

## Smuk Péter

### AZ ELLENZÉK A PARLAMENTI JOGBAN

#### I. Alapvetés, módszertan

Jelen tanulmány tárgya a parlamentáris rendszerekben legitimnek elismert politikai ellenzék bemutatása, szerepének és jogállásának áttekintése, elemzése. A magyar szakirodalomban kifejezetten az ellenzék jogaival vagy szerepével kevés szerző foglalkozott. Megállapítható ez annak ellenére, hogy a magyar közjogi irodalom már a 19. században a politikai rendszer egyik kulcskérdéseként kezeli a politikai kisebbség helyzetét, és akár történelmünk korlátozott parlamentáris időszakaiban, akár a rendszerváltást követően az ellenzék helyzetével kapcsolatos megannyi nagy vitát kiváltó esetet találunk. Továbbá a témakör a német és az angol nyelvű szakirodalomban különös odafigyelést élvez.<sup>1</sup>

A hazai szakirodalom a rendszerváltás óta két rövidebb tanulmányt mutatott fel eddig a szűkebb témában: *Petrétei József* még 1990-ben, *Kukorelli István* 1995-ben írt dolgozatait. *Petrétei* áttekintése a politikatudomány bevett témái szerint (fogalom, funkciók), míg *Kukorelli* a parlamenti jog, pontosabban a Házszabály fényében tekintette át az ellenzék helyzetét, jogi lehetőségeit és eszközrendszerét.<sup>2</sup> Az egyéb magyar parlamenti jogi illetve parlamentarizmussal foglalkozó művek több vagy kevesebb figyelmet szánnak az ellenzéknek, az ellenzéki jogokat csak részterületként kezelik, bár a parlament működésének és szervezete kialakításának elveinél egyaránt megemlítik.

Az ellenzéki jogok kutatásának különös aktualitását adja a magyar házszabály jó ideje húzódo reformja. Több alkotmánybírósági döntés mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg a parlamenti eljárási szabályok rendkívül fontos pontjain, olyan esetekben, amelyekben különösen az ellenzéki jogok kerültek a figyelem középpontjába.

Az ellenzéki jogok kutatása során a következő kérdésekre kereshetjük a válaszokat: A többségi elv milyen korlátokba ütközik az alkotmányos demokráciákban? Definiálhatóak-e az ellenzék és az ellenzéki jogok

---

<sup>1</sup> Vö. például *Political Opposition in Western Democracies*. Ed.: ROBERT A. DAHL. New Haven and London., 1966., Yale University Press.; BEYME, KLAUS VON: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. (3. Aufl.) Opladen/Wiesbaden, 1999., Westdeutscher Verlag GmbH; *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: DÖRING, HERBERT. Frankfurt, 1995., Campus; HABERLAND, STEPHAN: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Berlin, 1995., Duncker & Humblot.

<sup>2</sup> PETRÉTEI JÓZSEF: *Ellenzék a parlamentáris demokráciában*. In: ÁDÁM ANTAL – KISS LÁSZLÓ (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Bp., 1991 és KUKORELLI ISTVÁN: *Kormány és ellenzéke az új házszabályban*. In: uő.: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona.

fogalmi? A parlamenti jog hogyan egyensúlyoz a hatékonyság és a demokratikus képviselet/működés alapelvei között, különös tekintettel a pártjogban és a házszabályokban szabályozott intézményekre? A parlamenti jogban miként kerültek szabályozásra az ellenzék funkcióinak ellátását támogató intézmények, különösen a házszabályokra tekintettel? Melyek a szabályozás hiányosságai, találhatóak-e megoldási javaslatok más országok parlamenti jogában ezen problémákra?

Tanulmányom három fő részre tagolódik, az ellenzéki jogok értelmezéséhez szükséges megközelítések szerint. Először az ellenzék funkcióinak és fogalmának kifejtését a többségi elv bemutatásával vezetem fel, valamint a politikai pluralizmus többpártrendszert garantáló alkotmányos szabályaival egészítem ki. Majd a politikai rendszerek és szűkebben a parlamentek fő szervezési elvei közül a hatékonyság elvét szükséges definiálni. A hatékonyság elvéből *a contrario* következhet az ellenzéki funkciók ellátását támogató parlamenti jogi, házszabályi intézmények taglalása – immár a harmadik részben. A kutatás eredményeit az ellenzéki magatartásformák szerint egy új keresztmetszetben tekinthetjük át.

Az ellenzék jogait és szerepét alapvetően a parlamentáris kormányzati rendszerek és a rendszerváltás utáni magyar parlamentarizmus jogi normáinak és gyakorlatának összehasonlító elemzésével tartom tárgyalhatónak. A szervezett és egységesen fellépő ellenzékot elsősorban azokban a politikai rendszerekben lehet mélyreható alkotmányjogi elemzésre alkalmas, amelyekben a kormány parlament előtti felelősségét az alkotmányok rögzítik, *Walter Bagehot* megállapításából kiindulva: „a kritikai ellenzék a kabinet-kormányzás következménye”.<sup>3</sup> Ezzel az elnöki rendszerek – bár a körültekintő tipológiában azok ellenzékét, valamint egyes parlamenti jogi intézményeiket számon kell tartani – háttérbe szorulnak a vizsgálódás során, mivel ezekben az országokban a hatalmi ágak következetesebb elválasztása révén a törvényhozás egységes fellépése jellemzőbb, sőt ezáltal az ellenzéki szerepe is merőben eltérő.

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 létére is. Az alkotmányjogi megközelítés a törvényhozási képviselettel nem rendelkező pártokat csak nehezen tudja ellenzékiként meghatározni, azok inkább a politikatudomány számára jelentkeznek érdekes kutatási témaként.

Az ellenzéki jogok kutatásának témája interdiszciplináris – nemcsak tudományok határterületén áll, hanem olyan jelenséget vizsgál, amely mind

<sup>3</sup> 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.

az alkotmányjog, mind a politikatudomány vizsgálódási körébe sorolható. A normatív alkotmánytani megközelítés és a közhatalom gyakorlását elemző politikaelmélet ugyanis egy bizonyos terepen találkozik, ez a terep pedig a parlament. A szerző szemléletmódja ennek megfelelően: *szinoptikus*. A 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.<sup>4</sup>

Az ellenzéki jogok megismerésének és elemzésének módszere több rétegű, összesíti a következő megközelítéseket: *Normatív* – az alapvető vizsgálódási kereteket a jogi normák és jogintézmények határozzák meg. Kiindulási pontjaink a parlamenti jog szabályai, az ellenzék működési területét szabályozó normarendszer. A normatív tartalom statikus mivoltában is alkalmas elemzési terület lehet, ám az intézmények belső logikájának feltárását kiegészítjük azok működésének tapasztalataival. *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. *Komparatív* – elsősorban az egyes jogintézmények, továbbá az ellenzék funkcióinak mélyebb értelmezéséhez nyújt segítséget a külföldi példák számba vétele. Ezen a helyen szükséges tisztázni, hogy a dolgozatomban elsősorban európai országok példáit dolgozza fel, az egyes intézmények esetében azonban ne várjuk el a teljesség igényével elvégzett katalogizálást. Sok helyen mintegy a szabályozás elterjedtségét bemutatandó kerül említésre néhány ország, másutt viszont éppen a különböző szabályozási modellek megjelenítése, különbségeik elemzése a cél. *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.

---

<sup>4</sup> SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Bp., 2006., Osiris., Bevezetés, p. 15-28.

## II. A többségi elv és az ellenzék fogalma

A többségi elv a demokratikus alapon szervezett közösségben bevett módszer a vitás kérdések eldöntésére. Az elv igazolását több szerző több szempontból is elvégzi, főként azzal érvelve alkalmazása mellett, hogy ez az a módszer, amely nem engedi egy kisebbség vagy egy személy akaratának zsarnoki érvényesülését, és mindemellett az optimális konszenzus elérésének nehézségei miatt a hatékonyságot támogatja. Ennek ellenére a többségi elv megítélése mégsem egyértelműen pozitív. A vele szemben megfogalmazott kritikák központi eleme, hogy a kisebbségek védtelensége a többség zsarnokságával szemben legalább akkora igazságtalanságokat eredményezhet, mint a kisebbség önkényuralma.

A többségi elv érvényesülését *Sartori* nyomán<sup>5</sup> három kontextusban vizsgálhatjuk. Az *alkotmányos* kontextusban a törvényhozás, kormányzás, valamint a főbb állami szervek működését tekintem át, rámutatva, hogy a többségi elv határain belül a jogalkotás és állami akaratképzés kiszámítható rendjét találjuk, azonban a *par excellence* politikai tevékenységek és megfontolások (vö. zsákmányelv) korlátozása szükségessé teszi egyes szakmai területek elkülönítését.<sup>6</sup> A *választási* kontextus elemzése világossá teszi, hogy a többségi elv a képviselői szervek tagjainak megválasztása során megannyi nehézséggel küzd, és a kisebbségben maradottak számára egyes választási szisztémák csak mérsékelt kompenzációt képesek nyújtani. A többségi elv *társadalmi* kontextusára *Tocqueville*<sup>7</sup> már a 19. században felhívta a figyelmet, de látnunk kell, hogy a döntéshozatali elv társadalmi méretekben széles körben elterjedt, és a nem politikai szervezetek belső életében a kisebbségben maradottak védelme szintén kívánatos.

A többségi elv érvényesülési területeinek áttekintésére is alkalmas az *Arend Lijphart* által bevezetett többségi és arányos demokratikus modellek<sup>8</sup> összevetése. A konszenzusos demokráciák a többségi elv érvényesülése elé több akadályt is gördítenek, *Beyme* nyomán a konszenzusos eljárások intézményesítésének ismérvei a parlamenti szervezetrendszer különböző szintjein is vizsgálhatóak:

<sup>5</sup> SARTORI, GIOVANNI: *Demokrácia*. Bp., 1999., Osiris. p. 77-79.

<sup>6</sup> BIHARI MIHÁLY – POKOL BÉLA: *Politológia*. Bp., 1998., Nemzeti TK., p. 66-74.

<sup>7</sup> TOCQUEVILLE, ALEXIS DE: *Az amerikai demokrácia*. Bp., 1993., Európa. p. 361-363.

<sup>8</sup> ENYEDI ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Pártok és pártrendszerek*. Bp., 2004. Osiris. p. 45-50.

*A konszenzusos parlamenti eljárások kritériumai Beyme nyomán<sup>9</sup>*

<b>plénum szintjén:</b>	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
<b>bizottságok szintjén:</b>	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

Az ellenzék fogalmának meghatározásához a többségi elv kínálkozik alkalmas kiindulópontnak, hiszen a modernkori demokratikus politikai rendszerek a politikai kisebbségek védelmét a többségi elv és a hatékony döntéshozatali eljárások rovására is érvényesíteni kívánják. Ennek alapvető feltétele a politikai pluralizmus intézményesítése, a kormányzati hatalommal szembenálló ellenerők elismerése, a többpártrendszernek nem csak megtűrése, de „szervezése”<sup>10</sup> is.

*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.<sup>11</sup>

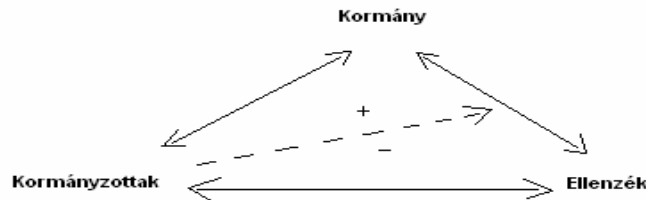
<sup>9</sup> BEYME, KLAUS VON: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionweise 1789-1999.* (3. Aufl.) Opladen/Wiesbaden, 1999., Westdeutscher Verlag GmbH. p. 187-188.

<sup>10</sup> ld. Bihari Mihály parlamenti felszólalása, az 1994-es házszabályról szóló határozat vitájában, idézi: KUKORELLI ISTVÁN: *A kormány és ellenzéke az új Házszabályban.* In: uő: *Az alkotmányozás évtizede.* Bp., 1995., Korona. p. 140-141.

<sup>11</sup> Petrétei József: i.m. p. 171.; valamint ld. még: Grube: i.m. p. 1-2.

*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.<sup>12</sup>

*Luhmann* klasszikus rendszerelméleti írásában a politikai jelenségek tudományos igényű elhatárolásakor abból indult ki, hogy az ellenzéket 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.<sup>13</sup>



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 meg<sup>14</sup>, 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.<sup>15</sup> A „klasszikus ellenzék” célja a programjának elfogadtatása helyett elsősorban a kormányzati hatalom megszerzése, a személyi változások elérése, a következő választások megnyerése.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Schmitz, Gerald: i.m. p. 3.

<sup>15</sup> Grube: i.m. p. 79-82.

2) *A radikális ellenzék.* A radikálisok pozíciójára<sup>16</sup>, 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-ellenes csoportok 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” – 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 legitimitásának 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 legitimitásához járulhat hozzá.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Smith, Gordon, i.m. p. 59-63.

<sup>18</sup> Enyedi – Körösnéyi: i.m. p. 155.

A modellek tipikus formáinak tartalmi elemei valójában keverten jelennek meg a valóságos parlamenti rendszerekben.<sup>19</sup>

*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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> A törvényhozás tagjai a szabad mandátum elvéből kiindulva 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.<sup>24</sup>

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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> *Political Opposition in Western Democracies*. Preface. p. xiv-xvi.

<sup>21</sup> „polarisiertes Wechselspiel” – ld. Haberland: i.m. p. 15.

<sup>22</sup> Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Bp., 1998., Atlantisz, p. 34.

<sup>23</sup> Szente (2006) p. 592.

<sup>24</sup> Szente (1998) p. 324.



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.<sup>25</sup>

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 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.”<sup>26</sup>

## 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.”<sup>27</sup> 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”.<sup>28</sup> *Haberland* épp ezt nevezi az

<sup>25</sup> BVerfGE 10, 4 ff. – idézi, elemzi és kritizálja: Gehrig, Norbert: *Parlament – Regierung – Opposition*. München, 1969., Verlag C. H. Beck. p. 272-273.

<sup>26</sup> 38/1993. (VI. 11.) AB hat. Indokolás III. 2. pont.

<sup>27</sup> Ld. 22/1999. (VI. 30.) AB. Hat. IV. 2.2.

<sup>28</sup> Gehrig: i. m. p. 308.

ellenzék alkotmányos fogalmát kereső kutatás fő kérdésének: ha az alaptörvény nem nevezi nevén az ellenzékot, akkor az egyes további normákból, alapelvekből, struktúrák vizsgálatából leszűrhető-e, hogy az alkotmányos rendszer elismeri, elfogadja, vagy csak számításba veszi az ellenzékot és annak tevékenységét?<sup>29</sup>

Hivatkozott német szerzőink<sup>30</sup> 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 államiságot 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.

Bizonyos alkotmányok nem szemérmesek definíciót adni, sőt szabályokat előírni a parlamenti ellenzékot 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 ellenzékot, amelyek nem támogatják a kormányt. Az ellenzék jogállását illetően a német tagállami alkotmányok az ellenzéki frakciók esélyegyenlőségét deklarálják leggyakrabban.<sup>31</sup>

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 ellenzékot azonban itt is mint minősített kisebbséget (ld. alább) láthatjuk, a portugál alkotmány az ellenzékre az alkotmány módosítás 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 ügyében<sup>32</sup> találkozott, ahol a kuratóriumok elnökségi tagjait jelölő képviselőcsoportok kormánypárti vagy ellenzéki jellegének az adott törvényi konstrukcióban garanciális jelentőséget tulajdonított. Azt azonban szem előtt

<sup>29</sup> Haberland: i.m. p. 17.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> idézi: Haberland: i.m. p. 183-186., nehézségeinek elemzése: p. 151-173.

<sup>32</sup> 22/1999. (VI. 30.) AB hat.

kell tartani, hogy az Alkotmánybíróság a kérdéssel egy speciális törvény kapcsán találkozott, amely vizsgálata során egy parlamenti jogi kérdést is tisztázni 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.

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 ellenzékiiség csak a parlamentben képviselettel 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 élel szögezi le: a kormánypártiság - ellenzékiiség 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.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Megjegyzendő, hogy például a brit parlament hárszabályának 14. szakasz (3) bekezdéséből is az ellenzék olyan felfogása szűrhető le, amely szerint ellenzéki párt az,

A meghatározás mindkét oldalát számomra meggyőzően kritizálta Kiss László az adott alkotmánybíróági határozathoz fűzött különvéleményében. Szerinte „de facto kormánykötődést (éspedig 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 alkotmányban, sem a megfelelő normaszinten. A médiatörvénnyel kapcsolatos vita erre vezethető vissza, hasonló szóhasználattal találkozunk egyébként még az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről 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 kormányképességét 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.<sup>34</sup> Az esetből kitűnik a jellegzetes angol alkotmányos gondolkodás, a jogszabályi

---

amelyik nincs a kormányban képviseltetve („*not represented in Her Majesty's Government*”)

<sup>34</sup> Potter, Allen: i.m. p. 9., 15-16.

definíciók sajátos alkalmazása. Az ellenzék normatív meghatározásához azonban ezáltal sem kerültünk közelebb.

### 3 A parlamenten belüli és a parlamenten kívüli ellenzék

A parlamenten kívüli pártoknak az ellenzék fogalomköréből való kirekesztésében az említett magyar alkotmánybírószági határozat többségi indokolása nem tűnik elég meggyőzőnek.<sup>35</sup> A parlamenten kívüli pártok hasonló, és megalapozottabb megítélését *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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup> A fentiekhez képest helyesebbnek tartanék inkább egy tágabb és egy szűkebb ellenzék-fogalmat: a tágabb a parlamenten kívüli pártokat is magában foglalná, a szűkebb pedig a parlamenti pártokra korlátozódna.

A szűkebb fogalom jogosultságát az alkotmánybírószági határozat, valamint azzal összefüggésben *Sólyom László* felfogása alapozza meg. A tágabb fogalom azonban tekintettel lehet azokra a – hangsúlyozottan objektív, és nem a pártprogramok ideológiai vagy más szempontok szerinti viszonyán alapuló – tényezőkre, amelyek kifejtése alább történik meg, és amelyek 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

---

<sup>35</sup> Azt azonban szem előtt kell tartani, hogy az Alkotmánybírószág a kérdéssel egy speciális törvény kapcsán találkozott, amely vizsgálata során egy parlamenti jogi kérdést is tisztázni kellett – érvelése így az adott törvényi kontextusból csak óvatosan ragadható ki.

<sup>36</sup> *Sólyom László: Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban.* Bp., 2004., Rejtjel. [a továbbiakban: *Sólyom* (2004)] p. 137.

<sup>37</sup> *Haberland:* i.m. p. 34., 39., a megközelítés egyes problémáit ld. később.

többségi politikai erővé váljanak – a parlamenti pártküzdelmek általában vett kvázi utánpótlásaként szolgálnak.

#### 4 Az ellenzék szervezettsége

A fogalmi tisztázás további problémájaként jelölném 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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

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.”<sup>40</sup> Egyáltalán: a fegyelmezett politikai szervezetek létrejötte szükséges előfeltétele az egységes kormányzati megjelenésnek, a világos „frontvonalak” kialakulásának. Így az ellenzék-fogalom meghatározó elemeként

---

<sup>38</sup> Petrétei (1991) p. 171.

<sup>39</sup> Gehrig: i.m. p. 203.

<sup>40</sup> Sólyom (2004) p. 149.

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.<sup>41</sup>

## 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* nyomán<sup>42</sup>, 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 ilyen alakulása miatt ellenzék.<sup>43</sup> A kormányoldal és az ellenzék együttesen jeleníti meg a társadalom tagoltságát – mégis, a választójogi rendszerünk torzító hatása a kormányzóképes

---

<sup>41</sup> Enyedi Zsolt – Körösnéyi András: *Pártok és pártrendszerek*. Bp., Osiris., 2004. p. 137.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Többpártrendszerekben, 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 kétpártrendszerekben. ld. Grube: i.m. p. 5-7.

parlamentari többség létrejöttét támogatja.<sup>44</sup> 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”.<sup>45</sup> Ezáltal lehet és kell megakadályozni, hogy az 'elhanyagolt' kisebbségek a rendszerellenes vagy szélsőséges erökhöz csatlakozzanak (integrációs funkció). Az ellenzéki erök 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 alternatívaállás 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 kormányzati és állami tisztségek tucatjait (vagy százait, a kormányzati szervezetrendszerek nagyságától, az állami szervek kiterjedtségétől függően) tölti be saját embereivel – a kormányzókéesség 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

<sup>44</sup> Bár a politikai reprezentációt és a kormányzást szolgáló elemek egyaránt jelen vannak. vö.: Körösenyi András – Török Gábor – Tóth Csaba: *A magyar politikai rendszer*. Bp., 2004., Osiris. p. 261-263.

<sup>45</sup> *Werner Kaltefleiter* szavaival, idézi: Haberland: i.m. p. 45.



felvállalt konfliktuspozíció és konkurenciaszerep<sup>46</sup> 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 lépjen. Az alkotmány a demokratikus hatalmi pozíciók szigorúan meghatározott megbízási időhöz kötésével<sup>47</sup> immanensen elismeri az ellenzék létét: hiszen a megbízási idő leteltét követően, új alternatívák érvényesülésének enged teret.<sup>48</sup> Az ellenzék a hatalom „időbeli” megosztása révén és már pusztán létevel 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

---

<sup>46</sup> Haberland: i.m. p. 32.

<sup>47</sup> A parlamenti váltógazdálkodásra 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 megbízatása 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.

<sup>48</sup> Haberland használja az „*Alternanzdemokratie*” kifejezést is. Ld.: Haberland: i.m. p. 29., 31.

meggyőzze az ország lakosságát arról, hogy az adott kormányzat egyszer jobb lehet. Senki sem vonja kétségbe, hogy rendszerünk akkor működik a legjobban, ha ésszerű időközönként kormányváltás következik be.”<sup>49</sup>

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 megítélésekor mondott szavaival: „Az ellenzék az államélet egyik alkotórésze és nem egy másodrangú segítője a kormányzatnak. Az ellenzék a kormányzati hatalom korlátja és a teljhatalmának megakadályozója.”<sup>50</sup>

A kormányzati hatalommal szembenálló erőként felfogott legtágabb ellenzékfogalomhoz képest vizsgálódásunkat le kell szűkítenünk az érdekképviselési funkciót ellátó szervek egy részére: a pártokra és azok törvényhozási megjelenésére, a frakciókra. Az egyéb érdekképviselési szervek, mint például a szakszervezetek a szervezettség szükséges fokát eléri ugyan, mégis, a kormányzati hatalom teljességére törekvés hiányzik célkitűzéseik közül<sup>51</sup>. A modern, pártelvű demokráciákban a kormányzati felelősség megszerzése csak a pártok számára lehetséges és kívánatos, így a 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.<sup>52</sup> Ha ebben a folyamatban az

---

49 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.

50 Idézi: Gehrig: i.m. p. 101.

51 Sólyom (2004) p. 160.

52 Az egyébként ugyan elismert ellenzéknek az állami akaratképzésből való kiszorítottságára jellemző történelmi korszak az osztrák-magyar dualizmus időszaka. A választfelirati 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 választfelirat nem a parlament mint egész, hanem a csak lojális kormánytöbbség válasza volt „az öt mozgó és koordináló kormány” trónbeszédére – Pesti: i.m. p. 40., a lábjegyzetben.

ellenzék szerepet kap, akkor általában a döntéshozatali eljárások fent jelzett módon való javításához járulhat hozzá. Ezt az összefoglaló aspektust nevezi *Haberland* az ellenzék együttműködési- és optimalizáló funkciójának.

#### 6 Kísérlet az ellenzék és az ellenzéki jogok meghatározására

Az eddigiek összefoglalásaképpen megkísérelhetjük egy ellenzék-definíció megalkotását. *Az ellenzékieknek 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 legitimációjában. A parlamenten kívüli politikai erők ellenzéki jellege a parlamenti jog tágabb kontextusában a politikai pluralizmus megőrzése miatt szintén 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 pártok is részt vesznek, így ebben a „külső térben” is megjelenik a kormánypárti-ellenzéki megosztottság.<sup>53</sup>*

A valódi szabad és plurális demokratikus rendszerben ugyanis a korántsem egyforma társadalmi érdekek megjelenítése a szabad pártalapítás révén ténylegesen megvalósul. Ezáltal pedig a társadalmi érdekellentétek is leképeződnek, kialakítva a kisebbség és többség megosztottságot, adott szituációban pedig a kormánytöbbséget és az ellenzéket.

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.<sup>54</sup> 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*

---

53 Grube: i.m. p. 4-5.

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

*jogi intézményeket és intézményi garanciákat, amelyek gyakorlása nem függ a kormányzati hatalom akaratától, lévén egyrészt biztosítottak bármely politikai erő és országgyűlési képviselő illetve a képviselők bizonyos (50%-nál kisebb) hányada, a „minősített kisebbség”<sup>55</sup> 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 kisebbség jogainak alkotmányos megalapozásának lehetőségét, az ellenzéki jogok katalógusát csak a hárszabályokból olvashatjuk ki. A hárszabályok 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 után vonja.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

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. Helyesen, mert 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.

---

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

56 *Haberland*: i.m. p. 147-149.

57 *Haberland*: i.m. p. 181.

Nemegyszer egyes „ellenzéki” pártok külső támogatása segíti túlélésüket.<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup>

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 igazság nem feltétlenül a többséghez kötött jogosítvány”.<sup>60</sup> 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 szolgáltat példát egyrészt Ausztria 1975-ös házszabály-reformja, amely kiterjesztette az ellenzéki jogokat<sup>61</sup>, vagy a magyar alkotmányozó önkorlátozása, az alkotmányozáshoz szükséges kétharmados szabály négyötödre emelésekor az 1995. évi XLIV. törvénnyel (így tulajdonképpen

---

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

59 Beyme (1999) p. 479.

60 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.

61 Szente (2006), p. 331.

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.<sup>62</sup> Ilyenkor ugyan a kormányt egy szélesebb parlamenti bázis támogatja, azonban ezzel a megoldással a különböző politikai irányzatok, programok közötti ellentétek a koalíción belülré 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 *Szente Zoltán* azt a jelenséget, miszerint a nagykoalíciós kormányzás idején bizonyos ügyekben alkalmi belső ellenzékiiséget engedtek meg egyes szakmai csoportoknak – az ún. *Bereichsopposition* –, de csak addig a pontig, amíg a kormánykoalíció egész politikai irányvonalát nem kérdőjelezték meg.<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup> 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 a 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.<sup>65</sup> A nyilvános politizálás és alapjogi garanciái – a sajtószabadság, a sajtóalapítás szabadsága, a véleménynyilvánítás szabadsága, a közérdekű adatok megismerhetősége, a közzsereplők bírálhatósága, stb. – alapvető és

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

63 Szente (2006), p. 238.

64 Bihari – Pokol: i.m. p. 215-216.

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

nélkülözhetetlen feltételét képezik az ellenzéki jogok érvényesülésének, a hatalom ellenőrzésének és demokratikus felválthatóságának.<sup>66</sup>

### III. A politikai pluralizmus garanciái

Az ellenzék alkotmányos elismerésének háttéréül szolgáló politikai pluralizmust, annak is a szabad szervezetalapításra vonatkozó garanciáit azért szükséges tárgyalni, mert a felvázolt párt-elvű ellenzék-fogalom ezt megköveteli. A német szakirodalom szerint azzal, hogy az alaptörvény állást foglal egy szabad, nyílt, pluralista demokrácia mellett, az ellenzék alkotmányos elismerést nyer.<sup>67</sup> A többpártrendszer alkotmányos szabályainak elemzéséhez különösen jó terepül kínálóznak a posztkommunista rendszerek, azok ugyanis a rendszerváltás során olyan intézményi garanciákat építettek ki, amelyek az önvédelemre képes demokrácia megteremtésének célzatával különös hangsúlyt helyeztek a politikai pluralizmus szervezetalkítási szabályaira, valamint a pártok demokratikus működésének feltételrendszerére.

Ezért szükséges megvizsgálni a párt alkotmányos fogalmát, a külső pártjog tekintetében a pártok egyenlőségének elvét, a pártok által követett célok és az általuk felhasznált eszközök korlátozottságát, az összeférhetlenségi szabályokat, valamint a pártfinanszírozás rendszerét. A belső pártjog szabályai a vezérelv kizárásával és a nyilvános működés követelményével a demokratikus akaratképzés belső feltételrendszerét igyekeznek kikényszeríteni. A demokratikus működés *Sólyom László* megállapítása szerint azért elengedhetetlen, mert „az állam olyan mértékben lesz demokratikus, amilyen mértékben a pártok közvetítő tevékenysége garanciát nyújt arra, hogy a nép képes gyakorolni a népszuverenitást.”<sup>68</sup>

Meglátásom szerint a pártrendszert jelentős mértékben meghatározó tényezők a választási rendszerek sajátos szabályai, különösen a parlamenti küszöb intézménye, valamint a pártfinanszírozás adott modelljei. Ezek az intézmények egyaránt a párthatékonyság elvén nyugszanak, és a demokráciát fenyegető töredékpártok elszaporodásának igyekeznek gátat szabni. Az állami beavatkozás semlegessége megtöri a pártfinanszírozás és a parlamentbe jutás küszöbszámain, amely sarokszámok meghatározása politikai döntés – az, hogy az 1, 4, 5, vagy más százalék alatti pártok jelentik-e a szétforgácsolódás veszélyét, objektíven, alkotmányos alapon nem eldönthető kérdés.<sup>69</sup> A parlamenti pártoknak az állami finanszírozás terén

---

66 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.

<sup>67</sup> HABERLAND: i.m. p. 33.

<sup>68</sup> SÓLYOM (2004) p. 55-56.

<sup>69</sup> SÓLYOM (2004) p. 114.

élvezett kiterjedt – s talán alkotmányellenes – előnye a drága kampányok során a kis pártok felemelkedését szinte lehetetlenné teszik, így ez a modell a pártrendszer megújulását megnehezíti,<sup>70</sup> a parlamenten kívüli ellenzékét radikális eszközök igénybevételére, rendszerellenes attitűdre kényszeríti.

#### *IV. A hatékonyságot és a demokratikus működést szolgáló intézmények*

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 kifejthetik és ütköztethetik, ennek pedig nem előfeltétele, hogy a tárgyalást előrevigye. A demokratikus tárgyalás elvét, valamint a többségi/hatékony döntéshozatal elvét igyekeznek a házszabályok összeegyeztetni.<sup>71</sup>

*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.<sup>72</sup> A demokratikus jogállamiság elvéből azonban levezethető a vélemények pluralitása, valamint ezen pluralitás megjelenítése is. A házszabályok és egyéb eljárási szabályok – különösen a képviselői szervek tekintetében – alkotmányos megítélésének másik alapvető szempontja tehát a demokratikus működés. A magyar Alkotmánybíróság ezt a szempontot az Alkotmány 2. § (1)-(2) bekezdéséből vezette le, az Alkotmány 20. § (2) bekezdése pedig a közügyek megvitatásának funkciójára utal.<sup>73</sup>

A házszabályok által érvényesíteni kívánt két alapelv részletesebb vizsgálata során kitűnik, 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

<sup>70</sup> POKOL BÉLA: *A magyar parlamentarizmus*. Bp., 1994., Cserépfalvi Kiadása. p. 44.

<sup>71</sup> SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Bp., 1998., Atlantisz. p. 237-240.

<sup>72</sup> 4/1999. (III. 31.) AB hat.

<sup>73</sup> 12/2006. (IV. 24.) AB. hat.



többségi döntéseken alapuló kormányzása sem nélkülözheti a folyamatos demokratikus legitimitációt.

A hatékonyságot szolgáló jogintézményeknek tekinthetjük a bizottsági rendszerek szabályozását, a bizottságok megalakulásának és működésének eljárásait, aztán a törvényjavaslatok egy bizonyos, kialakított tárgyalási rendjét, konkrétan a tárgyalás szervezettségét, ökonómiáját biztosító megoldásokat, képviselői indítványok túlburjánzása elleni szűrési technikákat, hasonlóképpen hatékonyságot szolgál a határozatképesség, tanácskozásképeség és határozathozatal szabályozása, a képviselői távollét szankcionálása.<sup>74</sup>

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 frakciófegyellemmel külön foglalkozni – különös tekintettel arra, hogy a hazai szakirodalomban, az ellenzékhez hasonlóan, a frakciók vizsgálata is csak mellékesen 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 jelteni, hogy a fegyelmezett pártfrakciók hiányában a kormány-ellenzék világos határmegvonás sem egyértelmű.

Nem hagyható figyelmen kívül – noha a frakciójogokat a hatékonyság elvéből fakadóan érdemes elemezni –, hogy a frakciójogok erősítésének európai tendenciái *Beyme* megítélése szerint az ellenzék számára különösen kedvezőek voltak.<sup>75</sup> A képviselőcsoportok preferálása a parlamenti plenáris és bizottsági eljárásokban az egyéni képviselők rovására, de éppen elsősorban az ellenzéki frakciók számára teremtett komoly lehetőségeket a parlamenti munka befolyásolására.

A frakciók és a frakciófegyelem működésének vizsgálata során a politikai normák kiemelt jelentőségűek. *Kukorelli* 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 szervtípusá” váltak – a pártjogot, a pártok

---

<sup>74</sup> SOMOGYVÁRI ISTVÁN: *A hatékony működést biztosító egyes jogintézmények a fejlett demokráciák házszabályaiban*. In: Magyar Jog, 1993/5. p. 269.

<sup>75</sup> BEYME, KLAUS VON: *Parliamentary Oppositions in Europe*. In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: EVA KOLINSKY. New York, 1987., St. Martin's Press. p. 36-37.

képviselőcsoportjainak működését, szervezetét rendező *politikai normákat, különösen a frakciószabályzatokat* is.<sup>76</sup>

A frakciófegyelem szabályainak vizsgálata során megállapítható, hogy a pártok meglehetősen szoros felügyeletük alatt tartják nem csak frakcióikat, de képviselőiket is. A szabályzatok kiterjedt normatartalma nem csak a politikai, hanem a szakmai munkára is kiterjed, a képviselők egyéni jogaikat csak a pártvezetéssel összefonódott frakcióvezetés tudta és engedélye mellett gyakorolhatják. A képviselők szabad mandátuma fényében különösen a frakciószabályzatok jogi minősítése jelentkezik problémaként. *Kukorelli* számomra is elfogadható megoldást ajánl a frakciónormák jogi jellegének tisztázására: szerinte nem elképzelhetetlen egy olyan házszabályi felhatalmazás, mint ami például a bizottságok esetében természetesnek tűnik. Nevezetesen, hogy a frakciók a működési rendjüket, a házszabály rendelkezéseit figyelembe véve, maguk határozzák meg. A kutatói tapasztalatok fényében messzemenőig egyetértek azzal a javaslattal is, hogy a szabályzatok nyilvánosságának elvét rögzíteni kellene.<sup>77</sup>

#### *V. Ellenzéki jogok a házszabályokban*

##### *1 A parlament működésével kapcsolatos ellenzéki jogok*

Az Országgyűlés alakuló ülésén a szervezeti kérdések között kiemelkedő helyet foglal el a képviselőcsoportok megalakulásának bejelentése, 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.<sup>78</sup> Parlamentáris rendszerekben a korlátozott számú tisztségeket/pozíciókat, sőt az egyéb jogokhoz való hozzáférést is, 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.

<sup>76</sup> KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.* Bp., 2002., Osiris. p. 291-292., 312.

<sup>77</sup> KUKORELLI ISTVÁN: *Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép).* In: KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban.* Bp., 2006., Századvég. p. 199.

<sup>78</sup> *Alkotmánytan I.* Szerk: KUKORELLI ISTVÁN. Bp., 2002., Osiris. p. 309, 311.

*Az arányosság elve.* A pártok képviseleti aránya a legelterjedtebben alkalmazott szempont.<sup>79</sup> Ezt látjuk például általában az állandó bizottsági tagságnál, illetve a német Bundestag házszabályának 12. cikke alapelvként is rögzíti: „Az Ältestenrat és a bizottságok összetételének, úgyszintén a különböző bizottságok elnökei kinevezésének arányban kell lennie a képviselőcsoportok nagyságával. Ugyanezen elvet kell alkalmazni a Bundestag általi választások során is.” 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. A jelenlegi Házszabály semmilyen garanciát nem tartalmaz arra nézve, hogy a parlament alelnökei között legalább egy ellenzéki legyen, továbbá, hogy a bizottságok összetételében a kormányoldal ne érvényesítsen túlsúlyos többséget magának. A megegyezésemény gyakorlat ugyan kialakított egy viszonylag működőképes szokást, ám *de lege ferenda* a Bundestag házszabályához hasonló megoldást szükségesnek tartanék.

*A paritás elve.* A kormányoldal és az ellenzék egyenlő arányú képviselése bizonyos bizottságok esetében megvalósul, így ezt látjuk a magyar parlamentben 2002 után a mentelmi bizottságban. A Házszabály 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. Megállapítható, hogy a minden képviselőre vonatkozó szabályozás egyes esetekben az ellenzéki képviselőket hátrányosabban érinti, mint a kormánypártiakat. Ez utóbbiak egyrészt a kormánnyal akarategységben cselekszenek, másrészt „bizalmi” viszonyuk révén több információt kapnak a kormánytól.

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. Az ellenzéki frakciók egyenlősége 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, hanem sokkal inkább a képviselők egyenlőségéből. 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 kifejezett akaratának mindössze egyik részét képviselik, tehát egyenlő jogállásuk

---

<sup>79</sup> SZENTE (1998) p. 139.

biztosíthatja csak, hogy a törvényhozó testület a nép egészének képviseletét megjelenítse.<sup>80</sup>

Bizonyos intézmények esetében gondot okozhat, hogy a függetlenek nem képeznek képviselőcsoportot, őket elvileg külön-külön jogosítottoknak kellene tekinteni; lásd az „elsőként szólásra jelentkezett független képviselő” kategóriáját (pl. a vita lezárásánál, magyar Hárszabály 59. § (3) bek.). Ez pedig a képviselői jogok egyenlőségének háttérbe szorulását jelenti a képviselőcsoportok preferálása miatt.<sup>81</sup> 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,<sup>82</sup> a képviselőcsoportokhoz nem tartozó képviselőknek a bizottsági munkából való kirekesztése miatt. 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. Meg kell állapítanunk, hogy a függetlenek helyzete a pártelvűségre épülő 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 történhet csak meg. Még a szigorúnak tűnő magyar alkotmánybírósági 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.

A parlamentek működését általában áthatja, hogy a kormánytöbbség akaratától az alkotmányozó bizonyos ügyeket eltávolít, az ilyen ügyekben minősített többséggel meghozható döntések előírásával. 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 egyes alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó törvények; *b) egyes tisztségviselők megválasztása*; *c) bizonyos eljárási-működési kérdésekben való döntés*.

Az, hogy a minősített többség kérdésköre az alkotmánybírósági gyakorlat egyik legbizonytalanabb területe, következik az alkotmánytörténeti előzményekből, az Alkotmány nem elég következetes szabályaiból, valamint

<sup>80</sup> HABERLAND: i.m. p. 69-71.

<sup>81</sup> 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 (2006)* p. 198.

<sup>82</sup> 27/1998. (VI. 16.) AB. hat.

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 beterjesztett majdnem azonos szöveg mögé sem sikerül a kétharmados többséget megnyerni.”<sup>83</sup>

A parlamenti gyakorlatból lesűrhető, hogy minősített többség rendkívül erős pozíciót biztosít az ellenzék számára. A kormánytöbbség rendszerint be sem terjeszti minősített többséget igénylő elképzeléseit, hiszen az ellenzék már előzetesen nyilvánvalóvá teszi elutasító álláspontját, illetve a vélemények olyan távol esnek egymástól, hogy a konszenzuskeresés meg sem kezdődik. Egyes tisztségviselők megválasztása esetében a nem-döntés kifejezetten káros következményekkel járhat, az állami szervek működési zavarait idézi elő.<sup>84</sup> 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 hatalmi (döntési) pozíciót intézményesít az ellenzéki politikai erők kormányképessége hiányában is.

Átfogó problémaként kezelhető a magyar Házsabály megsértéséhez fűződő *jogorvoslati* lehetőségek hiánya. A nehézségek alapja az Országgyűlés jogi személyiségének, perképességének hiánya.<sup>85</sup> Az egyes képviselők vagy képviselőcsoportok a Tisztelt Ház jogellenes (vagy annak vélt) döntései ellen nem fordulhatnak bírósághoz. A közjogi visszasságokkal 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 esetén<sup>86</sup> is csak a Házsabály hibáit vagy hiányosságait állapította meg, így a konkrét jogsérelmet közvetetten orvosolhatta.<sup>87</sup> Kivételesen, ha egy törvényt a törvényalkotási eljárás szabályainak megsértésével alkot meg a parlament, az

<sup>83</sup> BALOGH ZSOLT – HOLLÓ ANDRÁS – KUKORELLI ISTVÁN – SÁRI JÁNOS: *Az Alkotmány magyarázata*. Bp., 2003., KJK Kerszöv. p. 91-92.

<sup>84</sup> Sajó már idejekorán felhívta a figyelmet erre: SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. Bp., 1995., KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. p. 109. a lábjegyzetekben.

<sup>85</sup> Tamáné Nagy Erzsébet – Tallódi Zoltán: *Az Országgyűlés jogalanyisága*. In: *Magyar Jog* 1997/4. szám, p. 207.

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> A Mécs-bizottság ügyében hozott konkrét döntését (50/2003. (XI. 5.) AB hat.) pedig – többek között az alkotmányjogi panasz feltételeinek fennállása hiányában – hatáskörtúllépésként értékelték, ld.: Halmai Gábor: *Államszervezeti és hatásköri aktivizmus?* In: *Fundamentum*, 2004/1. szám, p. 100-103.

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 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, „érdekeltnek” 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.<sup>88</sup> 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 kormánnyal szemben.<sup>89</sup>

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 alkotmánysértést 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

<sup>88</sup> Favoreu, Louis: *Az alkotmánybíróságok*. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Szerk.: Paczolay Péter. Bp., 1995. ELTE ÁJK.p. 85.

<sup>89</sup> *Haberland*: i.m. p. 116-118.

érintő alkotmánybíróági döntés *erga omnes* hatálya révén betölthet védelmi funkciót, ám absztrakt mivoltából eredő nehézségei nyilvánvalóak.

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

## 2 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 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 ellenzéket „megillető legfontosabb jogosítványként” emelte ki.<sup>90</sup>

A parlament a közügyek megvitatásának legmagasabb szintű fóruma, „politikai aréna”. 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.

A képviselői beszédjog intézményének elvi tartalmát és ellenzéki jogként való értékelését fejt ki az Alkotmánybíróság 12/2006. (IV. 24.) AB határozata. A határozatból, és a különvéleményen levőkkel folytatott 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 határozathoz fűzött különvélemények eltávolodnak, mondván, ha a képviselők egyenlőként való kezelése fennmarad, akkor 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

---

<sup>90</sup> 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, indokolás IV. 3.2. pont.

kiemelkedő javaslattevő szerepe azonban az Országgyűlést reagáló szerepbe helyezi.

Az Alkotmánybíróság elvi élel fogalmazta meg a politikai viták mint a parlamenti ellenőrzés generális intézményeinek alkotmányos jelentőségét [50/2003. (XI. 5.) AB hat.]: „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* kénytelen elismerni: a parlamenti ellenőrzés eszközeinek hátrányára írható, hogy az erősödő pártküzdelmeket segítik, és kevésbé az ellenőrzést szolgálják.<sup>91</sup> Így megalapozottnak látom, hogy a parlamenti kontroll egyes eszközeit/területeit az ellenzék direkt politikai funkcióit támogató intézményekként kezeljük. Ezek a területek a következők: a bizalmi kérdés vitái, a költségvetés/zárszámadás, a politikai vita, valamint a magyar gyakorlatban rendkívül túlburjánzó és a média figyelmének középpontjában álló napirenden kívüli felszólalás intézményei.

### 3 *Ellenzéki jogok a törvényalkotási eljárásban*

A törvényalkotás a parlament monopóliuma és klasszikus hatásköre, amelynek fontosságát többen relativizálják a kormány és kormánytöbbség fúziója és a „kormány parlamenti diktatúrája” miatt, vagy a törvényhozás közjogi és egyéb korlátaira rávilágítva.<sup>92</sup> 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, amely funkcióját a javaslatételhez és a különvélemény megjelenítéséhez fűződő jogok támogatják. Szintén a törvényalkotási eljárás befolyásolását segítik egyes parlamenten kívüli intézmények: az alkotmánybírósági eljárás, valamint a népszavazás kezdeményezésének a joga.

Az alternatív javaslatok megjelenítésére a törvénykezdeményezés joga, a módosítási jog, a kisebbségi vélemény előterjesztésének a joga alkalmas elsősorban, valamint alapvető garancia a parlament törvényalkotó hatáskörének védelme. A magyar parlamentben a kezdeményező és módosító javaslat-tételi jogok sajátosan bonyolultan, az egyéni és a kollektív jogosultság között lavírozva, s nem éppen alkotmány-konform módon kerültek szabályozásra. Az Alkotmányban biztosított képviselői törvénykezdeményezés joga a házsabályban korlátokba ütközik, az ennél –

<sup>91</sup> BEYME (1999) p. 275.

<sup>92</sup> pl. SZENTE (1998) p. 271-286.



akárcsak a módosítási jognál – felállított, és a frakciókat kedvezményező kiegészítő szabály meglehetősen leszűkíti az alternatívaállítási lehetőségeket.<sup>93</sup>

Nem kapnánk valós képet az ellenzék törvényalkotással kapcsolatos szerepéről, ha figyelmen kívül hagynánk a törvényjavaslat elfogadása utáni lehetőségeket. Az ellenzék az alkotmánybírósághoz is fordulhat, valamint a közvetlen demokrácia intézményeit is igénybe veheti egy számára különösen elvetendő törvénnyel szemben.

*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 portugál és az 1974-től hatályos francia szabályozás szolgál.

Magyarországon 1998-ig az alkotmánybíróságról szóló törvény tartalmazta a törvényjavaslatok előzetes vizsgálatát is, azonban ezt az 1998. évi I. törvény törölte, miután az Alkotmánybíróság már 1991 óta elhárította az ilyen irányú megkereséseket. Ezzel a parlament a problémát destruktívan oldotta meg, 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.

Az alkotmánybírósági ügyteher mégoly drasztikus (valószínűsíthető) növekedése egyrészt nem jelenthet elvi ellenérvet, azt bizonyos technikákkal még ki is lehet védeni. Az alkotmánybírósági normakontroll indítványozásának lehetősége egyébként a polgári alkotmányokban elterjedt, 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 véleménye, hogy noha az ellenzék aktívan él az alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségével Németországban, 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.<sup>94</sup>

A parlamenti többségi akarattal szembeni fellépés másik iránya a *népszavazás kezdeményezése*. A közvetlen demokrácia ezen megnyilvánulásai közül nemcsak a kezdeményező jellegűek, hanem azok is

---

<sup>93</sup> KUKORELLI ISTVÁN: *Kormány és ellenzéke az új házszabályban*. In: uő: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona. p. 148.

<sup>94</sup> SCHNEIDER, HANS-PETER: *Keine Demokratie ohne Opposition*. In: *Opposition als Triebkraft der Demokratie*. Hrsg.: BUCKMILLER, MICHAEL – PERELS, JOACHIM. Hannover, 1998., Offizin-Verlag. p. 247-248.

fontosak számunkra, amelyek bizonyos parlamenti döntés megerősítéséhez szükségesek, illetve amelyeknek bizonyos parlamenti döntést lerontó hatásuk van. *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 (-i többség) így egy konkuráló törvényhozással találja szemben magát.<sup>95</sup> (A törvényrontó népszavazásoknak különösen nagy hagyománya és gyakorlata ismert Olaszországban.) Az előzetes normakontroll kivételével az említett ellenzéki eszközök nem jelentenek időbeli elhúzóást, ezért azokat nem lehet halogató vagy obstrukciós technikáknak minősíteni.

#### 4 *Ellenzéki jogok a parlamenti ellenőrzés területén*

A törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyának 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.<sup>96</sup>

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 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.

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

<sup>95</sup> BEYME (1999) p. 297., 299.

<sup>96</sup> BVerfGE 49, 70 (86) – idézi SCHNEIDER: i.m. p. 246-247.

törvényekkel és – választási ígéreteivel, de legalábbis – az elfogadott kormányprogrammal való állandó összevetését és kontrollját segítik elő.<sup>97</sup>

A parlamenti ellenőrzés vizsgálatát két részre osztom. Egyrészt a törvényhozás nyilvános működésének kérdése merül fel, a nyilvánosságban általában rejlő kontroll jelentősége miatt. A politikai nyilvánossághoz való jog a közügyek megvitatásának funkciójából vezethető le, annak tágabb értelme szerint: a parlamenti képviselők vitáján a közvélemény az ülések fősabály szerinti nyilvánossága esetén orientálódhat.<sup>98</sup> 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 kérdésés joga, valamint a válaszadás kötelezettsége az alaptörvényből levezethető.<sup>99</sup>

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. §). A közügyeknek a plénumon való megvitatásához fűződő ellenzéki érdeket támogatja a rendkívüli ülészek és rendkívüli ülés összehívásának joga, de a rendes ülészek 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.<sup>100</sup> Az Alkotmánybíróság határozata mindössze azt követeli meg, hogy a rendes ülészekon belül az ülések az „ésszerű időtartamot” meg nem haladóan kövessék egymást, amely azt teszi lehetővé, hogy az Országgyűlés „maradékalanul 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 nem tett eleget. Az Országgyűlés a 2002 utáni ciklusban immár a korábbi, hetenkénti ülésezési rend szerint működik, fenntartva a szabályozás „szokásjogi” jellegét. Az

---

97 HABERLAND: i.m. p. 41-42.

98 Ld. az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat.

99 BVerfGE 13, S 123. (125), idézi: HABERLAND: i.m. p. 90.

100 4/1999. (III. 31.) AB határozat.

ellenzék nyilvánosságához fűződő jogainak garanciái így az „ésszerű időtartam”, illetve „a közérdek sérelmét eredményező késedelem”, véleményem szerint nem eléggé pontos fogalmain nyugszanak.

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”. 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. Mindenképpen érdemes lenne tehát a szabályozást, a „feladatkör” fogalmát pontosítani, még akkor is, ha például a kormányfő feladatkörét ma is elég tágra lehet értelmezni (akár az egész végrehajtás, államigazgatás területére). Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a legtöbb parlament ismeri a „tiltott” kérdések körét.

A rendelkezésre álló időkeret pedig azt a problémát veti fel, hogy ugyan lehetőséget kell biztosítani, hogy minden frakció elmondhasson legalább egy kérdést/interpellációt, de ha a kormánypárti képviselők 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 az 1998 és 2002 után az ellenzéki műfaj által indokolható arányoknál jóval többet szerepel a kormányoldal.

A vizsgálóbizottságok működése szintén sok vitát eredményezett a magyar parlamentben (is). A problematika főbb kérdései a következők:

*a) Mely bizottságok végeznek ellenőrzést? A vizsgálóbizottságok felállítása.*

A vizsgálóbizottságok működéséhez a parlament tagjai bizonyos hányadának a kezdeményezése, valamint a plénum döntése szükséges. Mivel a vizsgálatok lefolytatása elsősorban az ellenzéknek áll érdekében, akár a kormánytöbbség szándéka ellenére is, ezért a kezdeményezési jogot az alkotmányok, hárszabályok kisebbségi jogként garantálják. Vizsgálóbizottságot rendszerint olyan ügyben hoznak létre, amely a társadalmi és politikai érdeklődés középpontjába került. A német szakirodalomban merült fel az a számunkra is tanulságos probléma, amely a felállítás tényének megkerülésével, illetve a vizsgálat tárgyának meghatározásával kapcsolatos.<sup>101</sup> A vizsgálóbizottság felállításának

---

101 Összefoglalja: HABERLAND: i.m. p. 94-100.

alkotmányos kötelezettsége mellett, a szakirodalom szerint, ha a kezdeményezés tárgya alkotmányellenes, akkor a parlamenti többség megtagadhatja hozzájárulását a bizottság felállításához. Vajon milyen alapon ítélezhet a kormánytöbbség 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. 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 valósághibb kép kialakításához szükséges.<sup>102</sup> 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, hiszen a többség számára nyilvánvaló lehetőségként kínálkozna egy másik vizsgálóbizottság kezdeményezése.

b) *A vizsgálóbizottságok tagsága, elnöksége.* Az állandó bizottságok esetében az arányosság elve uralkodó, 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, komolyan sértve a vizsgálat hatékony lefolytatását.

c) *A bizottsági vizsgálatok szabályai, meghallgatások, nyilvánosság.* Különös jelentőségűnek mutatkozik ezen a téren az információszerzés hatékonyságának kérdése. Az európai gyakorlat által felvonultatott megoldások központi eleme, hogy a vizsgálóbizottsági eljárásra törvényi szintű szabályozás vonatkozzon (az 50/2003. (XI. 5.) AB hat. a magyar alkotmány megjelenésre kötelező rendelkezését 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. A törvénybe foglalt házszabályok jobban magukban hordozzák a kikényszerítés lehetőségét, míg a határozati forma esetében is megoldás, hogy a vizsgálóbizottságokra külön törvényt alkot a parlament.

---

102 BVerfGE 49, S. 70 (88) – idézi Haberland: i.m. p. 98-99.

Nem elhanyagolható szempont a vizsgálatra rendelkezésre álló időtartam. A gyors jelentéstétel ugyan érdeke lehet az ellenzéknek – nehogy elveszen 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. Az időtartam meghatározása és a vizsgálat tárgyának megjelölése a bizottságot létrehozó parlamenti határozat feladata. 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 bizottságok munkája végeredményének rögzítését a paritásos elven való összeállítás gátolja, megoldás lehet a részjelentések előterjesztésének lehetősége.

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 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.”<sup>103</sup>

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.<sup>104</sup>

Az európai ügyekkel kapcsolatos egyeztetésben a parlament európai uniós bizottsága foglal el különleges pozíciót. Az egyeztetés különleges eljárását a Házszabály 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 ülésszakonként legfeljebb négy európai uniós tervezet egyeztetésére lehet tenni.

---

<sup>103</sup> *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.

<sup>104</sup> *Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog.* Bp.-Pécs, 2005., Dialóg Campus. p. 248.

## VI. Ellenzéki magatartásformák

A konszenzusos vagy radikális ellenzéki magatartásformák bevett kategóriáit a következő szempontok szerint lehet finomítani<sup>105</sup>:

a) a követett célok: a politikai rendszerbe való beilleszkedés vagy annak átalakítása

b) az eszközök: a fennálló normák szerint elfogadhatóak vagy elfogadhatatlanok

„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.”<sup>106</sup>

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 következetlensége miatt, az Országgyűlés több cikluson át megfigyelhető gyakorlatában inkább diszfunkciók megjelenését tette lehetővé.

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 mindenkor politikai erők lejátszhatják küzdelmeiket<sup>107</sup>, akkor ezen keretekkel szemben jogos elvárásként azt fogalmazhatjuk meg, hogy adjanak teret, lehetőséget a különböző politikai erők-szervezetek számára, hogy tevékenységüket kifejtsék. Adjanak teret az eltérő vélemények számára, hiszen így teremthető meg a politikai-alkotmányos rendszer rugalmassága, dinamizmusa és ezáltal stabilitása, így „pacifikálható” a radikális ellenzék is. Az ellenzéknek legyen lehetősége kritikát gyakorolni, egyben fejtesse ki az általa kínált kormányzási alternatívát. A kormánytöbbség megbomlása esetén pedig nyíljon esélye akár koalíció-képessége, akár az új választási

<sup>105</sup> SMITH, GORDON: *Party and protest: the two faces of opposition in Western Europe*. In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: ÉVA KOLINSKY. New York, 1987., St. Martin's Press. p. 64.

<sup>106</sup> 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.

<sup>107</sup> HABERLAND: i.m. p. 177-179.



kampányban való sikerei révén a kormányzati hatalom, illetve saját ellenzéki pozíciójának felváltására.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*. Bp., 2003., KJK Kerszöv.
- [2] Beyme, Klaus von: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. (3. Aufl.) Opladen/Wiesbaden, 1999., Westdeutscher Verlag GmbH.
- [3] Beyme, Klaus von: *Parliamentary Oppositions in Europe*. In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: Eva Kolinsky. New York, 1987., St. Martin's Press.
- [4] Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Bp., 1998., Nemzeti TK
- [5] Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Bp.-Pécs, 2005., Dialóg Campus.
- [6] Enyedi Zsolt – Körösenyi András: *Pártok és pártrendszerek*. Bp., 2004. Osiris.
- [7] Favoreu, Louis: *Az alkotmánybíróságok*. In: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Szerk.: Paczolay Péter. Bp., 1995. ELTE ÁJK.
- [8] Földeák Iván: *Az Országgyűlés és nyilvánosság*. In: *A plenáris ülés 2. rész*. Szerk.: Soltész István. Bp., 2003. Parlamenti Módszertani Iroda.
- [9] Gehrig, Norbert: *Parlament – Regierung – Opposition*. München, 1969., Verlag C. H. Beck.
- [10] Grube, Konrad Dieter: *Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus*. Köln, 1965.
- [11] Haberland, Stephan: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Berlin, 1995., Duncker & Humblot.
- [12] *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.
- [13] Kautz Gyula: *Politika vagy országásattan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására*. Pest, 1862. Heckenast Gusztáv.
- [14] Kirchheimer, Otto: *Germany: The Vanishing Opposition*. In: Dahl, Robert A. (ed.): *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven and London. 1966. Yale University Press.
- [15] Körösenyi András – Török Gábor – Tóth Csaba: *A magyar politikai rendszer*. Bp., 2004., Osiris.

- [16] Kukorelli István: *A kormány és ellenzéke az új Hárszabályban*. In: uő: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona.
- [17] Kukorelli István: *Alkotmánytan I*. Bp., 2002., Osiris.
- [18] Kukorelli István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)*. In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Bp., 2006., Századvég.
- [19] Kukorelli István: *Kormány és ellenzéke az új hárszabályban*. In: uő: *Az alkotmányozás évtizede*. Bp., 1995., Korona.
- [20] Milnor, A. J. – Franklin, M. N.: *Patterns of Opposition Behavior in Modern Legislatures*. In: Kronberg, A. (ed.): *Legislatures in Comparative Perspective*. New York, 1973., David McKay Company, Inc.
- [21] Oberreuter, Heinrich: *Opposition* [szócikk]. In: Nohlen, Dieter (Hrsg): *Wörterbuch Staat und Politik*. (4. Aufl.) München, Zürich, 1996., Piper.
- [22] *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus
- [23] Petrétei József: *Ellenzék a parlamentáris demokráciában*. In: Ádám Antal – Kiss László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Bp., 1991.
- [24] Pokol Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Bp., 1994., Cserépfalvi Kiadása.
- [25] *Political Opposition in Western Democracies*. Ed.: Robert A. Dahl. New Haven and London., 1966., Yale University Press.
- [26] 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.
- [27] Saalfeld, Thomas: *On Dogs and Whips: Recorded Votes*. In: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Ed.: Döring, Herbert. Frankfurt, 1995., Campus Verlag.
- [28] Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. Bp., 1995., KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- [29] Sartori, Giovanni: *Demokrácia*. Bp., 1999., Osiris.
- [30] 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>]
- [31] SCHNEIDER, HANS-PETER: *Keine Demokratie ohne Opposition*. In: *Opposition als Triebkraft der Demokratie*. Hrsg.: BUCKMILLER, MICHAEL – PERELS, JOACHIM. Hannover, 1998., Offizin-Verlag.
- [32] SMITH, GORDON: *Party and protest: the two faces of opposition in Western Europe*. In: *Opposition in Western Europe*. Ed.: EVA KOLINSKY. New York, 1987., St. Martin's Press.

- [33] SÓLYOM LÁSZLÓ: *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Bp., 2004., Rejtjel.
- [34] SOMOGYVÁRI ISTVÁN: *A hatékony működést biztosító egyes jogintézmények a fejlett demokráciák hárszabályaiban*. In: *Magyar Jog*, 1993/5.
- [35] SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Bp., 1998., Atlantisz.
- [36] SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Bp., 2006., Osiris.
- [37] TOCQUEVILLE, ALEXIS DE: *Az amerikai demokrácia*. Bp., 1993., Európa.