

SENIOR KÖZLEMÉNYEK

DR. ERDŐS CSABA

AZ ORSZÁGGYŰLÉS AZ ALAPTÖRVÉNY HATALOMMEGOSZTÁSI RENDSZERÉBEN

1. BEVEZETÉS

E tanulmány célja, hogy röviden bemutassa azt, hogy Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye által létrehozandó államszervezeti rendszerben, a hatalommegosztás megújult rendszerében az Országgyűlés hol helyezkedik el. E vizsgálat alapját elsősorban a megváltozott alkotmányi szabályok képezik, így azokat az előírásokat, amelyek tartalmilag nem változtak, nem vizsgálom annak ellenére sem, hogy a hatalommegosztási rendszer lényeges részét képezik.¹

2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MEGHATÁROZÁSA AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Az 1949. évi XX. tv. kimondja, hogy a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.² Annak ellenére, hogy az Alkotmány a hatalommegosztás kifejezést *expressis verbis* nem használja³, az Alkotmánybíróság következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy a Magyar Köztársaság a hatalom megosztásán nyugszik.⁴

Az Országgyűlés alkotmányi meghatározása ellentétes a hatalommegosztás elvével: amennyiben legfelsőbb államhatalmi jellegű egy szerv, a többi szükségképpen ez alá rendelt. A hatalommegosztás lényege azonban abban áll, hogy a hatalmak nem egymás alá-fölé, hanem éppen ellenkezőleg, egymás mellé rendelték.⁵

A 2011. április 25-i Alaptörvény módosította az Országgyűlés definícióját: „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.”⁶ Annak ellenére, hogy a valamiféle szupremáciára utaló „legfőbb” szó e meghatározásban is szerepel, a hatalommegosztás elvével összhangban van e meghatározás. Ennek oka, hogy a három klasszikus hatalmi ág közül csak a törvényhozó népképviselői jellegű és a legfőbb jelző csak erre irányul.

Külön meg kell jegyezni, hogy a hatalommegosztás az Alaptörvényben kifejezetten megjelenik, a C cikk (1) bekezdése szerint: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

A hatalommegosztás deklarálása és a törvényhozó helyes dogmatikai megjelölése mellett érdemes megvizsgálni, hogy az Országgyűlés tényleges pozíciója változott-e az új alkotmányban, és ha igen, milyen

¹ Így például nem módosult a Kormány létrejötte, parlamenti felelőssége. Ennek jelentősége óriási, hiszen ez határozza meg a kormányformát is.

² Alkotmány 19. § (1) bekezdés.

³ Érdekes, hogy a „hatalommegosztás”, pontosabban a „hatalmi ágak elválasztása” egyetlen normatív megjelenése az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. preambulumban található: „Az Országgyűlés a jogállam kiépítése, az alkotmányos rend és az Alkotmányban biztosított alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése, az alkotmányvédelem legfőbb szervének felállítása érdekében - az Alkotmány 32/A. §-a (6) bekezdésének végrehajtására - a következő törvényt alkotja:”

⁴ A hatalommegosztás kifejezés már a 16/1991. (VI. 20.) AB határozat Indokolás II. pontjában megjelenik, későbbi határozatok pedig a jogállamisággal szoros kapcsolatban értelmezik ezt: „Az Alkotmánybíróság az értelmezés során megállapította, hogy az 1989-ben elfogadott jogállami Alkotmány előtt alkotott Nsztv.-nek a népszavazásra bocsátható kérdések körét rendező szabályai nincsenek összhangban a hatalommegosztás elvére épülő új alkotmányi előírásokkal.” [2/1993. (I. 22.) AB határozat Indokolás IV.] „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság tartalmi követelménye az Alkotmánybíróság - közjogi helyzetéből fakadó - alkotmányi hatásköri szabályozása és ezáltal védelme. E védelem szükségessége az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéből, azaz az alkotmányossági szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítéséből ered.” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat Indokolás III/2.].

⁵ Részletesen lásd: SZENTE ZOLTÁN – JAKAB ANDRÁS – PATYI ANDRÁS – SÜLYOK GÁBOR: Az Országgyűlés hatáskörei, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2010, Századvég, Budapest, 543-544. o.

⁶ Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye 1. cikk (1) bekezdés.

irányban. Ehhez a jogalkotási, gazdálkodási és alkotmányozási funkciókban bekövetkezett módosításokat, majd a felosztás megváltozott szabályait vizsgálom meg.

3. ALKOTMÁNYOZÁSI HATÁSKÖR

Az Alaptörvény változatlanul hagyta az Alkotmány ezen passzusát, bár az alkotmányozási eljárás során felmerült e jogkör szűkítésének szükségessége: az Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottság által H/2057 irományszám alatt 2010. december 20-án előterjesztett Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló határozati javaslat „Az Alkotmány módosítása” című részében a két egymást követő Országgyűlés egybehangzó, abszolút minősített többséget követelő döntését kívánta előírni az alkotmány módosításához. Ezt a megoldást végül elvetették, már az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY határozat „Tájékoztató az Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottságnak a Képviselők Alkotmányozó Munkája Támogatására Folytatott Tevékenységéről” című melléklete is visszatért az alkotmánymódosítás hatályos szabályainak megtartásához.

Az alkotmányozási hatáskör olyan adu az Országgyűlés birtokában, amely de facto a többi hatalmi ág fölé helyezi: ez az egyetlen, amely a törvényalkotási hatáskorból fakadóan nemcsak kötelező szabályokat írhat elő a végrehajtás és az igazságszolgáltatás számára, hanem akár meg is szüntetheti azokat, hatáskörüket elvonhatja, amelyre a „puszta” törvényalkotó nem jogosult.

Az alkotmányozói hatalomból az európai alkotmányok hagyományosan részeltetik a parlamentet, azonban nem szükségszerű, hogy az alkotmányozó hatalom egésze nála összpontosuljon. Erre alapvetően két jogtechnikai megoldás létezik: a parlamenttől elkülönülten létező alkotmányozó (nemzet)gyűlés intézménye vagy a kötelező néprészvétel biztosítása az alkotmányozás folyamatában.⁷

A funkcionális szempontú hatalommegosztás számára közömbös, ha az alkotmányozó hatalmat két egymást követő parlament gyakorolja közösen, azonban egy konkrét parlamentet tekintve ez jelentős – a funkcionális hatáskörmegosztáshoz mérhető – korlátozást jelent. A temporális hatalommegosztást azonban szintén elvetette az alkotmányozó, így csak a politikai – kormányoldal-ellenzék relációban testet öltő – hatalommegosztás szorítja keretek közé a jövő Országgyűlését mint alkotmányozót. Ennek csekély határfokát a 2010 és 2011 folyamán elfogadott alkotmánymódosítási dömping demonstrálja. Kétharmados kormánytöbbség esetén csak a kormányoldal önkorlátozásán múlik, hogy enged-e a praktikus alkotmánymódosítás csábításának.

Az Alaptörvény kizárólagossá teszi a parlament alkotmányozó hatalmát. Míg az Alkotmány és a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat lehetővé tette az alkotmánymódosító, vagy alkotmányozó törvény megerősítő népszavazásra bocsáthatóságát, az Alaptörvény ennek lehetőségét is kizárja, mivel a megerősítő referendum intézményét nem ismeri. A nép tehát nem bír közvetlen alkotmányozó hatalommal.⁸

4. TÖRVÉNYHOZÁSI FUNKCIÓ

A mindenkori Országgyűlés törvényhozási jogkörének szabad gyakorlását a leginkább a minősített többséget igénylő tárgykörök akadályozhatják, nehezíthetik. Ez politikai jellegű korlát, minthogy az Országgyűlést semmilyen más állami szerv nem akadályozza e téren jogalkotói hatáskörének gyakorlásában. A képviselők – így a kormányoldal és az ellenzék – közötti széleskörű – megegyezés követelménye ugyanakkor a minősített törvényhozás gátjává válhat, annak ellenére, hogy e korlát nem érvényesül. A kétharmados többséget igénylő törvényi tárgykörök számát és megoszlását az alábbi táblázat tartalmazza:

típus		Alkotmány	Alaptörvény
fakultatív ⁹ (kizárólag a jelenlévő képviselők 2/3-a)		4	3
kötelező	jelenlévő képviselők 2/3-a	35	57
	összes képviselő 2/3-a	2	1

⁷ Részletesen lásd: ERDŐS CSABA: Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései, in *Diskurzus*, 2011/1. szám, 54-62. o.

⁸ Erről lásd: SZENTE – JAKAB – PATYI – SÜLYOK: i. m. 562. o., valamint CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: Túl az Alkotmányon... in *Közjogi Szemle*, 2010/4. szám 1-12. o.

⁹ Nem kötelező a tárgykörben törvényt alkotni, amennyiben azonban a törvényhozás mellett dönt az Országgyűlés, annak kétharmadosnak/sarkalatosnak kell lennie.

A táblázatról jól leolvasható, hogy a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörök száma jelentősen megugrott az Alaptörvényben, a három feltüntetett típust tekintve csaknem másfélszeres növekedésről beszélhetünk. Nehezíti az összevetést, hogy az Alaptörvény egyes sarkalatos törvényt megkövetelő tárgykörei részben fedik egymást, azonban ezek figyelembe vételével is meghaladják az Alkotmányban való előfordulásukat.¹⁰ Tovább árnyalja a képet, hogy az Alaptörvény olyan tárgyköröket is sarkalatos törvényre utal, amelyek hagyományosan nem garanciális jelentőségűek, sőt éppen a folyamatosan változó gazdasági környezethez való rugalmas kormányzati igazodást nehezítik meg, zárják ki. Ez utóbbi esetre szolgál példaként a 40. cikk, amely kimondja, hogy a „közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.” Ezen szabály alkalmazásával kapcsolatban sok múlik majd azon, hogy mit tekint – elsősorban az Országgyűlés – alapvető, s mit részletszabálynak: az adózás rendjéről szóló törvény valamilyeni szabálya alapvető-e, részletszabály-e az egyes adónemekre vonatkozó törvény?¹¹

A funkcionális – állami szervek közötti – hatalommegosztást a sarkalatos törvények magas száma és a képviselők széleskörű támogatását igénylő területek bővítése nem érinti, azonban a hatalommegosztás temporális aspektusát igen: egy kétharmados támogatottsággal rendelkező kormányoldal ciklusának lejártát követő évekre – ad absurdum évtizedekre – is determinálhatja az ország gazdaságpolitikáját, amennyiben egyszerű többséget élvező kormány váltja.

A törvényhozási eljárást az Alaptörvény az Alkotmánynál¹² részletesebben szabályozza. A törvény kezdeményezésére jogosultak köre változatlan maradt, azonban újdonság az alkotmánybírói kontroll beemelése az országgyűlési szakaszba: az elfogadott törvényt – a kezdeményező, a Házelnök, vagy a Kormány indítványára – az Országgyűlés megküldheti az Alkotmánybíróság számára. Erről a zárószavazást követően határoz az Országgyűlés. Amennyiben az AB alkotmányellenesnek nyilvánította a törvényt, azt a házelnök nem írhatja alá. A törvényalkotási eljárás során kezdeményezhető normakontrollt is cizelláltabban szabályozza az Alaptörvény.¹³

Az Országgyűlés mozgásterét jelentősen befolyásolja az Alkotmánybíróság hatásköre¹⁴, hiszen amennyiben valamely szempontokra, tárgykörökre nem terjed ki az Alkotmánybíróság vizsgálati hatásköre, az Országgyűlés ezen területen elszakadhat az alkotmányi követelményektől, így ezek vonatkozásában a parlament szabadul az Alaptörvény rendelkezései alól is.¹⁵

Az Alaptörvény – bár az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 50% alá csökkenésének megszüntető feltételével, de – fenntartja az alkotmánybírói jogkörök azon csorbítását, hogy a taláros testület a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények alkotmányosságát csak élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül.¹⁶ A korlátozás jelentőségét relativizálja az Alkotmánybíróság értelmezési jogköre: végső soron az Alkotmánybíróság határozza meg, mi ütközik a felsorolt jogokkal. E jogok kiterjesztő értelmezésével ki tud bújni az Alkotmány hatáskörszűkítéséből. Az Alkotmánybíróság a 98%-os különdóról szóló törvény megsemmisítésekor is ezt az értelmezési kibúvót használta ki a 1747/B/2011. (V. 6.) számú határozatban is.

A hatáskörök – megkerülhető – szűkítésénél nagyobb törvényalkotási szabadságot biztosítanak a parlamentnek az Alkotmánybíróság eljárási korlátai. Előzetes normakontroll területén csak látszólagos a hatás-

¹⁰ Az Országgyűlés által összeállított lista szerint összesen 32 sarkalatos törvényt kell alkotni, ez azonban csak annyiról tanúskodik, hogy az Alaptörvényben említett 57+3 sarkalatos tárgykört 32 törvényben kívánja szabályozni. <http://www.mkogy.hu/fotitkar/sarkalatos/sarkalatosvekjegyzeke.pdf>.

¹¹ A problémafelvetés lásd szintén: PETRÉTEI JÓZSEF: Jogforrások és jogalkotás az Alaptörvényben, in CHRONOWSKI NÓRA (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*, 2011, HVG-Orac, Budapest, 257. o.

¹² Részletesen lásd: DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástan*, 2004, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 204-238. o.

¹³ Lásd: Alaptörvény 6. cikk (4)-(9) bekezdés.

¹⁴ Az alkotmánybíráskodás hatalommegosztásban betöltött szerepéhez lásd: SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, 1995, Osiris, Budapest, 170-188. o.

¹⁵ Lásd: PETRÉTEI JÓZSEF: i. m. 254. o. és PETRÉTEI JÓZSEF: Az új Alaptörvény jogalkotást szabályozó rendelkezéseiről, in BENCsik ANDRÁS – FÜLÖP PÉTER (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*, 2011, PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs, [CD formátumú kiadvány] 48. o.

¹⁶ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

körbővülés: ezt ugyanis csak a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve a Házelnök indítványozhatja, s az Országgyűlés határoz róla.¹⁷ Magyarán a mindenkori kormánytöbbségen múlik, hogy él-e az előzetes normakontroll új formájával, így végső soron politikai önkorlátozásról beszélhetünk. Az utólagos normakontroll *actio popularis* jellegét az Alaptörvény elveti, s az ügyek Alkotmánybíróság elé kerülésének két útját nyitja csak meg: az egyik a konkrét normakontroll, amely vagy bírói kezdeményezésű lehet, vagy alkotmányjogi panaszban ölthet testet, vagy pedig a bírói ítélet alaptörvény-konformitását jelenti. Közös ezekben, hogy az igényt peresíteni kell, s csak a bírósági eljárás során, vagy azt követően lehet kezdeményezni az alkotmánybírósági eljárást. Absztrakt, konkrét ügghöz nem, legalábbis nem feltétlenül kapcsolódó normakontrollra csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosának kezdeményezése nyomán van lehetőség.¹⁸ Az első teljesen ellentétes az alkotmánybíráskodás parlamentarizmusbeli logikájával: a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódása mellett nem reális, hogy a Kormány annak a parlamentnek a törvényét küldje az Alkotmánybíróság elé, amelynek támogatását élvez. Ez akkor sem várható „forgatókönyv”, ha új Kormány alakul: az kihasználja parlamenti többségét és a hosszadalmas alkotmánybírósági eljárás helyett törvénymódosítással változtatja meg a neki nem tetsző szabályozást.¹⁹ Kisebbségi jogként definiálható a képviselők egynegyedének kollektív jogaként szereplő indítványozási jog. Ez – különösen kétharmados kormánytöbbség és megosztott ellenzék mellett – azonban magas arány, amely akadályozhatja az ügyek Alkotmánybíróság elé kerülését. Az absztrakt normakontroll kezdeményezésének legegyszerűbb, s leggyorsabb módjának az ombudsman megkeresése, s kezdeményezési jogának gyakorlására való felkérése jelenti. Valójában az alapvető jogok biztosán múlik majd az absztrakt utólagos normakontroll-hatáskör sorsa: ombudsmani szerepfelfogás kérdése, hogy ezen hatáskörével mennyire él majd aktívan, s ez az egyéni attitűd mint személyes garancia az Országgyűlés jogalkotási mozgásterét is befolyásolni fogja.

5. A KÖZPÉNZÜGYEKSEL KAPCSOLATOS HATÁSKÖRÖK

Az Országgyűlés gazdálkodási hatásköre a költségvetés, illetve a zárszámadás elfogadásában ölt testet. Az Alkotmány csupán nevesíti e hatásköröket, gyakorlásuk részletes szabályait az államháztartásról szóló tartalmazza. Ezzel az Országgyűlés széles mozgásteret kapott: a gazdálkodási funkciójának szabályait törvényhozóként maga határozhatja meg.

Az Alaptörvény egyik legnagyobb hatású újítása a Közpénzek címet viselő rész, amely 9 cikket tartalmaz. Az alkotmányozó elsősorban az államadósság csökkentésére kötelezéssel köti meg a törvényhozó kezét.²⁰

Ez önmagában még *lex imperfecta* lenne, azonban az Alaptörvény a Költségvetési Tanácsot állítja öröként a gazdálkodási funkcióját gyakorló Országgyűlés mellé. Az ör kezébe pedig fegyvert is ad: a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása nélkül nem fogadható el a költségvetési törvény. A hozzájárulás feltétele pedig az, hogy megvalósul-e az államadósság szintjének lejjebb szorítása, vagy ha az a GDP 50%-át nem haladja meg, az államadósság mértékének szinten tartása. A Költségvetési Tanács olyan újítása az Alaptörvénynek, amely egy eddig nem létező, az Országgyűlés jogalkotói hatalmát meggátolni képes ellensúlyként van jelen a hatalommegosztás rendszerében. Különös jelentőségére a következő pontban ismételtén visszatérek még.

6. AZ ORSZÁGGYŰLÉS FELOSZLATÁSA

Az Országgyűlés más szervektől való függőségének mértékét leginkább a felosztatás esetei határozzák meg. Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan a felosztatásnak két esetét határozza meg, ezek közül azonban csak az egyik új. A 31. cikk (3) bekezdés a) pontja átvette az Alkotmány 28. § (3) bekezdés b) pontját: A Köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést, ha „a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a

¹⁷ Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés.

¹⁸ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés.

¹⁹ A kétharmados törvények és a helyi önkormányzati rendeletek esetében a Kormány ezen hatásköre értelmet nyer, de ezek a parlament hatalommegosztásban betöltött helyét nem befolyásolják.

²⁰ 36. cikk (4)-(5) bekezdés.

*köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg.*²¹

Az Alkotmány 28. § (3) bekezdés a) pontja szerinti – a kormánytól egy éven belül négy alkalommal való bizalom-megvonás – parlament-feloszlatási jog helyét a következő rendelkezés vette át: az államfő feloszlathatja az Országgyűlést, ha az az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.²² Ez is a működésképtelenség tünete: a költségvetés elfogadásához egyszerű többségre van szükség, ha ezt a kormányoldal nem tudja felmutatni, alkalmatlan a kormányzásra. A prima facie semlegesnek tűnő szabály rendszertani értelmezéssel azonban újabb alkalmazhatósági esettel bővül: vegyük figyelembe a Költségvetési Tanács költségvetési törvényhez kapcsolódó, fentebb már bemutatott előzetes hozzájárulási jogát. E quasi vétójog alkalmas arra, hogy az Országgyűlést a költségvetési törvény elfogadásában megakadályozza: a 44. cikk (3) bekezdés is így fogalmaz: a költségvetési törvény Országgyűlés általi *elfogadásához* szükséges a Költségvetési Tanács hozzájárulása. Nem a köztársasági elnök aláírásának gátja tehát, hanem a parlament döntéséé.

Végső soron tehát a költségvetési törvény elfogadása nem kizárólag az Országgyűlésen múlik, azaz olyan aktusért, pontosabban aktus elmaradásáért kell viselnie közjogi szankciót – azaz a feloszlatását –, amelyért nem feltétlenül felelős.

A Költségvetési Tanács hozzájárulását csak akkor tagadhatja meg, ha az államadósságot a költségvetési törvény nem csökkenti, vagy ha annak GDP-hez viszonyított aránya az 50%-ot nem haladja meg, nem növeli. A GDP és az államadósság szintjének számítását törvény határozza meg.²³ Az ebből folyó esetleges értelmezési különbségek óriási szerephez jutnak: akár a hozzájárulás megadása vagy megtagadása is múlhat rajtuk. A Költségvetési Tanács azonban az Országgyűlésnél kedvezőbb helyzetben lesz: a hozzájárulás megadásáról ő dönt, így az ő értelmezése lesz az erősebb. Az Alaptörvényből nem derül ki, hogy a Költségvetési Tanács áll-e majd más szerv kontrollja alatt, ez azonban nem valószínű: egy ilyen erős hatáskörrel rendelkező testület feletti ellenőrzés lehetőségét alkotmányi szinten kellene biztosítani. Ha erre sui generis szervet nem hoznak létre, az Alaptörvényből kirajzolódó államszervezetéből csak az Alkotmánybíróság képzelhető el ilyenként. Az alkotmányossági kérdésekben döntő Alkotmánybíróságtól aligha várható el, közgazdasági számítások hitelességéről foglaljon állást. Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság számára ehhez külön, az Alaptörvényben nem szereplő hatáskörre lenne szüksége, mivel a Költségvetési Tanács hozzájárulásának megadása, megtagadása nem ölt jogforrási formát.

Az Alaptörvény két „vészkijáratot” biztosít az Országgyűlésnek: az egyik az, hogy „a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén” eltérhet a szigorú államadósság-csökkentő/szinten tartó fiskális politikától. Ezzel kapcsolatban egy kérdés maradt: mi minősül a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésének, s erről ki fog határozni... vélhetően a Költségvetési Tanács. A másik út az Országgyűlés előtt a számítási szabályok módosítása, amely egyszerű többséggel elfogadott törvényben lehetséges. Az értelmezés problémáját, s a Költségvetési Tanács ebbéli kitüntetett szerepét azonban ez sem oldja meg.

A Költségvetési Tanács három főből áll: elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre, két tagja pedig az MNB elnöke és az ÁSZ elnöke.²⁴ A Költségvetési Tanács tehát olyan tisztségviselőkből áll, akiknek a megbízási ideje eltér a parlamenti ciklusoktól.²⁵ Ez helyénvaló, amennyiben nem így lenne, a Költségvetési Tanács elvesztené szerepét, parlamenti bizottsággá szelídülne. A parlament-feloszlatás lehetősége azonban e szerv döntésével nyílik meg, s a köztársasági elnök döntésével ér véget, így az eltérő ciklushossz problémaforrássá válik.²⁶

²¹ E szabály az Alaptörvényben is szereplő konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye miatt nem eredményezi az Országgyűlésnél erősebb köztársasági elnöki pozíció létrejöttét: amennyiben van abszolút többséget biztosítani képes politikai erő a parlamentben, az el fogja fogadni a köztársasági elnök jelöltjét, s bizalmatlansági indítvánnyal – az államfői jelölést megkerülve – megválasztja saját jelöltjét. Amennyiben ilyen erő nincs a parlamentben, az bizonyára működésképtelen lesz, így feloszlatása indokolt.

²² Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdés b) pont.

²³ Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdés.

²⁴ Alaptörvény 44. cikk (4) bekezdés.

²⁵ A MNB elnökét a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre [Alkotmány 32/D. § (2) bekezdés, Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdés], az ÁSZ elnökét az Országgyűlés választja 12 évre [az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. tv. 8. §, Alaptörvény 43. cikk (2) bekezdés].

²⁶ Lásd ehhez a Velencei Bizottság jelentését: Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). 128-129. pont, illetve DRINÓCZI TÍMEA: Az Alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról, in BENCSEK ANDRÁS – FÜLÖP PÉTER (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*, PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2011. [CD formátumú kiadvány] 94. o.

A 2014-ben kezdődő parlamenti ciklus első éve például olyan lesz, hogy a parlament-feloszlatásról döntő, illetve azt befolyásolni képes négy személy mindegyikét a 2010-ben megalakult Országgyűlés választotta meg. Az Alaptörvényben nincs eljárási, szervezeti garancia arra nézve, hogy az Alaptörvény előírásainak megfelelő, szufficites költségvetést elfogadni készülő Országgyűlés valóban képes is lesz március 31-ig elfogadni a költségvetési törvényt, s amennyiben ebben a Költségvetési Tanács értelmezési hatalmát kihasználva megakadályozza, csak a köztársasági elnök diszkrecionális döntésén múlik a jog- és alkotmányszerűen működő, stabil kormánytöbbséggel rendelkező Országgyűlés feloszlatása. Az Alaptörvény tehát az alkotmányok egyik legkritikusabb pontján, a feloszlatási szabálynál elhagyja az intézményes biztosítékokat, s helyüket a személyi garanciák veszik át.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Az Országgyűlésre vonatkozó alkotmányi szintű szabályok változása ambivalens képet rajzol elénk: egyfelől a parlament mozgásterének lehetünk tanúi, másfelől azonban azt tapasztaljuk, hogy az alkotmányosan eljáró és működőképes Országgyűlés is felosztható. A feloszlatás kulcsszereplői, a köztársasági elnök és a Költségvetési Tanács együttesen a fölé a szerv fölé nőnek, amelytől legitimációjuk ered. Ezzel egy olyan alkotmányjogi megoldást hozott létre az Alaptörvény, amely megnehezíti az új alkotmányos rendszer tradicionális kormányformák közé sorolását.²⁷

Az Országgyűlés alaptörvényi definíciójának ismertetett módosulása a parlament hatalommegosztásbeli szerepét nem tükrözi pontosan, függetlenül az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács Országgyűlést erősítő, vagy éppen gyengítő hatásától. Ennek oka az Országgyűlés alkotmányozó hatalmának megőrzésében, sőt a néprészvételt is kizáró jellegében keresendő. Az elemzett enyhülő vagy szigorodó korlátok csak a törvényhozó, s nem az alkotmányozó Országgyűlésre fejtik ki hatásukat.

Az alkotmányozó parlament ugyanis kiemelkedik az egymás mellé rendelt hatalmi ágak közül, s primus inter pares szerepet tölt be: furcsa módon – és az alaptörvény meghatározásával ellentétesen – legfőbb *államhatalmi* és népképviselői szerv maradt, sőt megerősítette ezen státusát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, 2007, HVG-Orac, Budapest.
2. CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: Túl az Alkotmányon... in *Közjogi Szemle*, 2010/4. szám, 1-12. o.
3. DRINÓCZI TÍMEA: Az Alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról, in BENCSEK ANDRÁS – FÜLÖP PÉTER (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*, 2011, PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs, [CD formátumú kiadvány] 83-99. o.
4. DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástan*, 2004, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs.
5. ERDŐS CSABA: Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései, in *Diskurzus*, 2011/1. szám, 54-62. o.
6. Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)
7. PETRÉTEI JÓZSEF: Jogforrások és jogalkotás az Alaptörvényben. in CHRONOWSKI NÓRA (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*, 2011, HVG-Orac, Budapest, 251-264. o.
8. PETRÉTEI JÓZSEF: Az új Alaptörvény jogalkotást szabályozó rendelkezéseiről, in BENCSEK ANDRÁS – FÜLÖP PÉTER (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*, 2011, PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs., [CD formátumú kiadvány] 47-55. o.
9. SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, 1995, Osiris, Budapest..
10. SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. 1945-2005*, 2006, Osiris, Budapest.
11. SZENTE ZOLTÁN – JAKAB ANDRÁS – PATYI ANDRÁS – SÜLYOK GÁBOR: Az Országgyűlés hatáskörei, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2010, Századvég, Budapest, 531-632. o.

²⁷ A kormányformák áttekintését lásd: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest 2007. 9-30. o., illetve SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. 1945-2005*. Osiris, Budapest 2006. 586-637. o.