

Egy kétharmados kormány ellenzékének jogai

„A szavazattöbbség elvének uralma tagadhatatlanul nem végtökélye az állami életnek, nem is mindenkor az igazságnak és a közérdeknek a nyilvánulványa.”

Kautz Gyula (1862)^[1]

A hazai közjog- és politikatudomány ellenzékről való gondolkodásának középpontjában az ellenzék funkciói, és az 1994-98-as parlamenti ciklusban alkotott Házsabály által biztosított jogosítványok állnak. Előadásomban^[2] az ellenzéki funkciókat biztosító jogintézményeket összehasonlító dimenzióban tekintem át, amely összehasonlítás alapvetően a '94-98-as és a jelenlegi parlament ellenzékének helyzetére vonatkozik. Az 1994-es alakuló ülés összetétele az új Házsabály konkrét szabályait is befolyásolta, kormánykoalíciójának „nagylelkű” „önkorlátozása” történetileg is hivatkozási alapul szolgál az ellenzéki jogok értelmezéséhez. Ezért az ügyrend értelmezéséhez, a jelenlegi ellenzék jogainak interpretálásához érvényes szempontnak találok a két ciklus összevetését.

I. POLITIKAI ERŐVISZONYOK ÉS A KORMÁNYOLDAL ÖNKORLÁTOZÁSA

A parlament képviselőcsoportjai az alakuló üléseken a következő létszámban és pozícióban álltak fel. 1994-ben a kormányra a két legnagyobb párt lépett, velük szemben négy törpe, 20-38 közötti létszámú frakció állt, mindegyik (noha eltérő „mélységben”) a politikai jobboldalhoz tartozott.^[3]

2010-ben a kormánypártok közös listán és közös jelöltekkel indultak a választásokon, ellenzékük nemcsak pártok szerint megosztott, hanem politikai családok szerint is, a baloldali volt kormánypárt mellett egy liberális-zöld centрупárt és egy radikális jobboldali ellenzéki frakció is létrejött. A kormánynak 2010-ben tehát ún. kétoldali ellenzéke van.

[1] Kautz Gyula: *Politika vagy országászatlan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására*, Heckenast Gusztáv, Pest, 1862. 313.

[2] Az OTKA által PD75816. számon támogatott kutatás nyomán.

[3] Kukorelli István - Smuk Péter: *A magyar Országgyűlés 1990-2010. Öt parlamenti ciklus története*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010. 111.

	1994		2010	
Fidesz	20	<i>ellenzék</i>	227	<i>kormány</i>
KDNP	22	<i>ellenzék</i>	36	<i>kormány</i>
FKgP	26	<i>ellenzék</i>	-	
MDF	38	<i>ellenzék</i>	-	
SZDSZ	70	<i>kormány</i>	-	
MSZP	209	<i>kormány</i>	59	<i>ellenzék</i>
Jobbik	-		47	<i>ellenzék</i>
LMP	-		16	<i>ellenzék</i>
Független	1	<i>(ellenzék)</i>	1	<i>(ellenzék)</i>

1. táblázat: A parlament összetétele az alakuló üléseken^[4]

A győztes pártok 1994-ben egy bizalmatlanságra alapozott koalíciós szerződéssel fogtak össze a kormányzásra, amellyel a magyar pártrendszer másfél évtizedre meghatározó, markáns törésvonala mentén jelölték ki a kormányzati felelősség határát. 2010-ben formálisan két párt alkotja ugyan a kormányoldalt, mégis, az általános szóhasználat szerint a két párt szoros kapcsolata miatt ez nem koalíciós kormány. 1994-ben ugyanakkor a kormánynak 72,2%-os többsége volt, 2010-ben ez 68,1%.

A választási eredményeket egyik évben sem vonták kétségbe, a parlament és a kormány demokratikus legitimációja kikezdzhetetlen. A kormánytöbbségek jogát a törvényalkotásra, a személyi döntések meghozatalára senki sem kérdőjelezte meg. Az alkotmányos berendezkedésünkben rögzített kétharmados szabályok megfogalmazásakor az alkotmányozó nyilvánvalóan számolhatott azzal az esettel, hogy nemcsak nagykoalíció, hanem egy politikai oldal is képes lehet a választásokon ekkora többséget szerezni. Más kérdés a politikai kultúra és a jogállamiság szempontjából, hogy a politikai döntések meghozatala során az erőviszonyokra, pusztán a többségre alapozott hatalomgyakorlás már legitimációs problémákat is felvetethet.

A politikai pluralizmus és demokratikus jogállamiság nyilván nem szerepel(het) a leváltandó értékek között, az azokat sértő közjogi törvényhozás, alkotmányozás nem elfogadható. Természetesen egy skálát is felvázolhatunk: a parlamenti küszöb felemelése például csökkentené a releváns pártok számát, azonban csak egy bizonyos érték felett lesz alkotmány- (jogállamiság) ellenes. Ezen a helyen rögzítendő, hogy a politikai pluralizmus fenntartása az ellenzéki jogok bázisa: a szabad pártalapítás, választási versengés, véleménynyilvánítás, (köz)médiához való hozzáférés a demokratikus ellenzék lételeme. Ezek nélkül

[4] <http://www.parlament.hu/cgi-bin/insurl/?fotitkar/frak.htm> (2010.12.20.)

demokráciáról sem beszélhetünk. Mindezeket a kérdéseket érintheti az Alkotmány módosítása (az Alkotmány szimbolikus intézménye különös jelentőségű), a választási rendszer és eljárás módosítása, és a politikai szabadságjogok szabályozása.

Megállapítható, hogy mindkét ciklusban a kormánytöbbség ezeket a tárgyköröket illetően már első évében erős aktivitást mutatott. Az 1994-ben létrejött MSZP-SZDSZ koalíció ezt követően érte el, hogy az önkorlátozó hatalom jelzőjével illessék. Az 1994 nyarán-őszén hozott döntések (pl. a polgármesteri tisztségről) még az ellenzék tiltakozása, ülésteremből való kivonulása mellett születtek, a médiaháborús „ellentámadás” 1994–95-ben a médiatörvény elfogadása előtt lezajlott. Ezen irányvonal alól épp a Házsabály képezett kivételt, valamint elfogadta az ellenzék az AB tagjainak létszámcsökkentését is. Majd 1995-ben a ciklus erejéig (1995. évi XLIV. tv) a kormánykoalíció, az új alkotmány elfogadásáig alkotmányozási moratóriumot vállalt, egyben némileg a saját többsége (279 fő, 72,2%) fölé emelte az új Alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához szükséges többséget (309 fő, 80%). „Némileg”, mert az ellenzékéből csak az MDF bevonásával ez a többség elérhető lett volna. A koalíció érvényesítette ugyanakkor erőfölényét a személyi döntésekben (vö. az államfőválasztás, vagy Bruhács János ellenzéki alkotmánybíró-jelölt elutasításának esete), és a törvényalkotási eljárás hétköznapjaiban is. Az új alkotmány elfogadásának – nem a jobboldalon múló – kudarca után viszont 1997-ben jórészt ismét az ellenzék által nem támogatott alkotmánymódosításokat (pl. igazságügyi reform) és ügyrendi szigorítást fogadott el.

A jelenlegi kormány már többször alkotmányt módosított kormányzati törekvéseinek alátámasztására. A kétharmadát kihasználva átalakította a választásai eljárás szabályait, a választási rendszerre nagy mértékben kiható létszámcsökkentést hajtott végre a népképviselői szervek esetében, átalakította a közmédiák fenntartói rendszerét, a nemzeti médiahatóság felállításának és az alkotmánybírák jelölésének szabályait, valamint talán legerősebb intézkedésként szűkítette az Alkotmánybíróság hatáskörét. Tette mindezt jórészt az ellenzék tiltakozása mellett. Sok problémát felvető módon, feszes menetrenddel, szintén belekezdett egy új alkotmány előkészítésébe – moratórium és 4/5-ös szabály nélkül. A kormánytöbbség érvényesítette erőfölényét a személyi döntésekben is (AB tagok, államfő, számvevőszéki vezetők, Legfőbb Ügyész, médiatestületek).

A kormányoldalnak az új választási rendszerre tett javaslatában érzékelhető némi önkorlátozás, a választási tapasztalatok szerinti előnyeit ugyanis mintha nem törekedne teljesen kihasználni: a kompenzációs lista és a listás szavazás megőrzésével kevesebbet követel magának a következő választáson, mintha tisztán egyéni kerületi vagy bármilyen többségi rendszert vezetne be. (Az egyik miniszter által felállított párhuzam szerint 2010-ben egy angol típusú választási rendszerben az Országgyűlésbe mindössze 3 ellenzéki képviselő került volna be.)

Az ellenzék helyzete tehát nem (volt) egyszerű a két ciklusban, a kormányoldal hatalomgyakorlásának ritkán tudott az adott esetekben azonnali korlátjává válni. Funkcióit támogató jogosítványai azonban a parlamentben élő gyakorlattá váltak. Ebből a szempontból megemlíthető az 1998–2002-es ciklus háromhetes

ülésezési rendje, amely egy ellenzéki (az ellenőrzési) funkció gyakorlása elé állított az időmúlásban megnyilvánuló fizikai korlátokat. Ennek problematikája a 2007-es ügyrendi reformból kimaradt, és várható ismételt megjelenése jelen ciklusban is. Ez felhívja a figyelmet arra, hogy az ellenzéki jogok korlátozásához nem szükséges kétharmados többség.

II. MINŐSÍTETT TÖBBSÉG – MINŐSÍTETT KISEBBSÉG

Az ellenzéki jogok lényege, hogy bizonyos jogintézmények esetében nem a többségi elv érvényesül, kezdeményezéshez vagy joggyakorláshoz nem szükséges többségben lenni. Ezeket a jogokat az Alkotmány és az ügyrend úgy képes szabályozni, hogy egyrészt egyes döntések meghozatalához az abszolút többségnél magasabb arányt követel meg (és ezzel blokkoló kisebbséget intézményesít), másrészt a joggyakorlás alanyaként a következőket határozza meg:

- minden egyes országgyűlési képviselő, vagy
- minden képviselőcsoport, vagy
- a képviselők bizonyos száma (amely kevesebb mint a plenáris többség), vagy
- a képviselők bizonyos hányada (amely 50%-nál kisebb).

Amennyiben az abszolút^[5] többségnél nagyobb arány szükséges a döntéshozatalhoz, azt minősített többségnek nevezzük, amennyiben bizonyos jogok gyakorlása az egyéb feltételek mentén lehetséges, akkor a minősített kisebbségről beszélhetünk.

1. Minősített többség

A kétharmados kormánytöbbség esetében a minősített kétharmados többség adott a kormányoldal számára, az ellenzék ebben az esetben nem tud blokkoló kisebbség lenni. A magyar közjogi rendszerben a minősített többségi előírások funkciója, hogy egyes döntések esetében széles(ebb) körű konszenzus jöjjön létre. Ez általában kétharmadot jelent, ennél magasabb arány, a jelen levő képviselők négyötöde csak kevés esetben fordul elő.^[6] A kétharmados kormány eseté-

[5] A főszabály egyszerű többséghez képest logikailag az abszolút többség is „minősített”, ám ez a kormányfő választásához megkövetelt többség, így az ellenzéki számarányok tekintetében még nem használható minősítési szabályként.

[6] Ezek a kivételes eljárásban történő tárgyalás elfogadása (Házzsabály 125. § (1) bek.), illetve a Házzsabály rendelkezéseitől való eltérés (Házzsabály 140. § (1) bek.). Az 1995-ben Alkotmányba foglalt 4/5-ös szabály az Alkotmány 2010. július 5-i módosításával hatályon kívül helyezésre került, noha elfogadható érvelés szerint a szabály eleve csak az 1994-es parlament megbízási idejének végéig volt hatályban. – L. *Az Alkotmány kommentárja*. Szerk. Jakab András. Századvég, Budapest, 2009. 63–64.

ben a szélesebb körű konszenzus számtanilag adott, tartalmilag viszont nem, hiszen az nem nagykoalíció, vagy több oldalhoz tartozó pártok megegyezésének eredménye.

Egyébként a kétharmados törvények szűkítése egyértelmű igény a közjogtudomány részéről.^[7] A parlamentáris kormányzás felelősségi viszonyait a nem kormányzó, ezért felelőtlen ellenzék javára torzítja a kétharmad intézménye, noha nyilvánvaló, hogy néhány garanciális területen fenntartandó szabály. Amennyiben a kormánynak fegyvelmezett kétharmada van, a politikai felállás hasonlít ahhoz a helyzethez, amikor nincs kétharmados szabály a jogrendszerben. Ebből a szempontból lényegesebb kérdés magának az Alkotmánynak a védelme. Az alkotmánymódosítás az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom összefonódása, és a pusztán kétharmados szabály miatt könnyű. (A kétharmados többségi felállás ebben a tekintetben a történeti alkotmányt, a parlamenti szuverenitást idézi fel.^[8]) Ennek szigorítása nem csak az ellenzéki jogok miatt szükséges, hanem az alaptörvény és a jogállamiság tekintélyének megóvása érdekében is.

Az új Alkotmány megalkotásához formálisan joga van a kétharmados többségnek, más kérdés annak politikai legitimitációja, illetve, hogy egyáltalán él-e ezzel. Az MSZP-SZDSZ-koalíció megosztottsága miatt fulladt kudarcba az 1995-98-as alkotmányozás, és nem az ellenzék ellenállása nyomán.

Az alkotmányozást és más kétharmados döntések meghozatalát nehezítik bizonyos eljárási szabályok, pl. az időkeretben tárgyalás, vagy az alkotmánybírókat jelölő parlamenti bizottság 2010 előtti döntéshozatali mechanizmusa. Nyilvánvaló azonban, hogy ezek a korlátok is kiszolgáltatottak a minősített többségnek: az utóbbi eset, a taláros testület tagjait jelölő bizottság plenáris erőviszonyokat érvényesítő újrászabályozása fényesen példázza ezt. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás problémaköre pedig 2010 őszén az alkotmányjogászok egyik kedvenc témájává vált.^[9]

2. Minősített kisebbség

A kisebbségi jogokat címezni szükséges, hiszen a demokratikus döntéshozatal lényege a többség akarátának érvényesítése. A minősített többségből logikailag már a blokkoló kisebbség is minősítettnek tekinthető, azonban ezen túlmenően is találunk kisebbségi jogokat.

[7] A minősített többségi követelmények konszenzusos demokráciát célzó, Alkotmányon túli szaporítása viszont Sente Zoltán helyes megállapítása szerint alkotmányos aggályokat vet fel, hiszen az Alkotmány kizárólagosan meghatározza az egyszerű többségnél szigorúbb eredményességi követelmény eseteit. (*Az Alkotmány kommentárja...*, 811-812.)

[8] Smuk Péter: Kis magyar parlamentarizmus. *Közjogi Szemle*, 2010/4. sz. 62-64.

[9] Ld. pl. Chronowski Nóra - Drinóczi Tímea - Zeller Judit: Túl az alkotmányon... Az alkotmányvédelem (alkotmánymódosítás, alkotmánybíráskodás) elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybírók által. *Közjogi Szemle* 2010/4. sz. 1-12.

2.1. Egyéni és frakciójogok

Legegyszerűbb az egyéni képviselői jogok között keresgélni, a mandátummal járó szólási, kezdeményezési és egyéb jogállási jogosítványokkal mindenki élhet, az ellenzék is.^[10]

Az egyéni jogok közül kiemelhető az alternatívaállítási funkciót szolgáló törvénykezdeményezési és módosítási jog, továbbá az ellenőrzési funkciót támogató kérdezési, interpellációs jog.

Az előbbit illetően meg kell állapítani, hogy a képviselők általában, de az ellenzékiek különösen, csekély sikerrel nyújtanak be törvény- vagy módosítási kezdeményezéseket.^[11] Mivel ezek kiválóan alkalmasak az obstrukcióra, az ügyrend korlátokat állít elébük. Az egyéni törvénykezdeményezési jog korlátja, hogy a kijelölt bizottság szűrőként szerepel; a módosító indítványok esetében pedig a részletes vita lezárásánál többek között a kijelölt bizottság egyharmada által támogatott, vagy a frakcióvezető által (egy döntési javaslat határozathozatalakor legfeljebb 3 alkalommal) kért módosítóról szavaznak. A függetlenek eleve hátrányban vannak, az egyharmados bizottsági támogatás pedig az állandó bizottságok összetételétől függ. Érdekes ezért az alakuló ülésen „kialkudott” bizottsági összetételekre rátekinteni.

Az 1994–98-as ciklusban a 19 állandó bizottságból 6-ban volt adott az ellenzék számára az 1/3-os részvételi arány, míg 2010-ben 19-ből (itt nem számolva az alkotmány-előkészítő bizottságot) 17-ben.^[12] Ez a 2010-es kormánytöbbség önkorlátozásának értékelhető, az összehasonlítás alapján is. Azonban 2010-ben az ellenék megosztott, a baloldal és a radikális jobb közötti egyetértés létrehozása legfeljebb külön mérkőzés keretében érhető el, amelyet a kormányoldal a lelátóról/karosszékből követ.

A másik egyéni jog, a kérdezés szintén korlátok között működik. A Házszabály megengedi, hogy maga a kérdezett döntse el, hatáskörébe tartozik-e a kérdés, majd adott esetben kibújjon a válaszadás alól. A másik – történeti – tapasztalat az 1998–2002-es parlamentből származik, amikor a háromhetes ülésezés mellett a kormányoldal aktívan „kérdzte” minisztereit, hiszen az egyéni jog a kormányoldalnak is jog. Csakhogy ezek által időben beszűkült az ellenzéki kérdezés lehetősége. Ezek a korlátok mindazonáltal függetlenek a kormány kétharmados többségétől, hiszen a jelzett praktikákat nem egy ilyen többség termelte ki.^[13] Hasonló problémakör a felszólalási időkeretek hosszának meghatározása,

[10] Az ellenzéki jogok logikája hasonló a minden képviselőcsoportot megillető jogok esetén (pl. napirend előtti felszólalás, házbizottsági jelenlét, delegálás joga), így ezeket nem fejtem ki bővebben.

[11] A képviselői törvénykezdeményezés viszont az „előkészítést” tekintve hatékonyabb-egyszerűbb a kormánytól érkező, előzetes egyeztetést, köröztetést igénylő kezdeményezéseknél, ezért azt a feszített jogalkotási tempót diktáló 2010-es kormánytöbbség szívesen alkalmazta. L. <http://www.origo.hu/ittthon/20100721-az-uj-kormany-torvenyalkotasa-szinte-teljesen-kihagytak-a-miniszteriumokat.html> (2010.12.20.)

[12] Parlamenti Információs Rendszer. www.parlament.hu

[13] Kukorelli – Smuk: *i. m.* 57–58.

amellyel a képviselők és frakciók szólásjogát lehet kiüresíteni. A 2007-es házszabály-revízió a bizottsági tárgyalást illetően erről sajnos nem rendelkezett.

2.2. Képviselők meghatározott száma vagy aránya

A meghatározott számú vagy arányú képviselő jogaként meghatározott intézmények közül szemezgetve, az alábbiakat emelem ki. Történetileg kijelenthető, hogy az 1/3-os arány alatti minősítés az 1994-es erőviszonyoknak köszönhető, ekkor ugyanis az akkori ellenzékhez méretezett egyötödöt vezették be több helyen. Itt lehet megismételni a 4/5-ös szabályokat is, ahol a blokkoló kisebbséghez szintén nem szükséges 1/3-os arány (hiszen a kétharmados kormány ellenzékének ez nem adatik meg).

Vizsgálóbizottság kezdeményezéséhez a képviselők egyötöde (teljes létszám esetén 78 fő) szükséges. Az 1994-98-as ellenzék előszeretettel élt ennek eszközével, 25 alkalommal kezdeményezett, noha ebből csak 5 bizottság állt fel (egyébként nem kevés politikai hasznot termelve az ellenzéki pártoknak). 2010-re a vizsgálóbizottságok intézménye a politikai szereplők számára lejáratódott, 2006–2010 között egyre kevesebbet kezdeményeztek, és ugyanígy elhasználódott a politikai vita is. 2010-ben főleg albizottságként jöttek létre vizsgálati tevékenységet folytató kormányoldali többségű és küldetésű bizottságok (mindegyik feladata az elmúlt 8 év esetleges visszaéléseinek vizsgálata). A 2010-es politikai erőviszonyok az ellenzéket itt is együttműködésre készítetik, hiszen 78 képviselője egyik ellenzéki frakciónak sincs, sőt a két középpárt valamelyikének részvétele nélkül sem jön össze ez a szám.^[14] A vizsgáló és állandó bizottsági meghallgatás kezdeményezése kapcsán az arány emelkedik. Annak elrendeléséhez már 2/5 szükséges, ez a lehetőség jelenleg az ellenzéki frakciók számára csak a mentelmi bizottságban adott. 1994-98 között a mentelmin kívül a nemzetbiztonsági és a társadalmi szervezetek támogatását előkészítő bizottságban is elérte képviselőik aránya a 40%-ot. A vizsgálóbizottságok paritásos alapon elvileg ezt biztosítják. A vizsgálóbizottságok működésének, felállításának akadályozására vonatkozó gyakorlat szintén nem kétharmados kormányok idején alakult ki.^[15]

Államfő-jelöltet 50 képviselő állíthat, ez szintén az ellenzéki alternatíva megjelenítését támogatja. 1995-ben az ellenzék közös jelöltet állított, mivel erre egyedül egyetlen frakció sem lett volna képes. 2010-ben az MSZP indított saját jelöltet a kormánypártival szemben, a másik két ellenzéki frakciónak össze kellett volna fognia, ám erre a politikai elkülönülés miatt nyilván nem volt esély.

Az Alkotmánybíróságtól *előzetes normakontrollt* 1998 óta csak az államfő kérhet, az előző kétharmados kormány idején ez megadatott 50 képviselőnek (is).

[14] A Kolontár melletti vörösiszap-katasztrófa körülményeit vizsgáló bizottság kezdeményezését a Jobbik képviselői mellett LMP-s és Fideszes képviselők is aláírták. L. <http://www.parlament.hu/irom39/01351/01351.pdf> (2010.12.20.)

[15] Kukorelli – Smuk: *i. m.* 122-124.

Annak eltörlése egyébként épp kormányoldali mozgolódás nyomán, és az Alkotmánybíróság önkorlátozó hatáskör-értelmezése alapján történt meg.

A törvényhozási eljárással szembeni másik „utánlövési” lehetőség a *népszavazás* kezdeményezése. A képviselők egyharmada által kezdeményezhető fakultatív referendum nem kétharmados kormány esetén is többségi elrendeléshez kötött, míg az aláírásgyűjtéssel kezdeményezett a kormány többségétől függetlenül is adott (láttuk az eredményét 2008-ban; 1997-ben a termőfölddel kapcsolatosat viszont sikerrel buktatta meg a kormánytöbbség).

Érdekes felvetés lehet, hogy az új Alkotmány elfogadását a kormányzó-alkotmányozó többség meg kívánja-e erősíteni kötelező referendummal. Ha nem, az ellenzék kezdeményezhet-e népszavazást annak megakadályozására, tulajdonképp a jelenlegi Alkotmány megvédésére? (Ez utóbbi az ellenzék parlamenten kívüli joga, mozgósító képességének függvénye lenne, hiszen az Országgyűlést egyébként nem lehet „kötelezni” az ügydöntő népszavazás elrendelésére.) Ennek kapcsán kijelenthető, hogy 1) az új Alkotmányt formálisan jelenleg nem kötelező népszavazással megerősíteni, 2) az új Alkotmány megerősítésére népszavazást elrendelni nem ütközik akadályba, 3) az elfogadott, ám referendumra nem bocsátott új alaptörvényt annak szabályai szerint lehetséges „megtámadni”. A kérdéssel kapcsolatban megemlített 25/1999. (VII. 7.) AB határozat az Alkotmány nyílt vagy burkolt módosítását „tiltja” azon az alapon, hogy noha az alaptörvény népszavazásról szóló szabályai ezt logikailag még megengednék, az Alkotmány módosítása azonban csak a saját szabályai szerint mehet végbe – ezek pedig kizárólag az Országgyűlés hatáskörébe utalják a döntést. Az AB határozat rendelkező része kijelenti, hogy az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügydöntő népszavazással megerősíthető. Sokan vitatják ezt a határozatot. Véleményem szerint nem kizárt az új Alkotmány megerősítő ügydöntő népszavazásra bocsátása, ez nyilván szélesebb legitimitációt biztosítana. A referendum elleni érvek amúgy nem újak: az átlagpolgár számára nehezen feldolgozható, összetett ügyről van szó, érdemes-e egykét rendelkezés miatt az egész alaptörvényt leszavazását megkockáztatni stb. Az új alaptörvényben mindenesetre egyértelműbb szabályozással, explicit módon kell rendezni az Alkotmány módosításának és a népszavazás intézményének kapcsolatát.

III. AZ ELLENZÉKI JOGOK VÉDELME

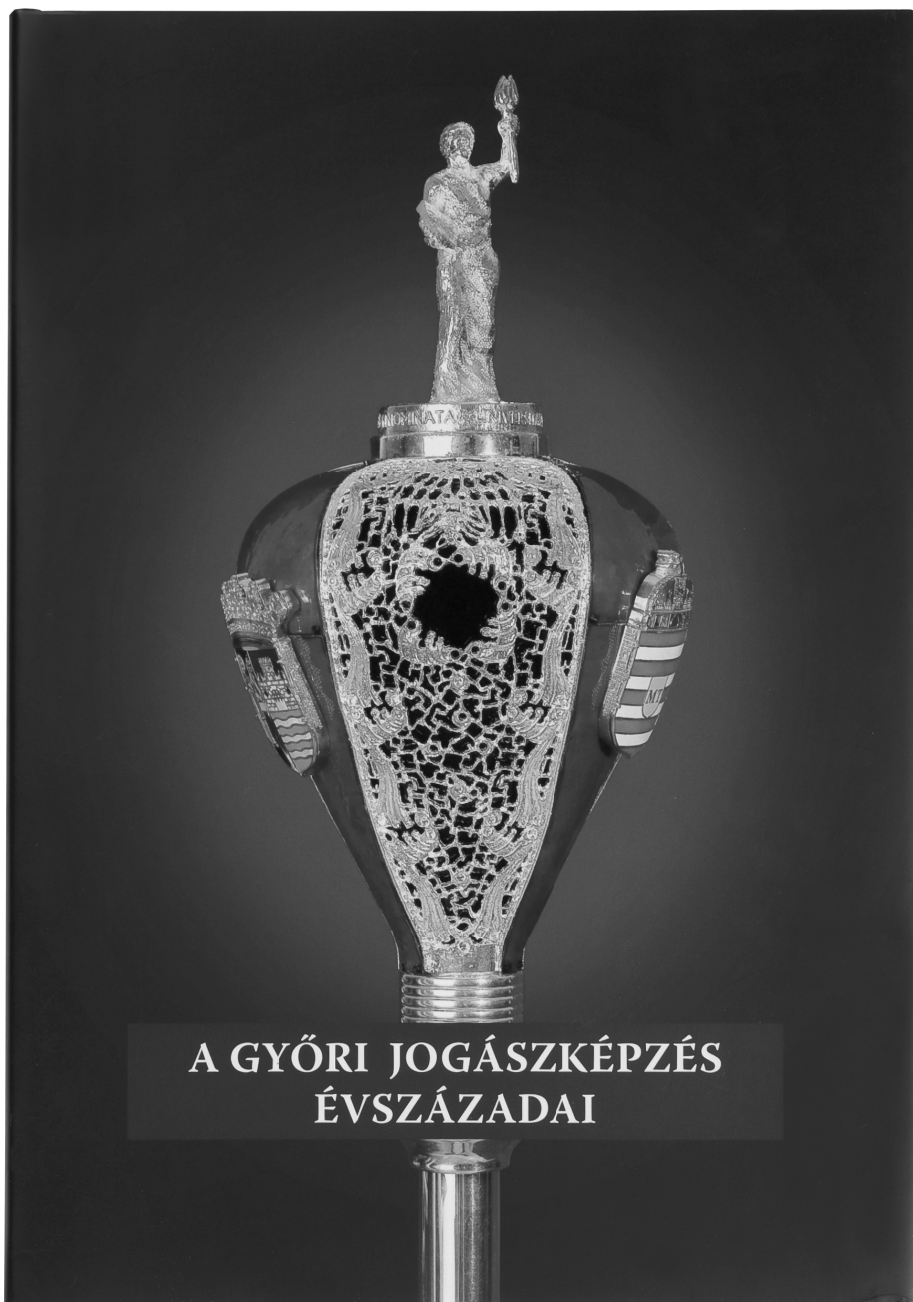
Az Országgyűlés perképessége hiányában jogellenes döntései nem támadhatók meg rendes bíróság előtt. Az ügyrendben foglalt ellenzéki jogokat a kormánytöbbség (ügyrendi bizottság stb.) döntései, értelmezései megsérthetik, kiüresíthetik – és ehhez nem is szükséges az ügyrend módosításához amúgy megkövetelt minősített többség. Ezen „akciók” ellen jogorvoslati lehetőség vajmi kevés kínálkozik az ellenzék, vagy az egyes képviselők számára. Az Alkotmánybíróság kézenfekvő fórumnak tűnne, ám gyakorlata eddig arra korlátozódott, hogy normakontroll keretében megsemmisítsen házszabályi vagy normatív ország-

gyűlési határozatba foglalt alkotmány-sértő rendelkezéseket, vagy alkotmány-sértő mulasztást állapítson meg. Ezek nem alkalmasak jogorvoslatként funkcionálni, hiszen a jogsértést nem bírálják felül. Az AB ugyanis egyedi döntéseket nem bírál el, bizottsági állásfoglalások pedig nem képezik normakontroll tárgyát (936/B/2004 AB határozat^[16]). Volt azonban olyan eset is, amikor a határozatok normatív tartalma alapján, országgyűlési határozat nyomán bírált el alkotmány-jogi panaszt (az ún. „Mécs-bizottság” ügye, 50/2003. (XI. 5.) AB hat.).

Az ellenzéki jogok és általában a Hárszabály érvényesülésének védelme érdekében az ügyrend-sértésekkel szemben jogorvoslatot szükséges biztosítani. Ebből a szempontból a T. Ház autonómiáját korlátozhatónak tartom.^[17]

[16] Az MDF-frakció 2004-es ügyében a „rutinszerű” elutasítás kelte csak 2009. május 19.(!) Ez önmagában is jelzi a hárszabálysértésekkel szembeni védtelenséget, az egyes frakciók és képviselők kiszolgáltatottságát a parlamenti többség kénye-kedvének.

[17] A konkrét esetek bemutatásával együtt l.: Smuk Péter: A frakcióvezető különleges hatásköréről. *Közjogi Szemle* 2009/2. 14–17. és Petrétei József: A frakciók szabályozásának kérdőjelei. *Közjogi Szemle* 2009/3. 31–34.



A GYŐRI JOGÁSZKÉPZÉS
ÉVSZÁZADAI