

arsboni

*Az Országgyűlés
feloszlata az új
Alaptörvényben*

NÉMETH MÁRTON

NÉMETH MÁRTON

Az Országgyűlés feloszlata az új Alaptörvényben

A tanulmány eredetileg évfolyamdolgozatként született az ELTE ÁJK-n 2012-ben.

A tanulmány az ars boni jogi folyóiratban jelent meg, eredeti formájában szabadon terjeszthető és tudományos célra felhasználható.

Hivatkozás: Ezen tanulmány egészének vagy részének felhasználásakor (ideértve a tanulmány bármilyen más alkotás - különösen tanulmány, esszé, dolgozat - elkészítéséhez való felhasználását) legalább a szerző nevét, a tanulmány címét, valamint az arsboni.hu weboldalt kell megjelölni forrásként.

Például így: Kiss Éva: *Mit szabad és mit nem?*, arsboni.hu.

Minden más jog fenntartva a szerző, illetve az ars boni jogi folyóirat részére. Bármilyen üzleti vagy kereskedelmi felhasználáshoz a szerző és az ars boni jogi folyóirat előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Az ars boni jogi folyóirat a Stádium Intézet Alapítvány kiadványa.

Design: G. Szabó Dániel

facebook.com/arsboni • arsboni.hu • info@arsboni.hu

facebook.com/stadiumintezet • stadiumintezet.hu • info@stadiumintezet.hu

TARTALOMJEGYZÉK

I. A SZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES IRÁNYAI AZ EURÓPAI ÉS A MAGYAR ALKOTMÁNYJOGBAN	3
II. EGY MÓDSZERTANI KITÉRŐ	3
III. ELMÉLETI-TÖRTÉNETI KÉRDÉSEK.....	4
IV. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS	5
V. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK:.....	5
VI. FŐBB MODELLEK	6
VII. A '89-90-ES SZÖVEG KIALAKULÁSA ÉS VIZSGÁLATA	7
A. AZ 1949. ÉVI XX. TÖRVÉNY EREDETI SZÖVEGE:.....	7
B. AZ 1989. ÉVI XXXI. TÖRVÉNY NYOMÁN KIALAKULT SZÖVEG	8
C. AZ 1990. ÉVI XL. TÖRVÉNY NYOMÁN KIALAKULT SZÖVEG	9
VIII.	AZ ÚJ
ALAPTÖRVÉNY SZÖVEGÉNEK KIALAKULÁSA.....	11
A. AZ ALAPTÖRVÉNY ELFOGADÁSÁT MEGELŐZŐ VITÁK.....	11
1. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottsághoz beérkezett javaslatok:.....	11
2. Egyéb szakmai javaslatok	12
3. Jakab András alkotmánytervezete:	12
4. A Gáli-Sepsi-Tordai-féle alkotmánytervezet	13
B. AZ ALKOTMÁNY-ELŐKÉSZÍTŐ ESETI BIZOTTSÁG VITÁI.....	14
1. A munkacsoport koncepciója:.....	14
a. „A” változat.....	14
b. „B” változat.....	14
2. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság vitái.....	15
C. MAGYARORSZÁG ALKOTMÁNYÁNAK SZABÁLYOZÁSI ELVEIRŐL SZÓLÓ ORSZÁGGYŰLÉSI HATÁROZAT.....	16
D. A VÉGLEGES SZÖVEG VIZSGÁLATA	16
IX. KRITIKAI MEGJEGYZÉSEK ÉS JAVASLATOK	17
1. Az intézmény alapvető funkciói.....	18
2. A politikai válság megoldását szolgáló felosztatás	18
3. A bizalom megvonását követő felosztatási lehetőség	19
4. A kormány megalakulásához kötött felosztatási ok.....	20
5. A költségvetés elfogadásához kötött felosztatási ok.....	21
6. A kormányfő felosztatási joga.....	22
7. Működésképtelenség.....	22
8. Differenciált rendszer	22
9. Az új parlament megalakulása	23
X. ZÁRSZÓ	23
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	24

I. A SZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES IRÁNYAI AZ EURÓPAI ÉS A MAGYAR ALKOTMÁNYJOGBAN

A törvényhozás megbízatásának megszűnése alapvető jelentőségű kérdése minden parlamentáris demokrácia kormányzati rendszerének. A parlament feloszlásának vagy feloszlátásának módja olyan probléma, amely ritkán, főként politikai válságok idején kerül reflektorfénybe, de éppen ezért ilyenkor óriási jelentőségre tesz szert.

Jelen tanulmány megszületése előtt nem sokkal fogadta el az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét, amelynek szükségképpen állást kellett foglalnia a rendszerváltozás alkotmányáról az elmúlt 20 év tükrében. Az alkotmányozó módosította az Országgyűlés feloszlátásának szabályait is, ezért úgy vélem, időszerű megvizsgálni, hogy milyen alternatívák közül választhattak a képviselők, és milyen kritériumok mentén vizsgálhatjuk az elfogadott szöveget. A módszertani és jogelméleti megközelítés után nemzetközi és történeti kitekintésben vizsgálom a kérdést, majd a 1989/90-es szabályozást és az azóta eltelt 20 év eseményeinek összefüggéseit tekintem át, végül pedig az új alkotmány szövegét elemzem.

II. EGY MÓDSZERTANI KITÉRŐ

Mielőtt a téma részletesebb taglalásába kezdenék, fel szeretném hívni a figyelmet egy olyan módszertani problémára, amely jóllehet nem a problémakör lényegéhez tartozik, mégis megér néhány előzetes gondolatot.

Természetesen minden jogi, alkotmányjogi probléma tárgyalása túlmutat az alkotmány vagy egy adott törvény szövegének vizsgálatán, ugyanakkor a kormányzati rendszerrel kapcsolatos kérdések ebből a szempontból különleges helyzetben vannak. Ugyanis amíg például egy alapjog szabályozásánál, vagy az államszervezet egyes elemeinek jogosítványainál (pl.: a köztársasági elnök kinevezési jogkörei, az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványai) rendelkezésünkre állnak olyan gyakorlati példák, amelyek sorvezetőül szolgálhatnak a szabályozás helyes vagy helytelen voltának megítélésénél, addig a kormányzati rendszer egyes szereplőinek súlyát, egymáshoz való viszonyát meghatározó rendszer megalkotásánál vajmi kevés fogódzó áll rendelkezésünkre. Különösen igaz ez olyan intézmények esetében, amelyek alkalmazására csak kivételes, előre általában nehezen megjósolható körülmények között kerül sor, mint például a Kormány megbuktatásának, a rendkívüli jogrend beállításának vagy éppen a parlament feloszlásnak vagy feloszlátásának esetében.

A probléma megértéshez fel kell tennünk a kérdést, hogy mi szükség van egyáltalán a feloszlátás intézményére? A szakirodalom egybehangzó állítása szerint politikai-legitimációs válságok leküzdésének hatékony eszköze, ha új választások kiírásával és új képviseleti szerv felállításával tiszta helyzet teremődik¹.

¹ Kukorelli István: Alkotmánytan I., 372 oldal

Balogh Zsolt-Holló András-Kukorelli István-Sári János: Az Alkotmány magyarázata, 352. oldal

Jakab András: Az alkotmány kommentárja, 886. oldal

De mennyiben kell elfogadnunk ezt a tételt? Mennyire igaz, hogy a feloszlata valóban segíti a válságok leküzdését? Mit kezdünk azokkal a válságokkal, amelyek új választások nélkül megoldódtak, és amelyeket a feloszlata csak tovább mélyített?

Ezek azok a lényegi kérdések, amelyekre választ kell adnia az alkotmányozónak, amikor szabályozási modellek közül dönt. Szélesítsük-e vagy szűkítsük a köztársasági elnök feloszlatai jogköreit? Milyen feltételek mellett oszlatassa fel magát a parlament?

Az intézmény célja, vagyis az a kérdés, hogy megoldódott-e egy politikai válság, nem csupán, sőt kevésbé alkotmányjogi, mint inkább politológiai, történeti kérdés, amelyben túl sok a szubjektív tényező. Látnunk kell, hogy erősen determinálja egy válságról alkotott képünket az, hogy utólag kik kerültek ki belőle győztesen. Egészen más ugyanannak a szabályozásnak a megítélése, ha szélsőséges antidemokratikus erők színre lépését hozta, mint ha stabilizáló erőkét. Jól vizsgázott-e a magyar alkotmányos rendszer azzal, hogy a rendszerváltozás után az eddigi összes Országgyűlés kitöltötte a mandátumát, vagy ez éppen a fejlődés kerékkötője volt? A politikai-legitimációs válságot megoldotta-e, hogy 2009-ben nem oszlott fel az Országgyűlés? Elintézheti az elemző a fenti kérdéseket annyival is, hogy meghagyja a politológusoknak, történészeknek. Ebben az esetben azonban éppen a probléma lényegét véti el, ugyanis hasonlóan éles helyzetekre kell megoldást találnia.

A fenti módszertani dilemma felvetését azért tartottam fontosnak, mivel a szakirodalomban is sok helyütt találkozni olyan érvelésekkel, amelyek premisszáit egy-két történelmi vagy nemzetközi példa adja, annak ellenére, hogy a nemzetközi példák esetében nagyon sokszínű szabályozásról van szó, rengeteg modellel, és politikai berendezkedéssel találkozhatunk, amelyeknek működését olyan sok tényező határozza meg, hogy szinte lehetetlen önmagában egy-egy modell sikerességéről vagy bukásáról beszélni.

III. ELMÉLETI-TÖRTÉNETI KÉRDÉSEK

A parlament feloszlataának kérdése sokáig az uralkodó és a parlament hatalmi harcainak kérdése volt, uralkodói prerogátiva (előjog) a törvényhozó hatalom ellensúlyozására. Ha az uralkodó nem tudta az akaratát keresztülvinni a képviselőknél, akkor feloszlata a testületet, hogy megakadályozza annak önállósulását, és csak egy alkalmasabb időben hívja össze újra. Ekkor is egyfajta válságkezelő eszköz volt, az uralkodó és a parlament közötti konfliktus további kiéleződésének megakadályozására.

A parlamentáris demokráciák létrejöttével a hatalom centruma a parlament lett, a kormányzati rendszert megosztó törésvonal pedig már nem az uralkodó és a parlament, hanem az egyes pártok, a kormány és az ellenzék között húzódtott. A kormány a parlamentnek volt felelős, és a parlament feloszlataához, feloszlataához vezető válságok akkor alakultak ki, amikor kormánynak elfogyott a társadalmi vagy politikai támogatottsága. Ebben a helyzetben az államfő az adott közjogi rendszertől függően semleges, kiegyenlítő, vagy éppen statisztaszerepet játszott, és egyre ritkábban lépett fel kezdeményezően.

A feloszlata jogelméleti dilemmáját az adja, hogy vajon a nép által meghatározott időre megválasztott testületnek van-e joga visszaadni a megbízataát? A célszerűség mindenképpen

azt mondatja velünk, hogy kell, hogy legyen erre joga, de megfontolandó érvek sorakoznak amellett az álláspont mellett is, amely szerint a parlament feloszlása, vagy feloszlátása nem konzisztens a parlamentarizmus alkotmányjogi formájával², és szokatlan megoldás egy polgári parlamentben.³ Valóban nehéz a parlamentarizmus logikájával értelmezni azt a feloszlátás alapjául gyakran szolgáló helyzetet⁴, amikor a nép által megválasztott képviselők visszaadják a megbízatásukat, mert például olyan arányban kerültek be az egyes pártok képviselői, amely alapján egyik erő sem képes többséget szerezni.

Ebből a nézőpontból a népszuverenitás kérdése egészen furcsa színben tűnik föl. A 2012. január 1-ig hatályos alkotmány 2. § (2)-ének megfogalmazása is más kontextusban jelenik meg: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Kicsit sarkítva kijelenthetjük, hogy az Országgyűlés feloszlásának, vagy feloszlátásának intézménye arra példa, hogy a Magyar Köztársaságban minden hatalom a választott képviselőké, akik a népet a hatalom gyakorlásában a választások alkalmával és kivételesen közvetlenül részletetik.

IV. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Ahogy a módszertani kitérőben is jeleztem, a magyar szabályozás vizsgálatánál a nemzetközi példákat csak nagy körültekintéssel szabad kezelni, mivel az egyes alkotmányos berendezkedések komplexitásán túl az egyes államok történeti múltja és politikai kultúrája olyannyira összetett, hogy egy-egy modell sikerességéből vagy éppen kudarcos voltából nem vonhatunk le kritika és további vizsgálódás nélkül komolyabb következtetéseket.

Mindazonáltal bizonyos általános összefüggések felrajzolása nagyon hasznosak mutatkozik. Az alábbiakban bemutatom azokat az általános jellegzetességeket, amelyek a legtöbb európai alkotmányban megfigyelhetők a parlament megbízatási idejének megszűnésével kapcsolatban, és 5 főbb modellben foglalom össze azokat a főbb ismérveket, amelyeket azonosíthatunk az intézmény jellegzetességei alapján.

V. ÁLTALÁNOS JELLEMZŐK:

A szabályozásnak általános jellemzője, hogy a feloszlátást a válságot eldöntő vita feloldásaként értelmezi. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom vitájában a felek valamelyike „a néphez fellebbez”.⁵ Látnunk kell, hogy ez is ellentétben áll a parlamentnek felelős kormány elvével, hiszen ha az elv tisztán érvényesülne, abban az esetben a parlament (többsége) és a kormány közötti vita esetén az utóbbi vagy engedni kényszerülne, vagy leváltanák, mivel a két hatalmi ág a felelősség szempontjából nem egyenrangú felek. Itt azonban a parlament feloszlátásnak kérdése (az államfő aktív vagy kevésbé aktív közreműködésével, mivel szinte mindenhol az államfő jogosítványa a feloszlátás) a végrehajtó hatalom kezében fegyver a törvényhozó hatalom

2 Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus, 18. oldal

3 Soltész István: Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezet és működése 1990-2010, 174. oldal

4 U.o.: – 175. oldal

5 Jakab András: Az alkotmány kommentárja, 886. oldal

ellensúlyozására. Ebben az esetben tehát sokkal inkább a két hatalmi ág közötti egyensúlyról, és kevésbé, mint hierarchikus viszonyról beszélhetünk.

Éppen ez az egyik kardinális kérdés, ami megkülönbözteti a magyar és az európai modelleket egymástól, mivel bár formailag hasonló a szabályozás, hiszen nálunk is az államfő oszthatja fel a parlamentet, de a feloszlátás a magyar alkotmányos berendezkedésben nem a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom kontextusában értelmezhető, hiszen a magyar államfő sem a '49-es ('89-es) alkotmányban, sem az új Alaptörvényben nem a végrehajtó hatalom feje, hanem semleges kiegyensúlyozó hatalmi centrum.⁶

Általánosnak mondható a tendencia, hogy a stabilabb, érettebb politikai kultúrával rendelkező államok fektetnek kisebb hangsúlyt a feloszlátás kérdésére. Van, ahol szinte egyáltalán nincs is rá lehetőség, vagy szinte teljesen kizárt a megbízatás idő előtti megszűnése (USA, Svájc), máshol az alkotmányok egy-egy fordulattal elintézik, szabad kezet adva az államfőnek, hogy politikai bölcsessége szerint (és a politikai kultúra engedte keretek között) döntsön a feloszlátás kérdésében (Franciaország, Hollandia, Dánia). Főként diktatúrákat megélt államok újabb alkotmányaiban találkozhatunk az intézmény részletes szabályozásával. (Litvánia, Szlovákia, Csehország).

VI. FŐBB MODELLEK

1. Az államfőnek lényegében diszkrecionális jogköre a feloszlátás. Főként stabil politikai kultúrájú országokban jellemző, ahol nem kell tartani attól, hogy az államfő visszaélésszerűen gyakorolná ezt a jogosítványát (Dánia⁷, Hollandia⁸, Olaszország⁹)

2. A miniszterelnök az államfő útján bármikor, korlátok nélkül feloszthatja a parlamentet. Ez a megoldás olyan államokra jellemző, ahol erős a miniszterelnöki hatalom. (Egyesült Királyság¹⁰, Ausztria¹¹, Málta¹²)

3. Az államfő feloszthatja a parlamentet, ha a kormány elbukott egy bizalmi szavazást. (Észtország¹³, Írország¹⁴, Svédország¹⁵.)

4. Részletesen szabályozott kritériumok esetén, például: meghatározott ideig nem ülésezik, többszöri bizalommegvonás, ha nem szavazzák meg a kormányprogramot. (Szlovákia¹⁶, Csehország¹⁷, Belgium¹⁸, Szlovénia¹⁹, Oroszország²⁰)

6 Jakab András: Az alkotmány kommentárja, 887. oldal

7 Trócsányi László: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, 255.o.

8 Uo.: – 472. oldal

9 Uo.: – 795. oldal

10 Uo.: – 300. oldal

11 Uo.: – 72. oldal

12 Uo.: – 702. oldal

13 Uo.: – 335. oldal

14 Uo.: – 504. oldal

15 Uo.: – 978. oldal

16 Uo.: – 1022. oldal

17 Uo.: – 232. oldal

18 Uo.: – 120. oldal

19 Tóth Judit- Legény Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog, 155. oldal

20 Kilényi Géza – Hajas Barnabás: Fejezetek az alkotmányjog köréből, 52. oldal

5. Gyakorlatilag nem lehet feloszlalni az ország speciális közjogi berendezkedése miatt. (Svájc, USA)

A fenti főbb modelleken kívül érdemes megemlíteni két érdekes kísérletet az intézmény szabályozására:

Az egyik állam Ausztria, ahol a képviselőház feloszlata a szankciója annak, ha a Natonalrat és a közvetlenül választott szövetségi elnök „vitájából” az utóbbi kerül ki győztesen. Ha a szövetségi elnök elleni népszavazás sikertelen, az elnököt újraválasztják, a képviselőház pedig ex lege feloszlik.²¹

A másik ország Lettország, ahol a feloszlata egyik formája szintén az államfő (vagy a végrehajtó hatalom) és a parlament közötti konfliktus megoldásának eszköze. Az államfő a miniszterelnök javaslatára vagy a saját döntése alapján javaslatot tehet a parlament feloszlata. Ekkor népszavazást írnak ki, amelyet ha az államfő megnyer, a parlamentet feloszlatják, és új választásokat írnak ki. Ellenkező esetben, az államfőnek kell távoznia hivatalából.²²

Láthatjuk, tehát hogy a főbb európai modellekben a feloszlata kérdése a végrehajtó, és a törvényhozó hatalom konfliktusában értelmezhető. A szabályozás sokszínű, megállapíthatjuk azonban, hogy ha az alkotmány nem bízza az államfő belátására a döntést, akkor leggyakrabban két esetkörben ad felhatalmazást az oszlata:

1. Ha a kormány helyzete megrendült: nincs megfelelő többsége vagy csak egy kérdésben nem áll mögé az amúgy szilárd többsége.

2. Ha a parlament működésében komoly zavarok keletkeznek: nem ülésezik, nem hoz határozatot, nem dönt bizalmi kérdésben, túl hosszú ideig napolták el.

VII.A '89-90-ES SZÖVEG KIALAKULÁSA ÉS VIZSGÁLATA

A. Az 1949. évi XX. TÖRVÉNY EREDETI SZÖVEGE:

Az 1949. XX. törvény eredeti szövegében „a hatalom egységének” a szovjet alkotmányjogban elfogadott tézisének alapulva nem lehetett feloszlalni az Országgyűlést. Az elmélet szerint ugyanis minden hatalom a nép által választott legfőbb népképviseleti szervet illetett meg, ebbe a képbe pedig nem illett semmilyen fék vagy ellensúly, ami parlamentet korlátozta volna, így szó sem lehetett arról, hogy egy külső szerv oszlassa fel. Az Országgyűlés ugyan feloszlathatta önmagát, de a parlamentnek a korszakban súlytalan volta miatt ez nem volt reális kérdés egészen 1989-ig.²³

21 Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea: Európai kormányformák rendszertana, 142. oldal

22 Chronowski-Drinóczi: Európai kormányformák rendszertana, 300. oldal

23 Jakab András: Az alkotmány kommentárja, 878. oldal

B. AZ 1989. ÉVI XXXI. TÖRVÉNY NYOMÁN KIALAKULT SZÖVEG

Az 1989-ben módosított alkotmány szövege abban a két esetben engedte meg, hogy a köztársasági elnök feloszlassa a parlamentet, ha ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején tizenkét hónapon belül legalább négy esetben:

1. a parlament megvonta a bizalmat a Minisztertanácstól, vagy
2. a parlament nem szavazott bizalmat a bemutatkozó Minisztertanácsnak.

Európai összehasonlításban is, de főként a volt szocialista országok viszonylatában szokatlanul szélesnek kell tekintenünk ezt a jogkört, még akkor is, ha a köztársasági elnök csak kétszer élhetett vele egy ciklus alatt.²⁴ (Azt, hogy a minisztertanács elnökének, a parlamenti frakciók vezetőjének, és a nem pártos képviselők megbízottjának véleményét a feloszlata előtt meg kellett hallgatnia, nem tarthatjuk igazi korlátnak.) 1989-ben ugyanis még nem létezett a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye az alkotmányban, ezért valószínűnek tunk olyan politikai válságok, amelyek esetén 4 bizalmi szavazás elbukása reális esélynek tunk 12 hónap alatt. Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy ezt akkor sem mindenki látta így. Sári János például egy 1990-es tanulmányában hívja fel a figyelmet arra, hogy az 1958-as alkotmányreformhoz vezető válságok sorozata Franciaországban 12 év alatt 17 kormányválságot eredményezett. Ez jelentette azt a kormányozhatatlanságot, amelyet az '58-as alkotmánnyal igyekeztek korrigálni. Nálunk ugyanezt a mércét az alkotmányunk szerint 12 év alatt 48 kormányválság jelentené.²⁵

A feloszlatai jogkör viszonylagos tág terjedelmét két tényezőnek kell betudnunk: Az egyik mindenképpen az a minden politikai erőben jelen lévő félelem volt, attól, hogy zavaros időszak következik, amelyben végzetes következményekkel járhat, ha az ország vezetése akárcsak rövidebb időre is megbénul (ugyanaz az oka annak is, hogy olyan szokatlanul nagy teret szentel az alkotmány a rendkívüli jogrendnek). Az alkotmányt módosító törvény indokolása a feloszlataival kapcsolatban kiemeli, hogy „nem következhet be olyan helyzet, hogy az ország törvényhozó szerv nélkül maradjon”.²⁶

A másik tényező az állampárt nyomása volt, amely a tárgyalások folyamán azért próbálta erősíteni az államfői posztot, mivel biztos volt benne, hogy ezt meg tudja szerezni, és minél szélesebb a megválasztandó elnök jogköre, annál nagyobb biztonsággal tudja kontrollálni a parlamentet. Így ha esetleg számukra kedvezőtlen eredménnyel is végződnek a parlamenti választások, az államfő könnyebben feloszlathatja az Országgyűlést. Ennek az esélyét nagyban növelte, hogy az ekkor még gyenge és széthúzó ellenzéki csoportok között nem volt nehéz elképzelni olyan konfliktust, amely a későbbi (nagy valószínűleg koalíciós) kormánytól való bizalommegvonásba torkollott volna.²⁷

24 Jakab András: Az alkotmány kommentárja, 883. oldal

25 Sári János: A köztársasági elnök alkotmányjogi státusza, 582. oldal

vagy Ádám Antal: A köztársasági elnök, az országgyűlés és a kormány viszonyáról, 969. oldal

26 Balogh-Holló-Kukorelli-Sári: Az Alkotmány magyarázata, 352. oldal

27 Bihari Mihály: Magyar politika 1944-2004, 369. oldal

C. AZ 1990. ÉVI XL. TÖRVÉNY NYOMÁN KIALAKULT SZÖVEG

1990-ben, a választások eredményeképpen módosították az alkotmányt, és szűkítették a köztársasági elnök jogköreit. Az 1989. évi XXXI. törvény indokolásával szemben, amely a törvényhozás működőképességének mindenáron való biztosítását hangsúlyozta, az 1990. évi XL. törvény indokolása már óvatosan fogalmaz: „A feloszlátás joga arra a minimális mértékre terjed ki, amely a kormányozhatatlanságot eredményező politikai patthelyzet feloldása érdekében feltétlenül szükséges.”²⁸

A '90-es alkotmányrevízió révén alakult ki az egészen 2012. január 1-ig hatályos szöveg, amely szűkítette a feloszlátás lehetőségét. A köztársasági elnök csak akkor oszthatta fel az Országgyűlést, ha

1. Az Országgyűlés - ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején - tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól, vagy

2. A Kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg.

Az Alkotmány kimondta, hogy rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki a feloszlását és nem osztható fel, kivették továbbá azt a szabályt is, hogy a feloszlátási jogával az államfő csak kétszer élhet egy ciklusban, mivel így is elég szűkre szabták ezt a jogkört.

A kancellárdemokrácia felé tett lépésekkel²⁹ egészen átalakult a kormányzati szerkezet, és ebben a kontextusban kell vizsgálnunk a feloszlátási jogkör kérdését is. A konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével a kormányfő valóban kiemelkedett a kormányból, a köztársasági elnök funkciója pedig jogköreinek szűkítésével a nyugati demokráciákban sok helyütt jellemző reprezentatív államfő felé mozdult el.

Kukorelli István felteszi a kérdést az Alkotmány kommentárjában, hogy a feloszlátásnak ez a '89-es évjáratú szabálya vajon összhangban van-e a kancellárdemokrácia intézményével?³⁰ Kételyének mindenképpen hitelt kell adnunk, hiszen az alkotmányozó '90-ben valószínűleg nem vette figyelembe, vagy tudatosan figyelmen kívül hagyta, hogy egészen mást jelentett az 1990. évi XL. törvény előtt, és utána az a fordulat, hogy „ugyanazon Országgyűlés megbízatási ideje alatt 12 hónapon belül megvonja a bizalmat a kormánytól.” Így jött létre az a helyzet, hogy a feloszlátási jogokat olyan feltételekhez kötötte az alkotmányozó, amelyek gyakorlati előfordulásának esélye csekélynek mondható.³¹

Először is nem tisztázott, hogy mit is értünk a bizalommegvonás alatt. Csak a kormány által benyújtott bizalmi szavazást elvesztését, vagy a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszavazását is?

28 Balogh-Holló-Kukorelli-Sári: Az Alkotmány magyarázata, 353. oldal

29 Tóth- Legény: Összehasonlító alkotmányjog, 159. oldal

30 Balogh-Holló-Kukorelli-Sári: Az Alkotmány magyarázata, 352. oldal

31 Kilényi – Hajas: Fejezetek az alkotmányjog köréből, 52. oldal

Ha a bizalmi indítványt tekintjük annak, akkor majdhogynem teljesen üres ez a jogkör, hiszen szinte esélytelen, hogy egy kormány, amely nem akar megbukni, 12 hónap alatt 4 bizalmi szavazást kezdeményezzen, és sorra elbukja őket. Az sem tűnik reális alternatívának, hogy így próbáljon új választásokat kiprovokálni, mivel ezt sokkal egyszerűbben is megteheti: ha el is veszítette a kormánypárt támogatásának egy részét, szinte biztos, hogy mindig lesz olyan ellenzéki erő, amelynek érdeke egy időközi választás.³²

Ha egy konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadását is a bizalommegvonás egy formájának tekintjük, akkor is abszurd eredményre jutunk. Egyrészt itt is valószínűtlen, hogy 12 hónap alatt 4 különböző kormány váltsa egymást, másrészt pedig a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal éppen hogy megszűnik az a bizalmi válság, amelyet a feloszlátás ki akar küszöbölni (van többség egy új kormányfő mögött), feleslegessé válik tehát az alkalmazása.³³

Mindenképpen irreálisnak tűnik a feltétel akkor is, ha tekintetbe vesszük, hogy 1989 óta az Országgyűlés egy alkalommal, 2009-ben vonta meg a bizalmat Kormánytól.

A feloszlátás másik esete reálisabbnak tűnik, azonban a konstruktív bizalmatlansági indítvány ezt a jogosítványt is kiüresíti, mivel a kormánytöbbség nyugodtan elfogadhat egy számára esetleg kevésbé megfelelő jelöltet is, mivel ciklus közben bármikor, akár a megválasztása után közvetlenül gond nélkül leválthatja.³⁴ Ezért nem reális az a veszély sem, hogy a köztársasági elnök alkalmatlan jelöltek jelölésével új választásokat csikarhatna ki. (Egyetlen nyitott kérdés ebben az esetben csak az, hogy egy leszavazott jelölt után kötelessége-e újat állítani a köztársasági elnöknek, illetve ha ezt nem teszi, és a parlament többsége észleli, hogy az államfő a 40 nap lejártára „játszik”, akkor a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal való elmozdítás érdekében a feloszlátást megelőzendő szavazhat-e újra az egyszer már leszavazott jelöltről?)³⁵

Az 1990. évi XL. törvénnyel kialakult szöveg további kérdéseket is felvet:

1. Milyen szavazataránnyal mondhatja ki a feloszlását az Országgyűlés?

Mivel erről hallgat az Alkotmány, így a jelenlévők többségével hozza meg ezt a döntését a parlament. Ezt a Hárszabály sem írhatja felül.

2. Milyen jogi aktusban mondja ki feloszlását az Országgyűlés?

Ahogy feloszlási, úgy a feloszlátási döntés is egyedi aktus, ezért az Országgyűlés döntésének formája országgyűlési határozat lesz. Ennek több következménye is van:

Sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök nem vonhatja vissza a döntését.

Nincs lehetőség jogorvoslatra, az Alkotmánybíróság sem vizsgálhatja a döntést.³⁶

3. A feloszlátási jogot életre hívó eseményeket követően meddig élnek a köztársasági elnök jogosítványai? Feloszlathatja-e az Országgyűlést a köztársasági elnök mondjuk 2 évvel azután, hogy ugyanazon ciklus alatt 12 hónap alatt négyszer is megvonták a bizalmat egy kormánytól? Vagy 3 évvel azután, hogy csak 50 napra alatt választotta meg az Országgyűlés a jelöltjét

32 Balogh-Holló-Kukorelli-Sári: Az Alkotmány magyarázata, 353. oldal

33 Jakab András alkotmánytervezetének indokolása, <http://www.jak.ppe.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf> - 65.§, 39-40.oldal

34 Bitskey-Tordai: A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök, 219-oldal

35 Jakab András: Az alkotmány kommentárja, 893. oldal

36 Sente Zoltán: Az Országgyűlés megbízatásának megszűnése a magyar alkotmányjogban (I.)

miniszterelnöknek?³⁷ A 2012 január 1-ig hatályos alkotmány szövege alapján igennel kell felelnünk, jóllehet nyilvánvaló, hogy ez ellentétes a szabályozás céljával.

VIII.

AZ ÚJ

ALAPTÖRVÉNY SZÖVEGÉNEK KIALAKULÁSA

A 2010-es választásokon 2/3-ot szerzett párt az alkotmányozó többség megszerzése után kijelentette, hogy 2011 tavaszán új alkotmányt szeretne elfogadtatni az Országgyűléssel. Az alábbiakban az elfogadást megelőző vitáknak a témánk szempontjából releváns mozzanatait elemzem.

A. AZ ALAPTÖRVÉNY ELFOGADÁSÁT MEGELŐZŐ VITÁK

1. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottsághoz beérkezett javaslatok:

Az Országgyűlés a 47/2010. (VI. 29.) OGY határozatával eseti bizottság felállításáról döntött az új Alkotmány kidolgozásának érdekében, amely 2010. július 20-ai alakuló ülésével kezdte meg tevékenységét. A Bizottság feladata volt, hogy az új Alkotmány alapvető elveire vonatkozó országgyűlési határozati javaslatot 2010. december 31-ig az Országgyűlés elé terjessze.

Az eseti bizottság felkért számos állami szervet, civil szervezetet, hogy fejtse ki a véleményét a készülő alkotmány alapvető elveiről, és az általuk lényegesnek tartott kérdésekről. Ezen túl a bizottság várta minden más szervezet, magánszemély véleményét a munkához. A beküldött véleményekről összefoglalóan megállapíthatjuk (ami egyébként az alkotmányozás egész társadalmi vitáját jellemezte), hogy főként szimbolikus ügyekre koncentráltak, ezért kevés szó esett az olyan államszervezeti témákról, mint az Országgyűlés feloszlata kérdésére.

Két javaslatot mégis érdemes megemlítenünk:

A Magyarok Szövetsége szövetségű alkotmánytervezetében azt javasolta³⁸, hogy népszavazással is felosztható legyen a parlament, amit korábban egy 1993-as alkotmánybírói határozat – egyes vélemények szerint dogmatikailag kissé kifogásolható módon ugyan³⁹, de – megtiltott, azóta pedig az alkotmány szövegébe is bekerült a népszavazásra nem bocsátható tárgykörök közé.⁴⁰

A Független Jogász Fórum javaslata szerint érdemes lenne megfontolni a lengyel szabályozást, amely szerint az ellenzéknek lehetősége van nem konstruktív bizalmi indítvány benyújtására is, ennek sikere azonban nem jár automatikusan a kormány bukásával, hanem ebben az esetben az államfő mérlegelési joga, hogy leváltja a kormányt, vagy feloszlatja a parlamentet. A

37 Jakab András: Az alkotmány kommentárja, Budapest, 890. oldal

38 A tervezet megtalálható az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság honlapján: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/msz_alaptorveny.pdf - 59.§

39 Jakab András: Az alkotmány kommentárja, 895. oldal

40 1949. XX. 28/C. § (1) e)

javaslat szerint a köztársasági elnöknek meghatározott számú, vagy meghatározott időn belüli bizalommegvonás esetén lehetősége lenne feloszlanni az Országgyűlést, vagy népszavazást kiírni a feloszlata tárgyában.⁴¹

2. Egyéb szakmai javaslatok

Az alkotmányozás hónapjai alatt két igazán komoly, kidolgozott javaslat született az alkotmány szövegére, amelyek mindenképpen hatással voltak az Alaptörvény végső változatára. Az egyik Jakab András tervezete⁴² volt, a másik pedig a Gáli Csaba, Sepsi Tibor, Tordai Csaba-féle tervezet⁴³. Az alábbiakban a két tervezet megoldásait vizsgálom.

3. Jakab András alkotmánytervezete:

A Jakab-féle tervezet 65. §-a módosítja a köztársasági elnök feloszlatai jogköreit. Változatlan marad a feloszlatainak az a lehetősége, ha 40 napon belül nem választják meg a miniszterelnöknek javasolt személyt, kikerül ugyanakkor a bizalmatlansághoz kötött feltétel, a helyére pedig egy olyan kitétel kerül, amely szerint feloszlatható a parlament, ha az Országgyűlés december 31-én éjfélig nem tudja elfogadni a következő évi költségvetési törvényt.

A tervezet a Grundgesetz 68. cikkének mintájára készült pontosító rendelkezésével pótolja az alkotmány szövegének azt a hiányosságát is, hogy nem szabott határidőt a köztársasági elnöknek a feloszlatai jog gyakorlására: „A köztársasági elnöknek a (3) bekezdés a) pontja szerinti jogosultsága megszűnik, amint az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt. A köztársasági elnöknek a (3) bekezdés b) pontja szerinti jogosultsága megszűnik, amint az Országgyűlés elfogadja a költségvetést.”⁴⁴

A javaslat indokolása kijelenti, hogy szerinte teljesen szükségtelen az a szabály, amely az egy év alatt megtörténő sikeres bizalmatlansági indítványok számához köti a feloszlatai lehetőséget. Jakab ezt azzal a fent már ismertetett állásponttal indokolja, hogy a 4 alkalom valószínűtlenségén túl a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével megszűnt az a súlyos krízishelyzet egy sikeres indítvány esetén, amely a feloszlatainak erre a lehetőségére az alkotmánynak a '89-es konstruktív bizalmatlansági indítvány hiánya miatt még okot adott.

A szöveg másik új elemét, a költségvetés december 31-i elfogadásának hiányát az alkotmányjogász csak röviden indokolja, bár kétségkívül súlyos érv, hogy „elfogadott költségvetés nélkül lényegében megbénul az érdemi kormányzás”⁴⁵.

41 A vélemény megtalálható az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság honlapján: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/alk_reform_csapas.pdf - 5.oldal

42 <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>

43 <http://www.tordaicsaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf>

44 Jakab András alkotmánytervezetének indokolása, <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf> - 65.§, 39-40.oldal

45 Jakab András alkotmánytervezetének indokolása, <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf> - 65.§, 40.oldal

4. A Gáli-Sepsi-Tordai-féle alkotmánytervezet

A Gáli-Sepsi-Tordai-féle alkotmánytervezet sokban hasonlít Jakab András javaslataihoz, néhány lényeges ponton azonban eltér tőle.

Először is átalakítja a miniszterelnök megválasztásnak szabályait. Több európai ország szabályozásával összhangban a köztársasági elnök nem javasolja, hanem kinevezi a miniszterelnököt, aki ezután kér bizalmi szavazást maga ellen. Ha az Országgyűlés a bizalmat nem adja meg, és a képviselők egyötöde által javasolt személy sem kapja meg a szükséges bizalmat, a köztársasági elnök köteles új személyi javaslatot tenni. Ha ez a személy sem kap többséget a Házban, akkor az államfő köteles felosztatni az Országgyűlést.⁴⁶

A javaslat a módosításokat elsőként a gyorsasággal indokolja, mivel tény, hogy a magyar kormány megalakulása az egyik leglassabb Európában. A korábbi szöveg tisztázatlan kérdéseit (köteles-e új személyi javaslatot tenni az államfő, meddig élhet a felosztatási joggal) megválaszolja a tervezet, és az államfő által javasolt személy színleg történő megválasztása helyett tiszta helyzetet teremt azzal, hogy a képviselők egyötöde is javasolhat miniszterelnököt. Új pont, hogy a második kudarcos javaslat után az államfőnek kötelessége felosztatni a parlamentet, amivel elejét lehet venni, hogy egy köztársasági elnök taktikai vagy időhúzó céllal fenntartsa az államszervezet működésképtelenségét.

A felosztatás másik két lehetősége (amely már nem kötelező jellegű) ismerős szabályokat tartalmaz. Négyről háromra csökken a 12 hónapon belül történő bizalommegvonások száma, és a Jakab-féle tervezethez hasonlóan itt is megjelenik a költségvetés elfogadásának hiánya, kevésbé szoros január 31-i határidővel.⁴⁷

Az indokolás nem osztja Jakab András véleményét, miszerint felesleges volna a bizalom megvonásához kötni az Országgyűlés felosztatását, viszont 4-ről háromra csökkenti az ehhez szükséges alkalmak számát. Önmagában nehéz elfogadnunk ezt az érvelést a korábban kifejtett indokok, és az elmúlt 20 év alatt megtörtént egy ilyen eset miatt. (Ráadásul azt sem tekinthetjük a konstruktív bizalmatlanság klasszikus változatának, hiszen a miniszterelnök kezdeményezésére ugyanaz a kormánytöbbség szavazott bizalmat az új kormánynak⁴⁸⁴⁹).

A költségvetés elfogadásához kötött feltétel indokolása megegyezik a Jakab-féle tervezetével: a kormányozhatatlanság olyan szélsőséges estének tartja, amelyet alkotmányjogi eszközökkel is kezelni kell.

46 Gáli Csaba, Sepsi Tibor, Tordai Csaba alkotmánytervezete, 66.§, 48.oldal; 78.§, 58.oldal, <http://www.tordaicsaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf>

47 Gáli Csaba, Sepsi Tibor, Tordai Csaba alkotmánytervezete, 66.§, 48.oldal, <http://www.tordaicsaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf>

48 Soltész István: Az Országgyűlés feladatai, szervezet és működése 1990-2010, 175. oldal

49 Kukorelli István – Smuk Péter: Magyar Országgyűlés 1990-2010, 99.oldal

B. AZ ALKOTMÁNY-ELŐKÉSZÍTŐ ESETI BIZOTTSÁG VITÁI

Az eseti bizottság a felkért szervezetek javaslatai és egyéb vélemények feldolgozása után munkacsoportokat alakított, melyek október 20-ig részkonceptiókat dolgoztak ki. Az Országgyűlés megbízatási idejének szabályozásával a III-as munkacsoport (Kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formái) foglalkozott.

1. A munkacsoport koncepciója:

A munkacsoport munkamódszerének megfelelően „A” és „B” változatot dolgozott ki minden fontosabb rész kérdésben.

a. „A” változat

Az egyik változat szerint három vagylagos feltétele lenne az országgyűlés feloszlata:

1. 12 hónap alatt 3-szori bizalommegvonás (a részkonceptióban nem dönti el, hogy marad-e a konstruktív bizalmatlansági indítvány, vagy sem)
2. Ha meghatározott időpontig nincs elfogadott költségvetés
3. A köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személy megválasztásával kapcsolatban nem változtatnának, maradna a 40 napos határidő

b. „B” változat

A másik változat egy új, kivételes esetet is nevesít: „A köztársasági elnök kivételesen akkor is jogosult az Országgyűlés feloszlata, ha az súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányossági-politikai válság feloldását szolgálja”.⁵⁰

Ezt a közbeszédben azóta csak Öszöd-klauzulának emlegetett megoldást nem támogatta sem az MSZP⁵¹, sem az LMP⁵², illetve később a kormánypártok többsége is elvetette a javaslatot. Koncepciójában Jakab András is kritizálta az elképzelést, veszélyesen átgondolatlan, olyan gumiformulának minősítve a szabályt, amely nehezen összeegyeztethető a parlamentáris rendszerrel, amely érdemi kontroll nélkül nagyon erős jogkört ad a köztársasági elnök kezébe, amivel súlyosan vissza lehet élni.⁵³ Osztották ezt a nézetet a Tordai-féle alkotmánytervezet készítői is.⁵⁴

50 A részkonceptió megtalálható az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság honlapján: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/iii.pdf> - 4. oldal

51 A részkonceptióban található különvéleményében – 8. oldal: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/iii.pdf>

52 Alkotmány a jövőnek – Az LMP alkotmánykonceptiója – 18-19. oldal
http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf

53 Jakab András alkotmánytervezetének indokolása, <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf> - 40. oldal

54 Gáli Csaba, Sepsi Tibor, Tordai Csaba: Száz pont az alkotmány tervezetéről, 51. pont

Bár teljes mértékben egyet kell értenünk Jakab Andrással abban, hogy nem lenne szerencsés a klauzula bevezetése, ugyanakkor meg kell állapítanunk, hogy nem teljes oszthatjuk azt a véleményét, miszerint önmagában az államfő pusztán mérlegelésen alapuló feloszlátás nehezen lenne összeegyeztethető a parlamentarizmussal. Igaz ugyan, hogy a szöveget 4-5 évvel 2006 után valóban az akkori események erőteljes hatásának kell tartanunk (ezt Salamon László, a munkacsoport vezetője is megerősítette⁵⁵), de látnunk kell, hogy sok nyugati demokráciában (lásd a nemzetközi kitekintést: például Dánia, Hollandia, Olaszország) az államfő bármiféle kötöttség nélkül akár mikor feloszlathatja a parlamentet. Ráadásul az előbbi két állam királyság, ahol az államfő jóval kisebb legitimitációval bír, mint nálunk. Ezekben az esetekben valóban nincs explicite megfogalmazott „Őszöd-klauzula”, éppen ezért egyrészt jóval szélesebb a jogkör, másrészt pedig nyilvánvaló módon csak a magyar szöveghez hasonló válsághelyzetekben alkalmazzák csak. Ez eklatáns példája annak, hogy egy szabály, amely jól működik egy stabil demokráciában, nem lenne szerencsés választás egy kevésbé kiforrott politikai kultúrájú államban.

2. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság vitái

Az eseti bizottság az 5. ülésén, 2010. november 4-én tárgyalta meg a munkacsoport által benyújtott részkonceptiót. A bizottságban az LMP és az MSZP továbbra is ellenezte a politikai-alkotmányossági válság esetén történő feloszlátási jogot, amit kormánypárti részről azzal az érveléssel védtek, hogy „a kormánynak a ma szinte gyakorlati elmozdíthatatlansága, illetve az Országgyűlés megbízatásának a gyakorlati megkérdőjelezhetetlensége olyan elem, amely felülvizsgálatot igényel, és legalábbis bizonyos módosításokra van szükség”⁵⁶.

A szabályozási elvek végleges szövegével kapcsolatban még egyszer került elő a feloszlátás kérdése, a közpénzügyi fejezet részkonceptiójának vitájában, amely azt javasolta, hogy amennyiben március 31-ig nincs elfogadott költségvetése az országnak, akkor a köztársasági elnök köteles legyen feloszlatni az Országgyűlést.⁵⁷ Az eseti bizottság ülésén egy érdekes vita bontakozott ki a kérdésben, amelynek lényege az volt, hogy a költségvetés elfogadásának kérdése vajon nem a kormány alkalmatlanságát bizonyítja-e inkább, és az ő távozását kellene maga után vonnia, mint a parlamentét, amelynek a legitimitását nem biztos, hogy érintenie kell ennek a kérdésnek. A részkonceptió megoldását védők ezzel szemben azt hangsúlyozták, hogy a modern alkotmányos rendszerek már nem értelmezhetők a hatalommegosztás montesquieu-i elvei szerint, ezért ha a kormány képtelen költségvetést elfogadtatni az Országgyűléssel, az nem csak a kormánynak, hanem a parlamentnek is a működőképétlenségét mutatja.⁵⁸

55 „Némileg változtatni javasoljuk az Országgyűlés feloszlátására vonatkozó szabályokat. E mögött - hogy mondjam, rövid, talán zsurnalisztikai megközelítéssel úgy mondanám - az őszödi beszéd és annak politikai utóhatásai tanulsága csapódik le a munkacsoport anyagában” – Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság 5. ülésének jegyzőkönyve – 7. oldal - <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011041.pdf>

56 Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság 5. ülésének jegyzőkönyve – 7. oldal - <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011041.pdf>

57 A közpénzügyi fejezetről szóló részkonceptió – 2. oldal – <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resh/vi.pdf>

58 Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság 6. ülésének jegyzőkönyve – Lásd Balsai István (13. oldal), Salamon László (13. oldal), és Nyikos László (15. oldal) hozzászólását. – <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011091.pdf>

C. MAGYARORSZÁG ALKOTMÁNYÁNAK SZABÁLYOZÁSI ELVEIRŐL SZÓLÓ ORSZÁGGYŰLÉSI HATÁROZAT

A viták után a végleges koncepció, a Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/ 2057. sz. országgyűlési határozat leszögezi, hogy nincs szükség a köztársasági elnök funkciójának, jogosítványainak módosítására. A feloszlatási jogkör szabályozásával kapcsolatban feloszlatási okként azonban végül bekerült a koncepcióba az összes feltétel, amely a vitában felmerült:

A köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést, ha

1. Az Országgyűlés 12 hónap alatt 3-szor megvonja a bizalmat a kormánytól.
2. A köztársasági elnök javaslatát a miniszterelnök személyére 40 nap alatt nem fogadja el az Országgyűlés.
3. Ha a feloszlatus súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányossági-politikai válság feloldását szolgálja.

A köztársasági elnök köteles feloszlatusni az Országgyűlést:

1. Ha március 31-ig nincs elfogadott költségvetése az országnak.⁵⁹

D. A VÉGLEGES SZÖVEG VIZSGÁLATA

Az Országgyűlésnek T/2627 irományszámon Magyarország Alaptörvénye címmel benyújtott javaslat végül jelentősen módosította a koncepciót a feloszlatus kérdésében. Kikerült a szövegből a politikai-alkotmányossági válságra alapozott lehetőség, valamint, mivel a végleges javaslat a konstruktív bizalmatlansági indítvány megtartása mellett teszi le a voksát, ezért Jakab András érvelésével egyezően a bizalommegvonások számától függő feloszlatusi jogot is mellőzi a javaslat. A köztársasági elnök által javasolt miniszterelnök személyét el nem fogadó Országgyűlés feloszlatusnak lehetősége változatlan maradt, valamint bekerült a koncepcióból a költségvetés el nem fogadásnak oka, de nem kötelező, hanem lehetséges feloszlatusi okként.⁶⁰

A javaslat szövegét a módosító indítványok nem érintették. Az elfogadott és kihirdetett szöveg az alábbiak szerint szabályozta a kérdést:

3. cikk (3) bekezdés:

A köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével feloszthatja az Országgyűlést, ha

- a) a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg, vagy
- b) az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.

⁵⁹ Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/ 2057. sz. országgyűlési határozat - <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>

⁶⁰ T/2627. sz. törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényéről – 3.cikk <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>

A végleges szöveg elfogadta azt széleskörű szakmai konszenzust tükröző javaslatot, amely határidőt szab a köztársasági elnöknek a feloszlátásra:

(5) A köztársasági elnök a (3) bekezdés a) pontja szerinti jogát addig gyakorolhatja, amíg az Országgyűlés meg nem választja a miniszterelnököt. A köztársasági elnök a (3) bekezdés b) pontja szerinti jogát addig gyakorolhatja, amíg az Országgyűlés a központi költségvetést nem fogadja el.⁶¹

Úgy gondolom, összességében megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény szövegének kialakulása során az alkotmányozó sokkal inkább figyelt a hazai alkotmányos hagyományokra, és az elmúlt 20 év tapasztalataira, mint a nemzetközi példákra. Ez természetesen abból is következik, hogy az alkotmány készítői előre leszögezték, hogy alapvetően nem kívánják átírni a közjogi berendezkedést, amelynek eredményeképp megállapítható, hogy Magyarország új Alaptörvényének jó néhány új szakasza a korábbi alkotmányhoz képest egy szervesnek mondható fejlődés eredményeként jött létre. Látnunk kell azonban, hogy emiatt egy sor olyan kérdés fel sem merült, amelyek a legtöbb európai állam parlament-feloszlátási intézményében alapvető jelentőségű: ilyen például a miniszterelnök közvetlen (vagy az államfő alapvetően technikai jelegű közreműködésével történő) feloszlátási joga a törvényhozás hatalmának ellensúlyozására⁶² (Egyesült Királyság, Ausztria, Spanyolország), amelytől a hazai alkotmányjogászok egy része régóta idegenkedik⁶³. Nem volt szó a parlament működésképtelenségének jó néhány külföldi alkotmányban feloszlátással kezelt esetéről sem, valamint szembetűnő, hogy bár ez a konstruktív bizalmatlansági indítvány miatt elvileg indokolt lehet, nincs külön esete a feloszlátásnak a bizalom megvonása esetére, ami az európai alkotmányok túlnyomó többségében valamilyen formában feloszlátási okként szerepel. Érdemes megállapítani, hogy így van ez például a konstruktív bizalmatlansági indítványt először alkalmazó német alkotmány, a Grundgesetz esetében is.

IX. KRITIKAI MEGJEGYZÉSEK ÉS JAVASLATOK

Az Országgyűlés feloszlátásának elméleti, történeti vizsgálata, a nemzetközi szabályozási modellek áttekintése, a korábbi alkotmányi szövegek elemzése, valamint az új Alaptörvényben szereplő megoldás kialakulásának bemutatása után az alábbiakban szeretnék néhány kritikai megjegyzést, javaslatot fűzni a kérdéshez.

Előre kell bocsátanom, hogy bár a következőkben modellek helyességéről vagy elvetendő voltáról fogok állást foglalni, fontos szem előtt tartanunk, hogy egy megoldás soha sem önmagában áll, hanem az egész alkotmányos rendszerrel, közjogi berendezkedéssel összefüggésben lehet

61 Magyarország Alaptörvénye, Magyar Közlöny, 43. szám - <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11043.pdf>

62 Griffith-Ryle: Parliament – Functions, Practice, Procedures, 43. oldal

63 Lásd például: Kilényi Géza álláspontját: „Az alkotmányozás előtt nem árt idejekorán eldönteni: a fark csóválja-e a kutyát vagy fordítva? Én mindenképpen a parlament primátusára voksolok. Egyébként is elég szociológiai tényező segít elő a kormány viszonylagos túlhatalmát a parlamenttel szemben, hogy teljesen szükségtelennek érzem ezeket még a parlamentet létbizonytalanságba taszító jogi eszközökkel is megtoldani.” Kilényi Géza: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében

csak vizsgálni. A 2012-ig hatályos alkotmány szövegének vizsgálata, úgy gondolom, elvi élel mutat rá arra, hogy ugyanaz a szöveg mennyire más tartalommal tölthető fel, ha megváltozik az az alkotmányos struktúra, amelyben értelmezhető: A konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetése alapjaiban változtatta meg az intézmény funkcióját. A kérdésben való részletes állásfoglalás, akár egy szövegszerű javaslat tehát akkor lehet hiteles, ha a szerző legalább az által kívánatosnak tartott alkotmányos rendszer főbb elemeit kijelöli, ahogy ezt a fent idézett két alkotmánytervezet is teszi. Ezért az alábbiakban csak néhány kérdést szeretnék megfogalmazni, amelyet mindenképpen felvet az új Alaptörvény szövege.

1. Az intézmény alapvető funkciói

Ha a parlament felosztatásának helyes szabályozását keressük, akkor mindenekelőtt az intézmény célját kell szem előtt tartanunk, amely a nemzetközi példák alapján véleményem szerint az alábbi két alapvető funkcióban jelentkezik:

- politikai válságok kezelése
- kiegyensúlyozó eszköz az egyes hatalmi centrumok között (államfő, végrehajtó és törvényhozó hatalom)

Le kell szögeznünk, hogy a második funkciót a közjogi berendezkedésünk és történeti hagyományaink sajátosságai miatt az új Alaptörvény nem tartja fontosnak. Nem lát ugyanis okot arra, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megerősített kormányfőt tovább erősítse, és a köztársasági elnök jogkörét sem kívánja szélesíteni. A magyar alkotmány az államfő valamint a végrehajtó és törvényhozó hatalom egyensúlyának kérdésére nem használja eszközként a felosztatás intézményét. (Szemben például az osztrák, a lett vagy a brit alkotmányossággal.) Úgy gondolom, hogy egyet kell értenünk ezzel a döntéssel.

2. A politikai válság megoldását szolgáló felosztatás

Az államfő esetében egy szabadabb felosztatási lehetőség feleslegesen adna okot visszaélésekre. Érdemes ebből a szempontból megvizsgálnunk az őszödi beszéd kiszivárgása utáni szituációt. Egy parlamentáris demokráciában főszabályként a meghatározott időre megválasztott képviselők döntenek az országot érintő kérdésekben elvileg függetlenül attól, hogy a társadalomban aktuálisan milyen támogatottságot élveznek az egyes képviselők pártjai. Ezt az elvet töri át a köztársasági elnök felosztatási jogköre, amelyet nyilvánvaló módon a képviselők akarata ellenére használ, hiszen ha nem így lenne, akkor a parlament önmagát oszlatná fel. A felosztatás alapjául szolgáló politikai válság tehát egy olyan kategória, amelyben az első közjogi méltóság a válság megoldása érdekében felülírja a fenti általános szabályt. A miniszterelnök beszédének nyilvánosságra kerülése után kialakult társadalmi felháborodást az akkori köztársasági elnök jól érezhetően, bár ki nem mondva olyan politikai válságnak minősítette, amelyre az adekvát válasz új választások kiírása lett volna. Erre azonban nem volt joga, ezért informálisan a parlamentet szólította fel, hogy nyilatkozzék a kormánnyal szemben fennálló bizalom kérdésében. A kormánytöbbség megerősítette a miniszterelnököt és kormányát, ezzel pedig alkotmányjogi értelemben megoldódott a politikai válság.

Meg kell állapítanunk, hogy az Alaptörvény készítői a stabilitást és a kormányozhatóságot szem előtt tartva úgy látták, hogy túl sok veszélyt rejtene magában a köztársasági elnök felosztatási jogának olyan bővítése, amellyel egy politikai válság esetén belátása szerint dönthetne a kérdésben, és a végleges szövegből következtetve feltehetőleg úgy gondolták, hogy ha a társadalmi nyomás, illetve a parlamenti többség nem készíti lemondásra a kormányt, akkor nincs szükség a felosztatásra sem.

3. A bizalom megvonását követő felosztatási lehetőség

Ahogy azt már korábban kiemeltem, ez a feltétel tekinthető a leggyakoribb oknak az európai közjogban. Igaza van Jakab Andrásnak abban, hogy valóban túlzásnak kell tekintenünk a 4 vagy 3 bizalommegvonást 12 hónap alatt, ugyanakkor nem tartom szerencsésnek, hogy a bizalommegvonás teljes mértékben kikerült a felosztatási okok közül.

A kormány parlamenti többségének elvesztése mindig kiélezett szituációkban kerül elő, ilyen helyzeteket pedig nagyon nehéz előre megjósolni. Az a tény pedig, hogy eddig erre szinte alig került sor, önmagában nem jelent semmit. Jellemző, hogy a világgazdasági válság kitörése után került sor az első konstruktív bizalmatlansági indítványra az elmúlt 20 évben, és egyáltalán nem zárhatjuk ki annak lehetőségét, hogy ehhez hasonló gazdasági krízishelyzetek sora következik be az új Alaptörvény évei alatt. Sőt, úgy gondolom, hogy azzal a feltételezéssel kell élnünk, hogy komoly esély van erre, hiszen annál tartósabb egy alkotmány, minél rugalmasabb, és minél jobban tudja kezelni a még oly szélsőséges helyzeteket is. Hogy aktuális példát hozzak: képzeljük el, hogy 2020-ban Magyarország kormányának olyan kemény gazdasági intézkedéseket kell meghoznia, mint a görög kormánynak az elmúlt hónapokban. A lakossági tiltakozások miatt a kormánypárti képviselők egy része nem hajlandó megszavazni a létfontosságú törvényeket. A korábbi fél évben a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal a vezető kormánypárt 2 politikusa és egy külső szakértő is kormányt alakított, sikertelenül. A kormány ezek után bizalmi szavazást terjeszt be a legfontosabb törvényjavaslatról, amelyet elbukik, és lemond. Az egykori kormánypárti képviselők nem tudnak kormányt alakítani, és csak egy dologban értenek egyet: el kell kerülni az előre hozott választásokat, amelyek katasztrofális eredménnyel járnának a pártjukra. Mi indokolja, hogy ebben az esetben ne oszlatassa fel az államfő a parlamentet?

Bármennyire tetszetős is Jakab András érvelése, véleményem szerint komoly hiba hogy kivesszük a köztársasági elnök kezéből ezt a jogot. Valószínűtlennek tűnik a helyzet 2011-ből, ugyanakkor egy válságos gazdasági helyzetben teljesen reális lehet a fenti forgatókönyv. Fontos érdek a stabilitás, de ha a tiszta helyzetet hozó választások helyett a társadalom egy része máshol éli ki a dühét, az olyan életveszélyes helyzetekhez vezethet, amelyekből már kaptunk ízelítőt 2006 őszén. Azt sem szabad figyelmen kívül hagynunk, nagyban növeli egy politikai erő kompromisszumképességét, amelyre nagy szükség van válságos helyzetekben, egy olyan korlátozó tényező, mint az államfő felosztatási joga.

4. A kormány megalakulásához kötött feloszlátási ok

Az új Alaptörvény nem változtatott azon a feltételen, amely a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személy 40 napon belüli sikertelen megválasztásához köti a feloszlátás lehetőségét.

A szöveg vizsgálatánál érdemes megemlíteni annak a fordulatnak a kérdését, amely úgy fogalmaz, hogy az Országgyűlés akkor osztható fel, ha a *Kormány megbízásának megszűnése esetén* a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az első javaslatától számított 40 napon belül nem választják meg. Sente Zoltán teszi fel a kérdést tanulmányában⁶⁴, illetve az alkotmány kommentárjában⁶⁵, hogy mi a jelentősége 'a Kormány megbízásának megszűnése esetén' kitételnek, hiszen mind a korábbi, mind az új alkotmányban csak a kormány megbízásának megszűnése esetén van lehetősége személyi javaslatot tennie az államfőnek. Szentének az a felvetése, hogy a megfogalmazásnak esetleg az lehet az indoka, nehogy egy politikai indítvány (a köztársasági elnök egy olyan tartalmú kijelentése, hogy kit javasol kormányfőnek) beindítsa a 40 napos határidőt, elég erőltettnek tűnik. Éppen ezért úgy gondolom, hogy az Alaptörvény szövegének ez a kitétele teljesen felesleges, és sajnálatos, hogy a kodifikátorok nem fogadták el ezt a megalapozott javaslatot.

Örvendetes viszont, hogy az Alaptörvény két fontos hiányosságot is rendez a korábbi szöveghez képest. A német alaptörvény mintájára határidőt szab a feloszlátásra: az új miniszterelnök megválasztásáig élhet a jogával az államfő, ami elősegíti, hogy a költséges és időigényes új választások helyett a pártok mégis kompromisszummal rendezzék a kialakult válságot. A másik fontos változás, hogy az Alaptörvény szerint az első javaslat leszavazása után 15 napon belül új javaslatot kell tennie az államfőnek.

Messzire vezet az a kérdés, hogy milyen megoldással lehet a legszerencsésebben rendezni az új parlament felállása utáni kormányalakítást, de annyit mindenképpen meg kell állapítanunk, hogy a Tordai-féle tervezet⁶⁶ (amely számos európai - lásd például a szlovén vagy a lengyel szabályozást – példára támaszkodik) sokkal elegánsabban oldja meg a kérdést, mivel nem kell színleg elfogadnia egy személyt a kormánytöbbségek, hogy utána egyből leváltsa. A javaslatuk több lehetőséget hagy egy kompromisszumos jelölt megtalálására, mivel a képviselők egyötödének is javaslatélteli jogot biztosít, az Alaptörvény esetében pedig csak két jelölről fognak szavazni, ha nem használják ki a konstruktív bizalmatlansági indítvány nyújtotta lehetőségeket. Adott helyzetben komoly problémákat okozhat ez a szabályozás is, ha az államfő és parlamenti többség ellentétes pártállású: Tegyük föl, hogy egy zökkenőmentes kormányalakítás helyett az államfő nem a győztes párt miniszterelnök-jelöltjét, hanem a koalíciós partner elnökét, vagy a győztes párt egy erős emberét javasolja. Az esetleges viták miatt kifuthatnak az időből, vagy presztízsszemponatok miatt, esetleg taktikázásból színleg sem szavazzák meg a köztársasági elnök jelöltjét, és az államfő adott esetben úgy taktikázhat, hogy elteljen a 40 napos határidő, és feloszlatassa az Országgyűlést. Érdemes megjegyezni, továbbra sem tisztázott, hogy lehet-e újra szavazni az egyszer leszavazott jelölről, és az is érdekes kérdés, hogy egy rosszhiszeműen eljáró

64 Sente Zoltán: Az Országgyűlés megbízásának megszűnése a magyar alkotmányjogban (II.)

65 Jakab András: Az alkotmány kommentárja, 893. oldal

66 Gáli Csaba, Sepsi Tibor, Tordai Csaba alkotmánytervezete, 78.§, 58.oldal <http://www.tordaicssaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf>

köztársasági elnök elvileg jelölhet olyan személyt is, aki nem választható meg miniszterelnökké (nem magyar állampolgár, eltiltották a közügyektől), mivel a kizáró okok csak a megválasztásra vonatkoznak, a jelölésre nem, újabb bonyodalmak okozva.

Ismét fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy bár első hallásra a valóságtól elrugaskodottnak tűnhetnek a fenti felvetések, egy válságos gazdasági helyzet, felkavaró kampány, szoros választási eredmény (olyan tényezők, amelyek miatt kitalálták a feloszlataás intézményét) nagyon könnyen járhat olyan következményekkel, amelyek miatt a demokratikus politikai kultúra játékszabályai másodlagossá válhatnak. Éppen ezeket a helyzeteket kellene kezelnie az Alaptörvénynek, mivel általában ilyen súlyos válsághelyzetekben él ezzel a jogával az államfő, és óriási problémákat tud okozni, ha kényes kérdésekben olyan jogviták kezdődnek, amelyek csak mélyítik a krízist.

5. A költségvetés elfogadáshoz kötött feloszlataási ok

Elfogadott költségvetés hiányához kötni a parlament feloszlataásának lehetőségét szokatlan dolog az európai alkotmányjogban (Az európai alkotmányok közül jelenleg egyedül a horvát alkotmány ad erre lehetőséget⁶⁷), a világgazdasági válság azonban megmutatta, hogy a jelenlegi globalizált világrendben, ahol egyre nő az állam szerepe a gazdasági életben, mekkora károkat képes okozni egy cselekvőképtelen kormányzat, ha gazdasági krízisbe kerül egy ország. Úgy gondolom, hogy mindenképpen haladó lépésnek kell tartanunk az új feloszlataási okot, amely jó néhány más alkotmányban is a nagy közjogi jelentőséggel bír (lásd például a francia közpénzügyi szabályozást⁶⁸), és azt is szerencsés változásként kell értékelnünk, hogy a kötelező feloszlataási okból lehetőség lett, mivel az előbbi semmi mérlegelési lehetőséget nem hagyott volna, ami könnyen lehet, hogy adott esetben több kárt okozott volna, mint amennyi előnnyel járna. (Például olyan események – természeti katasztrófa, háború, politikai események – következnek be az adott év márciusában, amelyek miatt fontosabb érdek a kormány cselekvőképes helyén maradása, mint feloszlataás és az új választások kiírása.)

Egyelőre elég keveset tudhatunk arról, hogy miként fog működni az új közpénzügyi fejezetben nagyon komoly jogosítványokkal megerősített Költségvetési Tanács (megakadályozhatja például az Alaptörvényben szabályozott kritériumoknak meg nem felelő költségvetési törvényjavaslat elfogadását), ezért nehéz nyilatkozni arról a felvetésről, amely szerint a költségvetés elfogadásának a Költségvetési Tanács általi megakadályozásával a tanács tagjai az államfővel az Országgyűlés feloszlataására játszhatnának. Amennyiben nem homályos megfogalmazások, hanem pontosan meghatározott kritériumok alapján lehet megvétózni a költségvetés elfogadását, akkor mindenképpen kizárhatjuk ezt a lehetőséget. Annál is valószínűtlenebbnek tűnik ez a forgatókönyv, mivel az MNB és az ÁSZ elnöke, valamint a köztársasági elnök által kinevezett személy a hosszú mandátumuk miatt egyáltalán nem biztos, hogy egy politikai táborban lesznek, és nem tűnik valószínűnek, hogy ilyen politikailag motivált lépés miatt hónapokon keresztül mennének szembe szakmájuk képviselőivel, és a közvéleménnyel.

67 Bujdosó Csenge: A parlamentek megbízataásának megszűnése Magyarország és az új európai uniós tagállamok alkotmányaiban

68 Török Tamás: Költségvetés, közpénzügyek a német és a francia alkotmányban, 140. oldal

6. A kormányfő feloszlataási joga

A jelenlegi alkotmányos rendszer keretein belül nem tartanám szerencsésnek a végrehajtó hatalom (kormány) feloszlataási jogokkal történő erősítést. Egyrészt a kormány pozíciója egyébként is elég szilárd jelenlegi berendezkedésünkben, másrészt, ha egy kormánynak parlamenti többsége van, akkor enélkül is feloszlathatja az Országgyűlést, ha nem (és a feloszlataás megalapozó esetekben ez a gyakoribb), akkor a feloszlataás inkább csak egy zsaroló potenciál. Az intézmény kiüresedését és visszaélészerű használatát jelentené, ha egy bizalom nélküli kormány zsarolna ezzel a joggal egy parlamenti kisebbséget (például a közvélemény-kutatásokban éppen gyengélkedő koalíciós partnert vagy más parlamenti pártot)

7. Működésképtelenség

Sajnálatosnak tartom, hogy bár főként az újabb alkotmányok körében elég sok nemzetközi példát találhatunk ilyenre, az új Alaptörvény nem nevesít újabb feloszlataási okokat a parlament működésképtelenségének esetére. Számomra a cseh és a szlovák alkotmány követendő példának tűnik a kérdésben. A szlovák alkotmány külön nevesíti a következő okokat:

- ha a parlament 30 napig nem szavaz olyan kérdésben, amely bizalmi kérdés is volt egyben.
- ha a parlament 3 hónapig nem ülészik⁶⁹

(Csehországban: ha 3 hónap alatt egy adott kérdésben nem tudott határozatot hozni, úgy hogy a működését közben nem függesztették föl⁷⁰)

Annak ellenére, hogy a bizalmi kérdéstről történő szavazásnak az Alaptörvényben, az Országgyűlés ülésésének pedig sarkalatos törvényben megszabott rendje van, véleményem szerint hasznos lehet az olyan exlex állapotokra is megoldást adni az államfő kezébe, mint amikor a szabályok tudatos kijátszásával megszabott ideig nem szavaznak bizalmi kérdéstről, vagy nem ülésznek. Azért is tűnik fontosnak egy ilyen szabály bevezetése, mivel a fent jellemzett módon tudatosan alkotmánysértő parlamentet máshogyan gyakorlatilag nem lehet szankcionálni, és működésre sarkallni.

8. Differenciált rendszer

Véleményem szerint érdemes lenne megfontolni egy a korábbinál differenciáltabb rendszer bevezetését a feloszlataási okokra. Úgy gondolom, hogy több okból is hasznos lenne, ha a fent elemzett helyzetekben az államfő jogköreit úgy alakítanánk át, hogy a helyzet súlyosságától függően a szabályok egy része csak lehetőséget adna a feloszlataásra, a másik részük azonban kötelezően előírná a feloszlataást, vagy az a törvény erejénél fogva történne meg. Erre azért van szükség, mert véleményem szerint a politikai válság elérhet egy olyan szintet, amikor ez már olyan veszélyes az ország számára, hogy nagy károkat okozna, ha egy olyan köztársasági elnök, aki valamiért nem érdekelt az új választásokban (pl.: egy olyan párthoz kötődik,

69 Trócsányi László: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, 1022. oldal

70 Uo.: 232. oldal

amely valószínűleg nagy vereséget fog szenvedni) sokáig akadályozni tudná a válság megoldását. Ha olyan súlyos a válsághelyzet, akkor valóban indokolt, hogy a köztársasági elnök ne mérlegelhesse a felosztatást. Ennek vannak olyan egyértelmű jelei, amelyeket be lehetne építeni a szabályozásba. Például, ha meghatározott ideig nem ülésezik, és nem alkot törvényt az Országgyűlés vagy nincs olyan kormány, amelyik bírná a parlament bizalmát. A differenciált szabályozást arra is fel lehetne használni, hogy szoros határidőkkel kompromisszumra bírja a feleket. Ha például a kormány megbízatásának megszűnése esetén az új kormányfő megválasztásának határidejét 40 és 60 nap közé tesszük, azzal hogy az első határidő eredménytelen letelte után feloszthatja, a második után felosztatja a parlamentet. Valószínűnek tartom, hogy az a 20 nap meghozhatja a kívánt kompromisszumot, és ha új választásokat tartanának, akkor sem lenne előbb kormánya az országnak. Ebben az esetben valódi tartalmat nyerhet a köztársasági elnök mérlegelési joga.

9. Az új parlament megalakulása

A parlament feloszlása vagy felosztatása esetén, az új Országgyűlés megválasztásnak maximális határideje véleményem szerint túl hosszú. A választási eljárás átalakítása esetén úgy gondolom, érdemes lenne rövidebb határidőt kitűzni, amit a nemzetközi példák (Belgium: 40 nap, Franciaország: minimum 20 maximum, 40 nap, Lengyelország: 45 nap, Lettország: 60 nap, Németország: 60 nap) és a válság minél gyorsabb leküzdésének célja egyaránt igazolnak.

X. ZÁRSZÓ

Az Országgyűlés felosztatásának szabályozása minden alkotmányos berendezkedés kardinális kérdése. Egy válságos helyzet megoldásának utolsó eszköze, kemény beavatkozás bármilyen kormányzati rendszer általános működésébe, ezért a szabályait kivételes jellege miatt fokozott körültekintéssel, pontosan és világosan kell megalkotni. Óriási gondokat okoz egy rossz alkotmányos szabály, és az amúgy is feszült helyzeteket olyan felesleges közjogi vitákkal terhelheti, amelyek csak mélyítik a válságot.

Úgy gondolom, hogy az 1949. XX. törvény szövege az Országgyűlés felosztatásával kapcsolatban nem biztosította azt a világos és működőképes keretrendszert, amelyre szükség lett volna, és ez adott szituációban komoly veszélyforrást jelenthetett volna az állam működésére. Magyarország új Alaptörvénye nagy lépéseket tett egy jobb és kiszámíthatóbb szabályozás felé, amely reméljük, képes lesz kezelni azokat a válságokat, amelyeket sajnos egy állam sem kerülhet el.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Kukorelli István: Alkotmánytan I., Budapest, Osiris Kiadó, 2007
- Balogh Zsolt-Holló András-Kukorelli István-Sári János Az Alkotmány magyarázata, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003
- Jakab András: Az alkotmány kommentárja, Budapest, Századvég Kiadó, 2009
- Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus, Budapest, Cserépfalvi Kiadó, 1994
- Soltész István: Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezet és működése 1990-2010, Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2010
- Trócsányi László: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005
- Tóth Judit- Legény Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog, Complex, Budapest, 2006
- Kilényi Géza – Hajas Barnabás: Fejezetek az alkotmányjog köréből, 4. kiadás, Budapest, Szent István Társulat, 2010
- Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea: Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007
- Chronowski-Drinóczi: Európai kormányformák rendszertana, HVG –ORAC, Budapest, 2007
- Sári János: A köztársasági elnök alkotmányjogi státusza, Magyar Közigazgatás, 1990, 7.
- Ádám Antal: A köztársasági elnök, az országgyűlés és a kormány viszonyáról, Magyar Közigazgatás, 1990, 11.
- Bihari Mihály: Magyar politika 1944-2004, Osiris, Budapest, 2005,
- Bitskey Botond- Tordai Csaba: A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök, Magyar Jog, 2005. 4. szám
- Szente Zoltán: Az Országgyűlés megbízatásának megszűnése a magyar alkotmányjogban (I.), Közjogi Szemle, 2008/3
- Kukorelli István – Smuk Péter: Magyar Országgyűlés 1990-2010, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010
- Gáli Csaba, Sepső Tibor, Tordai Csaba: Száz pont az alkotmány tervezetéről, Élet és Irodalom, LV. Évf. 11. szám, 2011. március 18.
- Griffith-Ryle: Parliament – Functions, Practice, Procedures, London, Sweet & Maxwell, 1989
- Kilényi Géza: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében, Magyar Közigazgatás, 1994/5. szám
- Szente Zoltán: Az Országgyűlés megbízatásának megszűnése a magyar alkotmányjogban (II.) Közjogi Szemle, 2008/4

Bujdosó Csenge: A parlamentek megbízatásának megszűnése Magyarország és az új európai uniós tagállamok alkotmányában, In: Parlamenti Ösztöndíjasok 2008/2009, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010

Török Tamás: Költségvetés, közpénzügyek a német és a francia alkotmányban, In: Gazdasági alapjogok és az új magyar alkotmány (tanulmánykötet), Az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága, Budapest, 2011

INTERNETES FORRÁSOK:

Jakab András alkotmánytervezete: <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>

Tordai Csaba, Gáli Csaba és Sepsi Tibor alkotmánytervezete: <http://www.tordaicssaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf>

A Magyarok Szövetsége által benyújtott alkotmánytervezet: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/msz_alaptorveny.pdf

A Független Jogász Fórum javaslatai az új alkotmány megalkotásához: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/alk_reform_csapas.pdf

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottságnak a kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formáiról szóló részkonceptiója: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/iii.pdf>

Alkotmány a jövőnek – Az LMP alkotmánykonceptiója: http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság 5. ülésének jegyzőkönyve: <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011041.pdf>

A közpénzügyi fejezetről szóló részkonceptió: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/vi.pdf>

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság 6. ülésének jegyzőkönyve: <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011091.pdf>

Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/ 2057. sz. országgyűlési határozat: <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>

T/2627. sz. törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényéről: <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>

Magyarország Alaptörvénye, Magyar Közlöny, 43. szám: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11043.pdf>

arsboni