

Veress Emőd

A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában (1. rész)

A kormányzat ellenőrzésének aktualitása

Az állam és az állami intézményrendszer a 19–20. század folyamán alapjaiban átalakult, és folyamatos átalakuláson megy át. A klasszikus elméletek – például a hatalommegosztás *eredeti változata* – nem képesek teljességükben megmagyarázni a mai alkotmányjogi és politikai realitásokat, sem pedig megoldásokat kínálni a mai problémákra. A hatalommegosztás elméletének *aktualitását* nem az állam szerkezeti felépítésére és funkcionális szerkezetére adott válaszai adják, hanem a *hatalommegosztás értéke: a hatalomkoncentráció kizárása vagy esélyének csökkentése*.

Ebből az átalakulásból sokan a parlament „leértékelődését”, „hatalomvesztését”, és a kormány „túlhatalmát” emelik ki. Ez a kérdés leegyszerűsítését és ilyenként való torzítását jelenti. Az alkotmányos gyakorlat a működő demokráciákban számos korrekciós mechanizmust fejlesztett ki, reakcióként az államnak és intézményrendszerének változásaira. Ezért az alkotmányjogi és politikai realitások sokkal összetettebbek, a kormány-parlament viszonyrendszer sokkal komplexebb, mint a fenti egyszerűsítő álláspont sugallná.

Jelen tanulmány a kormányzat ellenőrzésének és korlátozásának néhány fontos elemét tekinti át anélkül, hogy teljességre vagy átfogó kép megrajzolására törekedne.¹

Az állam változásai

Az állam szerkezeti, ideológiai és funkcionális változásokon ment és megy át, ezért periodikusan újra kell értékelní az ellenőrzés és a hatalomkorlátozás meglévő eszközeit, céljait, hatékonyságát. Ezek a változások már a két világháború közötti időszakban elméleti vitákat idéztek elő. A második világháború után a jóléti és intervencionista állam az átalakulást még hangsúlyosabbá tette. Legújabbán a mélyülő európai integráció és a globalizáció idéznek elő ilyen változásokat.

A változásokat sokan „válságként” értékelték. De amíg a „válság” jeleiből a második világháború előtt végkövetkeztetésként sok szerzőnél az autoriter fordulat szükségességére következtetnek, a második világháború

megrázkódtatása után, a jobboldali diktatórikus kísérletek bukásával és a baloldali diktatórikus kísérlet legtöbbek számára nyilvánvaló „kiúttalanságával”, nem kínálkozhatott más megoldás, mint a demokratikus hagyományok folytatása. A korábban jelzett problémák, a demokratikus rendszer különböző „válságai” ugyanúgy megjelentek a második világháború után is. A különbség az, hogy most már, legalábbis részben, sikerült a demokratikus rendszer keretei között megoldásokat találni rájuk (ehhez az is hozzájárult, hogy a jogi változások mellett a politikai kultúra is átalakult).

Az állam változásai közül Magyary Zoltán² kiemeli a közigazgatás méreteinek növekedését, a képviselő szerepének háttérbe szorulását, a végrehajtó hatalom megerősödését és a parlamenttől való függetlenedését. A gazdasági élet közüggé alakul, vezetésében az állam szerepet vállal, a gazdasági élet „kívánja” az állami beavatkozást. A Magyary-féle elemzés a két világháború közötti korszakot jellemezte, azonban a második világháború utáni helyzetet is megrajzolja. Bibó István szerint „a hatalomkoncentráció legmodernebb formája az irányított gazdálkodás és a nagyméretű társadalmi szervezés”³.

Az állami feladatok mennyiségének, típusainak és funkciók szerinti arányainak változása természetesen tolta előtérbe a végrehajtó hatalmat. Még a klasszikus parlamenti funkció, a jogalkotás esetén is csak a legfontosabb, törvényi formát öltő jogszabályokat fogadja el a Parlament; a közigazgatási jogalkotás mennyiségi szempontból sokkal jelentősebb.

A hatalommegosztás klasszikus képlete, amikor hatalmi ágak álltak egymással szemben (a parlament, vagyis a törvényhozás és az abszolutista uralkodó, vagyis a végrehajtás) gyökeresen megváltozott. Ma a hatalommegosztásról a kormány és az ellenzék, kormányzat és ellenzék között beszélhetünk. „A parlamenti rendszerben a törvényhozásban többségben lévő párt, illetve koalíció alkotja a kormányt, és közöttük *politikai cselekvési egység* áll fenn.”⁴ „A törvényhozó és a végrehajtó hatalom funkciói a kormányzásban összefonódnak, a köztük lévő hatalommegosztás értékét veszti.”⁵ „A kormány (végrehajtás) és a törvényhozás többségi (kormánypárti) frakciója funkcionálisan összefonódott, ami fikcióvá tette a hatalommegosztás régi alkotmánytani eszméjét, és egy újfajta hatalommegosztást teremtett: kormány és ellenzék között. (...) A kormány politikai ellensúlya így igazából már nem a parlament egésze, hanem a parlamenti ellenzék.”⁶ Ezért a kormány felett gyakorolt parlamenti kontroll nem elegendő: a bizalmatlansági indítványt nem fogadják el, ha a kormány és a parlamenti többsége között fennáll a politikai bizalmi viszony (amely ugyanakkor alkotmányjogi jogviszony is). Körösi András szerint a kormányzat stabilitása egyáltalán nem az ellenzék erejétől vagy ügyességétől függ, hanem a kormányzó párt, kormányzó koalíció belső kohéziójától és fegyelmétől: a kormányt csak a saját pártja buktathatja meg.⁷

Maurice Duverger az állam változásait a liberális demokráciáról a *technodemokráciára* való áttérésnek nevezi.⁸ Duverger szerint például a kormány domináns törvénykezdeményező szerepe a mai helyzetben természetes, hiszen az ő rendelkezésére áll az apparátus, amely előkészíti a bonyolult szakmai ismereteket igénylő törvénytervezeteket. A parlament döntése ebben az esetben másodlagosnak tekinthető, hiszen sok esetben a kormány által benyújtott tervezetet változtatás nélkül elfogadják. A döntést a kormány hozza meg, a parlament csak jóváhagyja azt. Ez az értelmezés még nagyobb hangsúlyt kap, ha figyelembe vesszük, hogy a kormány és a parlamenti többség ugyanabból a pártból vagy pártkoalícióból származik, ezért a pártosodás alapvetően befolyásolja a törvényhozást. Ezért lehet a parlamentet a kormánydöntésekre „rábólintó” szervként kezelni. Duverger tényként kezeli a parlament bizonyos fokú leértékelődését (és ez szerinte a népszuverenitás elvének leértékelődését is jelenti). A kormányok szerepnövekedése nagyobb, mint a parlamentek leértékelődése: a kormány nemcsak a parlamenttől vont el feladatokat, hanem elsősorban a kormány részesült az állami hatalmak növekedéséből, új típusú hatalmak megjelenéséből.⁹ A többségi parlamentarizmus végett megszűnik, vagy jelentősen csökken a bizalmatlansági indítvány elfogadásának esélye, mert a parlamenti többséget a hierarchikus és fegyelmezett politikai párt „összeköti”, „egybemossa” a kormánnyal, amely tulajdonképpen irányítja és alapvetően befolyásolja a parlamentet. A *demokrácia jellege megváltozik*, de például a választások jelentősége megmarad. Duverger helyesen ismer fel folyamatokat, rendkívül érdekesek a gazdasági és politikai „technostruktúrák” közötti (gazdasági és szervezetszociológiai indíttatású) párhuzamai, de következtetéseiben egyoldalúan kezeli azt a problémát, amelyet jelen tanulmányban összetettségében vizsgálunk.

A korábbi, elviekben hatékony parlamenti kontroll a politikai rendezettség más állapotán nyugodott. A hierarchikusan strukturált és fegyelmezett politikai pártok megjelenése átalakította a parlamenti kontroll hatékonyságát és céljait (a kormány irányítása és drasztikus kontrollja helyett a kormány befolyásolása, a kormány tevékenységének keretek között tartása). És erre is inkább informális politikai eszközöket használnak.

Carl Schmitt 1926-ban megfogalmazta, hogy a pártok „már nem vitatkozó véleményekként, hanem szociális vagy gazdasági hatalmi csoportokként lépnek fel egymással szemben, racionálisan kiszámítják kétoldalú érdekeiket és hatalmi lehetőségeiket, s ezen a tényleges alapon kötnek kompromisszumokat és koalíciókat. A tömegeket egy olyan propagandaapparátus segítségével nyerik meg, melynek hatékonysága a legkézenfekvőbb érdekekre és szenvedélyekre való hivatkozáson alapul”.¹⁰ Bihari Ottó szerint „már nem a parlamenti tárgyalásokon, sőt nem is a Kormány ülésein, főként pedig nem a népgyűléseken, hanem a pártok vezető szerveiben hozzák a legfontosabb

döntéseket, s ezek előre meghatározzák a törvényhozás és a kormányzás működését”.¹¹ Ezért beszélnek a pártok államáról (Parteienstaat).¹²

A parlamenti szerepvesztésnek különböző mértékei lehetnek: attól függően, hogy mennyire meghatározó és domináns a kormány tevékenysége a parlament viszonylatában. A politológiai szakirodalom ennek alapján két parlament-(ideál)típust különít el: a vitatkozó parlamentet és a munkaparlamentet.¹³ Itt tulajdonképpen arról van szó, hogy milyen típusú és intenzitású a kormány és az őt támogató parlamenti többség viszonya, és ebben az esetben mindegyik nemzeti kormányzati rendszer, illetve annak gyakorlati megvalósulása sajátos modellt képez. Az adott alkotmányos keretek között, más-más kormányzati ciklusokban ez a viszonyrendszer eltérően működhet.

A „vitatkozó parlamentekben” a hangsúly a plénum tevékenységén és az általános politikai vitán van, a kormány a parlamenti többségére támaszkodva erőteljesen irányítja a törvényhozást, az ellenzék pedig kritikai funkcióit gyakorolja.

A „munkaparlamentekben” a hangsúly a bizottsági tevékenységen és a részletekbe menő szakmai vitán van, a parlament szerepe nem formális, nem szorítkozik a kormányjavaslatok jóváhagyására, hanem befolyásoló szereplője a törvényalkotásnak. „A munkaparlamentekben a törvényhozás és végrehajtás parlamentáris rendszerekre jellemző erős fúziója ellenére a hatalmi ágak egyensúlyának régi elve eltérő módon ugyan, de a bizottságok és az ellenzék széles jogköre révén bizonyos tekintetben tovább él.”¹⁴ Magyarország és Románia parlamentje is a munkaparlament modelljéhez áll közelebb.

Azt, hogy a kormányzás nem azonos a végrehajtással, már Polner Ödön felismerte, mert szerinte a végrehajtó hatalom „semminek sem a végrehajtása, hanem önálló, mondhatnók öncélú tevékenység”.¹⁵ A kormányzás mozgásteret lényegesen tágabb mint a törvények mechanikus végrehajtása, a kormányzás jogilag kevésbé kötött, célja az ország kül- és belpolitikájának megvalósítása. Ezt a mozgásteret jogi eszközökkel szűkíteni nem ajánlatos, mert a rendszer rugalmassága egyenes arányban csökken ezzel. A vizsgált probléma lényege az ellenőrzési mechanizmusoknak és a garanciális, hatalomkorlátozó jogi eszközöknek együttes léte és megfelelő aránya a kormányzás politikai szabadságában.

A kormányzás az egység, amely összekapcsolja a parlamenti többséget és annak kormányát, más megközelítésből a kormányt és annak parlamenti többségét. Ezzel szemben a közigazgatás politikailag semlegesebb és jogilag kötöttebb, és bár a kormányzás irányítása alatt áll, de attól elkülönül. Sári János a kormányzástól elkülönült közigazgatást új, „legelső” hatalmi ágnak nevezi.¹⁶ Ez a megközelítés vitatható, mert általában véve egyik hatalmi ág sem az „legelső”, hanem mindegyik sajátos funkciót lát el. A közigazgatás szerepének hangsúlyozására nem alkalmas a „legelső” kifejezés használata. Sőt, a közigazgatás a legkevésbé önálló a klasszikus hatalmi

ágakhoz képest. A probléma inkább az, hogy a közigazgatás, rendkívüli komplexitásának köszönhetően, részben kicsúszott a kormányzat ellenőrzése alól, és nehéz összeegyeztetni a közigazgatás politikai semlegességét a mégis engedelmeskedni köteles, kormányzati irányítás alatt álló igazgatás eszméjével, nehéz a politika és közigazgatás közötti határokat meghúzni és érvényesíteni. A közigazgatás, mint elkülönült hatalmi ág, személyzeti létszám és költségvetési források tekintetében valóban az első a többi hatalmi ághoz képest. A közigazgatás viszont csak részben vált el a végrehajtástól, az a szerkezeti különválás, amelyet Sári említ, korántsem teljes. Csak egyetlen példa: a minisztériumok szintjén Magyarországon a közigazgatási államtitkárok léte; Romániában a minisztériumi főtitkárok mint vezető köztisztviselők léte, együtt a politikai szereplőkkel. Ezért a közigazgatás önálló hatalmisága nem minden esetben nyilvánvaló.

Sári viszont helyesen emeli ki a közigazgatás célszerűségi ellenőrzésének hiányosságait.¹⁷ Megoldásként viszont az ügyészség törvényességi felügyeletének kettéválasztását javasolja. Szerintem ez nem megfelelő megoldás. A Számvevőszék erősítése és szakosodott közigazgatási ellenőrzési szervek létrehozása lehet inkább a megoldás. Az ombudsmanok megjelenése szintén a közigazgatás ellenőrzésének szükségességéhez kapcsolható.¹⁸ Érzékenyen kell beállítani az ellenőrzés eljárásait, a hierarchikus ellenőrzés vagy a felügyelet fokozatait, mert az ellenőrzés káros is lehet, könnyen politikai nyomásgyakorló eszközzé válhat. Különösen a célszerűségi ellenőrzés, mert ebben az esetben nincsenek világos jogi kritériumok, amelyek alapján meg lehet ítélni. A Számvevőszék célszerűségi ellenőrzést is végez. A Számvevőszék meghatározott jellegű közigazgatási döntéseket ellenőriz, ezért a közigazgatás tevékenységének csak behatárolt részét fogja át. Ezért a szakosodott ellenőrzési szervek létrehozása megoldást jelenthet a konkrét közigazgatási problémákra. A Számvevőszék hatósági típusú átalakítása Magyarországon ilyen szempontból határozott előnyöket hozhatna.¹⁹ Ugyancsak kényes probléma a sokak által önálló hatalmi ágnak tartott önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi ellenőrzés kérdése.²⁰

Az alkotmánybíráskodás szerepe

A parlamenti kontroll jellegének és hatékonyságának megváltozásával szükség volt egy olyan intézmény, struktúra vagy eljárás megjelenésére, amely nemcsak a kormányt, hanem a kormányzatot (tehát a parlamenti többséget is) képes ellenőrizni. Mivel a parlament nem volt alkalmas ilyen típusú ellenőrzés ellátására, hiszen maga is a kormányzat része, az ellenőrzés szükségessége életre hívta az Alkotmánybíróságokat, illetve az alkotmánybírási szerepkört alapvetően meghatározta.

A rendszerváltás után Magyarországon és Romániában megjelent az Alkotmánybíróság által gyakorolt ellenőrzés mint a végrehajtó hatalom felett

(is) gyakorolt kontroll új típusa. Az elkülönült Alkotmánybíróság besorolása a klasszikus államhatalmi ágak mentén nehézkes és mesterséges²¹, tulajdonképpen a kontroll teljesen új típusát képezi.²² Szerintem nem szükséges az Alkotmánybíróság besorolása a három hatalmi ágba, „ne torzítsuk az elmélethez a valóságot”²³. Az alkotmánybíróságok megjelenése a volt szocialista államokban szoros összefüggésben van az alaptörvény normatizálódásával: a szélsőbaloldali diktatúra deklaratív alaptörvényeit valódi jogszabályi alkotmányok váltották fel. Ez lejátszódhatott a meglévő alkotmány alapvető reformjával²⁴ (Magyarország esete), vagy teljesen új alaptörvény elfogadásával (Románia, 1991-es Alkotmány). Az alkotmánybíróság megjelenése ezért kettős „társadalmi önvédelmi” szerepet tölt be a volt szocialista államokban: egyrészt a kormányzat ellenőrzésének az eszköze; másrészt a diktatúra után a jogállamiság megvalósításának eszköze.²⁵

Favoreu²⁶ ezt a folyamatot így jellemzi: „a parlamentáris vagy a fél-parlamentáris rendszerek olyan irányban fejlődtek, amelyben a szilárd és monolitikus kormánnyal összeforrt, és az általa választott államfővel erősített parlamenti többség korlátozás nélküli hatalma érvényesül. A többséggel szemben meg kell védeni az ellenzéket; és magának a többségnek is ellensúlyra van szüksége, mert e nélkül nem lenne parlamentáris a rendszer. A szilárd és homogén többségi hatalom mindenhatósága teszi szükségessé az alkotmánybíráskodást a kontinentális parlamenti vagy fél-parlamenti rendszerekben. Ez hangzott el például a Német Szövetségi Köztársaság kapcsán: a Kormány parlamenti felelősségének gyakorlati eltűnése miatt van az, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság egyre inkább arra kényszerül, hogy szavatolja a Kormány tényleges ellenőrzését...”²⁷

Bibó István megállapítása szerint „az állami feladatok minden fejlődése vagy kiterjedése, az állami hatalomkoncentráció minden újabb jelensége újból meg újból azt a feladatot állítja a nagyobb, teljesebb jogszerűség felé törő erők számára, hogy új meg új „találmányok”-kal gondoskodjanak a hatalom új megjelenési formáinak az igazságosság garanciái alá való elhelyezéséről”.²⁸ Bibó következtetése az alkotmánybíráskodás bevezetésére is igaz: a kormány és a kormányzati többség egybemosódásából következő hatalomkoncentráció kiváltotta az alkotmánybíráskodás jelenlegi formáit és intenzitását.

Ilyen szempontból az egyik alkotmánybíróági hatáskör, az előzetes normakontroll létének megkérdőjelezése²⁹ számomra nem elfogadható. Az alkotmánybíróság ezáltal (is) tudja ellátni a kormányzat ellenőrzésének feladatkörét még akkor is, ha statisztikailag nem ez a legfontosabb feladata. A francia Alkotmánytanácsnak az előzetes normakontroll a fő feladatköre. Egyébként a politikailag semlegesebb ellenőrzési típus, az utólagos normakontroll, szintén és meghatározóan a kormányzat tevékenységének ellenőrzésére irányul, és az alapjogi bíráskodásnak is ez a meghatározó célja (a kormányzat alapjog-sértéseinek kivédése).

A kormány és a parlament közötti bizalmi viszony

A kormányalakítási eljárás

A kormány és a parlament közötti bizalmi viszony létrejöttének eljárási eleme a kormány megalakulása.

Romániában az elnök kijelöl egy jelöltet a miniszterelnöki tisztségre, miután tanácskozott a parlamentben abszolút többséggel rendelkező párttal, vagy abban az esetben, ha nincs ilyen párt, akkor a parlamentben képviselt pártokkal. A romániai arányos választási rendszer következménye a többpárti képviselet, és a koalíció (1992–1996, 1996–2000 között) vagy a kisebbségi kormányzás (2000-től).

A miniszterelnöki tisztségre jelölt személynek a kijelölésétől számított 10 napos határidőn belül a kormány programja és tagjai teljes jegyzéke tekintetében kérnie kell a parlament bizalmi szavazatát. A kormány programját és tagjainak jegyzékét a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésen vitatja meg. A parlament a képviselők és a szenátorok abszolút többségének a szavazatával nyújt bizalmat a kormánynak. A Parlament a bizalmi szavazatról határozatot fogad el. A miniszterelnököknek, a minisztereknek és a többi kormánytagnak Románia elnöke előtt egyénileg le kell tenniük az Alkotmány 82. szakaszában foglalt esküt, és az Elnök, a parlament bizalmi szavazata alapján kinevezi a kormányt. Az Elnöki kinevezés formális, a dekrétummal elismeri a parlamenti szavazatot. A kormány egészében és minden egyes tagja külön-külön az eskütétel időpontjával kezdve gyakorolja mandátumát.

Magyarországon a köztársasági elnök javaslatára³⁰ az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja meg a miniszterelnököt. A miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.³¹ A minisztereket a már megválasztott miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. A miniszterek az Országgyűlés előtt esküt tesznek. Kérdéses, hogy a kormány mint testület megalakulásának melyik a pillanata, ha időben elhúzódik a miniszterek kinevezése: az összes miniszter eskütétele vagy a miniszterek többségének eskütétele?

A bizalmi szavazással jön létre a kormány és a parlament (pontosabban a parlamenti többség) közötti bizalmi viszony, ez a sajátos politikai és jogi jellegű viszony, amelyen keresztül a „kormányzás” megvalósul. A kormány legitimitása a parlament bizalmi szavazatából fakad, és mindaddig fennáll ez a legitimitás, ameddig a parlament a bizalmat vissza nem vonja.

A két ország megoldása között az alapvető különbség az, hogy Romániában a parlament a miniszterek névsoráról is szavaz, míg Magyarországon csak a miniszterelnök személyéről és a kormányprogramról. Ennek következménye bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén Romániában a kormány egészének szolidáris felelőssége, Magyarországon a miniszterelnök

iránti szolidáris felelősség. (A végeredmény ugyanaz: a kormány csakis egészében váltható le, a miniszterek egyénileg, politikai szempontból nem felelősek a parlamentnek.) Látható az is, hogy Romániában az államfő formális szerepe a kormány megalakításában jelentősebb (az eskütétel az elnök előtt történik, a kormányt az elnök dekrétummal nevezi ki). Ez a kormányzati rendszer természetével magyarázható, hiszen Romániában félparlamentáris rendszer van. Az államfőt közvetlen szavazáson választják, hatáskörei kiterjedtebbek, politikai pozíciója hangsúlyosabb.

Magyarországon is létezik javaslat arra, hogy a kormány mint testület nyerje el megbízatását a parlament előtt, mégpedig abban a formában, hogy a kormányt előbb az államfő nevezze ki, és utána a kormány legyen köteles bemutatkozni bizalmi szavazásra a parlamentben.³² A sorrend vitatható, hiszen a kormány megbízatását testületként csak a bizalmi szavazattal nyerhetné el, ezért megkérdőjelezhető az előzetes államfői „kinevezés”. Az államfő jelenleg sem miniszterelnökké nevez ki, hanem tulajdonképpen javasol, miniszterelnökké a javasolt személyt az Országgyűlés választja meg. Ezért, ha valóban ilyen típusú reformra kerül sor, a helyes sorrend a kormányra mint testületre leadott bizalmi szavazás, amit követ a kormánynak a köztársasági elnök általi kinevezése.

A bizalmi viszony fontos politikai dokumentuma a kormányprogram. A kormányprogram célmeghatározó szerepet tölt be, valamint viszonyítási alap és mérték a kormány gyakorlati tevékenysége számára. Azon érv, mely szerint az Országgyűlés ne szavazzon formális kormányprogramról, mert az nem közjogi, hanem politikai dokumentum, nem elfogadható.³³ A kormányprogram a bizalmi viszony fontos belső eleme, politikai volta szubjektív jellegéből fakad, mert a szankciókról (végső soron a kormány megbuktatásáról) a döntést a parlamenti többség hozza meg. A kormányprogram nem szerződés, lehetséges a tőle való eltérés, ha ez megkapja a parlamenti többség egyetértését. Viszont a kormányprogramról való szavazás az Országgyűlés politikai akaratnyilatkozata, amelynek megszüntetése nem indokolt. A kormányprogramról történő szavazás nélkül hogyan határozhatná meg az Országgyűlés a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit?

A kormány struktúrája

A kormány megalakítási eljárásának Romániában vannak problematikus elemei. A legelső kérdés a parlament befolyása a kormány szerkezetére. Mivel a romániai szabályozás szerint (vagy a pontos szabályozás hiányának következtében) a kormány szerkezetét a parlament a bizalmi szavazás során hagyja jóvá, ezért a kormány felépítése kormányonként, legkevesebb négyévenként változik. Legkevesebb négyévenként, mert ha a kormányzati ciklus alatt kerül sor kormányátalakításra, akkor ismét szerkezeti változások következnek. A gyakorlat szerint, ha a kormány összetételének politikai és szer-

kezeti következményei vannak, akkor a parlament bizalmi szavazata ismételten szükséges, nem elég a miniszterek leváltásának az eljárása³⁴ (2003).

A szerkezeti kérdések ilyen eldöntésének megvannak az előnyei és hátrányai: egyrészt lehetséges, hogy a társadalmi szükségletekre reagálva építsük fel a kormányt, nehézkes eljárás nélkül (pl. alkotmánymódosítás, ha az alkotmány határozná meg a minisztériumokat), másrészt lehetőséget ad túlméretezett, bürokratizált kormányzati gépezet kialakítására, a politikai klientúra funkciókkal való kielégítésére. Ez nyilvánvaló, amikor hasonló típusú hatásköröket megosztanak több minisztérium között.

A probléma az, hogy a parlamenti kontroll a kormány struktúrája felett így nem hatékony, hiszen a bizalmi szavazás, mint alkotmányjogi intézmény, nem alkalmas a kormány szerkezetének meghatározására. A kormánytagokról, a miniszterek személyéről szóló döntéshez rendelni az utólag – kormányhatározattal – megszervezendő minisztériumot, az alkotmányjog és a közigazgatási jog szempontjából is hibás. Ennek romániai következménye a központi közigazgatás szerkezeti instabilitása.³⁵

Megoldást az jelentene, hogy a valódi parlamenti kontroll érdekében törvény (például a kormány szervezetéről és működéséről szóló törvény) határozná meg a minisztériumok felsorolását.³⁶ Ennek nincsen alkotmányos akadálya. A törvényi szintű felsorolás egyszerre tud rugalmasságot és stabilitást biztosítani, és ugyanakkor kiteljesíti a parlamenti kontrollt, valós tartalmat ad annak. Romániában az 1996–2000-es kormányzati ciklusban három kormány volt, és mindhárom kormány más-más minisztériumi szerkezettel rendelkezett. Ugyanígy változott a 2000-es választásokat követő két Năstase-kormány szerkezete. A négyéves, ciklikus kormányváltások szintén a központi minisztériumi szakigazgatás gyökeres átalakításával járnak együtt, és ez továbbgyűrűzik a területi-közigazgatási egységekbe is (a minisztériumok területi szinten működő szakigazgatásán keresztül). Szintén károsan befolyásolja a minisztériumi alárendeltségben működő szakigazgatás tevékenységét. Ugyanakkor megtapasztalható a hatáskörök közötti átfedtség, vagy azonos típusú hatáskörök felosztása több minisztérium között. Olyan szerveket, amelyek korábban minisztériumként működtek, nem minisztériumi típusú szakigazgatási szervként közvetlenül a kormány, vagy éppen valamely minisztérium alárendeltségébe sorolhatnak.

A minisztériumok elnevezését, számát ellenben nem kívánatos az alkotmányban rögzíteni, mert ez nem veszi figyelembe a rendszer rugalmasságigényét. A minisztériumi rendszer átalakítása ilyen esetben alkotmánymódosítást tenne szükségessé. Romániában tettek erre kísérletet, az 1952-es (államszocialista) alkotmány tartalmazott ilyen felsorolást.³⁷ Az 1952-es alkotmány 1965-ig volt hatályban. A felsorolást tartalmazó szakaszt már 1953-ban módosítani kellett, és több új módosítás után 1957-ben hatályon kívül helyezték. A minisztériumok alkotmányos szintű felsorolása nem bi-

zonyult járható útnak. Pedig az egypártrendszer kiiktatta a bonyolult koalíciós egyeztetéseket, amelyek sokszor meghatározzák a minisztériumi struktúrát (melyik párt milyen minisztériumot kap meg, illetve miképpen kompenzálják az óhajtott, de nem megszerzett minisztériumért az adott politikai pártot), és az államszervezetet nagyobb stabilitás jellemezte, mint a rendszerváltozás után.

A jelenlegi helyzet alkotmányossági aggályokat is felvethet, hiszen az alaptörvény 72. szakaszának (2) bekezdése, d) pont szerint a *kormány szervezete organikus törvény tárgyát képezi*. A parlament a kormánytagok listáját, és ezzel indirekt módon a minisztériumokat határozattal hagyja jóvá. A kormány szervezetéről és működéséről szóló, 2001. évi 90. törvény csak a honvédelemi és a belügyminisztérium szabályozására kér törvényt. A többi minisztérium megalakítását, szervezetét, működését kormányhatározatok szabályozzák. *Kérdéses, hogy az alkotmányozónak nem állt-e szándékában, amikor a kormány szervezetét organikus törvényi szintű tárgykörként nevesítette, hogy ebbe a minisztériumok felsorolását is belefoglalja.* A kormány szervezete a minisztériumi rendszerre közvetlen módon épül rá, a két kérdést nem lehet elválasztani, ezért a jelenlegi romániai szabályozás alkotmányossága megkérdőjelezhető.

Következésképpen: Romániában a kormány és a központi közigazgatás szervezeti stabilizálásának hatékony eszköze lehet a minisztériumok törvényi szintű felsorolása. Így tulajdonképpen reálissá válik a parlamenti kontroll, mert a jogrendbe olyan mechanizmus kerül beépítésre, amely meggátolja a kormányt, hogy közigazgatási instabilitást idézzon elő. Alakuljon meg a kormány az adott formák szerint, és ha valós reformszükséglet van, jobban megfontolva, törvénymódosítással vigyék véghez a központi közigazgatás átalakítását.

Az ellenzék szerepe a kormány és a kormányzat ellenőrzésében

A parlamenti ellenzék³⁸ sajátos és nélkülözhetetlen szereplője a demokráciának, „ellenzék nélkül nincs demokrácia”.³⁹ „Az ellenzéki pozíció nem hatalom nélkülség, mint ahogyan a kormányzati hatalom sem jelent teljhatalmat.”⁴⁰ Az ellenzék fontos szereplője a kormány és a kormányzat ellenőrzésének, hatalmi tényező, amely speciális jogosítványokkal rendelkezik annak érdekében, hogy a parlamentáris demokráciában betöltött szerepét elláthassa. Az ellenzék hatalmi pozíciója egyensúlyi kérdés. Kettős követelményrendszer létezik: biztosítani a kormányzás stabilitását, hatékonyságát, és megteremteni az ellenzék eredményes szerepgyakorlásának valós lehetőségét, ezáltal is korlátozva, jogállami keretek között tartva a kormányzat tevékenységét. A jog megteremti az általános egyensúlyi helyzetet, azt a teret, amelyek keretein belül a többség–kisebbség, kormányzat–ellenzék politikai folyamatok lezajlanak. Az ellenzék cselekvési területét a jognak biztosíta-

nia kell, ellenkező esetben a törvényhozó és végrehajtó hatalom megosztása nem fogja a hatalom gyakorlását korlátozni, hiszen a kormányzat ellenőrzése alatt van mindkét hatalmi ág. Úgy is kifejezhetjük a helyzetet, hogy „a többségi elven működő kormányzat a parlamenti nyilvánosság színterén nem túlságosan szereti ellenőrizni önmagát...”⁴¹

„Az ellenzék mint történelmi-politikai fogalom tágabb értelemben olyan politikai erők (mozgalmak, csoportok, klikkek, egyes személyek) törekvését jelenti, amelyek azzal a céllal lépnek fel a hatalom birtokosával szemben, hogy *a hatalmat átvegyék, vagy annak politikáját rákényszerítsék érdekeik figyelembevételére.*”⁴² Az ellenzék alapvetően a fenti célokat követi, de automatikusan vagy tudatosan betölti a kontroll és az ellensúly, a fékező és mérséklő tényező szerepét is.

Petrétei József szerint „az ellenzék léte módosítja a klasszikus montesquieu-i hatalommegosztásnak azt a felfogását, miszerint a törvényhozó hatalom ellenőrzi a végrehajtó hatalom működését. A parlamentáris demokráciában ugyanis fikcióvá vált, hogy az önálló törvényhozás mint egész, tőle független kormánnyal áll szemben... A hatalommegosztás így nem a parlament és a kormány között húzódik, hanem a döntő választóvonal a kormány – és az őt támogató parlamenti többség – mint egyik, és a parlamenti ellenzék, mint másik oldal között fekszik”⁴³. A bevezető részben hangsúlyoztuk, hogy a parlamenti többség és a kormány között politikai cselekvési egység áll fenn.

Következtetésképpen: különbséget kell tenni az intézményi szereplők (kormány, parlament) és a politikai szereplők (kormányzat és ellenzék) között,⁴⁴ mert ezek kölcsönhatásából alakul ki a parlamenti munka gyakorlata. Éppen ezért a parlamenti kontroll klasszikus eszköztárának alkalmazását (kérdések és interpellációk, bizottságok, bizalmatlansági indítvány) ma nem lehet elvonatkoztatni az ellenzék szerepétől. Nem fogadom el viszont a jogi és politikai hatalommegosztás közötti különbségtételt, mert ez utóbbi is jogi szabályozáson alapszik, ezért az ilyen osztályozás félrevezető. (Esetleg intézményi hatalommegosztásról beszélhetünk, amellyel a politikai hatalommegosztás szembeállítható mint az gyengítő vagy semlegesítő tényező.) „Ha abból indulunk ki, hogy a *parlamenti frakciók* nem pártszervek, hanem a közjog által egyre részletesebben – már az alaptörvényekben is – szabályozott alkotmányos intézmények, akkor az ellenzéki frakciókat nagyon nehéz elméleti síkon az államhatalmi ágakon kívülre vinni, a tágabb értelemben vett hatalommegosztás rendszerébe helyezni... A parlamenti ellenzéki jogok az államhatalmi ágak hagyományos tagolása mentén keletkeztek és szaporodtak el, megnyitva ezzel egy új törésvonalat az államhatalmon, a kormányzati rendszeren belül. A kisebbségi jogok valamennyi fő parlamenti funkciókörben jelen vannak: kevésbé élnek a klasszikus többségi elven működő törvényhozói feladatkörben, inkább jellemzik a parla-

mentek ellenőrző és politikai funkcióit.”⁴⁵ Az alkotmányos keretek között működő „parlamentari többségi demokrácia” elválaszthatatlan része és egyben az alkotmánybíráskodás szempontja, hogy a kisebbség alkotmányos védelemben részesüljön, ha a többség az Alkotmány kereteit túllépi.⁴⁶

Az *ellenzék* funkcióit tekintve a következőket kell kiemelni:⁴⁷ az ellenzék elsősorban politikai akaratképző funkciót tölt be: az ellenzék a választópolgárok egy részének politikai akaratait, törekvéseit fejezi ki. Másodsorban kritikai funkciót gyakorol: a kormány politikájának – nem öncélú – bírálója. Harmadsorban „az ellenzék őrködik a kormány politikájának az alkotmánnyal, a törvényekkel és a parlamenti többség választási ígéreteivel való összhangja felett”. Az ellenzék a kormányzás lelkiismerete. Negyedsorban az ellenzék (politikai és személyi) alternatívákat fogalmaz meg. Ötödsorban az ellenzék felválthatja a kormányt, hiszen annak megbízása meghatározott időre szól, és a választásokon az ellenzék megbízatást kaphat a kormányzati hatalom gyakorlására. Hatodsorban kiemelik az ellenzék új funkcióit, amelyek az állam szociális jellegéből fakadnak: a kormány által melőzött rétegek képviselője, innovációs és reformpotenciál kifejtése, participáció a konszenzusok és konfliktusok során.

Az *ellenzék alkotmányjogi státusát* két tényező mentén lehet vizsgálni. Az első a törvényalkotás (itt vizsgálni kell a kezdeményezésben, illetve a törvényalkotási eljárásban betöltött ellenzéki szerepkört, illetve ennek jogi kifejezéseit), a második a szűkebb értelemben vett parlamenti ellenőrzés. Az ellenzéknek a törvényalkotásban betöltött szerepe, végső soron, szintén megközelíthető az ellenőrzés és hatalomkorlátozás szemszögéből. Az ellenzéki jogok rendszerszerű elemzését most nem tekintem célnak.⁴⁸ A következőkben a törvénykezdeményezést, mint ellenzéki jogot vizsgálom; a későbbi alfejezetek pedig tárgyalják a (klasszikus) parlamenti kontroll gyakorlásában való ellenzéki részvételt. Az ellenzék azon jogát, hogy az előzetes törvénykontroll során (Romániában) az Alkotmánybírósághoz fordulhasson, az alkotmánybíráskodásról szóló fejezetben elemzem.

Az ellenzéki jogosítványokat a törvényhozási eljárás több része mentén lehet elemezni. Az egyik ilyen, időrendben az első, a *törvénykezdeményezés*. Törvénykezdeményezési joga van az ellenzékhez tartozó képviselőknek (Magyarország), illetve képviselőknek és szenátoroknak (Románia), egyenként, csoportokként vagy frakcióként.

Magyarországon azonban jelentős korlátozásként értékeli azt a házszabályi előírást, amely szerint a képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja.⁴⁹ A képviselő által benyújtott törvényjavaslatot az Országgyűlés elnöke kiadja a kijelölt bizottságnak, amely harminc napon belül – ha a képviselő sürgős tárgyalást kért, nyolc napon belül – határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről. Ha a kijelölt bizottság a tárgysorozatba vételt eluta-

sítja, az önálló indítvány címét, benyújtójának nevét és a bizottsági határozathozatal időpontját az Országgyűlés legközelebbi ülésén a jegyző bejelenti.

Ezt a korlátot a házszabály bizonyos mértékben ellensúlyozni, mérsékelni próbálja, az ellenzék esetében garanciákat ír elő. Hiszen ha az egyéni ellenzéki képviselői javaslat mögé a frakció is felsorakozik, támogatja azt, akkor a bizottsági elutasítás nem végleges, a tárgysorozatba vételről az Országgyűlés dönt. A házszabály szerint, ha a képviselő által benyújtott és a bizottság által elutasított törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a képviselőcsoport nevében annak vezetője kéri, a tárgysorozatba vételről az Országgyűlés – az előterjesztő legfeljebb ötperces felszólalása után – határoz. A tárgysorozatba vétel tárgyában képviselőcsoportonként egy képviselő, és az elsőként felszólalásra jelentkezett független képviselő legfeljebb két perc időtartamban szólalhat fel, majd az előterjesztő a felszólalásokra legfeljebb két perc időtartamban válaszolhat. Ilyen tárgysorozatba vétel iránti kérelmet minden képviselőcsoport kizárólag a rendes ülészakon, és ülészakonként legfeljebb hat alkalommal nyújthat be, azon az ülészakon, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a kijelölt bizottság elutasította. Az ellenzéki törvénykezdeményezési jog ilyen korlátozása megkérdőjelezhető, azonban azt is figyelembe kell venni, hogy „az ellenzéki törvénykezdeményezés is lehet obstrukciós eszköz”⁵⁰. Megoldásként azt javasolják, hogy a többségi elven működő kijelölt bizottság döntsön „a többi törvénykezdeményezésre jogosult által benyújtott törvényjavaslat tárgysorozatba vételéről is.”⁵¹

Abból a nem létező alkotmányos szabályból, amely szerint „a Kormány biztosítja az Alkotmány végrehajtását”,⁵² egyes szerzők azt a következtetést vonták le, hogy „olyan szabályt célszerű kialakítani, amely minden törvénykezdeményezés esetében a Kormány feladatává teszi a normaszöveg kialakítását, és így a képviselő lényegében csak a tág értelemben vett törvénykezdeményezési jogával élhetne, normaszöveget nem terjeszthetne be. Megszövegezett törvényjavaslat-benyújtási joga csak a Kormánynak lenne, s ez biztosítaná a jogalkotás egységes szemléletét, szakmai színvonalát...”⁵³ Ez nem elfogadható, mert az ilyen módon „tág értelemben” vett kezdeményezési jog tulajdonképpen a képviselői kezdeményezési jog megszüntetése, és ez nem csak az ellenzéki képviselőket érintené. A módosító javaslatok megtételének lehetősége, amelyet a hivatkozott szerzők meghagynának a képviselőknek, nem kárpótolhatja a tulajdonképpen elvesztett törvénykezdeményezési jogot.⁵⁴ A demokrácia nem hatékonyságot és racionalizációt jelent, hanem sokszor költséges egyensúlyt.

Az ellenzék és a minősített többség

Az ellenzék sajátos szerepet tölt be a jogalkotásban, amikor az alkotmány egy jogszabály elfogadását minősített (általában kétharmados) többséghez köti.

A minősített többség kizárja az abszolút többségi döntést. Ilyenkor általában nem elegendőek a kormánypárti szavazatok (hacsak a kormánynak nincsen kétharmados többsége), a jogszabály elfogadásához ellenzéki szavazatok is szükségesek. Ez megváltoztatja a politikai felállást: a kormányzat nem vállalhat konfrontációt, és rá van kényszerítve a kompromisszum elfogadására; az ellenzék pedig – számára kedvező – alkupozícióba kerül. A kormányzat nyilvánvalóan korlátozva van céljai megvalósításában. Ugyanakkor ez az ellenzék is arra készteti, hogy kompetitív ellenzék helyett kooperatív ellenzék szerepét vállalja fel (legalábbis a minősített döntést igénylő problémában). A minősített döntés politikai támogatottság igénye jelentős, és ez önmagában véve mérséklő hatású.

A minősített többség követelménye egyrészt az alkotmánymódosítás esetén, másrészt Magyarországon a kétharmados törvények esetében áll fenn.

Az alkotmánymódosítás Magyarországon és Romániában is kétharmados többséghez kötött, a kétharmados többséget pedig az összes képviselő (és szenátor) létszámához viszonyítják. Azonban, míg Magyarországon ebben ki is merül az alkotmányozás, alkotmánymódosítás eljárási garanciáinak felsorolása, Romániában még több olyan tényező létezik, amely nagyobb (sokak szerint túlzott) rigiditást biztosít az alaptörvénynek.

A romániai alkotmánymódosítási eljárást a következő jogalanyok kezdeményezése indítja el⁵⁵:

- Románia Elnöke, a Kormány javaslatára;
- a képviselők vagy szenátorok legalább egynegyede;
- legalább 500 000 szavazati joggal rendelkező állampolgár. Az alkotmánymódosítást kezdeményező állampolgároknak az ország megyéinek legalább feléből kell származniuk, s e megyék mindegyikében vagy Bukarest municípiumban legalább húszezer aláírást kell gyűjteni a kezdeményezés támogatására.

A rendes törvényhozási eljáráshoz képest számos megszorítás létezik. Az Elnöknek más esetben nincsen törvénykezdeményezési joga, míg a Kormánynak igen. Itt az Elnök kezdeményezhet a Kormány javaslatára. A szokványos törvényhozási eljárás során minden egyes képviselő vagy szenátor kezdeményezhet törvényt abban a kamarában, amelynek a tagja. Népi kezdeményezés esetén pedig elegendő 250 000, az ország megyéinek egynegyedéből, és nem feléből származó, megyénként 10 000 és nem 20 000 aláírás.⁵⁶ Abban az esetben, amikor az Elnök kezdeményez, akkor az alkotmánymódosító indítványt a Kormány és annak szakértői készítik el, akár az Elnök részvételével, akár anélkül. Felmerülhet az a kérdés, hogy ha a Kormány javasolta az Elnöknek az alaptörvény módosítását, akkor az Elnök köteles-e kezdeményezni azt. Szerintem nem, az Elnök szabadon mérlegelhet, hiszen a kezdeményezési jog őt illeti meg, és nem a Kormányt. Ilyen eset akkor merülhetne fel, ha az államfő és a Kormány nem azonos

politikai csoportokból származnak. A Kormánynak ebben az esetben a kezdeményezést át kell engednie az őt támogató parlamenti többségnek, és csak erre támaszkodva viheti keresztül az akaratát. Viszont az Elnök semmiképpen nem kezdeményezhet alkotmánymódosítást előzetes kormányzati javaslat nélkül. Ez a javaslat nélkülözhetetlen feltétel, ettől függ, hogy egyáltalán megszületik-e az elnöki kezdeményezési jog.

Az ellenzéki képviselők és szenátorok kezdeményezhetnek alkotmánymódosítást. Ehhez a képviselők vagy szenátorok egynegyedének aláírása szükséges. Az ellenzéki kezdeményezést viszont már az elején könnyű elbuktatni, ha politikai akarat hiányában nem tűzik napirendre. Kérdés, hogy elő lehetne-e írni megtárgyalási kötelezettséget vagy határidőt az ellenzéki vagy a népi kezdeményezések esetén.

A kezdeményezés után következő lépés a módosító javaslat alkotmánybíróági véleményezése.⁵⁷ Az Alkotmánybíróság, az alaptörvény 144. szakaszának a) pontja szerint, hivatalból megvizsgálja az alkotmánymódosító kezdeményezést. Ezt az ellenőrzést azonban az Alkotmány sem, és az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló, többször módosított 1992. évi 47. törvény sem részletezi. Ez pedig súlyos, alapvető hiányosság.⁵⁸ Így értelmezhetővé válik az alkotmánybíróági döntés jogi ereje.⁵⁹ A kérdés megoldása érdekében két esetet kell megkülönböztetni:

1. Az alkotmánymódosító javaslatot nem az erre jogosultak terjesztették be, vagy a kezdeményezési joggal rendelkezők nem tartották be a kezdeményezési feltételeket. Például: nincs meg a megfelelő számú aláírás, vagy nem megfelelő a területi eloszlás népi kezdeményezés esetén, vagy kevesebb képviselő és szenátor kezdeményezett, mint amennyit az alaptörvény kér stb. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság egy kötelező erejű döntést bocsát ki, melynek az a következménye, hogy a Parlament nem vitathatja meg az alkotmányellenesnek nyilvánított kezdeményezést. Ugyanígy – elméletileg – kötelező erejű az Alkotmánybíróság döntése, ha az alkotmány megváltoztathatatlannak nyilvánított részeit érintené az alkotmánymódosító javaslat.

2. Ha a kezdeményezés jogszerűen történt, akkor az Alkotmánybíróság nem hozhat kötelező erejű döntést. Hiszen bármely alkotmánymódosítás „alkotmányellenes”, ugyanis az alaptörvénynek ellentmond, annak megváltoztatására irányul. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság nem vizsgálja az alkotmánnyal való egyezést, hanem egy véleményt bocsáthat ki, amelyben ajánlás jelleggel rögzíti az álláspontját a módosító javaslattal kapcsolatban. Így is az Alkotmánybíróság arra kényszerül, hogy politikai kérdésekben nyilvánítson véleményt.

A hatályos román Alkotmány nem választja szét a törvényhozó és az alkotmányozó hatalmat, hanem a mandátumát töltő Parlament kezébe adja az alkotmánymódosítás jogát. A szavazás mindkét kamarában külön-külön, minősített, kétharmados többséggel történik. És itt értünk vissza az ellen-

zéki részvétel és a kormányzat korlátozásának kérdésköréhez. A rendes törvényhozási eljárás során egyszerű vagy abszolút többség szükséges, attól függően, hogy egyszerű vagy organikus törvényről van-e szó. Abban az esetben, ha a két kamara nem azonos formában fogadja el a módosító javaslatot, elkezdődik az egyeztetés. Mindkét Ház – a politikai összetételének megfelelően – kijelöli az egyeztető bizottság tagjait. A bizottság meg egyezik egy közös változatban, amelyet külön-külön mindkét kamara elé terjesztenek. Ezt a változatot is kétharmados többséggel kell jóváhagyni. Ha az egyeztető bizottságban nem sikerül közös álláspontot kialakítani a vitatott részről, vagy az egyik kamarában nem hagyják jóvá az egyeztető bizottság jelentését, akkor a döntési jog a két kamara együttes ülését illeti meg, de a kért többség megváltozik: a képviselők és szenátorok háromnegyede kell hogy a végső változat mellett szavazzon. Tehát itt a többség minősítése megváltozik, és még inkább hangsúlyt kap az alkotmánymódosítás kompromisszum jellege.

Az alkotmánymódosítás az elfogadástól számított legtöbb 30 napon belül megszervezett népszavazás jóváhagyása után válik véglegessé. Az alkotmány nem rendelkezik az államelnöki kihirdetésről és a Hivatalos Közlönyben való közzétételről, de itt a rendes törvényhozási eljárás szabályai az irányadóak.

Külön probléma a módosítási tilalmi lista kérdése. Az 1991-es román Alkotmány 148. szakasz módosíthatatlannak nyilvánítja meghatározott rendelkezéseit. Ezekben az esetekben a módosítás a román alkotmányjogászok többségének álláspontja szerint teljesen kizárt.

A 148. szakaszban megállapított korlátok vagy anyagi jogi jellegűek, vagy bizonyos konkrét helyzethez kötődnek. A „tilalmi lista” a következő:

- nem képezhetik felülvizsgálás tárgyát a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegéről, a köztársasági kormányformáról, a területi épiségről, az igazságszolgáltatás függetlenségéről és a hivatalos nyelvről szóló alkotmányos rendelkezések;

- nem lehet az alaptörvényt úgy módosítani, hogy a változtatás az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak, illetve ezek garanciáinak a megszűnéséhez vezessen;

- nem lehet az alkotmányt ostromállapot, szükségállapot, háború idején módosítani.

Ezek a tilalmak elfogadhatóak az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak megszüntetése esetében, illetve érthető az alkotmány revíziójának tilalma bizonyos rendkívüli események idején. A módosítási tilalmi lista itt hatalomkorlátozó szerepet tölt be, garanciális szerepe van. A tilalmi jegyzék első része viszont politikai elvek megváltoztatását korlátozza, egyesek szerint „örökre”. A romániai magyarság által a leginkább sérelmezett rész Románia nemzetállami definíciója. A két világháború közötti kor-

szakban C. G. Rarincescunak az volt a véleménye, hogy az összes ilyen alkotmány, amelyeket nem lehet egy bizonyos határidő előtt módosítani, vagy azok a rendelkezések, amelyekkel bizonyos rendszereket érinthetetlennek nyilvánítanak, nem bírnak semmilyen jogi értékkel, mert a társadalomnak az a joga, hogy a szükséges kormányzatot alakítsa, és a szükséges törvényeket hozza meg... elidegeníthetetlen. Ezek esetleg kívánságként értelmezhetőek, melyeket vagy megvalósítanak, vagy nem, a nemzedékek fel fogásának megfelelően.⁶⁰ Ugyanez a véleménye a francia Laferrière-nek: „jogi szempontból az eljárás, amellyel az alkotmány bizonyos részeit módosíthatatlanná nyilvánítják, értéktelen. Az adott pillanatban gyakorolt alkotmányozó hatalom nem lehet magasabb rendű, mint a jövőben fellépő alkotmányozó hatalom, és azt nem korlátozhatja, egyetlen pontban sem. Az ilyen rendelkezések egyszerű kívánságok... és nincs kötelező erejük az elkövetkezendő alkotmányozóknak”⁶¹. Drăganu professzor szerint pedig „a politikai valóság bizonyítja, hogy a módosítási tilalmak nem tudták megakadályozni az alkotmány revízióját azokban az esetekben, amikor a társadalmi közösségek álláspontjai nyilvánvaló változásokon mentek át”⁶². Varga Attila megfogalmazásában a 148. szakasz (1) bekezdését mindenképpen törölni kell.⁶³ Ezen megközelítés is leegyszerűsítése a problémának: tulajdonképpen a jogi, alkotmányos kereteket kívánja áttörni, figyelmen kívül hagyni, és végső soron visszaélések előtt is megnyithatja az utat.

Bármennyire elfogadhatatlan számunkra a nemzetállami definíció, a korlátozások jogállami megközelítési módja eltér ettől a modelltől. Szerintem ezek a korlátok kötik a jelen alkotmány szabályai szerint megválasztott Parlamentet, viszont az új alkotmány elfogadására speciálisan megválasztott Alkotmányozó Gyűlés az eredeti (originer) hatalom megnyilvánulása, és ezek a korlátok rá nem vonatkozhatnak. „A pouvoir constituant nincs kötve az alkotmányhoz, mivel alkotmányteremtő hatalom, az általa létrehozott (a törvényhozó, a végrehajtó, a bírói stb.) hatalmak viszont az alkotmányhoz kötött, konstituált hatalmak (pouvoirs constitués)... A konstituált hatalmak számára érvényesül az alkotmány elsőbbsége.”⁶⁴

Az alkotmányozó gyűlésnek a népszuverenitás szempontjából „magasabb rangja van, mint a kibocsátott alkotmány alapján választott népképviselőnek (parlamentnek), mivel a pouvoir constituant birtokában van, s ezzel összeegyeztethetetlen, hogy külső (pl. alkotmányi) korlátozásoknak legyen kitéve”.⁶⁵ Végső soron az alkotmányozó hatalom és az alkotmánymódosító hatalom elválasztásáról van szó. Az alkotmánymódosító hatalom (pouvoir constituant institué) „szintén konstituált hatalom, azaz alkotmányjogilag szabályozott, konstituált és intézményesített”.⁶⁶ Vagyis a módosíthatatlannak nyilvánított rendelkezéseket, közöttük a nemzetállami definíciót, a parlament az alkotmánymódosítási eljárás során nem változtathatja meg, illetve törölheti el, viszont az új alkotmány elfogadására választott alkotmányozó gyűlés igen.

A módosítási tilalmi lista erőteljes hatalomkorlátozó szerepet tölt be, ugyanis még az alkotmánymódosító hatalom sem lépheti át ezeket a határokat. A kifogásolható tilalmak mellett olyan értékek is ilyen védelmet élveznek, mint az igazságszolgáltatás függetlensége, a politikai pluralizmus, az állampolgárok alapvető jogai és szabadságai vagy ezek garanciái. A rendkívüli helyzetekre vonatkozó tilalom szintén hatalomkorlátozó: nem lehet az alkotmányt módosítani olyan időszakban, amelyben a hatalomkoncentrációt kínálhatják fel kiútként.

Az alkotmánymódosítás Romániában nincs kiszolgáltatva a kormánynak, hiszen az eljárás, a minősített többség követelményétől eltekintve, rendkívül nehézkes. Egyfelől szükséges az alkotmányos intézmények stabilitásának biztosítása, a kormányzat korlátozása, és az alkotmánymódosítás irányai tekintetében legalább részleges társadalmi-politikai egyetértés biztosítása. Másfelől követelmény az alkotmányos intézmények rugalmassága, hogy a valós igények szerint ezek módosíthatóak legyenek. Az ideális alkotmánymódosítási eljárás mindkét tényező-csoportot figyelembe veszi, és képes egyensúlyt biztosítani. A romániai alkotmánymódosítási eljárásnak ez nem sikerült. A rendszerváltást követő gyors gazdasági-társadalmi változások több rugalmasságot igényeltek volna. Magyarországon az alaptörvény rendkívül könnyen megváltoztatható, ezért több tér van a társadalmi igények leképezésére. Ilyen szempontból a szovjet típusú alkotmány minimális merevsége előnyös örökségnek bizonyult. Viszont ha új alkotmány elfogadására kerül sor, megfontolandó a szigorúbb módosítási feltételek bevezetése, éppen a fenti egyensúly biztosítása érdekében. Az alkotmánymódosítás kérdése nem maradhat hosszú távon kiszolgáltatva még a kétharmados többségnek sem.

Magyarországon fontos törvénykategóriát képeznek a kétharmados törvények. Romániában ez a törvénykategória nem ismert, itt az ún. organikus törvények alkotnak sajátos törvenytípust.⁶⁷ Ezeket abszolút többséggel fogadják el, ezért a rendszer „racionalizáltabb”. Az abszolút többség tulajdonképpen kiiktatja az obstrukció lehetőségét, mert ezek a törvények a kormányzati többség megfelelő mozgósításával elfogadhatóak, az ellenzéki szavazatok nem nélkülözhetetlenek.

A kétharmados törvények közvetlen előzményét Magyarországon az alkotmányerejű törvények alkotják. Ezek bevezetése az alaptörvénybe⁶⁸ a magyarországi rendszerváltás sajátosságaival magyarázható: „a tárgyalásokat folytató politikai erők ugyanis – kölcsönös bizalmatlanságukból fakadóan – az alkotmányerejű törvényekben látták azt a garanciális lehetőséget, amely az esetleges választási vereség után ellenzéki pártként is biztosíthatja a törvényhozásban való nélkülözhetetlen közreműködést”⁶⁹. A minősített többség bevezetésének lényege „annak garantálása volt, hogy a politikai ellenzék parlamenti súlyához képest meghatározóbb közjogi szerepet

kapjon”.⁷⁰ Az alkotmányerejű törvényeket a képviselők összlétszámához viszonyított kétharmados többséggel kellett elfogadni, az alkotmány által meghatározott tárgykörökben.⁷¹ A rendszer merevségén – legalább részlegesen – enyhíteni kellett, ezért már 1990-ben megszüntették az alkotmányerejű törvények kategóriáját.⁷² A legfontosabb állami szervek és meghatározott alapvető jogok szabályozása azóta kétharmados törvénnyel történik. Egyrészt szűkítették a minősített többséggel elfogadható törvények kategóriáját, másrészt az elfogadáshoz szükséges kétharmados többséget a jelen levő képviselők számához viszonyították (és nem az összlétszámhoz, mint az alkotmányerejű törvények esetében).⁷³

Jelenleg Magyarországon a következő *tárgykörök* tartoznak a kétharmados törvények szabályozási területébe:

- a jogalkotás rendje;
- a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályok;
- a Kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályok;
- az országgyűlési képviselők tiszteletdíja és a költségtérítés összege, valamint a kedvezményeik köre;
- az országgyűlési képviselők jogállása;
- az országos népszavazás és a népi kezdeményezés;
- a köztársasági elnök tiszteletdíja, kedvezményei, és az őt megillető költségtérítés összege;
- az Alkotmánybíróság szervezete és működése;
- az országgyűlési biztosokról szóló törvény;
- az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének alapelvei;
- vészhelyzetben alkalmazandó szabályok;
- a fegyveres erők feladatai és a rájuk vonatkozó részletes szabályok;
- a rendőrséggel kapcsolatos és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályok;
- a fegyveres erők irányítására és a Magyar Honvédség felső szintű vezetésének rendjére vonatkozó alapvető szabályok;
- a fegyveres erők nem hivatásos katonai állományú tagjának pártban való tevékenysége;
- a helyi önkormányzatokról szóló törvény és az önkormányzatok alapjogainak a korlátozása;
- a bíróságok szervezete és igazgatása;
- a bírák jogállása és javadalmazása;
- a jogorvoslati jog;
- utazási és letelepedési szabadság;
- személyes adatok védelme;
- lelkiismereti és vallásszabadság;
- közérdekű adatok nyilvánossága;

- sajtószabadság;
- a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyelete, valamint vezetőinek kinevezése, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezése, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása;
- gyülekezési jog;
- egyesülési jog;
- pártok gazdálkodása és működése;
- menedékjog;
- nemzeti és etnikai kisebbségek jogai;
- állampolgárság;
- sztrájkjog;
- honvédelmi kötelezettség;
- az országgyűlési képviselőknek megválasztása;
- a helyi képviselőtestületek tagjainak és a polgármestereknek a választása.

A kétharmados törvények további korlátozása is felmerült, hogy a kormányozhatatlanság veszélyét tovább csökkentsek, de ez nem valósult meg. Hogy miért, azt Petrétei József foglalta össze.⁷⁴ „Az alkotmány által meghatározott államszervezeti rend, illetve az állami szervek feladat- és hatásköre, eljárási módja azonban teljes egészében nem lehet a mindenkori kormányzati többség döntési-szabályozási kompetenciájának kiszolgáltatva. Ezek ugyanis olyan kérdések, amelyek megválaszolása – az alkotmányi rendelkezésekhez hasonlóan – a különböző politikai erők megegyezésére kell hogy épüljön.” Az alapvető jogok esetében pedig „hangsúlyoznunk kell az alapkonszenzus vagy minimálkonszenzus szükségességét...”, indokolt a tárgyalásos módszer alkalmazása az alapjogok törvényi szintű szabályozásakor. „A tényleges helyzet is az, hogy a kétharmados törvénnyel szabályozható alapvető jogok esetében – talán csak a sajtószabadság tárgykörét kivéve – e törvényi szabályozás megszületett, azaz *a gyakorlatban már igazolódott a széles körű megegyezés lehetősége.*”

Persze, léteznek ellenzők és ellenérvek. „Az így kialakított kétharmados törvényhozás azonban – függetlenül attól, hogy ez a kétharmad a képviselők egészére vagy csak a jelenlévőkre vonatkozott – jelentős közjogi zsákutcahoz vezetett. Ennek a közjogi megoldásnak lényege ma ugyanis abban áll, hogy a kétharmados vagy e fölötti többséggel nem rendelkező kormánykoalíció a legjelentősebb törvényhozási tárgyak esetében az ellenzékkel állandó kompromisszumra kényszerül, e nélkül nem tud kormányozni. Amennyiben tehát kiéleződik a politikai harc a kormányerők és az ellenzék között, azaz nem tudnak kompromisszumra jutni (lásd pl. a médiatörvényt), úgy ez a közjogi konstrukció forrása lehet az ország kormányozhatatlanságának.”⁷⁵ Ugyanígy ellene vannak azok a szerzők, akik szerint „a magyar alkotmányjogban széleskörűen létező kétharmados törvényhozási tárgykör-katalógus a

többségi döntést – amely a parlamenti rendszerek axiómája – lehetetleníteni el. Ezáltal a mindenkori ellenzék olyan hatáskörben kap döntési jogot, amely ellentétes a parlamenti demokrácia lényegével”.⁷⁶ A kormányozhatatlanság és a többségi elv ütközik a konszenzuseresés elvével. Tökéletes megoldás nincs, viszont tendenciaként éppen a konszenzuseresés a fő irány, nem pedig a többségi elv automatikus alkalmazása.

A kétharmados törvények alkotmányjogi helyzetét az Alkotmánybíróság gyakorlata konkretizálta.

Az első kérdés azzal kapcsolatos, hogy a minősített tárgykörök esetében milyen mélységig kell hogy a kétharmados törvény szabályozzon, és hol van vége a kétharmados szabályozási területnek, honnan lehet más törvénnyel szabályozni.

A romániai gyakorlat különbséget tesz a részletező organikus törvények – amelyek kimerítő jellegűek kell hogy legyenek és magukba kell hogy foglalják a legapróbb részletekig a szabályozást – és az organikus kerettörvények között, amelyek csupán az alapvető elveket fektetik le, és a részletes szabályozást egyszerű többséggel elfogadható törvénnyel is el lehet végezni. A felosztás alapjául az alkotmány szövege szolgál: amikor a „bűncselekményeket” organikus törvényi tárgykörként nevesíti, akkor nyilvánvaló, hogy részletező organikus törvényről van szó; amikor a „tanügy általános szervezetét” sorolja organikus törvényi szabályozási területek közé, akkor csak keretszabályozásról van szó.

A magyar Alkotmánybíróság szerint ott, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre; ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. A valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.⁷⁷

A második kérdés a kétharmados törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyére vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság szerint a kétharmados és az egyszerű szótöbbséggel elfogadható törvények között (szemben az alkotmányerejű törvénnyel) nem áll fenn hierarchikus kapcsolat. Az Alkotmány a kétharmados törvényeket csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az egyéb törvényektől.⁷⁸

Számomra ezen egyenrangúság fikció, annál is inkább, mert az Alkotmánybíróság megállapítása szerint minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni.⁷⁹ Ezek pedig a jogforrási hierarchia különböző lép-

csőin elhelyezkedő jogszabályok közötti viszony jellemzői (például kormányrendelettel nem lehet törvényt módosítani vagy hatályon kívül helyezni stb.). Az alkotmánynak vagy a jogalkotás rendjéről szóló törvénynek kellene ezt a helyzetet tisztáznia. A szabályozási terület és az elfogadáshoz szükséges többség közötti eltérés következménye az eltérő jogi erő, a jogforrási hierarchiában elfoglalt különböző hely. Az egyenrangúság legfeljebb a jogforrási hierarchia alacsonyabb lépcsőin elhelyezkedő jogszabályokhoz viszonyított felsőbbtség tekintetében érvényesül: mind a két jogszabálytípus törvény, tehát magasabb rangú. De ez már erőltetett érvelés. Az alkotmánybíróság szerint nincs a tartalom szempontjából hierarchia, viszont az elfogadásukhoz szükséges többség és a módosítási tilalom hierarchikus viszonyt takar.

Kérdések, interpellációk, parlamenti bizottságok

A beszámolók, a kérdések, az interpellációk és a bizottságok a parlamenti ellenőrzés legismertebb, klasszikus eszközei. Részletes, leíró jellegű elemzésüket most nem tekintem célnak, inkább néhány vitatható, problematikus vagy pozitív, hasznosítható szabályra hívom fel a figyelmet. Kukorelli István szerint „az ellenőrzés a stabil többségre számítható parlamentáris rendszerekben nem jelent nagy kormányzati veszélyt, a politikai nyilvánosság jóvoltából mégis demokratikus társadalmi kontrollt biztosít”.⁸⁰

1. Az első nehézség a *kérdés és az interpelláció közötti különbségtétel*. „Az interpelláció azonban annyiival több a kérdés intézményéhez képest, hogy felelősségi elemet is hordoz, mivel biztosítja, hogy az Országgyűlés kifejezhesse véleményét – szükség esetén rosszallását – a végrehajtó hatalom csúcsán álló Kormány, illetőleg a Kormány tagja, valamint a legfőbb ügyész tevékenységével kapcsolatban: az interpellációra adott, de el nem fogadott válasz tehát egyúttal a felelősség érvényesítésének egyik formája is.”⁸¹ *Romániában* a Képviselőház vagy a Szenátus *indítványban* fejezheti ki álláspontját az interpelláció tárgyát képező problémával kapcsolatban.⁸² A kérdéshez képest az interpelláció hangsúlyosabb, részletesebb, és politikai szankciója is van. „Az interpelláció a veszélyesebb, amelynek leglényegesebb kelléke a választ minősítő – esetleg elutasító – parlamenti határozat... Az interpelláció tehát a Kormány, illetve a miniszteri felelősség érvényesítésének egyik lehetséges formája, bár a negatív eredmény nem vonja maga után a bizalmatlanságot, a lemondási kötelezettséget. A miniszterelnöki kormány esetében a választ elutasító parlamenti határozat veszélyességi foka – közjogi értelemben – elenyésző, annak a miniszterelnököt politikailag befolyásoló tartalma van.”⁸³

2. Magyarországon az Országgyűlés tagjai az állampolgári, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaihoz, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez *kérdést*, a

Kormányhoz, a Kormány bármely tagjához és a legfőbb ügyészhez *interpellációt és kérdést* intézhetnek a feladatkörükbe tartozó minden ügyben.⁸⁴ Interpellációt csak a Kormányhoz, a Kormány tagjaihoz, valamint a legfőbb ügyészhez lehet intézni; az országgyűlési biztosoknak, a számvevőszéki elnöknek és a Nemzeti Bank elnökének csak válaszadási kötelessége van, ez a válasz politikai felelősségi elemet nem hordoz, és nem is hordozhat. A kérdés az, hogy mi magyarázza a legfőbb ügyész besorolását az interpellálható személyek közé. Az alkotmányozó szándéka szerint bizonyára az ügyészi munka országgyűlési ellenőrzését kívánták ezzel erősíteni, kiterjeszteni a parlamenti ellenőrzés lehetőségét az ügyészek által folytatott tevékenységre.⁸⁵

3. Olyan vélemény is létezik, mely szerint „szükségtelen az Alkotmánynak olyan előírást tartalmaznia, hogy a Kormány működéséről köteles rendszeresen beszámolni az Országgyűlésnek. Ez egy formális ellenőrzési szabály, ilyen rendelkezést a modern alkotmányok nem tartalmaznak. A Kormány tevékenysége az Országgyűlés előtt ismert, a választópolgárok a választások alkalmával értékeli ezt a tevékenységet”.⁸⁶ Ezen álláspont vitatható. Az információk a kormány oldalán koncentrálódnak, a beszámoló pedig alkalmas arra, hogy ezeket az információkat a parlamentnek eljuttassa és értékelje. Az ellenzéknek pedig megfelelő nyilvánosságot biztosít funkciói gyakorlására. Ugyanígy pozitív az a rendelkezés, amely a minisztereket is beszámolásra kötelezi.⁸⁷ „A miniszter beszámolási kötelezettsége a miniszter parlament előtti felelősségét teremti meg. A német megoldásra (kancellárdemokrácia) hasonlító magyar kormányzati modellben a miniszteri beszámoló sajátos kapcsolatban van a bizalmi intézménnyel: a beszámoló akár többszöri elutasítása sem eredményezi a miniszter leváltását, mivel a kormánytagság a miniszterelnök akaratától⁸⁸ függ.”⁸⁹ Hasonlóképpen a román alaptörvény előírja, hogy a kormány és a közigazgatás többi szerve, tevékenységük parlamenti ellenőrzésének keretében, kötelesek a Képviselőház, a Szenátus vagy az állandó bizottságaik által (elnökön keresztül) kért információkat és dokumentumokat bemutatni. Ez a beszámolóhoz képest enyhébb ellenőrzési forma. Amennyiben egyes törvényjavaslatok az állami költségvetés vagy az állami társadalombiztosítási költségvetés rendelkezéseinek módosítását teszik szükségessé, az információkérés kötelező. A kormány tagjai részt vehetnek a parlament munkálatain, és ha jelenlétüket kéri, a részvételük kötelező.

4. Az állami szervek kötelesek az országgyűlési képviselőket megbízatásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni.⁹⁰ A képviselői igazolvány az államigazgatás valamennyi szervéhez, továbbá a közintézetekhez és közintézményekhez való belépésre jogosít. A képviselő – a hatáskörrel rendelkező miniszter által szabályozott módon – jogosult a fegyveres erők, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség és a rendészeti szervek működésére szolgáló területre is belépni.

Az Országgyűlés által létrehozott vizsgálóbizottság tagja külön engedély nélkül jogosult az államtitok megismerésére, ha a bizottság létrehozásáról szóló országgyűlési határozat az államtitok-kör megfelelő pontjának meghatározásával a felhatalmazást megadta. Az Országgyűlés Honvédelmi Bizottságának tagja a bizottság döntése alapján, külön engedély nélkül jogosult a bizottságnak az Alkotmányban és a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényben meghatározott feladatai ellátása érdekében elengedhetetlenül szükséges államtitok megismerésére. Ez a jogosultság a Katonai Biztonsági Hivatal és a Katonai Felderítő Hivatal működése körében keletkezett államtitokkörre vonatkozóan a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 17. §-ának keretei között érvényesül.⁹¹

5. A kormány megalakítása során már léteznek a bizottsági kontroll elemei, annak ellenére, hogy ezt a szakaszt inkább a kormány és a parlament együttműködése jellemzi. Az illetékes bizottságok Magyarországon és Romániában is meghallgatják a miniszterjelölteket, és véleményezési jogkörük van. A magyar alkotmánybírószági gyakorlat szerint a miniszterjelöltek véleményezése a kinevezési eljárás érvényességi kelléke, viszont a döntésnek nincs kötő ereje.⁹² Politikai befolyása viszont jelentős lehet egy szakbizottsági negatív véleménynek.

6. Az állandó bizottságok ellenőrzési jogköre Magyarországon általános és kötelező: az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni.⁹³ Az állandó bizottságok száma és feladatköre alapvetően a kormányzat felépítéséhez igazodik.⁹⁴ Minden állandó bizottságnak létre kell hoznia egy albizottságot, amely a bizottság hatáskörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását figyelemmel kíséri.⁹⁵ A bizottsági tagok kétötödének kérésére a bizottság meghallgatást tart. A bizottság köteles évente legalább egy alkalommal meghallgatni azt a minisztert, akit kinevezése előtt meghallgatott. Így az illetékes szakbizottság a feladatkör szempontjából számára megfelelő miniszter és minisztérium ellenőre. Az ellenőrzés érdekében, ha a képviselő miniszterelnök, miniszter vagy politikai államtitkár, nem lehet bizottsági tag (összeférhetetlenség).

Romániában az állandó bizottságoknak is jogában áll vizsgálat indítása, a Képviselőház (illetve a Szenátus beleegyezésével). A gyakorlatban inkább ezt az eljárást alkalmazzák, mint a külön vizsgálóbizottság felállítását. Mivel a bizottságok tevékenységi területek szerint vannak megszervezve, szinte magától adódik az adott problémát kivizsgálni tudó szakbizottság.

7. A bizottságok sajátos típusa a vizsgálóbizottság. Ezek létrehozásához Romániában a képviselők vagy szenátorok egyharmadának indítványozása szükséges, a bizottság létrehozásáról viszont a parlamenti kamara dönt (egyszerű többséggel). Magyarországon⁹⁶ a vizsgálóbizottságot kötelező létrehozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza.⁹⁷

Itt a kérdés az, hogy korlátozó jellegű-e a vizsgálóbizottság létrehozásához kért egyszerű többség Romániában. A kormány feletti kontrollnak nem válik a javára, hogy az őt támogató kormányzati többség szavazata szükséges vizsgálóbizottság létrehozásához. Ezért a vizsgálóbizottság leginkább kormányváltás után, az előző kormány tevékenységének ellenőrzésére használható... (Ugyanez az érvelés vonatkozik az állandó bizottságok által, a kamara jóváhagyásával indítható hivatalos parlamenti vizsgálatokra.) A vizsgálóbizottság felállítását vagy a vizsgálat indítását egyszerűbbé, ezáltal hatékonyabbá lehetne tenni, viszont figyelembe kell venni a stabilitás követelményét is (a kormány felesleges zaklatásának elkerülését).

Magyarországon a vizsgálóbizottságoknak külső tagjai is lehetnek, igaz, hogy őket nem illeti meg szavazati jog. Ennek a jelentősége, hogy bonyolult technikai, pénzügyi, könyvvizsgálati kérdésekben lehetséges szakértőket bevonni a vizsgálóbizottság munkájába. Romániában nincs meg ez a lehetőség, a vizsgálóbizottság tagjai kizárólag képviselők vagy szenátorok lehetnek. Ez a rendszer első látásra nem elég rugalmas, viszont a bizottság meghallgathat bármely olyan személyt, aki a kérdés tisztázásához hozzájárulhat, és szakértői vizsgálatokat is elrendelhet.

8. Romániában a bizottsági ülések a fő szabály szerint zártak,⁹⁸ Magyarországon nyilvánosak.⁹⁹ Megfontolandó a sajtó részvételének engedélyezése a romániai bizottsági üléseken.

A bizalmatlansági indítvány

A bizalmatlansági indítvány a kormány és a parlament között fennálló alkotmányjogi jogviszony szankciója. Elfogadása akkor lehetséges, ha a kormány és a parlament közötti bizalmi viszony megszűnt, megbomlott a kormányzat egysége.

Rousseau-tól származik az az elmélet, amely szerint a végrehajtó hatalom alárendeltje a törvényhozásnak, és nem azzal egyenrangú, önálló hatalmi ág. Ezen alárendeltség fiktív formában jelentkezett az államszocialista alkotmányokban. Nyugat-Európában csak a francia jakobinus alkotmány szabályozott ilyen rendszert. A törvényhozás dominanciája azonban több esetben is jelentkezett, egybekötve a kormány instabilitásával. Tipikus példa a weimari Németország, a IV. francia köztársaság vagy Olaszország. A kormányzati instabilitás következményeként a második világháború után a parlamentarizmust „racionalizálták”.

A racionalizált parlamentarizmus a bizalmatlansági indítvány benyújtását feltételekhez kötötte.

1. *Magyarországon*¹⁰⁰ a képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Vagyis a bizalmatlansági

indítvány konstruktív jellegű (csak a miniszterelnöki tisztségre alternatívaként jelölt személy megnevezésével lehet benyújtani).

A miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. A bizalmatlansági indítvány a miniszterelnök iránti szolidáris felelősség elvén alapszik, csak a kormány egészét lehet így leváltani. Kérdéses, hogy indokolt lenne-e a miniszterek egyéni felelősségének, és ennek következményeként a miniszterek egyéni leválthatóságának a szabályozása (a szolidáris felelősség megszüntetése). Valószínű, hogy a kormány stabilizálásának az érdekében nem indokolt, hiszen ez például koalíciós kormányzás esetén kormányválságot okozhat.

Ha az indítvány alapján az országgyűlési képviselők abszolút többsége bizalmatlanságát fejezi ki, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni.

A Kormány is javasolhat – a miniszterelnök útján – bizalmi szavazást. Azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ezekben az esetekben, ha az Országgyűlés nem szavaz bizalmat a kormánynak, az köteles lemondani.

Nem biztos, hogy szükségszerű a bizalmatlansági indítvány konstruktív jellegének fenntartása; a rendszer „túlstabilizálása” elkerülhető.

2. *Romániában* a Képviselőház és Szenátus, együttes ülésen, bizalmatlansági indítványnak a képviselők és a szenátorok szavazattöbbségével való elfogadásával visszavonhatja a kormánynak nyújtott bizalmát.¹⁰¹

A bizalmatlansági indítványt az összes képviselők és szenátorok legalább egynegyede kezdeményezheti, és azt benyújtásának időpontjában közölni kell a kormánnyal. A benyújtástól számított legtöbb öt napon belül a bizalmatlansági indítványt bemutatják. A bizalmatlansági indítványt a két Ház együttes ülésén való bemutatás időpontjától számított 3 nap eltelte után kell megvitatni. A bizalmatlansági indítvány elutasítása esetén az indítványt aláíró képviselők és szenátorok ugyanazon az ülésszakon többé már nem kezdeményezhetnek újabb bizalmatlansági indítványt (kivéve azt az esetet, amelyet a következő alfejezetben tárgyalunk). Bizalmatlansági indítványt csak a kormány egésze ellen lehet benyújtani, és nem az egyes miniszterek ellen. Minden kormánytag politikai szempontból a többi taggal egyetemlegesen felel a kormány tevékenységéért és aktusaiért. Ez a „szolidaritás elve”.

A konstruktív és szolidáris bizalmatlansági indítvány kizárja a miniszter egyéni leválthatóságát. Ez egyfelől a kormány stabilitását eredményezi, másfelől a miniszteri pozíciók stabilitását, az egyéni miniszteri politikai felelősség gyengeségét. Mivel a kormány és az őt támogató parlamenti többség közötti összhang ritkán bomlik meg, a bizalmatlansági indítvány elfogadásának esélye csekély. Az ellenzék Romániában mégis szinte minden

ülésszakban benyújt konkrét probléma kapcsán bizalmatlansági indítványt. Ez lehetőséget ad a probléma megtárgyalására, az ellenzék nyilvánosságot kap, gyakorolja kritikai és alternatíva bemutatási funkcióit.

A bizalmatlansági indítvány jogalkotási szerepe

Romániában létezik a „provokált” bizalmatlansági indítvány intézménye. Sajátossága abból származik, hogy *törvényalkotási szerepe* is van.

Az 1991-es román Alkotmány – francia mintára – lehetővé teszi a kormánynak¹⁰², hogy a Képviselőház és a Szenátus előtt, ezek együttes ülésén, felelősséget vállaljon adott program, általános politikai nyilatkozat vagy törvénytervezet tekintetében. A kormány megbukik, ha a programnak, az általános politikai nyilatkozatnak vagy a törvénytervezetnek az előterjesztésétől számított 3 napos határidőn belül bizalmatlansági indítványt nyújtanak be ellene, és azt megszavazzák. Ha a kormány nem bukik meg (nem nyújtottak be bizalmatlansági indítványt, vagy azt nem fogadták el), az előterjesztett törvénytervezet elfogadottnak tekintendő, és a program vagy az általános politikai nyilatkozat a kormányra nézve kötelezővé válik. Amennyiben Románia Elnöke az elfogadott törvény újrazivsgálását kéri, a törvényt a két Ház együttes ülésén kell megvitatni.

A kormányzati felelősségvállalás esetében tulajdonképpen el kell különítenünk két helyzetet: 1. a program és az általános politikai nyilatkozat kérdését (nincs jogalkotási dimenziója) és 2. a törvénytervezetért vállalt felelősséget (sajátos törvényhozási eljárás).

Az első az egyszerűbb kérdés. A fő hangsúly jelen tanulmány szempontjából az így beterjesztett és elfogadott törvényre esik. Tulajdonképpen sajátos törvényhozási eljárásról van szó.

A felelősségvállalás következtében benyújtott bizalmatlansági indítványt a kormány „kiprovokálja”, így ellenőrizni tudja adott politikai vagy jogalkotási céljai parlamenti támogatását. A gyakorlat szerint a kormány ezt az eljárást a gyorsasága végett alkalmazza, amikor stabil parlamenti támogatottsága van, és/vagy a jogalkotási cél olyan jellegű, hogy már eleve nem nyújtanak be bizalmatlansági indítványt. A felelősségvállalással történő törvényhozás melletti másik kormányzati indok, hogy így kikerülhető az összetett és terjedelmes törvények elhúzódó parlamenti vitája.

A szavazás matematikája azonban furcsa eredményekhez vezethet. A kormányzati felelősségvállalással az alapvető probléma az, hogy a parlament nem törvénytervezetre, hanem bizalmatlansági indítványra szavaz. Ennek elfogadásához abszolút többségre van szükség. 471 küldött esetében 236 képviselőnek és szenátornak kell a bizalmatlansági indítvány mellett szavaznia (abszolút többség). Tételezzük fel, hogy száz küldött hiányzik vagy tartózkodik. Maradnak 371-en. 230-an az indítvány mellett szavaznak, mert a kormány bukását akarják, és nem szeretnék elfogadni a törvényter-

vezetet. A kormány és a tervezet mellett, a bizalmatlansági indítvány ellen így 141-en szavaznak. A kormány mégis marad, a törvény elfogadottnak tekintendő, mert a bizalmatlansági indítványt, hat szavazat híján, nem fogadták el. Nem volt meg az alkotmány által kért abszolút szavazattöbbség.¹⁰³

Az egyik esetben a kormány egységes szerkezetbe foglalt, de tulajdonképpen 15 törvényből álló törvénycsomagért vállalt felelősséget. Az Alkotmánybíróság megállapította a felelősségvállalás alkotmányosságát, mert a törvényhozó ugyanazon törvénnyel szabályozhatja a társadalmi viszonyok összetett csoportját. Azonos törvény egyszerre szabályozhat elsődlegesen társadalmi viszonyokat, módosíthat és kiegészíthet már létező jogszabályokat a törvény céljának elérése érdekében. Az Alkotmánybíróság ezeket az érveket a törvénycsomag által követett egységes cél (korrupció-ellenes intézkedések) figyelembevételével mondta ki.¹⁰⁴

Magyarországon ehhez hasonló jogintézmény (lehetne) a kormány által, a miniszterelnök útján javasolt bizalmi szavazás, amikor azt kérik, hogy a kormány-előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás is legyen.

Egyes szerzők általánosan kifogásolják, hogy a kormány által a parlamentnek benyújtott javaslatokat nem eredeti formájában, hanem lényeges tartalmi változással kapja vissza végrehajtásra.¹⁰⁵ „Az Országgyűlés által végrehajtott módosítások teljesen átformálhatják az Kormány elképzelését.”¹⁰⁶ Az idézett szerzők ezt – aktív parlament és parlamenti többség esetében természetes – a helyzetet viszont összekapcsolják a kormány politikai felelősségének intézményével. Értelmezésük szerint, ha a parlament módosít a kormányjavaslaton, akkor a parlament kormányoz, mert nem lehet elvárni a kormánytól, hogy olyan törvények végrehajtásáért vállaljon felelősséget, amelyeket nem ő javasolt, illetve „nem abban a formában, nem azzal a lényeges tartalommal került elfogadásra, amellyel azt előterjesztette”.¹⁰⁷ Megoldásként (esetenként történő „használatra”) a javaslat a romániai helyzetre emlékeztető szabályozást kínál. Pontosabban már meglévő szabályozás kihasználását: amennyiben a kormány nem akarja, hogy az általa benyújtott törvényjavaslaton változtassanak, az előterjesztést kapcsolja össze bizalmi szavazattal, és ilyenkor tilos módosító javaslatot benyújtani. „A szóban forgó megoldásnak ki kellene dolgozni az ügyrendi-házaszályi vonzatait”,¹⁰⁸ ugyanis a jelenlegi szabályozás szerint ilyen esetekben sem tilos módosító javaslatok benyújtása.

Az értelmezés és a megoldási javaslat is több problémát felvet:

1. A törvényjavaslatot a parlamentben a politikai többség változtatja meg, ez a legtöbb esetben maga a kormánytöbbség. (Ritka, de előfordul, hogy a kormánykoalíció egyik tagja az ellenzékhez csatlakozva, ad-hoc politikai többséget alkotva, a kormányálláspont ellen dönt adott kérdésben.) A törvényalkotás nem a kormány feladata, és ne akarja a kormány a parlamentet törvényjavaslatokat változtatás nélkül jóváhagyó szervvé degradál-

ni. A törvényalkotás kormányzati feladat, és a kormányzat koordinációjának a kérdése, hogy a parlamentben végeznek-e módosításokat a kormányjavaslaton. A törvényalkotás ebben az esetben a kormány és a parlamenti többség közös feladata. Amennyiben valóban jelentős eltérések tapasztalhatóak a kormány és a parlamenti többség álláspontja között, akkor tulajdonképpen megbomlott a kormányzat belső egysége, és erre nem a kormány dominanciájának jogszabályi biztosítása a megfelelő megoldás. A kormányzatnak egységesnek kell lennie politikai céljai tekintetében.

2. A bizalmi szavazattal történő jogalkotás, a módosító javaslatok kizárásával, kiiktatja a törvényhozási eljárás garanciális elemeit, leértékelődik a népképviselő szerepe, az ellenzék hozzájárulását és érdek-megjelenítési szerepét tiltakozások kinyilvánítására redukálják.

3. A kormány nem utasíthatja el törvény végrehajtását azzal az indokkal, hogy ő azt nem olyan formában, nem olyan tartalommal kezdeményezte, mint amilyenell az Országgyűlés elfogadta. A kormány parlament előtti felelőssége sem korlátozódik a kormány saját álláspontjainak a végrehajtására. A kormány törvényi keretek között működik, és jogállamban kötelessége a neki tetsző vagy nem tetsző törvényeket is végrehajtani. És ez nem a parlament valamilyen felsőbbbségéből, hanem a kormány törvényhez kötöttségéből következik.

4. A kormánynak rendelkezésére állnak olyan, a parlamenttel szemben is érvényesíthető jogi és politikai eszközök, amelyekkel a javaslatát „megvédheti”. Példák a kormányjavaslat megvédésére szolgáló jogi eszközökre: 1. a kormány döntésre felhatalmazott képviselőjének részvétele az állandó bizottsági ülésen, ha a tárgyalta napirendi pont a kormány feladatkörét érinti; 2. az általános vitában elsőként a kormány képviselője kap szót, ha ő volt az előterjesztő, ha nem a kormány az előterjesztő, akkor másodikként kap szót; 3. a kormány törvényjavaslatát a zárószavazás megkezdéséig bármikor, a részletes vita után az Országgyűlés beleegyezésével visszavonhatja. Visszavontnak kell tekinteni azt a törvényjavaslatot, amely helyett az előterjesztő új változatot nyújtott be; 4. Ugyanilyen feltételek között lehetséges a javaslat átdolgozásra való visszakérése; 5. a benyújtott módosító javaslatokat a benyújtója a részletes vita lezárásáig megváltoztathatja, és a szavazás megkezdéséig bármikor visszavonhatja; 6. azokról a módosító javaslatokról, amelyekkel a kormány, ha ő volt az előterjesztő, egyetért, az Országgyűlés egy szavazattal szavaz, azaz lehetőség van az olyan módosító javaslatokat, amelyekkel nem ért egyet, egyenként, a saját parlamenti többségére támaszkodva, visszautasítani stb. Példák a kormány törvényjavaslatának megvédésére szolgáló politikai eszközökre: a kormánypárti frakció(k), illetékes szakszervezeti tagok is vegyen(ek) részt a kormányjavaslat előkészítésében, előzetesen egyeztessenek a nézeteiket, alakítsák ki időben az egységes kormányzati álláspontot. A kormány – minőségi szempontból –

pedig kidolgozottabb, a kodifikáció tudományát teljesebben alkalmazó javaslatokat készítsen. Az a kép, ami a feltevésből következik: a kormány tehetetlenül, eszköztelenül, távolról nézi, hogy javaslatát miként forgatja ki a parlament. Ez a kép hamis, a kormány a törvényhozás parlamenti szakaszának is aktív résztvevője. (Ez a kormány tagjainak alkotmányos joga: a kormány tagjai – az alaptörvény szerint – részt vehetnek, és felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein.¹⁰⁹)

Ezért megfontolandónak tartom azt, hogy a bizalmi szavazásnak a módosító javaslatokat kizáró jogalkotási szerepet adjunk.

A költségvetés mint ellenőrzési eszköz

„A költségvetés azért jelenthet erős kontrollt, mert *a parlament lényegében e formában adja meg az anyagi forrásokat a végrehajtó hatalom működéséhez*. Ugyanakkor a költségvetés tényleges hatékonysága a kormány feletti ellenőrzés tekintetében a parlamentáris államokban megkérdőjelezhető.”¹¹⁰

Az angol parlamentarizmus kezdeti korszaka, amikor a parlament valóban a költségvetéssel korlátozhatta, befolyásolhatta és ellenőrizhette a végrehajtó hatalmat, abban a formában ma már nem érvényes.¹¹¹ A költségvetés jóváhagyásáról szóló törvényt a kormány készíti elő, és *kizárólag a kormány kezdeményezheti*.¹¹² Rendkívüli fontosságú jogi és politikai eszköz: az állami bevételek és kiadások szintézise, a forráselosztás, a stratégiai tervezés, a gazdasági beavatkozás, a szociális védelem eszköze. Ha a parlamenti többség és a kormány között a bizalmi viszony fennáll, akkor a parlament elfogadja a költségvetést. Ha a kormány és a parlamenti többség véleménye minimálisan eltér, akkor a pártfegyelem még mindig döntő szerepet játszik a pozitív szavazás elérésében. Jelenleg jogi, eljárási vagy akár politikai szempontból a költségvetés nagyjából ugyanúgy viselkedik, mint a többi törvény, viszont szabályozási területe teszi különlegessé.

Ezért nem szabad a költségvetés ellenőrzési eszközként való szerepét túlértékelni. A költségvetés a kormányzati politika megvalósításának eszköze, amellyel a többségi politikai célokhoz közpénzügyi forrásokat rendelnek, és ezáltal ezeket állami funkciókká alakítják.

Nemzeti kisebbségek parlamenti képvisellete

Magyarországon a kérdés – hosszú évek óta – aktuális. A román választójog a kérdést már a rendszerváltozás után rendezte. Ezért a Romániában alkalmazott képviselleti mechanizmus és az abból levonható következtetések nem érdektelenek Magyarország számára sem. Az elméleti háttér az a szükséglet, hogy a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselést, és ezáltal sajátos érdek-megjelenítési, érdekérvényesítési lehetőséget kapjanak.

A kérdés magyarországi rendezetlenségét több esetben használják „fegyverként” a határon túli magyar kisebbségekkel szemben (nyilvánvaló csúsz-

tatás, de a lényeg a következő: Magyarországon még ez sincs megoldva, és ha Magyarországon nem érvényesül a kisebbségvédelem, akkor a határon túli magyar kisebbségnek sem járnak ezek s ezek az eltérő típusú jogok). A román Alkotmány előírja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezeteinek, amelyek nem érik el a parlamenti képviselőhöz szükséges szavazatszámot, joguk van egy-egy képviselői mandátumra. Egy nemzeti kisebbséget egy szervezet képviselhet.¹¹³ Ezáltal pozitív diszkriminációt valósít meg.¹¹⁴ Az elmélet szerint a kisebbségek parlamenti képviselőinek lényege, hogy sajátos jogaikat, akár a kormánnyal szemben is, megjelenítsék. Ez Romániában nem így történt. Romániában a kisebbségi képviselők (és külön frakciójuk) a tapasztalat szerint mindig az aktuális kormánypárt oldalán álltak/állt, a kormánytöbbséget erősítették.¹¹⁵

Mindazonáltal a nemzeti kisebbségek képviselője érdekében nem tartom szükségesnek önálló parlamenti kamarát létrehozni¹¹⁶; az Országgyűlésben a kisebbségi képviselő kérdés megoldható.

Jegyzetek

¹ A tanulmány a kutatás kezdeti szakaszának terméke, és ezért egyes részei nem tekinthetők véglegesnek vagy kidolgozottak. A 2003. augusztus 31-ig hatályos jogszabályokat és megjelent alkotmánybírói gyakorlatot vettem figyelembe.

² Magyary Zoltán: Államéletünk válsága, Budapest, 1939 (külön lenyomat az *Egyedül vagyunk* 6. számából), idézi Sári János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris, Budapest, 1995, 152.

³ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In *Válogatott tanulmányok*. I. kötet, Magvető, Budapest, 1986, 280.

⁴ Petrétai József: Ellenzék a parlamentáris demokráciában. In *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Szerk. Ádám Antal és Kiss László, Budapest, 1991, 174.

⁵ Kukorelli István: A kormány és ellenzéke az új házszabályban. In *Az alkotmányozás évtizede*. Korona, Budapest, 1995, 138.

⁶ Körösenyi András: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 2000, 285.

⁷ Körösenyi András: Hatalommegosztás és parlamentarizmus – Magyarország 1991. In *Magyarország politikai évkönyve*. 1992, 60.

⁸ Maurice Duverger: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. I. P.U.F., Párizs, 1988. Lásd az I., a demokratikus modellről szóló fejezetet.

⁹ Uo.

¹⁰ Carl Schmitt: A parlamentarizmus és a modern tömegdemokrácia ellentéte. In uő: *A politikai fogalma*, Osiris-Pallas Stúdió-Attraktor, Budapest, 2002, 195.

¹¹ Bihari Ottó: *Összehasonlító államjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1967, 48.

¹² Uo.

¹³ Körösenyi András: *A magyar politikai...*, 285–287.

¹⁴ Uo. 286.

¹⁵ Polner Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*. Grill, Budapest, 1894, 58.

¹⁶ Sári János: A közigazgatás mint negyedik (vagy a legelső) hatalom. *Politika-Tudomány*, 1988/1, 56–64.; Sári János: *A hatalommegosztás...*, 151, 159–165.

¹⁷ Erről még lásd Ioan Alexandru: Administrația și puterea politică. *Revista de drept public*, 2003/2, 1–16.

¹⁸ Lásd: Kaltenbach Jenő: Az ombudsman szerepe a közigazgatás ellenőrzésében In *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió, Budapest, é. n. (1996), 71–75.

¹⁹ Vö. Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. In *A közigazgatás és ellenőrzése...*, 10–11.

²⁰ Az alkotmányjog sokáig bátortalanul közelített ezeknek a kérdéseknek az új típusú, de alapvetően jogi szempontú vizsgálatához, legalábbis a politikatudományokhoz, a szociológiához képest. Ez – elsősorban a politikatudomány és szociológia művelői körében azt a hatást keltette, hogy a jogtudomány eszközei nem is képesek ezeket a jelenségeket magyarázni. Szerintem az alkotmányjog a jogi pozitívizmus talajáról, de annak egyoldalú nézőpontján túllépve ugyanúgy képes megjeleníteni ezeket a problémákat (a közjogtudomány dogmatikai, politológiai, szociológiai irányzatai). Ugyanakkor az állam változásainak vizsgálata során, Magyarországon és Romániában is meglepően sok erőltetett változtatási, megoldási javaslattal találkoztam. Tévedés a demokráciát a „tökéletes” irányában való folytonos menetelésként elképzelni. A politikai rendszer egyes problémáit el kell fogadni. Az „eszményi rendszereknek” a tapasztalata (Magyarországnak és Romániának is volt része belőlük) szkeptikussá kell tegyen bennünket mindenféle „tökéletes” megoldással szemben. A demokráciában a jogintézményeken csak ott kell változtatni, ahol valódi szükség van erre, komoly szakmai vita után. Ha a jelenlegi helyzet nem minden szempontból felel meg, az nem jelenti azt, hogy az alternatívaként felkínált megoldás ténylegesen jobb lesz.

²¹ Kelsen szerint az Alkotmánybíróság, amikor megsemmisíti a törvényt, akkor negatív törvényhozóként lép fel, és ezáltal a megosztott törvényhozói hatalom egyik letéteményese. Lásd: Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In uő. (szerk): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Rejtjel, Budapest, 2003, 15–16.

²² A jelenlegi alkotmánybíróságoknak semmi köze a korábban Magyarországon és Romániában is parlamenti (az Országgyűlés, illetve a Nagy Nemzetgyűlés) „szakbizottságaként” működő, a jogszabályok alkotmányosságát „vizsgáló” testületekhez.

²³ Hans Kelsen szerint az Alkotmánybíróság „minden más állami szervtől független”.

²⁴ „A Magyar Köztársaság hatályos alkotmánya – tartalmát tekintve – új alaptörvénynek minősül, amely túlnyomó részében az 1989–90-ben lezajlott rendszerváltozás terméke.” Részletekről lásd: Petrétei József: *Magyar alkotmányjog*. I., Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002, 40–42.

²⁵ Magyar Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: MA), 2§, (1): „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” Románia Alkotmánya (a továbbiakban: RA), 1. szakasz, A román állam: (1) Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan

nemzetállam. (2) A román állam kormányformája a köztársaság. (3) Románia *demokrati-*
kus és szociális *jogállam*, amelyben az ember méltósága, az állampolgárok jogai és szabad-
ságai, az emberi személyiség szabad fejlődése, az igazságosság és a politikai pluralizmus
felső értékek és biztosítottak.

²⁶ Louis Favoreu: Az alkotmánybíráóságok. In *Alkotmánybíráskodás - alkotmányértel-*
mezés..., 59.

²⁷ Favoreu kiemeli, hogy Olaszország esete nyilvánvaló kivétel (nincs szilárd és egysé-
ges többség).

²⁸ Bibó István: *Jogszerű közigazgatás...*, 280.

²⁹ Például: Schmidt Péter: Az alkotmánybíráóság szerepe az államszervezetben. In *Az*
alkotmányozás jogi kérdései. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 1995, 61–62. Schmidt Péter
szerint az előzetes normakontroll idegen test a rendszerben. Szerinte az „előzetes norma-
kontrollt ugyanis azzal szokták igazolni, hogy miért kellene egy alkotmányellenes norma-
nak hatályba lépnie, ha már előre lehet látni az alkotmányellenességét”.

³⁰ Létezik olyan ajánlás, amely szerint az Alkotmányt „célszerű úgy módosítani, hogy
egyértelmű legyen: a köztársasági elnök a parlamenti többség bizalmát élvező személyt kö-
teles kinevezni miniszterelnökké. Ellenkező esetben a köztársasági elnök visszaélhetne al-
kotmányos jogkörével...” In Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári
István: A magyar parlamenti jog – de lege ferenda. In *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi ta-*
nár születésének 70. évfordulójára. Szerk. Petrétei József. Dialóg Campus Kiadó,
Budapest–Pécs, 2000, 52.

³¹ MA, 33. § (3) bekezdés.

³² Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: *A magyar parla-*
menti jog..., 52.

³³ Uo.

³⁴ RA, 85. szakasz: kormányátalakítás vagy a tisztség megüresedése esetén az elnök
visszahívja és kinevezi, a miniszterelnök javaslatára, a Kormány egyes tagjait.

³⁵ Az 1996–2000-es kormányzati ciklusban, a három kormányban 28, 25, illetve 19
tárcával rendelkező miniszter volt. A 2000-es választásokat követő első Nástase-kormány-
ban 24 tárcával rendelkező miniszter volt (összesen 27 miniszter), viszont a 2003-as, má-
sodik Nástase-kormányban, igazgatási racionalizációs érvek alapján, 14-re csökkent a tár-
cával rendelkező miniszterek száma.

³⁶ Magyarországon lásd a 2002. évi XI. törvényt a Magyar Köztársaság minisztériu-
mainak felsorolásáról. A tárca nélküli miniszterek számát viszont a miniszterelnök ha-
tározza meg.

³⁷ 50. szakasz. Lásd: „Buletinul Oficial al Marii Adunări Naționale a Republicii
Populare Române” nr. 1 din 27 septembrie 1952.

³⁸ Az ellenzékét a rendszerintenció szerint lojális és rendszerellenes ellenzékre, az
akciókonzisztencia alapján témaorientált ad-hoc ellenzékre, kompetitív ellenzékre, illetve
kooperatív ellenzékre, a hatásszint alapján parlamenti és parlamenten kívüli ellenzékre le-
het felosztani. Részletekről lásd: Petrétei József: *Ellenzék...*, 176–179. Jelen tanulmányban
a lojális és parlamenti ellenzékét vizsgálom, amely elfogadja az alkotmányos „játékszabá-

lyokat”, nem törekszik a fennálló alkotmányos rend megdöntésére, és ugyanakkor képviselve van a parlamentben.

³⁹ P. Noack: *Was ist Politik?* Droemer Knaur, München–Zürich 1973, 1976, 134. – idézi Petrétei József: *Ellenzék...*, 173.

⁴⁰ Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 338.

⁴¹ Kukorelli István: *A kormány és ellenzéke...*, 150.

⁴² Petrétei József: *Ellenzék...*, 171.

⁴³ Petrétei József: *Ellenzék...*, 174.

⁴⁴ Körösenyi András: *A magyar politikai...*, 294–315.

⁴⁵ Kukorelli István: *A kormány és ellenzéke...*, 138.

⁴⁶ 66/1997 magyar alkotmánybíróági határozat (a továbbiakban: MABH).

⁴⁷ Részletekről lásd: Petrétei József: *Ellenzék...*, 179–183.

⁴⁸ Jelzésképpen néhány ellenzéki jog Magyarországon: legalább tizenöt képviselő javaslatot nyújthat be a napirendi javaslat módosítására; a hozzászólás szabadsága és ennek racionális korlátai; ellenzéki részvétel a bizottsági munkában; a frakciók egyenjogúsága elvének alkalmazása (a Házbizottságban, az alkotmánybírókat jelölő bizottságban); az időkeret felosztása. Szintén kezelhető ellenzéki jogként a módosító javaslatok benyújtásának a lehetősége. „Az ellenzéki képviselők (frakciók) kisebbségi véleményüket a módosítási javaslatokon keresztül érvényesíthetik. A módosítási jog a képviselő lényegéhez tartozik, a plurális vélemények intézményes tolmácsolója... A módosítási javaslatokat egyetlen házszabály, egyetlen kormányzat sem kedveli túlságosan. A módosítási jog korlátlan gyakorlása anarchikussá teheti a parlament működését, megváltoztathatja, összezavarhatja az előterjesztő kormánytöbbség eredeti szándékait...” (Kukorelli István: *A kormány és ellenzéke...*, 147.). Az ellenzéki jogok rendszeres vizsgálata, szisztematikus feldolgozása a román és a magyar jogrendszerben, a közeljövő feladata lesz.

⁴⁹ Házszabály, 98. § (3) bekezdés.

⁵⁰ Kukorelli István: *A kormány és ellenzéke...*, 143–144.

⁵¹ Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: *A magyar parlamenti jog...*, 51.

⁵² Uo. 55. o. Az alkotmány végrehajtása egyáltalán nem a kormány monopóliuma, és semmiképpen nem a kormánynak kell azt biztosítania. Az alkotmány végrehajtását, hatásköreinek keretein belül, az Alkotmánybíróság ellenőrzi, „végrehajtása” pedig az államszervezet egészének feladata. Az a szabály, amely szerint a kormány biztosítja a törvények végrehajtását, nem értelmezhető a szerzők által felvetett módon.

⁵³ Uo.

⁵⁴ Ugyanakkor a javaslat nincs összhangban a tanulmány többi részével, hiányzik a belső koherenciája, mert más részében a módosítási jogot kívánják korlátozni (a felvetést és kritikáját lásd a bizalmatlansági indítvány jogalkotási szerepéről szóló alfejezetben). Ebből más következtetést nem tudok levonni, mint azt, hogy a javaslat célja az Országgyűlés gyengítése a kormánnyal szemben, hatalomkoncentráció kialakítása a kormány oldalán.

⁵⁵ RA, 146. szakasz.

⁵⁶ A kezdeményezési jog gyakorlásához az 1991-es Alkotmány tervezete könnyebb feltételeket szabott meg. Ez a jog ugyanígy az Elnököt illette volna meg, a Kormány javaslatára, de a képviselők vagy szenátorok esetében legkevesebb 50 képviselő, illetve 25 szenátor kezdeményezhetett volna. Ez a jog megillette volna az Alkotmányos Tanácsot is (az Alkotmánybíróság előképét a tervezetben), és a népi kezdeményezést 300 000 szavazati joggal rendelkező választópolgár indíthatta volna el, a jelenleg hatályos bonyolult területi lebontás nélkül. A kezdeményezési jognak ez a szabályozása jobban biztosította volna az alaptörvény rugalmasságát, mert kevesebb volt a megszorító feltétel. Az Alkotmánybíróság kezdeményezési joga vitatható.

⁵⁷ Az alkotmánymódosító törvénytervezetet a Törvényhozási Tanács is véleményezi.

⁵⁸ A törvény csak néhány eljárási szabályt ír elő (36. szakasz): mielőtt a Parlamentnek benyújtánák az alkotmánymódosító indítványt, azt le kell adni az Alkotmánybíróságnak. Az AB 10 napon belül köteles dönteni az indítvány alkotmányosságáról. A döntéshez a bírók kétharmados többsége szükséges. A tíznapos határidő előírása azért fontos, mert így az Alkotmánybíróság a döntés halogatásával nem tudja késleltetni vagy megakadályozni az alkotmánymódosítást.

⁵⁹ A problémáról lásd: Tudor Drăganu: *Drept constituțional și instituții politice*. I. kötet. Lumina Lex, București, 1998, 311–313.

⁶⁰ Idézi Tudor Drăganu: *Drept constituțional...*, 54.

⁶¹ Uo.

⁶² Uo. 55.

⁶³ Lásd a Magyar Kisebbség 2002/2., a romániai alkotmánymódosításnak szentelt számát.

⁶⁴ Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. In *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Janus Pannonius Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996, 75.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ Petrétei József: *Alkotmány és...*, 77.

⁶⁷ Lásd a kormányzati jogalkotás ellenőrzéséről szóló fejezetet.

⁶⁸ 1989. évi XXXI. törvény.

⁶⁹ Petrétei József: Törvények minősített többséggel. *Fundamentum*, 1999/3, 109.

⁷⁰ Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye a 4/1993. (II 12) MABH-hoz.

⁷¹ Alkotmányerejű törvényi tárgykört képezett: a jogalkotás rendje, alapvető jogok és kötelezettségek összessége, alapvető jog gyakorlásának korlátozása, vállalkozás jogának és a verseny szabadságának korlátozása, az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, népszavazásra vonatkozó szabályok, rendkívüli állapot és szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályok, a köztársasági elnök tiszteletdíja, kedvezményei, az őt megillető költségtérítés összege, az Alkotmánybíróság szervezete és működése, az országgyűlési biztosokra vonatkozó részletes szabályok, Állami Számvevőszék szervezetéről és működéséről szóló részletes szabályok, a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolása, a Minisztertanács tagjainak és az államtitkárok jogállása, díjazása, továbbá felelősségre vonásuk módja stb.

⁷² 1990. évi XL. törvény.

⁷³ Egyetlen kivétel a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény, amely esetében a kétharmados többséget az összlétszámhoz viszonyítják. Ugyanakkor vannak olyan esetek, amikor országgyűlési határozatok elfogadása van az összlétszámhoz viszonyított kétharmados többséghez kötve: 1. a hadiállapot kinyilvánítása és a békekötés; 2. hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén a rendkívüli állapotot kihirdetése és Honvédelmi Tanács létrehozása; 3. az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapot kihirdetése; 4. a hadiállapot, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének az indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálata, és döntés az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről; 5. zárt ülés tartása; 6. a köztársasági elnök megválasztása (az első két szavazás); 7. a köztársasági elnök összeférhetetlenségének kimondása; 8. a köztársasági elnök elleni felelőségre vonási eljárás elindítása; 9. az Alkotmánybíróság tagjainak a megválasztása; 10. az állampolgári jogok, illetőleg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosainak megválasztása; 11. az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökeinek megválasztása; 12. a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztása. Más határozathoz a jelenlevő országgyűlési képviselők számához viszonyítják a kétharmados többséget: 1. döntés az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével a fegyveres erők országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, a fegyveres erők békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint a fegyveres erők külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról; 2. országgyűlési képviselők összeférhetetlenségének kimondása; 3. a Hárszabály elfogadása és módosítása. Ezekben az esetekben az ellenzék szintén fontos szerepet játszik.

⁷⁴ Petrétai József: *Törvények...*, 112–113.

⁷⁵ Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye, MABH 4/1993.

⁷⁶ Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: *A magyar parlamenti jog...*, 57.

⁷⁷ 4/1993, 1/1999 MABH.

⁷⁸ 4/1993 MABH, 31/2001 MABH; Petrétai József: *Magyar alkotmányjog...*, 149.; Sári János: A jogforrások. In Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris, Budapest, 2002, 86.

⁷⁹ 1/1999 MABH.

⁸⁰ Kukorelli István, In *Alkotmánytan...*, 306.

⁸¹ Petrétai József: *Magyar alkotmányjog*, II. kötet (2. kiadás), Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001, 61.

⁸² RA 111. szakasz.

⁸³ Kukorelli István, In *Alkotmánytan...*, 303.

⁸⁴ MA, 27. §. Részletekről, eljárási elemekről lásd még a Hárszabály 90–91., 116–119. paragrafusait.

⁸⁵ Kukorelli István szerint a legfőbb ügyész beszámolási kötelezettsége „sérti a köztársasági függetlenségének, politikamentességének elvét” (In *Alkotmánytan...*, 302.). Ugyanez az érvelés az interpellálhatóságra is vonatkoztatható.

⁸⁶ Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: *A magyar parlamenti jog...*, 53.

⁸⁷ MA, 39. §: (1) Működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős. Munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni.

(2) A Kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját törvény szabályozza.

(3) A Kormány tagjai részt vehetnek és felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein.

⁸⁸ MA, 33. §: (4) A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, és menti fel.

⁸⁹ Kukorelli István, In *Alkotmánytan...*, 302.

⁹⁰ 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról, 8. §.

⁹¹ 17. § (1) Az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága (a továbbiakban: Honvédelmi Bizottság) folyamatosan ellenőrzi a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak megvalósulását, ennek keretén belül

a) a miniszter – legalább évente egyszer – tájékoztatja a Honvédelmi Bizottságot a nemzetbiztonsági szolgálatok általános tevékenységéről;

b) a miniszter tájékoztatja a Honvédelmi Bizottságot a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos kormányhatározatokról;

c) a Honvédelmi Bizottság kinevezésük előtt meghallgatja a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói tisztségére jelölt személyeket, alkalmasságukról állást foglal.

(2) A Honvédelmi Bizottság tagjának csak az az országgyűlési képviselő választható meg, aki tekintetében elvégezték a 19. §-ban meghatározott eljárás szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzést.

(3) A Honvédelmi Bizottság tagjai megbízatásuk teljes időtartama alatt nemzetbiztonsági védelemben részesülnek.

⁹² MABH 48/1991.

⁹³ MA, 21. § (3). Ez a rendelkezés egyes vélemények szerint „túl általános, a megjelenésre vonatkozó kötelezettség nem teljesítésének nincs szankciója stb. A szabályozást tehát teljesebbé kell tenni. Rendelkezni szükséges a megjelenés, illetőleg a vallomástétel alóli mentesség eseteiről, a megjelenés, a vallomástétel kikényszerítésének eszközeiről”. Lásd: Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: *A magyar parlamenti jog...*, 54–55.

⁹⁴ Házsabály, 28. § (2).

⁹⁵ Házsabály, 29. § (3).

⁹⁶ Lásd például: a 41/2002. (VII 12.) OGY határozatot a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról; a 43/2002. (VII 12.) OGY határozatot a miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának tényeit és következményeit vizsgáló bizottság felállításáról stb.

⁹⁷ Képviselőház Házzsabálya, 72–73. szakasz, Szenátus Házzsabálya, 71. szakasz, a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabálya, 36. §.

⁹⁸ Képviselőház Házzsabálya, 50. szakasz; Szenátus Házzsabálya, 49. szakasz (1) bekezdés.

⁹⁹ Házzsabály, 68. § (1).

¹⁰⁰ MA, 39/A. §.

¹⁰¹ RA, 112. szakasz.

¹⁰² RA, 113. szakasz.

¹⁰³ A kormányzati felelősségvállalással való törvényhozást más szempontokból is kritizálja: Tudor Drăganu: *Drept constituțional...*, II. kötet, Lumina Lex, Bukarest, 1998, 172–177.

¹⁰⁴ 2003/147. Abd.

¹⁰⁵ Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: *A magyar parlamenti jog...*, 49. A tanulmány számos francia ihletésű, a magyar rendszerrel kevésbé összeegyeztethető javaslatot tartalmaz, amelyekre később még visszatérek. Ilyen francia mintájú, az 1958-as alkotmány szabályozási mintáit figyelembe vevő javaslat a felelősségvállalással való jogalkotás és a szabályozó jogkörök megosztása a kormány és a parlament között (erről lásd a kormány jogalkotásának parlamenti ellenőrzéséről szóló részt). Ugyancsak francia mintájú a Gazdasági és Szociális Tanács felállításának a javaslata. Ez tűnik a legelfogadhatóbbnak, ha alternatívaként kezeljük a második parlamenti kamarára. Ez a reform az Országos Érdekegyeztető Tanács átalakítását, státusának szabályozását feltételezi. Lásd: 1094/2002 (VI 8) kormányhatározatot; 1113/2002 (VI 25) kormányhatározatot; OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2002. július 26-i alakuló üléséről, megjelent a Magyar Közlöny 2002/108. számában stb.

¹⁰⁶ Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: *A magyar parlamenti jog...*, 49.

¹⁰⁷ Uo. 50.

¹⁰⁸ Uo. 51.

¹⁰⁹ MA, 39. § (3) bekezdés.

¹¹⁰ Sente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 335.

¹¹¹ A költségvetés erőteljesebb kontrollszerepéről a prezidenciális rendszerekben lásd: Sente Zoltán: *Bevezetés...*, 336.

¹¹² RA, 137. szakasz (2) bekezdés.

¹¹³ RA, 59. szakasz (2) bekezdés.

¹¹⁴ Eljárási szempontból lásd az 1992. évi 68. törvényt a Képviselőház és Szenátus megválasztásáról.

¹¹⁵ Akár a legnagyobb kisebbségi alakulat, az RMDSZ ellenében is. Az 1990-es, 1993-as, 1997–98-as magyarországi javaslatok, megoldási kísérletek is ilyen gyakorlati eredményt hoztak volna.

¹¹⁶ Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: *A magyar parlamenti jog...*, 39–41.