

Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*

Smuk Péter monográfiája az *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* különös aktualitással bír most, amikor a 2010. évi országgyűlési képviselők választását követően egy, a rendszerváltás óta nem tapasztalt összetételű parlament alakult ki. Eddig ugyanis egyszer sem fordult elő, hogy egy párt, illetve a választásokon közösen indult, közös jelölteket állító, két párt szerezte meg a mandátumok több mint kétharmadát, miközben a parlamentbe jutott másik három (feltehetően majd ellenzéki) párt teljesen más ideológiai oldalon áll, így valószínűsíthető, hogy közöttük összefogás aligha képzelhető el, még ad hoc jelleggel sem. A helyzetet árnyalja, hogy a parlamenti jogban sokszor fontos az 50 fős létszám, melyet az egyik ellenzéki párt elért, így tud bizonyos jogokat gyakorolni (pl.: köztársasági elnökjelölt megnevezése), míg a másik kettő nem. Az 1994–98 közötti ciklus azért volt más, mert akkor ugyan az egyik párt megszerezte a képviselői helyek abszolút többségét, de csak a tőle teljesen független koalíciós partnerével együtt rendelkezett a 72 százalékos parlamenti többséggel. A mostani helyzetben viszont a két párt közül az egyik teljesen ki van szolgáltatva a másiknak, tőle függ a léte, hiszen a közvélemény kutatók szerint nem is mérhető a támogatottsága külön, így az önkormányzatokban, a parlamentben betöltött pozíciói lényegesen felülreprezentáltak. Ez viszont azt jelenti, hogy szinte mindent el tud érní, meg tud változtatni a FIDESZ-KDNP szövetség, hiszen ugyanazon oldalon állnak, ugyanazok az érdekeik, szemben az MSZP-SZDSZ koalícióval, amikor az ideológiai különbségek miatt az elvben meglévő kétharmaddal sokszor nem tudtak élni, illetve a maguk szabta, a ciklusra vonatkozó négyötödös önkormányzati többségük miatt nem volt elégséges a többségük.

Ilyen helyzetben fontos és érdekes áttekinteni a parlamenti jogot, különös tekintettel az ellenzéki jogokra, azok érvényesülésére, érvényesítési módjára, garanciáira, hiszen ez jelenti a többség korlátozását, ellenőrzését. A monográfia ebben nyújt segítséget úgy, hogy nemcsak egy oldalról közelíti meg és elemzi a kérdéskört, azaz nem csak a jog, azon belül az alkotmányjog oldaláról, hanem interdiszciplinárisan, politológiai szemszögből is. Azaz a válaszokat a mi, hogyan, miért kérdésekre két oldalról – a jog és a politológia oldaláról – megvilágítva kaphatjuk meg, segítve ezzel is az eligazodásunkat a parlament, a

* Smuk Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, Gondolat, Budapest, 2008, 208 oldal.

frakciók, a pártok, a bizottságok, a képviselők stb. munkájának, működésének megértésében, az őket befolyásoló vagy vélhetően befolyásoló, a tetteiket ösztönző, háttérben lévő mozgatóerők megértésében.

A mű egy úrt tölt be Magyarországon, mert teljes részletességgel sem alkotmányjogi, sem politológiai szempontból nem dolgozta fel senki a témát. Részterületekkel kapcsolatban ugyan jelent már meg néhány alkotás,^[1] de a komplex feldolgozottság hiányzott a magyar szakirodalomból. A mű egyik érdekessége, és ezáltal a szakmai értéke, hogy a szerző számos nemzetközi összehasonlítást is tesz. A kitekintés során pedig információhoz juthatunk a volt szovjet zóna országaiban alkalmazott megoldásokról, a német, a kontinentális jogterületeken elterjedt megoldásokról, valamint az angol-szász jogrendszer megoldásairól is. A másik érdekessége és erénye a monográfiának, hogy az elmélet és a gyakorlat arányos ötvözésével egyik sem megy a másik rovására. A különböző hazai és külföldi elméleteket, álláspontokat megismerteti velünk a szerző, ugyanakkor pro és/vagy kontra gyakorlati (esetjogi) példákat is állít elénk. Ezáltal mind a tudományos megalapozottság, mind a gyakorlati használhatóság szempontjából egy kiváló munkával találkozunk, melyet mind a vájt fülű szakemberek, mind a gyakorlatias politikusok, elemzők jól tudnak használni, de az egyetemi hallgatók számára is hasznos, mert a parlament működését érthetővé teszi, az elvont, az oktatás során misztifikált magaslatokból a földre szállítja.

A szerző, Smuk Péter a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszéke fiatal munkatársaként kezdte pályáját 2002-ben, majd egyetemi adjunktus lett 2007-ben, és egyetemi docens 2009 óta. A monográfia 2008-ban készült el, ám a témával az ezredforduló óta foglalkozik behatóan a szerző. Kutatásai előrehaladásának eredményét láthatjuk abban, ahogy egy dolgozattól a doktori disszertáció, majd pedig monográfia született. A mű elkészültéhez, különösen a nemzetközi kitekintésekhez, nagymértékben hozzájárult az, hogy a szerző fél éven át a lengyelországi Varsói Egyetemen kutatott.

A mű interdiszciplináris jellegét, a szinoptikus látásmódot, a munkát segítette, hogy a szerző nem csak az állam- és jogtudományok doktora 2002 óta, miután az ELTE ÁJK Győri Tagozatán doktorált, hanem történész végzettséget is szerzett 2003-ban az ELTE Bölcsészettudományi Karán.

A fiatal kutató-oktató rendkívül agilis, szülőatyja és megszervezője volt a győri nyári egyetemnek, ahová a kelet-európai országok, és kiemelten a volt szovjet tagköztársaságok területéről érkezik sok fiatal hallgató, kutató. Megjelent művei, cikkei is mutatják aktivitását, mint ahogy az is, hogy rendszeres szakértője a Magyar Televízió, illetve a Magyar Rádió hírközlő, illetve háttér-magyarázatot adó műsorainak.

A szerző a művet három fő részre tagolja. Az első, három fejezetből álló részben a többségi elv és az ellenzék fogalmának meghatározása történik meg. A többségi elv, a pluralizmus fogalmának, működésének bemutatásának célja az

[1] Pl.: Petréttei József vagy Kukorelli István dolgozatai.

ellenzék fogalmának megértése, annak definiálása. A második részben a hatékonyság és a demokratikus működést szolgáló intézmények összevetése történik meg három fejezetben. Ez egy értékduál elemzés, hiszen a hatékonyság a többség, a demokratikus működés pedig az ellenzék jogait, értékeit, mozgatóit jelenti. A négy fejezetből álló harmadik rész az ellenzéket, az ellenzéki funkciókat támogató jogintézményeket mutatja be. Az első két rész tehát a felvezetése, az elméleti és gyakorlati megalapozása a harmadiknak. Természetesen terjedelmi okok miatt nem lehetséges a monográfia teljes körű bemutatása, de megpróbálom a mai hazai parlamentáris helyzet szempontjából lényeges megállapításokat részletesen is bemutatni.

A monográfia *A többségi elv és az ellenzék fogalma* című első részének I. fejezete *A többségi elv és korlátai* címet viseli. A fejezet első alfejezete egy államelméleti vázlatot ad a többségi elv igazolásainak és azok kritikáinak bemutatásával. A történeti visszatekintés, az elméleti bemutatás, igazolás és kritikák ismertetése Arisztoteléstől kezdődik, majd Hobbes-szal, Lockkal és Rousseauval folytatódik. A szerző már itt felveti és bemutatja a többség-kisebbség dilemmáinak alapkérdéseit, nevezetesen: a többségi akarat általános-e; a kisebbség szabadsága korlátozódik-e a többség miatt; el kell-e fogadni mindenkinek a többségi véleményt; egyhangúság kell-e, vagy sem, ha kell, mindig vagy csak kivételesen stb. Az alfejezet végén a modern kori elméleteket mutatja be a szerző, Kelsentől, Dahlon át Kis Jánosig. Látható, hogy az ókori dilemma máig hat, hiszen a közösségi döntések ugyanakkora előnyöket és hátrányokat osztanak fel a társadalom tagjai között. Az egyhangúságnak, illetve a többségi döntésnek is ára van, amit meg kell fizetni. Megismerhető Dahl elmélete a kisebbségeket védő szabályokról, azok előnyeiről és hátrányairól,^[2] és Kelsen véleménye a többség relativitásáról, és a választás determináltságáról.^[3]

A *Többségi elv és többségi zsarnokság* címet viselő második alfejezetben a többségi szabály vizsgálatát a Sartori által ajánlott három kontextusban végzi el a szerző. Alkotmányjogilag a törvényhozás és a végrehajtás szempontjából elemzi Smuk, azaz mennyire biztosított a többség akaratának érvényesülése, és mennyire védettek a kisebbségben maradók. A 18–19. században alakul ki a fékek rendszere^[4] a többség korlátlan uralmának megakadályozására, amely eltérő a különböző államberendezkedésű országoknál. A mai, egyre több jogintézményt tartalmazó világunkban – veti fel Sajóval szemben a szerző –, nem csak az alkotmánybíróság, de a köztársasági elnök, az állami számvevőszék, az ombudsmanok stb. is jelenthetnek ellensúlyt a kormánnyal szemben, ha megbízási idejük eltér tőle. Fontos megállapítása ugyanakkor, hogy ez elsődlegesen közigazgatási védelem a politikával szemben, de végső soron ebben is

[2] Minősített többség vs. status quo fenntartás.

[3] Az első választás szabad, a továbbiakat a többség határozza meg.

[4] Hatalmi ágak elválasztása, hatalom időbeli megosztása, minősített többség, ellenzék kialakulása, pártellensúlyozó szerep stb.

megnyilvánul a politikai kisebbség védelme. Elég itt a szerző véleményének alátámasztásához az elmúlt 2–3 hétnek a jegybank elnöke körüli eseményekre utalni. Ugyanakkor az is látható, hogy egy kétharmados többséggel szemben jogszabályi, választási védelem, függetlenség sem jelent igazi megoldást. A választási kontextusból látható, az alkalmazott választási rendszer mit preferál, milyen „igazságtalanságokat” okoz, milyen oka, indoka, szerepe van az alkalmazásának.^[5] A társadalmi kontextus szempontjából a szerző bemutatja, hogy a többségi elv a szervezője a társadalomnak, legyen az önkormányzat, egyesület, gazdasági társaság. Ezekben a területeken könnyebben működhetne az egyhangúság, mégis a többségi elvet alkalmazzák általában, de általában itt is megvan a kisebbségvédelmi szabály, pl. a bírósághoz fordulás jogával.

A *Többségi és konszenzusos demokráciák* alfejezetben kerül meghatározásra Beyme nyomán az a modell, amely alapján a szerző vizsgálja a parlamenti rendszert, a konszenzusos és többségi eljárásokat, azok arányát, mértékét, mint az ellenzéki képviselők parlamenti munkában való részvételének lehetőségét.

A II. fejezet, *Az ellenzék fogalma és funkciói* hat alfejezete közül kettő a fogalom meghatározással foglalkozik. A politikatudomány nagyon sok fogalmat ismer, a nagyon tágtól kezdve (ami a valamivel szembeni véleménykülönbség) a szűkebb (a kormányzattal szembeni legitím politikai) ellenerőn át a klasszikus (radikális, a parlamenti, azon kívüli stb.) ellenzékiig. A szerző először ezeket veszi számba Dahl, Luhmann, Sartori művein keresztül. Az alfejezet vége átvezet a normativista ellenzékfogalomba, hiszen hazai jogszabály nem határozza meg az ellenzék fogalmát, miközben magát a fogalmat nem egy jogszabály használja. A szerző a német és magyar jogszabályokon, és elsődlegesen alkotmánybírósági döntéseken keresztül próbál eljutni az ellenzék fogalmának megalkotásához. Smuk részletesen bemutatja az alkotmánybírósági határozat^[6] érvelését, Kiss László ellenvéleményét, melyet ő maga is elfogad.

A harmadik alfejezetben az ellenzék fogalmának megalkotásához vezető úton a szerző elkülöníti a parlamenti és a parlamenten kívüli ellenzék fogalmát, míg az első csak a közjog számára kezelhető, addig a politikatudománynak a másodikkal is foglalkoznia kell: a pártjogot, mint kapcsolódási pontot találja meg a monográfiája szempontjából lényeges határterületként.

A negyedik alfejezetben a szervezethez, mint egy fontos kérdést tisztáz Smuk, és megállapítja, hogy az az ellenzékfogalom egyik meghatározó eleme. *Az ellenzék funkciói* alfejezet a végső lépés a fogalomalkotás során. Itt a szerző a politikai akaratképzési funkció, a kritikai funkció, az innovációs funkció, az ellenőrzési funkció, a hatalom-ellensúlyozási funkció és a szociológiai funkció elemzését adja meg.

Az öt alfejezet felvezetése a hatodiknak, amelyben az elemzett, összevetett funkciók, fogalmi elemek, meghatározások alapján megalkotja az ellenzék fogalmát. Ellenzéknek tekinti „azokat a kormányzati felelősségből nem része-

[5] Abszolút-relatív többségű vs. arányos vs. egyes rendszerek.

[6] 22/1999, (VI. 30.) ABH.

sülő, így a kormányzati hatalommal szemben álló politikai pártokat, amelyek alkotmányosan intézményesített jogaik révén a parlamentben sajátos funkcióik ellátásával vesznek részt a politikai akaratképzésben és a demokratikus kormányzati rendszer legitimitásában”. Ellenzéki jognak tekinti a „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« számára, másrészt kifejezetten nevesítik gyakorlásuk alanyaként az ellenzékét.” A szerző a fogalom és jogmeghatározással a monográfia további vizsgálódási területét is kijelölte, egyben megalkotott egy olyan definíciót, amely a jogszabályok értelmezésénél, alkalmazásánál segítséget ad a gyakorlati jogalkalmazók számára.

A III. fejezet a politikai pluralizmus garanciáival, azaz a politikai pártok szabad alapításának és működésének alkotmányos kereteivel foglalkozik. A szerző a magyar, a lengyel és az orosz szabályok összevetésével mutatja be az európai alapjogi gyakorlathoz viszonyított helyzetet.

Az első alfejezet, *A pártalapítás szabadságának külső oldala* a pártok fogalmát határozza meg, és azok alapvető funkcióiról szól. A szerző a magyar normatív pártfogalom híján a „lépcsőzetes pártfogalommal” adja meg a definíciót. Az alfejezet második részében a normatív keretek számbavétele történik meg, úgymint esélyegyenlőség, tilalmazott célok és eszközök, összeférhetlenségi szabályok és állami finanszírozás. A szerző a lengyel, a magyar és az orosz párttörvények, alkotmányok összevetésével, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága és a német alkotmánybíróság esetjogi bemutatásával tárja fel azon külső szabályokat, melyek a demokrácia közvetítőinek, a pártoknak a szabad alapítását, azonos esélyekkel való működtetését garantálják, biztosítva ezzel a hatalom kizárólagos megszerzésének, a politika egyszereplőssé válásának megakadályozását.

A második alfejezet: *A pártjog belső oldala* a pártok belső működését ismerteti. A szerző Sólyom László és Halmai Gábor elméleteinek bemutatásával adja meg azt, amit a magyar jog nem, nevezetesen a választ a demokratikus működés kérdésére. Ennek során számba veszi a nyilvánosság, nyitottság, a szabad ki- és belépés, a vezérelv kizárása, valamint a tagok szólásszabadsága és jogorvoslati joga kérdését.

A harmadik alfejezetben a fenti kihívásokon túl olyan más tényezőkre is felhívja Smuk a figyelmet, amelyek a pártok működését, ezáltal pedig a demokrácia érvényesülését befolyásolják. A szerző kiemeli a választójogi rendszer fontosságát, amely elő is segítheti, de meg is akadályozhatja a folyamatos megújulást, a politikai nézetek parlamentarizálását vagy kirekesztését. Ennek ellentétével találkozhattunk most a választásokon, a pártok 20 év alatt történt „elhasználódása”, a politika devalválódása okán.

A monográfia második része *A hatékony és a demokratikus működést szolgáló intézmények a parlamenti jogban* címet viseli, és három fejezetre tagolódik. Az értékpár hatékonysági elemét a szerző a következők szerint definiálja:

„a gyors és kiszámítható döntéshozatal (a döntések megszületésének rendje)”. A demokratikus működés definícióját a következők szerint adja meg: „a minél több politikai vélemény megnyilvánulásának lehetőséget adó ügymenet”. A hatékonyság elvét az alkotmánybíróság alkotmányos elvként kezeli, a szerző ugyanezt levezethetőnek tartja a demokratikus működésre is. Smuk a monográfia második részének bevezetőjében felvállalja – és el is végzi – annak bizonyítását a házszabályok elemzésén keresztül, hogy a hatékonyság nem csak a kormányoldal, a demokratikus működés pedig nem kizárólag az ellenzék jogait támogatja.

Az I. fejezetben *A parlamenti jog fogalma és határai* kerülnek meghatározásra. Ezzel kapcsolatban Szente és Kukorelli eltérő álláspontot képvisel, a szerző Kukorelli álláspontját osztja: a parlamenti jog része a választójog, a pártjog és a frakciójog is, szemben a szűkebb értelmű meghatározással, mely szerint csak „a parlament mint törvényhozás feladat- és hatásköreit, megalakulását, megszűnését, szervezetét, működését, fegyelmi rendjét és a képviselők jogállását” meghatározó jogszabályok, jogszokások, szokásjogok, alkotmányos konvenciók és precedensek összessége tartozik a parlamenti jogba.^[7] A Smuk által képviselt fogalom meghatározása teljes mértékben osztható, hiszen az említett területek vizsgálata nélkül nincs lehetőség a részletes, komplex elemzésre.

A szerző számba veszi a parlamenti jogra vonatkozó szabályokat, kezdve a törvényi szabályokkal. A házszabály kapcsán bemutatja az európai szabályozási modelleket,^[8] annak fogalmát, az autonómia kérdését. Végezetül a „parlamenti gyakorlatot” mutatja be, a szokásjogtól kezdve a bizottsági állásfoglaláson át az elnök szerepének hangsúlyozásáig (pl.: rendelkezése), melyek jelentőségére csak utalok a bizottsági elnöki helyek elosztása vagy az esküszöveg előolvasása kapcsán az új parlament megalakulásakor.

A II. fejezet *A hatékonyságot szolgáló jogintézményeket* mutatja be. A szerző ilyennek tekinti a gyors és kiszámítható döntéshozatalt, a bizottsági rendszerek szabályozását, a bizottságok megalakulásának és működésének eljárási szabályait, a törvényjavaslatok egy bizonyos tárgyalási rendjét, a határozatképességet, a tanácskozásképeséget, a határozathozatal szabályozását stb. Megállapítása, hogy a házszabályok a két egymással versengő elvet követő jellege jelentős hatással van az ellenzék jogaira, ezért a hatékonyságot elősegítő logikájuk révén veszi őket számba.

A bizottságok esetén kiemeli a rendszer egészének kialakítását, mint alapkérdést. Funkcionális elkülönítésük mellett a létszámnak, mint hatékonysági tényezőnek, kiemelt szerepet tulajdonít, ahogy a specializációnak is. A bizottságok mellett a napirend meghatározása is központi helyet foglal el, hiszen ezen dől el, mi kerül a T. Ház elé, és mi nem, miről lehet beszélni, és miről nem, vagyis ez már az első, beszédjogot korlátozó eszköz.^[9] Végezetül kiemeli

[7] A fogalmat a szerző Szentétől idézi.

[8] Angol határozati forma szuverenitás alapján, Svéd törvényi forma, Francia határozati forma alkotmányi felhatalmazás alapján.

[9] Felszólalások számának korlátázása, időkeret kitűzése, beszédek időtartamának meghatározása mellett.

a szerző a határozathozatalokat, és a kapcsolódó kvórum, tartózkodási és távollétszabályokat, mint ügyrendi és politikai jelentőségű előírásokat. A határozatképtelenség a hatékony működés ellenében hat, ezért általában szankcionált, megjegyzem ugyanakkor, hogy ebben a ciklusban valószínű, hogy csak a 2/3-os szavazásoknál lesz jelentősége.

A III. fejezet, mely öt alfejezetre tagolódik, a képviselőcsoportokkal és a frakciófegyellemmel foglalkozik. A frakcióelv rendezi a képviselők munkáját, mivel ez biztosít számukra minél nagyobb hatékonyságot. A szerző először az elméleti megalapozást végzi el a jogi és politikai normák bemutatásával. Alapkérdés a frakciófegyelem megítélése közjogi szempontból. Mivel az Alkotmány is több helyen szól a képviselőcsoportokról, az alkotmánybíróság kötelezettségnek tekinti létrehozásukat. A hatékonyság szempontjából is fontosak, mind az egyéni képviselő szempontjából, mind a parlament működése szempontjából – tudjuk meg a szerzőtől. A dilemma, ami nem csak magyar sajátosság, hogy hány fő alkotson egy frakciót, hiszen a számuk nagysága a hatékonyság rovására mehet. Az alkotmánybíróság a hatékonyságot gyengébb elvnek tekintette a demokratikus működéshez képest, azaz amely szervezet listán mandátumot szerzett, frakciót alakíthatott. Ugyanakkor általánosan elfogadott, hogy a frakciószabályzatok önálló jogi erejét a szabad mandátum miatt utasítják el. Ezzel függ össze a frakciófegyelem kérdése: mennyiben határozhatják meg a párt- vagy koalíciós dokumentumok a képviselő szavazatát, és milyen előnyök-hátrányok mérlegelésével vállalja a képviselő a kötöttséget. Az általános áttekintés után a szerző sorra veszi a fent nevezett normákat.

A második alfejezet *A pártok alapszabályai* címet viseli. A pártok parlamenti kívüli intézmények, közhatalmat nem gyakorolhatnak, ezzel szemben a frakciók parlamenti intézmények, így a tagokat a pártok csak mint párttagokat befolyásolhatják. Szervezeti kérdés, a kapcsolat, az alá-fölérendeltség problematikájának feloldása nem egyszerű számukra, melyet a politikai irányvonal meghatározása példáján át mutat be a monográfia.

A frakciószabályzatokkal foglalkozó harmadik alfejezet szintén nagy kihívást jelentett, mivel azok nem nyilvánosak, ezért a munkamegosztás elsődleges dokumentumainak áttekintése egy hiánypótló elemzés az elmúlt évtizedre vonatkozóan. A frakcióélet szempontjából az első és legmeghatározóbb a tagság kérdése. A tagság a kollektív képviselői jogok gyakorlását segíti, miközben a szabadság korlátozásával vagy anyagi áldozattal jár, olvasható ki a szerző elemzéséből. A jogok és kötelezettségek áttekintése nem lehet teljes körű, hiszen az lehetetlen, de a szerző a fontosakat bemutatja, így a frakcióülés, a frakcióvezető, a munkacsoportok, a témafelelősök, a szavazási forgatókönyvek, a kérdések-interpellációk működését, a javaslatok benyújtásának és elfogadásának szabályait. Végezetül a párt és a frakció viszonyát elemzi, és megállapítja, hogy eltérő helyzet van a kormányon és az ellenzékben lévő pártok és frakcióik a működésében.

A koalíciós megállapodások alfejezet a koalícióval, a koalíció létrejöttének bemutatásával kezdődik, hiszen a pártprogramok összeegyeztetése nem egyszerű, és sikerén múlik a koalíció léte, illetve eredményes működése. A koalíciós szerződések, melyeket a kormánytagság kritériumának tekintett az alkotmány-

bíróság, tartalmazzák az együttműködés alapelveit, a koalíció működésének szabályait, a kormányzati és parlamenti munka szabályait, az egyeztetések fórumrendszerét és a személyi kérdéseket. A szerző a 94-es és 98-as választások után létrejött koalíciós szerződéseket elemzi és mutatja be a fenti témakörökben.

Végezetül, a monográfia második részét záró alfejezetben Smuk ismerteti megállapítását, mely szerint a szabad mandátumnak a frakciófegyelemmel való ütközése abból ered, hogy a „közjog, a parlamenti jog nemcsak elismeri, hanem előnyben is részesíti a pártelvű politizálást”. A képviselőt közjogi, morális, egzisztenciális, politikai kötések befolyásolják, a frakciószabályzatok a házszabálynál is jobban megkötik a kezeit, mivel azonban a frakciótagság önkéntes, a szabad mandátum közjogilag nem sérül. Javasolja, hogy a „parlamenti jognak a frakcióközpontú szabályozás koncepciója felé kell elmozdulnia”, hiszen a gyakorlat már most is így működik a képviselők önálló jogai már most is csak a frakció egyetértésével működnek, másrészt „a frakciók számára intézményesített előjogok az ellenzékiek számára előnyök elsősorban”.

A monográfia harmadik része *Az ellenzéki funkciókat támogató jogintézmények a parlamenti jogban* címet viseli. A szerző az intézményesített ellenzéki jogokat négy fejezeten át tárgyalja. Maguk a fejezetek egyben az ellenzéki jogok Smuk szerinti csoportosításai is egyben. Szerinte e jogok ilyen módon való csoportosítását az indokolja, hogy az ellenzéknek leginkább ezek a főbb működési területei: a parlament működésével kapcsolatos ellenzéki jogok; az ellenzék direkt politikai funkcióit támogató jogok; ellenzéki jogok a törvényalkotási eljárásban; ellenzéki jogok a parlamenti ellenőrzés területén.

Az első két jog inkább a parlamentek működésére vonatkozólag, míg a két másodikként tárgyalt jog a funkciók alapján lett kialakítva. A parlamenti politikai szereplők „leleményessége” már sok gyakorlati problémát felvetett, Smuk szerint ezen problémák ismertetése, megvizsgálása rámutathat a szabályozás hibáira és hiányosságaira. Megfelelő szemléletmódnak a házszabályok „élő jogként” való vizsgálatát tekinti.

Az I. fejezet a parlament működésével kapcsolatos ellenzéki jogokat tárgyalja öt alfejezetben. Ezek közül elsőként az alakuló ülés szervezeti döntéseivel foglalkozik a szerző. *Az alakuló ülés jelentősége* az ellenzék szempontjából az, hogy ekkor számos, az egész ciklusra kiható döntés születik, nyilvánvalóvá válik a parlamenti többség. Itt bemutatásra kerül a skandináv államokra jellemző „negatív parlamentarizmus” modell is, ahol a kormány megalakítása nem igényli a parlament általi megválasztást. Az alakuló ülésen osztják el a fő tisztségeket az erőssorrend elve, az arányosság elve, a paritás elve és az egyenjogúság elve alapján, bár ezen elvek közül hazánkban leginkább az erőssorrend elve érvényesül. Smuk szerint az alakuló ülés következő fontos pillanata „a frakciók megalakulása és működése”, melyekre vonatkozó szabályozás erősen hiányos az alkotmánybíróági döntések^[10] következtében is, de talán a mostani parlament

[10] Pl.: a létszámról vonatkozó 1998-as AB döntés.

orvosolni fogja ezt. A szerző az alakuló ülés következő fontos momentumának „a bizottsági rendszer kérdéseit” tartja, mely álláspontját oszthatjuk is, főleg ha az ideai alakuló ülésen kialakult helyzetre gondolunk.^[11] A parlamenti munka jelentős részét a bizottságok vállalják fel, komoly előkészítő szerepük van, nem egyszer ügydöntő is, a többségi akarat-elhatározást megalapozó jelentőséggel bír. Az ellenzéki jogok bizottsági munkából való kiszorítása ezért az ellenzék döntéshozatalból való kiszorítását is eredményezné. Végezetül az alakuló ülés feladata a „*parlament elnökségének megválasztása*” is. Az Országgyűlés elnökét, az alelnököket és a jegyzőket a frakcióvezetők indítványára, a korelnök javaslatára titkos szavazással választják meg. Ugyan a tisztségekre bármelyik képviselő megválasztható, garanciák hiányában a nem frakciótagok ebből is kimaradnak.

A második alfejezet a *Képviselői jogállással* foglalkozik. Az 1989. évi XXXIV. törvény szerint a képviselők jogai és kötelezettségei azonosak, az Országgyűlésen való részvétel a képviselők alapvető joga. A képviselői jogállás fontos kérdése a mentelmi jog intézménye, mely az elmúlt tíz év egyik legvitatottabb képviselői jogává vált. Ennek a jognak az eredeti értelmét a törvényhozó hatalom tagjainak a védelme jelentette végrehajtó hatalom zaklatásával szemben, így felfüggesztése az Országgyűlés hatásköre minősített többséggel, ami a korábbi három ciklushoz képest most megvan a kormányoldalnak. Így nem állhat a beigért „elszámoltatások” útjába a mentelmi jog. A másik jelentős jogosultság az információhoz való jog. Ha a képviselő nem jut elegendő információhoz, vagy megnehezítik az információhoz jutását, az ülésen való részvételi jogukat kezdi ki az ülésre való felkészülés megnehezítése. Röviden megemlíti még a szerző a jogok mellett a kötelezettségeket is, így a részvételt az ülésen, a hiányzás szabályozását, de komoly szankciói vannak a vagyonebevallás elmulasztásának is. A részvételi kötelezettséggel a határozatképességet kívánják biztosítani. Az ellenzék véleménynyilvánításának egyik fontos eszköze az ülésről való kivonulás.

A harmadik alfejezet a *Minősített többség kérdéskörét* elemzi. Az alkotmányos demokráciák több eszközzel korlátozzák a többség uralmát. Ennek egyik legkézenfekvőbb módja az, hogy bizonyos döntéseket csak minősített többséggel lehet meghozni. Így a kormánytöbbség, hacsak nem szerzi meg a minősített többséget, nem képes ezeket a döntéseket önmagában meghozni. Ilyenek nálunk a *kétharmados törvények* (alkotmány elfogadása, alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó törvények, a legfontosabb állami szervekre és alkotmányos intézményekre vonatkozó törvények), *az egyes tisztségviselők megválasztása, és a bizonyos eljárási-működési kérdésekben való döntés*. A minősített többséggel született döntések alacsony száma szemléletessé teszi az ellenzék befolyását

[11] Az ellenzéki egyeztetéseken az MSZP ragaszkodott a költségvetési bizottság elnöki pozíciójához, hiszen szokásjogi alapon az a legnagyobb ellenzéki pártot illeti, így a nemzetbiztonsági bizottságról a Jobbik javára lemondott. A meglepetést az MSZP azzal okozta, hogy az ülést megelőző napon elhatárolódott az előzőleg általa javasolt megállapodástól. Az alakuló ülés reggelére az ellenzék nem tudott megegyezni a bizottsági helyekről, így az Országgyűlés fideszes elnöke tehetett javaslatokat ezekre a posztokra is.

a kormányzás menetére, ezáltal a felelőtlen vagy destruktív ellenzéki szerep felértékelődését eredményezi, hatalmi pozíciót biztosít az ellenzéki erőknek kormányzóképeség hiányában is. Ezt a pozíciót nevezik „blokkoló kisebbségnek” is, írja Smuk.

A negyedik alfejezetben *A házszabályok megsértése esetén elérhető jogorvoslati lehetőségek* kerülnek bemutatásra. A magyar házszabály megsértéséhez fűződő jogorvoslati lehetőségek hiányát átfogó problémaként ítéli meg Smuk. Ezeknek a nehézségeknek az alapja az Országgyűlés jogi személyiségének, per-képességének a hiánya. Ha új Házszabály készül, akkor abban mindenképpen rendelkezni kell a megsértésből eredő viták rendezéséről. Ennek pedig az Alkotmánybíróság lehetne a fóruma, írja a szerző.

A II. fejezet *Az ellenzék direkt politikai funkcióit támogató jogok* címet viseli, és három alfejezetre tagolódik. Az első *A parlamenti beszédjog szabályait* elemzi. A parlamenti vita, a szólásszabadság az ellenzék létének egyik legfontosabb közege, hiszen így tudja betölteni a szerepét. A képviselők több módon is felszólalhatnak a Parlamentben: napirendhez kapcsolódóan és napirend előtt a frakcióvezető, napirend után bármely képviselő, személyes érintettség miatt, ügyrendi javaslat tárgyában, illetve indítványok és ellenőrzési formák esetében. A felszólalások sorrendjét a házelnök határozza meg. A hozzászólások rendjét további két szabály érinti, ezek az időkeret és a vita lezárásának intézménye. Az időkeret egyrésztől biztosítja, hogy az ellenzék meghatározott idő alatt tárgyalás alatt tarthasson egy témát, másrésztől azt, hogy a döntéshozatal kiszámítható legyen, és időn belül történjen. Az időkeretet a kormányoldal és ellenzék között egyenlő arányban kell felosztani. Az obstrukcióellenes intézmények klasszikusa a klotúr, a vita idő előtti lezárása.

A második alfejezet *A napirend meghatározása*. A napirend kidolgozása minden parlamentben az előkészítő szerv feladata. A napirendet az azt elfogadó testület szerint három csoportba sorolja Smuk: házelnök által, szűkebb létszámú testületek által, plénum által elfogadott napirend, amelyet mindenhol a többségi döntés garantál.

A harmadik alfejezet *A politikai viták, mint a parlamenti ellenőrzés generális intézményei* címet viseli. Itt a szerző idézi az alkotmánybíróság^[12] által elvi értelemben megfogalmazott álláspontot, mely szerint: „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.”

A szerző a bizalom kérdése, a költségvetés-zárszámadás, a politikai vitanap és a napirenden kívüli felszólalások bemutatásával is az ellenzék ellenőrzési lehetőségét taglalja, illetve a hozzájuk kapcsolódó plénum, így a nyilvánosság előtti politikai vitát, mely lehetővé teszi, hogy megmutassa magát a választók-

[12] 50/2003. ABH.

nak, hiszen a parlamentáris kormányformában az ellenzéknek kicsi arra az esélye, hogy megbuktassa a kormányt.

A III. fejezet az *Ellenzéki jogok a törvényalkotási eljárásban* címet kapta. A szerző ezt a fejezetet is további négy alfejezetre osztja. Elsőként *A törvénykezdeményezés jogával* foglalkozik, mely általában minden országban mindig megilleti a képviselőket, ám néhol korlátozva, több parlamentben nem egyéni, hanem frakciójog.

A *plénum nyilvánossága* címet kapta a következő alfejezet. Ellenzéki szempontból fontos, hogy a kormánytöbbség ne távolíthassa el a plénumról a lényeges kérdéseket, ne fossa meg az ellenzékét a nyilvános szereplés lehetőségétől. A plénum elől csak garanciákkal kerülhet a kisebb nyilvánosság mellett működő bizottságokhoz a törvényalkotás. Kényes kérdésnek ítéli a szerző a törvényalkotás decentralizációját az Országgyűlésen belül. A bizottságok a kezdeményezési jog mellett véleményezhetik a benyújtott javaslatokat, azokra módosító javaslatokat tehetnek, kivételes eljárásban pedig még az érdemi vitát is lefolytathatják.

A harmadik alfejezet *A módosítási jogot* tárgyalja. A módosító javaslatok korlátját képezik a költségvetési törvénnyel való tartalmi szűkítések, illetve a benyújtás időhöz kötése.

A negyedik alfejezet *A törvényhozási eljáráson túli intézmények* elemzésével foglalkozik. Az ellenzéknek több alkotmány is lehetővé teszi, hogy a többségi döntés ellen fellebbezzon, ez nálunk az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése. Az alkotmánybírósághoz fordulás akkor tekinthető ellenzéki jognak, ha a parlamenti pártok vagy a képviselők jogaként került meghatározásra, és elsősorban a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvények előzetes normakontrolljára vonatkozik. Az előzetes normakontroll célja, hogy megelőzze az alkotmányellenes törvény létrejöttét. Smuk elemzése tárgyát képezi a népszavazás kezdeményezése, mint a parlamenti többségi akarattal szembeni fellépés eszköze – mellyel az ellenzék az előző ciklusban többször élt. Tekintettel a 2/3-os többségre, a mostaniban is szinte az egyetlen valóban alkalmazható ellenzéki eszköz lesz. Végezetül a második kamarák szerepéről is szó esik.

A IV. fejezet az *Ellenzéki jogok a parlamenti ellenőrzés területén* címet viseli. Az első alfejezetben *A parlamenti ellenőrzés természetéről* ír a szerző. A parlamenti ellenőrzés tárgya elsősorban a kormány, a végrehajtó hatalom működése, tartalmát pedig mindazon politikai célzatú eljárások jelentik, amelyek a kormány és a közigazgatás tevékenységének megismerésére, ellenőrzésére, megítélésére vonatkoznak.

A második alfejezet *A politikai nyilvánossághoz való jog elemeit* veszi számba. Az ellenzéknek a politikai nyilvánossághoz való jogát, mint az ellenőrzéshez elengedhetetlen közeget korlátozza a zárt ülésezés, mely elrendeléséhez az összes képviselő 2/3-ának szavazata szükséges. A közügyek plénumon való megvitatásához fűződő ellenzéki érdekeket támogatja a rendkívüli ülésesszak és rendkívüli ülés összehívásának joga, melyet a házszabály a köztársasági elnök mellett a képviselők együtödének is lehetővé tesz, ami azonban a jelenlegi összetételű parlament esetében szinte elképzelhetetlen a három ellenzéki párt ideológiai különbségei miatt.

A harmadik alfejezetben *A parlamenti ellenőrzés specifikus intézményei – az információszerzés eszközeiről* ír Smuk. Ez a kérdés, interpelláció, azonnali kérdések és válaszok bemutatása. Az interpellációs jog a parlament ellenőrzési funkciójának kiterjedését jelzi. Az interpellált válasza felett a plénum határoz, ha elutasító döntés születik, akkor az adott ügy bizottság előtt folytatódik. Az Alkotmány szerint a jelölt szerveket „a feladatkörükbe tartozó minden ügyben” kérdőre lehet vonni. Viszont a házelnök visszautasíthatja a kérdést, ha a címzett nem illetékes az ügy megválaszolásában. Továbbá minden címzett maga dönti el, hogy az adott interpelláció, illetve kérdés az ő hatáskörébe tartozik-e, ez pedig egy fontos korlátja az ellenőrzésnek. Jelentősége viszont nőhet, mivel a kevesebb ellenzéki képviselőre gyakrabban sor kerülhet a 90 perc folyamán, mely hetente rendelkezésre áll – feltéve, ha nem lehetetlenítik el az intézményt a kormánypártok, mint tették az első Orbán-kormány idején is „álkérdésekkel”.

Ezt követően a parlamenti meghallgatásokat és beszámolókat elemzi Smuk, mely alapján megállapítható, hogy időhiány miatt az intézmény egyre jobban jelentőségét veszti, hiszen a beszámolók mintegy felére nem kerül sor. Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy a beszámolásra kötelezettek listája folyamatosan bővül.^[13] Az Országgyűlés minden bizottsága évente legalább egyszer köteles meghallgatni az a minisztert, akit kinevezése előtt meghallgatott. Az állandó bizottsági beszámolók, meghallgatások után, Smuk a vizsgálóbizottságokkal foglalkozik, melyek szintén egyre kisebb szakmai jelentőséggel bírnak, mivel rendszerint jelentés elfogadása nélkül szűnnek meg. Így inkább a létrehozásukhoz, vagy működőképességükhöz, avagy működőképtelenségükhöz kapcsolódó sajtóvisszhanggal, mintsem valódi céljukkal érik el funkciójuk megvalósítását. A „bármely kérdés”, melyre létre lehet hozni őket, valójában csak interpellációval nem tisztázható közérdekű kérdés lehet.

Az utolsó alfejezet *Az európai uniós ügyekkel kapcsolatos speciális eljárásokkal* foglalkozik. A kormányzati részvétellel működő közösségi intézmények által alkotott, a tagállami hatóságokat általánosan kötelező közösségi jogszabályok, és nemzeti parlamentek szuverén törvényalkotási jogköre közötti feszültségre világít rá.

Smuk Péter *Összegzéssel* zárja monográfiáját, melyben összefoglalja a három részben elemzett jogintézményeket, azok működésének tapasztalatai és kategorizálja az ellenzéket. Megállapítja, hogy az ellenzék nem hatalom nélküli, viszont a többség gyakorolja a hatalmat. Azok a mechanizmusok, amelyek ezeket akadályozzák, a többségi demokrácia korlátjának tekinthetők. Negatívan ítéltetők meg szerinte azok az ellenzéki jogok, melyek kikezdi a döntéshozatalt, a parlamenti munka hatékonyságát, eredményességét. Az éppen ellen-

[13] Beszámolásra kötelezett az országgyűlési biztos, az Állami Számvevőszék elnöke, az Országos Választási Bizottság elnöke tájékoztató és beszámoló, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a legfőbb ügyész, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke, a Magyar Energia Hivatal, a Közbeszerzési Tanács, az Országos Rádió és Televízió Testület, a médiakuratóriumok, a Magyar Távirati Iroda Rt. elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke, valamint a Történelmi Hivatal elnöke.

zékben lévők kormányra kerülésük esetén gyakran a saját taktikáikkal találják szemben magukat.

A szerző szerint az obstrukciós magatartás mögött az áll, hogy az ellenzéki vélemények és javaslatok megjelenítésének, felszínre hozásának, döntéshozatalba bevonásának rosszul kiépített a mechanizmusa. Az ellenzéki jogokat időbeli, terjedelmi és számbeli korlátok tartják kordában.

Az ellenzéki magatartásformákat a következő főbb szempontok alapján csoportosítja: *Intézményi keretek; Véleményi és választói törésvonalak; A pártverseny jellemzői; A véleménynyilvánítás és -becsatornázás módjai.* Az ellenzéki pártoknak két fő modelljét különbözteti meg, úgymint *rendszerellenes pártok és kooperatív pártok.* Az ellenzék megjelenési formáit a következő három szempont alapján különíti el: *„ad hoc” ellenzék; konstruktív, együttműködő ellenzék; kompetitív, destruktív ellenzék.*

Végezetül Smuk a pártok közötti egyenlőségekre, illetve különbségekre vonatkozó szabályozást foglalja össze. Megállapítja, hogy a pártok egyenlőségét az állami beavatkozás komolyan érinti az alábbi két területen: a parlamenti küszöb, és a pártfinanszírozás intézményei révén. Tovább folytatva összegzését, az ellenzék számára legfontosabb területeket – parlamentek szervezeti és ügyrendi kérdései, illetve a funkciói (törvényhozás, ellenőrzés, politikai aréna) – még egyszer kiemeli és összegzi, figyelemmel az általa felállított kategóriákra is.

A monográfia a magyar alkotmányjogi, politikatudományi irodalom hiánypótló, és ezáltal megkerülhetetlen alkotása. Az ellenzéki jogok és korlátok fogalomalkotási, rendszerezési, számbavételi elemző munkája nagy segítséget nyújt mind a jogalkalmazónak, a normatív szabályozásban való lyukak kitöltésére, mind az egyetemi hallgatóknak a parlament működésének, a kormány-ellenzék mozgatóerejének megértéséhez, de a jogalkotók számára is hasznos lehet *de lege ferenda*, az évek, nem egyszer évtizedek óta meglévő joghézagok megszüntetéséhez, ha erre szánná el magát a parlament új, teljes felhatalmazással rendelkező többsége. Fontos kiemelni, hogy a munka jól tagolt, kellő hangsúlyt kaptak benne az egyes jogintézmények, súlyuknak megfelelő terjedelemben tárgyalja őket a szerző. Mind a nemzetközi kitekintés, mind a gyakorlati példák az elmélettel összhangban és megfelelő arányban vannak elosztva.

Végezetül hangsúlyozni kell, hogy a monográfia olvashatósága, megfelelő tagolásból eredő kezelhetősége lehetőséget biztosít mindenkinek – köztük a nyolc év kormányzás után ellenzékbe kerülő kormánypártnak, illetve az új parlamenti „újoncoknak” – arra, hogy a most kialakult országgyűlés összetétele kapcsán átgondolja az ellenzék és kormány jogosítványait, fékjeit, ellensúlyait, és feltegye magának azt a kérdést, van-e olyan hatékony jogintézmény, mely egy kétharmados felhatalmazással bíró többséget korlátozni tud.

TENTAMEN
PUBLICUM

EX
LOGICA, HISTORIA
PHILOSOPHIÆ UNIVERSÆ,
ET RATIONALIS.

QUOD
EX PRÆLECTIONIBUS
JOSEPHI KRAINER,
AA. LL. & Philosophiæ Doctoris, Logicæ
Metaphysicæ, ac Philosophiæ Practicæ Pro-
fessoris Publici Ordinarii.

IN REGIA ACADEMIA.
JAURINENSIS.

Anno M. D. CCC. V. Mense Martio.



— — — — —
JAURINI
TYPIS JOSEPHI STREIBIG.

Krainer József: *Tentamen Publicum ex Logica, Historia Philosophiæ Universæ et Rationalis*. Typis Josephi Streibig, Jaurini, 1806.