

AZ ORSZÁGGYŰLÉS HATÁSKÖRGYAKORLÁSA AZ ALAPTÖRVÉNY HATALOMMEGOSZTÁSI RENDSZERÉBEN

SMUK Péter

egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem)

Az Alaptörvény C) cikkének (1) bekezdésének állítása – „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” – nem jelent különösebb újítást a magyar alkotmányos berendezkedés számára, azzal együtt, hogy az 1989 óta formálódó korábbi alkotmányszöveg nem tartalmazott explicit utalást ezen princípiumra. Az alkotmányszöveg sorai között, egyéb alapelveiből (jogállam) és az államszervezetre vonatkozó további szabályaiból egyébként is kiolvasható volt annak érvényesülése. A korábban a joggyakorlatban, illetve az alkotmányértelmezés különböző felületein megjelenő értelmezésekben létező „szabályok” vagy „elvek” később alaptörvényben szövegszerűen, alkotmányos rendelkezések formájában történő megjelenése mindazonáltal általában is új helyzetet teremt, mivel az visszahat az értelmezési mezőre. Jelen dolgozat a hatalommegosztás néhány alapvető tételére és az ezzel kapcsolatos „alkotmányos gyakorlatra” kíván rávilágítani, s közel sem kíván átfogó képet adni a hatalommegosztás elméletéről és doktrínájáról.

1. Alaptézisek

Az Országgyűlésünk törvényhozó, államhatalmi és népképviselői szerv, és a törvényhozó testület évszázados hagyományaira büszkén utalhatunk, akár a történeti alkotmányunk vívmányaként is. A parlamentáris hagyomány a magyar alkotmány- és politikátörténetben olyan markáns elem, amely nagy valószínűséggel a jövőbeni alkotmányos „díszjant” hosszú távon is meghatározza. Történeti korszakokban a parlamentáris kormányforma, jóllehet érdemi korlátozások mellett létezhetett, mégis a magyar parlamenti politizálás az alkotmányos kultúránk ismertetőjegye, amely a kommunista alkotmány és más erőszaktételek időszakát is elviselte, legalábbis túlélte. Számunkra ez itt annyiban bír jelentőséggel, amennyiben a magyar állam- és kormányformák lehetséges vagy (nem)kívánatos változásáról szóló diskurzust csak részben tartjuk érdeminek. A jellegzetes hagyományok alapján sokkal inkább az Országgyűlésnek a hatásköri szabályaiból és azok gyakorlásából fakadóan kialakuló, a

politikai rendszerben elfoglalt pozíciójára javasolt figyelni, és hasonlóképpen az ebből a hatalommegosztás egyéb szereplőinek helyzetére haramló következményekre.

Országgyűlésünk államhatalmi és népképviselői szerv jellege – leírt tétel vagy egyéb jelzők hiányában is – megmaradt az új alaptörvényi szövegben és konstrukcióban. Ebből fakadóan az Országgyűlés politikai testület, amely jogi és politikai jellegű alapfunkciókat lát el. A jogi jellegű alapfunkciók között nemcsak a *jogalkotási*, hanem *jogalkalmazási* tevékenységét is regisztrálhatjuk, mégpedig – és ez az igazán érdekes – külső alanyokat érintő aktusok¹ révén.

Az előző alkotmányszövegen alapuló alkotmánybíróági álláspont a hatalommegosztásról,² az Országgyűlés és más hatalmi ágak tekintetében főként a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat lényegével összefoglalható, amelyet még követ az igazságszolgáltatás és a bírói függetlenség történeti alkotmányi vívmányait is kiemelve a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat. Ezen alkotmányos álláspont számunkra is elfogadható, itt aláhúzendő lényege, hogy míg az igazságszolgáltatás hatalmi ágának függetlenségét különös védelem illeti meg, addig a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyában a hatáskörök elválasztása és a politikai összefonódás egyszerre érvényesül. Ez az összefonódás a parlamentáris rendszerekben az AB szerint természetes jelenség; míg a jogállamiság és hatalommegosztás elve alapján az egyes további hatalmi ágak irányában és bizonyos – természetesen hozzá – parlamenti hatáskörök gyakorlása tekintetében a mindenkori kormánytöbbségtől vagy az akár Országgyűlés egészétől származó „egyoldalú politikai befolyás” kiküszöbölésére alkalmas eljárásokra és intézményi megoldásokra van szükség.

Ezen dogmatikai alapon az Országgyűlés hatáskörgyakorlásának 2010 utáni tapasztalataiból három aspektusban hozunk példákat, amelyek vizsgálata hozzájárulhat az Alaptörvény által nyitott új alkotmányos paradigma értelmezéséhez. A vizsgálati szempontok között szerepel, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányban és törvényekben biztosított hatásköreit mennyiben képes önállóan gyakorolni; az Országgyűlés mennyiben avatkozik be más hatalmi ágak tevékenységébe, azok hatáskörgyakorlásába; s végül miként valósul meg egy Országgyűlésen belüli hatalommegosztási dimenzió.

2. Az Országgyűlés önálló hatáskörgyakorlása

A hatalom technikai jellegű megosztása, amennyiben az Országgyűlés mint állami szerv valamely hatáskörét nem tudja önállóan gyakorolni, ahhoz más szerv közreműködésére is szükség van. Ez a közös hatáskör-gyakorlás nem túl gyakori intézmény egyébként az államszervezetben, értelmét esetünkben nyilvánvalóan a mindenkori politikai többség akaratérvényesítésének korlátozása³ adja.

¹ A parlamenti aktustan átfogó alkalmazásához ld. ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*. Budapest, Gondolat, 2016.

² A hatalommegosztás tanának általános elemzésére vonatkozó, közismertnek tekinthető szakirodalom részletes hivatkozásától – tételes idézés hiányában – eltekintek.

³ Történeti és dogmatikai utalásként megjegyzem, hogy a fűkek és ellensúlyok rendszerében talán az is elvárás, hogy ne lehessen túlzott hatalmat a parlamenttel szemben sem létrehozni. A 2010–11-ben lezajlott alkotmányozás során felmerült konkrét elképzelésre – Őszöd-klauzula – utalva: ez egy politikai bizalmi válság esetén parlamentfelosztási jogot biztosított volna a köztársasági elnöknek. A súlyos

Alkotmányozás. Első problémafelvetésünk éppen az, hogy a törvényhozó testület az alkotmányozáshoz nem szorul más szerv közreműködésére, hacsak nem tekintjük – márpedig nem tekintjük – érdeminek az államfő aláírási és kihirdetési szerepét. Az Alaptörvény elfogadásához és módosításához is elegendő a törvényhozó testület önindítása valamely képviselője vagy bizottsága révén, s mint egyértelművé vált, az Alkotmánybíróság is csak a jogalkotás eljárási követelményeire szűkített vizsgálatot végezhet. Ugyancsak ritka megoldás a világon az alkotmány ilyen szintű rugalmassága, amikor annak bármely részének megváltoztatása „mindössze” 2/3-os egyetértést igényel a képviselők részéről. A magyar alkotmányozó 2010 óta nyilvánvalóvá tette, hogy sem népszavazás, sem az AB, sem pedig a nemzetközi szervezetek/közvélemény közreműködését, érveit, nyomását nem kívánja alapértelmezett alkotmányozási eljárási intézményként vagy szempontként elfogadni. Az Alkotmánybíróság esetében a hatalommegosztásra és a demokráciának a jogi konstitucionalizmus⁴ feletti győzelmére való (politikai jellegű) hivatkozással, míg a referendum esetében az alkotmánymódosításra irányuló népszavazás tilalmáról szóló – meglátásom szerint inadekvát – érvekkel⁵ találkoztunk. A nemzetállami alkotmányjog és az alkotmányozás nemzetközi (jogi) kereteinek vagy meghatározottságának szakirodalmi álláspontjai (érdemi vitáról sajnos nem beszélhetünk) egyrészt az Európai Unió vagy más szervek határozott fellépését követelték a közjogi átalakítással szemben,⁶ másrészt a formálódó „globális alkotmányoligarchiával” szemben az alkotmányos szuverenitás védelmére⁷ keltek.

Törvényalkotás. A törvényalkotás kezdeményezésének és a köztársasági elnöki aláírásnak már érdemi jelentőséget lehet tulajdonítani. A törvénykezdeményezés lehet az Országgyűlés önindítása, a szabályozási szint összetett jellege illetve a formai és társadalmi előkészítés minőségének mondható kritériumai azonban a kormányzat, a jogalkotásért felelős minisztérium szerepét felértékelik. A képviselői kezdeményezésre indított törvényalkotás terjedése az Országgyűlés erősödő pozícióját jelezné, amennyiben nem járt volna minőségi jogalkotási problémákkal (gyors jogalkotás, gyors és

politikai bizalmi válság fogalma viszont annyira kitágította volna az államfő hatáskörét, hogy könnyen felülkerekedett volna az Országgyűlésen, és így lehet, hogy egy rossz kelet-európai pályára került volna a magyar parlamentarizmus.

⁴ STUMPF István: Hatalommegosztás. In: SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Győr, Universitas, 2015. 66. skk.

⁵ Mondván, ha az alkotmány módosítására irányuló népszavazás kizárt, akkor az új alkotmány elfogadásáról sem lehet tartani. Az alkotmányozó hatalom erre irányuló akaratát azonban ez nyilván nem kell, hogy korlátozza.

⁶ A TEU 2. és 7. cikk alkalmazására való felszólítás több tudományos fórumon is megjelent, ld. pl. Bojan BUGARIC: Protecting democracy inside the EU: on article 7 TEU and the Hungarian turn to authoritarianism. Working paper. In: Carlos CLOSA – Dimitry KOCHENOV (eds.): *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge University Press, 2016. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/302284988_Protecting_democracy_inside_the_EU_on_article_7_TEU_and_the_Hungarian_turn_to_authoritarianism

⁷ POKOL Béla: Globális uralmi rend és állami szuverenitás. *MTA Law Working Papers*, 2014/13., elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_13_Pokol.pdf

gyakori önkorrekciókkal⁸ stb.); hogy a politikai-társadalmi feszültségeket ne is említjük. A törvényalkotási eljárás végén, az államfői vétók intézménye és gyakorlata is indikátora lehet az Országgyűlés önálló hatáskörgyakorlásának. Mind az államfői vétó (főleg számát tekintve), mind pedig az alkotmánybírói felülvizsgálat gyengülésének jeleit láthatjuk. Ez utóbbit tekintve nem is elsősorban a hatáskörök átalakítására utalok (az absztrakt utólagos normakontroll demokratikus jellegének megszűnése), hanem arra, hogy az AB határozatainak indokolásában jónéhány – látványos – esetben a jogalkotói mozgásteret tágította.⁹

Költségvetési jog. A költségvetési hatáskör tekintetében a kiindulópont, hogy az Alaptörvény markáns közpénzügyi fejezetet kínál az államadósság mértékének korlátában tartására, valamint a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályozására, s ezek ellenőrzésére. A Költségvetési Tanács ebben a konstrukcióban két szempontból is érdekes szerepet kapott. Témánk szempontjából kiemelendő, hogy vétó- ill. egyetértési joga a költségvetési törvény elfogadásához látványosan korlátozza a mindenkori kormánytöbbség mozgásterét. Ennek alkotmányos szerkezeti összefüggéseit nem könnyű kalkulálni, mert egyrészt a tagsága közvetett módon, de az Országgyűlés által ugyan befolyásolható, ugyanakkor a mandátumidők eltolásának köszönhetően költségvetési és monetáris politikai nézeteltérések könnyen keletkezhetnek a jövőben. A másik észrevétel arra vonatkozik, hogy némi szerkezeti zavart jelez az Alaptörvényben, hogy létezik olyan alkotmányos szabály, amelyet nem az AB véd, sőt, amelyetől az AB el van tiltva.

Személyi döntések. A demokratikus legitimitáció tovább-származtatása során a választóktól kapott demokratikus legitimitációt továbbadja az Országgyűlés azoknak a tisztségviselőknek és a közhatalmi pozícióknak, akiket választ vagy éppen létrehoz a közjogi pozíciókat. Ennek során az „egyoldalú politikai befolyást” kell intézményes megoldásokkal megelőzni.¹⁰ Ez elérhető más politikai szereplők bevonásával (amikor a köztársasági elnöknek van jelölési joga, akkor az államfő jelölési jogát nem lehet megkerülni, például, az ombudsman vagy a legfőbb bíró választásánál); szélesebb politikai egyetértést igénylő a kétharmados döntésekkel, már amennyiben a kormánytöbbségnek nincs aktuálisan minősített többsége; a mandátumidő eltolásával az Országgyűlés mandátumidejétől (itt ugye felvethető, hogy a döntés keletkezésekor meglévő politikai konszenzus vagy egy politikai oldal kétharmados akarata elég sokáig ki tud hatni majd az államszervezetre); a testületi szervek tagjainak időszakos megválasztásánál pedig sajátos logika érvényesül, mert itt létrejöhet egy kompromisszumhelyzet az ellenzékkel. A személyi döntési kompetenciák és együttműködési kötelezettségek nagyrészt nem változtak az utóbbi években, de azt mindenképpen ki kell emelni, hogy az Országgyűlés hatalmi pozíciójának erősödését jelenti, hogy az Alkotmánybíróóság

⁸ ORBÁN Balázs András: Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/4. 59–99.

⁹ Közérdek fogalmának alkalmazásáról látványos példákkal ld. BALÁZS Zoltán: A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012–2014). In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-Orac, 2015. 75–104.

¹⁰ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

elnökét is megválasztja, elvéve ezt a kompetenciát a taláros testülettől. Ugyancsak az AB tekintetében elmondható, hogy a bírákat jelölő bizottságnak plenárist tükröző politikai összetétele könnyíti az egyoldalú jelölési folyamatot. Az egyes tisztségviselők megválasztásának eltérő szabályai mögött kevés elvi indokot találunk, és ha vannak is ilyenek, azok épp az egyoldalú politikai befolyás kizárásának elvével ütköznek (ld. rövidebb mandátumidő az ombudsmannál, államfő helyett belső jelölés AB és ÁSZ esetében stb.)

Működés. Az Országgyűlés teljes hatásköri listáját itt nincs mód elemezni, azonban még kitérhetünk a parlamenti működés azon sajátosságára, miszerint a törvényhozó testület még működni sem tud alkotmányosan, amennyiben folyamatos külső támogatást ehhez nem kap. Kiemelhető a rendszeres megújulási kényszer, hogy a választópolgárok megfelelő időközönként szabad választásokon adjanak legitimitációt a testület számára, újra rajzolja a politikai összetételét, de egyúttal ráhatással a kormányalakításra is. Az időtényező több esetben meghatározó a parlamenti működésben (az ellenzék számára kiszámítható lehetőségeket nyújt, a törvényalkotásban minőségi elvárás stb.). Az Országgyűlés alkotmányos és demokratikus működéséhez elengedhetetlen még egy szereplő közreműködése: a nyilvánosságé. A nyilvánosság további legitimitációt biztosít a politikai vitákhoz és jogalkotási tevékenységhez, annak garantálása az ülések, viták és irományok „hozzáférhetőségével” lehetséges. A házsabályi rendelkezések reagáltak a parlamenti ülések közvetítésének korábbi alkotmányos vitáira (a zártláncú közvetítés kizárólagossága oldódott), a másik serpenyőben találjuk viszont a törvényalkotási eljárás részletes vitáinak „szétesését” a plenárisról a bizottsági szintre, továbbá egyes új szigorú rendészeti és fegyelmi intézményeket (az Országgyűlés méltósága vagy a képviselők kényelmének védelme érdekében).

3. Az Országgyűlés beavatkozása más hatalmi ágak hatáskörgyakorlásába

Az előbb áttekintett eseteken túl a „közös” hatáskörgyakorlás más alkotmányos szerveknél ritka, mint említettük. Itt azt a kérdést vethetjük fel, hogy az Országgyűlés beavatkozik-e más szervek elvileg önállóan gyakorolható hatásköreibe. Más szervek hatáskörgyakorlása sok esetben, az Országgyűlés már fentebb említett sajátos alkotmányos pozíciója révén több esetben nem tűnik „védegettnak”, lévén a törvényalkotó és alkotmányozó hatalom azt a jövőre nézve átprogramozhatja. Mindazonáltal az állami funkciók és a jog immanens sajátosságai miatt ennek következményei tartalmi jellegű zavarok lehetnek az alkotmányos vagy más jogi dogmatikában.

A kormány jogalkotó hatásköre. Az Országgyűlés jogalkotó hatásköre nyitott más jogalkotó irányában, a korábban rendeleti szinten szabályozott tárgykörök törvényi szintre emelésének nincs különösebb alkotmányos akadály. Azt azonban megtapasztalta a jogalkalmazó nagyközönség, hogy törvényeink az elmúlt években technikai és részletszabályokkal zsúfoltak, a minden további nélkül kormányrendeletben szabályozható kazuisztika jogbiztonsági problémákat is felvetet. A sokszor bántóan részletező törvényszövegek karbantartási idejének gyakorisága a törvényalkotó szervezet rendkívüli módon képes leterhelni, a jogalkotás minőségét lerontani. A törvényi szintű szabályozás iránti – kicsit bizonytalan forrásból származó – tisztelet és ragaszkodás több esetben meghaladható lenne.

Alkotmányértelmezés vs. alkotmányozás. Az Alkotmánybíróság alkotmányozásban való közreműködését úgy is meg lehetne fogalmazni, hogy az AB mint *alkotmányértelmező* hatalom *alkotmányozó* hatalomként jelenhet meg. A kilencvenes években nagy szerepet játszott az Alkotmánybíróság abban, hogy a magyar alkotmányjogot felépítse, és érveléseivel, aktivista döntéseivel hozzájáruljon az alkotmányjogi dogmatika és szabályozás fejlődéséhez. A demokratikus ellenérvek úgy szólnak, hogy „ki választotta meg ezeket”, „kellő legitimációval rendelkezik-e az Alkotmánybíróság, hogy ilyen szabályokat megalkosson”, „az általános jogfogalmak konkrét alkalmazása mennyire elfogadható”.¹¹ Egy konkrét példán, amely világszerte aktuális: mely szerv határozza meg a házasság fogalmát? Fakad-e valamely egyéb alkotmányos rendelkezésből, hogy azt férfi és nő kapcsolataként írjuk elő? Az alkotmánybíróságok értelmező tevékenysége nyomán alakul ki a házasság fogalma – és annak kiterjesztése az azonos neműek kapcsolatára, mint ahogy nagyon sok államban megtörténik a világban –, vagy pedig a demokratikusan választott törvényhozásnak, a demokratikusan legitimált alkotmányozó hatalomnak kell erről döntenie? Több alkotmánybíróság az egyenlő emberi méltóságból levezetve „engedélyezi” az azonos neműek házasságát, míg a magyar alkotmányozó ezt az értelmezési lehetőséget ki kívánta zárni (ld. Alaptörvény L) cikk (1) bek.). Kérdéses, hogy mennyiben képes az alkotmányozó ily módon kereteket ill. gátat szabni az alkotmányfejlesztő értelmezés számára; további példával élve: az emberi méltóság korábbi értelmezési tartományához képest a közösségek méltóságának vagy az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalmának megjelenésével.

Jogalkotói jogértelmezés. Nem egy esetben fordult elő az elmúlt években, hogy a törvényhozó gyors reakciót kívánó, egyértelmű instrukciókkal látta el az igazságszolgáltatást, kvázi törvényben előírva az ítéletek ideálisnak vélt tartalmát. Ilyen fordult elő a devizahiteles perek kapcsán a tisztességtelen szerződési kitételek meghatározásakor és magánszemélyek közötti szerződésekre való beavatkozáskor (2/2015. (II. 2.) AB hat.), illetve a semmisségi törvénnyel a tömegosztatásos eljárásokban a bizonyítékok mérlegelésére vonatkozó szabályokkal (24/2013. (X. 4.) AB hat.). Mindezek a jogrendszer megszokott működési mechanizmusait terhelik, s mivel a jogalkalmazási tevékenység sajátosságait (egyedi körülmények stb.) a jogalkotó csak részben lehet képes megítélni és „leszabályozni”, mindez a jogdogmatika „romlásával” jár. Sajátos módon az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai is megemlítik, s elfogadják az adott szabályozás politikai kontextusát, „a társadalmi megbékélés célját”¹² stb., amely mintegy igazolásul szolgálna a jog konzervatív, biztonságot célzó strukturái alóli kivételek szaporodására.

Jogalkotói (politikai) jogalkalmazás. Mindezen túl a törvényhozó jogalkalmazói döntési szerepet is kapott, amelynek kiváló példája az egyházak elismerésének eljárása. A korábban bírói kompetencia immár a jellemzően politikai mérlegelést végző Országgyűlés hatásköre, amely a politikai megfontolások kiküszöbölésének igényén túl, a jogalanyok helyzetét közvetlenül érintő egyedi jogalkalmazói döntések igazság-

¹¹ Az alkotmánybíróságok hatásköreiből és autonómiájából, a jelzett problémakör alapján a kormányformák új típusát dolgozta ki: POKOL Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1. 81–93.

¹² 24/2013. (X. 4.) AB hat. [78.].

szolgáltatási vagy végrehajtói hatalomtól való elvétele, legalábbis jogdogmatikailag hibás ambíciót, valamint a deklaráltakon túli jogpolitikai célokat fémjeleznek.¹³

4. Hatalommegosztás az Országgyűlésen belül

A törvényhozó hatalmi ágon belüli hatalommegosztásról azért beszélhetünk elsősorban, mivel nagy létszámú és komplex funkciókkal bíró állami szervvel állunk szemben. A testület a népképviselő elve alapján és a pártalapú demokratikus választások eredményeképp politikailag megosztott, nagy létszámú és több szintű munkaszervezet, amelyben a professzionális munkamegosztásnak kell érvényesülnie, hogy sokrétű alkotmányos feladatait elláthassa. Ezen sajátosságokból fakad – és egyben a mindenkori politikai többség hatalmának korlátozásával jár – az ellenzék pozícióinak védelme, amely a modern demokráciákban kivétel nélkül megvalósul; valamint esetenként a törvényhozáson belül önálló entitásként létrehozott második kamara.

Az ellenzék jogairól. Az ellenzék¹⁴ valamiféle „minősített kisebbség”, amely intézményszerű parlamenti jogi eszközökkel bír.¹⁵ Melyek az ő jogaik, és milyen funkciókat támogatnak ezek? Az ellenzék létét, túlélését és a jövőbeli esélyeit egy plurális demokráciának meg kell őriznie azért, hogy életképes maradjon, és mindig tudjon egy bizonyos lehetőséget biztosítani azoknak is, akik vereséget szenvedtek az adott választáson. Az ellenzék jogaiként azokat a jogokat, intézményeket és hatásköröket lehet megjelölni a parlamenten belül – a parlamenten kívül is, de most a parlamenten belüli jogairól beszélek –, amelyeket a „minősített kisebbség” használni tud, be tudja indítani, a kormánytöbbség akarata ellenére vagy éppen azzal szemben.

Elsősorban az Országgyűlés ellenőrzési funkcióját említhetjük, azokat a hatásköröket, amelyeket az Országgyűlés az ellenőrzés körében gyakorol, vagy akár egyes ellenzéki képviselők is gyakorolhatnak ezeket a jogintézményeket. Ezek közül a vizsgálóbizottság kezdeményezése, létrehozásának menete és az eljárása az elmúlt huszonöt év parlamenti praxisának egyik legproblematisabb terepe.¹⁶ Az erre vonatkozó szabályozás némiképp megváltozott az új házszabályban, most már az ellenzéki képviselők egyötöde csak kezdeményezni tudja a vizsgálóbizottság létrehozását; korábban, ha ennyi képviselő kezdeményezte, akkor a Házszabály betűje szerint „kötelező” volt felállítani.¹⁷ Az ellenzéknek, a képviselőknek, frakcióknak az alternatívaállítási lehetőségei is nagyon fontosak a plenáris ülésen vagy általában a parlamenten belül.

¹³ Az egyházak elismerésének eljárására vonatkozóan a Velencei Bizottság véleményét ld. CDL-AD(2012)004-e, 71–79. Egy „jogalkalmazói” döntések alkotmányjogi dogmatikai elemzéséhez ld. Erdős i. m.

¹⁴ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás IV. 4. pont.

¹⁵ Ld. bővebben SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Gondolat, 2008.

¹⁶ KUKORELLI István – SMUK Péter: *A Magyar Országgyűlés 1990–2010*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2010. 122–128.

¹⁷ Ez még akkor is némi visszalépés, ha korábban is egy formális többségi döntés még kötelező és szükséges volt a létrehozáshoz. Az, hogy a kötelező előírás ellenére sem volt egyértelmű a létrehozó határozat vagy különféle visszaélések történtek – nem a Házszabályt vagy az eljárás lényegét, hanem a politikai kultúrát minősítette.

Ez akkor lehetséges, ha tudnak például törvényt, törvénymódosítást kezdeményezni, biztosított a beszédjoguk,¹⁸ hogy elmondhassák a kritikájukat, elmondhassák, hogy mit csinálnának ők másképpen. Ha meg tudnak jelenni ilyen alternatívaállításal a választópolgárok előtt, akkor a „közönség” előtt folyamatosan fennáll egy olyan lehetőség, hogy tudnak választani a politikai erők között. Az ellenzéknek különféle tisztségeket is biztosít a parlamenti jog (alelnöki és jegyzői, házbizottsági és bizottsági tagságok¹⁹). Az ellenzék hatalmi pozícióját biztosítja, ha minősített többségi döntéseket ír elő akár a házszabály, akár az alkotmány bizonyos kérdésekben. Általában, ha nincsen minősített többsége a kormányoldalnak, akkor az ellenzék közreműködésére vagy legalábbis néhány ellenzéki képviselő közreműködésére szükség van, hogy ezeket a döntéseket meghozza.

Összefoglalóan, az ellenzék „hatalma” és a minősített kisebbség jogai azért fontosak, mert ők hozzá tudnak férni olyan parlamenti hatáskörökhöz, amelyeket a hatalommegosztás tekintetében úgy tudunk értelmezni, mint bár külsőleg a törvényhozó hatalom ellenőrzi a végrehajtó hatalmat – de tulajdonképpen az ellenzék fogja ellenőrizni a kormányoldalt vagy ellensúlyozni a kormányzatot általában.

A második kamara (hiánya). Az ellenzék intézményesítése és a már említett időtényezőn túl a Házon belüli hatalommegosztást hozza létre a második kamara, annak hatáskörei a törvényalkotási, alkotmányozási, személyi vagy ellenőrzési eljárásokban. A magyar alkotmányfejlődés úgy tűnik letért arról a pályáról, amely a pártalapú népképviselőten túl más képviseleti szempontok vagy értékek felsőházi megjelenítését szükségesnek tartaná. A 2011-es alkotmányozási eljárásban epizód-szerepet kapott mégis a felvetés, de annak sem komoly politikai támogatottsága, sem alaposan kidolgozott koncepciója nem volt.²⁰ Azzal együtt, hogy valószínűleg nem indokolt érdemben a két-kamarás modelleket elemezgetni, egy tanulságot leszűrhetünk.

A felsőház mellett szóló, egyébként szimpatikus érvek, noha mind létező parlamenti képviseleti és eljárási diszfunkciók orvoslását célozzák, nem számolnak azzal, hogy ezen diszfunkciók megoldásához nem a hatalommegosztás újabb dimenziójának intézményesítése szükséges. Jóval inkább a létező parlamenti jogi intézmények (alkotmányos vagy politikai) kultúrájának tiszteletben tartása.

¹⁸ Adalék a témához a *Karácsony és társai v Magyarország (2014)* ügy.

¹⁹ Vö. az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 5. §, 17. §, 24. §.

²⁰ TÉGLÁSI András – KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – VIRÁNYI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban. Tanulmánykötet. (Az Alkotmányügyi bizottság 2010. november 9-ei konferenciája).* Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011.