átértékelődött. Smuk Péter tanulmányában úgy fogalmaz, hogy az alkotmányozó nyilvánvalóan számolhatott azzal az esettel, hogy nemcsak nagykoalíció, hanem egy politikai oldal is képes lehet a választásokon ekkora többséget szerezni.<sup>102</sup> Álláspontom szerint a kerekasztal-tárgyalásokon a kétharmados többséghez kötött döntések katalógusának megállapításakor a szemben álló felek nem számoltak azzal, hogy valamelyikük minősített többséget képes szerezni.

<sup>101</sup> TRÓCSÁNYI 1998: i. m. 366. p.

<sup>102</sup> SMUK 2011: i. m. 18. p.

Éppen ezért a mindenkori hatalommal szemben az ellenzék legfontosabb biztosítékának tekintették a minősített többséghez kötött törvényeket. Az Alkotmánybíróság az alkotmányerejű törvények kapcsán leszögezte: a kétharmadoság azt a célt szolgálja, hogy a képviselők között nagymértékű egyetértés szülessen.<sup>103</sup> Itt ugyan még kifejezetten nem a kormánypárt és az ellenzék konszenzusról beszélt az AB, de egy másik határozatában a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztásánál a minősített többségnek már egyértelműen egyfajta politikai semlegesítő funkciót tulajdonított. Az alkotmány „a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát írja elő. Ezzel semlegesíti az Alkotmány a kormánypárti politikai meghatározottságot, amelyet általában az egyszerű többségi szavazat jelent...”.<sup>104</sup>

Álláspontom szerint a kétharmadoság követelménye nem az ellenzéknek biztosít garanciát, hanem abból a feltételezésből indul ki, hogy *valószínűleg* a kormányzati oldal nem éri el ezt a többséget az Országgyűlésben, „vétójogot” garantálva az ellenzék számára. Meggyőződésem szerint a kerekasztal-tárgyalásokon kialakult kétharmadoság gondolata tehát elhibázott megoldás volt, mivel más módon kellett volna biztosítani a konszenzus kényszerét az ellentétes politikai oldalak között. A szavazati arány semmiféle védelmet nem jelent a kisebbségben maradtak számára, ha a győztesek a kétharmados többséget eléri. Ilyenkor a „*vae victistól*” semmi nem menti meg az ellenzéket. Ennek ékes bizonyítékát láthatjuk a 2010–2014-es ciklusban. Szerencsésebb lett volna már a kerekasztal-tárgyalásokon egy egészen más konstrukciót kialakítani. A kétharmados többséghez kötött törvények helyett – jóval kevesebb tárgykörben – az ellenzéknek kellett volna valamilyen tényleges jogot biztosítani a törvényhozásban. Mindez azonban nem könnyű feladat, mert látható, hogy relatív az ellenzék fogalma.

103 5/1990. (IV. 9.) AB-határozat, ABH 1990, 32.

104 38/1993. (VI. 11.) AB-határozat, ABH 1993, 256, 263.