



SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM
MULTIDISZCIPLINÁRIS TÁRSADALOMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

SMUK PÉTER:

ELLENZÉKI JOGOK A PARLAMENTI JOGBAN

– doktori értekezés –

KONZULENS:

DR. KUKORELLI ISTVÁN CSc., EGYETEMI TANÁR

GYŐR

2007

TARTALOM		2
BEVEZETÉS		6
ELSŐ RÉSZ	A többségi elv és az ellenzék fogalma	15
	<i>I. A többségi elv és korlátai</i>	15
	1. A többségi elv igazolása és kritikái	15
	<i>a) Közösségi döntések elmélete</i>	
	<i>b) Rousseau</i>	
	<i>c) R. A. Dahl</i>	
	<i>d) További kritikák</i>	
	2. Többségi elv és többségi zsarnokság	21
	<i>a) Alkotmányos kontextus</i>	
	<i>b) Választási kontextus</i>	
	<i>c) Társadalmi kontextus</i>	
	3. Többségi és konszenzusos demokráciák	31
	<i>II. Az ellenzék fogalma és funkciói</i>	33
	1. Az ellenzék politikatudományi fogalma és tipológiája	33
	2. Az ellenzék normativista fogalma	37
	3. A parlamenten belüli és a parlamenten kívüli ellenzék	40
	4. Az ellenzék szervezettsége	42
	5. Az ellenzék funkciói	43
	6. Összegzés. Kísérlet az ellenzék és az ellenzéki jogok meghatározására	47
	<i>III. A politikai pluralizmus garanciái</i>	52
	1. A pártalapítás szabadságának külső oldala	54
	A) A pártok meghatározása, funkcióik	54
	B) A normatív keretek	56
	<i>a) Esélyegyenlőség</i>	
	<i>b) Tiltott célok és eszközök</i>	
	<i>c) Összeférhetetlenségi szabályok</i>	
	<i>d) Állami finanszírozás</i>	
	2. A pártjog belső oldala	63
	3. A politikai küzdelmet és a pluralizmust érintő kihívások	67

MÁSODIK RÉSZ	A hatékony és a demokratikus működést szolgáló intézmények a parlamenti jogban	70
I.	<i>A parlamenti jog fogalma és határai</i>	72
II.	<i>A hatékonyságot szolgáló intézmények</i>	78
III.	<i>A képviselőcsoportok és a frakciófegyelem</i>	84
	1. Jogi és politikai normák: elméleti alapvetés	84
	<i>a) Frakciók a parlamenti jog és a politikai normák határán</i>	
	<i>b) Frakciófegyelem versus szabad mandátum</i>	
	2. A pártok alapszabályai	90
	3. A frakciószabályzatok	92
	<i>a) A frakció tagsága.</i>	
	<i>b) A frakció szervezete.</i>	
	4. A koalíciós megállapodások	99
	5. Összegző megállapítások	102
HARMADIK RÉSZ	Ellenzéki jogok a parlamenti jogban	104
I.	<i>A parlament működésével kapcsolatos ellenzéki jogok</i>	105
	1. Az alakuló ülés szervezeti döntései	105
	<i>a) Az alakuló ülés jelentősége. A szervezeti döntések elvei.</i>	
	<i>b) Frakciók megalakulása és működése</i>	
	<i>c) A bizottsági rendszer kérdései. A Házbizottság.</i>	
	<i>d) A parlament elnöksége</i>	
	2. A képviselői jogállás	115
	3. A minősített többség kérdésköre	119
	<i>a) Törvények minősített többséggel</i>	
	<i>b) Tisztségviselők megválasztása</i>	
	4. A házszabályok megsértése esetén elérhető jogorvoslati lehetőségek	125
	5. Az Országgyűlés működésével kapcsolatos egyéb szabályok	127
II.	<i>Az ellenzék direkt politikai funkcióit támogató jogok</i>	128
	1. A parlamenti beszédjog szabályai	128
	2. A napirend meghatározása	133
	3. A politikai viták mint a parlamenti ellenőrzés generális intézményei	135
	<i>a) A bizalom</i>	
	<i>b) Költségvetés-zárszámadás</i>	
	<i>c) A politikai vita</i>	
	<i>d) Napirenden kívüli felszólalás</i>	

III.	<i>Ellenzéki jogok a törvényalkotási eljárásban</i>	140
1.	A törvénykezdeményezés joga	141
2.	A plénum nyilvánossága (és a delegált törvényhozás)	142
3.	A módosítási jog	146
4.	A törvényhozási eljáráson túli intézmények	148
	<i>a) Az alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése</i>	
	<i>b) Népszavazás kezdeményezése</i>	
	<i>c) A második kamarák szerepe</i>	
IV.	<i>Ellenzéki jogok a parlamenti ellenőrzés területén</i>	156
1.	A parlamenti ellenőrzés természetéről	156
2.	A politikai nyilvánossághoz való jog elemei	159
3.	A parlamenti ellenőrzés specifikus intézményei – az információszerzés eszközei	162
	A) Kérdés, interpelláció, azonnali kérdések és válaszok	162
	B) Parlamenti meghallgatások és beszámolók	165
	C) Vizsgálóbizottságok	167
	<i>a) Mely bizottságok végeznek ellenőrzést? A vizsgálóbizottságok felállítása</i>	
	<i>b) A vizsgálóbizottságok tagsága, elnöksége.</i>	
	<i>c) A bizottsági vizsgálatok szabályai, meghallgatások, nyilvánosság</i>	
	<i>d) Az ellenőrzés eredménye: a jelentés és egyéb döntések</i>	
4.	Az európai uniós ügyekkel kapcsolatos speciális eljárások	174
	ÖSSZEGZÉS	176
	IRODALOM	185

„Die Vernunft ist leider immer in der Minorität.“

Goethe¹

¹ idézi: Kautz Gyula: *Politika vagy országásattan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására*. Pest, 1862. Heckenast Gusztáv. p. 313.

BEVEZETÉS

A polgári forradalmak törekvései a 19. századra elérték, hogy egyes országok állami szférájában az önkényuralom kiiktatására és megelőzésére alkalmas jogintézmények már gyakorlattá, az alkotmányos rendszer valóságává válhattak. Az állami szervek egymás közötti viszonyait tárgyaló hatalommegosztás sikerét követően azonban nem hagyható figyelmen kívül az egyik államhatalmi ág, a törvényhozó testületek megosztott jellege. A népszuverenitás és népképviselő elvének a választójog bővülésével fokozatosan kiteljesedő következménye, hogy a képviselői testületek egyre valósabb tükörképei a társadalomnak. Ezekben a tükörképekben mind változatosabban jelenik meg a vélemények sokfélesége, az egymással szembenálló nézetek és érdekek. Először az Egyesült Államokban figyeltek fel arra a jelenségre, hogy a kialakuló politikai többség jelenti az igazi veszélyt, az államhatalom társadalom feletti önkénye helyett sokkal inkább a politikai többség önkényétől kell tartani. A többség zsarnokságával szemben a kisebbség védelemre szorul. A demokratikus alapon szervezett politikai rendszerek lassú és nehézkes terjedésének köszönhető, hogy a politikai kisebbség hatalmi tényezőként való fel- és elismerésére a második világháború utáni időszakig kellett várni. A nyugati demokráciák kivételével a világ országaiban csak elvétve találhattunk alkotmányosan elismert, szervezett szembenállást a kormányzati hatalommal. Az állami szervek, a hatalommegosztás szintjén megjelenő ellenzéki pozíció hamarosan a kormánnyal való szembenállás intézményesítését, intézményesített védelmét tette szükségessé. A korábban egységesnek tekintett törvényhozás több, a végrehajtó hatalmat ellensúlyozó funkcióját legtöbbször az ellenzékiek (pártok, frakciók vagy képviselők) gyakorolják.

Disszertációm tárgya a parlamentáris rendszerek politikai ellenzékének bemutatása, jogainak áttekintése és elemzése. A magyar alkotmánytani és politikatudományi szakirodalomban kifejezetten az ellenzék jogaival vagy szerepével foglalkozó monográfia eddig még nem született. Megállapítható ez annak ellenére, hogy a magyar közjogi irodalom, többek között például *Kautz Gyula* tankönyve², már a 19. században a politikai rendszer egyik kulcskérdéseként kezeli a politikai kisebbség helyzetét, és akár

² Kautz Gyula (1862) p. 313-314.

történelmünk korlátozott parlamentáris időszakában, akár a rendszerváltást követően, az ellenzék helyzetével kapcsolatos megannyi nagy vitát kiváltó esetet találunk.

Az ellenzék jogait és szerepét alapvetően a parlamentáris kormányzati rendszerek és a rendszerváltás utáni magyar parlamentarizmus összehasonlító elemzésével tárgyalom. Vizsgálódásom kereteit kijelölendő, szükséges leszögezni, hogy a szervezett és egységesen fellépő ellenzéket elsősorban azokban a politikai rendszerekben tartom mélyreható alkotmányjogi elemzésre alkalmasnak, amelyekben a kormány parlament előtti felelősségét az alkotmányok rögzítik, elfogadván *Walter Bagehot* megállapítását: „a kritikai ellenzék a kabinet-kormányzás következménye”.³ Ezzel az elnöki rendszereket – a tipológiában azok ellenzékét, valamint egyes parlamenti jogi intézményeiket számon tartva – kizárom a vizsgálódásból, mivel ezekben az országokban a hatalmi ágak következetesebb elválasztása révén a törvényhozás egységes fellépése jellemzőbb, sőt ezáltal az ellenzéki szerepe is merőben eltérő.⁴ A félprezidenciálisnak és parlamentárisnak nevezett kormányzati rendszerek azonban már alkalmas vizsgálódási területnek minősíthetők.

Szükséges továbbá előljáróban azt is tisztázni – kifejtését későbbre hagyom –, hogy a parlamenti jog fogalmát tágabb értelemben használom, nem csak a parlamentek belső életét szabályozó jogi normák vizsgálatára szorítkozom. A kutatási terület szinte érintetlensége indokolja, hogy felhívjuk a figyelmet a parlamenten kívüli ellenzék létre is. Noha az alkotmányjogi megközelítés a törvényhozási képvisellel nem rendelkező pártokat csak nehezen tudja ellenzékiként meghatározni, azok inkább a politikatudomány számára jelentkeznek érdekes kutatási témaként.

A dolgozat témája interdiszciplináris – nemcsak tudományok határterületén áll, hanem olyan jelenséget vizsgál, amely mind az alkotmányjog, mind a politikatudomány vizsgálódási körébe sorolható. A normatív alkotmánytani megközelítés és közhatalom gyakorlását elemző politikaelmélet ugyanis egy bizonyos terepen találkozik, ez a terep pedig a parlament. A szerző szemléletmódja ennek megfelelően: *szinoptikus*. A

³ idézi Potter, Allen: *Great Britain: Opposition with a capital „O”*. In: *Political Opposition in Western Democracies*. Ed.: Robert A. Dahl. New Haven and London., 1966., Yale University Press. p. 6.

⁴ Mindazonáltal nem kívánom vitatni *Beyme* azon megállapítását sem, miszerint: „Egyetlen európai alkotmányos demokrácia sem ment el odáig, hogy az Egyesült Államok alkotmányos gyakorlatát kövesse, hogy úgy megerősítse a kisebbségek jogait, és kvázi bírói jogosultságokat adjon a vizsgálóbizottságoknak”. Hiszen ő is leszögezi, hogy a kompetitív ellenzék számára a legfontosabb intézményesített lehetőségeket a németajkú államok föderális hatalommegosztása biztosítja. – Ld.: *Beyme, Klaus von: Parliamentary Oppositions in Europe*. In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: Kolinsky, Eva. New York, 1987., St. Martin’s Press. p. 38.

megközelítés egyébként a hazai parlamentarizmussal foglalkozó szakirodalomban nem előzmények nélküli. *Szente Zoltán* az alkotmánytan és a politikatudomány közötti rokonságot a közhatalom működésének-gyakorlásának vizsgálatában szükségszerűen jelentkező, a valóság helyesebb leírására alkalmas, több szempontot ötvöző módszerben jelöli meg. Az alkotmányos intézmények formális szervezeti és működési vonatkozásainak és a közhatalom gyakorlása tényleges módjának, az azt befolyásoló tényezőknek az együttes tanulmányozása véleményem szerint nemcsak indokolt, hanem el is várható, ugyanis „az alkotmányos változások gyakran nem organikus, elszigetelt belső fejlődés eredményeként jönnek létre, s így az egyes intézmények belső logikájából nem feltétlenül következik átalakulásuk módja és iránya. Ugyanakkor az alkotmányos rendszereknek és azok egyes intézményeinek olyan belső konzisztenciájuk, struktúrájuk van, amelyek néha kényszerpályát jelentenek a politikai rendszer adott konstellációja számára.”⁵

A problémát a norma és a valóság viszonyaként is felfoghatjuk. Elemzéseink számára a normatív kereteket elképesztő leleményességgel feszegető valóság ad sajátosan újabb és újabb impulzusokat. Módszerünket így kellően alá tudjuk támasztani *Horváth Barna* szavaival:

»Nem lehet adott olyan tárgy, „amely egyfelől *létezik*, másfelől pedig *érvényes*”, és ezért „ellentmondás nélkül egy olyan tárgy sem gondolható el, amely egyidejűleg érték és valóság lenne...” Ennélfogva „a jogban... *tárgyilag* mindig csak az egyik rész ragadható meg, mégpedig vagy a jog *valósága*, vagy pedig *érvényessége*.” De sem az egyik, sem a másik megismerése nem vezet el a jog teljes megismeréséhez akkor, ha a jog egy valóságos és egy érvényes tárgy relációja. Ily módon „nem vezethet a jog megismeréséhez sem az izoláló valóságmegismerés, sem pedig az izoláló értékmegismerés”. Így jön létre a módszertiszta megismerésnek a módszer szempontjából különböző megismerésre való folytonos vonatkoztatásának sajátos feladata. „A módszertiszta megismerés azonnal irrelevánssá válik, mihelyt tárgyának a másik taghoz való specifikus relációja már nem mutatható fel.” „A kultúrtudományok így módon *szinoptikus* jellegre tesznek szert.”⁶

Az ellenzéki jogok megismerésének és elemzésének módszere több rétegű, összesíti a következő megközelítéseket:

a) *normativista* – az alapvető vizsgálódási kereteket a jogi normák és jogintézmények határozzák meg. Kiindulási pontjaink a parlamenti jog szabályai, az ellenzék működési területét szabályozó normarendszer. Ez mint normatív tartalom statikus mivoltában is

⁵ Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Bp., 2006., Osiris., Bevezetés, p. 15-28.

⁶ Horváth Barna: *Jogszociológia*. Bp., 1995., Osiris. p. 103-104.

alkalmas elemzési terület lehet, ám az intézmények belső logikájának feltárását kiegészítjük azok működésének tapasztalataival.

b) funkcionális és rendszertani – az egyes (jog)intézmények parlamenti jogban illetve parlamentarizmusban betöltött szerepét, funkcióit is figyelembe kell vennünk, az ellenzék elhelyezése a kormányzati rendszer struktúrájában, a demokratikus hatalmi rendszerben, valamint funkcióinak helyes számbavétele megfelelő kiindulási pontot kínál a normatív szabályozás elemzéséhez.

c) komparatív – elsősorban az egyes jogintézmények, továbbá az ellenzék funkcióinak mélyebb értelmezéséhez nyújt segítséget a külföldi példák számba vétele. A komparatív elemzések kapcsán kikerülhetetlen az előzetes határmegvonás, miért éppen ezeket a példákat említi a szerző, vizsgálódását miért éppen azokra az országokra terjesztette ki. Ezen a helyen előjáróban tisztázni szükséges, hogy a dolgozatom elsősorban európai országok példáit dolgozza fel, az egyes intézmények esetében azonban ne várjuk el a teljesség igényével elvégzett katalógizálást. Sok helyen mintegy a szabályozás elterjedtségét bemutatandó kerül említésre néhány ország, másutt viszont éppen a különböző szabályozási modellek megjelenítése, különbségeik elemzése a cél.

d) történeti – az alkotmányos rendszerek gyakorlatának áttekintése szükségszerűen építkezik a (közel)múlt tapasztalataira, a történeti módszer azonban inkább a (jog)intézmények fejlődésének történeti folyamatából von le következtetéseket azok lényegére vonatkozóan. Jelen értekezés kereteibe nem fér bele az egyes történeti korszakok politikai konstellációjának ismertetése és elemzése, az ellenzék és kormány viszonyának – részletesen ugyan ki nem fejtett – történeti példái azonban alkalmasak egyes modellek illusztrálására.

A kifejezetten az ellenzékkel foglalkozó szakirodalom áttekintése⁷ során arra a következtetésre is juthatunk, hogy az ellenzék, mint a modernkori demokráciák szükségszerű alkotóeleme először, vagy elsősorban a politikatudomány számára jelentett izgalmas témaválasztást. Az alkotmánytan azonban mégsem hagyja figyelmen kívül, ennek oka pedig az említett fejlődés, amely során az ellenzéki jogoknak minősíthető intézmények sora alakult ki.

⁷ Rövid szakirodalmi áttekintésem nem tér ki az értekezés által érintett egyéb területekre, a pluralizmus elméleteire, a parlamentarizmus általános műveire, vagy a pártokkal és pártjoggal kapcsolatos szakirodalomra.

Kétségtelenül a legnagyobb hatású, a témában először született nagyobb terjedelmű és perspektívájú mű a *Robert Dahl* által 1966-ban szerkesztett „*Political Oppositions in Western Democracies*” volt (bár a szerző maga utal *Otto Kirchheimer* 1957-es „*The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes*” című cikkének „úttörő” jellegére⁸).

Dahl nem csak szerkesztette az említett tanulmánykötetet, hanem komoly felvezető és összefoglaló fejezetekkel is ellátta. A témát megalapozó kijelentése, hogy a demokratikus intézmények fejlődésének három fő mérföldköve a szavazati jog megjelenése, a képviselői jog megjelenése – valamint szervezett ellenzékhez való jog, amely a kormányellenes szavazatokért versenghet.⁹ A kötet a teljesség igényével fel kívánta térképezni a nyugati demokráciák politikai rendszerében megjelenő ellenzék, tíz állam bemutatását tíz szerző végezte el (köztük *Dahl* az Egyesült Államokét). A fő kérdés a szerzők számára az volt, hogy miként vált elfogadott hatalmi erővé az ellenzék, valamint, hogy az ellenzék milyen szempontok szerint írható le, tudományosan rendszerezhető-e, modellezhető-e. Az áttekintés számára megkülönböztető és rendszerezési szempontnak az egyes országokban a politikai szereplők fegyelmezettsége, a pártküzdelmek terepei, az ellenzék versenyképességének elemei, az ellenzéki célok és stratégiák bizonyultak. Az alapvetően szociológiai és politológiai megközelítés nem hagyta figyelmen kívül az intézményi-normatív környezetet sem, noha megállapításai ez utóbbi területre nemigen terjedtek ki.

Ide kívánczik *Dahl* ezen kötetének mintegy folytatásául¹⁰ 1987-ben kiadott „*Opposition in Western Europe*”, melyet *Eva Kolinsky* szerkesztett. A műben megjelenő fő szemléletváltás a nem parlamenti ellenzék¹¹ számára biztosított különös odafigyelésben érhető tetten. A hatvanas-hetvenes évek új politikai mozgalmi, a parlamenten kívüli, sőt új, közvetlen demokratikus modellt követelő politikai erők szerepe, jelentősége kellő indokot adott ahhoz, hogy immár csak hat országot vizsgáljanak, ám külön-külön tanulmányt szenteljenek az ellenzék mind a két formájának.

Azt, hogy az ellenzék a kutatások kedvelt témájává vált a hatvanas években, abból is leszűrhetjük, hogy Angliában napvilágot látott az azóta is megjelenő *Government and*

⁸ *Political Oppositions in Western Democracies*. Ed.: Robert A. Dahl. New Haven and London., 1966., Yale University Press. p. 343.

⁹ *Political Oppositions in Western Democracies*. Preface. p. xi.

¹⁰ Peter Pulzer tanulmányának hatásos címében is utal erre: „*Is there life after Dahl?*” – Van élet Dahl után? – Id. In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: Kolinsky, Eva. New York, 1987., St. Martin's Press. p. 10.

¹¹ Smith, Gordon: *Party and protest: the two faces of opposition in Western Europe*. In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: Kolinsky, Eva. New York, 1987., St. Martin's Press. p. 52-53.

Opposition című politikatudományi folyóirat¹², továbbá a német egyetemek kutatóhelyei is foglalkoznak vele. 1966-ban még arra panaszkodik *Hans-Gerd Schumann*, hogy „az ellenzék a német kutatások mostohagyereke”¹³, ám különösen az 1966-69-es nagykoalíció időszaka, illetve az akkori parlamenten kívüli mozgalmak nagy lökést adtak a kutatók számára. *Konrad D. Grube* doktori értekezése Dahl kötetével párhuzamosan, sőt előbb készül el, 1965-ben, a címe „*Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus*”. Disszertációjában *Grube* megalapozza azokat az elemzési kereteket, amelyeket a későbbi munkák is alapul vesznek. A strukturalista-funkcionalista szemléletmód alapján először az ellenzék definícióját keresi, együtt annak funkcióival. Felderíti az ellenzéki álláspont jogi és politikai alapjait, majd számba veszi az ellenzéki funkciók gyakorlásának eszközeit. Mindezt alapvetően a német alaptörvény és a Bundestag házszabálya keretei között, ám nemzetközi kitekintést is ad, valamint néhány konkrét esettanulmányt áttekint (francia negyedik köztársaság, osztrák nagykoalíció, az obstrukció jelensége, stb.).

Hasonlóan maradandó megközelítés *Norbert Gehrig* 1969-ben megjelent „*Parlament – Regierung – Opposition*” című, a későbbi szakirodalom által is sokat hivatkozott műve. A parlamentarizmus szakirodalma az ellenzékben alapvetően a kormány kontrolljának beteljesítőjét látja, *Gehrig* pedig erre építi fel fejtegetéseit.¹⁴ Az ellenzék szerepét a parlamentáris rendszerek történeti típusain, a demokrácia-felfogások alkalmazásán, a modern pártokra épülő tömegdemokráciák bemutatásán, a hatalommegosztás értelmezésén valamint a konkrét német ellenzék eszközeinek számbavételén keresztül mutatja be. Komolyan számításba veszi azt a megközelítést, miszerint a hatalommegosztás új értelme szerint a törvényhozás-végrehajtás szembenállása helyett a kormányoldal és az ellenzék dualizmusa létezik.

A későbbi évtizedek során ezen alapok szerint tárgyalja a parlamentarizmus szakirodalma az ellenzék pozícióit. Erre kitűnő példákat szolgáltat egyrészt *Klaus von Beyme* parlamentáris demokráciákról szóló monografikus történeti-intézményi áttekintése¹⁵, másrészt – és sokkal inkább – a *Herbert Döring* által szerkesztett, 1995-ben

¹² lásd: <http://www.blackwell-synergy.com/loi/goop>

¹³ Schumann, H-G.: *Die Opposition – Stiefkind der deutschen Forschung?* – idézi: Schneider, Hans-Peter: *Keine Demokratie ohne Opposition*. In: *Opposition als Triebkraft der Demokratie*. Hrsg.: Buckmiller, Michael – Perels, Joachim. Hannover, 1998., Offizin-Verlag.

¹⁴ Melyet a mű alcíme jelez: „Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung.” – Ld.: Gehrig, Norbert: *Parlament – Regierung – Opposition*. München, 1969., Verlag C. H. Beck.

¹⁵ Beyme, Klaus von: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. (3. Aufl.) Opladen/Wiesbaden, 1999., Westdeutscher Verlag GmbH.

megjelent nagy ívű tanulmánykötet, amely a nyugat-európai parlamenteket (köztük az Európai Parlamentet) a többségi elv érvényesülése valamint a kisebbségi jogok védelme szempontjából vizsgálja.¹⁶ A kötet szerzői nem csak a parlamentek és a kormányzat viszonyát és a törvényhozás szereplőit mutatják be, hanem az egyes eljárási kérdéseket és a „kimenetet”, a közpolitikai szempontokat is elemzik a játékelmélet és a közösségi döntések megközelítéséből számszerűsített és koordinátarendszerekben ábrázolt eredményekkel.

A leginkább letisztult rendszertani megközelítés *Niklas Luhmann*tól¹⁷ származik 1989-ből, klasszikus írásának lényegi mondanivalója – a politikai alrendszer bináris kódja – idehaza leginkább *Pokol Béla* szociológiai alapozású elemzéseiben jelenik meg.

A '90-es években születik meg azonban talán a legpontosabb ellenzékkel foglalkozó értekezés *Stephan Haberland* tollából, aki immár következetesen az alaptörvény szövegéből¹⁸ kiindulva, alkotmánytani értelmezését adja (vagy inkább keresi) az ellenzéki jogoknak. Vizsgálódásai hűek az alkotmány szövegéhez, azonban nemcsak a szövetségi alaptörvényt, hanem a tagállamok alkotmányait is áttekinti. Kénytelen megállapítani, hogy az ellenzéki pozíció az alkotmányból nehezen levezethető, és még az explicit meghatározást adó tagállamok is komoly alkalmazási nehézségekkel küzdenek. Az ellenzék alkotmányjogi fogalmának problematikája így az alkotmánytan elméleti modellalkotására hárul.

Újabban az elhanyagolást sérelmezik, így *Ludger Helms*, „*Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*” című tanulmányában 2004-ben¹⁹, noha éppen ő jelentette meg 2002-ben átfogó modell-elemzésnek értékelhető eredményeit, amelyben számba veszi az Egyesült Államok prezidenciális, sőt Svájc „vegyes” kormányformájának ellenzékét is.²⁰ Amennyire igaz az általa felrótt mellőzöttség a nemzetközi szakirodalom tekintetében, annyira igaz a hazai szakirodalomra, természetesen a rendszerváltás utáni időszakban.

¹⁶ *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus. – A kötet a Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung öt éves, „Parliaments in Western Europe: Majority Rule and Minority Rights” című kutatási projektjének végeredményeképpen jelent meg. Hasonló vállalkozás azóta sem indult. Ld.: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>

¹⁷ Luhmann, Niklas: *Theorie der politischen Opposition*. In: Zeitschrift für Politik. 1989/1.

¹⁸ Haberland, Stephan: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Berlin, 1995., Duncker & Humblot.

¹⁹ Helms, Ludger: *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*. In: *Government and Opposition*, 2004. winter. p. 22.

²⁰ Helms, Ludger: *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*. Opladen, 2002., Leske + Budrich.

A hazai szakirodalom különösen két rövidebb tanulmányt mutatott fel eddig a szűkebb témában: *Petrétei József* 1990-ben, *Kukorelli István* 1995-ben írt dolgozatait. *Petrétei* a politikatudomány fentebb ismertetett, bevett témái szerint (fogalom, funkciók) mutatja be az alkotmányos jogállam egyik intézményét, míg *Kukorelli* a parlamenti jog, pontosabban a Hárszabály fényében tekintette át az ellenzék helyzetét, jogi lehetőségeit és eszközrendszerét.²¹ Az egyéb magyar parlamenti jogi illetve parlamentarizmussal foglalkozó művek több²² vagy kevesebb²³ figyelmet szánnak az ellenzéknek, az ellenzéki jogokat a parlament működésének és szervezete kialakításának elveinél egyaránt megemlítve.

Az értekezés témájának különös aktualitását adja a magyar hárszabály jó ideje húzódo reformja. Több alkotmánybíróági döntés mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg a parlamenti eljárási szabályok rendkívül fontos pontjain, olyan esetekben, amelyekben különösen az ellenzéki jogok kerültek a figyelem középpontjába. Így a kutatás az új hárszabályban szabályozandó megoldásokra tett *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazását is célul tűzte ki.

A kutatás a következő kérdésekre kereste a választ:

- a) *A többségi elv milyen korlátokba ütközik az alkotmányos demokráciákban?*
- b) *Definiálhatóak-e az ellenzék és az ellenzéki jogok fogalmai?*
- c) *A parlamenti jog hogyan egyensúlyoz a hatékonyság és a demokratikus képviselet/működés alapelvei között, különös tekintettel a pártjogban és a hárszabályokban szabályozott intézményekre?*
- d) *A parlamenti jogban miként kerültek szabályozásra az ellenzék funkcióinak ellátását támogató intézmények, különösen a hárszabályokra tekintettel? Melyek a szabályozás hiányosságai, találhatóak-e megoldási javaslatok más országok parlamenti jogában ezen problémákra?*

Értekezésemet három fő részre tagolom, az ellenzéki jogok értelmezéséhez szükséges megközelítések szerint. Az első részben az ellenzék funkcióinak és fogalmának kifejtését a

²¹ Petrétei József: *Ellenzék a parlamentáris demokráciában*. In: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Szerk.: Ádám Antal–Kiss László. Bp., 1991 és Kukorelli István: *Kormány és ellenzéke az új hárszabályban*. In: uő.: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona.

²² Ld.: *Szente Zoltán* később hivatkozott műveit

²³ Pokol Béla: *Magyar parlamentarizmus*. 1994. Cserépfalvi., c. műve főként a kormány helyzetére, valamint a hatalmi ágak viszonyára koncentráll.

többségi elv elméletének és alkalmazási területeinek bemutatásával vezetem fel, valamint a politikai pluralizmus többpártrendszert garantáló alkotmányos szabályaival egészítem ki. Így az ellenzék fogalmának megalkotását egy tágabb alkalmazású elvből vezetem le, illetve a többpártrendszer pártjogának áttekintése lehetséges alkotmányjogi megközelítésként kínálkozik, hogy a parlamenten kívüli pártok helyzetét a vizsgálódásunk körébe vonjuk. A második rész a politikai rendszerek és szűkebben a parlamentek fő szervezési elvei közül a hatékonyság elvét részletezi, amelyből *a contrario* következik az ellenzéki funkciók ellátását támogató parlamenti jogi, házszabályi intézmények taglalása – immár a harmadik részben. A hatékonyság elvén belül, az ellenzék intézményesülésének alapfeltételül szolgáló frakciófegyelem és frakciónormák különös figyelmet kapnak. A pártfegyelem intézménye *Dahl* úttörő kötete óta érvényes szempont az ellenzék helyzetének vizsgálatakor.

Elemzéseim során a német, angol és magyar nyelvű szakirodalomra támaszkodom elsősorban, azonban a modell-szerű parlamenti rendszerek alkotmányaiból és házszabályaiból (néha egyéb jogszabályaiból) megismerhető szabályozások kiemelkedő súllyal szerepelnek. A normatív modellek gyakorlatát pedig az egyes történeti forrásként használható művekben felmutatott vitás szituációk, valamint az alkotmánybíróságok előtt és azok határozataiban megjelent ügyek áttekintése segítségével mutatom be.

ELSŐ RÉSZ:

A többségi elv és az ellenzék fogalma

I. A többségi elv és korlátai

Egy közösség vitás ügyeinek eldöntését akkor tartjuk demokratikusnak, ha az ügyben tartott szavazás (-i eljárás) demokratikus, ennek alapvető kritériuma pedig a döntésben résztvevők egyenlősége mellett a többség akaratának érvényesülése: ha egy személy vagy egy kisebbség nem tudja a közösségre erőltetni akaratát. A többségi akarat érvényesülésének megítélése mégsem egyértelműen pozitív. Jelen fejezetben előbb a többségi elv elméleti megalapozását és elméleti-gyakorlati megítélését veszem szemügyre, majd az elv mint alkotmányépítő elgondolás²⁴ érvényesülési területeit vizsgálom.

Kiindulási pontunkat igazolja, hogy az ellenzék fogalmának kialakításában logikai előfeltétel a többség pozíciójának elméleti megalapozása. Ez még akkor is igaz, ha a demokrácia alapelvében a többségi elv érvényesülése miatt logikailag egyáltalán nem rejlik benne az ellenzék elfogadottsága, létjogosultsága vagy alkotmányos pozíciójának rögzítettsége, csak ha valamely normatív demokrácia-fogalmat fogadunk el kiindulásul.²⁵

1. A többségi elv igazolása és kritikái

A többségi elv legegyszerűbb igazolása úgy hangzik, hogy mivel egy közösségben (társadalomban, testületben, stb.) a teljes konszenzus lehetősége minimális vagy kizárt, ezért a vitás kérdések eldöntésére ez a legegyszerűbb és legigazságosabb forma. *Sajó András* Locke és Rousseau ezen magyarázata kapcsán megjegyzi, hogy „tulajdonképpen döbbenetes, hogy egy alapvető társadalomszervezési szabály ilyen gyenge lábakon állhat.”²⁶ Az igazolások között többnyire mégis ehhez hasonló logikai érveléseket találunk. Így *Kelsenét*, aki szerint a kisebbség uralma azért is elfogadhatatlan, mert bizonytalanságot okozhat: a többségből számszerűen bizonyíthatóan egy van, míg kisebbségből több is

²⁴ Az „alkotmányépítő elgondolás” fogalma Sári Jánostól származik, ld. Sári János: *Hatalommegosztás*. Bp., 1995. Osiris. p. 128.

²⁵ vö. *Haberland*: i.m. p. 17-19.

²⁶ *Sajó András*: *Az önkormányzó hatalom*. Bp., 1995., KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. p. 89. a lábjegyzetekben. – Persze a lengyel nemesek *liberum veto*-jának gyakorlata sokaknak meggyőző lehet.

lehet. Arra az évrre, hogy így kisebb a tévedés lehetősége, Sajó azt veti fel, hogy ez a tényekre talán igaz lehet, de az értékekre aligha.²⁷

Történetileg tény, hogy az ókori városállamok intézményrendszere nemegyszer alkalmazta a többségi elvet, az ókori demokrácia újdonsága éppen abban áll, hogy a korabeli társadalmi szerkezetekben megszokott hatalmi parancsal szemben több kérdés szavazás révén dőlt el, amelyben a polgárok egyenlőek voltak.²⁸ *Arisztotelész* részletesen bemutatja például a héliia-bíróság döntési mechanizmusát.²⁹ *Sartori* szerint a többségi szavazásos eljárás a középkor vége előtt csak megtűrt intézmény volt, mert általában sorsolták a tisztviselőket, és a szavazásoknál ha meg is tűrték – technikai okokból – a többségi döntést, a városállamok mégiscsak a konszenzust preferálták. A többségi döntés hivatalos elismerése a szerzetesközösségek belső életét szabályozó döntések (pl. apátválasztás) során történt meg.³⁰ Ezt nem csak *Arisztotelész* említett leírása árnyalja, hanem pl. a cserépszavazás teljesen egyértelmű intézménye is – noha el kell ismernünk, az elméleti megalapozás valóban hiányzott a korábbi korokban, és a demokráciát egy eltorzult államformaként fogták fel.³¹

A többségi elv alkalmazása azonban nem csak a demokratikus rendszerek sajátossága. Sokáig kevesek előjogaként működött, például a vármegye nemeseinek vagy a céhek mestereinek „belső” demokráciájaként, és alkalmazták a modernkor autoriter és diktatórikus politikai rendszereiben is. A matematika nyelvén szólva, az elv a demokrácia „szükséges, de nem elégséges feltétele.”³² A vesztfáiai béke szövegében való megjelenése jelzi a korábbi (reformáció előtti) univerzalisztikus gondolkodás végét, a politikai egység bizalmatlanságon alapuló felbomlását, s egyben a többségi elv korlátait: a szerződés szerint a többségi döntések nem alkalmazhatóak vallási kérdésekben.³³

²⁷ Kelsen, Hans: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Idézi: Sajó i.m. p. 89.; az értékekről való szavazás pedig ugyancsak nem ritka a modern demokráciákban, gondoljunk csak a büntetőjog által védett jogi tárgyakra, vagy általában a jog értéktartalmára.

²⁸ Az *iszonómia* eszméje a Kr. e. 6. század végén jelent meg. – Vö.: *Államtan. Az állam általános elmélete*. I. kötet. Szerk.: Takács Péter. Bp., 2005., Kézirat. [elérhető: <http://www.ajk.elte.hu>] VII. fejezet, 7.2.1.

²⁹ *Arisztotelész: Az athéni állam*. In: *Államéletrajzok*. Szerk. Németh György. Bp., 1994., Osiris-Századvég Kiadó. p. 55-56.

³⁰ Sartori, Giovanni: *Demokrácia*. Bp., 1999., Osiris. p. 80.

³¹ *Schmitz* szerint a kormány és ellenzék megosztottsága egyidős a politikai demokráciával. *Arisztotelész* athéni államában is, noha kormányzók és kormányzottak azonosak voltak, a többségi döntéssel szemben a kisebbség békés – értsd: politikai – eszközökkel küzdhetett igazáért. Ld.: *Schmitz, Gerald: The Opposition in a Parliamentary System*. [Canadian] Parliamentary Research Branch. 1988. p. 1. [elérhető: <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.pdf>]

³² Kovács László Imre: Választás és választási rendszer. In: *Választási rendszerek*. Szerk.: Fábrián György. Bp., 1997., Osiris – Láthatatlan Kollégium. p. 13.

³³ Morlok, Martin: *The relationship of Majority and Minority as an element of constitutional culture*. In: *Constitutional Cultures*. (Ed.: Wyrzykowski, Mirosław) Warsaw, 2000. Institute of Public Affairs. p. 226.

a) *A közösségi döntések elmélete*

A közösségi döntések elméletének felvázolása és az ún. kompromisszum-tézis cáfolata kapcsán *Kis János* bővebben foglalkozik a többségi elv igazolásával.³⁴ Bizonyos megkötésekkel az elv a politikai egyenlőséget támogatja az egy polgár-egy szavazat elvével, valamint eleget tesz az anonimitás követelményének is. Az elv igazságossága kezdeti álláspontként elfogadhatónak tűnik, hiszen mindenki egyenlő mértékben szólhat bele a döntés kimenetelébe és a kimenetel előre nem ismert, ezért senki sem tudhatja, hogy álláspontja lesz-e az uralkodó akarat.

A közösségi döntések ugyanakkor előnyöket és hátrányokat osztanak el a társadalom tagjai között. A döntési folyamatban részt vevő személyek számára (*Buchanan és Tullock* érvelése szerint) a döntések kimenetele aszerint előnyös vagy hátrányos, hogy a győztes oldalra kerültek-e. Ezen ún. külső költségek úgy csökkenthetők a minimumra, ha egyhangú szavazást kívánunk meg minden esetben, hiszen az egyének ekkor biztosak lehetnek abban, hogy nem születik döntés az ő hátrányukra vagy hozzájárulásuk nélkül. Azonban az egyetértés létrehozása is költséges (belső költségek), ebből a szempontból viszont az egyszerű többségi elv tűnik legmegfelelőbbnek, hiszen az egyénnel való alkudozási költségek minimálisak lesznek – hiszen bármikor kereshetünk más valakit az egyszerű többség „előállításához”.

Mindazonáltal a közösségi döntések elmélete bebizonyította, a kimenetel felől tudatlanságban levő egyének sem biztos, hogy a többségi elvet preferálják. Hiszen annak érvényesülése akkor lehet hosszabb távon igazságos, ha a döntésre kerülő ügyek mindegyike azonosan fontos a közösség csoportjai számára, azok a győzelemmel járó előnyöknek ugyanakkora fontosságot tulajdonítanak, mint a vereséggel járó hátrányoknak, és mindenki számíthat rá, hogy nem fog kirívó gyakorisággal a vesztes, és kirívó ritkasággal a győztes oldalra kerülni.

Kis János a liberális demokrácia állítólagos ellentmondását (hogy a liberalizmus az egyén szabadságát védi, a demokrácia pedig a többségi elvet érvényesíti) a többségi elv fentebb bemutatott elemzésével úgy oldja fel, hogy a többségi elv érvényesülését nem tekinti a demokráciát meghatározó ismérvnek, helyette a népszuverenitás és a politikai egyenlőség elvét kell megvalósítani. Ezen a helyen pedig a politikai egyenlőséget, mint a többségi elv 'demokratikus érvényesülésének' előfeltételét rögzíthetjük.³⁵

³⁴ Kis János: *Liberális demokrácia*. In: Uő.: *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*. Bp., 2000., INDOK, p. 57-106.

³⁵ Kis János, 2000. p. 65., és Haberland: i.m. p. 23-24.

b) *Rousseau*

Mivel – bár *Hobbes*nál és *Locke*-nál is megfogalmazódik – *Rousseau* támasztja a legkeményebb követelményeket a többségi elv elfogadásával kapcsolatban, érdemes röviden áttekinteni az általános akarat érvényre jutásával kapcsolatos nézeteit. Először is, *Rousseau* az első nagy döntéshez, a társadalmi szerződés elfogadásához teljes konszenzust követel meg: „Csak egy törvény van, amely természeténél fogva egyhangú beleegyezést kíván, a társadalmi szerződés. Mert nincs a világon önkéntesebb cselekedet, mint a polgárok társulása: az ember mindig szabadnak és önmaga urának születik, s ennél fogva senki semmiféle ürüggyel nem igazhatja le beleegyezése nélkül. ... Ha tehát a társadalmi szerződésnek vannak ellenzői, ellenkezésük nem érvényteleníti a szerződést, csupán őket magukat vonja ki a hatálya alól.”³⁶ Persze ahogy az állam létrejött, szabad államról lévén szó, a társadalmi szerződést ellenzők a főhatalom uralma alatt maradásukkal mintegy elfogadják a szerződést. A szerződés megkötése után aztán a többség akarata mindig kötelezi a többieket. *Rousseau* felteszi a kérdést: hogy lehet a kisebbség szabad, ha olyan törvény alá van vetve, amelyet nem fogadott el. A válasz: a kérdés rossz. „Az állam valamennyi tagjának állandó akarata az általános akarat; ez teszi polgárrá és szabad emberré őket. Amikor valamilyen törvényt terjesztenek a népgyűlés elé, voltaképpen nem azt kérdezik, hogy helyeslik-e vagy elvetik a javaslatot, hanem azt, hogy a javaslat megfelel-e vagy sem az általános akaratnak, ... mindenki véleményét mond a kérdésben, s a szavazatok összeszámlálása nyilvánítja ki az általános akaratot. Ha tehát az enyémmel ellentétes vélemény győzedelmeskedik, ez semmi egyebet nem bizonyít, minthogy tévedtem, s amit általános akaratnak véltem, valójában nem volt az. Ha az én magánvéleményem kerekedett volna felül, akkor valami mást tettem volna mint amit akartam...”³⁷, így a leszavazott polgárok hálásak is lehetnek, hogy megvilágosították előttük az általános akaratot, valódi akaratukat. *Ludassy Mária* szerint ez azért nagyon szigorú kitétel, mert nem csak beletörődést kíván, mint *Hobbes*, hanem hogy „az enyémmel ellentétes véleményt érezzem a magaménak, és önnön meggyőződésemet nem mint pusztán leszavazottat vessem el, hanem morálisan is megsemmisített nem autentikus véleményként.”³⁸

Rousseau egyébként ügyek szerint differenciálja, hogy bizonyos kérdésekben milyen arányú többség szükséges az általános akarat kinyilvánításához. Az arányokat „a politikai

³⁶ Rousseau, J.-J.: *A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei*. Bp., 1997. Pannonklett. (Fordította Kis János, kommentálta Ludassy Mária) p. 70-71.

³⁷ Rousseau, i.m. p. 71.

³⁸ Uott, Ludassy M. széljegyzete (a 2738. sorhoz)

társadalom állapota és szükségletei alapján határozhatjuk meg”, két általános elv alkalmazásával, „az egyik úgy hangzik, hogy minél fontosabb és súlyosabb ügyben határoznak, a felülkerekedő véleménynek annál közelebb kell jutnia ahhoz, hogy egyhangú vélemény legyen. A másik szerint minél gyorsabban kell határozni valamely ügyben, annál kisebb szótöbbséget szabad megkövetelni.”³⁹ Ezen kikötése azzal a pontosítással, hogy az előbbi elvet a törvényhozásra, a másodikat pedig a közigazgatás körében lehet alkalmazni – több, mint némi árnyalás, hiszen az ügyek fontossága szerint fogadjuk el ma is a minősített többségi döntések szükségességét. Felveti továbbá, hogy *Rousseau* úgy érezte, a többség tévedhet az általános akaratot illetően, ezért kell a fontosabb ügyekben egyfajta biztosíték. Lévén előfeltételként adott az általános akarat, azon a politikai döntéshozatal orientálódhat. Ezen érvelésen alapszik a többségi elv igazság-érvű (*Vernunft/Richtigkeits-Argument*⁴⁰) igazolása, hogy több akarat szükségszerűen közelebb áll az igazsághoz, a minősített többség pedig ha lehet, még közelebb.

c) *Robert A. Dahl*

Robert A. Dahl a demokratikus eljárások igazolása és kritikája során a többségi elv problematikáját a következőképp fejt ki.⁴¹ Szerinte a többségi szabály (i) maximalizálja azon egyének számát, akik a közösségi döntések révén önrendelkezési jogukat gyakorolhatják; (ii) az egyetlen döntési szabály, amely hatékony, anonim, semleges és pozitív értelemben fogékony. (iii) Minél valószínűbb, hogy minden egyén jó döntéseket hoz több esetben is, annál valószínűbb, hogy a többségi szabály jó döntésekhez vezet; továbbá (iv) szükségszerűen maximalizálja a törvények átlagos hasznát az összes polgár között, ha a többség minden egyes tagja legalább annyi hasznot könyvelhet el, mint amennyi veszteséget a kisebbségben maradók. A szabállyal kapcsolatos kifogásokat abban összegezi Dahl, hogy (i) kettőnél több alternatíva esetén új és új, 'ciklikus' többségek alakulhatnak ki; (ii) a szavazások napirendjének meghatározása a végeredmény manipulálására is alkalmas; (iii) az önrendelkezés maximalizálása akkor lehetséges, ha megengedjük, hogy egyének vagy csoportok bizonyos ügyekben autonóm döntéseket hozzanak (ezzel pedig túlléptünk a közösségi döntéseken). A többségi elvet aztán (iv) felhigítja a képviselő és más olyan tényezők, amelyek a valóságban akadályozzák a politikai egyenlőséget és konszenzust; (v) a többségi elvben semmi se igényli a hasznok

³⁹ Rousseau i.m. p. 71-72.

⁴⁰ Haberland: i.m. p. 21.

⁴¹ Dahl, Robert A.: *Democracy and its critics*. New Haven, 1989., Yale University Press. p. 135-163.

maximalizálásához szükséges különleges feltételeket; (vi) a legtöbb országban a döntéshozatali eljárás nem semleges az ügyekre nézve. A kisebbség pedig akár magának a politikai egységnek, a politikai rendszernek a megváltoztatását is célul tűzheti (vii), elvetvén a többségi elvet.

Dahl számba veszi a többségi elvnek kedvező feltételeket: homogén társadalomban a többség ne támogasson a kisebbséget sértő politikákat; a kisebbség tagjai erősen vágyakozzanak arra, hogy egyszer ők kerüljenek többségbe; illetve a többség döntései a kisebbség alapvető létfeltételeit ne veszélyeztessék. (*Morlok* inkább a többségi elvnek alkotmányos kultúra részévé válása feltételeiként határozza meg ezeket.⁴²)

Az alternatívák *Dahl* szerint szintén problémákat vetnek fel. Így a minősített többségi szabály (*supermajority*) vétójogot ad a kisebbségnek, de a status quo-t támogatja. A vezetők felválthatósága (*limited democracy*) túlhangsúlyozza a választási ciklusokat. Az alkotmányörök intézményesítése (*quasi guardians*) sem bújhat ki az elv alól, hiszen az öröknek is dönteniük kell, és közel sem biztos, hogy mindenben egyetértenek.

d) További kritikák

A többségi elv ún. szabadságelvű igazolása a közösség tagjainak szabadságából, önrendelkezési jogából indul ki: mivel a konszenzus nehezen elérhető, ha már mindenki szabadságát nem tudjuk megóvni, próbáljuk meg legalább a lehető legtöbb szabadságot megőrizni. Ezzel csak az a probléma, hogy a szabadság értéke nem mennyiségi, az egyén szabadsága nem alábbvaló több ember szabadságánál, vagy más szavakkal, eggyel több egyén szabadsága nem eredményez minőségi előrelépést.⁴³

A többségi elv további kritikájaként *Kelsen* azt írja, hogy még az sem csak a saját akaratának van kitéve, aki a többséggel szavaz, hiszen ha megváltozik a véleménye, akkor keresnie kell egy újabb többséget, amellyel érvényesítheti akaratát. Így a végsőkéig redukálva a szituációt, csak az első választás lesz szabad, a későbbiek már a többség által meghatározottak, sőt ez a többség akár meg is változtathatja a szavazási szabályokat, így lehetetlenítve el a kisebbséget.⁴⁴

Figyelembe vehető szempont továbbá, hogy egy ügyben kialakuló többség számára az adott ügy nem biztos, hogy olyan fontos, mint amilyen a kisebbség számára. Lehet,

⁴² A következő fogalmazásban: egységes politikai rendszer megléte, az egyén elidegeníthetetlen jogainak körülbástyázása, a kisebbség többségbe kerülésének esélyei, a kisebbségi vétó kiküszöbölhetősége, az egyedi (s mégoly kellemetlen) döntésének elfogadottsága. *Morlok*, M.: i.m. p. 223-227.

⁴³ *Haberland*: i.m. p. 25-26.

⁴⁴ idézi: *Sartori*, i.m. p. 22-23. – érdekes összevetés kínálkozik a magyar pártfinanszírozási rendszerrel, mint látni fogjuk, a már parlamenti pártok preferálása kritikus méreteket ölt.

hogy a pl. 70%-os többség tagjai 1-1 forintot adnának az ügy győzelméért, míg a 30%-os kisebbségben lévők akár 10 forintot is áldoznának sikerükért. Így nyilvánvaló a döntés igazságtalansága, utilitarista nézőpontból különösen. *Sajó* hívja fel a figyelmet olyan tragikus szituációkra, mint például a Balkán nemzetiségi (életre-halálra menő) konfliktusainak nulla-összegű játszmája. Ilyen helyzetben a többségi elv mindenféle korlátozása is alkalmatlan lehet, a konszenzusos döntéshozatal elérése lesz kívánatos.⁴⁵

Míg *Kis* a többségi elvet a hosszú távon jelentkező, a tartós kisebbségeket sújtó igazságtalanságai miatt veti el, mint demokratikus alapszabályt, *Sartori* a pusztán logikai (vagy másképp: procedurális) érveléshez képest egy tartalmi ismérvet emel a demokrácia alapelvevé: „A demokráciáknak ... az a választási rendszer felel meg jobban, amely jobban elősegíti a minőségi kiválasztást, mert sikerességük ettől függ. Ha azért választunk, hogy eldöntsük, ki fog minket irányítani, akkor az lesz a jobb módszer, amelyik elősegíti a legjobb vezetők kiválasztását.”⁴⁶ Mégis, a „vertikális demokrácia” elemzésében kimutatja, hogy a mennyiséggel szemben éppen az érték veszett ki, a választások pedig kontraszelektálnak. A mennyiség és érték összekapcsolása a többségi elv alkalmazásával nem valósul meg.

2. Többségi elv és többségi zsarnokság

A többségi szabály elméleti és gyakorlati kritikája ellenére is elterjedt módszer. Vizsgálatát a *Sartori* által ajánlott három, egymáshoz szervesen kapcsolódó kontextusban⁴⁷ végezzük el: alkotmányos, választási és társadalmi kontextusban.

a) Az alkotmányos kontextus

A többségi uralom alkotmányos kontextusát a törvényhozás illetve a kormányzás folyamatában vizsgálhatjuk meg. Másképp, a törvényhozó és végrehajtó hatalom működése során mennyiben biztosított a többség akaratának érvényesülése, és mennyiben védettek a kisebbségben maradók.

A parlamentek működése alapvetően a többségi elven nyugszik, az alkotmányok kifejezetten rendelkeznek a többségi szavazattal eldönthető kérdésekről. Így pl. a magyar

⁴⁵ Sajó i.m. p. 93.

⁴⁶ Sartori i.m. p. 82.

⁴⁷ Sartori i.m. p. 77-79.

alkotmány kifejezett rendelkezése szerint a többség szavazatával dőlnek el a következő kérdések: egyszerű többség kell általában a parlament akaratnyilvánításához, ha az alkotmány, házszabály vagy más jogszabály másképp nem rendelkezik, egyszerű többség kell továbbá az alkotmány szerint a Köztársasági Elnök megválasztásának 'végső' fordulójában (29. § (4). bek.); abszolút többség szükséges a kormányfő megválasztásához és kormányprogram, valamint a bizalmatlansági indítvány elfogadásához (33.§ (3) bek., 39/A.§ (1) bek.), az ORTT tagjainak megválasztásához (1996. évi I. tv. 31. § (1) bek.).

A 18. századi amerikai szövetségi alkotmányozás elég korai tanulsága, hogy a modernkori demokráciákban a többségi elv korlátozása alkotmányos követelmény. *Jefferson* és *Madison* tulajdonképpen a többségi uralom kiküszöbölésén dolgoztak. A vezérelvül szolgáló hatalommegosztásnak egyik központi gondolata, hogy a többségi elv kizárólagosan nem lehet a közösségi élet vitelének meghatározó elve. A vagyontalanok uralomra kerülését, az intézmények radikalizálódását megakadályozandó, a képviseleti elvet korlátozni kellett, ez pedig az anyaországban abszolút szuverénnek tekintett törvényhozással szembeni ellensúlyok kiépítésével volt lehetséges. Noha *Jefferson* a többség akaratának érvényesülését a köztársaság központi elvének tekintette, első elnöki üzenetében kijelentette: a többségi akaratnak, hogy jogos legyen, ésszerűnek is kell lennie, továbbá a kisebbség egyenlő jogokkal bír, amelyeket védeni kell, mert megsértésük elnyomást jelentene.⁴⁸

Az Egyesült Államok alkotmányos rendszere a hatalmi ágak elválasztásával válaszol a többségi elv kihívására: a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom szigorú elválasztása nyomán az elnök nem felelős a törvényhozásnak, lévén a nép választja. A hatalmi ágak képviselőit eltérő időpontokban választják, nehogy az egy adott időben kialakuló többség „túl sokat” nyerjen. A tisztségek korlátozott ideig való betölthetősége pedig a „hatalom időbeli megosztásával”⁴⁹ a kisebbségben maradt akaratok jövőbeni többségbe kerülésének esélyét helyezi kilátásába. A kisebbségek védelmének további eszközeit szintén megtaláljuk: minősített többségi döntések, a törvényhozás eljárási szabályai, stb. „Kevés demokratikus országban van ennyi akadály a választói és

⁴⁸ *The Writings of Thomas Jefferson*, Memorial Edition (ed., Lipscomb & Bergh), Washington, DC, 1903-04. Vol. 3. p. 318. – elérhető: <http://etext.virginia.edu/jefferson/quotations/jeff0500.htm>

⁴⁹ Sári: i.m. p. 225.

törvényhozási többségű kormány útjában”⁵⁰, hiszen az alapító atyák nem ’tisza demokráciát’ kívántak létrehozni, hanem inkább ’kiegyensúlyozott köztársaságot’.⁵¹

Az anyaország, Anglia – és mintája alapján más államok – parlamentarizmusának fogalmi elemeként a többségi elvet is megtaláljuk. A parlamentáris kormány működése és egész megbízatása ugyanis a parlament bizalmától függ, nem képes hivatalát ellátni, ha nem élvezi a parlament többségének tartós bizalmát. (A kisebbségi kormányok léte rendszerint átmeneti és megalakulásuk is egy adott időszak politikai viszonyainak ’áldott’ állapotát jelzi.) Az angol uralkodó azon előjoga, hogy maga választja meg kormányának első emberét, a gyakorlatban a politikai realitásoknak alárendelten működött – tiszteletben kellett tartania a választások eredményeként kialakult erőviszonyokat. A 18. század során azonban erre és ennek ellenkezőjére is akadt példa. Általában 1782-ben *Lord North*nak a király akarata ellenére megtörtént lemondását említik, amikor az uralkodó az ún. *Fox-North-koalíció* alapján *Lord Rockingham*et volt kénytelen megbízni kormányalakítással. A következő évben azonban *ifjabb William Pitt* megbízása már úgy történt, hogy *Pitt*nek csak a Lordok házában volt többségi támogatottsága, és a sorozatos alsóházi leszavazások ellenére sem mondott le – kívárta, amikor egy újabb választás már többséget hoz neki (1784-től egészen 1801-ig).⁵² *Pitt* esetét később úgy értelmezték, hogy az uralkodó a népakarat fényében bölcsen nézett szembe a parlamenti erőviszonyokkal, ezt pedig a többségi elv „dinamikus értelmezésének” tekinthetjük: ti. hogy az uralkodó mérlegelési lehetősége kiterjed a választói akarat hosszú távon történő – vö. új választások, erőviszonyok átrendeződése, stb. – figyelembe vételére.⁵³

Az angol parlament abszolút szuverenitása lehetőséget adott a (kormány)többség hatalmának „demokratikus” kiterjesztésére – utalhatunk például az alkotmánybíráskodás hiányára –, azonban Angliában alakul ki a politikai kisebbség intézményesített státusa is: Ófelsége ellenzéke.⁵⁴ Ez más országokban csak a parlamentáris demokrácia kiterjesztésével nyert reális lehetőséget. Márpedig az ellenzék mint intézmény létjogosultsága a hatalom korlátozását jelenti.

⁵⁰ Dahl, R. A.: *A pluralista demokrácia dilemmái*. Bp., 1996., Osiris. p. 200.

⁵¹ Wolfe, Christopher: *Alkotmánybíráskodás és demokrácia*. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Szerk.: Paczolay Péter. Bp., 1995. p. 131.

⁵² Mezey Barna – Szente Zoltán: *Európai parlamentarizmus és alkotmánytörténet*. Bp., 2003., Osiris. p. 223-225.

⁵³ Ezen felfogás elvi megfogalmazása megjelent: Haendel Vilmos: *Parlamentarizmus*. Bp., 1903., vö.: Pesti Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Bp., 2002., Osiris. p. 29.; ld. még: Kautz: Gyula: *Parlamentarizmus és különösen a parlamentáris kormányalkat*. In: *Budapesti Szemle* 1906. p. 72-75.

⁵⁴ Petrétei József: *Ellenzék a parlamentáris demokráciában*. In: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Szerk.: Ádám Antal – Kiss László. Bp., 1991. p. 171-173.

A prezidenciális kormányzat esetében is adott a lehetőség, de a parlamentáris kormányformák esetében – a kormány megbízásának a törvényhozó hatalom akaratához kötésével – nyilvánvalóbban kitűnik a hatalmi ágak összefonódásának gyakorlata. A fegyelmezett politikai pártok idejében az a politikai erő ugyanis, amely a választásokat megnyeri, a törvényhozásban többséget szerezve a végrehajtó hatalmat is megkaparintja, így egy döntési központ létezik. „Ilyen körülmények közt az alkotmányos berendezkedésnek azok az elemei válnak különösen fontossá, amelyek a politikai kisebbségnek adnak jogokat, mert ez a törvényhozás teljes párt-alárendelődését megakadályozza. Ilyen párt-ellensúlyozó szerepet játszhat egy más időben, más választási elv szerint választott második kamara, a federációban a tagállamok súlya, továbbá a korábbi politikai erőviszonyokat őrző (korábban kinevezett) alkotmánybíróság is.”⁵⁵

Sajó András javaslataival kapcsolatban megfogalmazhatjuk, hogy nemcsak az alkotmánybíróság, hanem más hatalmi intézmények is képesek ellensúly-szerepre, amennyiben megbízatási idejük eltér a kormányétól: a megbízatási idő hossza (a megválasztáshoz szükséges többség arányával együtt) jelzi a függetlenség mértékét a parlament által választott köztársasági elnök, de a számvevőszék vezetőinek, a nemzeti bank elnökének, az országgyűlési biztosoknak, stb. esetében is. Ez a többség uralmának határait mutat rá – győzelme esetén a győztes mennyit visz. Még „hazai” területen, az államigazgatásban is, *Bihari Mihály* meggyőző szavaival: „A demokratikus jogállam a versengő többpártrendszerre épül és elismeri azt, hogy a parlamenti többséghez jutó és kormányzati pozícióba kerülő többségi hatalom birtokló meghatározott politikai pozíciókat saját jelöltjeikkel töltsenek be ("politikai zsákmányelv"). A demokratikus választások során kialakult parlamenti, kormányzó többségnek az a joga, hogy meghatározott pozíciókat saját jelöltjeikkel töltsenek be, azonban korlátozott, keretei a demokratikus jogállamban szigorúan meghatározottak. Demokratikus jogállamban a versengő többpártrendszer zsákmányelve – az államapparátus működőképessége és stabilitása érdekében – nem sértheti a politikai és a közigazgatási pozíciók szigorú elválasztásának elvét. A pozíciók saját jelöltekkel való betöltése közvetlen formában érvényesül a kifejezetten politikainak minősíthető posztok, így a miniszterelnök, a miniszterek és a politikai államtitkárok vonatkozásában. Megbízatásuk alapja az, hogy élvezik az aktuális parlamenti többség, illetve azok vezetőinek politikai bizalmát. Ezen pozíciók betöltése a parlamenti ciklusokhoz, illetve a politikai bizalomhoz és

⁵⁵ Sajó, im. p. 134.

mérlegeléshez kötött. Demokratikus jogállamban azonban szigorú korlátai vannak a parlamenti választások eredményéhez kötött kinevezési és választási zsákmányelv érvényesülésének. Ennek – a politikai és a közigazgatási pozíciók szigorú elválasztásán túl – jól ismert demokratikus technikái: szigorú összeférhetlenségi szabályok megalkotása, a parlamenti ciklusidőn átívelő kinevezések alkalmazása, minősített többségű szavazás előírása, stb.”⁵⁶

Mindazonáltal vegyük észre, hogy ez elsősorban a politika túlterjeszkedésének⁵⁷ az akadályát jelenti, a szakszerűen működő közigazgatás érdekében.⁵⁸ A politikai kisebbség védelme végső soron ebben is megnyilvánul, hiszen a mindent maga alá gyűrő kormánytöbbség elviselhetetlen önkénnyel „igazgathatná” az államot. Az erre felügyelő mind részletesebb alkotmányjogi szabályokban az az összefüggés is kifejezésre jut, hogy a kormányzati szférában keletkező konfliktusok „nem kizárólag a hagyományos hatalommegosztásos technikák – politikai diszkréció szemben politikai diszkrécióval, azaz alku – alkalmazásával oldódnak meg, hanem a többségi elv alapján.”⁵⁹

Az alkotmányos intézmények közül máshol is megjelenik a többségi elv, a többségi szavazás intézménye mint probléma. Megemlíthetjük a magyar Alkotmánybíróság törvénybe nem foglalt ügyrendjével kapcsolatos kérdéseket. Politikai döntőbíró funkcióját világítja meg belső döntéshozatali rendje, a szavazási eredmények, a közzétett kisebbségi vélemények. Az Alkotmánybíróság elnökei-tagjai a szavazati arányok határozatba foglalása ellen a testület döntéseinek sajátosságaival érvelnek. Különösen arra tekintettel, hogy a nem szavazat sem jelent teljes elutasítást (sőt, a különvélemény – párhuzamos vélemény néha nehezen megkülönböztethető), a jobbító szándék pedig egyértelmű az eltérő állásponton levők részéről is.⁶⁰ Mindenesetre a különvélemények léte azt mutatja, hogy „egy-egy alkotmányossági felülvizsgálati döntés mint jogértelmezés is vitatható, s

⁵⁶ 7/2004. (III. 24.) AB határozat, Bihari Mihály párhuzamos indokolása

⁵⁷ Az Egyesült Államokban kialakult ún. zsákmányrendszer (*spoils system*), és a 19. századtól érvényesült az a felfogás, mely szerint az adminisztrációt a pártharcot megnyerő elnök politikai zsákmányának kell tekinteni. E rendszer lényegét Jackson elnök fogalmazta meg: az elnök nem tud eleget tenni a lakosság többségét kitevő választók akaratának, azaz nem tud demokratikusan kormányozni, ha az előző elnök által kiválasztott, vele szemben hűvösen semleges vagy egyenesen ellenséges érületű hivatalnokok szolgálatára támaszkodhat. *William Learned Marcy* szenátor szavaival: „*To the victor belong the spoils.*” – ld. http://college.hmco.com/history/readerscomp/rcah/html/ah_081300_spoilssystem.htm

⁵⁸ Ld. bővebben: Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Bp., 1998., Nemzeti TK., p. 66-74.

⁵⁹ Loewensteint idézi: Sári: i.m. p. 140.

⁶⁰ Ld. pl. Vörös Imre véleményét: „*Kevesebb lesz az elegáns röpködés a jogrendszer fölött*” – Vörös Imre távozó alkotmánybíróval Halmai Gábor és Tordai Csaba beszélget. In: *Fundamentum*, 1999/2. p. 60-68. kül.: p. 63. – adalékok az Alkotmánybíróság politikai szerepére ezen az interjún kívül ld. még két interjú, Holló Andrással ugyanebben a számban, valamint Németh Jánossal a *Fundamentum* 2003/3. számában is.

közzétételük megfosztja az alkotmánybíróági döntéseket az abszolút, objektív és politika feletti mivoltuktól.”⁶¹

Ennek a tanulsága pedig, hogy a többségi elv érvényesülése a különböző alkotmányos intézményeket a *par excellence* politikai tevékenységhez közelíti.

b) A választási kontextus

A választási kontextus vizsgálatánál a választások két funkciójából indulhatunk ki. Egyrészt a választások révén alakul ki a népképviselői szerv összetétele, hogy aztán az a népszuverenitás elve alapján a társadalom összetételét-akarátát testesítse meg.⁶² Másrészt a választások eredményeképpen alakulnak ki azok a parlamenti erőviszonyok, amelyek alapján egyik vagy másik politikai erő ill. koalíció szerzi meg a kormányzás lehetőségét.

A választásokon a politikai képviselői funkciót illetően *Sartori* szerint a kisebbségnek semmiféle joga nincs – azonban ez nem a többség, legfeljebb a számok zsarnoksága: a mandátumot nem szerzett jelölt a későbbiekben semmiféle jogot nem élvez, illetve a reá szavazók szavazatai elvesznek.⁶³ Látni kell, hogy a választásokkor kialakuló *választási többség* zsarnokságot nemigen gyakorolhat, hiszen szétszórt közösséget jelöl, olyan tiszavirág-életű aggregátum, amely mint „cselekvő szubjektum” választásról választásra alakul ki, s nyomban fel is bomlik. *Sartori* szerint az olyan „tömegtöbbségek” létrejötte, amelyek egyedei erősen azonosulnak csoportjukkal (mint osztállyal, etnikummal, párttal), a nyugati demokráciákban szinte soha sem fordul elő. Így a választási kontextusban a többség zsarnoksága mindössze a számok zsarnokságát jelenti.⁶⁴

Az alkotmányos demokráciákban a politikai alapjogok széles körű elfogadottsága és a választójog demokratikus szabályozása mellett is a különböző választási rendszerek eltérő helyzetet teremtenek a demokratikusan versengő politikai erők számára. A többségi és az arányos rendszerek közötti vita a „semmiféle” joggal nem rendelkező kisebbség tekintetében is tanulságokkal szolgál. A vita klasszikus képviselői, *J. S. Mill* és *W. Bagehot*

⁶¹ Körösi András – Török Gábor – Tóth Csaba: *A magyar politikai rendszer*. Bp., 2003. Osiris. p. 548.

⁶² Közbevetendő, hogy a 20. században már a politikai pártok lettek a politikai képviselet kulcsszereplői. Vö. Dezső Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*. Bp., 1998., KJK – MTA Állam- és Jogtud. Int., p. 13.

⁶³ Sartori: i.m. p. 78. – aggodalmát csak annyiban fogalmazza meg, hogy a győztes nem feltétlenül a jobb jelölt, vö. a fenti érvelést.

⁶⁴ Sartori: i.m. p. 79.

nézeteltérésének központi gondolata, hogy a kormányozhatóság fenntartása érdekében csorbulhat-e a választás képviseleti funkciója.⁶⁵

Az angol politikatörténet huszadik századi fejezete kitűnő példákat hoz a történetileg először kialakult relatív többségi rendszer kritikusai számára. A két nagy párt versengésére épülő politikai rendszert ugyan választásról választásra egyértelműen kialakuló kormánytöbbség (elérésének célja) jellemzi, mégis a szisztéma két tény alapján sok kritikát kapott.

A kerületenként szükséges relatív többség előírása magában foglalja azt a szélsőséges lehetőséget, hogy ugyanazon párt jelöltjei minimális többséggel minden kerületben győzelmet arathatnak, kiszorítva ezzel minden más politikai erőt, a társadalom (sőt, a választásokon résztvevők) többsége pedig képviselet nélkül marad. Noha a történelmi hagyományok révén gyakorlatilag ez nem valós felvetés, mégis nem csak matematikai esély, hogy olyan párt alakítson kormányt, amely kevesebb szavazatot szerzett, mint ellenfele. Megtörtént ez 1951-ben *Churchill*, illetve 1974-ben *Wilson* (egyébként egyaránt utolsó) kormányalakításakor⁶⁶:

Az 1951. októberi brit választások eredményei:

Párt	Szavazatok %-ban	Képviselők száma
Konzervatív Párt	48,0	321
Munkáspárt	48,8 (!)	295 (!)
Liberális párt	2,5	6
Egyéb	0,7	3

Az 1974. februári brit választások eredményei:

Párt	Szavazatok %-ban	Képviselők száma
Munkáspárt	37,1	301
Konzervatív Párt	37,9 (!)	297 (!)
Liberális párt	19,3	14
Egyéb	5,7	23

Másrészt különösen hátrányosnak tűnik a rendszer az ún. harmadik politikai erőknek, amelyek a szavazatokból való részesedése messze magasabb, mint a megszerzett képviselői helyeik aránya. (A fenti adatok ezt is illusztrálják.) Tartós hátrányuk abból adódik, hogy szavazóbázisuk országosan viszonylag egyenletesen oszlik el, ahelyett, hogy koncentrálna több választókerületbe.⁶⁷

⁶⁵ Dezső M.: i.m. p. 42.

⁶⁶ *20. századi egyetemes történet*. Szerk.: Diószegi István – Harsányi Iván – Németh István. Bp., 1997., Korona. p. 269-271.

⁶⁷ Van azonban arra is példa, hogy bizonyos országokban (Új-Zéland, India) az etnikai kisebbségekre speciális, kedvezőbb szabályokat alkottak. Lijphardt, Arend: *Választási rendszerek: típusok, formák, fejlődésvonalak*. In: *Választási rendszerek*. Szerk.: Fábrián György. Bp., 1997., Osiris – Láthatatlan

Az arányos képviselet mellett érvelők a kisebbségek számarányának megfelelő képviselet biztosításával oldanak fel a feszültséget – az egész országot egyetlen választókerületnek tekintve. *J. S. Mill* pedig eljutott az egyébként logikus végletig: minden választónak képviselve kell lennie saját képviselője által, nem fordulhat elő, hogy olyan valaki képviselje névlegesen, akit ő nem választott meg. *Carl Friedrich (Walter Bagehot* nyomán) a másik oldalon a többség jogainak figyelmen kívül hagyását veti fel *Mill* ellen. Ha a többségnek nincs megfelelő képviselete, és ebből adódóan cselekvése ellehetetlenül – az legalább akkora igazságtalanság.⁶⁸ Azt is meg kell jegyeznünk, visszautalva a kiinduló gondolatra, hogy az arányos rendszerekben a pártrendszer koncentrációja érdekében általánosan elfogadott és alkalmazott intézmény a parlamenti küszöb, amely megköveteli a pártoktól a szavazatok egy meghatározott (ált. 3-5) százalékának elérését ahhoz, hogy a képviselői helyek elosztásában egyáltalán részt vehessenek⁶⁹ – így ebben a szisztémában is van abszolút vesztes kisebbség, amelynek a szavazatai elvesznek.

A két oldal hívei egyaránt pozitív hatásokat tulajdonítanak rendszerük működésének, a választási rendszerek értékelésében mindazonáltal „elméleti síkon a demokrácia-elméleti opciók, gyakorlati vonatkozásban pedig az egyes országok vagy országcsoportok társadalmi és politikai feltételei a legfontosabb mércék.”⁷⁰

Továbbá fel kell hívni a figyelmet arra a problémára is, hogy a „többség” fogalma sem feltétlenül egyértelmű.⁷¹ *Egy majoritás (abszolút többség) rám szavazott* – ez azt jelenti, hogy „a szavazók több mint fele támogattott”. *Egy pluralitás (relatív többség) rám szavazott* – ez azt jelenti, hogy „többen szavaztak rám, mint bármelyik másik jelöltre”.

Ez alapján pedig a választási rendszer legitimációs funkciójához érkeztünk. A választójogi szabályok matematikai módszereinek torzító hatása révén érdekes eredmények születhetnek az arányosító vegyes rendszerekben is. A magyar választások tapasztalataiból idézve egy példát: még a Magyar Szocialista Párt 1994-es elsöprő győzelme esetén is a

Kollégium. p. 68. és vö.: *Európai politikai rendszerek*. Szerk.: Kardos József – Simándi Irén. Bp., 2002., Osiris. p. 536.

⁶⁸ Vö. a vita részletesebb bemutatására is: Dezső Márta: *Képviselet és választása a parlamenti jogban*. p. 39-46.

⁶⁹ további adatokkal ld. Dezső Márta – Tóth Zoltán: *Választás és választási eljárás*. Bp., 2002., Rejtjel. p. 43.

⁷⁰ Nohlen, Dieter: *Választási rendszerek és választási reform: Bevezetés*. In: *Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép Európában*. Bp., 1996., MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. p. 10. – A szerző öt általánosan elfogadott funkcionális követelményt fogalmaz meg a választási rendszerrel szemben: a) (megközelítően tükörszerű) képviselet, b) koncentráció és hatékonyság, c) részvétel, d) egyszerűség, e) legitimáció. ld. p. 22-23.

⁷¹ McLean, Ian: *Képviseleti formák és szavazási rendszerek*. In: *Választási rendszerek*. Szerk.: Fábrián György. Bp., 1997., Osiris – Láthatatlan Kollégium. p. 27.

szavazatok 33 %-ával szerezte meg a mandátumok 54 %-át. A részvételi arány 69 %-os volt, ez pedig rámutat arra, hogy a parlament többségének a társadalom többségéből való levezetése, vagy az általános akaratra és népszuverenitásra hivatkozás *Sajó András* szerint erős fikció. Így szerinte a többségi elv korlátozása tulajdonképpen a társadalom többségének védelmét szolgálja egy politikai kisebbséggel szemben.⁷²

c) A társadalmi kontextus

A többségi elv ezen kontextusára röviden szintén kitérek, hiszen az alkotmányépítő elgondolásokat azok társadalmi háttér-országára tekintettel is vizsgálni szükséges.

Noha a többségi elv mint a vitás közösségi ügyek eldöntésének szabálya merült fel alkotmányos szinten, *Alexis de Tocqueville* hatásos gondolatai felhívják a figyelmet a társadalmi kontextus jelentőségére.

Tocqueville klasszikus művében az amerikai tagállamok demokráciáiban vizsgálta a többség zsarnokságát, s leszögezte: „Utálatosnak és istentelennek tartom azt a tételt, mely szerint kormányzás dolgában egy nép többsége mindent megtehet; ugyanakkor minden hatalmat a többség akaratából eredeztetek.” Nem csak a tartósan kisebbségben maradó csoportok elnyomásáról beszélt, hanem inkább a többségi ortodoxia, konformizmus szellemi természetű hatalmáról, amely az egyedi hangokat, tehetségeket fojtja el. A négerek helyzetére hozott példájával: noha akik közülük felszabadultak, rendelkeztek választójoggal, mégsem mentek el a voksolásra, mert féltek, hogy bántalmazzák őket. „A többség igen erős előítéleteket táplál a négerek iránt, a magisztrátusok pedig úgy érzik, nem elég erősek ahhoz, hogy biztosítsák is jogaikat, amelyekkel a törvényhozó felruházta őket.”⁷³ Szerinte miután „Amerikában a politikai célú egyesülési szabadság korlátlan”, ezáltal „az egyesülés szabadsága a többség zsarnoksága elleni nélkülözhetetlen biztosítékká vált.”⁷⁴

J. S. Mill már úgy fogalmazott, hogy „amikor a társadalom maga a zsarnok – a társadalom mint egész az őt alkotó egyének felett –, akkor a zsarnokoskodás nem szorítkozik a politikai tisztségviselők működésére. ... jóval mélyebben hatol az élet részleteibe, s magát a lelket igázza le. Ezért az előljáráóság zsarnoksága elleni védelem nem elég; védekezni kell az uralkodó nézetekkel és érzelmekkel szemben is”.⁷⁵ *Tocqueville* és *Mill* egyaránt attól féltek, hogy a demokrácia legitimálja a többség hatalmát a gondolatok

⁷² Sajó: i.m. p. 87.

⁷³ Tocqueville, Alexis de: *Az amerikai demokrácia*. Bp., 1993., Európa. p. 360, 363-364.

⁷⁴ Tocqueville: i.m. p. 276-277.

⁷⁵ Mill, John Stuart: *A szabadságról*. Bp., 1994., Századvég – Readers International. p. 12-13.

felett – azonban a huszadik században megvalósuló „ideológiai zsarnokságért” mégsem a demokrácia vagy a többségi elv tehető felelőssé.⁷⁶

A tömegdemokráciák és konformista társadalmak negatívan megítélhető jelenségei mellett azonban a többségi elv működését láthatjuk az egyes társadalmi szervezetek nem alkotmányi (nem állami) szintjén is. Ez az elv általános társadalomszervező hatását, a demokratikus értékek és játékszabályok érvényesülésének komplexitását jelzi. A terep, amire kitekintünk, a társadalmi szervezetek és a gazdasági társaságok önkormányzati, közösségi ügyei.

A társadalmi szervezetek önkormányzatiságának a demokratikus elvek alapján kell működnie. A szervezet tagjainak, vezető testületeinek döntéshozatali szabályai szintén a többségi elven nyugszanak. Az önkéntes társulás alapján létrejövő szervezetekben ugyan a konszenzusos döntésnek sokkal nagyobb esélyei vannak, mint az állami-politikai testületekben, mégis a törvényes (és demokratikus) működés követelményei közé tartoznak a kvórum-szabályok, a többségi döntés előírása, vagy a kisebbségben maradottak (végső soron akár egy tag) kereset-indítási joga.⁷⁷

Hasonlóképpen, a haszonszerzési célzattal és az elsősorban a tőke egyesítésére létrejött gazdasági társaságokban a többségi döntések megkövetelése mellett a kisebbségben maradottak védelme is törvényi előírás⁷⁸. *Kisfaludy András* a következőképp írja le a tagsági jogok elosztását, a többségi elv sajátos megjelenését: „a gazdasági társaságokban a tagsági jogok nem személyenként egyenlően oszlanak el, hanem – főszabály szerint – a vagyoni hozzájárulás mértékéhez igazodóan. ... Teljes jogegyenlőség mellett senki nem lenne érdekelt abban, hogy nagyobb tőkét fektessen egy társaságba, mint a többi tag, s így a legkisebb tőkével résztvevő határozná meg a társaság tőkegyűjtő képességét, ami társadalmi méretekben nem tekinthető optimális megoldásnak. ... Akinek nagyobb vagyona van a társaságban, az több joggal fog rendelkezni, akinek kevesebb, annak kevesebb joga lesz.”⁷⁹

⁷⁶ Sartori: i.m. p. 79.

⁷⁷ Id. 1989. évi II. tv. az egyesülési jogról. 10. §

⁷⁸ Id. 1997. évi CXLIV. tv. a gazdasági társaságokról. pl. 51. §, 236-237. §§

⁷⁹ Kisfaludy András: *Alkotmányos alapjogok a társasági jogban*. In: *Alkotmányosság a magánjogban*. Szerk.: Sajó András. Bp., 2006., Complex. p. 227-228.

3. Többségi és konszenzusos demokráciák

A tartós államberendezkedés intézményesítése megkívánja a többségi elv korlátozását – hogy a politikai küzdelemben alul maradtak elkerüljék a teljes vereség érzését. Ellenkező esetben az együttműködésre hivatott politikai-társadalmi szereplők ellenségévé válhatnak. Ez az érzés felkeltheti az ún. konszenzusos demokrácia iránti igényeket.⁸⁰ Bár *Arend Lijphart* elemzései nyomán a többségi ill. konszenzusos demokrácia-modellek jellemzői-előnyei jól összevethetőek, a konszenzusos modell „bevezetésének” lehetősége társadalmi-kulturális tényezők által erősen meghatározott. Ezek közül a megegyezései politikai kultúrát említhetjük, valamint további feltétel, hogy egy csoport többsége ne legyen állandósult és túlnyomó, a kisebbségeknek pedig érdeke legyen a kiegyezés. A modellezés egyébként jól ábrázolja a fejezetben eddig érintett intézményeket, a többségi elv érvényesülésének terepét és határait:

A többségi és a konszenzusos demokráciák modelljei⁸¹

	Többségi modell	Konszenzusos modell
<i>Végrehajtó hatalom (kormány)</i>	Koncentráció (egypárti többségi korm)	Hatalommegosztás (nagykoalíció)
<i>Törvényhozó és végrehajtó hat. viszonya</i>	Fúzió	Elválasztás és egyensúly
<i>Törvényhozás</i>	Egykamarás vagy aszim. kétkamarás	Kétkamarás és kisebbségi képviselet
<i>Pártrendszer</i>	Kétpártrendszer	Sokpártrendszer
<i>Választási rendszer</i>	Egyszerű többségi (egyéni kerületi)	arányos
<i>Kormányzat</i>	Egységes és centralizált	Föderális és decentralizált
<i>Alkotmány</i>	Íratlan vagy könnyen megváltoztatható	Írott, kisebbségi vétó
<i>Bírói felülvizsgálat</i>	Nincs, a parlament szuverén	Erős alkotmánybíró
<i>Központi bank</i>	Kormányának alárendelt	Autonóm, nagyhatalmú

Az alkotmányos demokráciák különböző modelljei egyaránt élnek a többségi elv visszaszorításának különböző módozataival, de a többségi szabály érvényesülésének korlátozása mellett szükség van a kisebbségben maradtak jogainak, egyáltalán: létjogosultságuk⁸² elismerésére, intézményesítésére is. *Csécsy Imre* 1935-ben papírra vetett szavaival „...sokkal inkább azt mondhatnók, hogy a demokrácia lényege a kisebbségi elv, kettős értelemben: először, hogy a kisebbség semmi esetre sem uralkodhatik, másodszor, hogy a kisebbséggel szemben is mindenesetre érvényesülnie kell az egyenjogúságban

⁸⁰ Sajó: i.m. p. 95-96.

⁸¹ Enyedi Zsolt – Körösnéyi András: *Pártok és pártrendszerek*. Bp., 2004. Osiris. p. 45-50.

⁸² vö.: *Political oppositions in Western Democracies*. Ed.: Robert A. Dahl. New Haven and London., 1966., Yale University Press. Preface.

kifejeződő igazságosság követelményének.”⁸³ Az ellenzéki, kisebbségvédelmi jogok adott katalógusa a parlamenti demokrácia egyik kardinális kérdése, minősítője.⁸⁴

A többségi elv – pl. az érdekcsoportok egyezkedésével való – meghaladását javasló nézetek kritikájaként azonban *Grube* felhívja a figyelmet, hogy a demokráciában összességében a nép kormányzó többségre és az azt opponáló kisebbségre oszlik. „A többségi akarat már nem a rousseau-i értelemben vett egyedül igaz és feltétlenül méltányos, hanem mindössze mérvadóként ismerik el, így a többséget nem lehet az egészszel egyenlővé tenni. A társadalmi erők képviselője ellenben igényli az egyenjogú és egyenértékűen eltérő alapállású kisebbség együttműködését. Ezáltal pedig a többség mérvadónak tekintett döntése érvényesüléshez való jogát sem vitatjuk el.”⁸⁵

Beyme nyomán a többségi és a konszenzusos rendszereket a parlamenti gyakorlat két szintjén, a plenáris viták, valamint a bizottsági szervezet tekintetében lehet vizsgálni. A konszenzuális eljárások intézményesítésének ismérve a(z ellenzéki) képviselők parlamenti munkában való részvételének mértéke, amely a következő tényezők alapján ítélt meg.

*A konszenzusos parlamenti eljárások kritériumai Beyme nyomán*⁸⁶

plénum szintjén:	részvétel a prezídiumban
	kisebbségi vétó lehetősége a házszabály tekintetében
	kisebbségi vétó lehetősége az alkotmánymódosítás tekintetében
	évente több, mint 100 plenáris ülés, hogy az ellenzéknek bőven legyen lehetősége nézetei kifejtésére
bizottságok szintjén:	a minisztériumi struktúrához igazodó bizottsági rendszer, a parlamenti kontroll javítása érdekében
	a bizottsági helyek arányos elosztása a kormánykoalíció és az ellenzék között
	a kormányzati tisztviselők kérdőre vonásának lehetősége
	tanúk megidézésének joga
	az iratbetekintés joga
	a kisebbség külön jelentéshez való joga

Számunkra az ellenzéki jogok elemzésénél *Beyme* indikátorai vezérfonalul szolgálhatnak, a további értekezésünk során szem előtt is tartjuk.

⁸³ Csécsy Imre: *Megbukott-e a demokrácia?* In: *Parlament, pártok, választások a Horthy-kori Magyarországon*. Szerk.: Boros Zsuzsanna. Bp., 2002., Rejtjel. p. 457.

⁸⁴ Kukorelli István: *Kormány és ellenzéke az új házszabályban*. In: uő: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona. p. 139.

⁸⁵ Grube, Konrad Dieter: *Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus*. Köln, 1965. p. 14.

⁸⁶ Beyme, Klaus von: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionweise 1789-1999*. (3. Aufl.) Opladen/Wiesbaden, 1999., Westdeutscher Verlag GmbH. p. 187-188.

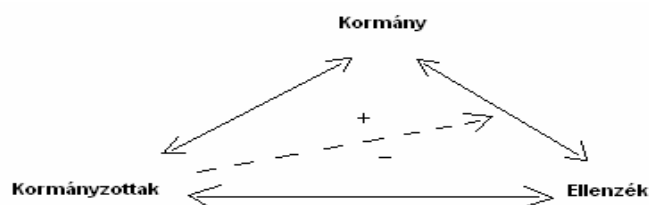
II. Az ellenzék fogalma és funkciói

1. Az ellenzék politikatudományi fogalma és tipológiája

Az ellenzék legáltalánosabb értelemben valamely uralkodó célokkal vagy törekvésekkel szembenálló véleménykülönbséget, ellentétet jelent, politikai értelemben pedig az uralkodó politikai hatalommal szembeszegülő erőket (személyeket vagy csoportokat), amelyek a hatalom átvételéért vagy akaratuk érvényesítéséért lépnek fel. Szűkebb értelemben a kormányzati rendszer intézményi struktúrájában legitimnek elismert politikai ellenerőt jelölik a fogalommal, amelynek tipikus formája a parlamentekben jelentkezik, a kormánypártokkal szemben elhelyezkedő ellenzéki frakciók, képviselői csoportosulások formájában.⁸⁷

Dahl semleges modellje szerint feltéve, hogy „A” bizonyos időszakban képes meghatározni a kormányzás menetét, míg „B” ezen időszakban nem képes erre, így a kormányzás „A” által meghatározott irányát ellenzi; ekkor „B”-t nevezhetjük ellenzéknek.⁸⁸

Luhmann klasszikus rendszerelméleti írásában a politikai jelenségek tudományos igényű elhatárolásakor abból indult ki, hogy az ellenzékkel attól kell elhatárolni, amit ellenez. Az így keletkező *kormány/ellenzék* értékpár a politikai szereplők számára orientálódási ponttá válik. Arra is felhívja azonban a figyelmet, hogy egy régebbi elkülönülés, a kormányzók/kormányzottak szembenállás sem veszíti el érvényességét, lévén egyes rendszerellenes, pl. a terrorista politikai szervezetek, elutasítják az egész politikai rendszert; ezt a viszonyrendszert *Luhmann* az alábbi ábrán szemlélteti.⁸⁹



⁸⁷ Petrétei József: i.m. p. 171.; valamint ld. még: Grube: i.m. p. 1-2.

⁸⁸ Folytatva azzal, hogy a kormányzás „menete” illetve az „ellenzi” fogalmak további tisztázása, majd ez alapján pl. az „aktív” és „passzív” ellenzés megkülönböztetése már csupán adalék a modellhez. Ld.: *Political Oppositions in Western Democracies. Preface.* p. xvi.

⁸⁹ Luhmann, Niklas: *Theorie der politischen Opposition.* In: Zeitschrift für Politik. 1989/1. p. 13-19.; az elméletet a magyar szakirodalomban Pokol Béla dolgozta fel, ld. Bihari-Pokol: i.m. p. 66-70.

A szakirodalom ennél már konkrétabb tipológiával a politikai ellenzék több formáját különbözteti meg, tipikus megjelenéseit modellként fogja fel.

1) *A klasszikus ellenzék.* Történeti modell értékű az angliai ellenzék, „*His/Her Majesty's Loyal Opposition*”, amelynek intézményesülése az első volt a történelemben. Noha az „Őfelsége Ellenzéke” kifejezés 1826-ban jelent meg⁹⁰, már a 17. században, II. Károly és II. Jakab uralkodása idején – jóval a modern szervezett pártok előtt – létrejött a Whig és Tory szembenállás, lévén eltérő nézeteket vallottak a trón és az egyház helyzetével kapcsolatban. Az ellenzék vezére 1937 óta még fizetést is kap.⁹¹ A „klasszikus ellenzék” célja a programjának elfogadtatása helyett elsősorban a kormányzati hatalom megszerzése, a személyi változások elérése, a következő választások megnyerése.

2) *A radikális ellenzék.* A radikálisok pozíciójára⁹², amely nagyobb változtatásokat akar az alkotmányos rendszerben, vagy akár a társadalmi berendezkedésben is, példaként említhető a negyedik francia köztársaság gaullista ellenzéke, vagy a brit Munkáspárt 1945 előtt. A radikálisokhoz képest ellenpéldaként használt fogalmak a *konstruktív* vagy *lojális* ellenzékiesség.

3) *Ügyek szerint formálódó ellenzék.* A harmadik modell az amerikai ellenzékiesség, amelynek sajátossága a pártfegyelem hiánya és a végrehajtó hatalomnak a törvényhozástól való elválasztása következtében a folyamatos átrendeződés, az ügyek szerinti csoportok-ellencsoportok kialakulása.

4) *Parlamenti és parlamenten kívüli ellenzék.* Mivel a magyar alkotmányjogban az ellenzéki pártok felfogása sajátosan jelenik meg, az ellenzék ezen típusaira alább külön pontban részletesen kitérek.

5) *Rendszerellenes ellenzék.* Az ellenzék ezen, a radikális ellenzékiesség egyik formájaként is felfogható változatánál érdemes kicsit bővebben elidőzni. Egyes pártok, politikai erők rendszerellenességének megítélésakor *Gordon Smith* óvatosságra int. Utalni kell a politikai diskurzus címkézésére: közel sem azonos értékű, ha önmagát definiálja egy párt rendszerellenesnek, vagy őt minősítik így – és igyekeznek ezzel „diszkvalifikálni” –

⁹⁰ Schmitz, Gerald: i.m. p. 3.

⁹¹ Grube: i.m. p. 79-82.

⁹² Otto Kirchheimer szavaival: „*Opposition aus Prinzip*” vagy „*Opposition of principle*” – ld. Kirchheimer, Otto: *Germany: The Vanishing Opposition*. In: Dahl, Robert A. (ed.): *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven and London. 1966. Yale University Press. p. 237.

ellenfelei. A rendszerellenesség az alkotmányos vagy a társadalmi rendszer gyökeres megváltoztatására vagy teljes elutasítására épülő programot jelent. Egyáltalán, ahogy arra *Sartori* is rámutatott, a rendszerellenes pártok az adott politikai rendszer legitimitációjának aláásása érdekében tevékenykednek. Mint később látni fogjuk a politikai pluralizmust támogató alkotmányos intézmények tárgyalása során, a demokratikus rendszereket épp a mégoly kemény politikai véleményekkel szembeni tolerancia jellemzi. Az adott politikai berendezkedést megkérdőjelező politikai erők elfogadása, megtűrése természetesen ismerhet határokat – a nyíltan diktatórikus berendezkedésért küzdő pártok gyorsan versenyen kívül helyezik magukat –, a szélsőséges pártok működésének ténye épp a rendszer legitimitációjához járulhat hozzá.⁹³ Erre könnyen találhatunk példát a második világháború utáni egyes nyugat-európai parlamentekben komoly pozíciókat birtokló kommunistákban. A nem koalícióképes, mindig ellenzékben levő pártok/politikai erők azonban nem jelentenek alternatívát a kormányzásra „ítéltetett”, különböző kombinációkban egymást váltva uralkodó középpártokhoz képest.⁹⁴

A modellek tipikus formáinak tartalmi elemei valójában keverten jelennek meg a valóságos parlamenti rendszerekben.⁹⁵

Robert A. Dahl klasszikus kötete előszavában a társadalmi fejlődés és politikai rendszerek egyik legnagyobb és „legváratlanabb” fejleményének tartja, hogy a nagyobb politikai konfliktusokat egyes államokban az ellenzéki pártok működésének és kritikai tevékenységének engedélyezésével kezelik. Az ellenzék létjogosultságának elfogadásában szerinte az a felismerés játszott komoly szerepet, hogy a központi hatalommal szembehelyezkedő politikai erők erőszakos elnyomásának költségei rendkívül magasra emelkedhetnek.⁹⁶ Alkotmányos keretek között elismerten működő ellenzékéről tehát csak akkor beszélhetünk, amennyiben a politika elmozdul a „barát-ellenség” logikai keretből, és azt inkább egy szabályozott keretek között zajló, polarizált váltógazdálkodásként fogjuk fel.⁹⁷

⁹³ Smith, Gordon, i.m. p. 59-63.

⁹⁴ Enyedi – Körösnéyi: i.m. p. 155.

⁹⁵ Milnor, A. J. – Franklin, M. N.: *Patterns of Opposition Behavior in Modern Legislatures*. In: *Legislatures in Comparative Perspective*. Ed.: Kronberg, A., New York, 1973., David McKay Company, Inc. p. 422-426. 436-437.; a differenciált megközelítést ld. még: Oberreuter, Heinrich: *Opposition* [szócikk]. In: *Wörterbuch Staat und Politik*. Hrsg.: Nohlen, Dieter, (4. Aufl.) München, Zürich, 1996., Piper. p. 482-486.

⁹⁶ *Political Opposition in Western Democracies*. Preface. p. xiv-xvi.

⁹⁷ „polarisiertes Wechselspiel” – ld. Haberland: i.m. p. 15.

A törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyának a politikatudomány szerint általánosan elismert sajátossága, hogy fegyelmezett kormánypárti frakciók esetén a két hatalmi ág fúziója, hatalmi egysége jön létre.⁹⁸ A hatalommegosztás új értelmet az ellenzéki szerep felértékelődésével nyer, hiszen a végrehajtó hatalom ellensúlyozására, de legalábbis folyamatos ellenőrzésére elsősorban a parlamenti ellenzék lesz hivatott. Noha ez a legtöbb parlamentáris rendszerben politikailag tényként kezelhető, az alkotmánytan és főleg az alkotmányjog ódzkodik elismerésétől. Lehet, hogy hatalmi egység, fúzió jön létre, mégis, a két szerv alkotmányos funkciói változatlanok maradnak.⁹⁹ A törvényhozás tagjai a szabad mandátum elvéből kiindulván alkotmányosan nem lehetnek külső befolyásnak kitéve, a törvényhozó testület egésze pedig megmarad a legfelső szintű állami akaratképzés és jogi normák elfogadásának letéteményeseként. Az összeolvadás alkotmányos elismerésének nyomait ott találhatjuk meg, ahol a miniszteri tisztség nemcsak nem összeférhetetlen a képviselői mandátummal, de a kormány tagjai eleve csak a képviselők közül kerülhetnek ki.¹⁰⁰

A bevett alkotmánytani megközelítésben az ellenzék tulajdonképpen másodrangú szerepet játszik, mert a parlament egésze képezi a végrehajtó hatalom alkotmányos ellensúlyát. A felfogás világosan látszik a német szövetségi alkotmánybíróság egy 1959. évi döntéséből. A német alaptörvény 43. cikkének 2. bekezdése garantálja mások mellett a szövetségi kormány tagjainak is, hogy a Bundestag és annak bizottságai ülésére belépjenek, és ott „őket minden esetben meg kell hallgatni”. Ebből az a kérdés merült fel, hogy szükséges-e valamiféle ellenzékot segítő kiegyensúlyozás a beszédjogot illetően, hiszen a kormány tagjainak beszédidejét értelemszerű volna a kormányoldal beszédidejéhez számolni. A *Bundesverfassungsgericht*, az alaptörvény említett szabályából is kiindulva, úgy döntött, hogy a kormány tagjainak beszédideje nem korlátozható a kormányoldal és az ellenzék beszédidejének kiegyensúlyozása végett.¹⁰¹

Noha a magyar alkotmány a kormánytagok beszédjogának a német alaptörvényhez hasonló tág értelmezése számára nem ad alapot, a Hárszabály az időkeretben tárgyalás során a kormánytagok beszédidejét a kormányoldaléhoz rendeli számítani (53. § (3) bek. c. pont). Ebből messzemenő következtetést – a kormány és a kormánytöbbség összefonódásának alkotmányos elismerésére vonatkozóan – a magyar alkotmánytani

⁹⁸ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Bp., 1998., Atlantisz, p. 34.

⁹⁹ Szente (2006) p. 592.

¹⁰⁰ Szente (1998) p. 324.

¹⁰¹ BVerfGE 10, 4 ff. – idézi, elemzi és kritizálja: Gehrig, Norbert: *Parlament – Regierung – Opposition*. München, 1969., Verlag C. H. Beck. p. 272-273.

irodalom eleddig még nem vont le. Ezt explicit megfogalmazta az Alkotmánybíróság is: „A törvényhozó és a végrehajtó hatalom 'elválasztása' ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak.”¹⁰²

2. Az ellenzék normativista fogalma

Az ellenzék magyar jogszabályi meghatározását hiába keressük, a parlamenti jog szabályai – és az azokra épülő más jogszabályok – mindazonáltal több esetben is használják a fogalmat. Az Alkotmánybíróság szavaival: „Kétségtelen, hogy sem az Alkotmány, sem törvény, sem a Hárszabály a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportokra nézve nem tartalmaz meghatározást, ezeket evidenciaként fogja fel, miként a szembeállítás az Országgyűlés gyakorlatában se jelent alkalmazási problémát.”¹⁰³ Így az ellenzék, mint legitim, alkotmányos intézmény létét, noha elismeri, közvetlenül mégsem deklarálja a jogalkotó. Az alkotmányos szabályokból azonban lesűrhető a fenti, politikai meghatározásokon kívül egy jogi fogalom is.

A német alkotmányjogi irodalomban a normatív fogalom problémája már korán felmerült: *Gehrig* szerint „az alaptörvény szó szerinti értelmezése alapján egyáltalán nem létezik ellenzék”.¹⁰⁴ *Haberland* épp ezt nevezi az ellenzék alkotmányos fogalmát kereső kutatás fő kérdésének: ha az alaptörvény nem nevezi nevén az ellenzéket, akkor az egyes további normákból, alapelvekből, struktúrák vizsgálatából lesűrhető-e, hogy az alkotmányos rendszer elismeri, elfogadja, vagy csak számításba veszi az ellenzéket és annak tevékenységét?¹⁰⁵

Hivatkozott német szerzőink¹⁰⁶ szerint német alaptörvényből alapvetően a szövetségi kancellár konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal, azaz egy új parlamenti *többséggel* való megbuktatásának szabálya révén (67. cikk (1) bek.), valamint a demokratikus államiséget és népszuverenitást (20. cikk (1)-(2) bek.), a többpártrendszert és szabad pártalapítást (21. cikk (1) bek., és tágabban a vélemény szabadságot, 5. cikk), a választások egyenlőségét (38. cikk (1) bek.) garantáló szabályok révén vezethető le *közvetetten* az ellenzék léte.

¹⁰² 38/1993. (VI. 11.) AB hat. Indokolás III. 2. pont.

¹⁰³ Ld. 22/1999. (VI. 30.) AB. Hat. IV. 2.2.

¹⁰⁴ Gehrig: i.m. p. 308.

¹⁰⁵ Haberland: i.m. p. 17.

¹⁰⁶ Gehrig: i.m. p. 261-265., Grube: i.m. p. 67-71., a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatából pedig: BVerfGE 2,1 (13); BVerfGE 3,60 (118); BVerfGE 1,184 (189) – idézi: Grube: i.m. p. 71-72.

Bizonyos alkotmányok nem szemérmesek definíciót adni, sőt szabályokat előírni a parlamenti ellenzéket illetően. Így egyes német tagállamok alkotmányaiban már az ötvenes évek alkotmányozási folyamatában megjelentek absztrakt és konkrét definíciók is. Például Hamburg és Berlin alkotmánya rögzíti, hogy az ellenzék „a parlamentáris demokrácia lényeges alkotóeleme”, másfelől például Sachsen-Anhalt és Mecklenburg-Vorpommern alkotmányai szerint azok a frakciók és képviselők alkotják az ellenzéket, amelyek nem támogatják a kormányt. Az ellenzék jogállását illetően a német tagállami alkotmányok az ellenzéki frakciók esélyegyelőségét deklarálják leggyakrabban.¹⁰⁷

A portugál alkotmány 114. cikkének (2) bekezdése szerint „A kisebbségek demokratikus ellenzéki pozícióhoz való joga biztosított, a jelen Alkotmányban meghatározott feltételek mellett és a törvény értelmében.” Az ellenzéket azonban itt is mint minősített kisebbséget (ld. alább) láthatjuk, a portugál alkotmány az ellenzékre az alkotmánymódosítás elveinél utal (288. cikk, i. pont, ti. hogy figyelembe kell venni létjogosultságát), a kisebbségi pártok pedig a parlament napirendjének meghatározása kapcsán (176. cikk) kerülnek említésre.

A problémával a *magyar Alkotmánybíróság* a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény által felállított közalapítványi kuratóriumok ügyében¹⁰⁸ találkozott, ahol a kuratóriumok elnökségi tagjait jelölő képviselőcsoportok kormánypárti vagy ellenzéki jellegének az adott törvényi konstrukcióban garanciális jelentőséget tulajdonított. Azt azonban szem előtt kell tartani, hogy az Alkotmánybíróság a kérdéssel egy speciális törvény kapcsán találkozott, amely vizsgálata során egy parlamenti jogi kérdést is tisztáznia kellett – érvelése így az adott törvényi kontextusból csak óvatosan ragadható ki (bár, mint alább látni fogjuk, *Sólyom László* monográfiája ezt a megközelítést megerősíti).

Az adott szervezeti megoldás lényeges eleme, hogy a kuratóriumok elnökségében az ellenzéki és a kormánypárti képviselőcsoportok által jelölt kurátorok azonos létszámban legyenek jelen. A médiatörvény adott szakaszát kifogásoló indítványozók szerint a törvény 55. §-a nem határozta meg sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldal fogalmát, illetőleg nem rendelkezett arról, hogy az új Országgyűlés megalakulása után az említett két kategóriára tekintettel, hogyan határozható meg azoknak az elnökségi tagoknak a jogállása, akiket jelölő pártok már nem kerültek be az új parlamentbe.

¹⁰⁷ idézi: Haberland: i.m. p. 183-186., nehézségeinek elemzése: p. 151-173.

¹⁰⁸ 22/1999. (VI. 30.) AB hat.

Az Alkotmánybíróság a probléma megoldásához igyekezett egy definíciót alkotni. Első lépésben egy szűkítéssel élt, a pártrendszer egészéről a parlamenti pártokra. „A Hárszabály számos rendelkezése differenciál kormánypárti és ellenzéki párthoz tartozó képviselő között [...], és különböztet kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok között is [...]. E rendelkezésekre is figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kormánypártiság és az ellenzékiesség csak a parlamentben képvisellel rendelkező pártok relációjában értelmezhető, vagyis a parlamenten kívüli pártok közjogi értelemben nem tekinthetők sem kormánypártinak, sem ellenzékiének.” Másrészt a parlamenti pártok közötti különbségtétel ismérveit határozta meg. „Az Alkotmánybíróság elvi éllel szögezi le: a kormánypártiság - ellenzékiesség és az ezen alapuló alkotmányi garanciarendszer megítélése vonatkozásában csak objektív és külső, formális ismérveket alkalmazhat, tekintve, hogy a kormánypárti-ellenzéki jellegnek egyedül csak az az objektív ismérve lehet, hogy egy képviselőcsoport pártja részt vesz-e a Kormányban (kormánykoalícióban) vagy sem. A Hárszabály felhívott rendelkezései szerint is csak a koalíciós szerződés létehez és a de facto kormányzati részvételhez kapcsolható a kormánypártiság. Más, nem formális szempontok tehát itt nem vehetők figyelembe. A kormánykoalíciókat ugyanis nem feltétlenül politikai-ideológiai közelség alapján kötik meg.”

Az ellenzék meghatározásához tehát az Alkotmánybíróság egy negatív megközelítést kínál: *ellenzék az(ok) a parlamenti párt(ok), amely(ek) nem kormánypárti(ak)*. A kormánypártiság feltételei egyrészt nyilvánvaló tényekből következnek (párttagok kormányzati szerepvállalása), másrészt politikai normákon, a koalíciós szerződéseken nyugszanak.¹⁰⁹

A meghatározás mindkét oldalát számomra meggyőzően kritizálta *Kiss László* az adott alkotmánybírósági határozathoz fűzött különvéleményében. Szerinte „de facto kormánykötődést (és pedig objektív tényként) jelez a frakció nélküli pártok adott kormányban való pozícionáltsága is. Az ilyen pártok által kuratóriumba (elnökségbe) választott tagokról - objektív ismérvek alapján - nem lehet azt állítani - szemben a többségi határozattal -, hogy azok sem a kormánypárti, sem az ellenzéki oldalon nem vehetők számításba.”

Természetesen hasonló problémák akkor merülhetnek fel, amennyiben a jogszabályok alkalmazzák az ellenzék fogalmát, ám definíciót nem találunk sem az

¹⁰⁹ Megjegyzendő, hogy például a brit parlament hárszabályának 14. szakasz (3) bekezdéséből is az ellenzék olyan felfogása szűrhető le, amely szerint ellenzéki párt az, amelyik nincs a kormányban képviselve („*not represented in Her Majesty's Government*”)

alkotmányban, sem a megfelelő normaszinten. A médiatörvénnyel kapcsolatos vita erre vezethető vissza, hasonló szóhasználattal találkozunk egyébként még az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvényben, amely szerint a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai, aszerint, hogy ellenzékiek vagy kormánypártiak, különböző mértékű támogatást kapnak működésükhöz (bővebben ld. később). A szabály alkalmazásából eddig probléma nem adódott, alátámasztva az Alkotmánybíróság érvelését, miszerint a gyakorlat számára a kormánypárti és ellenzéki frakciók elkülönítése (ilyen szempontból legalábbis) nem jelent komoly problémát.

Az angol parlamentben az ellenzék vezére, mint láttuk, fizetést is kap, és ezáltal törvényi meghatározást igényelt, ki tekinthető az ellenzék vezérének (megállapítható ugyanakkor az is, hogy ellenzéket egyetlen közjogi intézmény sem védi Angliában). A *Ministers of the Crown Act* 1937-ben a következő meghatározást adta: „Az ellenzék vezére a *House of Commons* azon tagja, aki adott időben Őfelsége kormányával ezen Házban szembenálló és ezen Házban számszerűen legnagyobb párt vezére.” Az egyértelműnek tűnő szabály első próbájára nem is kellett sokat várni, *Churchill* háborús három párti koalíciós kormányának támogatói sorából 1940-ben csak négy Független Munkáspárti és az egyetlen kommunista párti képviselő maradt ki. Ekkor a *Speaker* úgy rendelkezett, hogy „ez idő szerint nem lehet azt mondani, hogy most a parlamentben lenne ellenzék, a szó azon értelmében, miszerint a kormánnyal szembenáll olyan párt, amelyből egy alternatív kormányt lehetne alakítani”. Ennek megfelelően az angol ellenzék fogalmába bele kell érteni annak kormányképeségét is, amely, mint láttuk, számszerű-fizikai potenciál mellett egyfajta pozitív politikai irányvonal követésének követelményét is magában foglalja, hiszen az alkotmányos rendszer teljes elutasításával párt kormányra nem kerülhet a szigetországban.¹¹⁰ Az esetből kitűnik a jellegzetes angol alkotmányos gondolkodás, a jogszabályi definíciók sajátos alkalmazása. Az ellenzék normatív meghatározásához azonban ezáltal sem kerültünk közelebb.

3. A parlamenten belüli és a parlamenten kívüli ellenzék

A kormány és az ellenzék elhatárolásában a gyakorlatra hivatkozó említett magyar alkotmánybírósági határozat többségi indokolása nem tűnik elég meggyőzőnek. A

¹¹⁰ Potter, Allen: i.m. p. 9., 15-16.

frakcióval nem rendelkező pártokon túl a parlamentbe be nem jutott pártok kérdése is felmerülhet, annál is inkább, mivel az említett nyugati szakirodalom tekintélyes terjedelemben foglalkozik velük.

A parlamenten kívüli pártok helyzetére kitérve, az alkotmánybíróság határozathoz hasonló és számomra meggyőzőbb megítélésüket *Sólyom László* adja, aki szerint a kormánypártiság alapvető ismérve, hogy a párt(ok) miniszterelnök-jelöltje és kormányprogramja a képviselők abszolút többségének bizalmát bírja. Ebbe a szavazásba (a miniszterelnök megválasztása vagy a bizalmi kérdés) a parlamenten kívüli pártok nem képesek beleszólni, így fogalmilag kiesnek a kormánypárti–ellenzéki minősítésből.¹¹¹

Ez megegyezik *Haberland* és a német alkotmányjogi irodalom kiindulási pontjával is, hiszen kifejezetten a német alaptörvény 67. szakaszából vezetik le az ellenzék alkotmányjogi megközelítését. A parlament speciális állami szerv, az általános választások nyomán kialakuló összetételével közvetlenül visszatükrözi a választók politikai véleményének sokszínűségét. Az ellenzék a parlamentben rendszerint kisebbségben találja magát – a politikai kisebbség számára a parlamenti jogban biztosított jogintézmények így válnak egyben ellenzéki joggá. Az ellenzék ezáltal funkcióit csak úgy tudja ellátni, amennyiben a parlamenti képviselettel bír.¹¹²

A fentiekhez képest szükségesnek tartom, hogy az ellenzék-fogalmat arra tekintettel alkossuk meg, hogy a közjog számára csak a parlamenti pártok „kezelhetőek”, míg a politikatudomány, a politikai rendszer hatalmi szerkezetének leírása során nem hagyhatja figyelmen kívül a parlamenten kívüli pártokat sem, hiszen legitim ellenérőként aktív szerepet tölthetnek be.

Ami a pártjog többpártrendszert garantáló intézményeit illeti, ezek kínálkoznak kapcsolódási pontként az alkotmánytan és a politikatudomány közé: az ellenzék intézményesített létét bizonyítják egy alkotmányos demokráciában. A parlamenten kívüli pártok ugyanis – noha szerényebb eszközökkel – szintén képesek ellátni az alább kifejtendő ellenzéki funkciókat, valamint nincsenek kizárva abból az alkotmány által táplált reményből, hogy egyszer többségi politikai erővé váljanak. Mint a pártrendszert megújulásának¹¹³ zálogai, a parlamenti pártküzdelmek általában vett kvázi utánpótlásaként szolgálnak.

¹¹¹ Sólyom László: *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Bp., 2004., Rejtjel. p. 137.

¹¹² Haberland: i.m. p. 34., 39., a megközelítés egyes problémáit ld. később.

¹¹³ Pokol: i.m. p. 44.

4. Az ellenzék szervezettsége

A fogalmi tisztázás további problémájaként jelölhetjük meg az ellenzék szervezettségének bizonyos fokát. A modern politikai-alkotmányos rendszerekben a pártok kisajátították a képviseleti funkciókat, kizárólagos közvetítőként járnak el a társadalom és az állam között. Kérdésként merülhet fel, hogy a kormányzati hatalommal szembenálló politikai erőket csak politikai pártként vagy a szervezettség bizonyos fokán nevezhetjük-e ellenzéknek. A politikatudományi válasz szerint a kormányzati hatalommal szemben vagy annak politikájának befolyásolására fellépő mozgalmak, csoportok magatartása eleve feltételezi az ideológia és szervezet bizonyos minimumát.¹¹⁴

A pártokra épülő modern állam már messze került a szabad „honorácioparlamentarizmustól”, amelyet felváltott a zárt „csoportparlamentarizmus”, a szemben álló kormányzati és ellenzéki oldalon szorosra zárt pártblokkokat találunk.¹¹⁵

A modern politikában a szervezeti erőnek immár nincs alternatívája. A hatalommal való szembenézés és versenybe szállás sikeressége, a kormányzóképeség alapvető feltétele a párt tevékenységének szisztematikus megszervezése. Jóllehet, a parlamenti képviselőcsoportok „mellett” ülő független képviselők minősítése szintén nem lehet fogalmilag idegen a kormány-ellenzék besorolástól, hiszen ezen képviselők is rendelkeznek a parlamenti ellenőrzési eszközök jórészével, vagy például az egyik kormánypárti képviselőcsoportból a másikba „tartó”, bizonyos ideig kényszerűségből frakción kívüli képviselő sem teljesen „független”. (A problémát a később részletesen kifejtendő szabad mandátum intézménye árnyalja.)

Mégis, a kormányoldal számára csak a kiszámítható szavazatok jöhetnek számításba, amelyet a frakciófegyelem biztosíthat, az ellenzék a választási rendszer pártokat preferáló szabályai révén szintén fegyelmezett és országos szervezetként lehet csak esélyes. A képviselőcsoportoknak a parlamenti jogban biztosított előjogai miatt pedig „a professzionális politikában és népképviseletben a párt- és frakciófegyelmen kívül nincs élet.”¹¹⁶ Egyáltalán: a fegyelmezett politikai szervezetek létrejötte szükséges előfeltétele az egységes kormányzati megjelenésnek, a világos „frontvonalak” kialakulásának. Jóllehet, egyes parlamentáris rendszerek mégoly hosszú ideig együtt éltek (és küzdöttek) a fegyelmezett pártok/frakciók hiányával, mint például a második világháború utáni francia

¹¹⁴ Petrétei (1991) p. 171.

¹¹⁵ Gehrig: i.m. p. 203.

¹¹⁶ Sólyom (2004) p. 149.

vagy olasz köztársaságok¹¹⁷, ezekben azonban nem is annyira az ellenzék, mint inkább a kormányoldal körülhatárolása okoz gondot.

Így az ellenzék-fogalom meghatározó elemeként elfogadhatjuk a politikai pártként (illetve a parlamentben: a frakcióként) való megszervezettséget, azzal, hogy az ellenzéki jogok katalógusa nagyrészt olyan eljárási jogokat tartalmaz, amelyek nem képviselőcsoporthoz kötöttek, hanem minden képviselő, vagy a képviselők bizonyos hányada élhet velük. Mindazonáltal a gyakorlatban az egyéni képviselői jogok gyakorlása is csak a képviselőcsoport (vezetésének) tudtával, illetve egyetértésével lehetséges (ld. alább).

Az ellenzék intézményesülésének – intézményesítettségének alapja a többpártrendszer elismerése és fenntartása. A parlamenti jog szabályai az ellenzék létjogosultságát annyiban mindenképpen alátámasztják, amennyiben a pártokat egyenlőként kezelik. A politikai pluralizmus garanciáira egy későbbi pont alatt részletesen visszatérek. A pártfinanszírozásra azonban már itt felhívhatjuk a figyelmet: azt alapvetően két megfontolásból fogadják el: egyrészt a privát érdekcsoportok befolyásának csökkentése a cél, másrészt a pártokat politikai közfunkciókat ellátó szervezetnek tekintik és ezeknek a professzionálisabb működéséhez fűződő érdek indokolja az állami támogatást.¹¹⁸

5. Az ellenzék funkciói

Míg a magyar Alkotmány a pártok alapvető funkciójaként a népakarat kinyilvánításában és kialakításában való részvételt fogalmazza meg (3. § (2) bek.), az ellenzéki és kormánypártok funkcióikban különböznek egymástól. Az ellenzék funkcióit röviden – *Bihari, Petrétei és Haberland* nyomán¹¹⁹, kisebb korrekcióval – a következőkben foglalhatjuk össze.

Politikai akaratképzési funkció és mobilizálás: a választások eredményeképpen alakulnak ki a kormánypárti–ellenzéki pozíciók, az ellenzék pusztán az erőviszonyok

¹¹⁷ Szente (2006) p. 78-80, 257.

¹¹⁸ Enyedi–Körösnéyi: i.m. p. 137.

¹¹⁹ Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Bp., 1998., Nemzeti TK. p. 413-419., ill. Petrétei (1991) p. 180-182., ill. Haberland: i.m. p. 39-47. – az ellenzéki funkciók „klasszikus triász” – ellenőrzés, kritika, alternatívaállítás – már a 18. század elején megfogalmazódott az angol alkotmányjogi irodalomban, ld. Haberland: i.m. p. 40.

ilyetén alakulása miatt ellenzék.¹²⁰ A kormányoldal és az ellenzék együttesen jeleníti meg a társadalom tagoltságát – mégis, a választójogi rendszerünk torzító hatása a kormányzóképes parlamenti többség létrejöttét támogatja.¹²¹ Az ellenzéki pártoknak éppúgy funkciója a politikai akaratképzésben való részvétel, mint a többi politikai pártnak. Az ellenzéki párt szerepet játszik abban, hogy a társadalom és a választópolgárok ’nem győztes’ része is úgy érezze, hogy részt vesz az állami akaratképzési folyamatban: ebben a felfogásban nevezik az ellenzéket „az elégedetlenek intézményesített reménységének”.¹²² Ezáltal lehet és kell megakadályozni, hogy az ’elhanyagolt’ kisebbségek a rendszerellenes vagy szélsőséges erőkhöz csatlakozzanak (integrációs funkció). Az ellenzéki erők továbbá ténylegesen befolyásolhatják a választás kimenetelét, ezért a következő választások tekintetében támogatóikat mobilizálniuk kell.

Kritikai funkció: az ellenzéket a kormánnyal szemben határoztuk meg, a kritikai funkcióját is a kormány politikájával szemben gyakorolja. A kritika nem jelenti a kormányzati politika, a kormányhatalom teljes elutasítását. Sokkal inkább jelenti – a klasszikus görög filozófiára visszavezethetően – egy bizonyos esemény, jelenség, eljárás értékelését vagy bírálatát. Ezáltal a kritika alkalmas eszköz az ellenzék számára, hogy a politikai szintéren egy dialektikus folyamatot idézzon elő. A kormányt az ellenzék a folyamatos kritikájával állandóan érvelésre kényszeríti, így a parlamenti vitában egyben a kormánypolitika jobbításának eszköze is lehet, és az állami döntéshozatalra befolyással bírhat.

Alternatívák megfogalmazása, kezdeményező és innovációs funkció: a kritikai funkció ellátásához kapcsolódóan az ellenzék folyamatosan alternatívákat is kidolgoz, szemben a kormány megvalósított programjával. Az alternatív programok egyben az ellenzék kormányzókéességét is bizonyítják, az ellenzék konstruktivitásának, önálló arculatának bizonyítékai. Az alternatívaállítás nemcsak a programok, hanem a személyek tekintetében is megvalósul: ennek leglátványosabb bizonyítéka a brit gyakorlat az ellenzéki árnyék-kabinet felállításával. Kormányzati pozícióba kerüléskor egy politikai párt

¹²⁰ Többpártrendszerben, ha egy párt nem képes megszerezni az abszolút többséget, a koalíciós alkuk folyamatában már csak a parlamenti pártok kormányzásba vonásának lehetőségéről beszélhetünk, a kormányzati és ellenzéki szerepek a választásokat követő egyezkedés eredményeképpen alakulnak ki, azt a választói akaratból nem lehet olyan könnyen kiolvasni, mint a kétpártrendszerben. ld. Grube: i.m. p. 5-7.

¹²¹ Bár a politikai reprezentációt és a kormányzást szolgáló elemek egyaránt jelen vannak. vö.: Körösenyi András – Török Gábor – Tóth Csaba: i.m. p. 261-263.

¹²² Werner Kaltefleiter szavaival, idézi: Haberland: i.m. p. 45.

kormányzati és állami tisztségek tucatjait (vagy százait, a kormányzati szervezetrendszerek nagyságától, az állami szervek kiterjedtségétől függően) tölti be saját embereivel – a kormányzóképeség tehát a megfelelő politikusok és szakértők verbuválását is megköveteli.

Az ellenzékre komoly feladat hárul, hogy új ötleteivel és probléma-megoldási javaslataival a politikai döntéshozatal jobbításához, tanulási folyamatához, innovációjához hozzájáruljon – hiszen előnyösebb pozíciójában nem kell tekintettel lennie a fennálló hatalmi és befolyásolási struktúrákra. Az általa felvállalt konfliktuspozíció és konkurenciaszerep¹²³ a politikai rendszer életképességét jellemző dinamizmus záloga.

Ellenőrzési funkció: a hatalommegosztás elvére tekintettel – továbbá a végrehajtó és törvényhozó hatalom fentebb jelzett összeolvadása következtében – az ellenzék politikai hatalma lehet a kormányzati-végrehajtó hatalom valódi ellensúlya. A parlamenti ellenőrzésnek csak szűkebb értelme a kormányzás visszásságainak felfedése és azok jogi vagy politikai eszközökkel való szankcionálása. Az ellenőrzés absztraktabb értelmezése szerint nem szorítkozik egy lezárt folyamat vizsgálatára, hanem sokkal inkább egy dinamikus eljárás, amely során folyamatosan a *Sollen-* és a *Sein-*körülmények egymásra vonatkoztatása történik meg. Így az ellenőrzés az állami döntéshozatal bármely szakaszában megvalósulhat, nem csak az eljárás végén. Az ellenzéki ellenőrzési jogosítványok a kormány politikájának az alkotmánnyal, a törvényekkel és választási ígéreteivel, de legalábbis az elfogadott kormányprogrammal való állandó összevetését és kontrollját segítik elő. A folyamatként felfogott ellenőrzés a kormányzás színvonalának javulásához is hozzájárul. Egyrészt ugyanis adott a lehetőség, hogy korábban fel nem tárt tények válhatnak megfontolás tárgyává, másrészt a kormányzatnak folyamatosan számolnia kell azzal, hogy az ellenzék bármely hibára le fog csapni, azt a maga javára fordítva. Így a folyamatos kontroll az állami döntéshozatali eljárások racionalizálását valamint nagyobb fokú tényyszerűségét segíti elő.

A hatalom ellensúlyozásának és felváltásának funkciója: a demokratikus hatalomgyakorlás azon elvéből fakadóan, hogy minden állami hatalom – a népszuverenitáson alapulva – a néptől nyerhető és csak korlátozott ideig gyakorolható, az ellenzéknek készülnie kell és készen kell lennie, hogy a hivatalban levő kormány helyébe

¹²³ Haberland: i.m. p. 32.

lépjen. Az alkotmány a demokratikus hatalmi pozíciók szigorúan meghatározott megbízási időhöz kötésével¹²⁴ immanensen elismeri az ellenzék létét: hiszen a megbízási idő leteltét követően, új alternatívák érvényesülésének enged teret.¹²⁵ Az ellenzék a hatalom „időbeli” megosztása révén és már pusztán léteével a hatalom korlátozásának funkcióját is ellátja, mivel fenntartja a többpólusú hatalmi rendszert. Ahogyan azt egy kanadai képviselő, *Stanley Knowles* megfogalmazta: „az ellenzéknek a parlamentben úgy kell viselkednie, hogy meggyőzze az ország lakosságát arról, hogy az adott kormányzás egyszer jobb lehet. Senki sem vonja kétségbe, hogy rendszerünk akkor működik a legjobban, ha ésszerű időközönként kormányváltás következik be.”¹²⁶

Alkotmányból fakadó kötelessége az ellenzéknek, hogy a hatalom kizárólagos birtoklására irányuló tevékenységekkel szemben fellépjen, minden legális eszközzel megakadályozza a hatalomkoncentrációt. *Kurt Schumacher*-nek az Adenauer-kormány megítélésakor mondott szavaival: „Az ellenzék az államélet egyik alkotórésze és nem egy másodrangú segítője a kormánynak. Az ellenzék a kormányzati hatalom korlátja és a teljhatalomnak megakadályozója.”¹²⁷

Az ellenzék sajátos hatalmi pozíciót foglal el: szociológiai funkcióit vizsgálva látjuk, hogy „a hatalom részese, a szervezett és intézményesült hatalmi rendszer összetevője, erős legális politizálási eszközökkel rendelkezik a parlamenten belül és a parlamenten kívül is.”¹²⁸

A kormányzati hatalommal szembenálló erőként felfogott legtágabb ellenzékfogalomhoz képest vizsgálódásunkat le kell szűkítenünk az érdekképviseleti funkciót ellátó szervek egy részére: a pártokra és azok törvényhozási megjelenésére, a frakciókra. Az egyéb érdekképviseleti szervek, mint például a szakszervezetek a szervezettség szükséges fokát eléri ugyan, mégis, a kormányzati hatalom teljességére törekvés hiányzik célkitűzéseik közül¹²⁹. A modern, pártelvű demokráciákban a kormányzati felelősség megszerzése csak a pártok számára lehetséges és kívánatos, így a

¹²⁴ A parlamenti váltógaárdálkodásra utaló alkotmányos szabály a szocialista diktatúra éveiben – akárcsak a világháború előtt – nyilvánvalóan nem létezhetett, ezért is volt nagyjelentőségű az 1989. évi I. törvény rendelkezése, amely szerint a kormány megbízása a következő Országgyűlés első üléséig tart. Ld.: Kukorelli István: *Alkotmánytan I.* Bp., 2002., Osiris. p. 62., megjegyzendő, hogy a skandináv országok negatív parlamentarizmusa más logika szerint működik, ld. később.

¹²⁵ Haberland használja az „*Alternanzdemokratie*” kifejezést is. ld.: Haberland: i.m. p. 29., 31.

¹²⁶ Az ésszerű időköz tekintetében felvetődik egy-egy párt vagy koalíció sorozatos győzelmeken alapuló akár évtizedes uralmának problémája is. Vö.: Schmitz, Gerald: i.m. p. 3.

¹²⁷ Idézi: Gehrig: i.m. p. 101.

¹²⁸ Bihari – Pokol: i.m. p. 417.

¹²⁹ Súlyom (2004) p. 160.

politikai szervezetek más típusait – noha kritikai vagy ellenőrző funkciókat is elláthatnak – nem tekinthetjük ellenzéknek.

Az ellenzéki funkciók áttekintése során láthatjuk, hogy azokat nem lehet élesen elválasztani egymástól, szorosan összefüggenek. Sokszor bizonyos ellenzéki magatartás vagy stratégia egyszerre szolgál több funkciót, és a funkciók egyenként sokszor nem írhatóak le egy-egy specifikus eszközzel vagy céllal. Az ellenzék alkotmányos rendszerben elfoglalt helyére legáltalánosabban az állami döntéshozatali eljárás befolyásolásának szándéka jellemző. Ez egyrészt az ellenzék célja, másrészt a demokratikus döntéshozatal számol az ellenvéleményekkel. Amennyiben az alkotmányok nem rögzítenek egy bizonyos közérdeket, az állami akaratképzés az érdekek pluralitásának összhatásából építkező folyamat.¹³⁰ Ha ebben a folyamatban az ellenzék szerepet kap, akkor általában a döntéshozatali eljárások fent jelzett módon való javításához járulhat hozzá. Ezt az összefoglaló aspektust nevezi *Haberland* az ellenzék *együtdöntési- és optimalizáló funkciójának*.

6. Összegzés. Kísérlet az ellenzék és az ellenzéki jogok meghatározására.

Az eddigiek összefoglalásaképpen megkísérelhetjük egy ellenzék-definíció megalkotását. *Az ellenzéknek tekintjük azokat a kormányzati felelősségből nem részesülő, így a kormányzati hatalommal szembenálló politikai pártokat, amelyek alkotmányosan intézményesített jogaik révén a parlamentben sajátos funkcióik ellátásával vesznek részt a politikai akaratképzésben és a demokratikus kormányzati rendszer legitimitációjában.* A parlamenten kívüli politikai erők ellenzéki jellege csak egy tágabb kontextusban, a politikai pluralizmus megőrzése miatt elfogadható; a többpártrendszer fenntartását biztosító törvényi garanciák a kormányzati felelősség nélküli, illetve a parlamentbe csak potenciálisan bekerülő pártokat is támogatják. *Grube* arra hívja fel a figyelmet, hogy a parlamenten kívüli pártküzdelmekben a parlamenti frakcióval rendelkező

¹³⁰ Az egyébként ugyan elismert ellenzéknek az állami akaratképzésből való kiszorítottságára jellemző történelmi korszak az osztrák-magyar dualizmus időszaka. A válaszfelirati viták a korszak parlamentjében úgy folytak, hogy mind a többség, mind az ellenzék külön felirati javaslatot fogalmazott meg, mivel az ellenzék minden esetben teljesen elutasította a kormánypárti álláspontot. Az ellenzék javaslatát azonban még szavazásra sem bocsátották, így a válaszfelirat nem a parlament mint egész, hanem a csak lojális kormánytöbbség válasza volt „az öt mozgató és koordináló kormány” trónbeszédére – Pesti: i.m. p. 40., a lábjegyzetben

pártok is részt vesznek, így ebben a „külső térben” is megjelenik a kormánypárti-ellenzéki megosztottság.¹³¹

Ugyan az „ellenzék” fogalmát kerestük, mégis látni kell, hogy az egyes szám nem jelenti azt, hogy az ellenzéki oldalt egységesen kezelhetjük. Az ellenzék nem tekinthető egyszerűen a „nem-kormányoldalnak”. A kisebbség megosztottságának kérdésében a német szövetségi alkotmánybíróság is elismerte, hogy sem a kormányoldal, sem az ellenzék nem tekinthető homogén egységnek, a számszerű többség vagy kisebbség egyaránt megosztott lehet. Nem várható el például, hogy a megosztott oldal egyik frakciója egy – akár az ugyanazon oldalon álló – másik frakció álláspontját képviselni tudja vagy akarja.¹³² A választói akarat mint egész megjelenítése ugyanis csak a frakciókban megjelenő rész-nézetek mindegyikének elismerése és helyzetbe hozása révén lehetséges.

Ellenzéki jogoknak tekintem a fentiekben vázolt ellenzéki funkciók betöltéséhez és a politikai pluralizmus fenntartásához szükséges parlamenti jogi intézményeket és intézményi garanciákat, amelyek gyakorlása nem függ a kormánytöbbség akaratától, lévén egyrészt biztosítottak bármely politikai párt és országgyűlési képviselő illetve a képviselők bizonyos (50%-nál kisebb) hányada, a „minősített kisebbség”¹³³ számára, másrészt kifejezetten nevesítik gyakorlásuk alanyaként az ellenzéket.

A mégoly teljességre törekvő vizsgálódás sem nagyon képes azonban az ellenzéki jogok eljárásjogi jellegén túl kiterjedt anyagi jogi vonatkozásokat feltárni. A német szakirodalom hosszas fejtegetések után sem tudja az alaptörvényre visszavezethetően az ellenzék materiális jogi fogalmát megragadni. Jóllehet, az alaptörvény, hasonlóan egyébként a magyarhoz, számol az ellenzék létevel, magában foglalja a parlamenti kisebbségi jogok alkotmányos megalapozásának lehetőségét, az ellenzéki jogok katalógusát csak a házszabályokból olvashatjuk ki. A házszabályok a parlamenti kisebbség – egy képviselő/frakció vagy a képviselők bizonyos hányada, a minősített kisebbség – számára elérhető eljárási jogokat intézményesítenek. A kisebbség(ek) jogaiból azonban *Haberland* nem tartja levezethetőnek az ellenzék mint olyan anyagi jogi önálló jogképességének megjelenését. Hiszen a például a képviselők egy negyede számára elérhető valamely parlamenti jogi intézmény kirekeszti a megfelelő arányt el nem érő csoportokat, ez pedig logikailag az ellenzék köréből való kiszorulást kellene, hogy maga

¹³¹ Grube: i.m. p. 4-5.

¹³² vö. *Haberland*: i.m. p. 64., 72. és p. 154-155.

¹³³ A fordulatot *Haberland* használja, ld. pl. i.m. p. 95.

után vonja.¹³⁴ Az ellenzék így az egyes eljárási jogok által tágabb értelemben biztosított eszközök révén megvalósítható funkciók alanya marad, *Haberland* szavaival: az ellenzék nem egy alkotmányjogi intézmény, sokkal inkább egy funkció.¹³⁵

Az ellenzék így körülírt meghatározásához, mielőtt tovább lépünk, elengedhetetlen néhány, a definíciót finomító, vizsgálódásunk kereteit pontosító megjegyzés.

A kormánypártiság eddig említett felfogása nem implikálja a parlamenti többséghez tartozást, mivel a *kisebbségi kormányok* – vagyis, amelyek nem tudják maguk mögött a parlamenti többség szavazatait – előfordulása nem ritkaság a parlamentáris rendszerekben. 1945-2000 között a nyugati kormányok több mint egyharmada kisebbségi kormány volt, egyes skandináv országokban (Dánia, Svédország) pedig szinte elsődleges formának számított. *Szente Zoltán* szerint a kisebbségi kormányokat bizonyos közjogi szabályok támogatják – például, ha nem szükséges a kormány többségi szavazással való megerősítése (ún. negatív parlamentarizmus) –, mégis, létük inkább a pártrendszer jellegén és a politikai kultúrán alapul. Nemegyszer egyes „ellenzéki” pártok külső támogatása segíti túlélésüket.¹³⁶ *Beyme* szintén árnyalt megközelítése szerint a kisebbségi kormányzás hosszú távon a politikai mobilizálást fenyegeti, hiszen a jelenséggel szemben jogosan merül fel a demokratikus legitimitáció kérdése.¹³⁷

Ahhoz, hogy az ellenzék betölthesse funkcióit, a *hatalom alkotmányos önkorlátozására* van szükség. Az ellenzéki jogok katalógusa egy adott demokrácia fokmérője lehet. Ezeket a jogokat a következőkben elsősorban a házszabályok alapján vizsgálom – beismerve, hogy az ellenzék fő működési terepe a parlament. Az ellenzéki jogok katalógusa az ellenzék intézményesülésének eredménye és biztosítója. „A Házszabály megkérdőjelezhetetlen, axiomatikus elve a parlamenti többség hatalmának érvényesítése, s ezzel egy időben a parlamenti kisebbség oltalmazása, olykor pozitív diszkrimináció alkalmazása... A plurális demokrácia nemcsak elismeri és tűri, hanem szervezi is a pluralitást, a vélemények sokféleségét, a sokféleség érvényesülését, mivel az

¹³⁴ *Haberland*: i.m. p. 147-149.

¹³⁵ *Haberland*: i.m. p. 181.

¹³⁶ *Szente Zoltán*: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Bp., 2006. Osiris. p. 626.

¹³⁷ *Beyme* (1999) p. 479.

igazság nem feltétlenül a többséghez kötött jogosítvány”.¹³⁸ Ha elfogadjuk *Bihari Mihály* ezen érvelését, akkor elfogadjuk azt a kritikai pozíciót, amely alapján az ellenzéki jogok katalógusa és szabályozási rendje *kritizálható*. Tehát a szabályozás egy adott modellje nem változtathatatlan, sőt, bizonyos elvek alapján hiányosságai vagy bőkezűsége megítélhető.

Különös jelentőséget nyer az önkorlátozás, ha a kormányok egy adott politikai szituációban nem a minimális többségi támogatottsággal alakulnak meg, hanem ún. fölös vagy *nagykoalíciók* alakulnak. Ebben az esetben a kormányok számára az alkotmányok minősített többségi szabálya nem jelent különösebb akadályt – sőt, éppen ennek kiküszöbölésére köttetnek a koalíciók (vö. Finnország 1999. évi alkotmánya előtt a blokkoló kisebbség megkerülése érdekében), vagy annak érdekében például, hogy bizonyos reformintézkedéseknek nagyobb társadalmi támogatottságot szerezzenek. Ilyen szituációkban a koalícióból kimaradó pártok számára az ellenzéki jogok kisebb eszköztára áll rendelkezésre, így a kormányoldal önkorlátozása roppant fontossá válik a politikai pluralizmus fenntartásában. Ilyen gesztusokra szolgált példát egyrészt Ausztria 1975-ös házszabály-reformja, amely kiterjesztette az ellenzéki jogokat¹³⁹, vagy a magyar alkotmányozó önkorlátozása, az alkotmányozáshoz szükséges kétharmados szabály négyötödösre emelésekor az 1995. évi XLIV. törvénnyel (így tulajdonképpen csak egy parlamenti frakció lett megkerülhető a sokpárti Országgyűlésben): a magyar alkotmánynak csak az adott ciklusra vonatkozó 24. § (5) bekezdése úgy rendelkezett, hogy az új Alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata volt szükséges.

Elsősorban nagykoalíciók és más egységkormányok (esetleg a nem demokratikus módon létrejövő, például a népi demokráciákra jellemző népfrontos koalíciók) esetében bukkan fel a *belső ellenzék* egy sajátos formája.¹⁴⁰ Ilyenkor ugyan a kormányt egy szélesebb parlamenti bázis támogatja, azonban ezzel a megoldással a különböző politikai irányzatok, programok közötti ellentétek a koalíción belülre kerülnek. A kormányon belüli érdekellentétek, alternatív érdektörekvések megjelenítőjeként lép fel a belső ellenzék, amely eddigi felfogásunk szerint valójában parlamenti ellenzékként nem definiálható. A nyugatnémet parlamentarizmus (Ausztriában is előforduló) egyik sajátosságaként írja le

¹³⁸ Bihari Mihály parlamenti felszólalása, idézi: Kukorelli István: *A kormány és ellenzéke az új Házszabályban*. In: uő: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona. (a tanulmány a továbbiakban: Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*.) p. 140-141.

¹³⁹ Sente (2006), p. 331.

¹⁴⁰ Grube: i.m. p. 3-4. (Grube nem elsősorban a nagykoalíció esetéből indul ki, szerinte a kormánypárti frakción belül bármikor létrejöhet belső ellenzék.)

Szente Zoltán azt a jelenséget, miszerint a nagykoalíciós kormányzás idején bizonyos ügyekben alkalmi belső ellenzékiiséget engedtek meg egyes szakmai csoportoknak – ez az ún. *Bereichsopposition* –, de csak addig a pontig, amíg a kormánykoalíció egész politikai irányvonalát nem kérdőjelezték meg.¹⁴¹ Hasonlóan, az ellenzéki pártokat legfeljebb megtűrő autokratikus vagy diktatórikus rendszerek állampárti jellegű vezetését bizonyos érdektörekvések az intézményesített alternatív ellenzéki érdekartikuláció hiányában informális, belső érdekbeszámítós mechanizmusai révén érték el.¹⁴² Ezek a jelenségek az alkotmányos intézményrendszer számára azonban jószerével láthatatlanok maradtak, így az ellenzék parlamenti jogi fogalmából jelentősebb nehézségek és következmények nélkül kihagyhatók. Másrészt épp láthatatlanságuk és így kezelhetetlenségük mutat rá az intézményesített ellenzéki jogok garanciális jellegére: a demokratikus politikai rendszerek többek között az alternatívák és érdektörekvések nyilvános megjelenésén és szabályozott versengésén alapulnak.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, bár jelen dolgozat kereteit túllépi, hogy az ellenzék létének és működésének legfontosabb garanciája a *politikai nyilvánosság pluralista szerkezete*. A média nyilvánossága a kisebb ellenzéki frakcióknak tényleges parlamenti súlyuknál jóval nagyobb lehetőségeket biztosít.¹⁴³ A nyilvános politizálás és alapjogi garanciái¹⁴⁴ – a sajtószabadság, a sajtóalapítás szabadsága, a véleménynyilvánítás szabadsága, a közérdekű adatok megismerhetősége, a közszereplők bírálhatósága, stb. – alapvető és nélkülözhetetlen feltételét képezik az ellenzéki jogok érvényesülésének, a hatalom ellenőrzésének és demokratikus felválthatóságának.

¹⁴¹ Szente (2006), p. 238.

¹⁴² Bihari – Pokol: i.m. p. 215-216.

¹⁴³ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 150.

¹⁴⁴ A politikai nyilvánosság sajátos aspektusa merült fel a magyarországi parlamenti munka televíziós közvetítésének szabályai kapcsán. „A televíziók képviselői nehezményezik, hogy nem készíthetnek felvételeket az ülésteremben. Ehelyett a parlament által működtetett zárt láncú kamerák „cenzúrázott” képeit kell megvásárolniuk. A képszerkesztési elvek – egyebek mellett az egész alakos képek hiánya, az arca fókuszáló képkivágások és az ülőhelyek közötti pásztázó felvételek tiltása – miatt így elsikkad a lényeg. (...) A Parlament beléptetési rendjét az Országgyűlés elnökének 5/2004-es számú rendelete szabályozza. Ennek értelmében az újságírók – érvényes sajtóbelépővel – a részükre kijelölt IV., illetve az ülés kezdetén a IX. számú páholyban, plenáris ülés alatt pedig az üléstermet körülvevő folyosón tartózkodhatnak: 'Az ülésteremben mozgókép nem készíthető, erre alkalmas eszköz oda be nem vihető. Az ülés ideje alatt a műsorszolgáltatók a Déli társalgóban rögzíthetnek, vagy onnan közvetíthetnek műsort.' A rádiózárról és a televíziózárról szóló 1996. évi törvény 138. § 5. bekezdése előírja, hogy az országgyűlési tevékenység pártatlanságát biztosító közvetítési rendet a Házsabály mellékleteként a törvény hatálylépésétől számított egy éven belül meg kell alkotni. Kötelezettségének a parlament a mai napig nem tett eleget. Jogszabály hiányában az Országgyűlés elnöke 1/1198-as számú rendeletében a belső videotechnikai rendszer működtetését és karbantartását a parlament informatikai főosztályának hatáskörébe utalta. A televíziók pedig kizárólag ezen a rendszeren keresztül kapnak képeket az ülésteremből, saját felvételeket nem készíthetnek.” – az angol szabályozást utánozó megoldás további részleteire is ld.: Lampé Ágnes: *A parlamenti ülések és a nyilvánosság*. In: Médiakutató 2006/ős.; Ld. még: Földeák Iván: *Az Országgyűlés és nyilvánosság*. In: *A plenáris ülés 2. rész*. Szerk.: Soltész István. Bp., 2003. Parlamenti Módszertani Iroda. p. 131-142.

III. A politikai pluralizmus garanciái avagy a politikai pártok szabad alapításának és működésének alkotmányos keretei

Jelen fejezetben az ellenzék alkotmányos elismerésének háttéréül szolgáló politikai pluralizmust tárgyalom, annak is a szabad szervezetalapításra vonatkozó garanciáit, hiszen a felvázolt párt-elvű ellenzék-fogalom ezt megköveteli. *Haberland* szerint azzal, hogy az alaptörvény állást foglal egy szabad, nyílt, pluralista demokrácia mellett, az ellenzék alkotmányos elismerést nyer.¹⁴⁵ Valamint láttuk *Tocqueville* véleményét is, miszerint „Amerikában a politikai célú egyesülési szabadság korlátlan”, ezáltal „az egyesülés szabadsága a többség zsarnoksága elleni nélkülözhetetlen biztosítékká vált.”¹⁴⁶

Az alkotmányokba foglalt garanciális előírások jó részét a történelmi múltban szerzett keserű tapasztalatok szülik, az alkotmányozók a társadalmi-politikai berendezkedés körvonalainak meghatározásakor pozitív szabályok mellett negatív, tiltó rendelkezéseket is alkalmaznak. *Sajó András* szavaival: „Az alkotmányosságot szolgáló, működő – nem forradalmi utópiák illúzió és ígéretései szülte – alkotmányok nem egy megvalósítandó jövőbeli társadalmat írnak elő, másról szólnak: a mindenkori előző rendszerrel kapcsolatos félelmekről, és hogy ezek alapján miként kellene gyakorolni a hatalmat”.¹⁴⁷

A weimari köztársaság példája minden későbbi alkotmányozót figyelmeztet: a politikai rendszer meghatározása nem nélkülözheti a nem kívánt politikai rendszer kialakulását megakadályozó garanciális szabályok létét.¹⁴⁸ Különösen jellemző ez Közép-Kelet-Európa államainak az 1989-90-es rendszerváltást követő alkotmányozására: a kommunista diktatúrákat felváltó demokratikus rendszerek új vagy módosított alkotmányai, a közeli keserű tapasztalatok miatt, megannyi félelem szülte rendelkezést sorakoztatnak fel. Nemkülönben igaz ez a megállapítás a politikai pártok intézményesítésére is, amellyel kapcsolatos előírások értelmezésének elengedhetetlen háttérét jelentik a kommunista állampárt antidemokratikus és totalitárius jellegzetességei.

¹⁴⁵ Haberland: i.m. p. 33.

¹⁴⁶ Tocqueville: i.m. p. 276-277.

¹⁴⁷ vö. Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. Bp., 1995., KJK. p. 18.

¹⁴⁸ Vö. az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntését a *Vogt vs Germany* (1995) ügyben: A bíróság elismeri Németországnak a weimari köztársaságban és az azt követő időszakban szerzett szomorú tapasztalatait, és hogy az 1949-ben létrehozott alkotmányos rendszer ezen történelmi tapasztalatok megismétlődésének elkerülése érdekében olyan demokráciát kívánt megteremteni, amely képes megvédeni önmagát. (Par. 59.)

Az alábbiakban elsősorban a vizsgálat szempontjából megfelelő tárgyként kínálkozó három posztkommunista állam – Magyarország, Lengyelország és Oroszország – politikai pártokra vonatkozó alkotmányos és egyéb törvényi szabályozásának összehasonlító bemutatására¹⁴⁹ törekszem, az elemzést az európai alapjogi gyakorlat fényébe is helyezve. A posztkommunista országok demokratikus pártjoga épp arra világít rá, hogyan lehet a totalitárius múltat követően alkotmányos szabályozással a többpártrendszert, a politikai pluralizmust megteremteni illetve fennmaradását garantálni.

A szovjet blokk országaiban a sztálini alkotmány mintájára az alaptörvényekben rögzítették a kommunista állampárt vezető szerepét¹⁵⁰ (pl. Magyarországon 1972-ben: „A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.”, vagy a lengyel 1952-es alkotmány szerint: „a Lengyel Egyesült Munkáspárt a társadalom vezető politikai ereje a szocializmus építésében”). Közép-Kelet-Európa államainak hosszabb-rövidebb alkotmányos hagyományai révén a rendszerváltás időszakában még élt a kommunista hatalomátvétel előtti többpártrendszer emléke – szemben a Szovjetunióval, ahol emberemlékezet óta az SZKP létezett egyetlen politikai pártként. A történelmi fejlemények úgy hozták, hogy 1989-90-ben a parlamentek eltörölték az állampárt kizárólagos hatalmára utaló rendelkezéseket az alkotmányokból. *Halmi* megjegyzi azonban, hogy az egyesülési joghoz képes speciális demokratikus pártjog kialakításának nem lehet értelme a többpártrendszer létrehozása, hiszen a jog eszközei a politikai rendszer átalakításának ezen a területén inkább korlátozottak.¹⁵¹ Hogy ez ténylegesen mekkora feladat és milyen problémák merülhetnek fel, pontosan tanulmányozható az orosz többpártrendszer kialakulása során jelentkező olyan problémákon, mint amilyenek az új politikai szerveződések „pártosításának”, majd „parlamentarizálásának” nehézségei.¹⁵²

¹⁴⁹ Az említett országok kiválasztásának önkényességét múltjuk hasonlósága és a pártrendszereik különbözősége talán képes enyhíteni vagy indokolni. A pártjogi szabályozás elemzésének szerkezetét ld.: *Halmi Gábor: Kommunikációs jogok*. Bp., 2002. Új Mandátum - Membrán könyvek. p. 236-246.

¹⁵⁰ *Szmyt, Andrzej: Representation – elections – democracy*. In: *The principles of basic institutions of of the system of government in Poland*. Ed.: P. Sarnecki et al., Warsaw, 1999., Sejm Publishing Office. p. 120-121.

¹⁵¹ *Halmi Gábor: Az egyesülés szabadsága*. Bp. 1990., Atlantisz. p. 161.; az egypártrendszerek pártjogára ld. u. ott, p. 135-139.

¹⁵² *Id. Sakwa, Richard: Russian politics and society*. New York, (3. ed.) 2002., p. 126., 189-199. – az orosz párttörvény egyébként csak 2001-ben született meg!

1. A pártalapítás szabadságának külső oldala

A) A pártok meghatározása, funkciói

A pártalapítás szabadsága az alkotmányos fejlődés eredményeképpen az egyesülési jogból ered, a politikai pártokat sajátos egyesüléseknek tartjuk, melyekre a céljaik és működésük miatt bizonyos speciális szabályozás vonatkozik. A pártok jogának jellegzetességei – a pártok későn, a 20. század folyamán fokozatosan elismert alkotmányos szerepe miatt – már az alkotmányos rendelkezések szerkezeti elhelyezéséből is kiolvashatóak.

A pártalapítás szabadságát a politikai szabadságjogok között, egyesülési szabadságként szabályozzák az alkotmányok, azonban míg a magyar alkotmány 3. §-ban, a lengyel alkotmány pedig a 11. cikkénél külön ki is emeli a politikai pártok alapításának és működésének szabadságát, addig az orosz alkotmány az alkotmányos rend alapjait tárgyaló I. fejezetében, a 13. cikk (3) bekezdésében mindössze a politikai pluralizmus és a többpártrendszer elvét deklarálja, közvetetten utalva a pártalapítás szabadságára. A kettős elhelyezést (a szabályok megosztása az alkotmányos rend alapelvei és az alapjogi fejezet között) felmutató szerkezeti megoldásoknak született következetlenségre és logikátlanságra hivatkozó kritikája¹⁵³, és a pártok sajátos, az állam és a társadalom közötti „közvetítő” szerepével érvelő magyarázata is.¹⁵⁴

A párt politikatudományi definíciója szükségszerűen ide kívánczodik: a párt mint jelöltállító szervezet sajátja az önkéntesség, a szervezettség, a közös ideológia és érdek, a hatalomszerzés célja, a program átfogó jellege, illetve az egységes csoportviselkedés.¹⁵⁵ Mindezen jellemzők közül a program és a hatalomszerzési célzat átfogó jellegére hívnám fel a figyelmet. Mindamellet, hogy tiszteletben kell tartania a pártverseny feltételrendszerét és a többi versengő szervezetet, nyilvánvaló, hogy a kormányzati hatalom megszerzésére önállóan törekszik, és átfogó programját más pártok programjára tekintet nélkül is meghirdetheti.

¹⁵³ Chmaj, Marek: *The freedom of creating and functioning of political parties in Poland*. In: Polish Political Science, 2001. p. 103.

¹⁵⁴ Halmai (2002) p. 237.

¹⁵⁵ Enyedi-Körösényi: *i.m.* p. 15.

A pártok alkotmányjogi fogalmát nem mindegyik alkotmány igyekszik megadni, sőt általában az alkotmányozók tartózkodtak attól.¹⁵⁶ A magyar alkotmányjogban normatív pártfogalom híján a szakirodalom a pártok alapfeladatait tekinti fogalmi elemeknek. A párt olyan társadalmi szervezet, amelynek többletfunkciói vannak („lépcsőzetes pártfogalom”), úgy, mint az állam és a társadalom közötti közvetítés („közreműködés a népakarat kialakításában és kinyilvánításában” – Alkotmány 3. § (2) bek.), országgyűlési képviselők állítása, népképviseleti szervekben az államhatalom gyakorlása; működése pedig demokratikus, tagsága természetes személyekből áll.

A magyarral szemben a lengyel és orosz jogalkotó igyekezett körvonalazni saját pártfogalmát. A lengyel párttörvény legelső rendelkezése szerint a politikai párt önkéntes szervezet, amely meghatározott név alatt működik, amelynek célja a közéletben való részvétel, demokratikus eszközökkel az állami politikák alakításának befolyásolása vagy a közhatalom gyakorlása. Az orosz párttörvény 3. § (1) bekezdése szerint a politikai párt társadalmi szervezet, amelyet azzal a céllal hoznak létre, hogy lehetővé tegyék az állampolgárok közéleti részvételét, azok politikai akaratának alakítása és kifejezése révén, lehetővé tegyék részvételüket a közösségi és politikai eseményeken, választásokon, népszavazásokon, továbbá hogy a polgárok érdekeit az államhatalmi és helyi önkormányzati szervekben megjelenítsék. A 3. § következő bekezdése bizonyos feltételeket szab ahhoz, hogy a politikai szervezetet pártnak ismerjék el, így a föderáció tagállamainak felében helyi szervezettel kell rendelkeznie, legalább tízezer tagot kell regisztrálnia, illetve a tagállami rész-szervezetek létszámára is további minimum létszámokat ír elő.

A nyugat-európai alkotmányos szabályozások elterjedésével a poszt-kommunista államokban is a pártokat az egyesülési jog mint alapvető emberi jog megnyilvánulási formáiként fogják fel, amely alapjog a pártalapítás szabadságának speciális szabályain keresztül érvényesül. Az emberi jogi megközelítés eredménye, hogy a jog kijelöli az állami szervek beavatkozási lehetőségeinek határait és módszereit.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Sólyom szerint a magyarországi kodifikáció története figyelmeztet arra, hogy *omnis definitio periculosa est*. ld.: Sólyom (2004) p. 27.

¹⁵⁷ Halmai (1990) p. 147.

B) A normatív keretek

a) Esélyegyenlőség

A pártok mint szervezetek szintjén a pártalapítás szubjektív jogának korlátlansága mellett szól, hogy az akadálytalan pártalapítás a pártok esélyegyenlőségének és tisztességes versenyhelyzetének feltétele: így lehet biztosítani az új szereplők belépését a pártok versengésébe.¹⁵⁸ Ezen túlmenően, a pártok versengésében, a választási küzdelemben az állami szervek elfogultság nélkül, semlegesen kell, hogy eljárjanak – valamennyi párt azonos eséllyel indulhat, bármelyikből egyenlő eséllyel lehet kormány- illetve ellenzéki párt.¹⁵⁹ Az egyenlő versenyfeltételeket a választási eljárást szabályozó jogszabályok jogegyenlőségi garanciái biztosítják (jogorvoslati rendszer vagy a választási bizottságokba delegálható tagok). A lengyel párttörvény generális elvként szögezi le 4. §-ában, hogy az állami szervek kötelesek a pártokat egyenlően kezelni.

Az orosz párttörvény a politikai pártok állami támogatása alapelveként rögzíti az egyenlő bánásmódot (32. § (1) bek.), különösen: egyenlő feltételek és garanciák biztosításával az állami és önkormányzati médiához való hozzájutás területén; állami és önkormányzati tájékoztatási eszközök egyenlő módon való rendelkezésre bocsátásával, az állami és helyhatósági intézményekkel *hasonló* (sic) feltételek mentén; egyenlő feltételek biztosításával a választási kampányokban, népszavazásokon, közéleti és politikai rendezvényeken való részvétel területén.

A magyar választási eljárásról szóló törvény 3. § c. pontja a választási eljárás alapelveként fogalmazza meg az esélyegyenlőséget a jelöltek illetve a jelölő szervezetek között. Továbbá például a választás időpontja előtti napokban a helyi illetve országos közszolgálati műsorszolgáltatók kötelezettségévé teszi a jelölő szervezetek politikai hirdetését illetve választási összefoglalójának közlését (106. §).

A kommunikációs alapjogok és a pártjog kapcsolatában nem kerülhetjük el a tömegtájékoztatás függetlenségét biztosító alkotmányos szabályokat sem: ezek deklarálják a civil társadalom sokszínűségének valamint a politikai pluralizmus alapvető intézményének¹⁶⁰, a politikai viták és a pártharcok fő terepének számító média szabadságát, a cenzúra tilalmát.

¹⁵⁸ Sólyom (2004) p. 64-65.

¹⁵⁹ Halmai (2002) p. 238.

¹⁶⁰ vö. Garlicki, Leszek: *The principles of the system of government in the Republic of Poland*. In: *The principles of basic institutions of the system of government in Poland*. Warsaw, 1999., Sejm Publishing Office. p. 61-62.

Az alkotmányos szabályok az ellenzék (ellenzéki pártok) létjogosultságát, illetve ezáltal a politikai pluralizmust annyiban mindenképpen alátámasztják, amennyiben a pártokat egyenlőként kezelik.¹⁶¹ Az esélyegyenlőség elé a legnagyobb kihívást a pártok állami támogatása, valamint a parlamenti küszöb intézménye állítja, ezekkel a kérdésekkel lentebb foglalkozom.

b) Tiltott célok és eszközök

A bonni alkotmány 1949-ben az önvédelemre képes demokrácia megteremtése érdekében általánosan, ezért elég keményen fogalmaz a 21. § (2) bekezdésében: „Azok a pártok, amelyek célkitűzéseikben vagy tagjaik magatartásából kitűnőleg arra törekszenek, hogy a szabad demokratikus alaprendet csorbítsák vagy azt megszüntessék, illetve hogy a Német Szövetségi Köztársaság helyzetét veszélyeztessék, alkotmányellenesek. Az alkotmányellenesség kérdésében a Szövetségi Alkotmánybíróság határoz.” A *Bundesverfassungsgericht* pedig nem sokkal működése megkezdése után nem habozott betiltani a neonáci Szocialista Birodalmi Pártot 1952-ben, majd a kommunista pártot 1956-ban. Az indokolás szerint az állam nem lehet teljesen semleges a pártok vonatkozásában, azok céljait illetően.¹⁶² A német demokrácia és alkotmányosság például szolgált több, elsősorban posztkommunista állam számára is.

A magyar Alkotmány azt követően, hogy célként jelöli meg preambulumban, a többpártrendszer egy pozitív rendelkezés [3. § (1) bek.: a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak, és szabadon tevékenykedhetnek] mellett negatív szabályokkal is garantálja. Egyrészt a 2.§ (3) bekezdés szerint senkinek – a korábbi szöveg szerint a társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak – a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az alkotmány szintén tiltja, hogy a pártok közvetlenül közhatalmat gyakoroljanak, illetve állami szervet irányítsanak. A párttörvény a párt működésének korlátjaként tartalmazza továbbá a munkahelyeken való szervezetalapítás tilalmát. Az egyesülési törvény szubszidiárius szabályai szerint az egyesülési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat

¹⁶¹ Id. Chmaj, i.m. p. 110.; Haberland egyúttal a választójog mindegyik alapelvét, az egyenlőségen túl az általános, szabad, titkos és közvetlen jellegét is az ellenzék támogató tényezőnek tartja. vö. Haberland: i.m. 48-60.

¹⁶² Szente (2006) p. 244.

mások jogainak és szabadságának sérelmével. Társadalmi szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alkotmánnyal és amelyet törvény nem tilt. Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre. Az 1947. évi párizsi békeszerződés (II. rész I. cím 4. cikk) ezen túlmenően kifejezetten előírja a fasiszta jellegű szervezetek működésének tilalmát.

A lengyel alaptörvény az egyesülések alkotmányba és törvénybe ütköző tevékenységének általános tilalma mellett a pártok programjának tartalmi korlátait is kijelöli (13. cikk). Eszerint tilos olyan politikai pártok és más szervezetek működése, amelyek programjai totalitárius eszméket, illetve náci, fasiszta vagy kommunista tevékenységet hirdetnek, valamint amelyek programjai vagy tevékenységei faji vagy nemzetiségi gyűlöletet keltenek, erőszakot alkalmaznak a hatalom megszerzése vagy az állami politika befolyásolása céljából, illetőleg titkos tagsággal vagy szervezettel rendelkeznek. A lengyel párttörvény kifejezett tilalomként fogalmazza meg 6-7. cikkeiben, hogy politikai pártok közhatalmi szervek hatásköreit gyakorolják vagy helyettesítik ezeket a szervezet hatásköreik gyakorlásában, illetve hogy munkahelyeken pártszervezeteket hozzanak létre. A lengyel egyesülési törvény (1. § (2) bek.) a közrendi klauzulát használva továbbá előírja, hogy az egyesülési jog törvény általi korlátozását is csak a nemzetbiztonság, a közbiztonság, a közrend, közérkölcsök és mások jogainak és szabadságának védelme indokolhatja.

A 2001. évi orosz párttörvény részletesebb, bár nem feltétlenül pontosabb szabályozást tartalmaz a politikai pártok működésének kereteit illetően. Az orosz politikai pártok működésükkel nem sérthetik egyetlen ember jogát és szabadságát, sem az állampolgárok alkotmányban biztosított jogait. A párt megalakítása és működése megtiltandó, amennyiben céljai vagy tevékenysége az alkotmányos rendszer alapjainak erőszakos megváltoztatását, az Orosz Föderáció integritásának sérelmét, a nemzetbiztonság aláadását, katonai vagy félkatonai egységek létrehozását, továbbá faji, nemzeti vagy vallási gyűlölet keltését célozzák meg (a társadalmi igazságosság célkitűzése nem tekinthető közösség elleni gyűlöletkeltésnek). Foglalkozási, faji, nemzetiségi vagy vallási alapon tilos pártot létrehozni – ilyennek minősül a párt, ha programjában, alapszabályában az efféle érdekek követését hirdeti és tűzi ki célul. A politikai párt tagsága nem állhat csak ugyanazon foglalkozás követőiből. (Ezen utóbbi szabályok meglehetősen ellentétesnek tűnnek az emberi jogi dokumentumokban garantált egyesülési joggal.) A párt részszervezetei csak területi alapon szerveződhetnek. Különösen tilos ilyen részegységet létrehozni állami-helyhatósági szervezetben, a fegyveres erőknél, jogalkalmazó és más

kormányzati hivataloknál, kormányzati vagy civil szervezetekben. Hasonlóan tilos a pártok működése ezekben a szervezetekben, kivéve természetesen az állami-helyhatósági képviselői szervezeteket. Tilos a pártoknak befolyást gyakorolni az oktatási tevékenységre az oktatási intézményekben.

A politikai pártok számára tiltott célok és eszközök a párt bejegyzése illetve működése során egyaránt vizsgálat tárgyát képezhetik. A legszigorúbb szankciók a nyilvántartásba vétel megtagadása illetve a felosztatás, de az orosz párttörvény tartalmazza a párt tevékenységének felfüggesztését is (39. §). A felosztatás/betiltás lehetőségének keménysége és történelmi tapasztalatokkal alátámasztott veszélyessége sok vitát kiváltott már az NSZK-ban is, ám a diktatórikus pártok újjászerveződésének megakadályozása miatt elfogadott intézménnyé vált.¹⁶³ A vizsgált államokban általános a felosztatás lehetősége, amelyre garanciális szabályként a független bírósági-alkotmánybírósági fórumok jogosultak (Lengyelországban a politikai párt alkotmányba ütköző működéséről az Alkotmánybíróság ad véleményt)¹⁶⁴; a nyilvántartásba vétel állami szervek által való megtagadása esetén pedig a bírósághoz fordulás joga biztosított.¹⁶⁵

Sólyom szerint „a párt felosztatása mindig politikai döntés. Annak megítélése, hogy valamely párt mikor és miért jelent veszélyt a demokráciára, mindig a konkrét politikai helyzettől függ, hiszen preventív intézkedésről van szó.”¹⁶⁶

Az Emberi Jogok Európai Bírósága több esetben is elsősorban a pártok célkitűzéseinek tartalmi korlátozását igyekezett oldani. Érvelése még a diktatórikus múlttal igazolható korlátozások kapcsán is irányadó, amennyiben alapvetően a demokrácia védelmét találta elfogadható igazolásnak.

1998-ban a *Szocialista Párt vs. Törökország* ügyben kifejtette, hogy éppen a demokrácia alapvető jellemzői közé tartozik, hogy lehetőséget nyújt egy ország problémáinak párbeszéd útján való megoldására, erőszakos eszközök igénybevétele helyett – bármennyire is bosszantó vagy kellemetlen a párbeszédbe bocsátkozás. A demokrácia erősödik a véleményszabadság révén, ebből a szempontból pedig nem lehet igazolni egy párt megalakulásának megakadályozását, csak azért, mert nyilvános vitát kezdeményez a lakosság egy részének helyzetéről, és mert részt kíván venni a nemzet politikai életében,

¹⁶³ Halmai (1990) p. 143-144.

¹⁶⁴ Magyar párttörvény 3. § (1) bek. d. pont; lengyel párttörvény 42-45. §; orosz párttörvény 41-42. §

¹⁶⁵ Lengyel párttörvény 11. §; orosz párttörvény 20. § (5) bek.

¹⁶⁶ Sólyom (2004) p. 94.

hogy a demokratikus szabályok alapján, egy mindenkit kielégítő megoldást találjon.¹⁶⁷ Egy másik török párt ügyében pedig azzal érvelt a Bíróság, hogy a demokrácia lényegéhez tartozik a különböző politikai célkitűzések felmutatása és megvitatása, még ha azok meg is kérdőjelezik az állam aktuális berendezkedését, feltéve, hogy nem sértik a demokráciát magát.¹⁶⁸

Sólyom László amellet érvel, hogy a pártalapítás szabadsága a kommunikációs alapjogokkal tartalmi rokonságban van, ezért annak különös és fokozott védelme alkotmányosan elfogadható. A tartalmi korlátok tehát ennek figyelembevételével alkalmazandóak. A párt politikai célkitűzéseinek alapszabályba foglalása a magyar jogszabályok alapján nem követelhető meg, a pártprogram bemutatása, vagy akár léte nem is lehet feltétele a párt bejegyzésének.¹⁶⁹

c) *Összeférhetlenségi szabályok*

Az alkotmányos szabályok több állami tisztséggel összeférhetetlennek minősítik a párttagságot, mivel ezen tisztségek vagy hivatalok ellátása során az azokat betöltő személyek működése párt-semleges kell legyen, ellenkező esetben még a pártversenyre való kedvezőtlen visszahatással is számolhatnánk. Ily módon természetes például az alkotmánybírák vagy rendes bírók tisztségének összeférhetlensége a párttagsággal.¹⁷⁰ Míg a magyar államfő nem lehet tagja pártnak (Alk. 30. § (1) bek.), addig az inkább félprezidenciális kormányzati rendszerű Orosz Föderáció elnöke *felfüggesztheti* párttagságát hivatali ideje alatt (orosz párttörvény 10. § (4) bek.).

Szintén elfogadott, és az Emberi Jogok Európai Egyezménye is tartalmazza a fegyveres erők, rendőrség tagjai egyesülési jogának korlátozását. Ezzel kapcsolatos a *Rekvényi vs. Magyarország (1999)* eset, amelyben a Bíróság az Egyezmény 11. cikk 2. bekezdése értelmében nem látta megállapíthatónak a panaszos rendőr egyesülési jogának megsértését. A többségi indokolás megemlíti a történelmi tapasztalatokat is: Magyarország közelmúltbeli történelme, s azon káros hatás fényében, amelyet a totalitárius rezsím által

¹⁶⁷ *Judgement of 25. May 1998 in the case of Socialist Party and others v. Turkey*, par. 45.

¹⁶⁸ *Judgement of 8. December 1999 in the case of Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*, par. 41.

¹⁶⁹ Sólyom (2004) p. 65-66., 76-77.

¹⁷⁰ Magyar alkotmány 32/A § (5) bek., 50. § (3) bek.; Lengyel alkotmány 178. § (3) bek., 195. § (3) bek.

évtizedeken keresztül felhasznált, politikailag elkötelezett rendőrség okozott, úgy találta, hogy a rendőrség depolitizálására irányuló erőfeszítések nem tekinthetők önkényesnek.¹⁷¹

d) Állami finanszírozás

A negatív állami magatartást követelő szabályok mellett a kontinens államaiban az állam aktív fellépése is elterjedt, a pártok közpénzekből való finanszírozása révén. Ezt alapvetően két megfontolásból fogadják el: egyrészt a privát érdekcsoportok befolyásának csökkentése a cél, másrészt a pártokat politikai közfunkciókat ellátó szervezeteknek tekintik és ezeknek a professzionálisabb működéséhez fűződő érdek indokolja az állami támogatást.¹⁷²

A pártfinanszírozás vitás kérdései közül az állam érintettsége és a pártok egyenlőségének a sérelme merül fel problémaként. A bevételek mindig is befolyásolják a pártok versenyhelyzetét, sőt a működésük alapvető feltételét jelentik. Az állami szerepvállalás tehát a pártverseny fenntartásával is igazolható, noha az esélyegyenlőséget komolyan sért(het)i. A feltételek, amelyekkel a beavatkozást legalább elviselhetővé próbálják tenni, előírják, hogy a támogatásnak formális és normatív ismérveken kell alapulnia, semmiképpen nem mérlegelheti az egyes pártok politikai irányultságát vagy ideológiáját.¹⁷³ Ily módon – noha fenntartásokat fogalmazhatunk meg a parlamenti küszöböt elért és el nem ért pártok finanszírozásának eltérései miatt – az összes (de legalábbis a legtöbb) párt támogatása az ellenzéki pártok létét, a többpártrendszer fenntartását is biztosítja. *Sólyom* felveti azt a kérdést is, hogy az államnak kötelessége-e fenntartani a politikai és alkotmányos berendezkedés működéséhez szükséges pártokat (de legalább kettőt), ha azok nem tudnák ellátni alkotmányos feladataikat állami szubvenció nélkül¹⁷⁴ – a véleményem: igen, amennyiben a szituáció egyáltalán életszerű, és a demokratikus jogállamtól nem csak a túrést, hanem a politikai pluralizmus szervezését is elvárjuk.

A politikai pártok finanszírozásának normatív kereteiként a párttörvények a pártok pénzügyeit nyilvánosnak deklarálják, továbbá a finanszírozás mértékét az előző választásokon elért eredmények függvényében állapítják meg. Az állami finanszírozás küszöbe például Magyarországon 1%, Lengyelországban és Oroszországban 3 %.¹⁷⁵

¹⁷¹ Judgement of 20 May 1999 in the case Rekvényi vs. Hungary, 57., az ítélet magyar fordítását és kommentárjait ld. a *Fundamentum* 1999/3. számában

¹⁷² Enyedi Zsolt – Körösnéyi András: i.m. p. 137.

¹⁷³ *Sólyom* (2004) p. 120.

¹⁷⁴ *Sólyom* (2004) p. 123.

¹⁷⁵ Magyar párttörvény 5. § (2) bek.; lengyel párttörvény 28. § (1) bek.; orosz párttörvény 33. § (5) bek.

Meglátásom szerint a párthatékonyság elvére épülő finanszírozási rendszer gyengéje és az esélyegyenlőséget kikezdő logikája, hogy a kis, vagy új pártokat akkor részesíti támogatásban, akkor ismeri el őket hatékonynak, ha tulajdonképpen önerőből érnek el bizonyos eredményt a komoly forrásokat igénylő kampányban. Tehát önerőből kell hatékonynak lenniük – szemben a parlamenti pártokkal, amelyek 'hatékonyságát' alapvetően maga a finanszírozási rendszer termeli újra.

Mindenesetre a német alkotmánybíróság, alapul véve a német párttörvénynek a pártok jelentőségét figyelembe vevő rendelkezését, úgy érvelt, hogy a választások célja a kormányképes többség létrehozása, s így a szétforgácsolódott kispártok legyőzése legitim cél (ld. még parlamenti küszöb).¹⁷⁶

A politikai pluralizmus szervezése és az ellenzéki erők több területen tapasztalható hátrányának kiegyenlítése érdekében az állam akár aktív szereplőként is felléphet. Ilyen kifejezett pozitív diszkriminációt tartalmaz Magyarországon az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény. A pártok országgyűlési képviselőcsoportjai, aszerint, hogy ellenzékiek vagy kormánypártiak, különböző mértékű támogatást kapnak működésükhöz. A törvény 5. § (1) bekezdése szerint ugyanis a pártok képviselőcsoportjai a működésükkel járó kiadásokra havonta képviselőcsoportonként huszonöt képviselő alapidíjának, valamint - képviselőnként - kormánypárt esetében az alapidíj 30%-ának megfelelő, ellenzéki párt esetében az alapidíj 60%-ának megfelelő összeget¹⁷⁷ jogosultak igénybe venni az Országgyűlés hivatali szervezete költségvetéséből. A független képviselő munkájának segítéséhez az alapidíja 75%-ának igénybevitelére jogosult.

Hasonló szabályt tartalmaz egyébként a cseh házsabály 78. § (4) bekezdése is: a frakciók létszámarányos támogatása tekintetében a nem kormánypárti frakciók támogatását 1,3-szeres szorzóval kell kiszámítani. A kormánypártok támogatásának alacsonyabb mértékét igazolja, hogy számukra egyébként is biztosított a kormányzati adminisztráció és infrastruktúra, az ellenzék ebből adódó hátrányait ilyen differenciálással lehet legalább részben orvosolni.

¹⁷⁶ Ipsen, Jörn: *A politikai pártok [helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban]*. In: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szerk.: Takács Péter. Bp., 2003., Szent István Társulat. p. 726.

¹⁷⁷ 2003. január 1. előtt az arány 25-50 % volt, a különbség tehát nőtt.

A magyar párttvény, azzal a céllal, hogy kizárja a politikai pártok „államosítását”, német mintára¹⁷⁸ előírta (5. § (3) bek.), hogy az állami finanszírozás összege nem haladhatja meg a párt összes bevételeinek felét. A célt nem sikerült elérni, sőt a szabályt eltörölték, a tények pedig azt mutatják, hogy az utóbbi években a parlamenti pártok bevételeinek mintegy 80-90%-a állami forrásból származik.¹⁷⁹

2. A pártjog belső oldala

A vizsgált három ország pártjogában a magyar párttvény a legszükszavúbb a politikai párt belső életére és működésre vonatkozó szabályokat illetően. A belső pártjog vizsgálható területei közül a belső szervezet/működés demokratikus jellege tartozik témánkhoz.

Amint azt *Halmai* már 1990-ben megállapította, a totalitárius pártok uralmát megtapasztalt országokban az alkotmányok kifejezetten rendelkeznek a pártok demokratikus működéséről, így például a Német Szövetségi Köztársaság bonni alkotmánya 21. § (1) bekezdése, amely szerint „... belső rendjük összhangban kell, hogy álljon a demokratikus alapelvekkel”. Ezek az előírások, valamint ezek párttvénybeli kifejtései a pártok totalitarizmus felé való fejlődését igyekeznek megelőzni.¹⁸⁰

A magyar alkotmány nem követeli meg sem a pártoktól, sem más társadalmi szervezetektől, hogy felépítésük és működésük demokratikus legyen. Az egyesülési törvény ugyan utal rá, azonban – mivel ez az egyesülési jogot korlátozó feltétel – alkotmányosan igazolható kell, hogy legyen. *Sólyom László* általános, más demokratikus rendszerekre is érvényes, s számomra meggyőző okfejtése a következő.

„Ha az alkotmány demokratikus államrendet alkot, az ebben konstitutív szerepet játszó pártok sem működhetnek más elvek szerint. A pártok demokratikus belső rendje a párt alkotmányos feladatából adódik. Ha a párt feladata a népakarat közvetítése az állam felé, akkor szervezetileg is alkalmasnak, nevezetesen nyitottnak kell lennie arra, hogy az emberek politikai akarata a párton belül hangot kapjon, alakíthassa a párt programját és politikai irányvonalát. Azonban a pártok szerepe az állami akarat meghatározásában az a fő tényező, amely a demokratikus akaratképzést a pártokon belül elengedhetlenné teszi.

¹⁷⁸ Id. *Halmai* (2002) p. 243-244.

¹⁷⁹ forrás: a pártok interneten közzétett pénzügyi beszámolóit

¹⁸⁰ *Halmai* (1990) p. 147. – vö. még a portugál alkotmány 10. § (2) bek., a spanyol 6. §, és az olasz alkotmány 49. §

...az állam olyan mértékben lesz demokratikus, amennyire a pártok közvetítő tevékenysége garanciát nyújt arra, hogy a nép képes gyakorolni a népszuverenitást.”¹⁸¹

Mit jelent a működés demokratikus jellege? A magyar jogszabályok erre nézve kevés támpontot adnak a jogalkalmazóknak. A német alkotmány 21. cikk (1) bekezdése szerint a pártok belső rendjének összhangban kell állnia a demokratikus alapelvekkel. Az orosz alkotmány és párttörvény explicit ugyan nem tartalmazza a demokratizmus elvét, az utóbbi 8. cikke mégis részletesen körülírja: a politikai pártok tevékenységének az önkéntes tagság, egyenlőség, önkormányzat, törvényesség és nyilvánosság alapelvein kell nyugodnia. Az Orosz Föderációban a pártok a párttörvény keretei között szabadon dönthetnek belső szervezetükről, céljaikról, tevékenységük formáiról és módszereiről. A pártok működése nyilvános, alapszabályukat és programjukat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni. Az oligarchizálódás ellen szól az a szabály, miszerint a politikai párt a tagjai számára egyenlő esélyeket biztosít, legyenek nők vagy férfiak, a Föderáció bármely nemzetiségéhez tartozó állampolgárok, a párt vezető testületeibe, a képviselőjelölti listáira és az állami/helyhatósági képviseleti szervekbe való bejutást illetően.

A lengyel alkotmány és a párttörvény egyaránt a párt fogalmi elemei között említi az állami politika demokratikus eszközökkel való formálását. A lengyel alkotmánybíróság a párt alkotmányos fogalmából kiindulva megállapította, hogy a párt belső szervezetének (tagság és felépítés) az egyenlőség és az önkéntes társulás, tehát a demokrácia elvein kell alapulnia. A párt céljainak összhangját az alkotmánnyal *Chmaj* szerint úgy lehet megteremteni, hogy az alapszabályba foglalják az állami politikák demokratikus úton való befolyásolásának célkitűzését, így a szerinte túl általános és nem elég pontos előírás nemcsak a párt külső tevékenységére, hanem a belső szervezetre is utal.¹⁸² A demokratikus elvekről példálózó felsorolást ad a lengyel párttörvény 8. cikke, amely a szervezet nyitottságát említi, továbbá a párt szerveinek választás útján történő létrehozását, valamint a párt határozatainak elfogadásához az összes tag többségének szavazatát követeli meg.

A párton belüli akaratképzés mikéntje ugyan jogilag csak korlátozottan szabályozható¹⁸³, fő kérdéseit illetően a demokratikus alapelvek mentén az alábbiak szerint

¹⁸¹ Id. Sólyom (2004) p. 55-56.

¹⁸² A lengyel alkotmánybíróság ítélete: 2000.03.08. hat., Pp 1/99., és *Chmaj*, i.m. 105.

¹⁸³ vö. Ipsen, Jörn: i.m. 721.

állapíthatjuk meg¹⁸⁴: nyitottság/nyilvánosság, szabad ki- és belépés, többségi elv, az alulról felfelé építkezés (a vezér-elv kizárása), a tagok szólásszabadsága és jogorvoslati joga.

Nyitottság/nyilvánosság. A nyilvános működés legkényesebb kérdésének a pártok gazdálkodását és pénzügeit tekinthetjük. A párttörvények mind alapvető garanciaként írják elő a párt gazdálkodásáról szóló beszámoló nyilvánosságát, annak sajtóban vagy hivatalos lapban való megjelentetését.¹⁸⁵

A lengyel pártok bejegyzéséről szóló döntést a bíróság publikálja, valamint a pártok nyilvántartása mindenki számára hozzáférhető, amelyből bárki kérhet térítés ellenében másolatot illetve kivonatot a párt alapszabályáról, nyilvántartásáról.¹⁸⁶

Az orosz párttörvény 19. cikkében szintén a pártokról vezetett nyilvántartás hozzáférhetőségéről rendelkezik, továbbá, hogy a párt tagjainak névsorát a hatóságok nem hozhatják nyilvánosságra. A pártok megalakulásáról és megszűnéséről az orosz sajtóban információkat kell közzétenni, a pártok nyilvántartásából bárki kérhet másolatot vagy hiteles kivonatot, sőt a törvény kötelezi a nyilvántartást vezető szervezet, hogy internetes honlapot hozzon létre és azt folyamatosan frissítse a pártok működésével kapcsolatos információkkal (képviselők, elérhetőségek, stb.).

A párttagok nevének nyilvánossága nyilván sértené a tagok személyiségi jogait, egyéb pártiratok tekintetében pedig a magyar Alkotmánybíróság álláspontja szerint a demokratikus pártok, amelyek közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak [Alkotmány 3. § (3) bekezdése], hasonlóan más jogi személyekhez, alkotmányos és törvényes korlátok között, pártirataik körében is hivatkozhatnak a személyes adatok védelmére. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény, valamint a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény az egyesülési szabadság gyakorlásának meghatározott körében (pl. gazdálkodás, alapszabály) a nyilvánosságot előírja, egyébként azonban csak a demokratikus és önkormányzati elven alapuló működést követeli meg. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés pedig csak a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítéka.¹⁸⁷

Szabad ki- és belépés. A pártokba való szabad belépés egyes említett (az összeférhetetlenséggel kapcsolatos) korlátain túl egyértelműen kizárt a kötelező párttagság

¹⁸⁴ Halmai (1990) p. 143.

¹⁸⁵ Lengyel párttörvény 34. §, a magyar párttörvény 9. §, az orosz párttörvény 35. §

¹⁸⁶ Lengyel párttörvény 15. és 18. cikkei

¹⁸⁷ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, III. 2-3. pont

előírása. Egyes szerzők úgy vélik, a belső rend demokratikus jellegéből automatikusan következik a polgárok általános igénye a pártokba való felvételre¹⁸⁸ – az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint azonban az egyesülési jog a belépésre nem terjed ki, s nincs annak megfelelő egyesületi kötelezettség sem, hogy minden jelentkezőt felvegyen.¹⁸⁹

A szabad kilépés jogával kapcsolatban inkább a kilépés önkéntességét, illetve a kizárás önkénymentességét biztosító szabályok bírnak nagy jelentőséggel. A kizárás önkényessége akkor kerülhető el, amennyiben az alapszabályban meghatározott okból történik, és nem a párt vezetője egy személyben, hanem a legfőbb döntéshozó fórum, és az is lehetőleg minősített többséggel dönt a kérdésben. Az alapszabály kötelező tartalmi elemeként a jogszabályok előírják a tagfelvétel és -kizárás szabályozását.¹⁹⁰

Többségi elv, az alulról felfelé építkezés (a vezér-elv kizárása). A többségi elv és a vezérelvvel szembeni alulról építkezés a demokratikus működés természetes velejárói, mégis, sem a magyar egyesülési, sem pedig a párttörvény nem rendelkezik róluk.¹⁹¹ Az azonban már a magyar egyesülési törvényben is megtalálható (12. §), hogy a párt legfőbb döntéshozó szervének legfontosabb hatásköreit törvény rögzíti – nehogy a pártvezetés ezen garanciális hatáskörök magához vonásával a párton belüli demokráciát kiüresítse. A legfontosabb párton belüli döntési körök: az alapszabály megalkotása/módosítása, a tagfelvétel és -kizárás, a pártvezér megválasztása, a párt képviselőjelöltjeinek kiválasztása és a pártprogram meghatározása. A gyakorlati tapasztalatok fényében megállapítható, hogy ezekben a kérdésekben is általában vagy végső soron a pártvezetés döntő befolyása érvényesül a párttagsággal szemben.¹⁹²

A külső parlamenti jog szabályai közül megemlíthetők azon választási rendszerek normái, amelyek a pártlistán szereplő jelöltek sorrendjét illetően módosítási lehetőséget biztosítanak a választók számára. Ez az egyéni preferenciákat megjelenítő rendszer nyilvánvalóan a pártoligarchiák demokratikus ellensúlyozását, gyöngítését célozza meg.¹⁹³

A tagok szólásszabadsága és jogorvoslati joga. A tagok szólásszabadsága a pártfórumokon való aktív részvétel útján érvényesülhet, amelyet a magyar egyesülési törvény 9-10. §-ai sajátosan garantálnak, akárcsak a többségi döntéssel szembeni (igaz,

¹⁸⁸ Id. ezen véleményekre: Halmai (1990) p. 143.

¹⁸⁹ vö.: Cheall vs. United Kingdom (1985), idézi: Sólyom (2004) p. 105.

¹⁹⁰ Pl. lengyel párttörvény 9. § (1) bek. 2. pont; orosz párttörvény 21. § (2) bek. c.

¹⁹¹ Id. ezzel szemben az orosz párttörvény 24-25. §-át, vagy a lengyel párttörvény már említett 8. §-át

¹⁹² Vö.: Enyedi–Körösi: *i.m.* p. 130-135.

¹⁹³ Enyedi-Körösi: *i.m.* p. 246-247

csak törvénysértésen alapuló) jogorvoslat lehetőségét. Így a társadalmi szervezet tagja részt vehet a társadalmi szervezet tevékenységében és rendezvényein, választhat és választható a társadalmi szervezet szerveibe. A társadalmi szervezet valamely szervének törvénysértő határozatát bármely tag a bíróság előtt megtámadhatja.

3. A politikai küzdelmet és a pluralizmust érintő kihívások

Zárásul fel kell hívni a figyelmet azokra a pártrendszereket meghatározó további tényezőkre is, amelyek a többpártrendszer működését, jellegzetességeit befolyásolják. Ezek a tényezők, noha a demokratikus és plurális többpártrendszer keretein belül érvényesülnek, jelentős mértékben képesek befolyásolni a pártversenyt, a parlamenten kívüli (ellenzéki) pártok esélyeit, és ily módon két-, több- vagy sokpártrendszert eredményeznek. A politikai pluralizmust támogató alkotmányos szabályok működését ezen tényezők figyelembe vételével lehet csak teljességükben vizsgálni. Ezek a tényezők a következők.

Választási rendszerek – Douglas W. Rae megállapítása szerint míg a többségi választási rendszerek általában az első, legsikeresebb pártot favorizálják, az arányos választási rendszerek, kerület-nagyságtól és matematikai formulától függően, kedvezményezhetik a legnagyobb, a nagy, a közepes vagy akár a kisebb pártokat is.¹⁹⁴ A vizsgált három állam mindegyike a vegyes (vagy kombinált) rendszert alkalmazza, amellyel a két alaptípus előnyeit igyekeznek ötvözni. Mégis, az orosz – a többpártrendszer hagyományait nélkülöző – politikai rendszerben az arányos szisztéma bevezetésének sajátos céljai és hatásai voltak. Ryabov megállapítása szerint az arányosított választások pozitív szerepet játszottak a pártok és mozgalmak fejlődésében, hozzájárulva az orosz többpártrendszer kialakításához.¹⁹⁵ Ezen cél elérése érdekében az orosz parlamenti jog további, a pártfrakcióknak nyújtott kedvezményekkel igyekszik a képviselőket fegyelmezni és az embrionális pártokat 'parlamentarizálni'.¹⁹⁶ A nehézségek jórészt a végrehajtó hatalom túlsúlyából, és ezzel összefüggésben a parlamenti frakciók közötti kormány-ellenzék konfrontáció parlamentáris rendszerektől eltérő jellegéből is adódnak.

¹⁹⁴ Idézi: Enyedi-Körösenyi: i.m. p. 259.

¹⁹⁵ Idézi: Sakwa: i.m. p. 166-167.

¹⁹⁶ A célokat mindazonáltal csak részben sikerült elérni, ld. Sakwa: i.m. p. 126.

A többségi választási szisztémákat a kétpártrendszerekhez köthetjük, mégis, a magyar pártrendszer kétpólusúvá válása szembeötlő: 2002-ben és 2006-ban a két legnagyobb párt a szavazatok mintegy 90 %-át megszerezte. Ennek okait azonban – noha a szisztéma a hatékonyságot is szolgálja a kormányképes parlamenti többség kialakításának céljával – inkább a választói magatartásban kell keresni, semmint a normatív keretekben.

Parlamenti küszöbök – Az arányos választási rendszerekben a pártrendszer és a parlament fragmentációjának elkerülése végett vezetik be a parlamenti küszöböt. Ennek hatásait a lengyel politikai rendszer alapján tökéletesen nyomon lehet követni, ahol az 1993-as reformot követően drasztikusan csökkent a parlamenti pártok száma.¹⁹⁷

A német szövetségi alkotmánybíróság 1952-ben Schleswig-Holstein tartomány választási törvénye kapcsán az 5%-os bejutási küszöböt (*Sperrklausel*) nem találta alkotmányellenesnek, kifejtve, hogy a küszöb önmagában elfogadható, ugyanakkor annak felemelése egy általános mérték fölé – kényszerítő ok híján – érvénytelen. A mérlegelés tárgya ilyenkor a demokratikus képviselőlet és a képviselőleti szerv hatékony működése elveinek egyensúlya, ugyanis a töredékpártok elszaporodása a szövetségi alkotmánybíróság szerint magát a demokráciát fenyegetné.¹⁹⁸ A magyar taláros testület az érvelést lényegében átvette: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az eljárás alá vont rendelkezés az Alkotmányba foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor ez veszélyeztetné mind a parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását.”¹⁹⁹

A parlamenti pártrendszer fragmentálódása a gyakorlatban a kormány és a kormánykoalíció működésére és stabilitására kifejtett hatásában érhető tetten. „Minél fragmentáltabb a parlament, annál nehezebb a többségi kormány létrehozása – hiszen nő a minimális többséghez szükséges pártok száma –, és annál ingatagabb a koalíció.”²⁰⁰

A parlamenti küszöbvel kapcsolatos fenntartások a pártok esélyegyenlősége kapcsán fogalmazhatóak meg. Általa ugyanis bizonyos, tényleges társadalmi relevanciával rendelkező csoportok esnek el a parlamenti képviselőlettől, így meghatározott ellenzéki vélemények vagy alternatívák pedig olyan távol kerülnek az állami döntéshozataltól, hogy

¹⁹⁷ Piotrowski, Ryszard: *Sejm of the Republic of Poland*. Warszawa, 1999. Chancellery of the Sejm. p. 12., 18.

¹⁹⁸ BVerfGE 1, 208, valamint Sente (2006) p. 243.

¹⁹⁹ 3/1991. (II. 7.) AB hat. Indokolás III. pont.

²⁰⁰ Enyedi-Körösi: i.m. p. 259.

esélytelenné válnak arra, hogy az állami akaratképzésre befolyással legyenek. A hatékonyság elvével igazolt jelenség veszélyeit *Haberland* hasonló mértékűnek ítéli, mint a tiszta és korlátozás nélküli arányos választási rendszer azon veszélyét, amely a parlament működőképességét fenyegeti.²⁰¹

Ez a rendszer nemcsak annak elkerülésére alkalmas, hogy kicsi, felelőtlen töredékpártok uralják a törvényhozást (vö. a weimari köztársaság szolgáltatta negatív példa)²⁰², hanem teljesen új formációk parlamentbe jutását is rendkívül megnehezíti, különösen, ha erre épülve a pártfinanszírozás tovább gyengíti a kis pártok pozícióit. *Sólyom* szerint a küszöb megtöri a pártok egyenlő kezelésének elvét, hiszen „hiába tűnik objektívnek a parlamentbe jutás százalékosan megvont határa, nem lehet általában igazolni, hogy a hatékony működés fenntartásához éppen 4, 5 vagy más mennyi százalékos eredmény elegendő.”²⁰³

Pokol Béla pedig – hogy a küszöbök hátrányos hatásai közül még egyet kiemeljünk – már idejekorán arra is felhívta a figyelmet, hogy a választási küszöbök elkényelmesítik a parlamentbe már bejutott, és a közvélemény előtt bejártatott pártokat, nagy mértékben korlátozva ezzel a pártrendszer megújulását.²⁰⁴

Pártfinanszírozás – A pártfinanszírozás problémakörét fentebb már körüljártam, most az előbbi tényezőket felerősítő hatását kell megemlíteni. A pártok állami finanszírozása a hatékonyság elvén és az előző választási eredményeken alapszik. A nagy és kis pártok közötti különbségek ezzel tovább nőnek, sőt, ha a parlamenti pártok magyarországihoz hasonló – alkotmányellenesnek is minősíthető – kiterjedt előnyöket élveznek, az a kis pártok felemelkedését szinte ellehetetleníti. Ennek alátámasztására szolgálhat a 2006-os magyar országgyűlési választások eredménye: az azt megelőző ciklusban is parlamentben levő pártok a szavazatok 97%-át megszerezve, mindössze egyetlen további pártnak „tették lehetővé” a finanszírozás 1%-os küszöbének átlépését, új szereplő pedig csak a Fidesz-KDNP együttműködés révén kerülhetett az Országgyűlésbe.

²⁰¹ Haberland: i.m. p. 50., 56-57.

²⁰² Sente (2006) p. 219.

²⁰³ Sólyom (2004) p. 114.

²⁰⁴ Pokol (1994) p. 44.

MÁSODIK RÉSZ:

A hatékony és a demokratikus működést szolgáló intézmények a parlamenti jogban

Értekezésem ezen részétől vizsgálódásaim területe elsősorban a belső parlamenti jog, a törvényhozó testületek belső szervezete és működése. Noha az első részben is körvonalazódtak a hatékonyság és demokratikus eljárások elvei, ezek alaposabb vizsgálatát ettől a ponttól kezdve egy szűkebb területen végzem el.

A parlamenti munka és tárgyalás célja ugyan a döntéshozatal, azonban a képviselők és a testület egészének a munkája eltér a klasszikus testületi tárgyalási logikától: a döntéshozatalig nem vezet egyenes út, a parlament nem minden tagja érdekelt ebben. A szervezeti és tárgyalási szabályok sem csak a tárgyalás előrevitelét szolgálják. A parlament politikai „aréna” is, ahol az egyes pártok véleményüket kifejtethetik és ütköztethetik, ennek pedig nem előfeltétele, hogy a tárgyalást előrevigye. A demokratikus tárgyalás elvét, valamint a többségi/hatékony döntéshozatal elvét igyekeznek a házszabályok összeegyeztetni.²⁰⁵

Hatékonyságnak tekinthetjük a gyors és kiszámítható döntéshozatalt (a döntések megszületésének rendjét), demokratikus működésnek pedig a minél több politikai vélemény megnyilvánulásának lehetőségét adó ügymenetet.

A törvényhozó testületeknek az alkotmányban foglalt feladataiknak eleget kell tenniük, alkotmányos funkcióikat el kell látniuk. Ez a hatékony döntéshozatal révén valósul meg. A parlamenti működés hatékonyságát az alkotmánybírói gyakorlat alkotmányos elvként kezeli.²⁰⁶ A demokratikus jogállamiság elvéből azonban levezethető a vélemények pluralitása, valamint ezen pluralitás megjelenítése is. A házszabályok és egyéb eljárási szabályok – különösen a képviseleti szervek tekintetében – alkotmányos megítélésének másik alapvető szempontja tehát a demokratikus működés. A magyar alkotmánybírók ezt a szempontot az Alkotmány 2. § (1)-(2) bekezdéséből („A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”) vezette le.²⁰⁷ Az Alkotmány 20. § (2) bekezdése szerint „az országgyűlési

²⁰⁵ Szente (1998) p. 237-240.

²⁰⁶ 4/1999. (III. 31.) AB hat.

²⁰⁷ Ld. 12/2006. (IV. 24.) AB. hat. – részletes tárgyalása alább.

képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik”, ez pedig a közügyek megvitatásának funkciójára utal.

Bihari Mihály álláspontja szerint: „Már 1848-ban Eötvös József, az akkori országgyűlési házszabály vitája során hangoztatta: 'Fő dolog a házszabályoknál, hogy úgy alkottassanak, miszerint mellettök és általuk mindig jó törvényeket lehessen hozni, mégpedig a lehető legrövidebb idő alatt.' A modern parlamentek ugyanis – főként napjainkban – racionálisan szervezett döntéshozó (munka)szervezetek, amelyek egyrészt szuverenitási jogosítványokkal rendelkező döntéshozó hatalmi szervezetek, másrészt viszont magukban hordozzák az aktuálisan kialakult politikai tagoltságot: a megoszlásokat és arányokat. A modern parlamenti házszabályok legáltalánosabb, legfontosabb feladata tehát a *demokratikus* és *racionális* döntéshozatal biztosítása, és annak elősegítése, hogy ennek következtében jó törvények szülessenek. A modern parlamentek házszabályainak tehát egyszerre kell stabilnak és rugalmasnak lenni, egyszerre hordozzák magukban a kontinuitás és az aktuális helyzethez igazodás lehetőségét.”²⁰⁸

A házszabályok által érvényesíteni kívánt két alapelv részletesebb vizsgálata során látni fogjuk, egyértelműen nem állítható, hogy a hatékonyság a többség (kormányoldal) érdekeit szolgálja, míg a demokratikus működés csak az ellenzék jogait támogatja. Az ellenzék funkciói sikeres ellátásakor épp bizonyos intézmények hatékony működésében érdekelt (ld. a vizsgálóbizottságok eljárása, azok gyors és kiszámítható tényfeltárása, jelentésük megfogalmazása, stb.), illetve a kormányoldal végső soron többségi döntéseken alapuló kormányzása sem nélkülözheti a folyamatos demokratikus legitimitációt.

²⁰⁸ 12/2006. (IV. 30.) Ab. hat. Bihari Mihály különvéleménye

I. A parlamenti jog fogalma és határai

A hatékonyság és demokratikus működés elvei az egész államszervezetet szabályozó normarendszert átható alapelvek. Azok részletes vizsgálata nem nélkülözheti a parlamenti jog normáinak szisztematikus áttekintését, elemzéseim ugyanis ezen normarendszer különböző szintjeit érintik. Az ellenzéki jogok vizsgálata, amint azt a bevezetőben kifejtettem, olyan összetett látásmódot követel meg, amely a különböző szabályozási szintek normáinak összhatásán alapul. Tisztázni kell tehát a parlamenti jog fogalmát, szintjeit és határát: a különböző szinteken található normák funkcióit és kölcsönhatásait.

A parlamenti jog az általánosan elfogadott meghatározás szerint „azon jogszabályok, jogszokások, szokásjogok, alkotmányos konvenciók és precedensek összessége, amelyek meghatározzák a parlament, mint törvényhozás feladat- és hatásköreit, megalakulását, megszűnését, szervezetét, működését, fegyelmi rendjét és a képviselők jogállását” – *Szente Zoltán* ezt a meghatározást ún. szűkebb értelmű fogalomnak tartja, jelezve, hogy tágabb értelemben a választójogot és minden más *jogi* normát felölel a parlamenti jog, amely a parlament működését érinti.²⁰⁹ A talán legszélesebb körű felfogás mellett *Kukorelli* érvel – és ezt az álláspontot fogadom el a következőkben –, a választójogon túl a pártjogot és a frakciójogot is parlamenti jog szerves részének tekinti.²¹⁰

A jogi normák legmagasabb szintjén az *alkotmányok szabályai* „a parlamenti jog azon előírásait szabályozzák, amelyek garanciális jelentőségűek különösen a törvényhozás demokratikus működése, a parlament függetlensége, a parlamenti privilégiumok, az egyéni képviselői jogok, a kisebbségi jogok és a törvényhozás működőképességének fenntartása szempontjából.”²¹¹

A legmagasabb szintű jogi norma szabályozási körébe vont egyes tárgyak, az alaptörvény módosításának különleges feltételei révén, kikerülnek még a legfőbb jogalkotó parlament szabályozási autonómiájából is²¹², továbbá minden további, alsóbb szintű norma az alkotmányos keretek között mozoghat. Igaz ez még a politikai normákra is, lévén az

²⁰⁹ Szente (1998) p. 21.

²¹⁰ Kukorelli István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)*. In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég. p. 178.

²¹¹ Szente (1998) p. 22.

²¹² Sőt, léteznek egyes alkotmányokban ún. örök szabályok, amelyeket még az alkotmányozó sem módosíthat. Teljes egészében módosíthatatlan alkotmányt az európai alkotmánytörténet nem ismer. vö. Szente (2006) p. 559.

alkotmányos szinten rögzített demokratikus és jogállami alapelvek a pártok, frakciók belső normái is követik, illetve követésük számon kérhető. Az alaptörvény garanciális szabályainak szintjén találjuk számszerűleg a legkevesebb szabályt, ezen keretek kibontása és kiteljesítése az alsóbb szintű normák feladata. Az alkotmányos szint, a normarendszer csúcsa: a magyar Alkotmány II. fejezetének 21. szakasza foglalkozik közvetlenül a parlamenttel, továbbá más szervek parlamenttel való kapcsolata, valamint a demokratikus jogállamiság elve és az abból következő egyéb alkotmányos szabályok is érintik a törvényhozást.

Mint láttuk, témánk szempontjából a legfontosabb terminus, az ellenzék kifejezett szabályozása, vagy akár említése is hiányzik mind a magyar, mind akár a német alkotmányból. Ezen nehéz helyzetben született meg az a nyers vélemény, miszerint: „az alaptörvény szó szerinti értelmezése alapján egyáltalán nem létezik ellenzék.”²¹³

A törvényi szint tovább fejtí a parlamentre vonatkozó alkotmányos normákat. A törvényi szabályozási szint jelentősége egyrészt a garanciális, valamint a mindenkit kötelező jellegéből származik. A magyar parlament törvényben szabályozza a következő, a parlamenti jog körébe tartozó tárgyakat: a) az alapjogokkal való kapcsolatuk révén: választások, választási eljárás, egyesülési és pártjog (pártok gazdálkodása), népszavazás, népi kezdeményezés; b) a képviselők jogállása-tiszteletdíja-költségtérítése-kedvezményei, c) jogalkotás, d) az alkotmány szabályai mellett részletezve egyes további alkotmányos intézmények jogállását, kapcsolatát az országgyűléssel, többek között: a kormány és kormány tagjainak jogállása, az Alkotmánybíróság, az államfő, az országgyűlési biztos, az Állami Számvevőszék, az ügyészség, stb. Ezen túl egyes országokban gyakran törvényi szintű szabályozás tárgya lehet (nem ide sorolva a törvényi szinten szabályozott házszabályt, ld. alább) a vizsgálóbizottságok működése, eljárása is.

A házszabályok megalkotása tekintetében különös figyelmet érdemel a parlamenti autonómia kérdése. *Pesti Sándor* szavaival, a házszabály-autonómia egyidős a házszabályokkal.²¹⁴ A parlament autonómiáját az eljárási szabályok esetében a lengyel alkotmánybíróság a magyarhoz képest nagyobb tisztelettel és távolságtartással szemléli, tulajdonképpen egy meglehetősen erős *vélelmet* felállítva a házszabályok

²¹³ Gehrig: i.m. p. 308.

²¹⁴ Pesti: i.m. p. 86.

alkotmányosságát illetően.²¹⁵ Korábban az alkotmányossági vizsgálat lehetőségét azzal indokolták, hogy a jogállami klauzula miatt egyetlen jogi norma sem lehet kivéve a normakontroll alól.²¹⁶

„A parlamenti eljárások, házszabályok fogalma – ha a parlament (vagy annak egyik háza) olyan aktusaként közelítjük meg, amellyel a törvényhozás önállóan szabályozza munkaszerveinek és funkcióinak elveit és részleteit – nagyon közeli kapcsolatban áll a parlamenti autonómia eszméjével. Ezen eszme lényegét képezi annak a ténynek az elismerése, hogy a törvényhozásnak az állami szervek rendszerében elfoglalt speciális helyzete megköveteli, hogy bizonyos, a szervezetével és működésével kapcsolatos sajátos kérdésekről való döntéseket a parlamentnek (vagy egyik házának) kell fenntartani – ez pedig megóvjá bármely befolyásolási mechanizmus veszélyétől vagy más szerveknek való alávetettségtől”.²¹⁷ Ezt a felfogást támasztja alá a lengyel alkotmánybíróság is, és 2001-ben egyben rámutatott arra, hogy az alkotmány bizonyos rendelkezéseivel a házszabályok nem lehetnek ellentétesek, azonban a Sejm működése (és működésének meghatározása) egyéb tekintetben autonóm.²¹⁸

A házszabályok jogi jellegét illetően az *angol* (határozati forma, a parlamenti szuverenitás alapján), a *svéd* (törvényi forma) és a *francia* (az alkotmányozó kifejezett felhatalmazása alapján megalkotott határozati házszabály) típusok különböztethetők meg. Különbséget lehet tenni továbbá a házszabályok materiális illetve formális értelme között. Az utóbbi a parlamenti eljárási kódexet jelenti, míg materiális értelemben a házszabályok közé tartozik minden olyan norma, amely érinti a törvényhozó szerv ügymenetét.²¹⁹ Ezen megkülönböztetés jelentősége az alábbiak tekintetében lesz kézzelfogható.

A házszabály jogi jellege, jogforrási helye idehaza régóta viták tárgya, és több megoldási javaslat is született az országgyűlési határozati formából eredő megannyi problémára. Legáltalánosabbnak a törvényi szabályozás szorgalmazása tűnik, és ezt látszik megfogadni a jelenlegi országgyűlés is. Mindenesetre megfontolandó *Kukorelli* azon, az említett lengyel szakirodalmi állásponthez közeli érvelése, miszerint a házszabály egy rendkívül egyedi jogi norma, amelyet annak az alkotmánnyal való szoros kapcsolata vagy

²¹⁵ Id. Gwizdz, Andrzej – Mordwiłko, Janusz: *The Status of the Sejm in the light of the Constitution of Poland of 2. April 1997*. In: *The principles of basic institutions of of the system of government in Poland*. (Edited by: Sarnecki P., Szmyt, A., Witkowski, Z. Warsaw) 1999., Sejm Publishing Office. p. 198.

²¹⁶ A hozzáállás (Leszek Garlicki álláspontjának) változására a kilencvenes években: vö. Sente (1998) p. 28. a lábjegyzetekben

²¹⁷ Garlicki, Leszek: *The Constitution – the Rules of Procedure of the Sejm – Statutes*. In: *The Sejm Review*. Przegląd Sejmowy. Second Special Issue, 2002. p. 19.

²¹⁸ Procedural decision of Const. Tribunal, 9. July 2002, K 1/02

²¹⁹ Sente (1998) p. 23-28.

normatartalma a közönséges törvények fölé emeli, így sajátos jogszabályként is meg lehetne határozni. Ennek jogrendszerbeli helye az alkotmányhoz közel, a közönséges törvények felett jelölhető ki, ez az alkotmányos pozíció lenne méltó a „parlament alkotmányához”.²²⁰

A parlamenti gyakorlat normái, a bizottsági döntések-állásfoglalások, a szokásjog a házszabályok materiális értelmezése kapcsán kerülnek a parlamenti jog körébe. A magyar Alkotmánybíróság döntéseiben ugyanakkor nyomatékosította: az országgyűlési bizottsági állásfoglalások, az állásfoglalásokkal alakított „parlamenti gyakorlat”, bár mint az élő jog elemei, a jogi normák érvényesülésének vizsgálatánál figyelembe jöhetnek, nyilvánvalóan nem pótolják a Házszabályból hiányzó garanciális szabályok létét, valamint azok alkotmányossági vizsgálatától is távol tartotta magát.²²¹

A magyar házszabály szövegét a következő parlamenti bizottságok állásfoglalásai értelmezik: a Házbizottság, az Alkotmány- és igazságügyi bizottság, az Ügyrendi bizottság, valamint a Bizottsági elnöki értekezlet. Az egyes külföldi parlamentekben a hasonló funkciójú bizottságok szintén elfogadnak hasonló állásfoglalásokat. Különösen az Országgyűlés adminisztrációja tekintetében a Házelnök is rendelkezéseket bocsát ki, 2006-ban 10 ilyen hatályos rendelkezés létezik, például az Országház beléptetési és parkolási rendjéről, az elektronikus futárpostáról, az Országgyűlés Hivatalának egyes szabályzatairól, vagy a bizottságok működésének kiadásairól. Külön fel kell hívni a figyelmet a házelnök szerepére, hiszen ő felügyeli az ügyrend betartását, adott esetben értelmezi a házszabályi rendelkezéseket, ezzel pedig döntő befolyást gyakorol a parlamenti ügymenetre, *Fayer Gyula* huszadik század elején írott szavaival: „az ő kijelentése a házszabály valamely rendelkezésének értelmezésére és alkalmazására nézve bírói döntés.”²²²

A 2006-2010-es ciklus magyar parlamentjében több tucatnyi bizottsági állásfoglalás, elnöki rendelkezés van hatályban, a törvényhozás működése ezek ismerete nélkül tehát aligha elemezhető.²²³

Az alkotmánybírósági gyakorlat, mint láttuk, figyelembe veszi az eddig áttekintett normaszintek mindegyikét, és nyilvánvalóan nem terjed ki mindazonáltal az alábbiakban

²²⁰ Kukorelli István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)*. In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég. p. 185.

²²¹ Ld. 4/1999. (III. 31.) AB határozat

²²² Pesti: i.m. 95.

²²³ Ld. összegyűjtve, a házszabály megfelelő szakaszához szerkesztve: *Az Országgyűlés Házszabálya 2006-2010*. 1. kiadás. Szerk.: Soltész István. Bp. 2006., Országgyűlés Hivatala.

sorra kerülő politikai normákra. Noha a további vizsgálódásainkban központi jelentőségű parlamenti ügyrend az alkotmánybírósról szóló törvényben csak az előzetes normakontroll eljárásnál jelenik meg szó szerint, a Házsabályról szóló országgyűlési határozat, mint állami irányítás egyéb jogi eszköze, az utólagos normakontroll tárgya lehet.²²⁴ Az Alkotmánybíróóság határozatainak jelentőségét azok mindenkire kötelező volta adja, valamint mint látni fogjuk, a házsabályok rendes bíróságok előtt nem peresíthető megsértése révén a parlament belső, eljárási-szervezeti vitáinak eldöntésében az egyetlen lehetséges külső közreműködő. Az értekezés során az ellenzéki jogok érvényesülésének több vitatott esetében is alkotmánybíróági érvelés szolgálhat az elemzés alapjául. Ennek fő oka tehát az, hogy a parlamenten belüli házsabályi viták megoldásában az Alkotmánybíróóság központi szerepet játszik (ld. bővebben alább).

A politikai normák a pártelvű demokráciák parlamentjeinek különös jelentőségű szabályait jelentik. *Kukorelli* általam elfogadott nézete szerint az 'élő parlamenti jog' az írott jogon túlterjeszkedik, magába foglalja például a bizottsági állásfoglalásokat, és – mivel a közjog fejlődése során eljutott oda, hogy szerényen bár, de szabályozási körébe vonta a politikai pártokat és azok frakcióit, így a pártok már nem „alkotmány alatti” szervek, a frakciók pedig „parlamenti szervtípussá” váltak²²⁵ – a pártjogot, a pártok képviselőcsoportjainak működését, szervezetét rendező *politikai normákat, különösen a frakciónormákat* is.²²⁶ *Kukorelli* megoldást is ajánl a frakciónormák jogi jellegének tisztázására: szerinte nem elképzelhetetlen egy olyan házsabályi felhatalmazás, mint ami például a bizottságok esetében természetesnek tűnik. Nevezetesen, hogy a frakciók a működési rendjüket, a házsabály rendelkezéseit figyelembe véve, maguk határozzák meg. A kutatási tapasztalataim fényében messzemenőig egyetértek azzal a javaslattal is, hogy a szabályzatok nyilvánosságának elvét rögzíteni kellene.²²⁷

A képviselők magatartásának szabályozásában a politikai normák nyilvánvalóan – szervezetszociológiai szempontból bizonyítottan – kiemelkedő szerepet játszanak, a képviselők számára sokszor fontosabb igazodási pontnak minősülnek, mint a jogi normák. Már *Jellinek* eljutott arra a felismerésre, hogy „a jogszabályok alkalmatlanok a hatalommegosztást gyakorlatilag uralni. A valóságos politikai erők azon sajátos törvényeik

²²⁴ Ld. 27/1998 (VI. 16.) AB hat.

²²⁵ Beyme (1999) p. 237-238.

²²⁶ *Alkotmánytan I.* Szerk.: Kukorelli István. Bp., 2002., Osiris. p. 291-292., 312.

²²⁷ Kukorelli István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)*. In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég. p. 199.

szerint viselkednek, amelyek a jogi formuláktól függetlenül működnek.”²²⁸ A parlamenti jog határán levő képviselői magatartásszabályokat a következő politikai normák között találjuk: a pártok alapszabályai, a képviselőcsoportok szervezeti-működési szabályzatai, valamint a koalíciós szerződések.

²²⁸ Jellinek, G.: *Verfassungsänderung und Verfassungswaltung* (1906), idézi: Haberland: i.m. p. 180.

II. A hatékonyságot szolgáló jogintézmények

A hatékonyságot – tehát a gyors és kiszámítható döntéshozatalt – szolgáló jogintézményeknek tekinthetjük a bizottsági rendszerek szabályozását, a bizottságok megalakulásának és működésének eljárási szabályait, aztán a törvényjavaslatok egy bizonyos, kialakított tárgyalási rendjét, konkrétan a tárgyalás szervezettségét, ökonómiáját biztosító megoldásokat, képviselői indítványok túlburjánzása elleni szűrési technikákat;rrr hasonlóképpen a hatékonyságot szolgálja a határozatképeség, tanácskozásképeség és határozathozatal szabályozása, a képviselői távollét szankcionálása.²²⁹ A képviselőcsoportokra és a frakciófegyelemre vonatkozó normák a következő pont alatt kerülnek elemzésre.

A jelen fejezetben kifejtendő jogintézmények a hatékonyság szolgálatában, a házszabályok két, egymással versengő elvet követő jellege miatt jelentős hatással vannak az ellenzéki jogokra (a demokratikus működés elvére). Emiatt itt elsősorban a hatékonyságot elősegítő logikájuk révén kerülnek számbavételre, részletesebb elemzésüket, az értekezés témájából adódóan, az ellenzéki jogok szempontjából végzem el, a következő részben.

A *bizottságokkal* kapcsolatban kiemelendő kérdés a bizottsági rendszer egészének (bizottságok típusainak, tagolásának, tagságának) kialakítása. *Szente Zoltán* alapvetően a bizottságok funkcióiból és *M. Shaw* osztályozásából kiindulva, megnevezi a törvényhozási, pénzügyi, vizsgálati, végrehajtást felügyelő és az eljárási bizottsági funkciókat. A parlament megváltozott helyzetéből adódóan az ellenőrzési funkcióknak nagyobb jelentőséget tulajdonít, mint a többinek, bár kénytelen elismerni a hatékony parlamenti munka egészének szervezésében különös szerepet vállaló ún. eljárási (ügyrendi, ház-) bizottságok súlyát. Egyébként is, meglátása szerint „e funkciók gyakorlásának hatékonysága alapján lehet erős, közép-erős és gyenge (...) bizottsági rendszerekről beszélni. E jellemzők azonban nem annyira az alkotmányjogi konstrukciótól, akár például a hatásköri szabályoktól függenek, hanem inkább az adott ország politikai kultúrájától, adottságaitól, hagyományaitól, s az ezeket tükröző parlamenti szokásoktól.”²³⁰

²²⁹ Somogyvári István: *A hatékony működést biztosító egyes jogintézmények a fejlett demokráciák házszabályaiban*. In: Magyar Jog, 1993/5. p. 269.

²³⁰ Szente (1998) p. 124-125.

A szakbizottságok hatékony működésének igénye a parlamenti gyakorlatban már korán idejétmúlt intézménnyé tette a bizottságok ún. osztályrendszerét. A plénum sorsolással való osztályokra bontásával, a képviselők demokratikus egyenlőségének erőltetett érvényesítésével szemben Magyarországon már a dualizmus korai szakaszában megfogalmazódtak a nehézkes, bürokratikus és a szakmaiságot teljes mértékben nélkülöző eljárást kárhóztató érvek. Az 1874-es házszabály-módosítással váltak egyenjogúvá az állandó jelleggel működő szakbizottságok.²³¹

A történeti és komparatív megközelítésben is különösen a francia nemzetgyűlés bizottsági struktúrája a szokásos hivatkozási pont: a nemzetgyűlés bizottságai nagy létszámúak (140 ill. 70 fősek), több területtel foglalkoznak.²³² Szokásos ezt a modellt gyengének vagy kevésbé hatékonynak tekinteni, annak alapján, hogy a hatékony munkához szükséges alacsony létszám és „szakmai atmoszféra” nem adott. A bizottsági tagok létszáma tehát a hatékonyságot befolyásoló tényező, azonban az összes parlamenti képviselő számától való távolodással egyben nehezebbé, csak „közelítővé” válik a plenáris politikai erőviszonyok arányos leképezése (részletesebben ld. alább).

A kisparlamentari modell másik rendezőelve a specializáció, amely tagság összeállításánál a bizottság tevékenységi területére van figyelemmel, és az ehhez értő képviselők kapnak megbízatást a közreműködésre.²³³ A hatékony működést a szakbizottságok esetében a politikai (pl. kormány-ellenzék) logikától való távolodás segíti: ebben a specializáció elve mellett a szakbizottsági ülésesség zártága, vagy a média távolléte meghatározó, hogy a politikai szereplők ne a nyilvánosságnak, vagy politikai szerepüknek igyekezzenek megfelelni. A bizottsági tárgyalások hatékonyságát biztosító egyéb ügyrendi megoldások a hatékonyság szempontjából a plenáris tárgyalás szervezésének logikáját követik, ezért azokra alább térek ki.

Pokol egy további hatékonysági szempontra hívja fel a figyelmet, amely alapján az egyes parlamenti szervek súlya is megítélhető: nevezetesen, hogy a törvényhozó testületekben hová telepítik a szakértői apparátust és egyéb erőforrásokat. Ez az apparátus szolgálhatja elsősorban a bizottságokat (mint például az Egyesült Államokban), de telepíthetik a képviselőcsoportok mellé is, amelyet Magyarországon a bőkezű frakció-finanszírozáson érhetünk tetten.²³⁴

²³¹ Pesti: i.m. p. 196-200.

²³² Parlamentek Európában. p. 97.

²³³ Szente (1998). p. 127.

²³⁴ Pokol: i.m. p. 51-55.

A törvény- illetve határozati javaslatok plenáris *tárgyalási rendjével* kapcsolatban a következő intézményes megoldások kiemelése szükséges.

A javaslatok tárgyalásának szakaszai (olvasások) az alaposabb tárgyalás miatt különülnek el (és ebből kiindulva a döntéshozatal végeredményének minőségét is hatékonysági szempontnak tekinthetjük). A tárgyalási rendre vonatkozó szabályok a hatékony döntéshozatalhoz az olvasatok kiszámítható rendjének rögzítésével, a képviselőknek a hozzászólásokban vagy módosító indítványokban, végső soron a szavazásban, továbbá a bizottságoknak az előkészítésben, szakmai véleményezésben megnyilvánuló szerepének-közreműködésének meghatározásával (lehatárolásával) járulnak hozzá.

A plénum munkájának tehermentesítését szolgálja több országban néhány speciális eljárási forma. *Somogyvári* ezeket a különleges procedúrákat elsősorban tehermentesítő jellegük miatt veszi számba²³⁵, de felfoghatóak gyorsított, az általános eljárási rendet mellőző eljárásoknak is. Ezek általában a kormánynak kedveznek, lévén javaslatai gyorsabban, kevesebb módosító javaslat és vita közbeiktatásával jutnak el a döntéshozatalig.²³⁶ Olaszországban, ha egy törvényjavaslat olyan kérdést érint, amelynek az általános rend szempontjából nincs különösebb jelentősége, az elnök javaslatára a képviselőház a javaslat megvitatását és elfogadását is egy bizottságra bízhatja. A rendkívül erős szabály azonban csak garanciális feltételekkel együtt működik: nem lehet tárgya ezen eljárásnak pl. az alkotmány vagy a költségvetés, továbbá vissza kell utalni a plénum elé a javaslat tárgyalását, ha a kormány, a képviselők egy tizede, vagy az adott bizottság tagjainak egy ötöde kéri²³⁷ – ez pedig tulajdonképpen az intézmény működésének feltételeként a konszenzust követeli meg.

Több országban is alkalmaznak szűrési mechanizmusokat, hogy a parlament lehetőleg mentesüljön olyan javaslatok tárgyalásától, amelyek nem élveznek bizonyos támogatottságot, illetve valamilyen szempontból a tárgyalásra eleve alkalmatlanok. A törvénykezdeményezés ugyan több államban megilleti az egyes képviselőket is, ám javaslataik közel sem biztos, hogy eljutnak a plénum elé tárgyalásra.

²³⁵ Somogyvári (1993) p. 274.

²³⁶ *Parlamentek Európában.* p. 234.

²³⁷ Olasz házszabály 92. cikk (1)-(4) bekezdés. Hasonló tehermentesítő intézmény él a francia nemzetgyűlésben is, vö. Somogyvári i.m. 274.

Európai parlamentjeiben az egyéni képviselői törvénykezdeményezés elé a következő korlátokat emelik a parlamenti jog szabályai:²³⁸

- 1) számszerű korlátozás, hányan jogosultak kezdeményezésre;
- 2) időbeli korlátok, az eljárás melyik szakaszában nyújthatóak be;
- 3) technikai/formai követelmények;
- 4) tartalmi korlátozások;
- 5) a kezdeményezés megakasztása a bizottsági szinten.

A kezdeményezésre jogosultak általában kötelesek tárgyalásra alkalmas módon indítványukat megtenni, az alkalmasságnak különféle feltételrendszere lehet, így Csehszlovákiában például a kezdeményező és petíciós bizottság a formai kellékeket vizsgálta: a normaszöveg és indokolás meglétét.²³⁹ A litván házszabály egy kísérőlevelet követel meg, amelyben egy 12 pontos szempontrendszer alapján kell kifejezni pl. a tervezet célját, hatását, a korábbi szabályozás állapotát, tekintettel az európai uniós jogalkotási kötelezettségekre is.²⁴⁰ A lengyel házszabály a hasonló tartalmú nyilatkozat hiányosságai esetére a Sejm elnökét jogosítja fel, hogy a javaslatot visszautasítsa.²⁴¹

A tárgy szerinti alkalmasság szintén megítélés alá esik, nehogy a plenáris ülést terhelje az erről szóló vita. Erre példaként Franciaország megoldása szolgálhat, ahol a Nemzetgyűlés Irodája az Alkotmány 40. §-a értelmében – a képviselők által előterjesztett javaslatok és módosítások nem fogadhatóak el, ha azok az állami bevételeket csökkentenék, új közterheket keletkeztetnének, vagy azok növekedését eredményeznék – „nyilvánvalóan” be nem nyújtható képviselői javaslatokat visszautasíthatja.²⁴²

A szűrési mechanizmusok akkor nyernek jelentőséget az ellenzéki jogok szempontjából, amennyiben azokban a többségi elv megjelenik (pl. többségi szavazás a napirendre vételről). Ez nem kivételes jelenség, noha az alkalmasság feltételrendszerének *pontos* rögzítése nyilvánvalóan védi a hatékonyság *szakmai* alapon való megközelítését.

A napirend meghatározását általában is a parlament működése központi kérdésének tekinthetjük, hiszen az a kérdés, ami nem kerül napirendre, elesik mindazon előnyös feltételektől, amelyeket a plenáris vita nyújthat. A napirend kidolgozása minden parlamentben egy előkészítő szerv dolga. Az egyes frakciók – és így az ellenzék – kezdeményezési joga, továbbá a kormány előjogai mellett mindenhol többségi döntés

²³⁸ Mattson, Ingvar: *Private Members' Initiatives and Amendments*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus Verlag.

²³⁹ Somogyvári i.m. 274.

²⁴⁰ *Parlamentek Európában*. p. 206.

²⁴¹ Lengyel házszabály 34. cikk (7) bek.

²⁴² Francia házszabály 81. szakasz (3.) bek.

garantálja a napirend megszületését²⁴³, így érdekes szabály a norvég házszabály differenciálása: míg a kormány javaslatát többségi, egy képviselő napirend módosítására irányuló javaslatát kétharmados döntéssel kell elfogadni.²⁴⁴

A törvényalkotási eljárás folyamatában minden országban a fő kezdeményező, a kormány akarata döntő a napirend tekintetében is, javaslatait köteles a parlament megtárgyalni, sőt előterjesztései elsőbbséget élveznek, sürgős tárgyalást is kérhet, emellett felszólalási joga erősen privilegizált.²⁴⁵ A munkarend összeállításának fontos szempontja a parlamenti vita bizonyos részleteinek (felszólalási időkeretek, lezárás) tisztázása. A hatékonyság érdekében a beszédjog és a vita korlátozása alapvetően három módon lehetséges: a felszólalások számának korlátozása, a beszédek időtartamának meghatározása, illetve időkeret kitűzése révén.²⁴⁶ A vita lezárásának érdekes, a kormány és ellenzék politikai véleményét tartalom szerint megjelenítő (és megítélő) szabály a francia házszabály 57. § (1) bekezdésének rendelkezése, amely szerint a vitát akkor lehet lezárni, ha az ügyben már két ellentétes – nagyobb jelentőségű ügyben frakciónként egy-egy – vélemény elhangzott.²⁴⁷

Döring a viták elhúzódásának megakadályozására intézményesített eszközök tekintetében három csoportot alakít ki. Az első megoldás a vita korlátozása többségi szavazat révén (pl. Franciaország, Görögország, Egyesült Királyság), a második a vitának a pártok megállapodása révén való szervezése (pl. Ausztria, Belgium, Dánia, Németország). Sajátosan nincsen semmilyen előzetes korlátozási vagy lezárási mód Finnországban, Hollandiában, Svédországban. A holland házszabályban szerepel ugyan a guillotine-eljárás, azt azonban nem alkalmazzák.²⁴⁸

A határozathozatal tekintetében a megkívánt kvórumok, illetve az ehhez kapcsolódó tartózkodásra és távollétre vonatkozó szabályok részben ügyrendi, részben politikai jelentőséggel bírnak. A kormány és a kormánytöbbség cselekvési egysége kihangsúlyozza a határozatképeség megteremtésének (és egyben természetesen a szavazási fegyelemnek) a politikai jelentőségét. A határozatképtelenség esetei a kormányoldal cselekvési hatékonyságát teszik kérdésessé a közvélemény előtt. A politikai jelentősége egyben a

²⁴³ Döring, Herbert: *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus. p. 224-233.

²⁴⁴ *Parlamentek Európában*. p. 162-164.

²⁴⁵ Szente (1998) p. 341-343.

²⁴⁶ *Parlamentek Európában*. p. 181.

²⁴⁷ Somogyvári: i.m. p. 275. – részletesebben ld. később, a beszédjog szabályainál, Harmadik rész, II. fejezet.

²⁴⁸ Döring, Herbert: *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus. p. 240-241.

kérdés politikai normák által való szabályozását is magyarázza – illetve *Szente* enyhébb megítélése szerint²⁴⁹, a jogi szankciók hiánya arra utalhat, hogy a jog a politikai normák politikai következményeit, a pártfegyelem működését elegendőnek tartja –, ez utóbbi normák a következő fejezetben kerülnek tárgyalásra.

A képviselők abszolút többségénél magasabb határozatképességi arány nem jellemző, azonban az ennél kisebb arány felé mozduló követelmény a hatékonyság szolgálatában áll. Jóllehet, a szavazásban részt vevők mind kisebb száma (vagy aránya) egyre kisebb demokratikus legitimitációt biztosít a döntéseknek. Mindazonáltal az abszolút többségi kvórum éppen még az ellenzék szavazástól való távolmaradása esetére is biztosítja a hatékonyságot, a döntés megszületésének lehetőségét. A demokratikus legitimitáció elvének jelentőségét²⁵⁰ jelzi azonban, hogy a legtöbb házszabály szankcionálja az igazolatlan képviselői hiányzásokat, bevett és elterjedt módszer erre a képviselői tiszteletdíj csökkentése, míg a bizottsági munkától való távolmaradást már a bizottsági hely elvesztésével is lehet büntetni.²⁵¹

A hatékonyságot elősegítő parlamenti jogi intézmények között különös jelentőséggel bírnak a frakciók és frakciójogok. A parlamenti munka pártelven való strukturálása olyan szerteágazó jelenség, mind funkciójában, mind pedig az azt szabályozó normarendszer tekintetében, hogy érdemes a képviselőcsoportokkal, valamint azok működését átható frakciófegyelemmel külön fejezetben foglalkozni.

²⁴⁹ *Szente* (1998) p. 192.

²⁵⁰ „A parlament persze maga is rendkívül erős legitimitációval rendelkezik, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyes döntései ne szorulnának külön társadalmi legitimitációra” – *Szente* (1998) p. 251.

²⁵¹ *Somogyvári*: i.m. p. 275-276.

III. A képviselőcsoportok a parlamenti jogban és a frakciófegyelem

Az ellenzék definiálásában fontos elem volt a szervezettség bizonyos foka. A parlamentben a képviselők szerveződésének elsődleges formája a képviselőcsoportokba tömörülés. A fegyelmezett képviselők munkáját a hatékonyságot támogató frakció-elv rendezi. A frakció-elv segít a parlamenti viták strukturálásában, hiszen a minden képviselő önálló véleménye helyett a jóval kevesebb számú frakció (vagy akár más csoportosulás) véleménye jelenik meg. A politikai véleménynyilvánítások 'demokratikus' sokszínűségével szemben a párt-tagozódás szerinti strukturálódás, ha nehezen is, de alkotmányosan elismertté vált, sőt, azt is ki lehet jelenteni, hogy a fegyelmezett pártfrakciók hiányában a kormány-ellenzék világos határmegvonás sem egyértelmű. Erre példát szolgáltat az Egyesült Államok törvényhozása, amelyet nem strukturál a végrehajtó hatalom parlament előtti felelőssége és a számára emiatt folyamatosan biztosítandó többségi bizalom sem.

Nem hagyható figyelmen kívül azonban az sem – noha a frakciójogokat a hatékonyság elvéből fakadóan érdemes elemezni –, hogy a frakciójogok erősítésének európai tendenciái *Beyme* megítélése szerint az ellenzék számára különösen kedvezőek voltak.²⁵² A képviselőcsoportok preferálása a parlamenti plenáris és bizottsági eljárásokban az egyéni képviselők rovására, éppen elsősorban az ellenzéki frakciók számára teremtett komoly lehetőségeket a parlamenti munka befolyásolására.

A frakciók vizsgálata két szinten lehetséges és szükséges: a parlamenti jogi illetve politikai normák szintjén.

1. Jogi és politikai normák: elméleti alapvetés

a) Frakciók a parlamenti jog és a politikai normák határán

A politikai és a jogi normarendszer határán elhelyezkedő, a parlamenti pártok képviselőcsoportjainak szervezetét és működését, a parlamenti képviselők magatartását, törvényhozási munkáját meghatározó szabályok: frakciószabályzatok, pártalkotmányok, koalíciós megállapodások elemző bemutatása előtt elengedhetetlen néhány megjegyzés. Egyrészt ezen normák hozzáférhetősége erősen korlátozott, így kénytelenek vagyunk a

²⁵² *Beyme* (1987) p. 36-37.

hazai parlamenti pártok szabályzataira hagyatkozni, és abban is bizonyos időbeli korlátokkal.²⁵³

Másrészt két további elméleti kérdést is szükséges tisztázni. Az egyik, hogy vajon ezek a normák a parlamenti jog részének tekinthetők-e, beleférnek-e a parlamenti jog fogalmába, konkrétan: a jog vagy a politika területén helyezkednek-e el. A másik kérdés pedig, hogy a közjog hogyan ítéli meg a frakciófegyelem jelenségét, különösen a szabad mandátum intézményével kapcsolatban.

A frakciókra vonatkozó normarendszer több szintű. A magyar Alkotmány több helyen is megemlíti a parlamenti képviselőcsoportokat – ezáltal a legmagasabb szabályozási szinten is találkozunk velük:

- 19/B. § (2) bek. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke.
28. § (5) bek. Az Országgyűlés feloszlata előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetőinek véleményét.
- 32/A. § (4) bek. [...] Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak egy-egy tagjából álló jelölőbizottság tesz javaslatot. [...]

A magyar Alkotmánybíróság a frakciókkal kapcsolatban leszögezett tételei, hogy azok alkotmányos intézmények, létüket az Alkotmány rendelkezései feltételezik, létrehozásuk alkotmányos kötelezettség, a parlamenti pártok parlamenten belüli szervezett tevékenysége az Országgyűlés működésének egyik alapja.²⁵⁴

Más alkotmányok szintén megemlítik a képviselőcsoportokat, többnyire röviden, a részletesebb szabályozást a házszabályokra hagyva.²⁵⁵ *Haberland* felveti a kérdést: amennyiben az alaptörvény meg is említi a frakciókat, ezen közvetett szabályokból levezethető-e az ellenzéki frakciók alkotmányos pozíciója. Az alaptörvény szóhasználatának többes száma utal arra, hogy a törvényhozásban több képviselőcsoport működik. A frakciókat a pártok parlamenti képviseletének tartó elméletet alapul véve, amennyiben a többpártrendszer a fentebb említett módon implikálja az ellenzéki pártok

²⁵³ Munkám során a közgyűjteményekben megtalálható és a frakciók által rendelkezésemre bocsátott dokumentumokat használhattam fel; ezek köre azonban *meglehetősen hiányos*, mind az előző ciklusok, mind a 2002-2006 közötti parlament frakcióinak dokumentumai tekintetében.

²⁵⁴ Id. Kukorelli István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)*. In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég. p. 183.

²⁵⁵ *Parlamentek Európában*. p. 35-36.

létét, úgy a képviselőcsoportok pluralitása szintén magában foglalja az ellenzéki frakciók létét az alkotmány ezen rendelkezései nyomán is. Igaz, a közvetlen kapcsolat nem egyértelmű. A többpártrendszert garantáló alkotmányos szabályok egyrészt nem képesek a pártok közvetlen parlamenti megjelenését garantálni, másrészt – mint ahogy azt a következő pontokban látni fogjuk, a frakciók alkotmányjogilag a szabad mandátum intézménye révén nem tekinthetők a pártok parlamenti szerveinek.²⁵⁶

Az ellenzéki jogok parlamenti jogi vizsgálatának fő terepe túlmutat az ellenzéki frakciók alapításának szabadságán: az ellenzéki frakcióknak lehetőséget kell adni, hogy funkcióikat elláthassák. Az értekezés következő részében ezeket tekintem át részletesen, az ellenzéki funkciók, valamint az ellenzéki jogi intézmények szerint.

A hatékonyság elvét szem előtt tartva, a frakciók jogának a megalakulást szabályozó elemekre kell felhívni a figyelmet.²⁵⁷ Fontos szempont (ezt a különféle előjogok rendszere jelzi), hogy a képviselő inkább csoportban, semmint egyedül lépjen fel, és végezze munkáját. Kérdés ugyanakkor, hogy hány fő alkosson egy csoportosulást, hiszen egy alacsony határszám esetében sok-sok frakció alakulna, amely jelentősen nem egyszerűsítene a helyzetet. Általában a politikai pártkötődés alapján szabályozzák a frakciókat, és a létrehozás feltételeként vagy a parlamenti képviselők bizonyos arányát (pl. 5% a német Bundestag esetében) vagy egy abszolút számot határoznak meg. Sajátos megoldás, hogy a választási jelöltlistán való parlamentbe jutás már elegendő feltétel: ez kimondottan szerepel pl. holland és szlovén házszabályokban²⁵⁸, illetve nem házszabályban, hanem alkotmánybírósi határozaton alapul Magyarországon. A magyar Alkotmánybíróság szerint: „A hatékonyság – a parlament szétaprózódásával fenyegető szélsőséges esettől eltekintve, amely a rendszerváltás óta Magyarországon kialakult pártstrukturát tekintve nem reális veszély – önmagában nem lehet elégséges indok a listán bekerült pártok közötti különbségtételre, mert a szabad mandátum és a képviselői jogegyenlőség alapelvéből a pártok jogállására következő követelmények olyan erősek, hogy azok a hatékonyság érdekében a már a pártként való bekerülésnél érvényesülő differenciáláson és válogatáson túli, további különbségtételt nem engednek.”²⁵⁹ A hatékonyságot itt a magyar Alkotmánybíróság gyengébb elvnek tekintette, a parlamenti küszöb elérésének kritériumát pedig elégségesnek találta, és a frakcióalakításhoz szükséges

²⁵⁶ vö. Haberland: i.m. p. 63-64., 66.

²⁵⁷ Somogyvári: i.m. p. 269-270.

²⁵⁸ *Parlamentek Európában.* p. 39.

²⁵⁹ 27/1998. (VI. 16.) AB hat.

korábbi abszolút számot eltörölve megteremtette a lehetőségét, hogy néhány évvel később egy adott képviselőcsoport a szétszakadását követő megszűnése után maroknyi létszámmal újjáalakulhatott.²⁶⁰

Megemlítendő még, hogy a képviselőket „fegyelmezendő”, több ország házsabálya elismer az említett pártfrakciókon túl másfajta csoportosulásokat is. Lehetnek ezek bizonyos kevert csoportok, illetve olyan együttműködések, amelyek tagjainak száma nem éri el a frakcióalakításhoz szükséges limitet. A lengyel házsabály például a 15 fős szabály alatt 3 főnek már megengedi, hogy csoportot alkosson (lengyel házsabály 8. § (3) bek.), hasonló helyzetűek az 5%-os feltételt nem teljesítők a Bundestag házsabálya szerint (10. § (4) bek.). Az olasz házsabály sajátos előnyt kínál (15. § (4) bek.) például a védett nyelvi kisebbségek képviselőinek, ők 'egyéb' csoportot alakíthatnak már 3 fővel, szemben a frakcióalakítás 20 fős határszámával és megkövetelt párt-háttérével. A frakcióknak nem minősülő csoportosulások természetesen sehol sem élvezhetik a frakciók számára biztosított előnyök teljes körét.

A közjog a frakciók szabályozását illetően szűkszavú, nagyobb teret enged a politikai normáknak, parlamenti szokásoknak, politikai kultúrának. A politikatörténet nem egy esetben kitermelt olyan problémákat, amelyeket bizony a közjog kínálta eszközökkel nehéz megoldani.²⁶¹

A központi jelentőségű frakciószabályzatok önálló jogi erejét azért utasítják el, mert a szabad mandátum elvébe ütközne és a képviselők függetlenségét sértené.²⁶² Ezeket azonban egyrészt a parlament szervei hozzák létre, másrészt a parlament működését befolyásoló szabályok (tehát a házsabályok) köréből nem lehet kihagyni, hiszen általuk – mint ahogy azt a későbbiek során látni fogjuk – az országgyűlés működésének fontos mozzanatait lehet nagy bizonyossággal jó előre kiszámítani. Az ellenzék (és vele szemben a kormányoldal) hatékony munkáját, egyáltalán: világos elkülönülését segítik elő, így a hatékony parlamenti munka vizsgálata során a képviselők magatartását befolyásoló normarendszer ilyen mélységű vizsgálatát elengedhetetlennek tartom.

²⁶⁰ Az MDF eredetileg 22 tagú frakciója 2004-ben 7 taggal alakulhatott újjá ilyen módon.

²⁶¹ Egyik iskolapéldája a tárgyalat témának a kiscgazda frakció „szakadása” az első parlamenti ciklusban. Kukorelli István: *Változások a parlamenti ülésrendben*. In: *Magyarország politikai évkönyve 1992*. Bp., 1992. p. 66.

²⁶² Szente (1998) p. 139.

b) Frakciófegyelem versus szabad mandátum

A frakciófegyelem által felvetett legfontosabb közjogi problematika a képviselői mandátum jogi értelemben vett szabadsága és politikai kötöttsége közötti feszültség.

A képviselői mandátum jogilag szabad, „a képviselőlet polgári felfogása megköveteli, hogy a parlamenti képviselők tevékenységüket szabadon, más személyek vagy csoportok befolyásától mentesen folytassák”, ezért nem utasíthatóak és nem hívhatóak vissza; továbbá „jogilag érvénytelen minden olyan kötelezettségvállalás, amely meghatározott körülmények közötti lemondásra, vagy a mandátum meghatározott módon történő gyakorlására irányul.”²⁶³

A német alkotmány 38. cikkének (1) bekezdésének 2. mondata szerint „a képviselők az egész népet képviselik, őket megbízás vagy utasítás nem köti és csak lelkiismeretüknek vannak alávetve.” A magyar Alkotmány 20. § (2) bekezdése szerint a képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

A szabad mandátumot érő kihívások elsősorban a szavazási fegyelemmel, a frakcióból történő kilépés/kizárás körülményeivel, valamint a mandátum megszűnésével, mint a fegyelemsértés szankciójával fémjelezhetőek. A pártok sajátjukként kívánnak rendelkezni frakciójukkal, ám ha utasíthatnák azt, akkor a közjogi megítélés szerint a közhatalom közvetlen gyakorlásának alkotmányos tilalmát sértenék meg, hiszen ez esetben a parlament csak egy formális szentesítő fórum lenne. Nincs frakciókényszer sem: közjogi szabály nem kötelezheti a képviselőt frakcióba lépésre (mozgástere politikailag már nyilván korlátozott). A házszabályok által megjelenített korlátozásokat nem vitathatjuk, amíg nem érik el az alkotmányellenesség szintjét, legalábbis a korlátozások mértéke bőven alatta marad az általuk elérhető, a törvényhozási munka hatékonyságát eredményező előnyöknek.²⁶⁴

Érdekes módon a szakirodalom a pártfegyelem problémakörét legelősebben a mandátum megszűnésével kapcsolatban hangsúlyozza – noha nyilvánvaló, hogy azt a fegyelemsértés végső szankciójaként a parlamenti pártok óvakodnak előírni/alkalmazni, még ha történt is erre kísérlet a rendszerváltás utáni politikatörténet során.²⁶⁵ Annál általánosabb a mandátum meghatározott módon történő gyakorlásának vállalása: a frakcióba belépő és a frakciószabályzatot magára kötelezőnek elismerő képviselő vállalja

²⁶³ Szente (1998) 160, 165.

²⁶⁴ Dezső Márta: *Képviselőlet és választás a parlamenti jogban*. Bp., 1998., KJK., p. 92., 94., 99.

²⁶⁵ Kapronczy Mihály esetére utalok, ld. Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona. p. 194-196.

például a frakció által kialakított álláspont képviselését, még akkor is, ha a közös álláspontot a frakcióülés többségi (és nem egyhangú) határozattal döntötte el.

A gyakorlati politika, de a politikaelmélet és a közjog is hamar felismerték a fegyelmezetten működő képviselőcsoportok hasznát a kiszámíthatóság és hatékony törvényhozói munka gyümölcseiben.²⁶⁶ A házszabályok pedig a frakciókhoz kötött többletjogosítványokkal, csoportjogokkal még preferálják is a pártcsoportokat a törvényhozási munkában. Világosan látható, hol kötött a kompromisszum a szabad mandátum és a hatékony parlamenti munka elvei között. A rendszerváltás utáni kiforratlan pártrendszer következményeképp több példa is előfordult a frakciófegyelem megsértésére²⁶⁷, a letisztultabb törésvonalak, a kiegyenlített erőviszonyok és a pártvezetés által a képviselőjelölt-állításnál meghatározó szempontként kezelt politikai megbízhatóság miatt a későbbi parlamenti ciklusokban már kevesebb fegyelmezetlenséggel találkozunk.

A képviselői jogállás és a parlamenti jog több területének szabályozása a szabad mandátum elvére épül, ezen azonban túlmutat az a javaslat, amely szerint a frakciók legyenek a kezdeményezések és parlamenti eljárások alanyai. Az új szabályozási filozófia előnye lehet, hogy a parlament összetétele a választásoktól függetlenül ritkábban változna; kiküszöbölhetőek lennének olyan vitatható szabályok, mint például, hogy zárt ülést bármely képviselő kezdeményezhet; továbbá az ellenzéki jogok védelme is erősödne (hiszen a többség akarától független „alanyi” jogokat a képviselőcsoportokhoz könnyebb telepíteni).²⁶⁸

A frakciófegyelem szabályainak elemzésére áttérve, a párt dokumentumok három típusát vizsgálom meg. A pártok alapszabályai, pártalkotmányai mint elsődleges, vagy háttér-források jöhetnek szóba, a parlamenti jog részének is tekinthető frakciószabályzatok a maguk részletességével meghatározott szempontok szerint elemezhetőek, míg a koalíciós szerződések mint speciális szabályok kijelölik a kormány-ellenzék határvonalat, és a parlamenti döntéshozatal tipikus eseteiben határozzák meg a koalíciós pártok képviselőcsoportjainak magatartását.

²⁶⁶ Mezey-Szente: i.m. p. 592.

²⁶⁷ Vö.: Kukorelli, 1992.

²⁶⁸ Dezső Márta-Kukorelli István-Sári János-Somogyvári István: *A magyar parlamenti jog de lege ferenda*. In: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szerk.: Petrétei József. Budapest-Pécs, 2000., Dialog Campus. p. 56-57. (a cikk a továbbiakban: Dezső-Kukorelli, 2000.)

2. A pártok alapszabályai

A pártok a politika meghatározó szereplői, önálló jogi személyek, és a parlamenten kívül jönnek létre. Közhatalmat nem gyakorolhatnak. A párt képviselőcsoportja, a frakció a parlament szerve, létrejötte a Hárszabály alapján történik. A parlamenti pártok alapszabályai mindig rendelkeznek az országgyűlési képviselőcsoportról, ezek a belső szabályok azonban a képviselőket csak mint párttagokat befolyásolhatják (a frakció jogilag nem utasítható).²⁶⁹

A politikai irányvonal meghatározása a párt vezető testületei részéről a frakció irányába alapvető jelentőségű mozzanat, azt az alapszabályok mind rögzítik. A következő megfogalmazásokkal találkozunk: a képviselőcsoportja a pártkongresszus által „elfogadott programban meghatározott stratégia alapján, önállóan alakítja politikáját” (Fidesz), vagy a párt „programjának keretei között, az illetékes testületek által hozott döntésekkel összhangban, önálló felelősséggel végzi tevékenységét” (MSZP), vagy mint a párt politikájának közjogi legitimitációval rendelkező képviselője „a párt politikai programjának, az Országos Gyűlés és az Országos Választmány határozatainak megfelelően” (MDF), máshol „az Országgyűlés napirendjére kerülő ügyekben a képviselőcsoport a szövetség országos testületeivel történő egyeztetés alapján önállóan dönt” (SZDSZ), erőteljesebb kifejezéssel a párt képviselőcsoportjának tagjai „szolgálatot látnak el, választóik és a párt országgyűlési képviselőjét. Ennek keretében kötelesek figyelembe venni a párt politikai célját és programját” (FKGP).²⁷⁰

A párt és a képviselőcsoport szervezeti kapcsolata az alapszabályok alapján laza, mindenesetre a frakció, amely sehol sincs pártszervezetként definiálva, a vezető testületek befolyása alá rendelt. A frakciók szervezeti szabályzatokról, ügyrendjükről maguk döntenek, míg a pártok vezető testületei által hozott döntések a párttagokra értelemszerűen kötelezőek. Az MSZP alapszabálya külön is kiemeli, hogy a párttag képviselők „nem szavazhatnak ellentétesen a kongresszus, az országos választmány vagy az országos elnökség adott kérdésben hozott határozatával, állásfoglalásával.” A frakció tagokat küld a párt legmagasabb szintű testületeibe, a frakcióvezető azoknak mindenhol tagja.

Előfordul, hogy az Országos Választmány másodfokon dönt a képviselőcsoport tagjainak etikai és fegyelmi ügyeiben, megvitatja az országgyűlési képviselőcsoport

²⁶⁹ Dezső Márta: i.m. p. 94.

²⁷⁰ Machos Csilla: *A magyar parlamenti pártok szervezeti felépítése*. Bp., 2000., Rejtjel. p. 70.

félévenkénti beszámolóját és dönt annak elfogadásáról, illetve az MSZP Országos Elnöksége „gondoskodik arról, hogy a párt általános és szakpolitikai koncepciói érvényesüljenek a párt és az országgyűlési képviselőcsoport tevékenységében – kormányzati szerepvállalás esetén, a koalíciós megállapodásra is figyelemmel – a kormány politikájában. Politikailag irányítja az országgyűlési képviselőcsoportot, javaslatot tesz törvényjavaslatok benyújtására, állást foglal az egyes törvényjavaslatok elveiről, és ajánlásokat fogalmaz meg az országgyűlés munkáját érintő más kérdésekben. Az országgyűlési képviselőcsoport vezetőségével egyeztetve – az elnökség kétharmadának támogatásával – konkrét kérdésben meghatározott magatartás követését írhatja elő a frakció szocialista tagjai számára; a kormányzati szerepvállalás esetén biztosítja a párt, az országgyűlési képviselőcsoport és a kormány együttműködését, beszámoltatja a kormány szocialista tagjait, a kormánynak javaslatokat tesz, illetőleg intézkedések megtételét kezdeményezi.”

Az MDF esetében a párt képviselőjelöltjeinek „a párt képviselőcsoportjába való belépés kötelezettségének vállalásáról” előzetesen írásban nyilatkozatot kell adniuk, amely nyilatkozat „letéti biztosítékkal megerősíthető.” Más pártoknál a nem párttag jelöltek politikai megbízhatóságát a támogatás feltételeként megkövetelt előzetes – az Alapszabály elfogadását vállaló – nyilatkozat előírásával biztosíthatják. A vonatkozó szabályok (a párt politikájának követése, stb.) megsértése esetén a frakció tagjával szemben „figyelmeztetés, illetve lemondásra való felhívás alkalmazható”, súlyos vagy ismétlődő esetben az országos etikai és egyeztető bizottság köteles fegyelmi eljárást kezdeményezni. A frakcióból való kilépést a párttagságáról való lemondó nyilatkozatként értékelheti az alapszabály.

Megemlítendő, hogy ez a viszonylag laza szervezeti kapcsolat a magyar politikai pártok és képviselőcsoportjaik között nem mindig volt jellemző. A koalíciós korszak (1944-1948) pártalapszabályai alapján sokkal erősebb kapcsolatot figyelhetünk meg, és a képviselőcsoportok kiemelkedő szerepe szembetűnő. Az SZDP frakciója határozottan a kongresszus alá rendelt, mégis a követendő politika meghatározásában a pártvezetés formális szerveinél nagyobb súlya volt (mindez következett a párt régi parlamentáris hagyományaiból is). Az SZDP alapszabálya a képviselőcsoport helyzetét, szerepét és belső struktúráját is szabályozta. Az FKGP frakciója nélkül fontos döntést nem hozott, a képviselőcsoport lényegében a nagyválasztmányt helyettesítette.²⁷¹ Az MKP 1946-os alapszabálya szerint „A frakciók élén három-öttagú választott vezetőség áll, amelyet a

²⁷¹ Vass Henrik-Vida István: A koalíciós korszak pártjainak szervezeti szabályzatai 1944-1948. Bp., 1992., MTA PTI-ELTE Politológia Tanszék. p. 20-24., 69., 141.

megfelelő felsőbb pártszerv erősít meg, és mely megfelelő helyi vezetőségnek, illetve a Központi Vezetőségnek van alárendelve, és ezek utasításait köteles végrehajtani.” Az FKgP pártalkotmánya szerint felállítandó Képviselő Csoport Fegyelmi Bizottságának hatálya alá tartoztak nemcsak a képviselők, kormánytagok, de például a párttag fővárosi polgármester és az Országos Pártközpont minden tagja.

Személyi átfedések a pártvezetés és a frakció között. A szervezeti szabályok betűje mellett érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a valóságban hogyan alakul a pártok és frakcióik viszonya a személyi átfedések tükrében.²⁷²

A kormánypártok számára a frakciófegyelem fontosabb, mint az ellenzékben, hiszen a kormány támogatottságát folyamatosan biztosítaniuk kell. A kormányzó parlamenti pártok vezetői kormányzati vagy frakciójukban vezető testületi tagok, a legnagyobb kormánypártok elnökei pedig kormányfői vagy miniszteri posztot töltenek be. Az adatok²⁷³ mind alátámasztják azt a megállapítást, miszerint az országgyűlési választásokon versengő politikai pártok vezérkarukat kiemelt pozícióban indítják képviselőjelöltként, biztosnak vélt egyéni kerületben, de általában országos listán. Tehát az országgyűlési képviselőcsoportokból a legkritikább esetben hiányoznak a vezéregyéniségek, ez pedig a párt és a frakció viszonyát a gyakorlatban is alapvetően meghatározza.²⁷⁴

3. A frakciószabályzatok

A frakciószabályzatokat a képviselőcsoportok tagjaik munkájának összehangolására, a munkamegosztás rendjének kialakítása végett alkotják meg, ezt közjogi, házszabályi rendelkezés nem teszi kötelezővé (szemben a pártok alapszabályaival, amelyek megalkotása a bírósági bejegyzés alapfeltétele).

A frakciószabályzatok viszonylag gyakran változnak, legalábbis a tapasztalatok szerint a képviselőcsoportok az országgyűlési választásokat követő megalakulásukkor – tehát legalább négyévente –, nagyságuk, illetve kormányzati-ellenzéki pozíciójuk

²⁷² Enyedi-Körösi: *i.m.* p. 183. és Machos: *i.m.* p. 67.

²⁷³ 2004 augusztusában például a parlamenti pártok közül az MSZP Országos Elnökségének minden tagja országgyűlési képviselő (és természetesen frakciótag) is. A Fidesz MPSZ Ügyvezető elnökségének tagjai közül egyedül Schmitt Pál nem képviselő, az Országos Elnökség tagjai kivétel nélkül frakciótagok. Az MDF Országos Elnökségének tíz tagja között hat képviselőt találunk, az SZDSZ Ügyvivői Testületének 13 tagja között 11-et. Szintén jelentőséggel bír, ha a frakcióvezetői és pártelnöki tisztséget ugyanaz a személy tölti be. 2006-ban (és 1994-1997 között) ez a helyzet az SZDSZ esetében, de így volt az előző ciklusban a MIÉP-nél, 1993-1994-ben a Fidesznél, 1998-2000 között a MSZP-nél, és például a Kisgazdapártban 1994-1998 között. Forrás: az Országgyűlés és a pártok honlapjai

²⁷⁴ Az ilyen hiánynak komoly okai vannak, elég ha csak Torgyán József pártelnöknek a frakcióból történt 2001. évi kizárására gondolunk.

függvényében az alapvető elemek megtartásával, újat alkotnak. A rendelkezésre álló források szűkössége²⁷⁵, és a dokumentumok fentebb említett sajátosságai miatt a frakciószabályzatok állandónak nevezhető és témánk szempontjából érdekesebb elemeit, *általános szabályozási tárgyköreit* mutatom be.

a) A frakció tagsága

A képviselőcsoport tagjai mindenekelőtt azok az országgyűlési képviselők, akik a párt jelöltjeként nyerték el mandátumukat. A mandátum egyenlőségéből következik, hogy a képviselők között nincs különbség aszerint, hogy területi vagy országos listáról, avagy egyéni kerületből kerültek az országgyűlésbe, és aszerint sem, hogy párttagok, vagy a párt politikai támogatásával választották meg őket. Nyilván ez utóbbi fordulat nem zárja ki, hogy más párttal közös jelölt a másik frakcióba üljön, illetve, hogy a párttag politikai helyzete eltérő legyen. A képviselőcsoport tagja továbbá az is, akit kérelme alapján befogadnak (ezek a szabályok a Házsabály rendelkezéseit veszik át). A megalakulást követő tagfelvételhez kérelem, a képviselőcsoport abszolút többségű döntése, valamint nyilatkozat szükséges, amelyben az illető a frakciószabályzatot elfogadja. Külön belépési nyilatkozat egyébként nem szükséges, a megválasztott párt-jelöltek frakciótagsága automatikus. Az MSZP-ben a taggá válás további feltétele, hogy a képviselő „a nettó havi tiszteletdíja 5%-ára engedményező nyilatkozatot tegyen a Párt által kezelt Képviselői Alap javára”. A Házsabály szerint az ugyanazon párthoz tartozó képviselők csak egy frakciót alakíthatnak, illetve egy képviselő csak egy frakció tagja lehet.

A tagság megszűnésének esetei a frakcióból való kilépés, a frakcióból való kizárás, a képviselői mandátum megszűnése. A Házsabály 15. § (2) bekezdés szerint „A képviselő a képviselőcsoportból kiléphet. A képviselőcsoport a tagját kizárhatja.”

A kizárás minden esetben a frakciószabályzatokban foglaltak megsértésének legsúlyosabb szankciója, amelyről a képviselőcsoport teljes ülése határoz. Okai lehetnek, ha a képviselő a képviselőcsoport érdekeit, szabályzatát súlyosan sértő magatartást tanúsít. A kizárás komolyan érinti a képviselőt, hiszen az ún. kollektív képviselői jogoktól és anyagi előnyöktől ezáltal elesik, ami a szabad mandátum tartalmának részét képező befolyásolhatatlanság fényében érdekes. Nyilván ez politikai tartalmú és politikai indokok

²⁷⁵ Rendelkezésemre állnak: az első parlamenti ciklus frakcióinak szabályzatai, továbbá az MDF 1994-ben, a Fidesz és az MSZP 2002-ben elfogadott frakciószabályzata, azok mellékletei nélkül. A dokumentumok megszerzésének akadályát jelenti, hogy ezek nyilvánossága közel sem egyértelmű. Az MDF frakcióvezetője 2004 szeptemberében a sajtónak úgy is nyilatkozott, hogy nincs érvényes frakciószabályzatuk. Ld.: Riba István: *Válság az MDF-ben. Magyar Demokrata Forma*. In: HVG, 2004/37. sz. (2004. szept. 11.) p. 104-105.

miatt megszülető döntés, amely komoly következményekkel jár a mandátum gyakorlására. A kilépés közjogilag szabad, de a centralizáltabb pártok persze igyekeznek időben magukhoz láncolni képviselőiket. Ennek eszköze a párt színeiben induló jelölttel aláíratott hűségnyilatkozat, amely a ciklus időtartama alatt politikailag köti a képviselőt. Arra a kérdésre, hogy miként tudják jogon kívüli eszközökkel kikényszeríteni ezen nyilatkozatok betartását²⁷⁶, a pártfegyelem itt vizsgált szabályai nem adnak választ.

A kizárással vagy kilépéssel függetlenné váló képviselő hat hónap elteltével csatlakozhat másik frakcióhoz – ez a házszabályi rendelkezés a frakciók közötti képviselői mozgások jogi korlátját jelenti.²⁷⁷

A képviselői mandátum megszűnésekor, ha egyéni választókerületben szűnik meg a mandátum, akkor időközi választások produkálják az új mandátumot, ha területi vagy országos listáról történik az üresedés, akkor az érintett párt jelöli ki az új képviselőt. A választójogi törvény (1989. évi XXXIV. tv.) 46. § (5) bekezdése szerint az a listákon eredetileg is szereplő jelölt léphet a megüresedett helyre, akit a párt 30 napon belül megnevez, bejelent – a lista sorrendisége nem köti, szabadon rendelkezhet a jelöltekkel. Valószínű, hogy a politikai lojalitásnak a ciklus közben a kiválasztáskor legalább akkora jelentősége van, mint a lista eredeti összeállításakor.²⁷⁸

A képviselőcsoport *tagjainak jogai és kötelezettségei*, a frakciónyilvánzatokban megfogalmazott eltérésekkel, egyenlők.

A *frakciótagok fontosabb jogainak* listája – amely jogosultságok az országgyűlési képviselői jogállásukból következő jogokon felüliek, a frakció működésével kapcsolatban illetik meg őket – a következőképpen állítható össze: a) az Országgyűlésben, a bizottságokban és a képviselőcsoporton belül bármely tisztségre jelölnék, illetve megválasszák; b) a frakcióüléseken és a frakció azon szerve ülésén, amelynek tagja, szavazati joggal vesz részt; c) a kialakított munkamegosztás szerinti feladatainak ellátásához szakmai és adminisztratív segítséget kapjon, igénybe vegye a frakció munkacsoportjainak közreműködését, hivatali apparátusának segítségét, valamint a frakció rendelkezésére álló berendezéseket és felszereléseket; d) felvilágosítást kérjen a képviselőcsoport működésével kapcsolatban; e) a képviselői munkájával összefüggésben tájékoztatást kérjen a párt országos, területi és helyi szerveitől, illetőleg tisztviselőitől; f) javaslatot terjesszen elő a frakció tevékenységére, szervezeti, működési és személyi

²⁷⁶ Kukorelli (1992) p. 66.

²⁷⁷ Dezső Márta: i.m. p. 100-101.

²⁷⁸ Kukorelli (1992) p. 64.

kérdéseinek eldöntésére; g) felhatalmazás alapján képviselje a képviselőcsoportot. Nagy a különbség a pártelithez tartozó és ahhoz nem tartozó képviselők között, például a parlamenti tisztségek, bizottsági helyek elosztásában, a frakció rendelkezésére álló anyagi eszközökhöz való hozzájutásban, különösen a nagyobb frakciók esetében.²⁷⁹

A *frakciótagok kötelelességei* szintén a munkamegosztásból, a képviselt politikai program hatékonyabb érvényesítésének szükségességéből erednek. Ezek a következők:

1) *Az Országgyűlés, valamint a képviselőcsoport ülésein, bizottsági tagsága esetén a bizottsági üléseken való részvétel, parlamenti távollétének, illetve a parlamenti szavazástól való távolmaradásának előzetes engedélyeztetése.* Nyilván a kormánykoalíció szűkebb parlamenti többsége indokolhatja a kormánypártok frakciószabályzatainak szigorú előírását a részvételi kötelezettséggel kapcsolatban. A részvételi kötelezettség tekintetében a jog helyett inkább a pártfegyelem működését tapasztaljuk.²⁸⁰ A határozatképesség hiánya ritka, bár nagy visszhangot kiváltó eset, a képviselők részvételre buzdításának inkább politikai tartalmú oka van, mégpedig a szükséges szavazati arányok biztosítása.

2) *Az indítványok vitájában és a szavazásokon a frakcióülésen előzetesen kialakított állásfoglalásnak megfelelő részvétel, képviselői munkájában a képviselőcsoport döntéseinek érvényesítése.* Ez a kötelezettség a legélesebb helyzetekre ír elő magatartásszabályt: célja a szavazási fegyelem biztosítása. A frakciószabályzatok más-más megfogalmazással, de élnek ezzel a módszerrel, többé-kevésbé lehetővé téve a frakció álláspontjától való eltérést is. Az előzetes állásfoglalást a frakcióülés általában egyszerű többséggel alakítja ki. A közös állásponttól való eltérés engedélyezése, vagy a közös álláspont megfogalmazásának elmaradása, mint arra az európai parlamentarizmus története sok esetben példát szolgáltat, többnyire az ún. lelkiismereti kérdésekben fordul elő. A parlamenti szavazás titkossága hátrányos a frakciófegyelem fenntartására, így a nyílt szavazás főszabályá tétele a képviselők fegyelmezésének módja.²⁸¹

3) *A képviselőcsoport vagy az Elnökség által meghatározott esetekben a képviselői önálló indítvány, módosító javaslat, valamint interpelláció és kérdés benyújtása előtt az Elnökség hozzájárulásának kikérése.* Az MSZP (kormánypárti) frakciójának tagja a Hárszabály rendelkezései szerint önálló indítványt a képviselőcsoport támogató döntése esetén nyújthat be az Országgyűlés elnökénél. Amennyiben az interpelláció benyújtását a frakció nem támogatja, a képviselőnek joga van azt belső interpellációként a

²⁷⁹ Dezső-Kukorelli, 2000. p. 46.

²⁸⁰ Szente (1998) p. 192.

²⁸¹ vö. Szente (2006) p. 267.

képviselőcsoport következő ülésén feltenni. A belső interpellációra az illetékes miniszter, illetve politikai államtitkára válaszol. Amennyiben az interpelláló a választ nem fogadja el, a képviselőcsoport határoz. A frakció felkéri a szocialista párt által delegált minisztereket és politikai államtitkárokat, hogy a koalíciós képviselőcsoport belső interpellációi esetében hasonló módon járjanak el.

4) *a frakciószabályzatokban foglaltak betartása.*

A frakciótagokkal szemben az előírt kötelezettségek megsértése esetén fegyelmi eljárás indul. A kiszabható szankciók változatosak lehetnek, így például pénzbüntetés, funkcióból való visszahívás, illetve felmentés kezdeményezése, párttag képviselő esetében a megfelelő pártszervezetnél etikai eljárás kezdeményezése, felszólítás a képviselői mandátumról való lemondásra, a frakcióból történő kizárás. Általánosságban megállapítható, hogy a legsúlyosabb büntetések (különösen a frakcióból kizárás) kiszabása mindenütt a frakció teljes ülésének hatáskörébe tartozik. Általában minden frakció létrehozza ugyanakkor Etikai Bizottságát, amely szerv az „etikai” ügyeknek nevezett, általában a politikai fegyelem, lojalitás vitás kérdéseiben első fokon eljáró szerv. *Beyme* a képviselőkkel szemben a parlamentáris rendszerekben létező szankciók között a visszahívást (szabad demokráciákban nem jellemző), a frakción belüli marginalizálást, a bizottságból való visszahívást²⁸², a pártból való kizárást veszi számba. A renitens képviselői magatartás kontrollálható a gyakori név szerinti szavazással.²⁸³

b) *A frakció szervezete*

A képviselőcsoportok szervezeti felépítése nagy hasonlóságokat mutat. A személyegyedülként megjelenő jogi személyek szervezetrendszerére támaszkodva minden frakciónál megtalálhatjuk a következő testületeket és tisztviselőket: a képviselőcsoport teljes ülése; szűkebb körű vezetőség/elnökség; a frakcióvezető és helyettesei; speciális ügyek bizottságai, a munkamegosztásból eredő kisebb munkaszervezési egységek, kabinetek, csoportok, valamint a témafelelősök; a frakció hivatala (hivatali szervezete) és annak vezetője.

A teljes ülés (*frakcióülés*) a legfőbb döntést hozó fórum, mely a képviselőcsoport tagjainak összességéből áll. A frakcióülés hatáskörébe tartoznak a legfontosabb döntések,

²⁸² Ld. bővebben: Damgaard, Erik: *How Parties Control Committee Members*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus Verlag. p. 318-321.

²⁸³ *Beyme* (1999) p. 247-248.

így például a frakciószabályzat elfogadása, a politikai és szakmai tevékenysége irányvonalainak meghatározása, tagfelvétel és kizárás, a frakció tisztviselőinek és testületeinek megválasztása, visszahívása. Ezen túlmenően megvitatja a törvényjavaslatokat és szükség szerint más indítványokat, dönt a képviselőcsoport által képviselt közös álláspont kérdésében.

A *frakcióvezetői* tisztség jelentőségét a képviselőcsoport vezetésén túl igazán az adja meg, hogy az Alkotmány a már említett helyeken, továbbá a Házsabály is kiemeli a frakcióvezetőket a képviselők közül (pl. házbizottsági tagság, napirenden kívüli felszólalás, stb.). A frakcióvezetőt a képviselőcsoport tagjai közül választja. A frakció tekintetében annak vezetője képviseli a frakciót²⁸⁴, összehívja és vezeti a frakcióülést, előterjesztő, előkészítői, javaslattevői jogköröket gyakorol, indokolt esetben konkrét feladatot határoz meg egyes frakciótagok számára. A frakcióvezetőnek a helyettesítés adta előnyök miatt sok helyettese van, közöttük ezért szükséges bizonyos munkamegosztást kialakítani.

A frakcióvezetők tisztségüknél és tekintélyüknél fogva több eszközzel is rendelkeznek a frakciófegyelem fenntartására. Hasonló pozíció a brit parlamentben a *whip*. A whipek – kormány és ellenzéki oldalon több személy – tradicionálisan nem vesznek részt ugyan a plenáris és bizottsági vitákban, de mindig jelen vannak; tájékoztatják a képviselőket, hogy milyen álláspontot kell elfoglalniuk, esetleg megszervezik az eltérő véleményen levő képviselők találkozóját valamely vezető pártpolitikussal, hogy meggyőzzék őt.²⁸⁵

²⁸⁴ Az MDF frakcióvezetője 2004. szeptember elején 'élve frakcióvezetői jogkörével' kizárta a frakcióból öt párttársát. Az ezután összeülő frakcióülés – az öt elvileg kizárt képviselővel – pedig leváltotta a frakcióvezetőt. A párt válasza erre az volt, hogy az Országos Választmány megerősítette pozíciójában a 'leváltott' vezetőt. A párt és a frakcióvezető arra hivatkozott, hogy a frakció a párt programját köteles képviselni, és ezzel az a bizonyos öt képviselő (a Lakiteleki Munkacsoport) szembefordult. Az 'új' (lakiteleki) frakcióvezető azzal érvelt, hogy a párt választmánya nem hozhat ilyen döntést, mivel az, hogy ki a frakció vezetője, kizárólag a parlamentben eldönthető kérdés. Az Országgyűlés Ügyrendi Bizottsága 2004. szeptember 6-án – hivatkozva a 2001. évi kisgazdapárttal kapcsolatos precedensre – úgy foglalt állást, hogy mivel a házelnök tartalmilag nem vizsgálhatja a frakcióvezető bejelentését [„A képviselőcsoport hatáskörébe tartozó döntésekről a képviselőcsoport vezetőjének bejelentése az irányadó. Az Országgyűlés elnöke csak azt vizsgálhatja, hogy a bejelentés megfelel-e a Házsabályban előírt követelményeknek (vagyis a képviselőcsoport vezetőjétől, írásban érkezett-e), egyébként a bejelentést nem vizsgálhatja felül.”], ezért a képviselőcsoport régi vezetőjét tekinti hivatalban lévőnek, az öt kizárt képviselőt – akik bírósághoz kívántak fordulni – pedig függetlennek. (Ha az ügyrendi bizottság a frakcióvezető bejelentését érdemben vizsgálná, az azt jelentené, hogy a frakciószabályzatok megítélése is immár elmozdulna a politikai norma kategóriájából.)

²⁸⁵ Bánki Miklós: *A plenáris ülés a brit parlamentben*. In: *A plenáris ülés. (2. rész)* Szerk.: Soltész István. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda. p. 221.

Fontos megemlíteni a képviselőcsoportok professzionális tevékenységét segítő, mind kormány, mind ellenzéki oldalon a *munkamegosztásból* eredő kisebb munkaszervezési egységeket és tisztségeket.

A szakterületenként vagy a parlamenti bizottsági felosztás szerint létrejövő *munkacsoport* a feladat- és hatáskörében megtárgyalja a benyújtás előtt álló a törvényjavaslatokat és más önálló indítványokat, módosító (kapcsolódó módosító) javaslatokat, a frakció tagja által benyújtásra előkészített törvényjavaslatot, országgyűlési határozati javaslatot, interpellációt, kérdést és azonnali kérdést, stb. A munkacsoport szakmai döntésével ellentétes vagy attól eltérő álláspontot a frakciótag csak akkor képviselhet, ha a munkacsoport döntését a képviselőcsoport felülvizsgálja és megváltoztatja.

A *témafelelősök* a törvényalkotási folyamatban kapnak különös szerepet. Az Országgyűlésnek benyújtott, átfogó jogalkotási feladatokkal, politikai szempontból kiemelkedő törvényjavaslatokkal, országgyűlési határozati javaslatokkal, illetve a frakció tagjai által kezdeményezett előterjesztésekkel kapcsolatos frakciómunkát (hozzászólások, módosító, kapcsolódó módosító indítványok benyújtása, szavazások) koordinálják. A témafelelős önálló felelősséggel gondozza a reá szignált törvényjavaslatot, annak elfogadásáig. A témafelelős kialakítja álláspontját a törvényjavaslatról, a munkacsoportot és/vagy kabinetet, a kabinetvezető pedig a frakcióvezetőt és/vagy elnökséget folyamatosan tájékoztatja a törvényalkotási folyamat helyzetéről. A másik (kormányzati/ellenzéki) oldalhoz köthető előterjesztések esetében a témafelelős javaslatai elkészítéséhez köteles az illetékes frakciókabinet, munkacsoport döntését kikérni jelentősebb súlyú stratégiai, politikai kérdésekben. Indokolt esetben a kabinet kérheti az elnökség, az elnökség pedig a képviselőcsoport állásfoglalását a módosító javaslatok támogatottságáról. A témafelelős a plenáris ülésen szavazásra bocsátott módosító javaslatok támogatottságáról a képviselőcsoport tagjai részére *szavazási forгатókönyvet (sillabusz)* készít.

Az elnökség felkérhet egy-egy képviselőt interpellációk és kérdések elmondására. A képviselő köteles részt venni azon az ülésnapon, amikor az interpelláció elhangzása várható. A frakcióelnökség ellentétes döntéséig a miniszteri választ az ellenzéki képviselő általában nem fogadhatja el. Ugyancsak jellemző, hogy szükséges az elnökség előzetes állásfoglalása a rendkívüli ülés összehívását, vizsgálóbizottság létrehozását és a politikai vitanapot kezdeményező javaslatok aláírással való támogatásához. Hasonló fegyelmet tapasztalunk a napirend előtti és utáni felszólalás, valamint az azonnali kérdés elmondását illetően is.

4. A koalíciós megállapodások

Grube felhívja a figyelmet arra, hogy míg a kétpártrendszerben a választási eredményekből a választók akarata, hogy kit kívántak kormányzati szerephez juttatni, könnyen kiolvasható – addig a többpártrendszerekben a koalíciós alkuk folyamatában már csak a parlamenti pártok kormányzásba vonásának lehetőségéről beszélhetünk, a kormányzati és ellenzéki szerepek a választásokat követő egyezkedés eredményeképpen alakulnak ki.²⁸⁶

A kormánypárti koalíciók létrehozásának oka, hogy a parlamenti többséget egyetlen párt nem képes megszerezni, a kormányalakításhoz és a kormányprogram megvalósításához szükséges többség úgy biztosítható, ha koalíciót alkot két vagy több párt. Az 50%+1 fős többség azonban csak papíron működik, hiszen a pártok nem lehetnek biztosak képviselőik fegyelmezettségét, hűségét illetően – és a képviselői mandátum különböző megszűnési módjaira is gondolhatunk. A működő többség kialakítása a cél, amellyel a koalíció biztosan kormányozhat, továbbá a legnagyobb kormánypárt sincs kiszolgáltatva partnerei szeszélyének. A koalícióalkotás további szempontja a hosszú távú gondolkodás, hogy elvtelen koalícióba a következő választásokon való sikeres szereplés miatt nem szabad belépni, illetve a koalíciós partner feletti erőfölényt a bizalom megőrzése érdekében nem szabad gátlástalanul kihasználni.²⁸⁷

Magyarországon a rendszerváltás óta egypárti kormány még nem alakult. Az 1994-es koalíció fős többségű koalíció, míg a többi ún. egyéb többségi koalíció volt. Kisebbségi kormányzásra csak úgy került sor, hogy a ciklus közepén a kormánypárti többség frakciószakadások révén elolvadt.²⁸⁸

A koalíciós szerződések az általános választásokat követő, és az országgyűlés alakuló ülését megelőző politikai tárgyalások eredményeképpen születnek, az azonban a kampányidőszak során már világossá válik, hogy az egyes pártok mely pártokkal tudnák elképzelni a koalíciós kormányzást. A koalíciós szerződés megszövegezése igényli igazából az alkufolyamatot, egyrészt a programok összeegyeztetése, másrészt a hivatalok

²⁸⁶ Grube: i.m. p. 5-7.

²⁸⁷ A koalíciós elméletek további szempontjaira is: Enyedi-Körösi: i.m. p. 187-204.

²⁸⁸ Vö.: koalíciótipusok: Enyedi-Körösi: i.m. p. 189-190.

elosztása végett. A koalíció megalakításának konkrét politikai tartalma, körülményei és feltételei nem tartoznak dolgozatom tárgyához.²⁸⁹

A koalíciós megállapodások létrehozásában, a tárgyalások lefolytatásában a pártok vezető politikusai vesznek részt (a gyakorlatban a pártelnökök írják alá), azonban érvényességéhez szükséges a párt valamelyik magas szintű testületének jóváhagyása. Ezek a megállapodások még inkább politikai jellegű dokumentumok, mint a frakciószabályzatok, erre utal széles(ebb) körű nyilvánosságuk, valamint a szövegezésben gyakran előforduló célzások a választások politikai jellegű értékelésére, valamint a kormányzati munka politikai célkitűzéseire.

A koalíciós szerződések, amelyeket az Alkotmánybíróság a fentebb idézett határozatában a kormánytagság kritériumának tekintett, a következő tárgyköröket szabályozzák: az együttműködés alapelvei, a koalíció működése a kormányzati munkában, a koalíció működése a parlamenti munkában, az egyeztetés intézményesített fórumai, egyéb személyi kérdések. A koalíciós megállapodások néha terjedelmes mellékletei általában a kormánytagok, politikai államtitkárok és egyéb pozíciók pártok szerinti megoszlását tartalmazzák, a 2002. évi MSZP-SZDSZ megállapodás a kormányprogramot is magában foglalta.

Az együttműködés alapelvei. A koalíciót kötő pártok célja a megállapodással, hogy közösen alakítsanak kormányt, továbbá azt a parlamenti ciklus alatt közösen működtessék és támogassák. A közös kormányzás a közös döntéshozatalban, a döntések közös képviselőjében és végrehajtásában, valamint a kormányzásért való közös felelősség vállalásában fejeződik ki (1994), a kormányprogram alapján a miniszterelnök által megadott politikai irányelveket követi, továbbá a célkitűzést, hogy az együttműködés további lehetséges területeit és formáit is keresik a felek (1998).

A kormányzati munka. Az együttműködő felek törekednek arra, hogy a koalícióban részt vevő pártok, illetve az általuk a kormányzati munkára jelölt személyek a közös kormányzásért viselt egyetemleges felelősségen belül a kormányzati munkamegosztásban önállóan, elhatárolható részfelelősséggel vegyenek részt. Állandó és nagyon fontos eleme a megállapodásoknak a politikai alkuk eredményeként létrejövő hivatal-elosztás, tételesen megjelölve, melyik párt milyen minisztert, államtitkárt delegál a kormányzati munkába. A

²⁸⁹ A koalíciós szerződések szövege megtalálható Magyarország adott évről szóló politikai évkönyveiben.

miniszterek és államtitkárok felmentését, felmentésére vonatkozó előterjesztések megtételének politikailag kényes rendjét²⁹⁰ is szabályozzák a megállapodások.

A parlamenti munka. A koalíció működésének másik érzékeny területe a parlamenti munka, ahol az egyes előterjesztések támogatottsága, illetve a közös szavazás biztosítása érdemel kiemelt figyelmet. A koalíciós szerződések a frakcióvezetőket helyezik előtérbe mind az egyeztetésnél és megállapodásoknál, mind a frakciófegyelem biztosításánál. A koalíciós együttműködés érvényesülésének alapvető eleme, hogy a frakciók együtt szavaznak. Elvileg egyik koalíciós frakció sem támogat például olyan javaslatot, amellyel a másik frakció nem ért egyet. A „nagyjelentőségű” parlamenti ügyek, mint a költségvetés, minősített többséget igénylő döntések, külön konzultációkat igényelnek a frakciók támafelelősei, illetve a kormány illetékes miniszterei, államtitkárai között.

A képviselőcsoportok tájékoztatják egymást a frakciótagok által benyújtani tervezett önálló indítványokról és napirend előtti felszólalásokról, a tervezett azonnali kérdések, interpellációk és írásbeli kérdések szövegéről. A képviselőcsoportok kötelezettséget vállalnak, hogy ezeket az indítványokat, interpellációkat a kormányprogram megvalósulása érdekében nyújtják be. A frakciók kötelezettséget vállalnak arra is, hogy az aláíró képviselőcsoporthoz tartozó képviselőt csak akkor vesznek fel tagjaik sorába, ha ahhoz a képviselő eredeti frakciója hozzájárult. A frakciók közös erővel biztosítják a határozatképességet és a kormánytöbbséget úgy a plenáris, mint a bizottsági szinten egyaránt.

Az egyeztetés intézményesített fórumai. Az 1998-as koalíciós szerződő felek az egyeztetés legfontosabb intézményének a kormányt tartották, szükség esetén az együttműködő felek képviselői a megfelelőnek tartott szinten egyeztethettek. A miniszterelnök a partner pártok elnökeivel szükség, illetve megegyezés szerinti módon a kormány ülésein kívül is konzultációt folytatott. Az 1994-es koalíciós szerződés létrehozta a Koalíciós Egyeztető Tanácsot. Tagjai a miniszterelnök, az ő koalíciós helyettese, a koalíciós pártok elnökei, frakcióvezetői, továbbá egy-egy delegált politikusuk. A Tanács feladata a megállapodás által egyébként szabályozott módon nem rendezhető egyeztetés, a konfliktusok megelőzése, az esetleges vitás kérdések tisztázása volt.

Személyi kérdések. A koalíciós megállapodások a kormánytagok és politikai államtitkárok pártok szerinti megoszlása mellett további személyi kérdésekkel is foglalkoznak. A következő, pártok közötti megállapodással érintett személyi kérdések

²⁹⁰ Vö.: Medgyessy Péter miniszterelnök lemondása előtt, 2004 nyarán a koalíciós partner érdekeit sértő módon kívánta kormányát átalakítani.

fordulnak elő: az Országgyűlés tisztviselői (1994), a parlamenti bizottságok létszáma, összetétele (1994), a Köztársasági elnök illetve a miniszterelnök kinevezési és felmentési jogkörébe tartozó, tételesen felsorolt tisztségek, az Országgyűlés által hozott személyi döntések (közjogi méltóságok), a titkosszolgálatok kiemelt vezetőinek megjelölt köre (1994), közös köztársasági elnök-jelölt (1998).

5. Összegző megállapítások

A parlamenti képviselőcsoportok működését, a képviselők magatartását szabályozó politikai normák bemutatása során a tárgykörökből adódó tagolás mellett az elemzés elején felvetett közjogi problémák szolgálhattak egy másik keresztmetszettel.

A képviselői szabad mandátum ütközése a párt- és frakciófegyelemmel annak következménye, hogy a parlamentben a frakciók a társadalom politikai tagoltságának megjelenítői, továbbá, hogy a közjog, a parlamenti jog nemcsak elismeri, hanem előnyben is részesíti a pártelvű politizálást. Így a pártok, amelyek a választási kampány (anyagi és más) terheinek zömét viselik, joggal várják el, hogy a színeikben mandátumhoz jutott képviselő lojális legyen ahhoz a szervezethez, amely lehetővé tette számára a legmagasabb szintű „politizálást”. A képviselőt többes kötődés befolyásolja. Közjogi kötődése mindössze a választókkal szemben áll fenn, visszahívása ugyan nem lehetséges, de a következő választáson „ítéletet” mondanak munkájáról. Morális kötődése ebből adódóan mindössze saját lelkiismeretéhez köti. Ezeket a kötődéseket feszíti más irányból az egzisztenciális kötődés: képviselői életét pártjának köszönheti, csak frakciótagként jogosult a legszélesebb körű juttatásokra és támogatásra; feszíti továbbá a politikai kötődés: támogatójának álláspontját köteles képviselni, annak sikere érdekében kell dolgoznia; és mint párttagot, köti a párt szervezeti fegyelme is, hiszen a szervezet részeként működik, ezt vállalta belépésekor.

A frakciószabályzatok a képviselői kötelezettségek bővített katalógusaként is felfoghatóak. A Hárszabály rendelkezésein túl további köteleességek fogalmazódnak meg. A részvételi kötelezettség például a Hárszabályban a határozat- és működőképesség miatt szerepel, a frakciószabályzatokban pedig a megfelelő arányú szavazati arány biztosítékául. Továbbá az interpellációra adott válasz elfogadásának közjogi szabályokkal nem magyarázható tilalma az ellenzéki szerep kiteljesítését jelenti, a parlamenti ellenőrzés egyik eszközének segítségével: a válaszadásra kényszerítés, a válasz feletti szavazás a

bizalom rendszeres tesztjeként működik. A koalíciós partner támogatása nem egyszerűen a kormány stabilitását szolgálja, hanem az összeegyeztethető programmal versengő pártok közös célkitűzéseinek megvalósítását.

A frakciófegyelem szabályai a képviselők – ugyan politikai célzatú, de – önálló kötelezettségvállalásán alapuló normák a parlamenti jogban. A képviselői szabad mandátum így csak önkorlátozás alá esik, de közjogilag nem sérül. Az alapvetés a szabad mandátum elvére épülő szabályozásból indul ki. A szabad mandátum arra mutat rá, hogy alkotmányjogilag a frakciók jogát nem a pártok és a pártjog alapján kell megközelíteni, hanem a képviselők jogállásából kiindulva, hiszen a képviselőcsoportok létrehozása a mandátum szabad gyakorlásának eleme.²⁹¹

A korábban már említett javaslat, miszerint a parlamenti jognak a frakcióközpontú szabályozás koncepciója felé kell elmozdulnia, több problémát is megoldana. A gyakorlat már most is így működik: a képviselők önálló képviselői jogaikkal legtöbbször csak a frakció(vezetés) egyetértésével élnek. Másrészt pedig, mint arra *Beyme* rámutatott (ld. fentebb), a frakciók számára intézményesített előjogok az ellenzékiek számára előnyök elsősorban.

²⁹¹ Haberland: i.m. p. 67-68.

HARMADIK RÉSZ:

Ellenzéki jogok a parlamenti jogban

A parlamenti jogban elismert és intézményesített ellenzéki jogokat a következő csoportosításban tárgyalom.

I) A parlament működésével kapcsolatos ellenzéki jogok;

II) az ellenzék direkt politikai funkcióit támogató jogok;

III) ellenzéki jogok a törvényalkotási eljárásban;

IV) ellenzéki jogok a parlamenti ellenőrzés területén.

A csoportok képzését az ellenzék fő működési területei indokolják. Az első két csoport mindazonáltal a parlamentek működésére általában vonatkozik, ez pedig a parlamenti munka már említett sajátosságaival indokolható. A harmadik és negyedik csoport a parlament két fő funkciója alapján került kialakításra, ezeknek a funkcióknak és hatásköröknek az ellátásában különös szerepet játszik az ellenzék, a házszabályok megalkotásakor is kiemelt figyelmet kap ez a két terület.

Az ellenzéki funkciók ellátásának eszközeit elsősorban az alkotmányi és házszabályi rendelkezések összehasonlító elemzése alapján tárgyalom. Mindazonáltal látni kell, hogy a parlamenti politikai szereplők „leleményessége”, bizonyos szituációk megannyi gyakorlati problémát termeltek ki. Ezek ismertetése nemcsak a szabályozás hiányosságaira vagy hibáira mutathat rá, hanem a jogintézmények lényegét, belső logikáját is segítenek felismerni. A házszabályok „élő jogként” való vizsgálata tekinthető tehát a megfelelő szemléletmódnak, nem feledve, hogy az említett leleményesség a jövőben a jogi normák nyelvtani, logikai vagy rendszertani értelmezésen alapuló mégoly alapos elemzése által korábban nehezen elgondolható hiányosságokat hozhat a felszínre. Ennek oka a házszabályok keret-jellegéből következik: a parlamenti munka minden mozzanatát részletesen szabályozó házszabály nem csak elképzelhetetlen, hanem a törvényhozó testület rugalmas kereteket megkívánó sajátosságai, a nehezen kalkulálható jövőbeni konstellációk lehetősége miatt nem is kívánatos.

I. A parlament működésével kapcsolatos ellenzéki jogok

1. Az alakuló ülések szervezeti döntései

a) *Az alakuló ülés jelentősége. A szervezeti döntések elvei.*

A parlamentek alakuló ülésén jónéhány, az ellenzéki jogokat érintő, azokat a ciklus egészére meghatározó döntés születik. A legfontosabb esemény az aktuális parlamenti többség nyilvánvalóvá válása, ami többnyire a kormány megalakítása és a kormányprogram elfogadása során történik meg, hiszen alkotmányosan ez az aktus jelöli ki a kormánypártok és az ellenzék között a határvonalat. A miniszterelnök megválasztásához szükséges abszolút többség a választások végkimenetelén alapuló (szükség esetén megkötött) politikai szövetségek eredménye, ahol tisztázódik, mely pártok lépnek koalícióra, és vállalják a kormányzati felelősséget. A pártok ilyenén besorolása ugyan a kormányfőválasztás előtt világossá válik, jogi aktus azonban ekkor teszi nyilvánvalóvá a politikai szerepeket. Ezek a politikai szerepek pedig alapvetően befolyásolják a parlamentnek a még nyitott és az alakuló ülésen kialakítandó szervezeti kérdéseit.

Mielőtt részleteiben vizsgálnánk ezeket a szervezeti döntéseket, szükséges röviden kitérni a skandináv államok gyakorlatára jellemző ún. *negatív parlamentarizmus* modelljére. Ezekben a kormányzati rendszerekben a kormány megalakítása nem igényli a parlament általi megválasztást, hivatalba lépéséhez nincs szükség investitúra- vagy beiktatási szavazásra. Itt ugyanis a kormány összetételét a parlament vagy valamely kamarájának aktuális többsége úgyis elfogadja, és így addig marad hivatalban, amíg ez a helyzet fennáll. Elegendő tehát, hogy vele szemben ne alakuljon ki egy másik többség – az alakuló ülés formális szavazási eljárása hiányában is a többségi bizalom megléte elengedhetetlen a kormányzáshoz, ezáltal pedig a kormányalakítási szavazási aktus nélkül is világos a kormány és ellenzéki közötti határvonal.²⁹² Sőt, a komparatív vizsgálat megállapítása szerint: „Kevés ország alakuló ülésére jellemző a kormányalakítás funkciója. A legtöbb országban, hasonlóan a magyar szabályozáshoz, csak a szokásjognak köszönhető, hogy az államfő az alakuló ülésen jelenti be az általa kormányfőnek jelölt személy nevét.”²⁹³

²⁹² Szente (2006). p. 599-600.

²⁹³ ld.: *Parlamentek Európában*. p. 50.

Gyakorlatilag nincs szükség investitúra-szavazásra például Norvégiában, Dániában, Finnországban, Franciaországban, Ausztriában, Portugáliában, Nagy-Britanniában, Izlandon, valamint Luxemburgban és Hollandiában. Azon országokban, ahol szükséges, valahol abszolút többséggel szavaznak, mint Németországban vagy Spanyolországban, egyszerű többség elegendő azonban például Belgiumban, Olaszországban vagy Írországban.²⁹⁴

Az alakuló ülés szervezeti kérdései között kiemelkedő helyet foglal el a képviselőcsoportok megalakulásának bejelentése. Nyitott, közjogilag nem szabályozott kérdés a tisztségviselők megválasztása: konkrétan az Országgyűlés elnökének megválasztása, alelnökeinek és jegyzőinek száma. Ezek többnyire pártok közötti egyezkedések eredményeképpen tisztázódnak, hasonlóképpen nem súrlódásmentes politikai tárgyalások szólnak a bizottsági rendszerről és annak összetételéről.²⁹⁵

Parlamentáris rendszerekben a korlátozott számú tisztségeket/pozíciókat, sőt az egyéb jogokhoz való hozzáférést is (ld. pl. beszédjog²⁹⁶), a következő elvek szerint osztják el.

Az erőssorrend elve. A pártok-frakciók erőssorrendje meghatározó a magyar házelnök megválasztásának szokásjogi szabályánál, amennyiben a legnagyobb (és egyben kormánypárti) frakció jelöltje tölti be a funkciót; az angol parlamentben a legnagyobb ellenzéki párt vezetője tekinthető az ellenzék vezérének. Továbbá, az időkeretben való tárgyalás esetén a magyar házszabály szerint a szó megadásának sorrendje a frakciók nagyságához kötődik (ld. később, a beszédjog szabályainál).

Az arányosság elve. A pártok képviseleti aránya a legelterjedtebben alkalmazott szempont.²⁹⁷ Ezt látjuk például általában az állandó bizottsági tagságnál, illetve a német Bundestag házszabályának 12. cikke alapelveként is rögzíti: „Az Ältestenrat és a bizottságok összetételének, úgyszintén különböző bizottságok elnökei kinevezésének arányban kell lennie a képviselőcsoportok nagyságával. Ugyanezen elvet kell alkalmazni a Bundestag általi választások során is.”

²⁹⁴ Winter, Lieven De: *The Role of the Parliament in Government Formation and Resignation*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus Verlag. p.134-135.

²⁹⁵ *Alkotmánytan I.* Szerk: Kukorelli István. Bp., 2002., Osiris. p. 309, 311. – Az áttekintést az alábbiakban nem az alakuló ülés gyakorlati „kronológiai” rendjében végzem el.

²⁹⁶ vö. német Bundestag házszabálya 28. § (1) bek.

²⁹⁷ Szente (1998) p. 139.

A paritás elve. A kormányoldal és az ellenzék egyenlő arányú képviselete bizonyos bizottságok esetében megvalósul, így ezt látjuk a magyar parlamentben 2002 után a mentelmi bizottságban. A Hárszabály 53. §-ában szabályozott időkeretben tárgyalás esetén a kormánypárti és ellenzéki képviselők számára azonos idő áll rendelkezésre.

Az egyenjogúság elve – A képviselők egyenjogúságát az alkotmányokon túl a jogállásukról szóló törvények is garantálják. A frakciók egyenjogúsága általában másodlagos elv az arányosság elterjedtsége miatt, de ezt látjuk a magyar parlamentben például a házbizottsági és az alkotmánybírákat jelölő bizottsági tagság (vagy 1998 előtt az Alkotmány-előkészítő Bizottság) esetében.

b) Frakciók megalakulása és működése

A képviselőcsoportokat a képviselők politikai alapon, munkájuk összehangolására, a hatékonyabb fellépés érdekében hozzák létre. A hárszabályok alapvetően a frakcióalakítás kritériumait szabályozzák. Előírhatnak egy abszolút létszámot vagy a képviselők bizonyos arányszámát, amely szükséges a megalakuláshoz. Ezekkel fentebb már foglalkoztam, itt arra szükséges felhívni a figyelmet, hogy a frakcióalakítás határszámainak magasan történő megállapítása nyilvánvalóan az ellenzéki fellépés erejét gyengíti. Egyes helyeken a bizonyos feltételeknek megfelelő párt bizonyos körülmények közötti²⁹⁸ parlamentbe jutása elegendő a képviselőinek a csoportalakításra, vagy azok csoportként való elismertetésére. A hárszabályok rendszerint ismernek és támogatnak a politikaitól eltérő alapon létrejövő, bár a frakciójogok teljességétől elzárt csoportokat is.²⁹⁹ Mindezen szabályok létjogosultságát a parlament működésének kiszámíthatósága is indokolja. A párt-erőviszonyok módosulása ugyanis következményekkel járhat: az arányosság elvére épülő testületekben bizonyosan, de akár a kormányzati többség is átalakulhat (meg is szűnhet) a képviselői mozgások révén.

A frakciók működésének jelentőségére is utaltam, a képviselők jogai és kötelezettségei ugyan egyenlők, mégis a frakcióhoz tartozás komoly előnyöket kínál. Az Alkotmánybíróság 1998-ban hozott döntése³⁰⁰ szerint a parlamenti küszöböt átlépő párt joga, hogy frakciót alakítson, így az ezt akadályozó, a képviselőcsoport alakításához egy

²⁹⁸ Legcizelláltabb a spanyol hárszabály: a 15 fős limit mellett, ha a párt azokban a kerületekben, ahol jelöltet állított, a szavazatok legalább 15%-át megszerezte, vagy ha országosan a szavazatok legalább 5%-át elérte, képviselői frakciót alakíthatnak.

²⁹⁹ *Parlamentek Európában.* p. 37-44.

³⁰⁰ 27/1998. (VI. 16.) AB hat.

bizonyos létszámot előíró házszabályi rendelkezés alkotmányellenes volt. Mindazonáltal lehetséges létszámkorlátot előírni – hatékonysági szempontok szerint –, ha a párt másképpen szerez mandátumot (egyéni kerületben vagy a választásokon nem indult új párt alakulásakor). Az Alkotmánybíróság szerint a képviselői jogegyenlőséget nem is annyira a frakciók létszámának meghatározásakor, mint inkább a frakciók jogosítványainak kialakítása során kell figyelembe venni. Alkotmányos követelmény ugyanis, hogy minden egyes képviselő közreműködését biztosítani kell az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekben és az ahhoz vezető akaratképzésben. A képviselőcsoportok indokolt jogait egyensúlyban kell megállapítani az egyes képviselőket megillető, a feladata ellátásához nélkülözhetetlen jogokkal és szervezeti feltételekkel.

Ennek többek között a bizottságokra vonatkozó szabályozásban van jelentősége, amit alább vizsgálok. Itt az ellenzéki jogok szempontjából fontos rögzíteni a frakciók egyenlőségének alkotmányos követelményét – amely bár nem abszolút, mégis az ellenzéki frakciók elismerését jelenti –, továbbá a képviselőcsoportokhoz nem tartozó képviselők jogosítványainak garanciáit, amelyek pedig egyes ellenzéki funkciók gyakorlását is segítik. Megjegyzendő azonban, hogy bizonyos intézmények esetében gondot okozhat, hogy a függetlenek nem képeznek képviselőcsoportot, őket elvileg külön-külön jogosítottak kellene tekinteni; lásd az „elsőként szólásra jelentkezett független képviselő” kategóriáját (pl. a vita lezárásánál, magyar Házszabály 59. § (3) bek.). Ez pedig a képviselői jogok egyenlőségének háttérbe szorulását jelenti a képviselőcsoportok preferálása miatt.³⁰¹

Az ellenzéki frakciók egyenlőségének alkotmányos alapjait is vizsgálnunk kell: az a parlamenti akaratképzésben való részvételüket garantálja, és egyben garanciát nyújt arra is, hogy a kisebbség egyszer többséggé váljon. A képviselőcsoportok egyenlőségét nem a pártok (esély)egyenlőségéből vezethetjük le – lévén a kapcsolatuk, amint azt fentebb láttuk, alkotmányosan nem írható le –, hanem sokkal inkább a képviselők egyenlőségéből. Mivel az egyenlőnek tekintett képviselők joga, hogy képviselőcsoportokat hozzanak létre, a képviselői jogok gyakorlása, amellyel a parlamenti politikai akaratképzési folyamat részeseivé válnak, a csoportokon keresztül is meg kell, hogy jelenjen. Az egyes képviselők az esélyegyenlőséghez való jogukat az összefogásuk, képviselőcsoport-alakításuk révén, a frakciók jogállására is átviszik. Mivel a frakciókat a politikai meggyőződés alapján hozzák létre, akár a parlamenti többséghez, akár a kisebbséghez tartoznak is, a nép választásokon

³⁰¹ *Kukorelli számomra is elfogadható álláspontja szerint a függetleneknek nincs alkotmányos joguk a frakciókkal azonos jogállású képviselői csoportosulás létrehozására sem (noha ez a megoldás nem ismeretlen Európában). Ld.: Kukorelli István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)*. In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég. p. 198.*

kifejezett akaratának mindössze egyik részét képviselik, tehát egyenlő jogállásuk biztosíthatja csak, hogy a törvényhozó testület a nép egészének képviselőjét megjelenítse.³⁰² Természetesen, mint látni fogjuk, abszolút egyenlőségről nem beszélhetünk, itt sokkal inkább a kormánypárti képviselők privilegizált jogállásának közjogi érvénytelenítéséről lehet szó.

c) A bizottsági rendszer kérdései. A Házbizottság.

Mivel a parlamenti munka jelentős részét a bizottságok vállalják fel, vizsgálódásunk nem korlátozódhat a plénum és a frakciók eljárásának, működésének vizsgálatára. A bizottságok komoly előkészítő, nemegyszer ügydöntő szerepe olyan, a többségi akarat-elhatározást megalapozó jelentőséggel bír a parlamenti döntéshozatalban, hogy az ellenzéki jogok bizottsági szintről való kiszorítása az ellenzéknek a döntéshozatalból kiszorulását eredményezné – megsértve az ellenzéki frakciók egyenlő kezelésének imént leírt követelményét.³⁰³ A kisebbségi álláspont beépítésének garanciáit tehát az akaratképzés ezen szintjén is meg kell jeleníteni, ennek pedig első lépése, hogy a bizottsági helyek kiosztásánál az ellenzék nem megkerülhető.

Továbbá felmerül az a kérdés, hogy ha az ellenzék bizottsági megjelenítése adott is, több ellenzéki képviselőcsoport léte esetén az egyik ellenzéki frakció kihagyása elfogadható-e. A német szövetségi alkotmánybíróság – *Haberland* szerint problémás módon – bizonyos nyomós okok fennállása (adott ügyben a titokvédelem) esetén kivételt engedett a frakciók egyenlő kezelésének elve alól. Ez a német szakirodalom kritikai álláspontja szerint sérti azt a követelményt, hogy a parlamentben mégoly kis arányban megjelenő választói csoportok véleményét is építsék be a politikai akaratképzési folyamatba. Ebből kiindulva, a bizottságok felállításánál fontos szempont, hogy olyan nagyságúak-létszámúak legyenek, hogy – megengedve az arányosításból fakadó szükségszerű számbeli torzítást – az összes frakció jelenlétét garantálni lehessen. Ugyan bizonyos kivétel alkotmányosan elképzelhető, hiszen a bizottság nagysága egy szinten túl akár már működőképességét veszélyezteti, és így a hatékonyság elvének sérelme már a parlamenti funkciók ellátásának sérelméhez vezet. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy – nem melleleg a parlamenti küszöbnek is köszönhetően – a plénum szélsőséges széttöredezettsége nem valós veszély. A nagyon kis létszámú képviselői csoportok számára minden bizottságban legalább egy helyet biztosítani szintén gyakorlati nehézségekbe

³⁰² Haberland: i.m. p. 69-71.

³⁰³ A német szakirodalom álláspontját ld.: Haberland: i.m. p. 71-77.

ütközik; itt az egyetlen garanciális követelmény az lehet, hogy a bizottságok összeállításánál *önkéntesen* ne mellőzzenek egyes mégoly népszerűtlen beállítottságú frakciókat.³⁰⁴ Svédországban például gesztusértékű, hogy a 15 fős bizottsági létszámot kétszer is megemelték, mert a Zöld Párt a helyek arányos leosztásához alkalmazott d'Hondt formula szerint másképp nem jutott volna bizottsági helyhez (jóllehet a Baloldali Párt hasonló igényeit esetenként figyelmen kívül hagyták).³⁰⁵

A kérdéskör a magyar *állandó bizottságok*³⁰⁶ kialakítása kapcsán jól illusztrálható: a Hárszabálynak a bizottságok megalakítására, a bizottsági megbízatások megszűnésére és a bizottsági tagokra vonatkozó 31-33. §-ait az Alkotmánybíróság 1998. szeptember 1-i hatállyal megsemmisítette.³⁰⁷ Ezek a hárszabályi rendelkezések – frakció-központú logika mentén – rendezték, hogy az állandó bizottságok számára, elnevezésére, feladatkörére, tagjainak számára, elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására a képviselőcsoportok vezetői ajánlásának megfelelően a Hársbizottság terjeszthetett elő javaslatot. Továbbá az állandó bizottság munkájában bizottsági tagként minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehetett részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszamarányának megfelel. A képviselőcsoportok vezetői ettől eltérően is megállapodhattak. Az állandó bizottságokban bizottságonként a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kellett kapnia.³⁰⁸ Az Országgyűlés úgy is határozhatott, hogy valamely bizottságba mind a kormánypárti képviselőcsoport(ok), mind az ellenzéki képviselőcsoport(ok) együttesen ugyanannyi képviselőt jelöljenek (paritásos bizottság).

Ezeket a szabályokat az Alkotmánybíróság a képviselőcsoportokhoz nem tartozó képviselőknek a bizottsági munkából való kirekesztése miatt találta alkotmányellenesnek. Az érvelése szerint a parlament érdemi munkájának egyre nagyobb része a bizottságokban zajlik, a képviselet nem korlátozható a plenáris ülésen való munkára. A bizottságok összetételének a határozat szerint nem a frakciók arányait, hanem az Országgyűlés egészének összetételét kell megfelelően tükröznie. Legalább egy országgyűlési bizottság

³⁰⁴ Haberland: i.m. p. 73-75., 77. – megjegyzendő, hogy az adott ügy egy vizsgálóbizottság kapcsán merült fel, ahonnan a Zöldek frakcióját mellőzték.

³⁰⁵ Mattson, Ingvar – Strøm, Kaare: *Parliamentary Committees*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus Verlag. p. 269.

³⁰⁶ A vizsgálóbizottságokra később térek ki.

³⁰⁷ 27/1998. (VI. 16.) AB. hat.

³⁰⁸ Az Országgyűlés 1994. június 28-ai alakuló ülésének előkészítéséről szóló megállapodás szerint minden frakció valamennyi bizottságban legalább egy, a jelentősebb bizottságokban legalább két hely betöltésére tehetett javaslatot. – ld. Kukorelli: *A kormány és ellenzéke*. p. 149.

munkájában való részvétel lehetőségét tehát minden képviselő számára lehetővé kell tenni, míg a Házsabály szerint a nem-frakciótagok bizottsági tagságáról tehát a képviselőcsoportok ajánlása döntött; bizottsági részvételüket elvileg sem garantálta semmi. Az Alkotmánybíróság ezen garanciák hiánya miatt az Országgyűlés alkotmányos mulasztását mondta ki, és kötelezte, hogy a garanciális szabályokat 1998. szeptember 1-jéig alkossa meg – ami egyébként mindmáig nem történt meg.

A határozat következménye egy érdekes helyzet. Az állandó bizottságok összetételét illetően nincsenek szabályok még az ellenzéki frakciók jelenlétének garantálására sem, ez pedig legalább annyira alkotmányellenes szituáció, mint a nem-frakciótag képviselők mellözése. A kitűzött határidő óta évek teltek el, azóta a megsemmisített házsabályi rendelkezéseket a Házbizottság által H/82. számon benyújtott, Házsabálytól való eltérésre vonatkozó javaslat helyettesíti, amelyet az Országgyűlés 1998. szeptember 8-i ülésén fogadott el. Eszerint ha az országgyűlési határozati javaslat bármely bizottság elnökének, alelnökének vagy tagjainak személyére vonatkozik, az Országgyűlés úgy térjen el a Házsabálytól, hogy az Országgyűlés elnöke által – a képviselőcsoportok vezetői ajánlásának megfelelően – benyújtott határozati javaslatról a soron következő ülésén vita nélkül határozzon.³⁰⁹ A kialakult és „életképes” gyakorlat tehát maradt a korábbi elvnel, annyival, hogy immár semmiféle garanciális előírás nem létezik, hacsak a „képviseletcsoportok vezetői ajánlásának megfelelő” kitétel a konszenzusos döntést nem követeli meg. A gyakorlatban a helyzet úgy alakult, hogy a kormánytöbbség a bizottsági szinten is megjelenik, illetve az alakuló ülés vitáinak sajátos fejezetét jelenti a bizottsági helyek és tisztségek leosztása.

A számok tükrében látható, hogy az elosztási viták eredményeképpen a kormánytöbbség az állandó bizottságokban szinte mindig biztosított volt (tehát 1994-98 között a kétharmados arány is), az így megnyilvánuló arányossági elvet viszont megtörte kivételként néhány sajátos bizottság, így 2002 után a mentelmi bizottság, vagy 1998 előtt az alkotmány-előkészítő bizottság. A bizottsági helyek alacsony száma miatt a parlamenti arányokat pontosan leképezni nem lehet, a testületek összetétele általában a kormánypártok javára³¹⁰ torzított, pl. az MSZP-nek 2002 után több bizottságban egymagában adott az 50%-os arány. A bizottságok elnöke érdemi befolyást gyakorolhat a testület működésére,

³⁰⁹ Az Országgyűlés ezt a gyakorlatot addig alkalmazza, amíg az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI. 16.) AB határozatából adódó Házsabály-módosításra sor nem kerül. – *Az Országgyűlés Házsabálya*. Szerk.: Háziné dr. Varga Mária. Bp., 2004., Országgyűlés Hivatala. (a továbbiakban: *Házsabály 2004.*) p. 253.

³¹⁰ A sajátos politikai helyzet magyarázza, hogy a II. világháború után a Nemzetgyűlés bizottságaiban a kisgazdapárt a bizottsági helyekből *legfeljebb* 50% mínusz 1 hellyel részesült. Ld.: *A magyar parlament 1944-1949*. Szerk.: Hubai László – Tombor László. Bp., 1991., Gulliver Lap- és Könyvkiadó. p. 261.

ezért annak betöltése jelentőséggel bír. Az állandó bizottságok elnökei általában kormánypártiak, szokásjogon alapulhat néhány bizottság ellenzéki elnöksége: így a költségvetési bizottságé, illetve az 1995. évi CXXV. törvény (a nemzetbiztonsági szolgálatokról) 14. § (1) bekezdésén a nemzetbiztonsági bizottságé. 1998 előtt az állandó bizottságokban csak elvétve találhattunk független képviselőt, 1998-2002 között a bizottságok közel felében nem volt független képviselő, 2002-2006 között pedig 25 bizottságból 10-ben nincs független, illetve az MDF frakció szakadás után a frakció alacsony létszáma miatt néhány bizottságból hiányzott képviselőjük. A gyakorlatban tehát a független képviselők (néhány esetben az ellenzék) hátránya a bizottsági helyek leosztásában megállapítható.³¹¹

Az Alkotmánybíróság érveléséből kiindulva érdekes lehet a külföldi kitekintés: a bizottsági tagság tekintetében milyen megoldások léteznek, figyelembe veszik-e a pártarányokat, a független képviselőket.

Azt kell látnunk, hogy a házszabályok általában a frakciók erőrendjét alkalmazzák, az arányosság elve alapján lehetőséget adva kormánypárti többség bizottsági szinten való megjelenítésére. A lengyel házszabály 8. cikke ugyan több típusú csoportosulást is elismer, a frakciók (klubok) és csoportok számára lehetővé teszi a képviseletet a házbizottságban, más – nem politikai alapon létrejött – csoportosulásoknak azonban nem. A német Bundestag házszabályának említett 12. szakasza kifejezetten elrendeli a képviselőcsoportok képviseleti arányának leképezését nemcsak a bizottsági helyekben, hanem a bizottsági elnöki tiszteknél is. A függetleneket (a frakcióalakítás feltételeit teljesíteni nem tudó képviselők csoportosulást alkothatnak, 10. cikk (4) bek.) az alsóház elnöke tanácsadó bizottsági tagnak nevezheti ki. A horvát, litván, olasz és spanyol házszabály szerint a függetlenek egy önálló, vegyes frakciót alkotnak.³¹² Ezzel a megoldással ugyan be lehet őket vonni a parlamenti előjogok, pozíciók leosztásába, azonban szerepük, különösen a frakció intézményéhez általában hozzárendelt egységes fellépés, egységes politikai irányvonal hiánya révén nehezen megfogható. A francia Nemzetgyűlés házszabályának 37. szakasza szintén a frakciók erőviszonyait veszi alapul, a rögzített létszámú állandó bizottságokba az így megtörtént leosztást követően üresen maradt helyekre a 37. § (3) bekezdése szerint függetleneket kell választani. A jelöltek közül – megegyezés hiányában – az idősebbeket kell előnyben részesíteni. Ezen érdekes

³¹¹ Forrás: az Országgyűlés honlapja, www.mkogy.hu

³¹² *Parlamentek Európában.* p. 43., p. 108.

preferencián túlmenően látható, hogy a függetlenek bizottsági helye messze nem garantált, az a frakciók helyhez juttatását követően esetlegesen fennmaradó helyek függvénye.

Meg kell állapítanunk, hogy a függetlenek helyzete a pártelvűségre épülő³¹³ szervezetrendszerben korántsem problémamentes, megítélésük nyilvánvalóan a kormány-ellenzék dichotómián kívüliségük miatt nehéz. Bár a képviselői jogok egyenlősége miatt általában kísérletet tesznek a függetlenek bizottságokba való bevonására, az mindenütt éppen a jogegyenlőség háttérbe szorításával történik csak meg. Még a mégoly szigorúnak tűnő magyar alkotmánybírósi elv (miszerint minden független képviselő legalább egy bizottsági helyre jogosult) is kvázi csoportként kezeli a frakciókhoz nem tartozókat, korlátozván a képviselő szabad belátását, hogy esetleg több bizottságban is szerepet vállaljon (sarkítottan megvilágítva: miért csak egy bizottsági helyet kap az Országgyűlés esetleg egyetlen független képviselője?³¹⁴)

Nem a Hárszabály 28. §-a, hanem a 12. § alapján alakul meg az Országgyűlés Hárszabotsága. Ennek összetételét a 24. § meghatározza, és kizárja belőle a nem-frakciótagokat: elnöke az Országgyűlés elnöke, tagjai az alelnökök és minden képviselőcsoport vezetője, és csak az utóbbiak rendelkeznek szavazati joggal. Ellenzéket preferáló szabály a konszenzusos döntés előírása, amelyet azonban jelentősen gyengít konszenzus hiányában a többségi elv megjelenése: ekkor bizonyos kérdésekben a (kormányparti) Házelnök, bizonyos kérdésekben az Országgyűlés dönthet (26. § (3) bek.).

A parlamentek működésének belső szervezeti-szervezési vonatkozásait felölelő feladatkörű (fő- vagy ház-) bizottságok három típusa különböztethető meg az európai megoldások alapján: (1) elnökség vagy prezídium, (2) tulajdonképpeni főbizottságok, (3) állandó bizottsági formában működő, de főbizottsági jogosítványokkal is rendelkező szervek. Ezek összeállításában szintén az arányosság elve uralkodó. Az elnökön, alelnökökön kívül a frakciók megjelenítését szolgálják a hárszabályok. Más szereplők tagsága esetleges, szavazati joguk általában nincs. A legárulkodóbb a dán hárszabály szövegezése, amely szerint a parlamentben jelen levő, de a főbizottságban egyetlen taggal sem képviselt pártok kijelölnek egy olyan képviselőt, aki a hárszabotság vitáiban részt

³¹³ A dualizmus-kori magyar parlamentben létrejövő szakszabotságokba már – a de jure nem létező – képviselőházi pártok jelölése alapján választottak tagokat. Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944)*. Bp., 1999., Korona. p. 88.

³¹⁴ Mint ahogyan az a 2006-ban megválasztott magyar Országgyűlésben, Gyenesei István esetében látható.

vehet, szavazati joga azonban nincs, és észrevételt sem tehet a bizottság által elkészített jelentésekben.³¹⁵

d) A parlament elnöksége

A magyar Hárszabály 10. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés elnökét, az alelnököket és a jegyzőket a frakcióvezetők indítványára, a korelnök javaslatára titkos szavazással választja az Országgyűlés. Noha – amennyiben törvény kivételt nem tesz – a tisztségekre bármelyik képviselő megválasztható, ebből garanciák hiányában és a gyakorlat szerint is kimaradnak a nem-frakciótagok. Az alelnöknek fontos, a Házelnököt helyettesítő szerepe van, a helyettesítési rendet az elnök határozza meg, az elnök tartós akadályoztatása esetén a legnagyobb taglétszámú képviselőcsoporthoz tartozó alelnök helyettesíti (20. § (1) – (2) bek.). A Hárszabály 21. § (2) bek. szerint az Országgyűlés ülésén egyidejűleg két jegyző teljesít szolgálatot, akik közül lehetőleg egy kormánypárthoz, egy ellenzéki párthoz tartozik. 1994-ben, a jelenlegi Hárszabály megalkotása előtt 3 alelnököt és 8 jegyzőt választottak, 1998-ban ez a szám 3 illetve 10, 2002-ben és 2006-ban 5 és 10.³¹⁶ Míg a Házelnök mindig a legerősebb kormánypárt képviselője, addig az alelnöki posztok a frakciók változó erőssorrendjétől is függtek. 1994-1998 között legalább egyszer mindegyik ellenzéki frakció (kivéve az MDNP) kapott alelnöki tisztséget, 1998-2002 között viszont a MIÉP nem kapott. 2002 után az 5 alelnökből 3 ellenzéki volt, míg a 2006-os választásokat követően az ellenzéki MDF nem adhatott parlamenti alelnököt.

Jóllehet a szabályozás rugalmassága érthető az előre nem látható politikai erőviszonyok és széttagoaltság miatt, annak – az eddigi szokásjogon alapuló – előírása, hogy legalább egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó alelnök legyen, mindenképpen indokolható lenne az esetleges többségi önkény korlátozása okán.³¹⁷ A szükségszerűen a többségnek jutó házelnöki poszt mellett az alelnökök (esetleg a többi tisztségviselő) megválasztásánál már szerephez juthat az arányossági elv, a politikai kiegyensúlyozottság miatt. Több országban van példa az alelnökök számának, illetve a tisztség betöltése

³¹⁵ *Parlamentek Európában.* p. 76., p. 85.

³¹⁶ Körösnéyi-Török-Tóth: i.m. p. 476. és www.mkogy.hu

³¹⁷ Ilyen, a magyarhoz hasonló alkotmányos „szokás” alakult ki például Lengyelországban is: egy alelnöki posztot mindenképpen megkap a legnagyobb ellenzéki párt, vö.: : Gwizdz, Andrzej – Mordwilko, Janusz: *The Status of the Sejm in the light of the Constitution of Poland of 2. April 1997.* In: *The principles of basic institutions of of the system of government in Poland.* (Edited by: Sarnecki P., Szmyt, A., Witkowski, Z. Warsaw) 1999., Sejm Publishing Office. p. 202.

rendjének rögzítésére, pl. Franciaországban az alkotmányban, Hollandiában a házszabályban került erre sor.³¹⁸

A magyar Országgyűlés elnöke szokás szerint a legnagyobb kormánypárt képviselői közül kerül ki, így a politikai többség politikai jellegű pozíciójaként fogható fel, azonban ez nincs mindenhol így. Az erősebb politikai kötődés ugyanis a ház kiegyensúlyozott működése és szervezése gyengítésének veszélyével jár. Ezt a veszélyt természetesen erősítheti az elnök házszabályban körülírt jogköre. *Bihari* kritikus és találó szavaival, a magyar Országgyűlés elnökének „nem kellően szabályozott jogköre – minden parlamenti és alkotmánybíróági fék ellenére – lehetővé teszi, hogy a parlament a kormányzó pártot kiszolgáló szervezetként működjön, akár a parlamenti munkarend átalakításával, akár a házszabály félretételével is.”³¹⁹

Az erős politikai kötődést egyes országokban a megválasztáshoz megkívánt minősített többséggel igyekeznek elhárítani (pl. Olaszország, Spanyolország)³²⁰, és egészen sajátos, modell-szerű az angol parlament *speaker*-ének posztja. A *speaker* fő feladata a parlamenti vita rendjének fenntartása, a különféle képviselői és pártigények közötti egyensúly fenntartása. Széles jogkörrel rendelkezik az ülés vezetésében, például diszkrecionális jogkörben adhatja meg a szót, módja van a vitaidőt limitálni, szelektálhat a módosító javaslatok között is.³²¹ Egy ilyen pozícióban elképzelhetetlen lenne, hogy valaki pártpolitikai szempontok szerint elfogultan cselekedjék. A 18. századtól a *speaker*nek megválasztott személy semlegesesen működik, személye többnyire a vitákban és kormányzati tisztségekben kevésbé exponált *back-bencherek* közül kerül ki, és így lehet ellenzéki is, hivatalát pedig akár több cikluson keresztül betöltheti. A házelnöki tisztség így a politikusi pályafutás csúcsa, s egyben vége is.³²²

2. A képviselői jogállás

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény szerint a képviselők jogai és kötelezettségei azonosak (4. § (4) bek.). Az Országgyűlésben ellenzéki és kormánypárti képviselők között jogállásbeli különbség nem tehető, a kormánypárthoz

³¹⁸ Szente (1998) p. 146. és *Parlamentek Európában*. p. 72.

³¹⁹ Bihari Mihály: *Magyar politika 1944-2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Bp., 2005., Osiris. p. 435.

³²⁰ *Parlamentek Európában*, p. 62.

³²¹ Bánki Miklós: *A plenáris ülés a brit parlamentben*. In: *A plenáris ülés. (2. rész)* Szerk.: Soltész István. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda. p. 221.

³²² Szente (1998) p. 144-145.

vagy ellenzéki frakcióhoz tartozás – a frakcióhoz tartozás, illetve nem tartozás tágabb kérdésköre a bizottsági helyeknél már felmerült – mindazonáltal következményekkel jár, pl. a benyújtott javaslatok elfogadásának esélye eltérő, ez azonban a parlamenti erőviszonyok eredménye. Az ellenzék parlamenti jogi fogalmának megalkotásánál figyelembe vettük mind a frakcióban (szervezetten), mind az egyénileg való ellenzéki fellépést is. Ebből a szempontból lehet azt állítani, hogy a minden parlamenti képviselőre vonatkozó szabályozás nem független a kormány-ellenzék határmegvonástól. Ami ugyanúgy vonatkozik kormánypárti képviselőkre, mint a *nem* kormánypártiakra, az az ellenzéki jogok legtágabb értelmű garanciáját jelenti, a kormányoldaliak kiváltságos helyzetének jogi érvénytelenítését.

Az Országgyűlés munkájában való *részvétel* a képviselők alapvető joga, ennek alkotmányos jelentőségét az Alkotmánybíróság az ún. kórháztörvénnyel kapcsolatos, 63/2003. (XII. 15.) AB határozatában emelte ki: „A Hárszabály 47. § (1) bekezdése szerint az ülés napirendjére vonatkozó javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal kell megküldeni a képviselőknek és a Hárszabály 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek. Amennyiben az országgyűlési képviselők, illetve más érintettek nem, vagy nem a megfelelő időben értesülnek az ülésről, illetőleg annak napirendjéről, akkor nincs lehetőségük arra, hogy az Országgyűlés működése során jogaikat gyakorolják, illetve kötelezettségeiket teljesítsék. Az ülést két nappal megelőző értesítés hiánya következtében az Országgyűlés működése, a törvényhozási folyamat kiszámíthatatlanná válik, amely a törvényalkotási folyamat kiszámíthatóságára, ésszerű rendjére vonatkozó alkotmányos követelménnyel ellentétes. Az ülés szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti képviseleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele. A képviseleti hatalomgyakorlás nem érvényesülhet, ha az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről a képviselőket nem értesítik, vagy nem valamennyi képviselőt, illetve nem a megfelelő időben értesítenek, s ennek következtében ellehetetlenül a képviselői jogaik gyakorlása, kötelezettségeik teljesítése. Az ülés összehívására vonatkozó előzetes értesítés garantálja, hogy egyetlen képviselőt se mellőzzenek az Országgyűlés tevékenységében.”

A képviselői jogállás súlyos kérdése a *mentelmi jog*. A mentelmi jog eredeti értelmét a törvényhozó hatalom tagjainak védelme jelentette a végrehajtó (vagy bármilyen más) hatalom indokolatlan zaklatásával szemben. A hatalommegosztás eltolódása a kormány-

ellenzék határvonalra nyilvánvalóvá teszi, hogy a kormányoldal esetleges zaklatásaitól elsősorban az ellenzéket kell védeni. Mivel a mentelmi jogáról maga a képviselő sem mondhat le, annak felfüggesztése az Országgyűlés hatásköre. Ebben az esetben viszont minősített többségi döntés előírása szükséges, hogy az ellenzéki képviselők valós védelmet élvezhessenek. A magyar Országgyűlésben a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntéshez a jelenlévő képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.³²³ Más országok esetében azt látjuk, hogy nincs mindenhol minősített többségi követelmény, de pl. a svéd Riksdagban 5/6-os szavazati arány szükséges.³²⁴

Rendkívül fontos, és más képviselői jogok gyakorlásának alapjául szolgál a *képviselők információhoz való joga*. Ennek alapvető jelentősége a parlamenti ellenőrzés területén van, így az ezt szolgáló információszerzési jogosultságokat később, a megfelelő helyen tárgyalom, itt a képviselői munka alapját szolgáló jogosítványok és tájékoztatási rendszert szükséges megemlíteni.

A parlamentek külön információs adatbázisokat, irodákat, apparátust működtetnek az igen jelentős mennyiségű és terjedelmű információ, dokumentum hozzáférhetővé tétele érdekében. A magyar Országgyűlésben a Főtitkárság különböző szervezeti egységei gyűjtik és rendszerezik a szükséges anyagokat, de a képviselők a Képviselői Tájékoztató Központhoz is fordulhatnak. A képviselők rendelkezésére kell bocsátani a kormány törvényalkotási programját, de az ebben nem szereplő javaslatokat is. Az Országgyűlés üléseire benyújtott tárgyalási anyagok, így a benyújtott törvény- és határozati javaslatok, bizottsági ajánlások heti rendszerességgel érkeznek a képviselőkhez. A futárposta anyagai között szerepel a Házbizottság vagy az Országgyűlés elnökének ajánlása a következő heti ülés napirendjére, valamint a következő hónap heti ülésterve is. Ugyancsak rendszeres tájékoztatást kapnak a különböző határidőkről, különösen a kivételes (vagy kivételes és sürgős) eljárásban tárgyalt javaslatokhoz készített módosító javaslatok benyújtásának határidejéről. Az országgyűlésben elhangzottak (a plenáris ülés szó szerinti jegyzőkönyvei) már az ülést követő napon hozzáférhetőek a magyar országgyűlésben. Az egyes anyagok alapvetően papíron jelennek meg (nem kevés adminisztrációs terhet és költséget vonva maguk után), de az interneten is hozzáférhető a legtöbb információs adatbázis.³²⁵

³²³ 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról, 5. § (6) bek., és Hárszabály 131. § (3); az összeférhetlenségi eljárásban minősített többségi követelmény nincs.

³²⁴ *Parlamentek Európában*, p. 31-32.

³²⁵ Kilin Józsefné: *A képviselők tájékoztatásának rendszere (Információk a plenáris üléshez)*. In: *A plenáris ülés 2. rész*. Szerk.: Soltész István. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda. p. 143-146.

Több országban a parlament tagjai speciális eljárásokban is megszerezhetik a számukra szükséges információkat. A cseh házszabály 11. szakasza szerint a képviselők jogosultak hivatalukból fakadó kötelezettségeik ellátáshoz a kormány tagjaitól vagy a közigazgatási szervek vezetőitől információt vagy felvilágosítást kérni, a megkeresettek pedig kötelesek 30 napon belül ezeket rendelkezésre bocsátani – hacsak törvény nem rendelkezik az adatok titkosságáról vagy nem tiltja nyilvánosságra hozatalukat. Hasonló jogokat tartalmaz a szlovén illetve spanyol házszabály is.³²⁶

Látni kell, hogy az információk rendelkezésre bocsátásának merőben technikainak tűnő rendszere a parlamentek működésének „nyugalmi” időszakában képes a kellő információkkal ellátni a törvényhozó testületek tagjait. Sürgős – vagy inkább úgy mondhatnánk, sietős – szituációkban azonban ezek a technikai szabályok nehézkesnek tűnnek. Az ellenzékét különösen fenyegeti a veszély, hogy a parlamenti munkában információk vagy kellő időben biztosított információk nélkül kell részt vennie – a kormányoldal frakciói a kormányzat javaslatairól, törvényhozási terveiről „bizalmi” viszonyuk révén előbb, s talán részletesebben értesülnek. Ebből adódóan meglátásom szerint, ha a képviselők részvételi jogát kikezdi az ülésre való felkészülés megnehezítése, az elsősorban az ellenzéki képviselőket érinti különösen hátrányosan. A képviselők munkájának ellehetetlenülése a döntéshozatal érvénytelenségét is maga után vonja, amint azt a magyar alkotmánybíróság fent idézett határozata elvi érveléssel is kimondta.

A Házszabály 40. §-a előírja, hogy az Országgyűlés üléseinek nyelve a magyar, de ha a képviselő anyanyelve nem magyar, felszólalhat *anyanyelvén* is (ezt egy nappal korábban jeleznie kell). A tolmácsolásról gondoskodni kell, a hivatalos iratokat kérelemre az Országgyűlés Hivatala lefordíttatja. Ez a szabály minden képviselőt támogat, anyagi segítséget is biztosítva munkája megkönnyítéséhez, szélesebb körben azonban talán akkor kerülne alkalmazásra, ha a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képvisellete megvalósulna.³²⁷

A képviselői jogállás másik oldalát, a *kötelezettségek* körét is érdemes röviden megemlíteni. A képviselői kötelezettségek (részvétel, információszolgáltatás, magatartási

³²⁶ Parlamentek Európában. p. 23-24.

³²⁷ A tárgyalás nyelvének szabályozása, illetve a kisebbségi nyelven vagy anyanyelven való felszólalás jogának szabályozása nem általános, néhány házszabály azonban tartalmaz erre nézvést szabályokat. Ld.: Parlamentek Európában, p. 164-165.

szabályok betartása) csak közvetetten kapcsolhatók az ellenzéki jogokhoz. A házszabályok több esetben szigorúan szabályozzák a hiányzást, továbbá komoly szankciói vannak a vagyonbevallás elmulasztásának, a hivatalhoz nem méltó magatartásnak. Ezen szabályok érvényesülése körében azonban kevés kapcsolatot láthatunk az ellenzékiességgel. A részvételi kötelezettség a határozatképességet kívánja biztosítani, amelyet a kormánytöbbség önmagában is képes megteremteni. Az ellenzék egyik véleménynyilvánítási formája, az ülésről való kivonulás pedig a politikai véleménynyilvánítás körébe tartozik, szankcionálása nem lehet analóg más „munkahelyi” szabályokkal. Hasonlóképp a fegyelmi szabályokat is a parlament mint legfőbb képviselői szerv sajátosságai³²⁸ indokolják. Azok megsértése sokszor tudatos, szankcionálása pedig nem az ellenzéki vélemények elnyomását jelenti – hiszen a mégoly kemény kritika is kifejthető kulturáltan, persze, egyéb körülmények megléte esetén –, hanem azok civilizálását és a Ház méltóságának, működőképességének megőrzését.

A parlamenti fegyelmi jognak az ellenzék szempontjából fontos elemének tekinthetjük, hogy a szankciókat megfelelő garanciák mellett lehessen alkalmazni. A képviselői jogok felfüggesztése vagy megvonása ugyanis a választók akaratát is érinti, így az általában eljáró Házelnök mellett a súlyosabb kérdésekben a plénum dönt, vagy „fellebbezni” lehet hozzá.³²⁹

3. A minősített többség kérdésköre

Az alkotmányos demokráciák több eszközzel is korlátozzák a többség uralmát, a győztes mindent visz elvét. Ennek egyik legkézenfekvőbb módja annak előírása, hogy bizonyos döntéseket a kormánytöbbség – *amennyiben nem szerzi meg a mandátumok minősített többségét* – önmagában ne legyen képes meghozni, ezek a döntések ugyanis a minimális többségnél nagyobb szavazati arányhoz kötöttek. Ezáltal tehát egy bizonyos minősített kisebbség együttdöntési joga garantált, olyan arányú parlamenti kisebbségé, amely arány a kormánytöbbségnek a minősített többség eléréséhez hiányzik.

A magyarországi minősített többség intézményét a szakirodalom és az Alkotmánybíróság is alapvetően történeti módszerrel ismerteti, jelezvén, hogy kialakulásának-bevezetésének körülményei indokolják létét és a szabályozás módját. A

³²⁸ Szente (1998) p. 193.

³²⁹ Szente (1998) p. 263. – a magyar Házszabály a szankciók súlyosságát illetően nagyvonalúnak minősíthető, ld. *Alkotmánytan I.* Szerk.: Kukorelli István. Bp., 2002. Osiris. p. 317.

tárgyalásos rendszerváltás egyik sajátossága az ellenzék egyenrangú tényezőként való kénytelen elismerése és a felkészülés a demokratikus átmenetet követő időszakra: a tárgyaló felek múltból fakadó és a jövőt illető bizalmatlansága. A bizalmatlanság általában a garanciák szaporodásával jár, ennek eredményeképpen alakultak ki az alkotmányerejű törvények, amelyeket a választásokat követően a két legnagyobb párt megegyezése eltörölt.³³⁰ Az új konstrukcióban a minősített többség követelményét a következő területeken találjuk meg:

a) *törvények minősített többséggel*: alkotmány elfogadása és módosítása, a legfontosabb állami szervekre és alkotmányos intézményekre, valamint az egyes alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó törvények;

b) *egyes tisztségviselők megválasztása*;

c) *bizonyos eljárási-működési kérdésekben való döntés*.

Ezen a helyen csak az első két esetet vizsgálom, a harmadik csoport a Hárszabály által előírt eseteket tartalmazza, amelyeket más tagolásban, egyéb pontokban érintek.

Balogh Zsolt – amellet, hogy a minősített többség területeit más bontásban (alapjogi és intézményi kétharmad) ismerteti – felhívja a figyelmet, hogy a minősített többség kérdésköre az alkotmánybíróági gyakorlat egyik legbizonytalanabb területe. Következik mindez a problematika alkotmánytörténeti előzményeiből, az Alkotmány nem elég következetes szabályaiból valamint a törvényhozás leleményességéből. „A minősített többség követelménye ugyanakkor a törvényhozási gyakorlatban nem egyszer politikai eszközként jelenik meg. A mindenkori ellenzékkel való megegyezés kényszerébe az alkotmányos garanciákon kívülálló – tehát nemcsak alkotmányjogi – szempontok vegyülnek. Tipikus példája ennek pl. az, hogy változó kormányok mellett többször beterveztett majdnem azonos szöveg mögé sem sikerül a kétharmados többséget megnyerni.”³³¹

A parlamenti gyakorlatból leszűrhető, hogy minősített többség rendkívül erős pozíciót biztosít az ellenzék számára. A *Balogh* által is panaszolt politikai megfontolások következménye, hogy a kormánytöbbség rendszerint be sem terjeszti minősített többséget igénylő elképzeléseit, hiszen az ellenzék már előzetesen nyilvánvaló teszi elutasító álláspontját, illetve a vélemények olyan távol esnek egymástól, hogy a konszenzuseresés meg sem kezdődik. Ezáltal roppant alacsony a minősített többséggel megszülető döntések

³³⁰ Petrétei József: *Törvények minősített többséggel*. In: *Fundamentum*, 1999/3. szám. p. 109.

³³¹ Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*. Bp., 2003., KJK Kerszöv. p. 91-92.

száma, ez pedig szemléletessé teszi az ellenzék befolyását a kormányzás menetére. Azon ellenzékét, amely a parlamentáris demokráciában a kormányzásért csekély felelősséget vállal. Ezáltal a minősített többség intézménye a felelőtlen vagy destruktív ellenzéki szerep felértékelődését eredményezi, hiszen hatalmi (döntési) pozíciót intézményesít az ellenzéki politikai erők kormányképessége hiányában is.

a) Törvények minősített többséggel

Az alkotmányok sok helyen különbséget tesznek a törvények között, legtöbbször a törvényhozási tárgyak fontosságára (a törvények tartalmára) tekintettel, néha formális okok (pl. rendkívüli helyzetben való törvényhozás) alapján.³³² Bizonyos törvények minősített többséghez kötése a parlament, pontosabban a parlamenti többség, a kormányzó pártok jogait korlátozza. A kormányon levők ugyan felhatalmazást kaptak a kormányprogramjuk megvalósítására (sőt, azért felelősséggel is tartoznak), azonban tekintettel kell lenniük bizonyos korlátokra, amelyeket – hangsúlyozottan: hacsak nem szereztek kellő többséget a parlamentben – nem képesek önmaguk megváltoztatni. Ide a legmagasabb szintű jogi normán, az Alkotmányon kívül az alkotmányos berendezkedés legfontosabb szabályai és a bizonyos alapvető jogokra vonatkozó szabályok tartoznak. Ezekben az esetekben az ellenzék legalább egy részének a hozzájárulása is szükséges a döntéshozatalhoz. Az államszervezeti rend, az állami szervek feladat- és hatásköre, eljárási módja „teljes egészében nem lehet a mindenkori kormányzati többség döntési-szabályozási kompetenciájának kiszolgáltatva. [...a politikai erők megegyezése híján, ellenkező esetben] minden kormányzati hatalomváltás az államszervezet és az egyes állami szervek jelentős átalakulásával járhat, ami viszont az alkotmányos berendezkedés instabilitását, illetve az egyes állami szervek funkciói kiszámíthatatlanságát eredményezheti.”³³³ Az alapvető jogok az állami beavatkozással szemben védik az egyént, ezáltal nem elsősorban a parlamenti kisebbséget szolgálják. Ezen minősített többségi döntések a kisebbségi társadalmi csoportok (és az egyes egyén) helyzetét is alapvetően érintik, így a tényleges társadalmi kisebbséget védik.³³⁴

Ezért ezeknek a tárgyköröknek többségi uralomtól való eltávolítása mindenképpen indokolt. Meglehet, a kétharmados szabály nem tekinthető kizárólagos megoldásnak. A szakirodalom is, fenntartásait hangsúlyozva, elismeri, hogy bizonyos garanciák

³³² Szente (1998) p. 287.

³³³ Petrétei (1999) p. 112.

³³⁴ Sajó (1995) p. 182.

alkotmányba foglalása esetén elfogadható és indokolt lenne a kritikusi³³⁵ által az ellenzéknek túlsúlyos törvényhozási pozíciókat biztosító kétharmados szabály eltörlése. Ilyen garanciák az alapvető jogok követelményeinek az Alkotmányban való részletezőbb, a feltételeket jobban kibontó megfogalmazása, vagy az alkotmánybírói gyakorlat által kidolgozott alapjogi teszt beemelése az alaptörvénybe.³³⁶

Az ellenzék vétőjogának szűkítését a kormányzati felelősségi viszonyok egyértelműen indokolják. Az Alkotmánybírói érvelése szerint az Alkotmány szövegéből és szerkezetéből nem következik, hogy csakis kétharmados törvénnyel lehetne rendelkezni azon alapjogok minden vonatkozásáról, amelyekről szóló törvényhez az Alkotmány minősített többséget ír elő. Nem támogatja ezt a nézetet a minősített többség funkciójának vizsgálata sem. Noha az Alkotmány kifejezi azt a szándékot, hogy bizonyos alapintézmények és bizonyos - főleg politikai - alapjogok szabályozása széles körű megegyezéssel történjék, a parlamentarizmus lényegével ellentétben az olyan értelmezés, amely „kizárná az egyszerű többséget abból, hogy az illető alapjogokra vonatkozóan - a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül - politikai elképzeléseinek megfelelően rendelkeznek: végrehajtásukat szabályozza, további garanciákat építsen ki, saját koncepciója szerint igazítsa érvényesülésüket az adott körülményekhez. Az alapjogok védelme és érvényesülése szenvedne a parlamentáris elveken nyugvó Alkotmány alapján megindokolhatatlan korlátozást, ha minden változás és továbbfejlesztés, illetőleg a szabályozási koncepciót nem meghatározó részgarancia kétharmados többséghez lenne kötve. Hiszen a garanciák bővítésének adott módja is ellenkezhet a kisebbség politikai érdekeivel vagy az illető jogról vallott nézeteivel. Az Alkotmánybírói emlékeztet arra, hogy a parlamentáris rendszer működőképességét, ezen belül az Országgyűlés döntéshozatali képességének megőrzését és a szilárd és hatékony kormányzást már eddigi gyakorlatában is ügydöntőnek tekintette [3/1991. (II. 7.) AB határozat].”³³⁷

³³⁵ Kukorelli István: *A parlament négy éve*. In: Társadalmi szemle, 1994/8-9.

³³⁶ Petrétei (1999) p. 114.

³³⁷ 4/1993. (II. 12.) AB hat. B) II. 2. pont. - A többségi elv korlátozására ugyanis szintén alkalmas és elterjedt eszköz a jogi normák alkotmányossági felülvizsgálata, amely során az egyes intézmények tartalmi – így a minősített többség formai megközelítésén túlmutató – vizsgálatára is sor kerülhet, ahogyan azt *Lábaday Tamás*nak, az Alkotmánybírói 1/1999. (II. 24.) AB határozatához fűzött különvéleménye is megemlíti: „nem osztom a többségi álláspontot a tekintetben, hogy az Alkotmányban meghatározott egyes törvények elfogadásához megkívánt minősített többség lényeges tartalmát kizárólag az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés megkövetelése teszi ki. Az Alkotmány által megkívánt minősített többség követelménye tartalmi és nem egyedül formai, törvényhozási eljárási kritérium, amely tartalmi ismérvek kizárólag az Alkotmány alapján határozhatók meg. Ezek meghatározására pedig végső soron az Alkotmánybírói jogosult. [...] a törvényalkotó egyedül nem állapíthatja meg kötelező erővel, hogy egy adott törvényt minősített többséggel kell-e elfogadni, avagy nem, hanem kétség esetén az

A minősített többséggel kapcsolatos, „változónak” mondható alkotmánybírói gyakorlat alapvetően négy határozaton nyugszik: a vallásszabadsággal kapcsolatos 4/1993. (II. 12.) AB hat., a szervezett bűnözés elleni fellépésről szóló törvény kapcsán született 1/1999. (II. 24.) AB hat., az APEH-rendőrséggel kapcsolatos – és a fentebb idézett alkotmánybírói érvelések formai és tartalmi elemeket illető ellentmondásosságát feloldani próbáló – 31/2001. (VII. 11) AB hat., valamint a Magyar Közlönyben közzé nem tett, a sporttörvény és az egyesülési jogról szóló törvény kapcsolatát vizsgáló 95/B/2001. AB hat.³³⁸

Az említett határozatok további elemzése helyett a minősített többség lényegét jelentő probléma megvilágítása szükséges. Az Alkotmány szabályozásának következetlenségéből adódik az a szituáció, amivel az Alkotmánybírók eljárásai során szembesül. Az alaptörvényünk azon túl, hogy lakonikus megfogalmazásával nem teszi világossá, hogy az adott kérdés minden aspektusának szabályozása minősített többséget követel-e, nem is minden lényeges alapjog szabályozása tekintetében követel meg kétharmados többséget, csak néhányat említve: jogképesség, személyes szabadság és biztonság, az élethez és emberi méltósághoz való jog, a bírósági eljáráshoz, jogorvoslathoz való jog, tulajdonjog. A Ptk. vagy a Btk. is egyszerű többséggel megalkotott törvények, mégis megannyi fontos alapjogot érintenek. *Balogh Zsolt* szavaival: „pusztán ez a tény semmilyen problémát nem vet fel, a »rendszer jól működik«”. Az alkotmányossági probléma lényege az, hogy ha a jogállamhoz tartozó értékek – mint a kormányzati munka stabilitása és a minősített többségben rejlő garancia – ütköznek, és ha vitatható, hogy az adott szabályozás minősített többséget igényel-e, akkor az elsődlegesen eldöntendő kérdés a magának a minősített többség intézményének a funkciója, mennyiben és mit véd garanciával. Ezen funkcionális megközelítés az, ami a legutóbbi alkotmánybírói határozatokból kirajzolódni látszik.³³⁹

b) Tisztségviselők megválasztása

Az egyes állami tisztségviselők megválasztásához előírt minősített többség a politikai zsákmányelv korlátozását és a hatalommegosztás elvét testesíti meg. A minősítettnél kisebb kormánytöbbség a hivatali ideje alatt esedékes választáskor ezekbe a tisztségekbe nem ültetheti saját bizalmasait, ebben megakadályozza az ellenzéki vétó. A magyar

Alkotmánybírósnak kell az Alkotmány alapján azokat a tartalmi kritériumokat megállapítania, amelyek a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyakat kijelölik.”

³³⁸ *Az értelmezett alkotmány*. Szerk.: Balogh Zsolt – Holló András. Bp., 2005., Magyar Hivatalos Közlönykiadó. p. 62-63.

³³⁹ *Az Alkotmány magyarázata*, p. 99-101.

Alkotmány a mindenkori kormánytöbbségtől így is igyekszik elválasztani a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a Számvevőszék elnökét és elnökhelyetteseit, az alkotmánybírákat és az országgyűlési biztosokat. Kimarad ebből a körből természeténél fogva a miniszterelnöki tisztség, továbbá a sajátosan akár három fordulóban megválasztott köztársasági elnök, illetve a legfőbb ügyész. A tisztségviselők megválasztásának ezen problematikája a következő két kérdést öleli fel.

Egyrészt a minősített többség követelménye ugyan előnyös lehet, ha bizonyos intézmények stabilitását kívánjuk, azonban jelen esetben konszenzus hiányában a nem-döntés kifejezetten káros következményekkel járhat, az állami szervek működési zavarait idézi elő.³⁴⁰ Akár a tisztség be nem töltése miatt, akár – testületi tisztségek esetében – a tisztségviselők politikai „kompromittálódása” miatt.³⁴¹ Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztása annyiban sajátos, hogy a jelölőbizottság az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy képviselőjéből áll össze, így itt a döntéshez szükséges többség nem a parlamenti arányokból, hanem az ellenzéki-kormánypárti frakciók számából adódik. (1994-1998 között a kormány 72 %-os többsége két frakcióban tömörült, szemben az ellenzék 4 (majd 5) frakciójával.)

Másrészt bizonyos tisztségek függetlensége és politika felettsége kívánatos volna, azonban az alkotmányos szabályok lehetővé teszik a többség befolyását, így a köztársasági elnök és a legfőbb ügyész esetében. Ezen tisztségek elválasztása a kormánytöbbségtől a parlamenti ciklustól eltérő megbízatási idővel, valamint bizonyos jogállásbeli garanciákkal történik. A magyar parlamenti gyakorlat alapján megválasztásuknál csak kivételesen jött létre konszenzus a kormány- ill. ellenzéki oldal között, így a kormányváltást követően az adott tisztségviselő a kormánytöbbség ellensúlyaként működött, eltávolítása az új kormánytöbbségnek nem állt módjában³⁴² – ezt pedig sajátosan a gyakorlatban kialakuló ellenzéki pozícióként értékelhetjük.

A minősített többségi döntések krónikájához tartozik, hogy Magyarországon a kormány mögött minősített kormánytöbbség eddig egyetlen esetben, az 1994-1998-as ciklusban alakult ki az MSZP-SZDSZ 72 %-os túlsúlyt biztosító koalíciója révén. A ciklus idején így a kétharmados szabály valójában nem jelentett gyakorlati akadályt, s az öt

³⁴⁰ Sajó már idejekorán felhívta a figyelmet erre: i.m. p. 109. a lábjegyzetekben

³⁴¹ A magyar Alkotmánybíróság tagjainak megválasztása körüli bonyodalmak ezekre kiváló példát szolgáltatnak. A döntéshez szükséges konszenzus olyan esetekben jön csak létre, amennyiben a testület működőképességének határaihoz ér, illetve a politikai erők kölcsönös előnyöket képesek kicsikarni egymástól.

³⁴² Kőrösey-Török-Tóth: i.m. p. 590-591.

frakcióba tagolt 28 %-os ellenzék az ellenzéki jogokat is csak közös fellépéssel tudta érvényesíteni.³⁴³ A kormánypártok néhány esetben önmérsékletet tanúsítottak, így például az 1995. évi XLIV. törvény beiktatta az Alkotmányba a ciklus idején hatályos rendelkezést, miszerint az új Alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata volt szükséges (24. § (5) bek.). A ciklus elején megalkotott Hárszabály pedig az ellenzéki jogok körében jó néhány esetben a képviselők egyötödének támogatását szabja feltételül. A kétharmados kormánytöbbség történetének sajátos epizódja az 1996. novemberi alkotmánybíró-választás, amikor a jelölőbizottságban támogatott személyek közül az ellenzéki jelöltet végül is nem választotta meg a plénum.³⁴⁴

4. A hárszabályok megsértése esetén elérhető jogorvoslati lehetőségek

Átfogó problémaként kezelhető a magyar Hárszabály megsértéséhez fűződő *jogorvoslati* lehetőségek hiánya. A nehézségek alapja az Országgyűlés jogi személyiségének, perképeségének hiánya.³⁴⁵ Az egyes képviselők vagy képviselőcsoportok a Tisztelt Ház jogellenes (vagy annak vélt) döntései ellen nem fordulhatnak bírósághoz. A közjogi visszásságokkal kapcsolatos viták jórészt az Alkotmánybíróság elé kerülnek. Az Alkotmánybíróság azonban mindössze a jogi normák alkotmányosságát, illetve az alkotmányos mulasztást tudja ilyen esetben megítélni – több vita esetén³⁴⁶ is csak a Hárszabály hibáit vagy hiányosságait állapította meg, így a konkrét jogsérelmet közvetetten orvosolhatta.³⁴⁷ Kivételesen, ha egy törvényt a törvényalkotási eljárás szabályainak megsértésével alkot meg a parlament, az közjogi érvénytelenséget okoz, ezt pedig az Alkotmánybíróság megállapíthatja a normakontroll során (ld. később).

Mindenképpen megfontolásra méltó azonban a német alkotmány e tárgyú rendelkezése (93. cikk (1) bek. 1. pont), amely lehetővé teszi a Szövetségi

³⁴³ Kukorelli István: *Az 1994-98-as országgyűlési ciklus – a kétharmados parlament*. In: Magyar Közigazgatás, 1999/7. szám, p. 353-360.

³⁴⁴ Körösenyi-Török-Tóth: i.m. p. 533.

³⁴⁵ Tamáné Nagy Erzsébet – Tallódi Zoltán: *Az Országgyűlés jogalanyisága*. In: Magyar Jog 1997/4. szám, p. 207.

³⁴⁶ Ld. a más pontok alatt tárgyalt határozatokban: MIÉP-frakció ügye, háromhetes ülésezési rend, vizsgálóbizottságok eljárása, stb. A 2004-ben a frakcióból kizárt MDF-esek ügye pedig a frakcióvezető ellen indított személyiségi jogi perben talált – nem parlamenti jogi – megoldást. Továbbá: Pesti: i.m. p. 98-99.

³⁴⁷ A Mécs-bizottság ügyében hozott konkrét döntését (50/2003. (XI. 5.) AB hat.) pedig – többek között az alkotmányjogi panasz feltételeinek fennállása hiányában – hatáskör-túllépésként értékelték, ld.: Halmi Gábor: *Allamszervezeti és hatásköri aktivizmus?* In: *Fundamentum*, 2004/1. szám, p. 100-103.

Alkotmánybíróság eljárását „valamely legfelsőbb szövetségi szerv vagy más érdekelt jogai és kötelességei terjedelme tekintetében, ha a szervek és az érdekelt a jelen alaptörvény, illetve valamely legfelsőbb szövetségi szerv ügyrendje értelmében saját jogokkal bírnak.”

A *Bundesverfassungsgericht* hatáskörének elég tág értelmezésével alkotmányos szervnek, „érelkeltnak” tekintette nem csak a szövetségi elnököt, a szövetségi kormányt vagy a parlament két házát, hanem a képviselőcsoportokat és pártokat is. Az eljárás az alaptörvény valamely szakaszának értelmezési vitája esetén indítható, illetve, ha egy alkotmányi rendelkezés konkrét esetben való alkalmazása vitás két szerv között.³⁴⁸ Mivel az ellenzék mint olyan, láttuk, nem jelenik meg alkotmányos szervként vagy annak részeként, továbbá a szövetségi alkotmánybíróságról szóló törvény 63-64. §-ai alapján az egyes képviselőket vagy azok ad hoc csoportosulásait, vagy akár a minősített kisebbséget sem tekinthetjük a parlament részének – a parlament egészét kivéve, a Bundestagban a frakciók jelennek meg ezen alkotmánybírósági hatáskör kezdeményezőiként. *Haberland* arra is rámutat, hogy a kormány és a kormánytöbbség szoros személyi és szakmai összefonódása miatt, ha egy alkotmányosan kifogásolható intézkedést a parlamenti többség kifejezetten jóváhagy, *az ellenzéki frakciók lesznek azok, akik védelmezhetik a parlament jogait*. Sőt, ezáltal az ellenzék számára ez egy roppant fontos kontrolleszközként funkcionál, a kormányzattal szemben.³⁴⁹

Így a német parlament kormánytöbbsége által megszavazott jogsértésekkel szemben az ellenzéknek – jóllehet az frakciójogként jelenik meg – jogorvoslati lehetősége nyílik. A szövetségi alkotmánybíróság konkrét viták eldöntésének fóruma lehet, ezzel az ellenzéki jogok védelmezőjévé válik. A magyar országgyűlésben ilyen jogorvoslati lehetőség nem létezik, a többségi akarattal szemben – a Hárszabály hiányosságai révén – az ellenzék védtelen marad. Az igazsághoz tartozik, hogy a magyar Alkotmánybíróság ilyen típusú viták esetén a Hárszabály alkotmányosságának megítéléséhez folyamodik, többnyire mulasztásos alkotmányosértést megállapítva. Ez pedig, az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága miatt, szankciók hiányában, nem nyújt megfelelő védelmet a parlamenti ellenzék számára. A MIÉP-frakció 1998-as ügyét tekintve megállapítható, hogy a Hárszabály szövegét érintő alkotmánybírósági döntés *erga omnes* hatálya révén betölthet védelmi funkciót, ám absztrakt mivoltából eredő nehézségei nyilvánvalóak.

³⁴⁸ Favoreu, Louis: *Az alkotmánybíróságok*. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Szerk.: Paczolay Péter. Bp., 1995. ELTE ÁJK.p. 85.

³⁴⁹ Haberland: i.m. p. 116-118.

Az új Hárszabályban tehát mindenképpen rendelkezni kell a megsértéséből eredő viták rendezéséről, ennek fóruma a parlament közjogi státuszából fakadóan nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság lehet.

5. Az Országgyűlés működésével kapcsolatos egyéb szabályok

A továbbiakban tárgyalandó alapvető parlamenti funkciókkal kapcsolatos intézmények előtt a magyar Országgyűlés működésével kapcsolatos néhány egyéb szabályt az ellenzéki jogok katalógusának teljességre törekvő összeállítása végett, röviden érdemes megemlíteni. Ezek a szabályok a parlament működésének különféle területeit érintik, és az itt fellelhető garanciális ellenzéki jogok indokai és kulcskérdései megegyeznek az eddigiekkel.

A legfontosabb, hogy a Hárszabály ugyan megengedi, hogy kivételesen, bizonyos korlátokkal mellőzzék alkalmazását, ám ehhez a szokásosnál is nagyobb arányú konszenzus szükséges, a jelen lévő képviselők négyötödének támogatása (140. §). Ilyenkor általában a sürgős döntéshozatalra hivatkozva javasolja a Hársbizottság a hárszabálytól eltérést, ám ez nem sértheti a demokratikus tárgyalás elvét, alkalmazásához szinte teljes konszenzus szükséges. (Bár nyilvánvaló, hogy a szabály az 1994-ben kialakult erőviszonyok eredménye.³⁵⁰)

A plenáris tárgyalással kapcsolatos további szabályok: a sorok rendezésére alkalmas tárgyalási szünetet bármely frakcióvezető kérheti (56. §); a politikai színvállásra készítő név szerinti szavazást kell tartani nyílt szavazás esetén legalább egy képviselőcsoport kérésére (obstrukcióellenes korlátokkal, 61. §).

Az ülésezési rend kérdésköre ugyan szintén áthatja az összes parlamenti funkciót, mégis, elsősorban az ellenzéknek a politikai nyilvánossághoz fűződő jogát érinti, így annak problematikáját a parlamenti ellenőrzésnél tárgyalom.

³⁵⁰ A német Bundestag hárszabályának 126. szakasza szerint például ehhez a jelenlevők 2/3-a szükséges.

II. Az ellenzék direkt politikai funkcióit támogató jogok

A politikai funkciók az egész parlamenti munkát átszövik, a törvényhozó testületek hatásköreik gyakorlása során folyamatosan politikai tevékenységeknek adnak otthont, az ellenzék parlamenti munkáját is direkt politikai funkcióinak ellátása orientálja. A direkt politikai funkciók alatt itt elsősorban a kritikai és alternatívaállító funkciókat értem, ahogyan azok az országgyűlésben általában – és nem a törvényalkotásban vagy ellenőrzésben specifikusan – megjelennek. A magyar Alkotmánybíróság „az alapos kritikát, a közügyek megvitatásának lehetőségét” a parlamenti demokráciában az ellenzéknek „megillető legfontosabb jogosítványként” emelte ki.³⁵¹

1. A parlamenti beszédjog szabályai

A parlament a közügyek megvitatásának legmagasabb szintű fóruma, „politikai aréna”, mint ahogy arra fentebb már utaltam. A közügyek – a napirend – megvitatásának demokratikus jellegét az biztosítja, hogy a plénum nyilvánossága előtt minden politikai tényező, akár minden képviselő megszólalhat, véleményét elmondhatja. A parlamenti vita, a szólásszabadság az ellenzék létének egyik legfontosabb közege, hiszen szerepét csak így tudja betölteni. Azonban az eljárási szabályoknak a parlament hatékony működését is szolgálniuk kell azzal, hogy gátat szabnak a döntéshozatal elodázását vagy megakadályozását célzó ellenzéki technikának: az obstrukciónak, a parlamentarizmus történetének legtöbb vitát kiváltó jelenségének.

Az obstrukciót a tárgyalás vagy döntéshozatal tervszerű elnyújtásaként vagy megakadályozásaként határozhatjuk meg, amelyet gyakorolhat egy képviselő, de a képviselők bizonyos csoportjai is. Az ellenzék, ha más módon nem lát lehetőséget a törvényhozó testület munkájának befolyásolására, funkcióinak ellátása érdekében annak működését vagy döntéshozását igyekszik hátráltatni. Létezhet törvény- vagy házszabályszerű, de azzal ellentétes obstrukció is. Noha általában az ellenzékhez kapcsolódik az obstrukció intézménye, annak többség általi alkalmazása sem példa nélküli (mondjuk egy neki nem kedvező jelentés elfogadásakor). *Jellinek* hívja fel a figyelmet arra,

³⁵¹ 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, indokolás IV. 3.2. pont

hogy ha a házszabályok az elképzelhető összes obstrukciós lehetőséget kiiktatják, akkor a parlamentet egy (le)szavazógép szintjére alacsonyítják, és az obstrukció révén megnyilvánuló politikai küzdelmeket az utcára utasítják.³⁵²

A beszédjoggal való visszaélésként felfogott obstrukció megakadályozását szolgálja a beszédjogra vonatkozó szabályok csoportja,³⁵³ amelyeket ezen a helyen aszerint kell áttekintenünk, hogy egyrészt az ellenzék számára a megszólalás lehetőségét, másrészt a többség számára a döntéshozatalhoz vezető utat biztosítják.

A magyar Házszabály szerint a képviselő joga és kötelezettsége, hogy „kezdeményezően részt vegyen az Országgyűlés munkájában, elősegítse annak eredményes működését”, kötelessége továbbá az üléseken való részvétel (13. § (3) bek.). A szóláshoz való jog ebben benne foglaltatik, de kifejezett utalást nem találunk rá.³⁵⁴

A képviselők több módon is felszólalhatnak a parlamenti munkában: a napirendhez kapcsolódóan (Házszabály 50. § (1) bek.), napirend előtt a frakcióvezető, napirend után bármely képviselő (51. § (1) és (4) bek.), személyes érintettség miatt (51. § (5) bek.), ügyrendi javaslat tárgyában (52. § (1) bek.), illetve természetesen a különféle indítványok és ellenőrzési formák esetében.

Az ellenzék lehetőségeit közelebbről érintő szabály az egyes hozzászólások rendjének meghatározása. A sorrendiséget a házelnök határozza meg akként, hogy lehetőség szerint egymás után egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselő kapjon szót, mindig másik képviselőcsoportból (50. § (3) bek.). A Házbizottság gyakorlata szerint az ülést vezető elnök a szót a kormánypárti és ellenzéki hozzászólóknak egymást váltva, ezen belül erőssorrend szerint adja meg. A váltakozó sorrend akkor is fenntartandó, ha egyik vagy másik oldalról csak egy frakció tagjai jelentkeznek szólásra.³⁵⁵ Ez az oldalak váltakozásán és az erőssorrenden alapuló szisztéma már a magyar Nemzetgyűlés 1946-os házszabályában is szinte szó szerint így szerepelt.³⁵⁶

A hozzászólások rendjét alapjaiban érintő további két szabály az időkeret és a vita lezárásának intézménye.

³⁵² idézi: Grube: i.m. p. 193.

³⁵³ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 144.

³⁵⁴ Több példát is találunk Európában a beszédhez való jog explicit biztosítására: pl. Svédország, Horvátország, Ciprus. vö. *Parlamentek Európában*, p. 172.

³⁵⁵ Házbizottság állásfoglalása, 1998. november 26. In: *Házszabály 2004*. p. 54-55.

³⁵⁶ Földesi Margit: *Házszabályok és összeférhetetlenség*. In: *A magyar parlament 1944-1949*. Szerk.: Hubai László – Tombor László. Bp., 1991., Gulliver Lap- és Könyvkiadó. p. 151.

A tárgyalás parttalan elhúzódásának megakadályozására az európai parlamentekben is bevett módszer a felszólalások számának, a beszédek időtartamának korlátozása, illetve az időkeret tűzése.³⁵⁷ A magyar Hárszabályban az időkeret önálló intézmény (53. §), amely biztosítja egyik irányból az ellenzék számára az adott napirend bizonyos időn keresztül való „tárgyalás alatt” tartását, a másik irányból pedig a többség számára, hogy a döntéshozatal kiszámítható rendben és időn belül megtörténjék. Az intézmény kulcskérdése a kezdeményezők aránya (száma), illetve az időkeretben a felszólalási idő elosztásának aránya. Az Országgyűlés a Házbizottság javaslatára dönthet az időkeretben való tárgyalásról, bizonyos fontosabb ügyek általános vitája (pl. minősített többségi döntések, költségvetés) pedig már 15 képviselő írásbeli kérelmére nem lehet a meghatározott óraszámnál rövidebb. Ez utóbbi nyilvánvalóan az ellenzéki képviselőknek állhat érdekében. Az időkeret felosztása a kormányoldal és az ellenzék között egyenlő arányban kell, hogy megtörténjen, az egyik illetve másik oldalon a képviselők szólásidőjét az időkeret egyik felében a frakciók között egyenlően, a másik felében a frakciók nagysága arányában kell elosztani, de legalább 30 percet kell képviselőcsoportonként biztosítani. A kormányoldal és az ellenzék egyenlő beszédideje demokratikus garanciaként értékelhető.

Az obstrukcióellenes intézmények klasszikusa a klotúr, a vita idő előtti lezárása. A klotúr demokratikus jellegének sarkalatos kérdése, hogy az mennyire múlik a többség szabad belátásán – így a lezárás feltételei az ellenzék beszédjogának biztosítékai. A jogtechnikai megoldások két véglete a következő: a) bármelyik képviselő javaslatára a többség véget vet a vitának; b) csak akkor lehetséges a vita lezárása, amennyiben a napirendhez már senki sem kíván hozzászólni.³⁵⁸

Szente három típusát különbözteti meg a klotúrnek, ezen két megoldás mellett az időkeretben tárgyalást mintegy „automatikus” klotúrnek tartja³⁵⁹ - amit alátámaszt, hogy a Hárszabály is különválasztja azzal, hogy az időkeret megállapítása esetén nem alkalmazhatóak az alábbi klotúr-szabályok (59. § (5) bek.).

A Hárszabály 59. §-ának szabályai közül a (2)-(4) bekezdések rendezik a vita idő előtti lezárását. Eszerint, ha az indítványhoz már minden frakciónak lehetősége volt hozzászólni, az előterjesztő vagy legalább 15 képviselő írásban javasolhatja a lezárást. A szabály biztosítja, hogy ellenzéki vélemény elhangzása nélkül ne dönthessen az Országgyűlés, bár megjegyezhetjük, hogy az előzetes feltételnél kimaradnak a függetlenek.

³⁵⁷ *Parlamentek Európában*, p. 181.

³⁵⁸ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*, p. 145.

³⁵⁹ Szente (1998) p. 246.

Ha a vitát lezárták, ezt követően még egyszer mindegyik képviselőcsoport, az elsőnek jelentkezett független képviselő és a kijelölt bizottság is maximum 5 percben felszólalhat.³⁶⁰

A beszédjog legdrasztikusabb korlátozása a fegyelmi intézkedésként szabályozott szövegvonás, amelyre akkor jogosult az elnök, ha a képviselőt beszéde alatt már harmadszor szólította fel, hogy térjen a tárgyra, vagy másodsor utasította rendre, vagy a felszólaló kitöltötte saját, vagy képviselőcsoportja időkeretét (54. § (3)-(4) bek.).

A képviselői beszédjog intézményének elvi tartalmát és ellenzéki jogként való értékelését fejti ki az Alkotmánybíróság 12/2006. (IV. 24.) AB határozata. A határozat részleteiben foglalkozik a beszédjog időkereteinek hazai és nemzetközi szabályozásával, és a hatályos házszabályi rendelkezések alkotmányos megítélése során – a *Bihari Mihály* és *Paczolay Péter* alkotmánybírók különvéleményével jelzett vitában – alapvető megállapításokat tesz. Ezért érdemes a többségi határozat indokolását, valamint a különvéleményen levőkkel folytatott vitát alaposabban szemügyre venni.

A többségi határozat elvi kiindulópontja, hogy „a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása”.³⁶¹ Az indítványozók által támadott házszabályi rendelkezések az ülések tekintetében a Házbizottságnak – Házbizottsági konszenzus hiányában az Országgyűlés elnökének [26. § (3) bekezdése] – szabják feladatául a felszólalási időkeretekre vonatkozó javaslatot [23. § b/ pont] amelyről az Országgyűlés egyszerű többséggel határoz [47. § (4) és a (6) bekezdés], a bizottságok pedig maguk korlátozhatják a hozzászólások időtartamát [75. § (3) bekezdés].

A többségi álláspont, elfogadva az indítványozók érvelését, leszögezi: „ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése illetve a 20. § (2) bekezdésének megfelelően el tudják látni feladataikat, elengedhetetlenül szükséges, hogy az Országgyűlés ülésein, illetve a bizottságokban felszólalhassanak, álláspontjuk ismertetéséhez *kellő idő* álljon rendelkezésre. Ez a hatalomgyakorlás demokratikus

³⁶⁰ Kukorelli szűkítő értelmezése szerint ezen utólagos felszólalásban a vita lezárásával kapcsolatban lehet véleményt kifejteni. Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*, p. 145.

³⁶¹ 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, 3.1.

jogállami követelményeiből következik.” [kiemelés tőlem, S.P.] A Hárszabály megítélése kapcsán pedig a kérdést kormány/ellenzék dimenzióba állítja, mondván, „e szabályok alapján a mindenkori parlamenti többség elhatározása szerint alakulhat a felszólalási időkeret-meghatározás, a Hárszabály e tekintetben nem tartalmaz kisebbségvédelmi előírásokat”.³⁶² Azon veszély fennállását, hogy a vitatott szabályozás alapot adhat olyan rövid felszólalási időtartam meghatározására is, amely kiüresítheti a képviselők politikai véleménynyilvánításra fennálló jogát – formai kérdésen túlmenő, minőségi szempontok miatt – az Országgyűlés szabályozási autonómiáját korlátozva, alkotmányellenesnek ítélte meg, és mulasztásban fennálló alkotmányellenességet állapított meg.

Bihari Mihály különvéleménye szerint – utalva a többségi határozat magyar és nemzetközi szabályozást áttekintő terjedelmes részére – a beszédjog szabályozását illetően egységes vagy uralkodó alkotmányos modell nem található, sőt úgy véli, hogy a parlamentek szerepe átalakul: immár nem kizárólagos terepei a politikai vitáknak és véleménynyilvánításnak. A képviselői beszédjog árnyalt megközelítését adva hangsúlyozza, hogy a beszédjog vitatott szabályozása több, korlátozás nélküli felszólalási lehetőséget hagy a képviselők számára, a felszólalási időkeret a hatékony döntéshozatalt elősegítő intézmény. Hangsúlyozza, hogy mivel az időkeretek minden képviselőre (a bizottságokban minden frakcióra) egyformán vonatkoznak, ezért a probléma nem értelmezhető a kormány/ellenzék dimenzióban, hiszen a kormánypárti képviselők számára is azonos korlátok kerülnek adott esetben megállapításra.

Bihari hangsúlyt helyez továbbá az Országgyűlés szabályozási autonómiájára. Szerinte nem tekinthető többségi önkénynek a felszólalási időkeretek végső soron többségi döntésre utalása, hiszen a kétharmados Hárszabályban kialakított modell a korábbi minősített többség által legitimált, így nem alkotmányellenes.³⁶³ Elfogadhatatlan számára ugyanakkor a többségi határozat magját képező „kellő idő” követelménye, amelyet a korábbi gyakorlattól eltérően nem mennyiségi követelményként értelmeztek, ebben nem az Alkotmánybíróságnak kellett volna állást foglalnia, hanem az Országgyűlés döntésére kellett volna azt bízni. A képviselői beszédjogot sem az Alkotmány, sem a Hárszabály közvetlenül nem deklarálja. Az Országgyűlés magas fokú autonómiájába csak közvetlen és súlyos alkotmányértés esetén lehet beavatkozni – ez pedig jelen esetben nem valósult meg.

³⁶² 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, 3.2.

³⁶³ *Haberland* hasonlóan érvel, szerinte is a parlamenti autonómia körébe tartozik a képviselői beszédjog szabályozása és korlátainak megállapítása, vö. i.m. p. 111.

A vitából kiemelhető a kormány/ellenzék dimenzió kérdése, valamint a kellő idő követelménye. Fentebb az ellenzéki jogokhoz tartozónak tartottam azokat az egyéni képviselői jogokat, amelyek az ellenzéki funkciók ellátását teszik lehetővé. Jelen esetben ettől a megközelítéstől a különvélemény eltávolodik, mondván, a képviselők egyenlőként való kezelése fennmarad, tehát – legalábbis logikai következtetésem ez – az ellenzék háttérbe szorítása ily módon nem lehetséges. Ezt abban az esetben el is tudom fogadni, amennyiben a Kormány nem emelkedik ki az alkotmányos szereplők közül és nem játszik döntő befolyást a politikai diskurzus témáira és a napirendre. A Kormány kiemelkedő javaslattevő szerepe (ld. később) azonban az Országgyűlést reagáló szerepbe helyezi: a Kormány javaslatainak megvitatása és működésének ellenőrzése az ellenzéki képviselők érdekévé teszi bizonyos témáknak az Országgyűlésen belüli politikai napirenden tartását, míg a Kormány(többség) érdeke azok minél rövidebb időn belüli lezárása: a gyors (hatékony) döntéshozatal. Így a többségi érvelés a beszédjogot úgy értelmezte ellenzéki jogi intézményként, hogy a mennyiségi kérdéseknek tulajdonított minőségi jelentőséget. A kellő idő ilyenén megfogalmazása a parlamenti autonómia korlátozását jelenti. A többségi határozat egyébként nem tesz mást, mint az Országgyűlés számára feladatul tűzi, hogy döntsön a kellő idő konkrét számszerűsítéséről. A törvényhozó testület autonómiája a legkisebb mértékben tűnik sértettnek, mindazonáltal, a hatékony (gyors döntéseket támogató) és demokratikus (a vélemények sokszínű megjelenítését támogató) működés elvei közötti egyensúly megtalálása az Országgyűlés alkotmányos szerepéről való döntést is jelent. Meglehet, ez inkább az alkotmányozó kompetenciájának tűnik. A vitatott konstrukció, amely szélsőséges esetekre is lehetőséget adott – és a parlamenti többség élt is ezzel –, a képviselői jogok generális szűkítésére nem adott lehetőséget, hanem egy részterületen a hatékonyságot támogatta, ráadásul kifejezett alkotmányos védelemben részesülő jogok sérelme nélkül.

2. A napirend meghatározása

A napirend kidolgozása minden parlamentben egy előkészítő szerv dolga. Abból a szempontból, hogy milyen szerv, testület fogadja el a napirend végső változatát, három típust lehet megkülönböztetni: (1) házelnök által, (2) szűkebb létszámú testületek által, és (3) a plénum által meghatározott (elfogadott) napirend. Az egyes frakciók – és így az

ellenzék kezdeményezési joga mellett mindenhol többségi döntés garantálja a napirend megszületését, bár a norvég házszabály sajátosan differenciál: míg a kormány javaslatát többségi, egy képviselő napirend módosítására irányuló javaslatát kétharmados döntéssel kell elfogadni.³⁶⁴

A napirend meghatározására a magyar parlamenti ellenzéknek alapvetően a Házbizottságban van lehetősége – a konszenzusos döntés mellett kisegítő többségi szabály azonban biztosítja a hatékony döntés lehetőségét.³⁶⁵ A Házbizottság ajánlásán alapuló és időben megküldött napirendi javaslat módosítására a kormányon kívül 15 képviselő is tehet javaslatot (47. § (3) bek.). Az egyes indítványok, s főleg a törvényjavaslatok napirendre tűzésének lehetőségét a későbbiekben tárgyalom. Ugyancsak később kerül sor a politikai vitanap intézményére, itt azonban mint nagy jelentőségű, és nemcsak egy napirendi pont, hanem egy adott ülésnap egészét befolyásoló jelentősége miatt szükséges megemlíteni. Bár indítványozása korlátozott, a képviselők egyötödének indítványára ülésszakonként több alkalommal sor kerülhet, így – gyengeségeivel együtt is – a politikai évad közbeszédének „tematizálására” megfelelő eszköznek minősülhet.

A brit parlamentnek az ellenzéki jogok említésével egyébként szükséztlenül bánó házszabálya részletesen rendelkezik – ezzel is jelezve az intézmény fontosságát – az ellenzék által meghatározott napirend kérdésével. A brit házszabály 14. szakasz (2) bekezdése – a kormány előterjesztéseinek főszabályszerűsége mellett – garantálja, hogy az ülésszak 20 napjának napirendjét az ellenzék határozza meg. Ebből 17 nap felett az Ellenzék Vezére rendelkezik, a fennmaradó további 3 nap felett pedig a második legnagyobb ellenzéki párt vezetője, sőt az előbbi két napot négy félnap, az utóbbi egy napot két félnap formájában is igénybe vehet – növelvén ezzel is azon napok számát, amelyeken az ellenzéki kezdeményezés önmagában megjelenhet.

A brit házszabályhoz hasonlóan Portugáliában is joga a képviselők minősített kisebbségének (1/10), hogy meghatározzák bizonyos számú ülés napirendjét. Az ellenzéki frakciók részéről évente két ilyen kezdeményezés lehetséges. Az 1991-es alkotmány- és parlamenti reform előtt a kezdeményezések száma a képviselőcsoportok méretétől függően 1-3 lehetett.³⁶⁶

³⁶⁴ *Parlamentek Európában.* p. 162-164.

³⁶⁵ A hasonló megoldást választó Sejm eljárását a lengyel szakirodalomban az ellenzék érdekeinek „nagyértékű” védelmére alkalmasnak minősítik. vö.: Gwizdz– Mordwiłko: *i.m.* p. 201.

³⁶⁶ Wiberg, Matti: *Parliamentary Questioning: Control by Communication?* In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe.* Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus Verlag. p. 209-213.

3. A politikai viták mint a parlamenti ellenőrzés generális intézményei

Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel fogalmazta meg a politikai viták alkotmányos jelentőségét az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatának indokolásában: „A közügyek szabad parlamenti megvitatása egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele. Másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.” *Beyme* pedig azt kénytelen elismerni: a parlamenti ellenőrzés eszközeinek hátrányára írható, hogy az erősödő pártküzdelmeket segítik, és kevésbé az ellenőrzést szolgálják.³⁶⁷ Így megalapozottnak látom, hogy a parlamenti kontroll egyes eszközeit/területeit az ellenzék direkt politikai funkcióit támogató intézményekként kezeljük.

a) A bizalom.

A parlamentáris kormányformában az ellenzék esélyei a kormány megbuktatására csekélyek. A fegyelmezett kormánytöbbség folyamatosan biztosítja a szükséges támogatást. Akár a konstruktív bizalmatlansági indítvány, akár a kormány által felvetett bizalmi kérdés esetében ennek a többségnek a megbomlásáról van szó, ez nem az ellenzék „működési területe”.³⁶⁸ *Haberland* ugyan az ellenzéki funkciók ellátását elősegítő eszközök között kiemelten foglalkozik a bizalmatlanság intézményével, lévén a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásához kisebbségi támogatottság is elegendő, és az indítvány feletti vitában az ellenzéknek lehetősége van alternatíva-állító, kritikai funkciója gyakorlására. Ám kénytelen elismerni, hogy „természetesen nem az ellenzék, mint kisebbség rendelkezik” az indítvány megszavazásához szükséges szavazatszám felett.³⁶⁹

A lengyel szakirodalomban is létezik az indítványt tipikusan ellenzéki jogként kezelő vitatható álláspont, amely szerint az indítvány benyújtásához az Alkotmány 158. §-ában – számunkra meglehetősen alacsonynak tűnő – 46 fős (1/10-es) támogatottság

³⁶⁷ Beyme (1999) p. 275.

³⁶⁸ A 2004-es magyar kormányfőváltás körüli vitákban felmerült, hogy ha a kormánytöbbség változatlan, és „csak” a miniszterelnök gyors cseréjére alkalmazzák a konstruktív bizalmatlanságot, az az intézmény eszméjével való visszaélés, vagy legalábbis nem rendeltetésszerű használat. Ld.: Sólyom László: *Jogállami kormánybuktatás*. In: HVG 2004/36. p. 62-63.

³⁶⁹ Haberland: i.m. p. 78-79.

megkövetelése, magasabb lévén a frakcióalakításhoz szükséges 15 fős határnál, „gyengíti” az ellenzéki kontroll gyakorlását a kormány felett.³⁷⁰

Az sem elhanyagolható tény, hogy a bizalmatlansági indítvány benyújtására a képviselők bizonyos, a többségnél kisebb hányada jogosult: Csehországban 50 képviselő (1/4), Portugáliában és Romániában 1/4, Franciaországban, Horvátországban 1/10, stb.³⁷¹ Az indítvány funkcióját tekintve azonban nyilvánvaló a szabályozás indoka: épp a kormánytöbbség felbomlásáról van szó, tehát az adott szituációban nincs (vagy átalakulóban van a) kormánytöbbség. Bár, többségének elvesztése esetén még a kormánynak-kormányfőnek is megadatik a lehetőség a bizalmi kérdés felvetésére.

A magyar Hárszabály a bizalmi és felelősségi vitákat tisztázza³⁷² és szabályozza speciális módon, az ellenzékintézményesen bevonva. A kormányprogramot, a kormány beszámolóját és a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt legalább 15 képviselő kérésére időkeretben, legkevesebb tíz órában kell tárgyalni (53. § (4) bek. a.), amelyben az ellenzék és kormányoldal egyenlő részvételi időt kap – más országokban a felszólalási idő felosztása az arányosság elve szerint történik meg.

A kormányprogram – és a dualizmus korában a magyar parlamentben a válaszfelirat – vitájának funkciója a végrehajtó hatalom jövőre vonatkozó terveinek lehető legtágabb áttekintésén túl az, hogy felszínre hozza a kormány és ellenzék megosztottságot, világossá tegye, melyik frakció vagy képviselő melyik oldalon áll. Még a pártfejlődés kezdeti korszakában is, a dualista parlamentben a válaszfelirati viták során minden képviselő a politikai hovatartozását vallotta meg, amelyet „az adott javaslat melletti érvelésével vagy szavazatával dokumentált.”³⁷³

b) Költségvetés-zárszámadás.

A költségvetési és zárszámadási törvények parlamenti vitája eljárásbeli sajátosságokon túl (időkeret, stb.), elsősorban az ellenzék számára biztosít szereplési lehetőséget, hiszen ez alkalommal a kormány működésének kiterjedt vizsgálata zajlik. Az állami bevételek és kiadások elosztásának meghatározása alapjaiban a kormányprogram

³⁷⁰ Természetesen további korlátokkal az Alkotmány igyekszik megelőzni a könnyűnek tűnő indítványok sorozatát. ld.: Skrzydło, Wiesław – Mojak, Ryszard: *Parliamentary and Constitutional Accountability*. In: *The principles of basic institutions of the system of government in Poland*. (Ed.: Sarnecki P., Szmyt, A., Witkowski, Z.) Warsaw, 1999., Sejm Publishing Office. p. 172-174.

³⁷¹ Parlamentek Európában. p. 310.

³⁷² Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 151.

³⁷³ Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: i.m. p. 101.

megvalósítását jelenti, a plenáris vitában az ellenzék érvelésre és álláspontjának ütköztetésére kényszerítheti a kormányoldalt. Akár a költségvetési, akár a zárszámadási törvény eredeti értelmét nézzük, azok nagy mértékben veszítettek jelentőségükből, és az ellenőrzés tekintetében lényegesen veszítettek hatékonyságukból is – a kormány épp ezek esetében követeli meg a legszigorúbb szavazási fegyelmet.³⁷⁴

A lengyel alkotmány 226. §-ában szabályozott zárszámadási kötelezettség tekintetében a lengyel szakirodalomban a zárszámadás el nem fogadásának következményeiről vita folyik. Az egyik álláspont szerint az el nem fogadásról szóló Sejm-határozat nem érinti a kormány megbízatását, míg a másik álláspont ezt az esetet a parlamenti bizalom elvesztésének tekinti, a kormány lemondásának kötelezettségét fűzve hozzá. Sőt, mivel ezen el nem fogadó határozathoz elegendő az egyszerű többség – a bizalmatlansági indítvány abszolút többségéhez viszonyítva – az effajta bizalommegvonást ellenzéki jogként is értékeli.³⁷⁵

c) A politikai vita.

Mint azt az előbb láttuk, ha bizonyos kérdésekben az ellenzék érvelésre kényszerítheti a kormányt/kormányoldalt, ez ellenőrzési tevékenységnek is tekinthető. A parlament ugyan egész működése során politikai vitáknak ad otthont, azonban a magyar Hárszabály 1990 óta külön szabályozza a politikai vita önálló intézményét. A politikai vita az 1994-es újraszabályozást követően (és főleg a 2002-2006-os ciklusban) vált kedvelté. A Hárszabály (129. §) szabályozza az indítványozást (a képviselők egyötöde kérheti), a megtartásához határidőt szab (14 napon túl, 28 napon belül), időkeret előírásával biztosítja a frakciók illetve az ellenzék és kormányoldal szereplési lehetőségét, egyben korlátozza a számát (egy képviselő ülészakonként legfeljebb két ilyen indítványt támogathat). A politikai vitanap megtartását a kormány is kérheti (nyilván neki kevésbé kényes kérdés, vagy bizonyos eredmények kommunikálása céljából), de alapvetően ellenzéki ellenőrzési eszköznek tekinthető.³⁷⁶ A gyakorlat is alátámasztja ezt, hiszen a megtartott vitanapok és kezdeményezőik a következőképpen alakultak:

³⁷⁴ Szente (1998) p. 335-336.

³⁷⁵ vö.: Skrzydło, W. – Mojak, R.: i.m. p. 174-178.

³⁷⁶ Soltész István: *A politikai vita*. In: *A plenáris ülés (2. rész)*. Szerk.: Soltész István. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda. p. 66-78.

*Megtartott politikai viták a magyar Országgyűlésben, kezdeményezők szerint*³⁷⁷

<i>Ciklus</i>	<i>Megtartott politikai viták</i>	<i>Kormányoldali kezdeményezés</i>	<i>Ellenzéki kezdeményezés</i>
1990-1994	5	3 (60%)	2 (40%)
1994-1998	13	3 (23 %)	10 (77%)
1998-2002	15	4 (27%)	11 (73%)
2002-2006	27	5 (19%)	22 (81%)

d) Napirenden kívüli felszólalás.

Noha a napirenden kívüli felszólalás esetében a magyar Hárszabály kizárja a vitát és a határozathozatalt (51. § (7) bek.), a napirend előtti felszólalások a plenáris ülés kedvelt műfajává és politikai vita indukálóivá váltak. A napirend előtt országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügyben a képviselőcsoport nevében annak vezetője legfeljebb öt percen felszólalhat, hasonlóképpen a köztársasági elnök, a miniszterelnök és a kormány tagjai, a napirend után pedig bármely képviselő (51. § (1)-(4) bek.). A vitalehetőséget a hárszabály által biztosított hozzászólási jogok teremtik meg: így a kormány képviselőjének, a személyében érintett képviselőnek, továbbá a frakcióvezetőnek az öt, illetve kétperces hozzászólásai eredményezik a szópárbajt.

Más országokban is lehetőség nyílik politikai vitát kezdeményezni bizonyos rendkívüli érdeklődésre számot tartó kérdésben (Ciprus), vagy általános érdeklődésre számot tartó ügyben (Németország). A német Bundestag 5. számú melléklete 1. pontja szerint a vitát akkor kell megtartani, ha az *Ältestenrat* hozzájárul, illetve ha egy frakció vagy a képviselők 5%-a kéri. Az osztrák hárszabály szerint az ülésnapot indító, 60-70 perc időtartamú vitát legalább öt képviselő kérheti az ülésnap előtt legalább két nappal, a vitában többen is felszólalhatnak, ez idő kérdése: a kezdeményező és a miniszter 10 percet kap, mások – frakciónként legfeljebb ketten – öt-öt percet.³⁷⁸ A svéd parlamentben bármelyik párt kezdeményezhet ún. sürgösségi vitát, napirenden kívül, ebben a kormány és a frakciók egy-egy képviselője szólalhat fel. A *Riksdag* évente tart olyan üléseket is, amelyeken egy-egy konkrét téma megvitatása a cél – ilyen témák például a kormány következő évre vonatkozó gazdasági javaslatai, az EU-ban kifejtett tevékenysége, külpolitikája.³⁷⁹

³⁷⁷ Soltész: *Politikai vita, és www.mkogy.hu*

³⁷⁸ Parlamentek Európában. p. 282-283.

³⁷⁹ Kovács Lajos – Sinka László: *A plenáris ülés a svéd parlamentben*. In: *A plenáris ülés 2. rész*. Szerk.: Soltész István. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda. p. 247.

Ahogy azt *Kukorelli* már a parlament 1996-os munkáján végigtekintve megállapította, a magyar politikai elit sajátos szereplési lehetőséget talált a napirenden kívüli felszólalás intézményében. A házszabályi feltételeket kreatívan értelmezik a képviselők, sajátosan magyarázva felszólalásuk halaszthatatlanságát, rendkívüliségét, vagy országos jelentőségét. A napirend előtti vita olyan hagyományos eseménye lett a parlamenti munkának, hogy a médiumok kiemelt figyelmét is élvezi, visszacsatolásként erősítve a képviselőkben a szereplési motivációt. A Házbizottság 1996. február 22-i állásfoglalása a miniszterelnök napirend előtti felszólalása tekintetében kiegészítette a Házszabály 51. §-át, konkrét időkeretek és a felszólalás sorrendiségének meghatározásával, továbbá a kormányfőt felruházta a viszontválasz jogával. Ezzel lényegében (*Kukorelli* szavaival) „*kis politikai vitát*” intézményesített.³⁸⁰ Sőt, a későbbiekben a vitajellegre ráerősítve, a 30/1998-2002. sz. Ügyrendi Bizottsági állásfoglalás úgy rendelkezett, hogy a személyes érintettség miatt szóló képviselőnek nyomban az okot adó napirend előtti felszólalás után meg kell adni a szót.

Ezzel a napirenden kívüli felszólalások a magyar parlamentarizmus sajátosságává váltak, más parlamentek, ha ismernek is hasonló intézményt, nem alakították azt felfokozott és közvéleményt orientáló politikai vita terepévé. Ebben a parlamenti munkaidő nem jelentéktelen részét kitevő „*kis politikai vitában*” az ellenzéki frakciók szereplésének túlsúlyát állapíthatjuk meg.

*A napirend előtti felszólalások megoszlása 1990-2006*³⁸¹

Ciklus	Napirend előtti felszólalások száma			
	<i>Kormánypárti</i>	<i>Ellenzéki (és független)</i>	<i>Kormány</i>	<i>Összesen</i>
1990-1994	566	575	-	1141
1994-1998	211	1029	0	1240
1998-2002	361	383	29	774
2002-2006	421	476	103	1001
<i>1990-2006 összesen</i>	<i>1559</i>	<i>2463</i>	<i>132</i>	<i>4156</i>

³⁸⁰ Kukorelli István: *A napirend előtti felszólalások az országgyűlésben (1996)* In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég. p. 170-172.

³⁸¹ Forrás: *Az országgyűlés*. Szerk.: Soltész István. Bp., 2006., Parlamenti Módszertani Iroda. *Függelék*

III. Ellenzéki jogok a törvényalkotási eljárásban

A törvényalkotás a parlament monopóliuma és klasszikus hatásköre, amelynek fontosságát többen relativizálják – vagy a kormány és kormánytöbbség fúziója és a „kormány parlamenti diktatúrája” miatt, vagy a törvényhozás közjogi és egyéb korlátaira rávilágítva.³⁸² Mivel a törvényhozás – az említett minősített többségi döntéseket kivéve – a kormánytöbbség felelőssége és gyakorlati lehetősége, az ellenzék ezen a területen elsősorban alternatívaállítási funkciójának tud eleget tenni. Ha kevés sikerrel igyekszik is befolyásolni a törvényalkotás menetét vagy a törvények tartalmát, javaslatai-álláspontja mindenképpen az általa képviselt alternatív program megjelenítése.

Az ellenzék törvénykezdeményezésben és törvényalkotásban való részvétele parlamentáris rendszerenként, de főleg az ellenzéki konfliktusos-kooperatív szerepfelfogástól függően más és más. A brit ellenzék nem érzi feladatának, hogy aktív kezdeményező legyen, míg a másik véglet *Beyme* megítélése szerint az osztrák konszenzusos modell.³⁸³ A Bundestagban az ellenzék „kipróbálta” mind a két szerepfelfogást, és a bizonytalan eredmény arra mutat rá, hogy a kooperatív szerepfelfogás legalábbis nem biztos, hogy nagyobb eséllyel visz sikerre.³⁸⁴

A parlament mint testület munkaszervezésének egyik alapelve a demokratikus működés követelménye, amely jelen esetben a demokratikus törvényalkotási eljárás garanciáinak kiépítését követeli meg. Így a törvényalkotással szemben támasztható alkotmányos követelmények az alábbiak szerint fogalmazhatók meg. Van alkotmány (pl. a lengyel), amely a parlament autonómiáját korlátozva ezeket a kérdéseket viszonylag részletesen szabályozza, azonban a törvényalkotási eljárás jórészt házszabályi szabályozás tárgya. Szükséges szabályozási tárgy tehát a törvénykezdeményezésre jogosultak körének meghatározása; az egyéni képviselők (esetleg frakciók) részvételi jogosítványainak garantálása; a törvényalkotás két alapvető módszerének elkülönítése, úgymint ’rendes’ és ’sürgős’/’kivételes’ eljárás; annak meghatározása, hogy a törvényjavaslat tárgyalása hány olvasatban történik; a módosító indítványok benyújtásának biztosítása; a törvények és alkotmánymódosítások elfogadásának formális követelményeinek meghatározása; annak

³⁸² Körösenyi-Török-Tóth: i.m. p. 474.; Sente (1998) p. 271-286., Pesti: i.m. p. 62.

³⁸³ Beyme (1999) p. 291.

³⁸⁴ Paterson, W. E. – Webber, D.: *The Federal Republic of Germany: the re-emergent opposition?* In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: Kolinsky, Eva. New York, 1987., St. Martin's Press. p. 150-151.

meghatározása, hogy a törvényjavaslatok visszavonására van-e és milyen keretek között lehetőség.³⁸⁵

Ezeket a követelményeket az alábbiakban egy másik keresztmetszetben, a főbb intézményi kérdések mentén tárgyalom.

1. A törvénykezdeményezés joga

A világ parlamentjeiben a törvénykezdeményezés általában mindig megilleti a képviselőket is (a fő kezdeményező kormány, valamint az államfő mellett), ám ezt általában korlátozzák. Több parlamentben nem egyéni jog, Németországban frakciójog, a Szejmben 15 képviselő joga, illetve különféle korlátozások alá vetik.³⁸⁶

A magyar Alkotmány 25. § (1) bekezdése egyéni jogként (is) biztosítja, elvileg a kormány kezdeményezési jogával azonos terjedelemben, azonban ezt a Hárszabály a hatékonyság javára és a demokratizmus rovására, nem éppen alkotmánykonform módon korlátozza³⁸⁷: a tárgysorozatba vételhez szükséges, hogy a kijelölt bizottság azt támogassa. A bizottságokban is biztosított kormánypárti többség akaratát ellensúlyozhatja, hogy az itt elutasított kezdeményezést a benyújtó képviselő frakcióvezetője a képviselőcsoport nevében rendes ülészakonként legfeljebb hat (1997. júliusa előtt öt) alkalommal megmentheti – ám a tárgysorozatba vételről ekkor is a ház többsége határoz (98.§ (3) és (5) bek.). A szabály működésének lényegét az alábbi táblázat teszi világossá: a kormánypárti képviselők törvényjavaslatait a parlament 24-51 %-ban elfogadta, az ellenzéki képviselők esélye erre mindössze 1-4 %.

Szente szerint a kollektív jogként szabályozott kezdeményezés elméletileg indokolható, hiszen a törvényalkotás a parlament mint testület joga³⁸⁸ – ám véleményem szerint ez nem megfelelő indok: a testületi jogként létező törvényalkotásra irányuló eljárás kezdeményezését nem kell feltétlenül testületi jogként intézményesíteni. A kollektív jogként szabályozott kezdeményezés így a frakciójogként való intézményesítést sem indokolja (miért éppen a frakció a megfelelő kollektíva, s nem mondjuk a képviselők

³⁸⁵ Vö.: Gwizdz, Andrzej – Mordwiłko, Janusz: *The Status of the Sejm in the light of the Constitution of Poland of 2. April 1997*. In: *The principles of basic institutions of of the system of government in Poland*. (Edited by: Sarnecki P., Szmyt, A., Witkowski, Z. Warsaw) 1999., Sejm Publishing Office. p. 208.

³⁸⁶ Szente (1998) p. 291.; A dualista kori magyar parlamentben egyetlen képviselői indítványból sem lett törvény, a kezdeményezéseket a parlamenti többség rendre félretette, vagy bizottság elé utalását leszavazta. Ld.: Pesti: i.m. p. 252.

³⁸⁷ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 143.

³⁸⁸ Szente (1998) p. 291.

bizonyos hányada?), továbbá az egyéni független képviselők a frakcióháttér hiányában a hatékonyság áldozatai lehetnek. Megemlíthető azonban, hogy a magyar parlamenti gyakorlatban (is) a frakciófegyelem uralja az egyéni képviselői jogokat, a frakcióvezetés tudta – és támogatása – nélkül a képviselő nem nyújthat be egyéni indítványt (ld. fentebb).

*A benyújtott és az elfogadott törvényjavaslatok megoszlása betervezők szerint a magyar Országgyűlésben*³⁸⁹

	Kormány		Bizottság		Kormánypárti képviselő		Ellenzéki képviselő		Összesen
	szám	%	szám	%	szám	%	szám	%	
1994-1998									
Benyújtott	477	61	16	2	93	12	174	22	781
Elfogadott	431	86	11	2	47	9	7	1	499
„Sikerszázalék”	90		69		51		4		-
1998-2002									
Benyújtott	442	52	34	4	161	19	205	24	853
Elfogadott	399	86	21	5	39	8	2	0,4	464
„Sikerszázalék”	90		62		24		1		-
2002-2006									
Benyújtott	520	54	23	2	170	18	236	24	968
Elfogadott	470	82	17	3	68	12	8	3	573
„Sikerszázalék”	90		74		42		3		-

Mind a parlamenti, mind a parlamenten kívüli (ellenzéki) politikai erők mozgósítási erejének ad lehetőséget a választópolgári kezdeményezés lehetősége. A lengyel alkotmány 118. § (2) bekezdése törvénykezdeményezési jogot biztosít 100.000 választójoggal rendelkező állampolgár számára is. Ausztriában az olyan törvénykezdeményezést, melyet legalább 100.000 választópolgár, vagy 3 tagállamban a választók egyhatoda támogat, a fő elektori testületnek be kell nyújtania az alsóházhoz.³⁹⁰

2. A plénum nyilvánossága

A törvényalkotás mint eljárás egyik legfontosabb kérdése – a már tárgyalt beszédjogon túl – ellenzéki szempontból, hogy a kormánytöbbség ne távolíthassa el a plénumról a lényeges kérdéseket, ne fossa meg az ellenzék a nyilvános szereplés lehetőségétől. Ennek egyik vonzata, hogy a parlament jogalkotási hatáskörét a kormány rendeletalkotási hatáskörével kiegyensúlyozottan kell lehatárolni, másrészt a plénum elől csak garanciákkal kerülhessen a kisebb figyelemmel kísért és korlátozottabb nyilvánosság

³⁸⁹ Körösi-Török-Tóth: i.m. p. 482., Soltész: *Az Országgyűlés (2006) Függelék.*

³⁹⁰ Parlamentek Európában. p. 204.

mellett működő – és kormánypárti többséget leképező – bizottságokhoz a törvényalkotás.³⁹¹

A jogalkotási törvény által meghatározott kizárólagos törvényhozási tárgyak révén – a kormány eredeti jogalkotási hatáskörének garantálása mellett – a magyar Országgyűlés hatásköre a kormány felé nyitott. A szabályozás logikájából következik, hogy a jogforrási hierarchia elvének megfelelően az egyszer már törvényben szabályozott viszonyoknak a jövőben is törvényhozási útra kell tartozniuk. Ebből a szempontból tehát az ellenzéki jogok garanciája adott, sőt, „a dinamikus törvényalkotói munka révén az Országgyűlés egyre nagyobb területet ’hódít el’ a Kormány lehetséges feladatköréből”.³⁹²

„Sürgős és kényes ügyekben, kisebb parlamenti többség mellett ... a delegált kormányzati törvényalkotás hasznos eszköz lehet a végrehajtó hatalom kezében.”³⁹³ Mindazonáltal bizonyos demokratikus feltételek előírása révén a delegált törvényhozás lehetőségét ismerő és előszeretettel alkalmazó országokban is a törvényhozó testület primátusa garantált, azzal például, hogy erre csak kivételes és sürgős helyzetekben van lehetőség, vagy a parlament utólagos jóváhagyására szorul.

A másik, nem kevésbé kényes kérdés a törvényalkotás decentralizációja az Országgyűlésen belül. A parlamentekben a törvényhozási munkateher – a hatékonyság érdekében – jelentős mértékben áttevődött a plénumról az állandó bizottságokra. A bizottságok a kezdeményezési jog mellett véleményezhetik a benyújtott javaslatokat, azokhoz módosító javaslatokat tehetnek, a kivételes eljárásban pedig a javaslat érdemi vitáját is lefolytatják. Így a kivételes eljárásban különösen, de a bizottságok működése során általában is szükséges az ellenzéki jogok védelme.³⁹⁴

Sajátos intézmény „a Ház mint bizottság”-típusú eljárás, amely a brit parlamenti bizottsági rendszer eredeti alakja (*Committee of the Whole House*) – az Egyesült Államokban a legtöbb törvényjavaslat vitáját így folytatják le.³⁹⁵ A magyar parlamenti jogból hiányzó intézmény mellett több érv is szól: egyrészt biztosítja a plénum előtti

³⁹¹ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 146.

³⁹² *Alkotmánytan I.* Szerk.: Kukorelli István. Bp., 2002. Osiris. p. 88. – a számok tükrében némi kiegyenlítődést figyelhetünk meg: 1995-ben 125 törvény mellett 179 kormányrendelet, 2000-ben 145 törvény mellett 278 kormányrendelet, 2004-ben 140 törvény mellett 383 kormányrendelet született (eltekintve a számok csalóka hatalmától, hiszen az ún. salátatörvény-gyakorlat megszüntetése esetén a törvények száma nőne).

³⁹³ Sente (1998) p. 283.

³⁹⁴ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 146-147.

³⁹⁵ Sente (1998) p. 107., 298.

nyilvánosságot, egyidejűleg elkerülhetőek vele a plenáris tárgyalás merevebb szabályai. Alkalmazása így mindenképpen megfontolandó.

A magyar parlamentben a törvényjavaslat – vagy határozati javaslat – kivételes eljárásban történő tárgyalásához (124-128. §) a jelen lévő képviselők négyötödének támogatása szükséges. Az intézmény további korlátja, hogy a kétharmados többséget igénylő, valamint a költségvetési, pótköltségvetési és zárszámadási törvényt nem lehet így tárgyalni, továbbá ha a kormány kérésére az előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás lesz, a kivételes eljárást meg kell szakítani. A kijelölt bizottság³⁹⁶ lefolytatja az érdemi vitát, majd a plénum napirendjére került javaslatról a bizottsági ajánlást követően a frakciók egy-egy képviselője, és az elsőként jelentkezett független képviselő is elmondhatja véleményét a szavazás előtt. A magyar Országgyűlésben nem gyakori a kivételes eljárás alkalmazása, és csökkenő tendenciát mutat, az 1994-98-as ciklusban lezajlott több tucatnyihoz képest³⁹⁷, 1998-2002 között 16 alkalommal javasolták, de csak 10 esetben rendelték el.³⁹⁸

Szintén a plénum nyilvánosságának korlátozását jelenti, ha sürgősségi eljárásban ugyan nem vonják ki a plénumot a vitából, de korlátozzák a törvényalkotási eljárás időtartamát. A gyorsított eljárás a kormánynak kedvez, hiszen rövidebb idő jut a vitára, a módosító indítványok benyújtására és tárgyalására. A legtöbb parlament ismeri a gyorsított eljárás lehetőségét, noha kisebbségi jogként szerepel kezdeményezése, elrendeléséről azonban általában minősített többséggel kell dönteni (meglehetősen érdekes módon, ez a cseh parlamentben a házelnök mérlegelési jogkörébe tartozik).³⁹⁹

A *bizottságokban*, mint láttuk, szintén adott a kormányoldal többsége, és mivel a bizottsági döntések is többségi alapon dőlnek el, a kisebbségben maradottak védelme akárcsak a plénumon, itt szintén szükséges. Ilyen típusú garanciák a magyar Házsabályban több helyen is találhatóak, így az ülésszakok közötti ülés összehívásának egyötödös többséghez kötése (67. § (3) bek.), a napirend ülés közbeni kibővítésének a tagok több, mint kétharmados többségéhez kötése (75. § (2) bek.). A bizottsági munkában felmerült vagy előterjesztett ellenzéki alternatívák plénum előtt való megjelenítését

³⁹⁶ A brit „Ház mint bizottság” intézményére rímelve ezt talán a „Bizottság mint Ház”-ként lehetne megjelölni.

³⁹⁷ A kivételes valamint a kivételes és sürgős eljárásban tárgyalásra javaslatok száma 1995-1997 között 40. ld.: Láncai Tamás: *Munkák és napok – avagy a háromhetes ülésezési rend hatása az Országgyűlés működésére*. In: Századvég, 24. 2002. p. 133-149.

³⁹⁸ Daku Magdolna–Bereczky István: *A plenáris ülés bizottsági előkészítése*. In: *A plenáris ülés 2. rész*. Bp., 2003. Parlamenti Módszertani Iroda. (Parlamenti dolgozatok VII.) p. 34.

³⁹⁹ *Parlamentek Európában*. p. 234, 239-241.

szolgálja a kisebbségi vélemény ismertetése.⁴⁰⁰ A bizottsági szavazás után a bizottság kisebbségben maradó tagjai bejelenthetik, hogy kisebbségi véleményt terjesztenek elő, amelyet a plénumon a többségi vélemény ismertetése után mondhat el a kisebbségben maradt tagok által a maguk közül választott előadó (77. § (4) bek.). A törvényjavaslat tárgyalásának szabályainál a Hárszabály szövege szerint „a bizottság kisebbsége ismerteti véleményét” (101. § (3) bek.). Ezekből a szabályokból az szűrhető le, hogy bizottságonként legfeljebb egy kisebbséggel számolhatunk, noha míg többségből bizonyosan egy van, a kisebbségből több lehet – a választott előadó talán összefoglalhatja azon kisebbség véleményét is, amellyel nem ért egyet. A kivételes eljárás esetében (128. § (2) bek.) a Hárszabály a kisebbségi vélemény ismertetését mellőzve, a képviselőcsoportok hozzászólását engedi. Az Alkotmány- és Igazságügyi bizottság obstrukciót is korlátozó döntése szerint a kisebbségi vélemény csak olyan elemeket tartalmazhat, amelyek a bizottsági vitában elhangoztak⁴⁰¹, tehát új érvekkel, új véleményekkel nem lehet a bizottsági vitát a plénum előtt folytatni.

A cseh hárszabály 40. § (2) bekezdése szintén ismeri a kisebbségi vélemény intézményét, finom különbségekkel. A bizottság tagjainak kisebbségben maradt csoportja, feltéve, hogy legalább a tagok 1/5-ét kiteszi létszámuk, kinevezhet egy főt, aki a kisebbségi vélemény előadója lesz. Ezen kisebbségi véleményt írásban is megküldhetik a Képviselőháznak. Az egyötödös határszám tehát akár két kisebbségi vélemény megjelenését is lehetővé teheti. Nem ismerik a hárszabályok a kisebbségi vélemény előterjesztésének lehetőségét például Franciaországban, Írországban, vagy éppen az Egyesült Királyságban.⁴⁰²

A kisebbség megosztottságának kérdésében a német szövetségi alkotmánybíróság is elismerte, hogy sem a kormányoldal, sem az ellenzék nem tekinthető homogén egységnek, a számszerű többség vagy kisebbség egyaránt megosztott lehet. Továbbá az sem várható el, hogy a megosztott oldal egyik frakciója – még ha ugyanazon oldalon álló is – a másik frakció álláspontját képviselni tudja vagy akarja.⁴⁰³

⁴⁰⁰ A kisebbségi vélemény előadásának intézménye már a világháború előtt is ismert volt a magyar hárszabályokban, ld.: Boros Zs. – Szabó D.: i.m. p. 332.

⁴⁰¹ AIB 1996. dec. 18. ld. Hárszabály 2004. p. 103. – Ha az általános vitára bocsáthatóságról dönt a kijelölt bizottság, és szavazategyenlőség miatt születik elutasító eredmény, akkor a kisebbségi véleményen az általános vitára bocsáthatóság pártján állók vannak. 30/2002-2006. ÜB. állásfoglalás, ld. Hárszabály 2004. p. 103.

⁴⁰² Mattson, I. – Strøm, K.: i.m. p. 283.

⁴⁰³ BVerfGE 70, S. 324 (363 f.), idézi: Haberland: i.m. p. 72.

A Hárszabály vitatott bőkezűségét jelezte az a már megszüntetett szabály is, amely az ellenzék számára megkérdőjelezhető jogosítványt biztosított. A törvényjavaslat egészéről történt szavazás után ugyanis lehetővé tette, hogy minden frakció legfeljebb 3 percben indokolja szavazatát. Ez a lehetőség *Kukorelli* helyes ítélete szerint a döntések erejének csökkentésére alkalmas intézmény volt, amely inkább a tömegkommunikációba való.⁴⁰⁴

3. A módosítási jog

A módosítási javaslatok benyújtása – főleg a képviselők részéről – több országban is korlátozott. A külföldi példák alapján a módosító javaslatok benyújtására jogosultak köréhez tartoznak az egyes képviselők (általában korlátokkal, pl. kollektív jogként megjelenítve a benyújtást), a bizottságok, a kormány, annak tagjai, a frakciók, maga az előterjesztő, Lettországnban pedig még a parlament jogi osztályának szakértője is (technikai vagy szövegezési vonatkozások tekintetében).⁴⁰⁵

A magyar Hárszabály a módosítási jog – a benyújtott törvényjavaslatok megváltoztatásának lehetősége – szabályozásával az Országgyűlést a „valódi törvénygyár típusú munkaparlamenthez” közelíti.⁴⁰⁶ A „törvénygyárban” az ellenzék szerepe is sajátos, lehetősége nyílik a törvények tartalmának befolyásolására, a számára biztosított jogosítványok túlmutatnak a nyilvános vitában való alternatívaállításon és ellenőrzésen. A módosító javaslatok – kiváltképp, ha azokat komolyan veszik – kiválóan alkalmasak az obstrukcióra, ezért a parlamenti többség és hatékonyság védelmében felállított különböző korlátokba ütközik az ellenzék.

A törvényhozás a többség joga és feladata. Az ellenzék legerősebb jogokat akkor élvez, amikor támogatása elengedhetetlen a törvény megszületéséhez: a minősített többséggel elfogadható törvények említett esetében. Ekkor a támogatás fejében kikötheti a javaslat módosítását, egyenrangú félként szerepelhet a kormánnyal való tárgyalások során.

A nem minősített többségű törvényhozás esetében a kormányoldal alapvetően nem köteles figyelembe venni az ellenzéki javaslatokat, nincs is rászorulva. A plurális érdekképviselés és hatalomgyakorlás támogatása végett azonban a hárszabályok széles

⁴⁰⁴ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 149-150.

⁴⁰⁵ *Parlamentek Európában*. p. 229.

⁴⁰⁶ A munkaparlament – vitaparlament típusok leírásához is ld. Körösenyi-Török-Tóth: i.m. p. 471.

körben lehetővé teszik, hogy a politikai kisebbség sajátos szempontjait, az általa képviselt érdektörekvéseket megjeleníthesse egy szakmai-érdemi vitában. „A módosítási jog a képviselőlet lényegéhez tartozik, a plurális vélemények intézményes tolmácsolója.”⁴⁰⁷

A módosító javaslatok benyújtása a magyar parlamentben egyrészt időben korlátozott: az általános vita lezárásáig, majd a részletes vita lezárásáig kapcsolódó módosító javaslat nyújtható be, illetve a kijelölt bizottság és az Alkotmányügyi Bizottság által a záróvita lezárásáig (102. § (1) bek., kivételes eljárásban ld. 126. §). Másrészt a részletes vita lezárásakor csak azokról kell szavazni, amelyek 1) elnyerték a kijelölt bizottságban az egyharmados támogatást, 2) amelyeket a kijelölt bizottság nyújtott be, 3) amelyekről a szavazást a frakcióvezető kérte, aki ezen jogával azonban egy döntési javaslat határozathozatalakor legfeljebb három (1997 júliusáig öt) alkalommal élhet (106. § (1)-(2) bek.). Ez elsősorban a nagyobb, fajsúlyosabb törvények, kódexek tárgyalásakor jelent komoly hátrányt.⁴⁰⁸ Az ellenzék alternatívaállító funkcióját szolgálja az a szabály, amely – kivételt képezve az előterjesztő által támogatott módosító, kapcsolódó módosító javaslatokról való egyidejű szavazás főszabálya alól – lehetővé teszi, hogy bármely képviselőcsoport vezetője legfeljebb három módosító javaslatot kiemeljen és arról külön szavazást kérjen (106. § (3) bek.).

A módosító javaslatok további korlátját képezi a költségvetési törvénnyel kapcsolatos tartalmi szűkítés: azoknak a költségvetési egyensúly megőrzésének szem előtt tartásával kell elkészülniük, amennyiben a kiadások növekedését vagy a bevételek csökkentését eredményezhetik (94. § (5) bek.). A költségvetési törvény tárgyalása egyébként – megannyi más szempontból is – az ellenzék egyik fő szereplési terepe, hiszen módosító javaslataival komplex és konkrét politikai alternatívát vázolhat fel. A módosítási jogával igyekszik messzemenőig élni – vagy visszaélni, obstruálni. Ez utóbbira kiváló példát szolgáltatott a 2003. évben benyújtott hatalmas, az Országgyűlés hivatalát is megterhelő mennyiségű javaslat (csak a Fidesz részéről ezernél is több), amelyekről – ugyancsak bírálható módon – a költségvetési és pénzügyi bizottságban a benyújtó frakciók szerinti csomagokban szavaztak.⁴⁰⁹ Ezt a fajta taktikát nevezik technikai obstrukciónak is, megkülönböztetve az agyonbeszélő obstrukciótól.⁴¹⁰

⁴⁰⁷ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 147.

⁴⁰⁸ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 148.

⁴⁰⁹ Szántó Anikó: *Pártosan. Módosító indítványok a költségvetéshez*. In: HVG, 2003. 46. szám (nov. 15.) p. 111.

⁴¹⁰ Ami idehaza a 19. század végén vált szokássá. Ld.: Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: i.m. p. 90.

Módosítási jog további korlátaival tartoznak azok a tilalmak, amelyek – túl a törvényalkotáson – bizonyos határozati javaslatokhoz nem engednek módosító indítványt benyújtani (pl. 7. § (3), 10. § (2), 34. § (2), 36. § (6), 114. § (1), stb.).

4. A törvényhozási eljárás túl intézmények

A többség által elfogadott törvényekről szóló diskurzus nem zárul le a zárószavazást követően. Az ellenzék számára több alkotmány is lehetővé teszi, hogy a többségi döntés ellen „fellebbezzen” akár a politikai érveit alkotmányosakká formálva az alkotmánybírósághoz, avagy bizonyos esetekben a közvetlen demokrácia intézménye révén a szuverén néphez. Mindkét esetben a törvényhozó hatalmi ág megtestesítőjének, a képviseleti elven működő parlament hatáskörének külső közjogi korlátait fedezhetjük fel.

a) Az alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése

Az alkotmánybírósághoz fordulás akkor tekinthető kifejezetten ellenzéki jognak, amennyiben az a parlamenti pártok vagy képviselők jogaként került meghatározásra, és elsősorban az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvények előzetes normakontrolljára vonatkozik – erre példaként a rendszerváltástól 1998-ig hatályos magyar, valamint az 1974-től hatályos francia és alább részletesebben tárgyalandó szabályozás szolgál. [A portugál képviselők 1/5-e szintén kérheti az organikus törvényként a köztársasági elnök elé terjesztett jogszabályok előzetes vizsgálatát (portugál alkotmány 278. cikk (4) bek.).] Tágabb értelemben azonban az (absztrakt) utólagos normakontroll indítványozása is ide sorolható, amennyiben alanyaként bárki, vagy a parlamenti kisebbség jelenik meg – erre több ország alkotmányában is találunk példát.

Magyarországon 1998-ig az alkotmánybíróságról szóló törvény tartalmazta a törvényjavaslatok előzetes vizsgálatát is: „az Alkotmánybíróság az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő indítványára alkotmányellenesség szempontjából megvizsgálja a törvényjavaslat aggályosnak tartott rendelkezését. Ha az Alkotmánybíróság a törvényjavaslat aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, az alkotmányellenességet az Országgyűlés vagy a törvényjavaslatot benyújtó szerv vagy személy megszünteti.” Ezt a rendelkezést az 1998. évi I. törvény törölte, miután az Alkotmánybíróság már 1991 óta elhárította az ilyen irányú megkereséseket, mondván „az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek,

hanem bírja az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének. Az előzetes normakontroll célját - megelőzni alkotmányellenes törvény létrejöttét - és az Alkotmánybíróság bírói funkcióját tartalmi vizsgálat esetén úgy lehet összeegyeztetni, ha a törvény szövege végleges formában - vagy a javaslat egészéről történő szavazás előtt, vagy a szavazás után, de a kihirdetés előtt - kerül az Alkotmánybíróság elé.”⁴¹¹

Az alkotmánybíróság tehát alkotmányos szerepével és helyzetével ellentétesnek tartotta, hogy a törvényjavaslatok alkotmányossága felől véleményt nyilvánítson. A politikai vitákban az alternatívák minősítése szükségszerűen a politikai állásfoglalás veszélyét hordozza, így érthető és elfogadható az az álláspont, miszerint a törvényjavaslatok végleges szövege alkalmas csak arra, hogy kerülje a koncepciók közötti választási szituációt, és így alkotmányossági felülvizsgálat tárgya legyen. Sólyom László szerint a kisebbség eszközeként felfogott indítványozás miatt a hatáskör szükségszerűen „politikai”.⁴¹²

Az igazi probléma abban állt, hogy nem végleges szöveggel volt dolgunk. Az Alkotmánybíróság megközelítése is sejteti: a törvényhozási folyamat azon szakaszában lehetne indítványozni az előzetes felülvizsgálatot, amikor már nem lehet változtatni a javaslat szövegén. Azzal, hogy a parlament 1998-ban eltörölte az országgyűlés felől érkező indítványozás lehetőségét, nem tett mást, mint ami a probléma destruktív megoldása. Hiszen az AB által is megállapított házszabályi hiányosságok pótlásával megnyugtatóan rendezni tudta volna a kérdést – azonban inkább megszüntetett egy lehetőséget, amely a többség uralmát korlátozta. A többség zsarnokságának korlátozásaként felfogható alkotmánybíráskodás annak megakadályozására alkalmas, hogy a parlamenti többség bármilyen törvényt alkothasson. Ha ezt összekötjük a jogrend koherenciájához fűződő közérdekkel, akkor alkotmányosan könnyebben érvelhetünk az előzetes normakontroll indítványozásának megtartása mellett.

Egyrészt ugyanis az alkotmánybírósági ügyteher mégoly drasztikus (valószínűsíthető) növekedése nem jelenthet elvi ellenérvet, és azt bizonyos technikákkal ki is lehet védeni. Franciaországban az Alkotmánytanácstól a köztársasági elnökön túl a kormányfő, a törvényhozás két házának elnökei és az alkotmány 1974. évi módosítását követően 60 nemzetgyűlési képviselő vagy 60 szenátor is kérheti az elfogadott törvényjavaslat felülvizsgálatát, a promulgációra nyitva álló határidőn belül (ekkor ez a határidő az elbírálásig nyugszik). Az Alkotmánytanács köteles gyorsan, egy hónapon belül

⁴¹¹ 16/1991. (VI. 16.) AB hat., indokolás II. 2. pont.

⁴¹² Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Bp., 2001., Osiris. p. 300.

döntést hozni, sőt, 8 napon belül, ha a kormány ezt kéri.⁴¹³ Az ellenzék – egyébként taktikailag nem meglepően népszerű – indítványozási jogának bevezetését követő 18 évben évi átlagban csak 10 ilyen indítvány érkezett⁴¹⁴. A mindenkori – tehát jobb- és baloldali francia – ellenzék a gaullistának nevezett módszerével, az elfogadott törvények szisztematikus Alkotmánytanács elé utalásával szembeni fő aggály inkább az alkotmánybíráskodás átpolitizálódása.⁴¹⁵ Az intézmény jelentőségére utal egyébként, hogy bevezetését egyesek a francia „parlamentari ellenzék születésnapjának” tekintik.⁴¹⁶

Másrészt az utólagos normakontroll lehetőségére hivatkozás sem kielégítő, az abban való döntés elhúzódnása miatt. *Zlinszky János* szavaival: „semmilyen elhúzódnási aggodalom nem indokolhatja, hogy alkotmányellenesség kerüljön a jogrendbe – a jogrend belső harmóniája közérdek, mégpedig elsőrendű közérdek”.⁴¹⁷ Az ötven parlamenti képviselő által való kezdeményezés egyébként a kormányoldal képviselői előtt is nyitva állott – sőt, éppen kormányoldali mozgolódás eredményezte a hatáskör szűkítését.⁴¹⁸

A megszüntetés azért is kifogásolható, mivel az indítványozás lehetősége immár kizárólag a köztársasági elnök számára adott, és a korábbi tapasztalatok szerint az államfő ezen jogkörével csak a politikai csillagzatok bizonyos „együttállása” idején él.

*A magyar államfők aktivitása*⁴¹⁹

<i>Országgyűlési ciklus</i>	<i>1990-1994</i>	<i>1994-1998</i>	<i>1998-2002</i>		<i>2002-200(5)</i>	<i>200(5)-2006</i>
<i>Elnök</i>	<i>Göncz Árpád</i>	<i>Göncz Árpád</i>	<i>Göncz Árpád</i>	<i>Mádl Ferenc</i>	<i>Mádl Ferenc</i>	<i>Sólyom László</i>
Törvényalkotmányossági vétója	7	-	1	3	9	1
Törvény politikai vétója	-	2	-	-	6	5

A törvények absztrakt utólagos normakontrolljának indítványozói köre Magyarországon a legszélesebb, azt bárki kezdeményezheti, így nyilván a parlamenti képviselők is. Egyes alkotmányok azonban az indítványozók körét oly módon szűkítik le, hogy az ellenzék számára lehetőséget teremtenek a „fellebbezésre” az alkotmány őreihez.

⁴¹³ Francia alkotmány, 61. cikk

⁴¹⁴ Favoreu: i.m. p. 105., 1974 és 2000 között számolva az átlag marad, 26 év alatt 260 indítvány érkezett a parlamenttől, ennek 96,2%-a az ellenzékétől, ld.: Helms, Ludger: *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*. Opladen, 2002., Leske + Budrich. p. 117.

⁴¹⁵ Koopmans, Tim: *Courts and Political Institutions. A comparative view*. Cambridge, 2003., Unity Press. p. 73-74.

⁴¹⁶ Helms: i.m. p. 117.

⁴¹⁷ Zlinszky János: *Észrevételek dr. Tilk Péter elemző tanulmányához az alkotmánybíráskodási törvény változtatásáról*. In: Magyar Jog 2005/10. szám p. 598.

⁴¹⁸ Sólyom (2001) p. 305-306.

⁴¹⁹ *Körösi-Török-Tóth (2003) p. 569. és www.mkogy.hu, és Soltész: Az Országgyűlés (2006), p. 163. (2006. novemberig)*

Az utólagos normakontroll indítványozása azonban nem függeszti fel a megtámadott törvény hatályát, ebben az értelemben az ellenzéki taktika lényege semmiképpen sem a halogatás vagy obstrukció.

Megállapítható, hogy az alkotmánybírósághoz fordulás kisebbségi jogként való felfogása a polgári alkotmányokban elterjedt⁴²⁰, az alkotmányvédelem ezen formájának kezdeményezése kifejezetten lehetőséget teremt más indítványozók (általában a köztársasági elnök, nemegyszer a kormány) mellett a parlamenti ellenzék számára is, hogy a többségi akarattal szemben az alkotmányosság védelmében fellépjen.

Schneider határozott – és számomra is elfogadható – véleménye, hogy noha az ellenzék aktívan él az alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségével Németországban (az absztrakt normakontrollal, az alkotmányos szervek, valamint a szövetség és a tagállamok közötti hatásköri vitákkal kapcsolatos eljárásokat 60%-ban ugyanis az ellenzék kezdeményezte), ezt mégsem lehet „visszaélésként”, vagy az alkotmánybíróság politikába való belerángatásaként értékelni. Szerinte az sokkal inkább az alaptörvény tekintélyének megerősítésére és az alkotmányos kultúra gazdagítására kiemelkedően alkalmas intézmény.⁴²¹

b) Népszavazás kezdeményezése

A parlamenti többségi akarattal szembeni fellépés másik iránya a népszavazás kezdeményezése. A népszavazást kezdeményezők körének áttekintése során azt láthatjuk, hogy a funkciója szerint ellenzéki jogi intézmény alapvetően az ellenzéki erők társadalmi mozgósító képességén nyugszik. A kötelezően kiírandó népszavazást csak ritkán kezdeményezheti a parlamenti képviselők minősített kisebbsége. Magyarországon csak a 200.000 aláírással támogatott (és az alkotmányossági szűrőn túljutott) kezdeményezést kötelező kiírni, míg a képviselők egyharmada, vagy a köztársasági elnök indítványát az Országgyűlés (kormánytöbbsége) mérlegeli.

⁴²⁰ A parlamenti kisebbséget alkotmánybírósághoz fordulás joga megilleti *Ausztriában* (a Nemzeti tanács vagy a Szövetségi Tanács tagjainak 1/3-a: osztrák alkotmány 140. cikk (1) bek.); *Belgiumban* (mindenki, aki igazolja, hogy érdeke fűződik hozzá: belga alkotmány 142. cikk); *Csehországban* (törvényhozási aktusok tekintetében 41 képviselő vagy 17 szenátor, más aktusok tekintetében 25 képviselő vagy 10 szenátor⁴²⁰; az alkotmánybíróságról szóló 1993. évi 182. törvény 64. § (1) bek. b. és (2) bek. b. pontok); *Lengyelországban* (50 képviselő vagy 30 szenátor, lengyel alkotmány 191. cikk (1) bek. a.); *Litvániában* (nem csak a törvények, hanem a kormány és a köztársasági elnök aktusai esetében is a képviselők 1/5-e, litván alkotmány 106. cikk (1)-(3) bek.); *Németországban* (a Szövetségi Gyűlés tagjainak 1/3-a: német alkotmány 93. cikk (1) bek. 2. és 2/a. pontjai); *Portugáliában* („az alkotmányosság és törvényesség tárgyában” a képviselők 1/10-e: portugál alkotmány 281. cikk (2) bek. 2.f. pont); *Spanyolországban* (alkotmányellenesség miatt panaszként 50 képviselő (1/7) vagy 50 szenátor (1/5): spanyol alkotmány 162. cikk (1) bek. a.); *Szlovákiában* (a képviselők 1/5-e: szlovák alkotmány 130. cikk (1) bek. a.).

⁴²¹ Schneider: i.m. p. 247-248.

A közvetlen demokrácia megnyilvánulásai közül nemcsak a kezdeményező jellegűek, hanem azok is fontosak számunkra, amelyek bizonyos parlamenti döntés megerősítéséhez szükségesek, illetve amelyeknek bizonyos parlamenti döntést lerontó hatásuk van. Az előbbiekhöz az alkotmánymódosításhoz szükséges, vagy kötelezően, vagy kezdeményezés következményeként kiírt népszavazások, míg a másik kategóriába a törvényeket lerontó, ún. abrogatív népszavazások tartoznak. *Beyme* szerint nem meglepő, hogy a kisebbség által is kezdeményezhető abrogatív népszavazások a két parlamenti tábor közötti konfliktus – különösen a kis pártoknak kedvező – eszközeivé váltak. A parlament így egy konkuráló törvényhozással találja szemben magát.⁴²²

A törvényhozás által elfogadott alkotmánymódosítást annak hatályba lépéséhez népszavazásra kell bocsátani Ausztriában (a teljes módosítás esetében kötelező a kihirdetés előtt, részleges módosítás esetében azonban csak akkor, ha a Nemzeti Tanács vagy a Szövetségi Tanács tagjainak egyharmada kéri, osztrák alkotmány 44. cikk (2)-(3) bek.); továbbá Svájcban, Írországban, Dániában.⁴²³ Az ír alkotmány 27. cikkének (1) bekezdése szerint a szenátorok többsége, és a képviselők legalább egyharmada az elnökhöz címzett együttes petícióban kérheti az elnököt a javaslat aláírásának és törvényként való kihirdetésének megtagadására minden, jelen cikk hatálya alá tartozó javaslat esetében, azon az alapon, hogy a javaslat oly fontosságú, hogy indokolt a nép véleményének kikérése.” A dán alkotmány 42. cikkének (1) bekezdése alapján, „amennyiben a Folketing a törvényjavaslatot elfogadta, a képviselők egyharmada a javaslat elfogadásától számított három munkanapon belül kérvényt terjeszthet az elnök elé, hogy a törvényjavaslatot bocsássák népszavazásra.” Ekkor a király nem hagyja jóvá a törvényt, és ha a Folketing nem vonja vissza a javaslatot, a népszavazást meg kell tartani.

A törvényrontó népszavazásoknak nagy hagyománya és gyakorlata ismert Olaszországban. Az olasz alkotmány 75. cikkének (1) bekezdése alapján „népszavazást kell tartani egy törvény vagy törvényerejű jogszabály részleges vagy teljes hatályon kívül helyezéséről, ha azt ötszáz ezer választópolgár vagy öt régió tanácsa kéri.” A népszavazásnak nem lehet tárgya néhány törvényhozási tárgy, mégis a pártok mozgósító erejére és tartományi pozícióira jellemző, hogy az olasz belpolitika több vitás kérdésében is rendeztek abrogatív népszavazást.⁴²⁴ Az olasz alkotmány módosítása pedig külön

⁴²² Beyme (1999) p. 297., 299.

⁴²³ Szente (2006) p. 668.

⁴²⁴ Szente (2006) p. 263-265.

említést érdemel: az alkotmányt módosító vagy más alkotmányos törvényeket népszavazásra kell bocsátani, ha azt, annak közzétételétől számított három hónapon belül valamelyik kamara tagjainak egyötöde, ötszázezer választópolgár vagy öt régió tanácsa kéri. A népszavazásra bocsátott törvényt nem lehet kihirdetni, ha nem kapta meg az érvényes szavazatok többségét. Nincs azonban helye népszavazásnak, ha a törvényt a második szavazásnál mindkét kamarában a tagok kétharmados többségével fogadták el (olasz alk. 138. cikk (2)-(3) bekezdések).

Magyarországon a 2006 őszén az ellenzéki pártok elnökei által kezdeményezett több népszavazási kérdés körüli közjogi viták (melynek főszereplői az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság voltak) középpontjába a konkrét kérdések és a népszavazás intézményének ellenzéki stratégia eszközeként való felfogása mellett, a közvetlen és a képviseleti demokrácia viszonya került. A magyar Alkotmány a népszavazási kérdések közül kizárja a kormányprogramról, valamint a költségvetésről való döntést (28/C. § (5) bek. a) és f) pontok). Az ellenzéki kérdéscsomagot kritikusai úgy értelmezték, mint a 2006-ban bizalmat kapott kormány programjának elemenkénti megtámadását, szétzilálását. Az Országos Választási Bizottság a kezdeményezések többségének elutasítása során a kormányprogram és a költségvetési törvény érintettségét, valamint a burkolt alkotmánymódosítás tilalmát hozta fel érvelésében, s egyben tulajdonképpen a képviseleti demokrácia védelmében lépett fel.

Az Alkotmánybíróság kitartóan képviselte a számomra megalapozottnak tűnő álláspontját: „nem vizsgálhatja azt, hogy a kérdés mögött – egy nagyobb kérdéscsoport részeként – milyen, a kifogást benyújtó által feltételezett politikai szándékok állnak. Erre tekintettel ... elutasította azt a kifogást, amely amiatt kérte a népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadását, mert „a népszavazási javaslatalmaz” (és nem a kérdés maga!) meg akarja kerülni azt az alkotmányos tilalmat, hogy a miniszterelnök személyéről nem tartható népszavazás; „lényegében a népszavazás intézményét a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjének erőszakkal való megdöntésére akarják használni”, illetve, hogy az Alkotmány burkolt megváltoztatást eredményezné, mivel áttérést jelentene a képviseleti demokráciáról a közvetlen demokráciára.”⁴²⁵

A felsőoktatási képzési hozzájárulásról szóló kérdés ügyében az OVB úgy érvelt, hogy nemcsak a kormányprogram egésze, hanem annak lényeges elemei sem bocsáthatóak

⁴²⁵ 12/2007. (III. 9.) AB hat. Indokolás IV. 3. pont.

népszavazásra. Az Alkotmánybíróság ezt nem látta megalapozottnak: mivel az Országgyűlés a miniszterelnökről és a kormányprogramról egyszerre határoz, a népszavazással kapcsolatos alkotmányi tilalmi lista f) pontja ezáltal „tartalmilag a miniszterelnök személyéről szóló népszavazást zárja ki”, a kérdés kormányprogramban való lényegi vagy lényegtelen voltának mérlegelése pedig „ellentétes volna a népszavazás intézményének alkotmányos szerepével”.⁴²⁶ Tehát a kormányprogram elemei referendum tárgyai lehetnek, ezzel pedig meglátásom szerint annak ellenzéki eszközként való, fentebb vázolt felfogása nyert megerősítést.

A néphez való „fellebbezés” a törvényhozási viták inkább politikai úton való megoldása, szemben az alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezésével, amely – bár sokan minősítik a politikai viták alkotmányos áthangszerelésének – inkább alkotmányjogi megoldást eredményez. (Különös tekintettel az alkotmánybírósági határozatok hosszú távon is mindenkit kötelező voltára.) A népszavazások adott pillanatban a közvélemény és a parlamenti többség viszonyát jelzik bizonyos kérdésekben. Alkalmasak lehetnek arra is, hogy a kormánytöbbség valamely vitás döntéséhez társadalmi támogatottságot, legitimitációt biztosítsanak, továbbá tehermentesíthetik a képviselői demokráciát (esetleg a kormányt) a kényes, népszerűtlen döntések eldöntésétől.⁴²⁷

c) A második kamarák szerepe

A törvényhozási eljárásban a kormánytöbbség akaratának további ’külső’ ellensúlya lehet a *második kamara*. Noha a bikameralizmus visszaszorulása tendenciaként megfigyelhető a második világháború utáni Európában, akár aszimmetrikus, akár szimmetrikus kétkamarás parlamenti rendszereket vizsgálunk, a felső/második kamarák szerepe sajátos lehet az ellenzék törvényhozási helyzetét illetően. Amennyiben a felsőház összeállítása az alsóházétól eltér, s nem például ugyanazon időpontban, ugyanazon elvek szerint választják, mint az alsóházat (ilyen összefüggés jellemző pl. Romániára), akkor megnő a lehetősége annak, hogy a két kamara politikai beállítottsága eltérő lesz. A történeti felsőházak politikai szerepét, és az aktuális alsóházi kormánytöbbséghez való viszonyát csak tágabb, társadalmi összefüggésekben lehet értelmezni.⁴²⁸ A területi elven

⁴²⁶ 15/2007. (III. 9.) AB hat. Indokolás III. 2. pont.

⁴²⁷ Setälä, Maia, idézi Szente (2006) p. 668.

⁴²⁸ Magyarországon a felsőház visszaállításakor „mivel a konszolidáció sikerei után a kormánypárt és Bethlen helyzete szilárdnak tűnt, a miniszterelnök sem ragaszkodott a felsőház abszolút vétőjogához.” Ld.: Püski Levente: *A magyar felsőház története 1927-1945*. Bp., 2000., Napvilág kiadó. p. 21.

szerveződő német Bundesrat helyzete és működése szolgáltatja számunkra a másik példát.⁴²⁹ A Bundestag kormánytöbbségének szembesülése a felsőházi ellenzéki ellenállással, az egymás utáni kormányokat arra ösztökélte, hogy egyfajta konszenzuális jogalkotás irányába mozduljanak el. Ez lehetőséget nyújtott az ellenzéknek, hogy alternatívaállító funkcióját gyakorolja, s erős befolyása legyen az elfogadott törvények tartalmára is. Németországban az 1972 és 1983 közötti időszak kooperatív ellenzéki szerepfelfogása következtében a törvények 64,8 %-át egyhangúlag fogadták el.⁴³⁰

⁴²⁹ Meyer, Hans: *Der Bundesrat – Instrument der Länder, der Verwaltung, der Opposition?* – In: *Bundesstaat – Parlament – Opposition*. Hrsg.: Hufen, Friedhelm. Baden-Baden, 2001., Nomos Verlagsgesellschaft. p. 37.

⁴³⁰ Paterson, W. E. – Webber, D.: i.m. p. 144., 151.

IV. Ellenzéki jogok a parlamenti ellenőrzés területén

1. A parlamenti ellenőrzés természetéről

A parlamenti ellenőrzés tárgya elsősorban a kormány, a végrehajtó hatalom működése, tartalmát pedig mindazon politikai célzatú eljárások jelentik, amelyek a kormány és közigazgatás tevékenységének megismerésére, ellenőrzésére, megítélésére, s végső soron felelősségre vonására vonatkoznak.⁴³¹ A parlamenti kontroll fogalmának helyes értelmezéséhez kiemelendő, hogy a törvényhozó testület egész működése a kormány tevékenységének meghatározására irányul, továbbá, hogy létrehoz olyan „külső” szerveket, amelyek közreműködnek az ellenőrzésben (számvevőszék, ombudsman).

A törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyának már említett sajátossága, hogy fegyelmezett kormánypárti frakciók esetén a két hatalmi ág fúziója, hatalmi egysége jön létre. A hatalommegosztás így a *gyakorlatban* új értelmet nyer. Az ellenzéki szerep felértékelődik, hiszen a végrehajtó hatalom ellensúlyozására, de legalábbis folyamatos ellenőrzésére a parlamenti ellenzék lesz hivatott – mint ahogyan ezt a német szövetségi alkotmánybíróság szinte szó szerint ki is mondta.⁴³² Mint fentebb láttuk, *alkotmányjogilag* a két hatalmi ág fúziója nem elismert, hiszen a parlament mint egész képezi a végrehajtás ellensúlyát, és érvelhetünk amellett is, hogy a folyamatos kontrolltevékenység a kormányzati frakciók többsége által is megvalósulhat.⁴³³ A két világháború közötti magyar képviselőház sajátos jelensége volt, hogy „a kormánypárt értekezletei a kormány esetleges megbuktatásának – egyáltalán a kormányzati tevékenység ellenőrzésének esetenként hatékonyabb fórumai voltak, mint maga a parlament.”⁴³⁴

Az ellenzék funkcióját, sőt, a parlamenti gyakorlat alapján úgy is mondhatjuk, hogy alkotmányos feladatát a parlamenti ellenőrzés területén számára garantált jogok révén láthatja el. Így a parlamenti ellenőrzés az ellenzék hatáskörévé válik. Az ellenőrzési eszközök szabályozásának kulcskérdése ezáltal azok hozzáférhetősége. Az ellenőrzéshez való hozzáférés akár egyéni, akár kollektív jogként elképzelhető és szabályozható. Ebben a konstrukcióban felmerülhet, hogy bizonyos jogot kifejezetten az ellenzéki

⁴³¹ Szente (1998) p. 44-45., 316-317.

⁴³² BVerfGE 49, 70 (86) – idézi Schneider: i.m. p. 246-247.

⁴³³ Id.: Zeh, Wolfgang: *Die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Mehrheit und Minderheit*. In: *Bundesstaat – Parlament – Opposition*. Hrsg.: Hufen, Friedhelm. Baden-Baden, 2001., Nomos Verlagsgesellschaft, p. 41-51.

⁴³⁴ Boros Zs. – Szabó D.: i.m. p. 326.

frakciók/képviselők számára kell biztosítani – az egyéni és kollektív jogként garantált eszközök kormányoldal számára való hozzáférhetősége ugyanis meglátásom szerint nem elsősorban a törvényhozás-végrehajtás elválasztását, hanem az eszközökkel való kormánypárti visszaélést, a „kormánypárti obstrukciót” támogatja.

Gehrig a kormányzat hatékony ellenőrzésének feltételrendszere között ki is emeli a kontrollált és a kontrolláló szervek dualisztikus megosztását, nevezetesen, hogy az utóbbiaknak autonóm, alternatív és legitim hatalmi tényezőknek kell lenniük, amelyek a kormánnyal szembenálló póluson helyezkednek el. Céljuk nem a kormányzat segítése, hanem épp ellensúlyozása, továbbá a kormányzati felelősség érvényesülése politikai és nem jogi jellegű.⁴³⁵ Az ellenzék számára a kormányoldal akaratától függetlenül gyakorolható ellenőrzési jogok felelnek meg ezen kritériumoknak – mert ha kiindulásként elfogadjuk az ellenzék ellentétes törekvéseit, ellentétes póluson való elhelyezkedését, akkor autonóm pozícióját elsősorban az ellenőrzést megzavaró többségi akarat rendítheti meg.

Megjegyzendő, hogy a parlamenti ellenőrzés alapvetően nem úgy célzatos tevékenység, mint más, döntés-központú eljárás. A kontroll a kormány parlament előtti felelősségének folyamatos megjelenítését szolgálja. Amennyiben a kormány nem a parlament döntéseinek megfelelően működik, végső soron a bizalmi kérdés felvetése lesz napirenden, ám az ellenzéknek csak roppant ritka esetekben hullik az ölébe ennek lehetősége. A kormány ellenőrzésének politikai jellege azt is jelenti, hogy a kormánypárt(ok) elsősorban a következő választásokon szembesülhetnek tevékenységük elégtelenségének eredményével. Az ellenőrzéssel az ellenzék befolyásolhatja ugyan a végrehajtó hatalom működését, ám esélyeinek megfelelően, elsősorban a kormányváltásra készül. Az ellenőrzés egyetlen korlátját a parlament egyéb funkcióinak ellátása jelenti, a házszabályoknak időbeli és fizikai lehetőséget (kereteket) kell biztosítaniuk, megfelelő arányt képezve a különböző funkciók között.

Az ellenőrzés fentebb vázolt absztraktabb értelmezése szerint nem szorítkozik egy lezárt folyamat vizsgálatára, hanem sokkal inkább egy dinamikus eljárás, amely során folyamatosan a *Sollen*- és a *Sein*-körülmények egymásra vonatkoztatása történik meg. Így az ellenőrzés az állami döntéshozatal bármely szakaszában megvalósulhat, nem csak az eljárás végén. Az ellenzéki ellenőrzési jogosítványok a kormány politikájának az

⁴³⁵ Gehrig: i.m. p. 28.

alkotmánnyal, a törvényekkel és – választási ígéreteivel, de legalábbis – az elfogadott kormányprogrammal való állandó összevetését és kontrollját segítik elő.⁴³⁶

A parlamenti ellenőrzés vizsgálatát két részre osztom. Egyrészt a törvényhozás nyilvános működésének kérdése merül fel, a nyilvánosságban általában rejlő kontroll jelentősége miatt.⁴³⁷ A politikai nyilvánossághoz való jog a közügyek megvitatásának funkciójából vezethető le, annak tágabb értelme szerint: a parlamenti képviselők vitáján a közvélemény az ülések főszabály szerinti nyilvánossága esetén orientálódhat.⁴³⁸ Másrészt, mivel az ellenőrzést a valóság és az elvárhatóság egymásra vonatkoztatásaként határoztuk meg, az információszerzés eszközeit kell számba venni. Az információk szerzése az ellenőrzés és a felelősségre vonás alapját jelenti. A német szövetségi alkotmánybíróság mindazonáltal az információkhoz (konkrétan a kérdéshez) való jogot a parlamenti képviselőknek a parlament munkájában való részvételi jogából is levezethetőnek tartotta: a képviselői munkának általában is alapját képezik a kormányzás mikéntjéről szóló információk, így a kérdéses jog, valamint a válaszadás kötelezettsége az alaptörvényből levezethető.⁴³⁹

Az ellenőrzés közjogi következménye végső soron a kormány parlament előtti felelősségének érvényesítése lehet. Mivel a kormány a parlamenti többség bizalmából kormányoz, a bizalom érvényesítése ugyanezen többséghez kötött. A bizalmi kérdés korábban már tárgyalt sajátossága, hogy a bizalmatlanság kifejezése a parlamenti többség átalakulásának következménye a parlamentáris rendszerekben, ez pedig csak áttételesen kapcsolható az ellenzékhez – amennyiben a kormány ellenőrzése, információk szerzése alapvetően az ellenzék feladata. A megannyi „terhelő” információ felgyülemelése csak akkor vezet a kormány ciklus közbeni, idő előtti bukásához, ha a kormánytöbbség felbomlik.

A lengyel alkotmányos rendszer sajátos, és a felelősség politikai jellegén túlmutató intézménye az Állami Törvényszék (lengyel alkotmány 198-201. §), amely testület az államfő, a képviselők és más állami tisztségviselők, köztük a kormány tagjainak alkotmány- illetve törvénysértését hivatott elbírálni (egyfajta *impeachment* keretében). A Törvényszéket szorosan a parlamenthez kapcsolódó szervnek tekintik, lévén tagjait a

⁴³⁶ Haberland: i.m. p. 41-42.

⁴³⁷ Az ellenőrzés területeinek a parlamenti hatáskörökből és a nyilvánosság szerepéből levezetett felosztására ld.: Nödl, Andreas: *Parlamentarische Kontrolle. Das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht*. Wien, 1995., Böhlau Verlag. p. 24.

⁴³⁸ Ld. az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat fentebb idézett indokolását.

⁴³⁹ BVerfGE 13, S 123. (125), idézi: Haberland: i.m. p. 90.

Szejm választja. A '90-es évek lengyel szokásjoga a testület tagjainak jelölésekor a frakciók paritásának elvét igyekezett követni, hogy a testületet politikailag semlegesítsék, és természetesen, hogy a mindenkori parlamenti többségtől eltávolítsák. Ez a szokás 1997-ben szűnt meg, amikor a kormánykoalíció többségét a Törvényszék tagságában is érvényesítették – amely egyértelműen a kormány felelősségre vonásának ellenzékétől való eltávolítását eredményezte.⁴⁴⁰

2. A politikai nyilvánossághoz való jog elemei

A modern parlamentek általában évenkénti egy vagy két ülészakban üléseznek. Egy éven belül, bármennyire is előre szabályozott az ülésezés rendje, a törvényhozás munkájának intenzitása hektikusan változhat, nyilvánvalóan a politikai nyilvánossághoz való jogból levezethető garancia a (nyilvános) ülésezések bizonyos gyakorisága (melynek minimumát, mint fentebb láttuk, az ellenzék számára kedvező konszenzusos modell számára *Beyme* évente száz ülésnapban jelölte meg), az ülésezés kiszámíthatósága, a rendkívüli ülésezés kezdeményezésének lehetősége. Bizonyos időszakokban a parlamenti munka nagymértékben háttérbe szorulhat, erre különösen a nyári ülésezési szünetek idején van esély. Mint azt egyesek megjegyzik, a nyári szünetek idején a parlamentáris demokráciák valójában nem is tekinthetők demokráciának.⁴⁴¹

Az ellenzéknek az ellenőrzés elengedhetetlen közegét jelentő politikai nyilvánossághoz való jogát érinti (korlátozza) a zárt ülésezés, ennek elrendeléséhez a magyar parlamentben az összes képviselő 2/3-ának szavazata szükséges (Házszabály 42. §). Noha főszabályként az ülés nyilvánosságát írja elő a Házszabály, egyéb kikötés nincs – míg a cseh házszabály például tartalmi garanciát is tartalmaz: a képviselőház a költségvetésről és a zárszámadásról mindig nyilvános ülésen tárgyal.⁴⁴²

Szintén elterjedt modellt követ, és a bizottsági munka szakmaiságát támogathatja, hogy a magyar Országgyűlésben a bizottságok zárt ülés tartását rendelhetik el (egyszerű többséggel) az előterjesztő vagy bármely bizottsági tag javaslatára (Házszabály 69. § (1) bekezdés, ld. később). A bizottsági munka közvélemény előtti nyilvánossága csak kevés

⁴⁴⁰ Skrzydło, W. – Mojak, R.: i.m. p. 188-189.

⁴⁴¹ Ld.: Strøm, Kaare: *Parliamentary Government and Legislative organisation*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus. p. 70.

⁴⁴² *Parlamentek Európában*. p. 162.

országban főszabály, így az Egyesült Királyságban, Spanyolországban, vagy a holland alsóházban.⁴⁴³

A közügyeknek a plénumon való megvitatásához fűződő ellenzéki érdeket támogatja a rendkívüli ülészak és rendkívüli ülés összehívásának joga, amelyet a magyar Házsabály a köztársasági elnök és a kormány mellett a képviselők egyötödének is elérhetővé tesz (39. § (1) bek.); hasonlóképpen az ülés elnapolásának korlátozott gyakorisága és időtartama, illetve az elnapolt ülés összehívásának egyötödös arányhoz kapcsolt intézménye (57. §). A parlamenti gyakorlatban a rendkívüli üléssel kapcsolatban alakultak ki viták. Az 21/1998-2002. sz. Ügyrendi Bizottsági állásfoglalás szerint a rendkívüli ülészak vagy ülés összehívása akkor indokolt, ha a javasolt napirendjének a rendes ülészak ülései keretében történő megtárgyalása a közérdek sérelmét eredményező késedelemmel járna; nem szolgálhat a rendes ülészak üléseinek pusztá gyakorítására, mint ahogy a rendkívüli ülésnek nem alkotmányjogi funkciója a rendszeres ülésezés biztosítása sem.⁴⁴⁴ Az állásfoglalás egy rugalmasan kezelhető kategóriát tartalmaz, „a közérdek sérelmét eredményező késedelem” a gyakorlat szerint többféleképpen értelmezhető.

A képviselők által kezdeményezhető rendkívüli ülés elvi indoka abban határozható meg, hogy a parlament nemcsak reagáló, hanem kezdeményező szerepet is betölthet, a törvényhozási szünetek nem jelentenek holt időszakot, a parlamentáris demokrácia nem „megy” szabadságra. Az összehíváshoz elsősorban az aktuális közügyeket megvitatni szándékozó ellenzéknek fűződik érdeke, de a kormányoldal is élhet vele, amennyiben gyors döntést kíván hozni. Az egyik fontos mozzanat, hogy az összehívás kezdeményezése nem egyéni képviselői jog, ez a nagy létszámú testület működését ellehetetlenítené. A magyar Házsabály nem frakciójogként, hanem a képviselők bizonyos számához kötve szabályozza az intézményt.⁴⁴⁵

A rendes ülészak alatt is felmerülhetnek a politikai nyilvánosság garanciái, amint arra a magyar parlamenti gyakorlat példát mutatott: az 1998-2002 közötti ciklusban bevezetett ún. háromhetes ülésezési gyakorlat kapcsán a kérdéssel az Alkotmánybíróság alaposabban foglalkozott.⁴⁴⁶

Az Országgyűlés elnöke által bevezetett (az Országgyűlés által 1999. február 9-én elfogadott) új ülésezési rendet az ellenzéki frakciók kifogásolták, elsősorban az ellenőrzési

⁴⁴³ Mattson, I. – Strøm, K.: i.m. p. 279-283.

⁴⁴⁴ Házsabály 2004. p. 43.

⁴⁴⁵ Szente (1998) p. 235-236.

⁴⁴⁶ 4/1999. (III. 31.) AB határozat

jogosítványaik gyakorlásának korlátozása miatt: a képviselők kisebbsége számára a Hárszabály nem biztosít olyan lehetőséget, amelynek segítségével kikényszeríthető lenne a plenáris ülés összehívása. (Az előző intézmény, a rendkívüli ülés problémájának elhatárolását maga az Alkotmánybíróság adta: „a rendes ülésszakokon belüli folyamatos működés nem nyugodhat a rendkívüli ülés rendszeres összehívásán. A rendkívüli ülés alkotmányjogi funkciója nem a rendszeres ülésezés biztosítása.”)

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, „a Hárszabály ... rendelkezéseinek nyelvtani és ... történeti értelmezéséből következik ..., hogy a Hárszabály általánosságban a minden héten történő ülésezésre utal. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság döntésének meghozatalánál nem hagyhatja figyelmen kívül azt a tényt, hogy a Hárszabály vonatkozó rendelkezéseit a különböző bizottsági állásfoglalások eltérően értelmezik. Az Ügyrendi bizottság 3/1998-2002. ÜB. sz. általános érvényű állásfoglalásának parlamenti vitájában éles különbség mutatkozott a kormánypárti és ellenzéki frakciók értelmezése között. A többféle értelmezés nyilvánvalóan azért lehetséges, mert a Hárszabály az ülésezési rendre hiányos, nem egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz.” Az Alkotmánybíróság a problémát végül is az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztásának megállapításával oldotta fel: a Hárszabály rendelkezéseit pontosítani kell, a plenáris ülés szabályainak meghatározása a plénum minősített többségének joga.

A kérdés alkotmányos tartalmára *Kiss László* párhuzamos indokolása tér ki bővebben. Véleménye szerint „bár az Országgyűlés folyamatos munkája valóban nem jelent folyamatos plenáris ülésezést, de ugyanakkor azt sem jelenti, hogy az ülések olyan ritkák lehetnek, amelyek már tartalmilag korlátozzák a testület funkcióinak és hatásköreinek a gyakorlását. Minthogy pedig az egyes parlamenti funkciók és hatáskörök gyakorlásában eltérő szerepe van a többségnek és a kisebbségnek, ezért a plenáris ülés időpontjának meghatározása csak a többség és a kisebbség konszenzusán nyugodhat. Az ezt kikerülő - e tárgyú országgyűlési elnöki - döntések figyelmen kívül hagyják a kisebbségi törekvéseket; ez viszont a parlamenti demokrácia csorbulásához vezet. (Az ellenzék parlamenti tevékenységét garantáló jogosítványok, illetve ezek gyakorolhatósága ugyanis nélkülözhetetlen ismérve a parlamenti demokráciának.)”

Az alkotmánybírósági határozat mindössze azt követeli meg, hogy a rendes ülésszakokon belül az ülések az „ésszerű időtartamot” meg nem haladóan kövessék egymást, amely azt teszi lehetővé, hogy az Országgyűlés „maradéktalanul el tudja látni az Alkotmányban meghatározott feladatait”. Mivel a nemzetközi kitekintés több modellt és megoldást is felkínál, az időtartam tekintetében alkotmányosan elvárható, pontos mértéket

megállapítani nem lehetséges. Az ellenzék a felszólalások tárgyainak aktualitását hangsúlyozta – ennek megszűnése valós veszély, nem is kell hozzá túl hosszú időtartam.

Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság által előírt kötelezettségének, miszerint a pontosítást 1999. december 15-ig végezze el, nem tett eleget. Az Országgyűlés a 2002 utáni ciklusban immár a korábbi, hetenkénti ülésezési rend szerint működik, fenntartva a szabályozás „szokásjogi” jellegét. Az ellenzék nyilvánosságához fűződő jogainak garanciái így az „ésszerű időtartam”, illetve „a közérdek sérelmét eredményező késedelem” már említett, véleményem szerint nem eléggé pontos fogalmain nyugszanak.

3. A parlamenti ellenőrzés specifikus intézményei – az információszerzés eszközei

A) Kérdés, interpelláció, azonnali kérdések és válaszok

A magyar Országgyűlési képviselők számára az Alkotmány 27. §-a adja meg a jogot, hogy interpellációt illetve kérdést intézzenek bizonyos állami szervekhez. Ez a jog a parlament ellenőrzési funkciójának kiterjedését jelzi, azonban vizsgálatunk tárgya tekintetében bizonyos szűkítéssel kell élnünk: a kormány és a kormány tagjainak feltett kérdés-interpelláció minősíthető ellenzéki jognak. Az ombudsmanokhoz, az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez címzett kérdések, valamint a Legfőbb Ügyésznek intézett kérdések és interpellációk elsősorban nem ellenzéki funkciókat támogató intézmények (legalábbis inkább a tágran értelmezett információszerzéshez való joghoz kapcsolódnak).⁴⁴⁷ Az ügyészség jogállása tekintetében hosszú közjogi (és politikai) vita tárgya, hogy az ügyészség kormány alá rendelése lenne kívánatos. Jelen helyzetben az ügyészség sajátosan független, az igazságszolgáltatáshoz hasonló helyzetét a 3/2004. (II. 17.) AB hat. alapozta meg, amely szerint a Legfőbb Ügyész feladatainak ellátása során hozott egyedi döntéséért nem tartozik politikai felelősséggel még az őt megválasztó Országgyűlésnek sem. A kormány alá rendelt ügyészség esetén valós ellenzéki tartalmat nyerne az interpellálhatóság.

⁴⁴⁷ Jellemző adat, hogy 2003-ban az országgyűlési biztosok és a nemzeti bank elnöke egyetlen kérdést, azonnali kérdést, interpellációt sem kaptak, míg az Állami Számvevőszék elnökéhez is csak egyetlen kérdést intéztek. Ld: Túri Izabella: *Tények és adatok az Országgyűlés tevékenységéről, 2003. január 1. – 2003. december 31.* In: Magyarország politikai évkönyve 2003-ról CD-ROM.

Az információszerzésre alkalmas kérdés és interpelláció közül az utóbbi veszélyesebb fegyver, hiszen az interpellált válasza felett – ha a kérdező azt nem fogadja el – a plénum határoz, elutasító döntés esetén pedig az „ügy” bizottság előtt folytatódik. A kérdés és az interpelláció szabályai közül (90-91. §, 115-118. §) és gyakorlatából a következő problémákat érdemes kiemelni.

Az Alkotmány szerint a jelölt szerveket „a feladatkörükbe tartozó minden ügyben” kérdőre lehet vonni. A Hárszabály és az Ügyrendi Bizottság 36/1998-2002. sz. döntése szerint a házelnök visszautasíthatja a kérdést és interpellációt, ha a címzett nem illetékes annak megválaszolására. Az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság 1996. október 16-i állásfoglalása szerint pedig „a mindenkori címzett joga és felelőssége annak eldöntése, hogy az adott interpelláció, illetve kérdés a feladatkörébe tartozik-e”.⁴⁴⁸ Nem kevesebbet látunk tehát, mint hogy a kérdező az illetékességének hiányára hivatkozva tulajdonképpen kibújhat a válaszadás kötelezettsége alól. Tehát az első probléma, hogy a képviselő egyáltalán elmondhatja-e kérdését a plénum előtt. 2003-ban 9 interpellációt utasítottak vissza erre hivatkozással, amely annak fényében elég magas, hogy 2002-ben 3-at, 1998-2002 között pedig összesen ötöt nem engedett a Házelnök elmondani.⁴⁴⁹

Mindenképpen érdemes lenne tehát a szabályozást, a „feladatkör” fogalmát pontosítani, még akkor is, ha például a kormányfő feladatkörét ma is elég tágan lehet értelmezni (akár az egész végrehajtás, államigazgatás területére). Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a legtöbb parlament ismeri a „tiltott” kérdések körét. Bár *Bagehot* szavaival a parlamentek kíváncsisága nem ismerhet határokat, több helyen a képviselők mégis kénytelenek elfogadni bizonyos korlátokat, figyelembe kell venniük a kormány és tagjainak felelősségi körét, vagy, mint Ausztriában, a kormánytagok magánéletére vonatkozó kérdések nem engedélyezettek.⁴⁵⁰

A másik probléma a kérdésekre és interpellációkra rendelkezésre álló időtartam kérdése. A parlamentben olyan magas számban élnek a képviselők ezekkel az eszközökkel, hogy felmerül, elegendő-e az Országgyűlés munkájából erre elkülönített idő. A Hárszabály előírása szerint hetente legalább 90 percet kell biztosítani erre a célra. A „hetente” szó jelentése és a hárszabályi rendelkezések egyértelműsége az Alkotmánybíróság fentebb már

⁴⁴⁸ *Hárszabály, 2004.* p. 93-94., arra, hogy a korábbi állásfoglalás tovább él, példa az I/6442. sz. interpelláció visszautasítása tárgyában hozott 27/2002-2006. ÜB (2004. február 11.) eseti állásfoglalás, ld. *Hárszabály 2004.* p. 172.

⁴⁴⁹ B. Kelemen Ida: *Interpellációk, 2003.* In: *Magyarország politikai évkönyve 2003-ról CD-ROM.*

⁴⁵⁰ Wiberg, Matti: i.m. p. 200-204.

tárgyalt 4/1999. (III. 31.) AB határozatának központi kérdése volt. Az eset elsősorban a politikai nyilvánosság korlátaival kapcsolatos, ezért már fentebb részletesen tárgyaltam.

A rendelkezésre álló „legalább” 90 perc pedig azt a problémát veti fel, hogy ugyan lehetőséget kell biztosítani, hogy minden frakció elmondhasson legalább egy kérdést/interpellációt, de ha a kormánypárti képviselők – mert az egyéni képviselői jogként szabályozott intézmények számukra is elérhetőek – előszeretettel vonják „kérdőre” saját miniszterüket-kormányukat, akkor mennyi idő marad az ellenzéknek. Röviden: a kormánypárti aktivitás az ellenzéknek fosztja meg jogai gyakorlásától, így az joggal nevezhető visszaélésnek. Az említett intézmények közül az interpellációt vizsgálva azt látjuk, hogy 1998 után az ellenzéki műfaj által indokolható arányoknál jóval többet szerepel a kormányoldal, a 2002-ben kezdődő ciklusban is.⁴⁵¹

*A benyújtott és elhangzott interpellációk megoszlása a magyar Országgyűlésben a benyújtó kormánypárti ill. ellenzéki hovatartozása szerint 1990 után*⁴⁵²

Benyújtó	1990-1994		1994-1998		1998-2002		2002-2006	
	száma	aránya %	száma	aránya %	száma	aránya %	száma	aránya %
Kormánypárt	130	17.1	45	5.6	311	37.2	220	24.6
Ellenzék*	630	82.9	761	94.4	524	62.8	675	75.4
<i>Összesen</i>	<i>760</i>	<i>100</i>	<i>806</i>	<i>100</i>	<i>835</i>	<i>100</i>	<i>895</i>	<i>100</i>

* Ellenzéki: a független képviselőkkel együtt

A magyar házsabályokban 1868-ban megjelent interpelláció intézményének kormánypárti képviselők általi igénybe vétele nem új keletű. A világháború utáni nemzetgyűlési ciklusban például az elhangzott 277 interpellációból 118 származott kiscgazda képviselőktől, további 40 pedig a kommunista párttól. Noha az arányokat a kormány „kényszerkoalíciós” jellege, valamint a kiscgazdapártból való kizárások is indokolták, látnunk kell, hogy már a kommunista diktatúra korszaka előtt (el)ismert módszer volt az interpellációs jog propagandisztikus alkalmazása.⁴⁵³ Továbbá árulkodó kitétel egy rendszerváltás utáni koalíciós szerződésben (ld. fentebb II. rész, III. fejezet, 4. pont), hogy a kormánypárti frakciók kötelezettséget vállaltak, miszerint interpellációkat a kormányprogram megvalósulása érdekében nyújtják be.

A mai Házsabály a kérdezés intézményét háromfelé bontja, a fentebb tárgyalt két eszköz mellett szabályozza az azonnali kérdések és válaszok óráját is (119. §). Ezek a

⁴⁵¹ B. Kelemen Izolda, 2003.

⁴⁵² www.mkogy.hu

⁴⁵³ Baráth Magdolna: *Interpellációk*. In: *A magyar parlament 1944-1949*. Szerk.: Hubai László – Tombor László. Bp., 1991., Gulliver Lap- és Könyvkiadó. p. 206-207., 263.

rendeletek egyébként az előzőeknél feszebb (szigorúbb) eljárást eredményeznek. A rendelkezésre álló idő hetente 60 perc, elegendő az ülés előtt egy órával bejelenteni, valamint a kérdezett csak „halaszthatatlan közfeladatra” hivatkozva lehet távol, és a kormány tagjaitól a képviselő ebben az esetben is személyes válaszadást követelhet. További garanciális részletszabály, hogy az első körben az ellenzéki képviselőcsoportok mondhatják el kérdéseiket, majd a második körben az erőssorrend szerint következik valamennyi (köztük a kormánypárti) frakció. Az azonnali kérdések órája a plénum nyilvánosságának egyik legizgalmasabb időszaka, hiszen ebben az esetben pergő politikai vita valósul meg. Kukorelli szerint „az angol mintát követő kérdezési jog nem átmeneti helyzetet, hanem társadalmi stabilitást és politikai kultúrát tételez fel.”⁴⁵⁴

*A benyújtott és elhangzott azonnali kérdések megoszlása a magyar Országgyűlésben a benyújtó kormánypárti ill. ellenzéki hovatartozása szerint*⁴⁵⁵

Benyújtó	1994-1998		1998-2002		2002-2006	
	száma	aránya %	száma	aránya %	száma	aránya %
Kormánypárt	193	15.1	193	32.8	372	32
Ellenzék*	1083	84.9	396	67.2	792	68
<i>Összesen</i>	<i>1276</i>	<i>100</i>	<i>589</i>	<i>100</i>	<i>1164</i>	<i>100</i>

* Ellenzéki: a független képviselőkkel együtt

B) Parlamenti meghallgatások és beszámolók.

A parlament – és az ellenzék – tájékozódását segíti, hogy bizonyos személyek, szervek az országgyűlés elé idézhetőek; ennek alapvető kérdése a megjelenésre kötelezés, a személyes információadás garanciái. Így az Alkotmány alapján a kormány és tagjai a munkájukról rendszeresen kötelesek beszámolni, a Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. Az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni. Az Országgyűlés bizottsága köteles évente legalább egyszer meghallgatni azt a minisztert, akit kinevezése előtt meghallgatott. A bizottság a tagok kétötödének kérésére meghallgatást tart. Az Ügyrendi bizottság 5/1998-2002. ÜB számú (vitatott) állásfoglalása szerint ezen meghallgatásban történő közreműködési kötelezettségnek, ha jogszabály a meghallgatandó személy helyettesítését

⁴⁵⁴ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 153.

⁴⁵⁵ www.mkogy.hu

lehetővé teszi – jogszabályban meghatározott helyettes útján is eleget lehet tenni.⁴⁵⁶ Az alkotmányi és házsabályi rendelkezések alapvető hiányossága a megfelelő jogszabályi garancia- és szankciórendszer, ezt részletes *törvényi* szabályozással kellene pótolni. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint: „további jogi garanciák szükségesek, amelyek konkretizálják az Alkotmány 21. §-ának (3) bekezdésében szereplő normát, joghátrányt helyeznek kilátásba a norma jogellenes megszegőivel szemben, illetve garantálják a norma, valamint a szankció végrehajtását. Az Alkotmány 21. § (3) bekezdése további jogi szabályozás nélkül *lex imperfecta*.”⁴⁵⁷

A kormányon és kormány tagjain kívül az Alkotmány és különböző törvények alapján állami szervek sora köteles beszámolásra, jelentéstételre vagy tájékoztatásadásra. Ezek az előírások az ellenzéki információszerzés garanciáiként foghatóak fel. Beszámolásra kötelezett az országgyűlési biztos, jelentést tesz az Állami Számvevőszék elnöke, az Országos Választási Bizottság elnöke tájékoztat és beszámol, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a Legfőbb Ügyész, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke, a Magyar Energia Hivatal, a Közbeszerzési Tanács, az Országos Rádió és Televízió Testület, a médiakuratóriumok, a Magyar Távírat Rt. elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke valamint a Történelmi Hivatal elnöke beszámol az Országgyűlésnek. Sajátos szabály, hogy a képviselők együtödének indítványára az ÁPV Rt. igazgatósága soron kívül köteles beszámolni bármely privatizációs ügyről (1995. évi XXXIX. tv. 26. §).⁴⁵⁸ A törvényi szabályozás és a gyakorlat statisztikái szerint a beszámolók, jelentések száma egyre növekszik, azonban a parlament jobb esetben is legfeljebb a benyújtott anyagok felét tudja megtárgyalni.

*Az Országgyűlésnek benyújtott és megtárgyalt jelentések, beszámolók megoszlása 1990-2006*⁴⁵⁹

Ciklus	Benyújtott	Ebből kormány által benyújtott	Megtárgyalt	Tárgyalt/benyújtott arány (%)
1990-1994	87	40	10	11
1994-1998	94	39	19	20
1998-2002	130	40	57	44
2002-2006	216	80	108	50
1990-2006	527	199	194	37

⁴⁵⁶ Házsabály, 2004. p. 74-75.

⁴⁵⁷ 50/2003. (XI. 5.)AB hat. 3.1.4

⁴⁵⁸ Összegyűjtve, jogszabályi hivatkozásokkal ld.: *Az Országgyűlés feladatai*. Szerk.: Soltész István. Bp., 2002., Az Országgyűlés Hivatala. p. 74-83.

⁴⁵⁹ Soltész: *Az Országgyűlés (2006) Függelék*.

C) Vizsgálóbizottságok

A magyar Országgyűlés minden bizottsága részt vesz a parlamenti ellenőrzésben, a bizottságokkal kapcsolatos egyes általános kérdéseket fentebb már tárgyaltam. A vizsgálóbizottságokat önálló parlamenti szervtípusként az 1994-es Házzsabály intézményesítette először, a szabályozásban az alapvető ellenzéki jogokat érintő rendelkezések a következők:⁴⁶⁰

Az országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki (34. § (1) bek.), és a vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha a képviselők legalább egyötöde indítványozza (36. § (2) bek.). A létrehozására irányuló határozati javaslatához módosító indítványt csak korlátozottan lehet benyújtani: nem érintheti az elnevezését és a vizsgálat tárgyát.

Az 1998-2002 közötti ciklusban ellenzéki kezdeményezésre egyetlen vizsgálóbizottság sem állt fel. Történhetett ez a határidők rögzítésének hiánya miatt (a javaslatok nem kerültek napirendre), egyes esetekben amiatt, hogy a plénum a vizsgálóbizottságok tagjait és tisztségviselőit nem választotta meg⁴⁶¹, valamint az Ügyrendi Bizottság korlátozó értelmezése nyomán. Az 64/1998-2002. ÜB. állásfoglalás szerint a „bármely kérdés” csak olyan közérdekű kérdés lehet, amely interpellációval, kérdéssel nem tisztázható. Megbízatása nem sértheti a hatalommegosztás elvét sem, például az egyedi jogi felelősség megállapításának célzatával, továbbá az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék vagy az önkormányzatok hatáskörének elvonásával. Nem terjedhet ki hatásköre a végrehajtó hatalom előkészítési szakaszban levő ügyeire sem.⁴⁶² Noha az állásfoglalás nem egy elemét az alapvetően a vizsgálat alá vont személyek jogaival foglalkozó 50/2003. (XI. 5.) AB határozat megismételte, alkalmas volt az ellenzéki kezdeményezések megakadályozására.

⁴⁶⁰ Kukorelli: *Kormány és ellenzéke*. p. 154.

⁴⁶¹ *Az Országgyűlés feladatai*, 2002. p. 147-148.

⁴⁶² Házzsabály, 2004. p. 41.

A magyar Országgyűlésben kezdeményezett és megalakított vizsgálóbizottságok⁴⁶³

Ciklus	Kormány v. kormánypártok által kezdeményezett	ebből megalakított	Ellenzék által kezdeményezett	ebből megalakított	Összesen megalakított
1990-1994	11	0	13	1	1
1994-1998	2	1	25	5	6
1998-2002	8	4	16	0	4
2002-2006	8	3	20	9	13*

*1 vizsgálóbizottság bizottsági kezdeményezésre került megalakításra

A vizsgálóbizottság (1998 szeptembere előtt) paritásos alapon alakult meg, ellenzék és kormányoldal egyenlő arányban képviseltette magát, elnöke, amennyiben kormányzati tevékenységet vizsgált, csak ellenzéki képviselő lehetett (36. § (4) bek.).

Az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI. 16.) Ab. határozata 1998 szeptember 1-i hatállyal megsemmisítette a paritásra és az ellenzéki elnökre vonatkozó garanciákat, mivel azokból a független képviselők hiányoztak. Az eredmény a fentebb már említett anomália: az ellenzéki jogok írott garancia nélkül maradtak!

A bizottsági meghallgatás elrendeléséhez a szokásosnál nagyobb arány, de mégis kisebbség: a tagok kétötödének támogatása kell (68. § (3) bek.), valamint a vizsgálóbizottság tevékenységéről jelentést készít (36. § (5) bek.).

A bizottsági jelentés elkészítése a jelentésről történő többségi szavazással lehetséges, ez pedig alapvetően a bizottsági arányokon múlik, ha paritásos elven áll fel a bizottság, akkor akadályba ütközik a vizsgálat rendben történő befejezése. 2002 és 2005 között 13 vizsgálóbizottság kezdte meg működését, ezek közül 2005. novemberének végéig csak kettő tudott jelentést készíteni, és ezek közül is csak az egyikről szavazott az Országgyűlés. Ez utóbbit az a megoldás tette lehetővé, hogy a kormánypárti és ellenzéki képviselők külön-külön, de egy jelentésben fogalmazták meg álláspontjukat.⁴⁶⁴ Az Országgyűlés honlapjának tájékoztatása szerint az 1990 és 2006 között kezdeményezett összesen 104 vizsgálóbizottságból mindössze 24 alakult meg, a benyújtott (rész)jelentések száma 10, ezek közül az Országgyűlés pedig már csak 5-öt fogadott el!

A vizsgálóbizottságok szabályozása körüli problémák mellett a testületekben zajló munka politikai kultúrájának színvonala is erősen degradálta az intézmény tekintélyét. Ezek a testületek az állandó bizottságok szakmaiságával szemben politikai vitáknak adnak

⁴⁶³ www.mkogy.hu

⁴⁶⁴ Juhász Gábor: *Vizsgálóbizottsági kudarcok. Szegénységi bizonyítvány.* In: HVG 2005. november 26. p. 111-112.

otthont, a különböző botrányok pedig alapvetően alkalmasak az érdemi eredmények háttérbe szorítására.

A bizottságok által végzett ellenőrzés szabályozásának kulcskérdéseire való tekintést a hatályos hazai megoldás imént vázolt problematikája szerint végezhetjük el.

a) Mely bizottságok végeznek ellenőrzést? A vizsgálóbizottságok felállítása.

A parlamentek teljes bizottsági rendszere részt vesz nem csak a törvényalkotásban, de a végrehajtás ellenőrzésében is. A brit rendszertől eltekintve, amely a két parlamenti funkcióban való részvételre szervezetileg is elkülöníti a bizottságokat, a vizsgálatokra létrehozván az ún. *select-committeeket*, az állandó bizottságok mellett csak bizonyos, nagyobb jelentőségű ügyek alaposabb kivizsgálására hoznak létre külön bizottságokat.

Az *állandó bizottságok* rendszerének kialakításánál általános elv, hogy többé-kevésbé kövessék a végrehajtó hatalom, a kormányzat tagozódását, így is lehetővé téve a szakmai megközelítést. Az állandó bizottságok meghallgatják az egyes közjogi vagy kormányzati pozíciókba jelölt személyeket megválasztásuk előtt, majd működésük során is – rendszeresen vagy esetenként, kezdeményezésre. A bizottságok információszerzés céljából személyeket – például a kormány képviselőit, vagy szakértőket – kérhetnek fel az ülésen való részvételre, ez esetben a megjelenés és információ, tájékoztatás adása kötelező. Speciális szerepe van néhány szakbizottságnak, mivel szakterületükhöz kapcsolódik a végrehajtó hatalom kiemelt tevékenységi köre: így kiemelendők a pénzügyi-gazdasági, a petíciós vagy kérvényügyi, illetve a választási eljárás ellenőrzésében illetékes bizottságok.⁴⁶⁵

A parlamenti ellenőrzés és az ellenzék ebben való közreműködésének területén különös jelentőségük a *vizsgálóbizottságoknak* van, így a továbbiakban az ezekre vonatkozó szabályokra koncentrálok.

A vizsgálóbizottságok működésének megkezdéséhez a parlament tagjai bizonyos hányadának a kezdeményezése, valamint a plénum döntése szükséges (kivételt képeznek a brit parlament vizsgálóbizottságai, amelyek állandó jelleggel működnek). Mivel a vizsgálatok lefolytatása elsősorban az ellenzéknek áll érdekében, akár a kormánytöbbség szándéka ellenére is, ezért a kezdeményezési jogot az alkotmányok, házsabályok kisebbségi jogként garantálják. Vizsgálóbizottságot rendszerint olyan ügyben hoznak létre, amely a társadalmi és politikai érdeklődés középpontjába került.

⁴⁶⁵ Vö.: *Parlamentek Európában*. p. 104., 285-287.

A kezdeményezők aránya parlamentenként különböző, *egytized* Franciaországban, Törökországban, *egynegyed* Németországban, Litvániában, *egyharmad* Romániában, Szlovéniában, *kétötöd* Portugáliában. Portugáliában amellet, hogy meglehetősen magas az arány, még olyan korlátot is emelnek, miszerint vizsgálóbizottság felállítását egy képviselő egy ciklus idején csak egyszer kezdeményezheti. A kezdeményezést (többségi) parlamenti határozat követi, amely a felállítás tényét nem kerülheti meg, de rendelkezik a vizsgálóbizottság tevékenységi köréről, feladatáról, a vizsgálat tárgyáról, a tagok számáról és összetételéről, a működés határidejéről és költségvetéséről.⁴⁶⁶

Mind a felállítás tényének megkerülése, mind a vizsgálat tárgyának meghatározása felmerült mint alkotmányos probléma a német szakirodalom számára.⁴⁶⁷ A vizsgálóbizottság felállításának a kötelezettségét a bonni alaptörvény 44. cikk (1) bekezdése tartalmazza, ám a szakirodalom szerint, ha a kezdeményezés tárgya alkotmányellenes, akkor a parlamenti többség megtagadhatja hozzájárulását a bizottság felállításához. Természetesen a helyzet nem egyszerű: milyen alapon ítélkezhet a többség a kezdeményezés alkotmányossága felett? Az elutasítás nyilvánvalóan nem lehet önkényes, az indokául szolgáló okok kiküszöbölése után például már nem lehet megismételni. A felállítás többségi döntéshez kötése, illetve a többségi mérlegelés indokául az is felmerült, hogy alkalmas eszközként szolgál az ellen, hogy egy radikális kisebbség visszaéljen a vizsgálóbizottság intézményével. Mindenesetre a vizsgálóbizottság felállításának alkotmányos alapon való megtagadása nem gyakori a Bundestag gyakorlatában.⁴⁶⁸

A bizottság számára a felállítás során szintén a parlamenti többség határoz meg kérdéseket, vizsgálati tárgyakat. A német szövetségi alkotmánybíróság megengedhetőnek tartotta a kezdeményező kisebbség által feltett kérdések sorának kibővítését, amennyiben az a vélt visszasságról alkotott átfogóbb és valóságosabb kép kialakításához szükséges.⁴⁶⁹ Az adott helyzetben a vita szintén borítékolható: a többség minden bizonnyal elengedhetetlennek fogja tartani többletkérdéseit a teljes valóság feltárásához, míg az ellenzék saját kezdeményezését látja veszélyeztetni. A *Bundesverfassungsgericht* is számol a kérdések elszaporodása esetén a vizsgálat hatékonyságának csorbulásával. Így a német szakirodalom is inkább kételyeit hangsúlyozza az alkotmánybíróság által engedett

⁴⁶⁶ *Parlamentek Európában.* p. 287-288.

⁴⁶⁷ Összefoglalja: Haberland: i.m. p. 94-100.

⁴⁶⁸ Legalábbis Haberland szerint 1995-ig egyetlen kezdeményezést sem utasítottak el.

⁴⁶⁹ BVerfGE 49, S. 70 (88) – idézi Haberland: i.m. p. 98-99.

kivétellel szemben, hiszen a többség számára nyilvánvaló lehetőségként kínálkozna egy másik vizsgálóbizottság kezdeményezése.

b) A vizsgálóbizottságok tagsága, elnöksége

A vizsgálóbizottságok tagsága parlamenti képviselőkől áll, azonban mások is részt vehetnek az ülésein, többnyire magának a bizottságnak a döntése alapján. A tagsággal kapcsolatban kulcskérdés az összetétel, nevezetesen, hogy az leképezi-e a plénum erőviszonyait, illetve, hogy más elven – többnyire paritásos alapon – áll-e össze. A kormányoldal többségével szemben itt az ellenzék garanciális pozíciókat nyerhet. Ennek egyik kiemelkedő momentuma a vizsgálóbizottság elnöki tisztsége. A cseh házszabály 48. § (1) bekezdése kizárja a bizottsági tagságból azokat a képviselőket, akik egyben a kormány tagjai is.

Az állandó bizottságok esetében az arányosság elve uralkodó, valamint néhány bizottság esetében az elnöki poszt (alapvetően) szokásjogi alapon az ellenzéké. A vizsgálóbizottságok esetében gyakrabban alkalmazhatják a paritásos elvet, valamint a kormányzati tevékenység ellenőrzése kellő indokot jelent ellenzéki elnök megbízására. Általánosan azonban a többségi elv érvényesülését (a parlamenti erőviszonyok leképzését) figyelhetjük meg, ennek következményei így nem is meglepőek: a többségi megfontolások uralkodóak, legszembetűnőbb példája ennek (az említett magyar mellett) a francia gyakorlat, ahol már a bizottságok felállítása is elbukhat a kormányoldal ellenállásán.⁴⁷⁰ A brit vizsgálóbizottságok kormánypárti és ellenzéki elnököt választanak.⁴⁷¹

c) A bizottsági vizsgálatok szabályai, meghallgatások, nyilvánosság

Amint egy vizsgálóbizottság felállt és megkezdte működését, a hatékonyság elve más megvilágításba kerül: az ellenzék elsődleges érdeke lesz, hogy a vizsgálat gyorsan, hatékonyan megtörténjen, az információk beszerzésére, és az abból levonható következtetések jelentésbe foglalására a szükséges feltételek rendelkezésre álljanak. A bizottsági ellenőrzés és vizsgálat eljárási eszközeinek másutt⁴⁷² már feltárt szabályozási körképéből itt csak a hatékonyságot biztosító megoldások áttekintése látszik szükségesnek.

⁴⁷⁰ Szente (1998) p. 131.; valamint: Schmidt-Hartmann, Achim: *Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*. Frankfurt, 1994., Lang. p. 45-50.

⁴⁷¹ Bánki Miklós: *A brit parlament bizottsági rendszere*. In: *A bizottsági munka (1. rész)*. Szerk.: Soltész István. Bp., 1994., Parlamenti Módszertani Iroda. i.m. p. 206.

⁴⁷² Ld. *Parlamentek Európában*, p. 288-292.

Különös jelentőségűnek mutatkozik az információszerzés hatékonyságának kérdése. A vizsgálóbizottság személyeket hallgathat meg, iratokat tekinthet meg, nem egy esetben helyszíni szemlét, kihelyezett ülést tarthat. Nagyon fontos, hogy a meghallgatásra beidézett személyek megjelenése és a kérdésekre való válaszadása biztosított legyen, a megkeresett személyek és szervek a bizottság kérésének eleget tegyenek. Csak ezen feltételek mellett biztosított, hogy a vizsgálódás ne ütközzék megkerülhetetlen akadályokba. Az említett, hatékonyságot szolgáló feltételrendszer elemeiben nagyon hasonlít az igazságszolgáltatás szerveinek eljárási szabályaihoz, amely eljárásokban a részvételt (megjelenést) és információadást kiterjedt és komoly szankciókkal támogatott szigorú törvényi szabályok biztosítják. A magyar alkotmánybíróság elvi élű megállapítása szerint azonban „a vizsgálatot végző parlamenti bizottságok nem az igazságszolgáltatás, hanem az Országgyűlés részei, a parlamenti ellenőrzés, a kormányzati politikai felelősség megállapításának eszközei, valamint a közügyek megvitatásának és a közérdekű problémák feltárásának színterei. A bizottsági tisztségviselők és tagok pártatlanságáról pedig általában azért nem lehet szó, mert leginkább a választásokon a parlamentbe jutott pártok képviselői alkotják a parlamenti bizottságokat. A külföldi példák azt mutatják, hogy a vizsgálóbizottsági tevékenység és a büntetőeljárás egymáshoz való viszonyának tisztázása jelenti az egyik legfőbb alkotmányossági problémát.” (50/2003. (XI. 5.) AB hat. 3.1.3.)⁴⁷³

Az európai gyakorlat által felvonultatott megoldások központi eleme, hogy a vizsgálóbizottsági eljárásra törvényi szintű szabályozás vonatkozzon (az említett alkotmánybírósági határozat még a magyar alkotmány megjelenésre kötelező rendelkezését is, törvényi háttér hiányában *lex imperfectának* minősítette), amely egyaránt biztosítja a vizsgálat érdekeit és a vizsgálat alá vont személyek jogait. Itt említhető a házszabály jogi jellege, nevezetesen, hogy általánosan kötelező törvényi szintű norma, avagy „mindössze” parlamenti határozat.⁴⁷⁴ A törvénybe foglalt házszabályok magukban hordozzák a kikényszerítés lehetőségét⁴⁷⁵, míg a határozati forma esetében előforduló (de az előbbi megoldásnál is elterjedt) megoldás, hogy a vizsgálóbizottságokra külön törvényt alkot a

⁴⁷³ Az alábbiakban nem érintem a parlamenti vizsgálat és a mellette párhuzamosan folyó büntetőeljárás kapcsolatát.

⁴⁷⁴ A pro és kontra érvekre ld.: Petrétei József – Kisfaludy Zoltán: *Az Országgyűlés Házszabályának jogi jellegéről*. In: Magyar Közigazgatás 2001/12. szám. p. 715-721.

⁴⁷⁵ A törvényi szintű cseh házszabály (1995. évi 90. tv.) például 1. számú mellékletben szabályozza részletesen a vizsgálóbizottságok eljárását.

parlament.⁴⁷⁶ Külön törvényt alkotnak általában *minden* vizsgálóbizottságról Olaszországban, amely jelentős mértékben emeli a bizottsági munka tekintélyét – és nem mellesleg politikai jelentőségét.⁴⁷⁷ Nem egy országban pedig egyenesen a büntetőeljárás szabályainak alkalmazását rendelik el – pl. Bulgáriában, Máltán, Csehországban, Lengyelországban.

A meghallgatások nyilvánossága a publicitásban magában rejlő ellenőrző funkció révén garanciális jelentőségű. A parlamenti bizottsági munka nyilvánossága nem általános szabály: az állandó bizottságok szakmai tevékenységét épp a zárt ülésezés képes biztosítani, tehermentesítve azt a nyilvánosságnak szánt politikai jellegű akcióktól. A vizsgálóbizottságoknál azonban más a helyzet, a nyilvánosság elsőrendű. „Az Egyesült Államokban, ahol a meghallgatásnak a legnagyobb hagyományai vannak, ma már a széles érdeklődésnek és a publicitásnak köszönhetően a problémák felvetésének, nyilvános tárgyalásának illetően módja legalább olyan fontosnak tetszik, mint maga az eredeti funkció: az információgyűjtés.”⁴⁷⁸

Nem elhanyagolható szempont a vizsgálatra rendelkezésre álló időtartam. A gyors jelentéstétel ugyan érdeke lehet az ellenzéknek – nehogy elveszzen az ügy aktualitása –, és a kormányoldalnak egyaránt – a kényes kérdések mielőbbi lezárása végett. A nyilvános bizottsági munka azonban önmagában képes az ügyet folyamatosan a közvélemény előtt napirenden tartani. A jelentés elkészítésére rendelkezésre álló idő meghatározása a bizottságot létrehozó parlamenti határozat feladata. Ezzel a határozattal azonban egyben a vizsgálat tárgyát is megjelölik – mint láttuk, a tárgy tág meghatározásával és a határidő szűkösre szabásával pedig a bizottság munkájának elsekélyesítését, ellehetetlenítését is elérheti a kormánytöbbség.

d) Az ellenőrzés eredménye: a jelentés és egyéb döntések

A vizsgálóbizottság munkájának eredményét jelentésben foglalja össze. A jelentés elfogadása azonban a fentebb jelzett problémába ütközhet: a bizottságban is megjelenő kormánytöbbség aligha szeretné ilyen jelentésben rögzíteni a rá nézve terhelő megállapításokat. Ilyen esetben kaphat jelentőséget a jelentés plénum előtti vitájában a kisebbségi vélemény fentebb már említett megjelenítésének lehetősége. Szlovéniában, Romániában és Írországban például a határozat mellé minden bizottsági tag

⁴⁷⁶ A lengyel alkotmány például kifejezetten előírja ennek a törvénynek a megalkotását, 111. § (2) bekezdés, ennek megfelelően született meg 1999. január 21-én a vizsgálóbizottságokról szóló törvény.

⁴⁷⁷ Szente (1998) p. 132.

⁴⁷⁸ Szente (1998) p. 132.

különvéleményt (Dániában külön jelentést) mellékelhet, Németországban és Ausztriában három fő terjeszthet elő kisebbségi véleményt. Spanyolországban ezen túl a jelentést a hivatalos lapban közzé is teszik.⁴⁷⁹

4. Az európai uniós ügyekkel kapcsolatos speciális eljárások

Az ellenzék részvételét magában foglaló demokratikus jogalkotás követelményére az Európai Unió tagsággal kapcsolatban felmerült probléma, a kormányzati részvétellel működő közösségi intézmények által alkotott, a tagállami hatóságokat általánosan kötelező közösségi jogszabályok és a nemzeti parlamentek szuverén törvényalkotási jogköre közötti feszültség világít rá. A magyar alkotmányozó megoldása is rámutat arra az elvre, hogy az ellenzék legalább közvetett részvétele nélkül a jogalkotás demokratikus legitimitációja megkérdőjelezhető. Az Alkotmány 35/A. § (1) bekezdése az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a Kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettsége részletes szabályainak rendezését a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényre bízta, a (2) bekezdésben a Kormány kötelezettségévé tette, hogy az Országgyűlés részére megküldje azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. Az ezután megalkotott 2004. évi LIII. tv. 1. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlést az Alkotmányban és külön törvényekben meghatározott jogosítványai mellett e törvény rendelkezései szerint illeti meg a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti ellenőrzés joga, az egyeztetéshez, valamint a Kormány tevékenységéről szóló tájékoztatáshoz való jog. Az Országgyűlés e jogköreit bizottságai útján is gyakorolhatja.

A törvény általános indokolása felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzeti parlamentek és az unió kapcsolata már évtizedes múltra visszatekintő problémakör, és az Unió részéről a nemzeti parlamentek szerepének erősítése a cél (a maastrichti és amszterdami szerződések már kifejezetten orvosolni igyekeztek a törvényhozó szervek súlyvesztését). A kormány ezen a téren végzett munkájának ellenőrzésével kapcsolatban két megoldás

⁴⁷⁹ *Parlamentek Európában*, p. 292., ld. még: Haberland: i.m. p. 103.

létezik az európai államokban: az *ex post* és az *ex ante* mechanizmusok. Az előzetes eljárásokat a magyar törvényhozó sokkal hatékonyabbnak és biztonságosabbnak ítélte meg, a következő indokok alapján:

a) általában ez a megoldás biztosítja a kormány parlamenti ellenőrzés alá vonását;

b) az *ex ante* eljárás csökkenti az Európai Unió döntéshozatalának demokratikus deficitjét;

c) mivel a nemzeti parlament már a Tanács tárgyalása előtt megismeri a döntési javaslatokat és érdemben lehetősége nyílik, hogy álláspontját érvényesíteni tudja, így „a tagállam kormánya biztosan támaszkodhat parlamentjére, és bízhat a javaslat tagállami végrehajtásában.”⁴⁸⁰

Az indokolás is rávilágít, hogy Európában több modell létezik a parlamentek és a kormányok viszonyának szabályozását illetően: a legszorosabb, kötött mandátumú dán modelltől a plenáris vitának csak a vélemények eltérése esetén való kezdeményezéséig. A magyar modell – némely ellenzéki jogok implikálása mellett – a hatalommegosztás klasszikus elvét tükrözi, hiszen noha a kormány parlamenti többségre támaszkodik, fenntartja a lehetőségét, hogy a parlamenti többség és a kormány véleménye eltérhet.

Az optimista indokolással szemben *Chronowski Nóra* a kialakított modellt úgy értékeli, hogy abban az Országgyűlés súlya-szerepe nemzetközi összehasonlításban is közepes, de inkább csekély. Helyesen mutat rá: lévén, hogy a parlamenti állásfoglalás nem mandátumadó, és a törvényhozó testület stratégiai politikai kérdésekben is csak tájékozódik, de nem fogad el álláspontot.⁴⁸¹

Az európai ügyekkel kapcsolatos egyeztetésben a parlament európai uniós bizottsága foglal el különleges pozíciót. Az egyeztetés különleges eljárását a Házsabály 134/A-B. §-ai részletezik. A 134/B. § (3) bekezdése, az Európai uniós bizottság elnökének kezdeményező szerepén túlmenően, sajátos ellenzéki jogot intézményesít: a bizottság tagjai kétötödének indítványára is egyeztetést kezdeményez a megjelölt tervezetről. Ilyen indítványt rendes ülészakonként legfeljebb négy európai uniós tervezet egyeztetésére lehet tenni.

⁴⁸⁰ Indokolás az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényjavaslathoz. In: *Az Országgyűlés és az Európai Unió*. Szerk.: Szabó Gergely. Bp., 2005., Országgyűlés Hivatala. p. 26.

⁴⁸¹ Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Bp.-Pécs, 2005., Dialóg Campus. p. 248.

ÖSSZEGZÉS

A demokratikus parlamentarizmus értékmérőjeként felfogott ellenzéki jogok garanciális jelentőségének hangsúlyozása mellett, túlfutásuk esélyeire és az abból fakadó diszfunkciókra is rá kell világítani. Az ellenzék, mint láttuk, nem hatalom nélküli – a hatalmat azonban a többség gyakorolja, az ezt akadályozó mechanizmusok a többségi demokrácia hatékonyságának korlátozását jelentik.

A plurális politikai rendszer fenntartásához hozzájáruló, a központi hatalommal versengő hatalmi centrumok és szervezetek, esetünkben a politikai pártok támogatása nemcsak a költségvetés szűkössége révén nem lehet határtalan, hanem a pártok hatékonyságából fakadó differenciálási elv miatt sem. Minden párt egyenlő mértékű finanszírozása a pártrendszerben a dilettáns vagy szélsőséges elemek számára adna – destabilizáló hatású – támogatást.

A parlamenti működés és döntéshozatal hatékonyságát-eredményességét szétforgácsolva kikezdő ellenzéki jogok szintén negatívan ítéltetők meg, a most ellenzékben levő politikai erő kormányra kerülve saját korábbi taktikájával találja szemben magát. A döntéshozatal hatékonyságát a demokratikus többségi elv érvényesítése garantálja, a többségi elv a parlament szervezeti és határozathozatali rendjében egyaránt megnyilvánul. A szervezeti felépítésnél az erősorrend és az arányosság elvén túlmenő megoldások alkalmazási terepe korlátozott, és vagy „a többséghez fellebbezéssel” igyekezhetnek a házszabályok feloldani azok kompromisszum-képtelenségéből fakadó diszfunkcióit (vö. magyar Házbizottság), vagy szembesülnek a politikai megállapodások törékeny mivoltával (pl. alkotmánybírókat jelölő bizottság).

A minősített többség szabálya kiterjedt alkalmazási területe révén az ellenzéknek több területen blokkoló és destruktív pozícióba hozza, ami a parlamentáris rendszerekben a felelős kormányzás elvének oldásaként értékelhető. A többség bizalmából kormányzó végrehajtó hatalomnak bizonyos döntésekhez az egyébként nem felelős ellenzék (legalább egy részének) jóváhagyását is élveznie kell.

A parlamenti politikai küzdelem az összes törvényhozói hatáskört áthatja, annak direkt megnyilvánulása azonban szükségképpen korlátozandó. A képviselői munkára rendelkezésre álló idő véges –, a destruktív ellenzéki magatartás oka elsősorban a döntéshozatal elodázása. Ezzel az eszközzel, amennyiben a házszabályok lehetőséget teremtenek, akkor él az ellenzék, ha más módon nem tudja céljait még megjeleníteni sem.

A modern parlamenti ellenzéki stratégia ugyanis elsősorban az alternatívaállításra és kritikára épít, nem pedig a kormánybuktatásra. Az obstrukciós magatartás mögött ezért meglátásom szerint elsősorban az ellenzéki vélemények és javaslatok megjelenítésének, felszínre hozásának, döntéshozatalba bevonásának rosszul kiépített mechanizmusa áll.

Az ellenzéki jogok kordában tartására az időbeli, terjedelmi és számbeli korlátok szolgálnak. Az egyéni képviselői jogok gyakorlásának korlátai a demokratikus és a hatékony működés közötti érzékeny határmegvonás eszközei. A probléma érzékenysége a modern politikai küzdelemben a jogszabályok keretei között vagy azokat feszegetve, immár szinte korlátlanul rendelkezésre álló egyéb (parlamenten kívüli) ellenzéki módszerek világítanak rá. A kormány és ellenzéke ebben az értelemben a politikai kultúra alakításáért közösen felel.

Mint láttuk, az ellenzék és az ellenzéki jogok explicit alkotmányi vagy jogszabályi definiálása vagy intézményesítése nem jellemző még a modern demokratikus rendszerekre sem. Amennyiben azonban az alkotmány által felállított szabályrendszert inkább egy keretnek tekintjük, amely között a mindenkori politikai erők lejátszhatják küzdelmeiket⁴⁸², akkor elfogadhatjuk, hogy az egyes politikai szerepek közül inkább a kormányzati oldal igényli a pontosabb normatív kidolgozást. Ezen keretekkel szemben jogos elvárásként azt fogalmazhatjuk meg, hogy adjanak teret, lehetőséget a különböző politikai erőkszervezetek számára, hogy tevékenységüket kifejtsék. Adjanak teret az eltérő vélemények számára, hiszen így teremthető meg a politikai-alkotmányos rendszer rugalmassága, dinamizmusa és ezáltal stabilitása.

Az alkotmányos-politikai eljárások demokratikus jellegét éppen az adja meg, hogy – ugyan a vitás kérdések többnyire a többségi elv alapján dőlnek el – a politikai kisebbség által képviselt vélemények, érdekek egyenlő eséllyel pályáznak az állami akaratképzésben való részvételre. A kisebbség számára ez az esélyegyenlőség tekinthető igazságosnak, valamint, hogy parlamenti váltógazdaság, a demokráciára jellemző korlátozott megbízási idő révén a nem túl távoli jövőben megadatik számára a lehetőség, hogy többséggé váljon. Azonban addig is dolgoznia kell, tevékenysége a kormányra kerülés célját szolgálja. Ez pedig kiterjedt tevékenységi kör, megannyi funkció ellátásával jár.

Az alkotmányos keretek közötti mozgástér kitöltésekor, az alkotmányos funkciók ellátása során, a(z ellenzéki) pártok, frakciók, képviselők magatartását nem csak jogi

⁴⁸² Haberland: i.m. p. 177-179.

normák szabályozzák. A politikai normák előírásait és a politikai gyakorlatot egyaránt szem előtt kell tartanunk, ha az ellenzék szerepét, rendszerben elfoglalt helyzetét, funkcióit vizsgáljuk – sőt, a jogszabályi előírások keretjellege arra mutat rá, hogy nem ritkák azok a vitás szituációk, amelyek keletkezése a szabályozási hiányosságokhoz köthető, vagy megoldásuk nem a jogi normák betűje szerint történik.

Az ellenzék alkotmányos-politikai funkcióinak betöltésekor, célja követésekor sokféle magatartásformát vagy stratégiát választhat. A politikatudományi irodalom fő vizsgálódási terepe éppen ezen stratégiák rendszerezése, számunkra pedig a funkciók ellátását garantáló alkotmányos-jogi eszközrendszer keretei szerinti áttekintés kínálkozik elemzésünk végére. Milyen eszközök adottak az ellenzék számára, milyen magatartásformát választhat az egyes politikai rendszerek mindenkori ellenzéke? Erre a kérdésre a válaszunkat szintén a jogi és politikai valóság együttes vizsgálatával adhatjuk meg. A parlamenti jog biztosít egy bizonyos eszközkészletet, a politikai erők ezen eszközökkel, esetleg néha a jogi keretek átlépésével valósíthatják meg célkitűzéseiket. Az ellenzék a számára jogilag biztosított munícióval vonul fel a politikai küzdelmekben. Az eszközök országonként vagy politikai rendszerenként különbözőek, ennek megfelelően az ellenzéki stratégiák is változóak, így ezek rendszerezése alkalmas módszer értekezésünk összegző áttekintésére, eredményeinek összefoglalására.

Az ellenzéki (magatartás)formák rendszerezése kapcsán az ellenzék helyzetének és szerepének megítéléséhez használható főbb szempontok a következők.⁴⁸³

a) *intézményi keretek* – milyen intézményesített lehetőségei vannak a politikai kisebbségnek, hogy funkcióit ellássa?

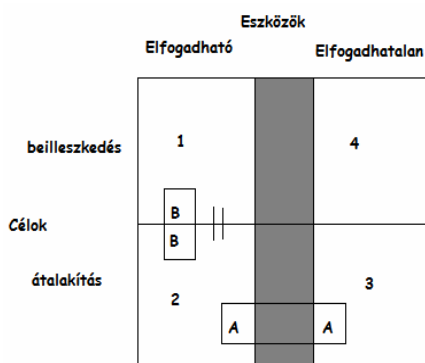
b) *véleményi és választói törésvonalak* – a választók és a társadalom tagoltsága komoly befolyással bír az ellenzék szerepére, akár csak a választói magatartás különféle jellemzői (távolmaradás, mély és tartós választóvonalak, bizonytalanok aránya, stb.)

c) *a pártverseny jellemzői* – a kétpártrendszerekben, a mérsékeltlen vagy épp szélsőségesen plurális többpártrendszerekben eltérő célokkal, esélyekkel és felelősséggel versenyeznek a kisebbségben maradottak pártjai. Szélsőséges pártok jelenléte, vagy a pártrendszerre ható más centrifugális erők az ellenzék mérsékelt pártjaira is hatnak, ilyenkor ugyanis kétfrontos harcot vívnak.

⁴⁸³ Pulzer, Peter: *Is there life after Dahl?* In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: Kolinsky, Eva. New York, 1987., St. Martin's Press. p. 11.

d) a véleménynyilvánítás és -becsatornázás módjai – a pártok milyen mértékben sajátítják ki a képviseleti funkciót, mekkora teret engednek más érdekképviseleti szerveknek, politikai mozgalmaknak. A kisebbségben maradt pártoknak mekkora esélye van az érdekbecsatornázás folyamatában való megjelenésre, az állami akaratképzés befolyásolására.

Az ellenzék egyes megjelenéseinek rendszerezésére egy további szempontrendszerként az ellenzéki célok és eszközök kínálóznak, ezeket az alábbi ábrán is áttekinthetjük, elhelyezvén az egyes ellenzéki magatartásformákat.⁴⁸⁴



Az ábra jól mutatja az ellenzéki pártok két fő modelljének, a rendszerellenes pártok (A), illetve a kooperatív pártok (B) helyzetének kettőségből adódó nehézségeket. A politikai rendszer mégoly teljes körű átalakítására törekvő erők sem helyezkedhetnek teljesen törvényen kívül, valamint a fennálló intézményrendszert minden áron megőrizni kívánó párt az opposzió lényegét jelentő átalakítás célját teljes mértékben kénytelen feladni, vagy a homályos távoli jövőbe helyezni. *Gordon Smith* ábrája arra is alkalmas, hogy szemléltesse a pártküzdelem során felhasznált eszközök egy szürke zónáját. Az eszközök megítélésében ugyanis a jogos/jogtalan szempontrendszer csak az egyik, sőt, mint említettük, a nem aprólékosan szabályozott alkotmányos keretből egyenesen következik a jelzett szürke zóna.⁴⁸⁵

Az ellenzék megjelenési formáit egy már fentebb említett hármass felosztásra lehet a végsőkéig leegyszerűsíteni. Így megkülönböztethetünk 1) meghatározott ügyekben létrejövő, „ad hoc” ellenzéket, 2) konstruktív-együttműködő ellenzéket, valamint 3)

⁴⁸⁴ Smith, Gordon: i.m. p. 64.

⁴⁸⁵ A koordinátarendszer négy mezőjét az ellenzék négy formája után nevezhetjük el, *Smith* nyomán: 1) progresszív, 2) „reakciós”, 3) forradalmi, 4) anómiás. Az 1.-2. mező közötti átmenet a leggyakoribb, mint ahogy az ellenzéki pártok java része a politikai rendszer szabályai által biztosított keretek között keresi eszközeit.

kompetitív, destruktív ellenzék. Az ellenzéki formák megítélésénél figyelembe kell vennünk, hogy a pártok saját ideológiájuk és programjuk megfogalmazását követő második legfontosabb célkitűzése, hogy egyszer a hatalomból részesüljenek. Ez pedig lehetséges ugyan a kormánypárt(ok) teljes felváltása révén, de lehetséges a koalícióba való belépéssel is. Ezáltal a koalíció-képesség (*Koalitionsfähigkeit*) főleg a kis pártok sikerességének központi kategóriája lesz, relativizálva az egyéb stratégiákat.⁴⁸⁶ Az ellenzéki célok kellően differenciált kategorizálását pedig *Dahltól* idézhetjük. Az ellenzék opponálhatja a kormányzat adott menetét, mivel változásokat akar, vagy ragaszkodik a változásokhoz 1) a kormány személyi összetételében, 2) a kormány által követett egyes (köz)politikákban, 3) a politikai rendszer struktúrájában, vagy 4) társadalmi-gazdasági rendszerben.

Az értekezés elején felvázolt konszenzusos-többségi demokrácia modellekre visszautalva, megállapítható az ellenzék kétféle magatartásformáinak háttere is. „Amennyiben a házszabályok vagy a parlamenti gyakorlat a kisebbség számára rendelkezésre bocsát bizonyos jogokat vagy a vétó lehetőségét, a kormány-ellenzék viszony a konszenzusos felé mozdul el, mivel a kormány érdekeltté válik az ellenoldal együttműködésében. A többségi parlament viszont, kevés kisebbségi joggal, a kormány egyoldalú befolyásával a parlamenti napirend alakulására, és szoros pártfegyellemmel mindkét oldalon, kevésbé ösztönöz az alkuba bocsátkozásra.”⁴⁸⁷

Felidézve *Beyme* kritériumait a konszenzusos parlamenti eljárásokkal kapcsolatban, azt kell megállapítanunk, hogy noha a magyar Házszabály ugyan kiterjedt körben lehetővé teszi az ellenzék számára funkciói gyakorlását, mégis több intézmény, bemutatott hiányos szabályozottsága vagy következtelensége miatt, az Országgyűlés több cikluson át megfigyelhető gyakorlatában inkább diszfunkciók megjelenését tette lehetővé.

Az ellenzéki magatartásformákat az értekezés egyik vezérfonalául szolgáló hatékonyság-demokrácia dichotómia alapján tekintem át.

Pártverseny, politikai pluralizmus, pártfegyelem

Láttuk, hogy a pártok egyenlőségét az állami beavatkozás két területen érinti komolyan: a parlamenti küszöb, valamint a pártfinanszírozás intézményei révén. Az

⁴⁸⁶ Beyme (1987) p. 32., 42-45.

⁴⁸⁷ Saalfeld, Thomas: *On Dogs and Whips: Recorded Votes*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus Verlag. p. 546.

intézmények alkotmányos igazolását, illetve kritikáját fentebb már elvégeztük. Az ellenzéki pártok számára mindkét intézmény a hatékonysági elv preferálása miatt különösen fontos. A parlamentbe jutás küszöbe bizonyos társadalmi támogatottság alatt nem tartja érdemesnek a pártot arra, hogy az állami akaratképzés fő terepén, a törvényhozásban megjelenjék az általa képviselt véleménnyel vagy érdekekkel. Ehhez kapcsolódva pedig a pártfinanszírozás csatornáit is csak a hatékonyság terén bizonyos sikereket (választási eredményt) elért pártok számára állnak nyitva. Ennek következménye pedig az, hogy a parlamenten kívüli pártok a mozgósítás és véleménynyilvánítás saját eszközeihez fordulnak. A parlamenten kívül ellenzék éppen ezek miatt az eszközök miatt került a politikatudományi vizsgálódások látókörébe a huszadik század '60-as és '70-es éveiben. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az új politikai mozgalmak nemegyszer pártellenes ideológiát is hirdetnek, így párttá szerveződésük elmarad, és ennek révén politikai ellenzékként való meghatározásuk saját elhatározásuk miatt nem lehetséges. Sőt, rendszer-ellenességük is ebből fakad, a demokrácia más megközelítését, a képviseleti elv elvetésével a közvetlen demokratikus eljárásokat követelik. Esélytelenségük az állami akaratképzésben való megjelenésre a rendszerellenes magatartást szinte kikényszeríti.

A képviseleti elvet elfogadó pártok alapvető érdekévé viszont a sorok zárása, a pártfegyelem érvényesítése válik. A hatékonyság elve alól különösen a stabil és kiszámítható többséget fenntartó kormánypártok nem szabadulhatnak, ám az ellenzéki oldal számára saját funkcióinak ellátása szintén eredményesebb, amennyiben az egységes fellépést képes biztosítani. Az egyesült államokbeli ad hoc ellenzékiesség éppen a pártfegyelem hiányára vezethető vissza. Mivel a kormányzat nem felelős a kongresszusnak, nem is szükséges olyan szigorú fenntartani, mint a parlamentáris kormányzati rendszerekben. A pártfegyelem különös jelentőséget akkor nyer, amennyiben a parlamenti munka szervezése során a frakciók kerülnek privilegizált helyzetbe. A törvényhozó testületek ilyenén átalakulása a pártelvű működés irányába az ellenzéki pártok/frakciók számára teremtett lehetőségeket. Így noha a párt-oligarchia személyes érdekein túl talán az ellenzéki pártok képviselőinek fegyelmezése nem tűnik szükségszerűnek, mégis, látnunk kell, hogy a frakciók számára a parlamenti jog által teremtett erőforrások (ügyrendi jogosultságok, finanszírozás, stb.) kiaknázása, továbbá az erőforrások kizárólag frakciótagság általi elérhetősége az ellenzéki funkciók és jogosultságok tekintetében is megkerülhetetlenné teszi a frakciófegyelmet. Az, hogy a frakciófegyelem szabályai jórészt politikai normákként jelennek meg, nem tévesszen meg minket – azok „törvényrontó” jellege és ereje nyilvánvaló gyakorlati tény.

Noha a frakciójogok és privilégiumok az ellenzék pacifikálására kiválóan alkalmasak, a kompetitív és a kooperatív stratégiák megkülönböztetésénél nem döntő tényezők.

Parlamentek szervezeti és ügyrendi kérdései

A parlamenti ellenzék helyzetére általában legjellemzőbb szempont, hogy a szervezeti és ügyrendi-eljárási kérdések során egyenjogúsága mennyire biztosított, mennyiben korlátozza a parlamenti jog vagy saját döntése a kormányoldali többséget, hogy számszerű fölényét minden területen érvényesítse. Az ellenzék számára, mint jeleztem, a frakciók privilégiumai teremtik meg a szereplés lehetőségét. Noha az arányosság elvének leképezése nyomán a kormánypárti frakciók többségi pozíciója kézzelfoghatóvá válik, az elv ügyrendben való rögzítése a kisebbségi pozíciók megjelenítésének a garanciájaként (lenne) értékelhető.

Míg a szervezeti felépítés során önmagát nem korlátozó többség nyilvánvalóan konfrontatív ellenzéki frakciókat „intézményesít”, a kérdés bonyolultságát inkább a parlament funkcióinak gyakorlása során garantált kisebbségi eszközök elemzése fogja jelezni. Az ellenzék megkerülhetetlenségének legalapvetőbb garanciája mégis a minősített döntések révén jelenik meg. Azokban a politikai rendszerekben, ahol ismerik az abszolút többségnél is nagyobb arányú konszenzus alkotmányos követelményét, az ellenzékét kvázi vétójoggal ruházzák fel. Ez a lehetőség pedig az együtt-döntésre, a felelősségben való osztozásra érdemesíti a kisebbséget, amely saját alternatívájának érvényesítését teszi lehetővé, akár a döntés tartalmának befolyásolásával (pl. konszenzusos személyek megválasztása), akár a döntések megakadályozásával (pl. a konszenzust mellőző reformtörekvések megvétózása). A kormányoldal – mint kezdeményező – felelősségét is hangsúlyozni szükséges. Mivel számára a konszenzusos döntés általában jobb, mint a döntésképtelenség, ezzel a konstruktív ellenzéki magatartás esélyei növekednek.

A parlamentek fő funkciói: a politikai aréna

A parlamentek politikai küzdőterepet kínálnak a bejutott politikai erők számára. A modern politika eszköztárában mindazonáltal messze sokkal több lehetőség rejlik ezen küzdelmek megvívására. A kritika, véleménynyilvánítás és vita számára sokszor sokkal hatékonyabb kereteket biztosít a média megannyi felülete. Így a parlamenti magatartásformák hatásait csak a parlamenti munka tekintetében állapíthatjuk meg – az agyonbeszélő obstrukció tehát a parlamenti párbeszéd kereteit fenyegeti, és nem jelenti,

hogy a másik politikai oldal véleménye teljesen elveszne. A parlamenti beszédjog tekintetében azt is látnunk kell, hogy noha annak korlátozása, még ha a kormánypárti és ellenzéki képviselők egyenlőségét tiszteletben is tartja, a kormány tematizációs túlsúlya miatt az ellenzéki esélyeket rontja. A parlamenti viták kereteinek szűkítése az ellenzék parlamenten kívüli eszközökhöz folyamodását kényszeríti ki, amelyek attól függően változnak, hogy milyen külső erőforrások érhetőek el számára (médiafelületek, utcai mozgósítás, stb.).

Általában el lehet mondani, hogy bár a parlament mint vitafórum szerepét megannyi fejlemény csorbítja, törvényhozási viták jelentősége a képviseleti demokráciák civilizált és intézményesített keretfeltételeiben található meg. A parlamenti politikai küzdelmek szabályozottsága, nem utolsósorban épp az ellenzék számára jogilag biztosított lehetőségek révén, a parlamenten kívüli küzdelmek eshetőségességével, esetleg szélsőséges, erőszakos formáival szemben a modern demokratikus rendszerek pozitív értékei közé tartozik.

A parlamentek fő funkciói: a törvényhozás

A parlamentek súlya a törvényhozás eljárásban szintén megkérdőjelezhető, noha a népképviseleti testület alkotmányos, legfőbb jogalkotó funkciója megmaradt. A legfelsőbb állami akaratképzésnek helyt adó testület eljárásában a társadalom politikai tagoltságát megjelenítő parlamenti pártok mindegyikének közreműködését megkívánja a demokratikus törvényalkotás követelménye, és ugyanezt célozzák a rendeleti kormányzás korlátai. A közreműködés konkrét formáit az alkotmány keretei között a házszabályok jelenítik meg, azok bizonyos modelljei különböző súlypontokkal, különböző vonalak mentén építik ki az ellenzéki funkciók – elsősorban az alternatívaállítást – gyakorlásának szükséges eszközeit.

Ezekkel kapcsolatban kiemelhető az egyéni képviselői jogok, valamint a minősített kisebbség által gyakorolt jogok közötti feszültség. A minősített kisebbségi arányt el nem érő frakciók a képviselők számára nyitva álló lehetőségekhez nyúlhatnak, noha azokat a házszabályok előszeretettel korlátozzák a hatékonyság érdekében. Így a parlamenti küszöb által már megszürt társadalmi érdekek további szűrő elé kerülnek, a kisebb képviselői csoportok indítványai, alternatívái esetleg napirendre sem kerülnek. Ennek eredménye hasonló a parlamenti küszöbnél megjegyzettekhez: a kiszoruló vélemények deviánsnak érezhetik magukat és más megjelenési lehetőségeket keresnek.⁴⁸⁸

⁴⁸⁸ Az NSZK szociáldemokrata pártja – nem éppen a marginális párt pozíciójában – nem kívánta megkérdőjelezni a képviseleti demokrácia elvét, mégis kész volt a konfrontatív-kooperatív stratégiája

A döntéshozatal megakadályozása egy parlamenten belüli válaszreakció az akaratképzésből való kiszorulásra. Napjaink házszabályai már az obstrukciós lehetőségek letörésének nagy vitái után születtek, és az ellenzéki jogok, a korábbi, kényelmes parlamenti munkához viszonyítva, szigorúra szabott keretek között érvényesülhetnek. A legfontosabb garanciák ezen kereteken belül a törvénykezdeményezés joga, a módosítási jog, a kisebbségi vélemények megjelenítésének joga. Ezen intézmények parlamenti kisebbség számára való elérhetősége az alternatívaállítás és egyben a konstruktív aktivitás stratégiáját kínálja fel az ellenzék számára. A hatékony parlamenti működést feszegető technikai obstrukciót kiküszöbölni hivatott szabályok erre figyelemmel kell, hogy legyenek – a módosítási jog korlátai különösen óvatosan húzandóak meg. A parlamenti eljárást követő lehetőségek, még ha „alkotmányjogias” formában is jelentkeznek, a konfrontatív ellenzékiesség támogatói.

A parlamentek fő funkciói: az ellenőrzés

Az ellenzék fő működési terepének sokan a parlamenti ellenőrzést tartják. A parlamenti információszerzés eszközei – lévén a nyilvánossághoz fordulás a modern, médiában folyó politikában nem okoz különösebb nehézséget – a hozzájuk kapcsolt szankció-rendszer miatt bírnak különös jelentőséggel. A politikai felelősség megállapítása éppúgy a beszerezhető információkon, bizonyítékokon múlik, akárcsak a jogi felelősség. A hatékonyság elve ezen a területen tehát az ellenzékot támogatja, hiszen a hatékony információszerzés általában elsősorban a kormányzattal cselekvési egységben lévő koalíciós többséggel szemben kell, hogy megvalósuljon. A bizonyítékok beszerzését a bírói eljárásokhoz hasonló szankciórendszer biztosítja.

A végrehajtó hatalom ellenőrzésének folyamatában aztán mind a konstruktív, mind a konfrontatív ellenzék otthon érezheti magát, a kormánnyal szembeni terhelő bizonyítékok nyilvánosságra hozatala során megsemmisítő kritikát képes gyakorolni, egyben kifejtheti az általa kínált kormányzási alternatívát. A kormánytöbbség megbomlása esetén pedig akár koalíció-képessége, akár az új választási kampányban való sikerei révén a kormányzati hatalom, illetve saját ellenzéki pozíciójának felváltására is esélye nyílik.

IRODALOM

20. századi egyetemes történet. Szerk.: DIÓSZEGI ISTVÁN–HARSÁNYI IVÁN–NÉMETH ISTVÁN. Bp., 1997., Korona.
- Alkotmánytan I.* Szerk. KUKORELLI ISTVÁN. Bp., 2002., Osiris.
- Államtan. Az állam általános elmélete.* I. kötet. Szerk.: TAKÁCS PÉTER. Bp., 2005., Kézirat. [elérhető: <http://www.ajk.elte.hu>]
- A magyar parlament 1944-1949.* Szerk.: HUBAI LÁSZLÓ – TOMBOR LÁSZLÓ. Bp., 1991., Gulliver Lap- és Könyvkiadó.
- ARISZTOTELÉSZ: *Az athéni állam.* In: *Államéletrajzok.* Szerk. NÉMETH GYÖRGY. Bp., 1994., Osiris-Századvég Kiadó.
- A plenáris ülés (2. rész).* Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda.
- A szabadon választott Országgyűlés négy éve.* Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 1994. Kézirat.
- Az értelmezett alkotmány.* Szerk.: BALOGH ZSOLT – HOLLÓ ANDRÁS. Bp., 2005., Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- Az Országgyűlés.* Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 2006., Parlamenti Módszertani Iroda.
- Az Országgyűlés és az Európai Unió.* Szerk.: SZABÓ GERGELY. Bp., 2005., Országgyűlés Hivatala.
- Az Országgyűlés feladatai.* Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 2002., Az Országgyűlés Hivatala.
- Az Országgyűlés Házsabálya.* Szerk.: HÁZINÉ DR. VARGA MÁRIA. Bp., 2004., Országgyűlés Hivatala.
- Az Országgyűlés Házsabálya 2006-2010.* 1. kiadás. Szerk.: HÁZINÉ DR. VARGA MÁRIA. Bp. 2006., Országgyűlés Hivatala.
- B. KELEMEN IDA: *Interpellációk, 2003.* In: Magyarország politikai évkönyve 2003-ról CD-ROM.
- BALOGH ZSOLT – HOLLÓ ANDRÁS – KUKORELLI ISTVÁN – SÁRI JÁNOS: *Az Alkotmány magyarázata.* Bp., 2003., KJK Kerszöv.
- BÁNKI MIKLÓS: *A brit parlament bizottsági rendszere.* In: *A bizottsági munka (1. rész).* Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 1994., Parlamenti Módszertani Iroda.
- BÁNKI MIKLÓS: *A plenáris ülés a brit parlamentben.* In: *A plenáris ülés. (2. rész)* Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda.
- BARÁTH MAGDOLNA: *Interpellációk.* In: *A magyar parlament 1944-1949.* Szerk.: HUBAI LÁSZLÓ – TOMBOR LÁSZLÓ. Bp., 1991., Gulliver Lap- és Könyvkiadó.
- BEYME, KLAUS VON: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999.* (3. Aufl.) Opladen/Wiesbaden, 1999., Westdeutscher Verlag GmbH.
- BEYME, KLAUS VON: *Parliamentary Oppositions in Europe.* In: *Opposition in Western Europe.* Ed.: KOLINSKY, EVA. New York, 1987., St. Martin's Press.
- BIHARI MIHÁLY – POKOL BÉLA: *Politológia.* Bp., 1998., Nemzeti TK.

- BIHARI MIHÁLY: *Magyar politika 1944-2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Bp., 2005., Osiris.
- BOROS ZSUZSANNA – SZABÓ DÁNIEL: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944)*. Bp., 1999., Korona.
- CHMAJ, MAREK: *The freedom of creating and functioning of political parties in Poland*. In: *Polish Political Science*, 2001.
- CHRONOWSKI NÓRA: *„Integrálódó” alkotmányjog*. Bp.-Pécs, 2005., Dialóg Campus.
- CSÉCSY IMRE: *Megbukott-e a demokrácia?* In: *Parlament, pártok, választások a Horthy-kori Magyarországon*. Szerk.: BOROS ZSUZSANNA. Bp., 2002., Rejtjel.
- DAHL, ROBERT A.: *A pluralista demokrácia dilemmái*. Bp., 1996., Osiris.
- DAHL, ROBERT A.: *Democracy and its critics*. New Haven, 1989., Yale University Press.
- DAKU MAGDOLNA–BERECZKY ISTVÁN: *A plenáris ülés bizottsági előkészítése*. In: *A plenáris ülés 2. rész*. Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 2003. Parlamenti Módszertani Iroda.
- DAMGAARD, ERIK: *How Parties Control Committee Members*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus Verlag.
- DEZSŐ MÁRTA – TÓTH ZOLTÁN: *Választás és választási eljárás*. Bp., 2002., Rejtjel.
- DEZSŐ MÁRTA: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*. Bp., 1998., KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- DEZSŐ MÁRTA-KUKORELLI ISTVÁN-SÁRI JÁNOS-SOMOGYVÁRI ISTVÁN: *A magyar parlamenti jog de lege ferenda*. In: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szerk.: PETRÉTEI JÓZSEF. Budapest-Pécs, 2000., Dialóg Campus.
- DÖRING, HERBERT: *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus.
- ENYEDI ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Pártok és pártrendszerek*. Bp., Osiris., 2004.
- Európai politikai rendszerek*. Szerk.: KARDOS JÓZSEF – SIMÁNDI IRÉN. Bp., 2002., Osiris.
- FAVOREU, LOUIS: *Az alkotmánybíróságok*. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Szerk.: PACZOLAY PÉTER. Bp., 1995. ELTE ÁJK.
- FÖLDEÁK IVÁN: *Az Országgyűlés és nyilvánosság*. In: *A plenáris ülés 2. rész*. Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 2003. Parlamenti Módszertani Iroda.
- FÖLDESI MARGIT: *Házaszabályok és összeférhetetlenség*. In: *A magyar parlament 1944-1949*. Szerk.: HUBAI LÁSZLÓ – TOMBOR LÁSZLÓ. Bp., 1991., Gulliver Lap- és Könyvkiadó.
- GARLICKI, LESZEK: *The principles of the system of government in the Republic of Poland*. In: *The principles of basic institutions of the system of government in Poland*. (Edited by: Sarnecki P., Szmyt, A., Witkowski, Z. Warsaw) 1999., Sejm Publishing Office.
- GEHRIG, NORBERT: *Parlament – Regierung – Opposition*. München, 1969., Verlag C. H. Beck.

- GRUBE, KONRAD DIETER: *Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus*. Köln, 1965.
- GWIZDZ, ANDRZEJ – MORDWILKO, JANUSZ: *The Status of the Sejm in the light of the Constitution of Poland of 2. April 1997*. In: *The principles of basic institutions of of the system of government in Poland*. (Edited by: SARNECKI P., SZMYT, A., WITKOWSKI, Z. Warsaw) 1999., Sejm Publishing Office.
- HABERLAND, STEPHAN: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Berlin, 1995., Duncker & Humblot.
- HALMAI GÁBOR: *Államszervezeti és hatásköri aktivizmus?* In: *Fundamentum*, 2004/1.
- HALMAI GÁBOR: *Az egyesülés szabadsága*. Bp. 1990., Atlantisz.
- HALMAI GÁBOR: *Kommunikációs jogok*. Bp., 2002. Új Mandátum - Membrán könyvek
- HELMS, LUDGER: *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*. In: *Government and Opposition*, 2004, winter.
- HELMS, LUDGER: *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*. Opladen, 2002., Leske + Budrich.
- HORVÁTH BARNA: *Jogszociológia*. Bp., 1995., Osiris.
- IPSEN, JÖRN: *A politikai pártok [helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban]*. In: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szerk.: Takács Péter. Bp., 2003., Szent István Társulat.
- KAUTZ GYULA: *Parlamentarizmus és különösen a parlamentáris kormányalkat*. In: *Budapesti Szemle* 1906.
- KAUTZ GYULA: *Politika vagy országászatlan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására*. Pest, 1862. Heckenast Gusztáv.
- Kevesebb lesz az elegáns röpködés a jogrendszer fölött – Vörös Imre távozó alkotmánybíróval Halmai Gábor és Tordai Csaba beszélget.* In: *Fundamentum*, 1999/2.
- KILIN JÓZSEFNÉ: *A képviselők tájékoztatásának rendszere (Információk a plenáris üléshez)*. In: *A plenáris ülés 2. rész*. Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda.
- KIRCHHEIMER, OTTO: *Germany: The Vanishing Opposition*. In: *Political Opposition in Western Democracies*. Ed.: DAHL, ROBERT A. New Haven and London. 1966. Yale University Press.
- KISFALUDY ANDRÁS: *Alkotmányos alapjogok a társasági jogban*. In: *Alkotmányosság a magánjogban*. Szerk.: SAJÓ ANDRÁS. Bp., 2006., Complex.
- KIS JÁNOS: *Liberális demokrácia*. In: *Uő.: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*. Bp., 2000., INDOK.
- KOOPMANS, TIM: *Courts and Political Institutions. A comparative view*. Cambridge, 2003., Unity Press.
- KOVÁCS LAJOS – SINKA LÁSZLÓ: *A plenáris ülés a svéd parlamentben*. In: *A plenáris ülés 2. rész*. Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda.
- KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE: *Választás és választási rendszer*. In: *Választási rendszerek*. Szerk.: FÁBIÁN GYÖRGY. Bp., 1997., Osiris – Láthatatlan Kollégium.

- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÖRÖK GÁBOR – TÓTH CSABA: *A magyar politikai rendszer*. Bp., 2003., Osiris.
- KUKORELLI ISTVÁN: *A napirend előtti felszólalások az országgyűlésben (1996)* In: KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég.
- KUKORELLI ISTVÁN: *A parlament négy éve*. In: Társadalmi szemle, 1994/8-9.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Az 1994-98-as országgyűlési ciklus – a kétharmados parlament*. In: Magyar Közigazgatás, 1999/7.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Kormány és ellenzéke az új házszabályban*. In: uő: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Változások a parlamenti ülésrendben*. In: *Magyarország politikai évkönyve 1992*. Bp., 1992.
- LAMPÉ ÁGNES: *A parlamenti ülések és a nyilvánosság*. In: Médiakutató 2006/ősz.
- LÁNCZI TAMÁS: *Munkák és napok – avagy a háromhetes üléskezési rend hatása az Országgyűlés működésére*. In: Századvég, 24. 2002.
- LIJPHARDT, AREND: *Választási rendszerek: típusok, formák, fejlődésvonalak*. In: *Választási rendszerek*. Szerk.: FÁBIÁN GYÖRGY. Bp., 1997., Osiris – Láthatatlan Kollégium.
- LUHMANN, NIKLAS: *Theorie der politischen Opposition*. In: Zeitschrift für Politik. 1989/1.
- MACHOS CSILLA: *A magyar parlamenti pártok szervezeti felépítése*. Bp., 2000., Rejtjel.
- MATTSON, INGVAR: *Private Members' Initiatives and Amendments*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus Verlag.
- MATTSON, INGVAR – STRØM, KAARE: *Parliamentary Committees*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus Verlag.
- MCLEAN, IAN: *Képviselési formák és szavazási rendszerek*. In: *Választási rendszerek*. Szerk.: FÁBIÁN GYÖRGY. Bp., 1997., Osiris – Láthatatlan Kollégium.
- MEYER, HANS: *Der Bundesrat – Instrument der Länder, der Verwaltung, der Opposition?* – In: *Bundesstaat – Parlament – Opposition*. Hrsg.: HUFEN, FRIEDHELM. Baden-Baden, 2001., Nomos Verlagsgesellschaft.
- MEZEY BARNA – SZENTE ZOLTÁN: *Európai parlamentarizmus és alkotmánytörténet*. Bp., 2003., Osiris.
- MILL, JOHN STUART: *A szabadságról*. Bp., 1994., Századvég – Readers International.
- MILNOR, A. J. – FRANKLIN, M. N.: *Patterns of Opposition Behavior in Modern Legislatures*. In: *Legislatures in Comparative Perspective*. Ed.: KRONBERG, A. New York, 1973., David McKay Company, Inc.
- MORLOK, MARTIN: *The relationship of Majority and Minority as an element of constitutional culture*. In: *Constitutional Cultures*. Ed.: WYRZYKOWSKI, MIROSLAW. Warsaw, 2000. Institute of Public Affairs.

- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Szerk.: TRÓCSÁNY LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA. Bp., 2005., KJK Kerszöv.
- NOHLEN, DIETER (Hrsg): *Wörterbuch Staat und Politik.* (4. Aufl.) München, Zürich, 1996., Piper.
- NOHLEN, DIETER: *Választási rendszerek és választási reform: Bevezetés.* In: *Választási rendszer, választójog és választás Kelet-Közép-Európában.* Bp., 1996., MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- NÖDL, ANDREAS: *Parlamentarische Kontrolle. Das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht.* Wien, 1995., Böhlau Verlag.
- Parlamentek Európában.* Szerk.: NAGY CSONGOR ISTVÁN et al. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda.
- Parliaments and Majority Rule in Western Europe.* Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus Verlag.
- PATERSON, W. E. – WEBBER, D.: *The Federal Republic of Germany: the re-emergent opposition?* In: *Opposition in Western Europe.* Ed.: KOLINSKY, EVA. New York, 1987., St. Martin's Press.
- PESTI SÁNDOR: *Az újkori magyar parlament.* Bp., 2002., Osiris.
- PETRÉTEI JÓZSEF – KISFALUDY ZOLTÁN: *Az Országgyűlés Hárszabályának jogi jellegéről.* In: *Magyar Közigazgatás*, 2001/12.
- PETRÉTEI JÓZSEF: *Ellenzék a parlamentáris demokráciában.* In: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban.* Szerk.: ÁDÁM ANTAL – KISS LÁSZLÓ. Bp., 1991.
- PETRÉTEI JÓZSEF: *Törvények minősített többséggel.* In: *Fundamentum*, 1999/3.
- PIOTROWSKI, RYSZARD: *Sejm of the Republic of Poland.* Warszawa, 1999. Chancellery of the Sejm.
- POKOL BÉLA: *A magyar parlamentarizmus.* 1994., Cserépfalvi.
- Political Opposition in Western Democracies.* Ed.: DAHL, ROBERT A. New Haven and London. 1966. Yale University Press.
- POTTER, ALLEN: *Great Britain: Opposition with a capital „O”.* In: *Political Opposition in Western Democracies.* Ed.: ROBERT A. DAHL. New Haven and London. 1966. Yale University Press.
- PULZER, PETER: *Is there life after Dahl?* In: *Opposition in Western Europe.* Ed.: KOLINSKY, EVA. New York, 1987., St. Martin's Press.
- PÜSKI LEVENTE: *A magyar felsőház története 1927-1945.* Bp., 2000., Napvilág Kiadó.
- RIBA ISTVÁN: *Válság az MDF-ben. Magyar Demokrata Forma.* In: *HVG*, 2004/37.
- ROUSSEAU, J-J.: *A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei.* Bp., 1997. Pannonklett. (Fordította KIS JÁNOS, kommentálta LUDASSY MÁRIA)
- SAALFELD, THOMAS: *On Dogs and Whips: Recorded Votes.* In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe.* Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus Verlag.
- SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom.* Bp., 1995., KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- SAKWA, RICHARD: *Russian politics and society.* New York, (3. ed.) 2002.

- SÁRI JÁNOS: *Hatalommegosztás*. Bp., 1995. Osiris.
- SARTORI, GIOVANNI: *Demokrácia*. Bp., 1999., Osiris.
- SCHMIDT-HARTMANN, ACHIM: *Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*. Frankfurt, 1994., Lang.
- SCHMITZ, GERALD: *The Opposition in a Parliamentary System*. [Canadian] Parliamentary Research Branch. 1988. [elérhető: <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp47-e.pdf>]
- SCHNEIDER, HANS-PETER: *Keine Demokratie ohne Opposition*. In: *Opposition als Triebkraft der Demokratie*. Hrsg.: BUCKMILLER, MICHAEL – PERELS, JOACHIM. Hannover, 1998., Offizin-Verlag.
- SKRZYDŁO, WIESŁAW – MOJAK, RYSZARD: *Parliamentary and Constitutional Accountability*. In: *The principles of basic institutions of the system of government in Poland*. (Edited by: SARNECKI P., SZMYT, A., WITKOWSKI, Z.) Warsaw, 1999., Sejm Publishing Office.
- SMITH, GORDON: *Party and protest: the two faces of opposition in Western Europe*. In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: KOLINSKY, EVA. New York, 1987., St. Martin's Press.
- SOLTÉSZ ISTVÁN: *A politikai vita*. In: *A plenáris ülés (2. rész)*. Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Bp., 2001., Osiris.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: *Jogállami kormánybuktatás*. In: HVG 2004/36.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Bp., 2004., Rejtjel.
- SOMOGYVÁRI ISTVÁN: *A hatékony működést biztosító egyes jogintézmények a fejlett demokráciák hárszabályaiban*. In: Magyar Jog, 1993/5.
- STRØM, KAARE: *Parliamentary Government and Legislative organisation*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus.
- SZÁNTÓ ANIKÓ: *Pártosan. Módosító indítványok a költségvetéshez*. In: HVG, 2003/46.
- SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Bp., 1998., Atlantis.
- SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Bp., 2006. Osiris.
- TAMÁNÉ NAGY ERZSÉBET – TALLÓDI ZOLTÁN: *Az Országgyűlés jogalanyisága*. In: Magyar Jog 1997/4. szám.
- The Writings of Thomas Jefferson*, Memorial Edition (ed., Lipscomb & Bergh), Washington, DC, 1903-04.– elérhető: <http://etext.virginia.edu/jefferson/quotations/jeff0500.htm>
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE: *Az amerikai demokrácia*. Bp., 1993., Európa.
- TÚRI IZABELLA: *Tények és adatok az Országgyűlés tevékenységéről, 2003. január 1. – 2003. december 31.* In: Magyarország politikai évkönyve 2003-ról CD-ROM.
- VASS HENRIK–VIDA ISTVÁN: *A koalíciós korszak pártjainak szervezeti szabályzatai 1944-1948*. Bp., 1992., MTA PTI-ELTE Politológia Tanszék.

- WIBERG, MATTI: *Parliamentary Questioning: Control by Communication?* In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus Verlag.
- WINTER, LIEVEN DE: *The Role of the Parliament in Government Formation and Resignation*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus Verlag.
- WOLFE, CHRISTOPHER: *Alkotmánybíráskodás és demokrácia*. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Szerk.: PACZOLAY PÉTER. Bp., 1995.
- ZEH, WOLFGANG: *Die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Mehrheit und Minderheit*. In: *Bundesstaat – Parlament – Opposition*. Hrsg.: HUFEN, FRIEDHELM. Baden-Baden, 2001., Nomos Verlagsgesellschaft.
- ZLINSZKY JÁNOS: *Észrevételek dr. Tilk Péter elemző tanulmányához az alkotmánybíráskodási törvény változtatásáról*. In: *Magyar Jog* 2005/10.

Az idézett alkotmányok forrásai:

Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk.: TRÓCSÁNY LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA. Bp., 2005., KJK Kerszöv.

Az idézett házszabályok forrásai:

- Parlamentek Európában*. Szerk.: NAGY CSONGOR ISTVÁN et al. Bp., 2003., Parlamenti Módszertani Iroda.
- Standing orders of the House of Commons. Public Business*. London, 2005., Authority of the House of Commons, the Stationery Office.
- Rules of procedure of the German Bundestag and rules of procedure of the Mediation Committee*. Berlin, 2004., Administration of the German Bundestag.

Az egyéb, külön nem forrás-hivatkozott házszabályok az egyes nemzeti parlamentek honlapjain érhetőek el, a dolgozatban a 2006. június 1-i letöltésű dokumentumok alapján szerepelnek.

Felhasznált politikai normák forrásai:

Honlapok: www.mkogy.hu, www.mdf.hu, www.fidesz.hu, www.mszp.hu, www.szdsz.hu

Párt-alapszabályok:

Fidesz MPSZ (2003), MDF (2002), MSZP (1999), SZDSZ (1999) [rendelkezésre bocsátott kéziratok, vagy a párt honlapjáról]

Frakciónszabályzatok:

- Fidesz 2002 (kézirat, rendelkezésre bocsátva a frakció részéről); MSZP 1994, 2002 (kézirat, rendelkezésre bocsátva a frakció részéről); MDF 1994 (kézirat);
- a parlamenti pártok 1990-1994. In: *A szabadon választott Országgyűlés négy éve*. Szerk.: SOLTÉSZ ISTVÁN. Bp., 1994. Kézirat. p. 708-747.

Koalíciós szerződések:

Magyarország politikai évkönyve, 1994-ről, 1998-ról, 2002-ről. Szerk.: KURTÁN SÁNDOR, SÁNDOR PÉTER, VASS LÁSZLÓ. Demokrácia Kutatások Magyar Központja

Egyéb kiemelendő joganyagok:*Magyarország:*

3/1991. (II. 7.) AB hat., 16/1991. (VI. 16.) AB hat., 4/1993. (II. 12.) AB hat., 38/1993. (VI. 11.) AB hat., 34/1994. (VI. 24.) AB hat., 1/1999. (II. 24.) AB hat., 4/1999. (III. 31.) AB hat., 27/1998. (VI. 16.) AB hat., 50/2003. (XI. 5.) AB hat., 7/2004. (III. 24.) AB hat., 12/2006. (IV. 24.) AB hat., 12/2007. (III. 9.) AB hat., 15/2007. (III. 9.) AB hat.

Lengyelország:

Act on Political Parties of 27th June 1997

Procedural decision of Const. Tribunal, 9. July 2002, K 1/02

– elérhető: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_1_02_GB.pdf

Orosz Föderáció

Federal Law on Political Parties - No.95-FZ of July 11, 2001

Constitution of the Russian Federation (*Adopted at National Voting on December 12, 1993*)

NSZK

A *Bundesverfassungsgericht* döntései: <http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/asuche.exe>

ECHR ítéletek (forrás: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>)

Judgement of 26. September 1995 in the *Case of Vogt v. Germany*

Judgement of 25. May 1998 in the *Case of Socialist Party and Others v. Turkey*

Judgement of 20 May 1999 in the *Case of Rekvényi v. Hungary*

Judgement of 8. December 1999 in the *Case of Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*

Az Internetről letöltött anyagok a 2006. június 1-én hozzáférhető változatukban kerültek felhasználásra.