Parlamenti Szemle

I. évfolyam • 2016 • 2. szám

Parlamenti Szemle
A szerkesztőbizottság elnöke: Kukorelli István • Szerkesztőbizottság: Bárány Tibor, Bihari Mihály, Ilonszki Gabriella, Petrétei József, Pokol Béla, Salamon László, Smuk Péter, Soltész István, Stumpf István, Szente Zoltán, Trócsányi László. • Szerkesztők: Erdős Csaba, Szabó Zsolt • Alapító: Szabó Zsolt • A szerkesztésért felel: a szerkesztőbizottság elnöke • Kiadja az Opten Kft. • Cím: 1147 Budapest Telepes u. 4. • Telefon: +36 1 222 3130 • E-mail: szerkesztoseg@parlamentiszemle.hu • Honlap: www.parlamentiszemle.hu • a kiadásért felel a kiadó ügyvezetője
Előfizethető: Az Opten Kft. telephelyén és az interneten www.opten.hu
Olvasószerkesztő: Csizner Ildikó • Tördelés: Zádor Tímea • Nyomdai munka: Printy Class Nyomdai Kft • ISSN 2498-597X

A Parlamenti Szemle szakmai partnere
a Parlamenti Kutatások Központja.

Parlamenti Kutatások Központja

TARTALOM

TANULMÁNY

NAGY LEVENTE 5

A többségi elv és a többség kiválasztásának dilemmái

MÓRÉ SÁNDOR 30

A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve

SEBŐK MIKLÓS – BALÁZS ÁGNES 52

A nemzetközi törvényhozás-kutatás témái és módszertana – Egy számítógéppel támogatott kvalitatív elemzés

KITEKINTÉS

KATEŘINA ŠIMÁČKOVÁ 83

Parlamenti függetlenség és mentelmi jog a Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának esetjogában

SMUK PÉTER 89

Az ellenzék mint minősített kisebbség jogai a Bundestagban – a Szövetségi Alkotmánybíróság döntése a nagykoalíció ellenzékének jogairól

SZABÓ ZSOLT 96

A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany?

PRAXIS

VÁCZI PÉTER 113

Nagykamarai döntés a Karácsony és társai v. Magyarország ügyben

VISSZATEKINTÉS

SZÁSZY-SCHWARZ GUSZTÁV 123

Az obstrukció jogtana

FÓRUM

BALOGH ÉVA 141

Hogyan tovább, Európa? – Beszámoló a European Constitutinal Democracy in Peril –People, Principles, Institutions című konferenciáról

MAGYAR ZSÓKA 148

A Házszabályon túl – Az Országgyűlés parlamenti jogi előadás-sorozatáról

TÉGLÁSI ANDRÁS 157

A Parlamentarizmus napja az Országházban 2016. május 2-án

RECENZIÓ

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ 165

Recenzió Kukorelli István – Tóth Károly: A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai című tanulmánykötetéről

BALÁZS ZOLTÁN 172

Recenzió a Pártok, jelöltek, képviselők című tanulmánykötetről

STUMPF PÉTER BENCE 175

Recenzió Nagy Levente: Választás és arányosság című könyvéről

HALÁSZ IVÁN 178

Recenzió Szabó Zsolt: A Nyugat-Balkán parlamentjei című könyvéről

ABSTRACTS 182

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

A Tisztelt Olvasó a Parlamenti Szemle második számát tartja kezében. E számunkban is folytatjuk az idén indult lap törekvését: teret adni mind az általános, mind az aktuális kérdéseket tárgyaló, parlamenttel kapcsolatos kutatásoknak. A Tanulmány rovatban a *Sebők Miklós–Balázs Ágnes* szerzőpáros a nemzetközi törvényhozás-kutatás fő trendjeit mutatja be egy kvalitatív elemzés keretében, *Nagy Levente* a többségi elv és többségi kiválasztás problematikáját járja körül, *Móré Sándor* pedig a nemzetiségi szószólók működése első két évének tapasztalatait elemzi a szabályozás és gyakorlat tükrében.

Kitekintés rovatunk három országba kalauzol el, fókuszban a parlament és az (alkotmány)bíróságok kapcsolatával. A mentelmi jog legújabb csehországi alkotmánybírósági gyakorlatáról értő és avatott szerző, *Kateřina Šimáčková* egyetemi docens (Brno) és alkotmánybíró ad áttekintést. *Smuk Péter* a Bundestag kisebbségi jogokat érintő idei német szövetségi alkotmánybírósági döntést elemzi, *Szabó Zsolt* pedig a Brexit-népszavazás közjogi hátterét mutatja be, különös tekintettel a parlamenti összefüggésekre és az azzal kapcsolatos bírósági döntésre. A Praxis rovatban *Váczi Péter* a strasbourgi bíróság előtt lezajlott Karácsony és társai ügy „másodfokú", Nagykamara előtt született ítéletét elemzi.

Visszatekintés címmel új rovatot indítunk: benne a parlamenti tudományok egykori kiváló, de mára talán feledésbe merült írásainak újraközlését tervezzük. Elsőként *Szászy-Schwarz Gusztáv* 1904-ben megjelent írásának, „Az obstrukció jogtanának" első részét adjuk ismét közre.

Friss számunkban is gazdag Fórum és Recenzió rovatot találnak az érdeklődők: ismét bemutatunk négy friss kötetet, valamint beszámolunk két, a parlamenttel, demokráciával kapcsolatos tudományos eseményről (közte a Parlamenti Szemlét útjára indító „Parlamentarizmus napjáról", és folytatjuk az Országgyűlés Hivatala által szervezett „Házszabályon túl" című előadássorozat alkalmainak bemutatását.

A Parlamenti Szemle Szerkesztősége végül, de nem utolsósorban köszönetet mond a beérkezett kéziratok alapos véleményezéséért a felkért lektoroknak. A kettős vaklektorálási rendszer a folyóirat minőségbiztosításának lényeges eleme, és nagymértékben segítette a szerkesztőbizottsági döntéshozatalt is. A 2016-os esztendőben a Parlamenti Szemle lektorai voltak: Balázs Zoltán, Bihari Mihály, G. Karácsony Gergely, Horváth Attila, Ilonszki Gabriella, Komáromi László, Papp Imre, Pócza Kálmán, Pokol Béla, Smuk Péter, Soltész István, Stumpf István, Szalayné Sándor Erzsébet, Trócsányi László.

A Szerkesztők

TANULMÁNY

NAGY LEVENTE

A többségi elv és a többség kiválasztásának dilemmái

A különböző érdekek mentén tagolt és értékpluralizmuson nyugvó modern társadalmak kihivó kérdése a közösségi döntéseket meghozó személyek (vagy testületek) mibenléte, illetve a döntések demokratikus keretek között tartása. Ilyen értelemben alapvető feladatnak tűnik a kollektív döntéseket meghozó többség kiválasztási eljárása (eszmei szempontok), illetve a döntések tartalma (eszmei, de elsősorban hatékonysági szempontok) közötti különbségtétel. A komplexebb strutkúrával rendelkező modern társadalmakban egyre nagyobb teret nyer az a valóságértelmezés, hogy nem létezik egyetlen, egyetemes, objektív igazság, jóval realisztikusabbnak tűnik az igazságok sokféleségének elfogadása. Az igazság-pluralizmusok világában fontos, hogy minden társadalom törekedjék egy közösségi szinten történő egységesítésre. A demokráciák fejlődéstörténetében egyre elfogadottabbá vált, hogy a társadalom egészére kiterjedő kollektív döntéshozatalnak a többségi elven (mennyiségi szempont szerinti döntési mechanizmuson) kell nyugodnia. A tanulmány a többség és a többségi elv fogalmainak rövid ismertetésével kezdődik, majd a többségi elv alapvető pro és kontra érveit mutatja be, ezt követően a többség kiválasztásnak három eljárását (első-preferencia, páros-összehasonlítás, sorrend-preferencia) vizsgálja, különös tekintettel e módszerek sajátosságaira.

1. Bevezetés

A modern demokrácia fogalmához szorosan kötődő többségről és többségi elvről beszélni nem idejétmúlt vállalkozás. Lényegénél fogva a demokrácia a korábbi monarchikus vagy többnyire egyforrásúnak tekintett hatalmat, sokforrású (*poliarchikus*) hatalomra tagolta, és e felbontott formában intézményesítette. Nem meglepő, hogy az intézményesített plurális hatalomból értelemszerűen következik a társadalom tagoltsága, a vélemények, az álláspontok, az ideológiák és politikai erők, azaz a hatalomért versengő táborok plurális volta. A demokrácia abban az esetben lehet működőképes, ha a társadalmi tagoltságot és a politikai sokféleséget bizonyos centripetális,

egységesítő erők fogják össze, tartják egyben. Az egységteremtés azonban nem egy önmagától létrejövő folyamat, szükség van ehhez a plurális társadalom sajátos megszervezésére, irányítására és fenntartására. Ilyen értelemben központi jelentősége van a szabad és demokratikus választásoknak, melynek értelmében a nép a népszuverenitás nevében, adott választási procedúra alkalmazása mellett és a többségi elv alapján választja ki a képviselőket, és hatalmazza fel őket a hatalom ideiglenes gyakorlására. A hatalom birtokosai – a maguk során – a társadalom igényeinek és elvárásainak figyelembevételével ugyancsak a többségi elv alkalmazásával hozzák meg a társadalom egészére nézve kötelező erejű döntéseket.[1]

2. Többség

Mi a többség? Statisztikai entitás? Több tudás, bölcsesség vagy erény? Több vagy nagyobb méltányosság? Netán gazdasági erők terméke? Mindenképp sejthető, hogy a többség valamilyen szinten elvi, eszmei, erkölcsi, hatékonysági, illetve mennyiségi szempontok mentén közelíthető és határozható meg, ezért a komplexebb tanulmányozása mennyiségi, hatékonysági és erkölcsi-méltányossági szempontok és okok figyelembe vételét is megköveteli. A tanulmányban a többség mennyiségi szempontok szerinti megközelítése lesz az elsődleges.

A többség – ahogy Fredric Harrison is fogalmaz[2] – egy egésznek (közösség) a többlet része a maradékhoz képest, és ez a „túlszárnyalás" lehet befolyás, erő, meggyőződés, de elképzelhető jelentőség vagy érték szerint, illetve mennyiségi szempont mentén is.

Szűkebb értelemben a többséget adott szempont vagy kérdés mentén értelmezhetjük. Egy adott szemponton belül, a többséget hasonló társadalmi, gazdasági vagy kulturális csoporthoz tartozó egyének „sokasága" jelenti, mely sokasághoz tartozó egyének számértéke nagyobb, mint az ugyanazon szempont mentén, de más csoporthoz tartozó egyének számértéke.[3] Analóg módon, adott kérdésben a többség hasonló álláspontot, véleményt képviselő egyének csoportja, mely csoport – tagjai létszámát illetően – mennyiségi fölényt mutat a kérdésben más

1 Megjegyzendő, hogy a többségi elv nemcsak a demokrácia sajátja, hiszen jóval a demokrácia előtt lehet beszélni az elv jelenlétéről mint csoportdöntési mechanizmusról (középkor) vagy elméletről (hatalmat legitimáló dogma) egyfajta történetiséget kölcsönözve a fogalomnak. Ld. többek között J. G: Heinberg: „Theories of Majority Rule" *The American Political Science Review* Vol. 26, No 3 (June, 1932) 452–468.; J. W. Chapman – A. Wertheimer (szerk.): *Majorities and Minorities* (New York: New York University Press 1990); Th. Gale: „Majority Rule" *International Encyclopedia of the Social Sciences* 1968. *http://www.encyclopedia.com/topic/Majority_Rule.aspx*.

2 F. Harrison: *Order and Progress* (London: 1875) 99. J. G. Heinberg: „Theories of Majority Rule" *The American Political Science Review* Vol. 26, No 3. June, 1932. 452.

3 Ilyen megközelítésben beszélhetünk például vallási, etnikai, faji, nemi szempontokról, és ezen belül állandósult többségekről és kisebbségekről.

álláspontot vagy véleményt képviselő egyének csoportjához képest.[4] Ilyen megközelítésben tehát a többség nem minőségi, hanem mennyiségi entitás, amely tulajdonképpen viszonyításon alapuló mennyiségi többlet, mely két vagy több mennyiség összehasonlításából derül ki.[5] Ebben a megvilágításban tehát a *major pars* (nagyobb rész), nem pedig a *melior pars* (jobbik rész), a *sanior pars* (egészségesebb rész), a *valentior pars* (erősebb rész) vagy a *prudentius pars* (okosabb rész) kerül előtérbe. Nem szükségszerű, de a mennyiségi többség magában foglalhatja a felsoroltak bármelyikét, és nem tűnik meglepőnek, hogy a modern demokrácia fokozatos kibontakozásával egyre nagyobb teret nyert az a feltételezés, hogy a nagyobb rész egyben a jobbik vagy az ésszerűbb rész is.[6] Ez igen fontos mozzanat a mindenkori kormány hatalmának legitimálásában.

Mennyiségi megközelítésben nem teljesen világos, hogy mit jelent az „egész", amelyhez vonatkoztatva meghatározzuk a többséget, de az sem egyértelmű, hogy kikre vagy mire vonatkozik, esetleg kellene vonatkoznia a többségnek. Az általános választások alkalmával például nem tekinthetünk el egy közösség teljes lakosságának számától, ami mindig több, mint a választásra jogosultak száma, ami a maga során nagyobb mennyiség, legfeljebb egyenlő az urnák előtt megjelentek számával. Mi több, a gyakorlatban az is megesik, hogy olyan jelölt lesz a többségi elv értelmében győztes, akire a leadott szavazatok száma lényegesen kevesebb, mint a többi jelöltre leadott szavazatok összege.[7]

Mit sejtet egy többség jelenléte egy társadalmon belül? Azt, hogy van egy behatárolt (közösségi) egész, egy mennyiségileg behatárolt (számú egyénből álló) embercsoport, melyen belül, bizonyos szempontok alapján megkülönböztethetünk mennyiségileg többlet sokaságokat, illetve kisebbségeket. A többség (akár szervezett tevékenység révén) tehát megkülönböztet és elválaszt, az egészet „Mi" és „Ők" csoportokra tagolja. Továbbá azt, hogy a többség nemcsak meg-

4 A többség tagjai ez esetben hasonlóan gondolkodnak adott közügyi kérdésben, például oktatáspolitikában, de lehetnek a kormánypárt támogatói is, szemben az ellenzéki pártokat támogató kisebbségekkel.

5 Ne feledjük azonban, hogy a mennyiségi többlet konkrét léte jelentős mértékben függ a többséget a kisebbségtől megkülönböztető szempont jellegétől, ugyanis nem mindegy, hogy egy etnikai vagy vallási többségről beszélünk, amelynek léte eleve adott (hiszen csupán statisztikai kimutatás kérdése), vagy egy kényesebb közügy, netán egy politikai célkitűzés a mérvadó szempont, amelyben a többség megformálása érdekében a többség kialakulásához szervezett párttevékenységre, hathatós propagandára van szükség. Természetesen, ez esetben a többség és kisebbség közötti határvonal távolról sem lehet olyan éles és stabil! Nem véletlen az alapvető kérdésfeltevés: Létezik-e a többség vagy meg kell formálni? Ld. E. Spitz: *Majority Rule* (New Jersey: Chatham House Publisher, Inc. Chatham 1984) 66–88.

6 A többség, illetve a „jobbik", „okosabb", ésszerűbb" részek egyfajta azonosítása nemcsak a többségi elv legitimitását célozza meg, hanem elvezethet a többségi döntés hatékonyságának utilitarista megközelítéséhez is. Itt tehát felmerül a döntéselmélet, az optimalizálás bonyolult kérdésköre, melynek kifejtésre e tanulmányban terjedelmi okok miatt nem kerülhet sor.

7 Ch. Beard: „The Fiction of Majority Rule" *Atlantic Monthly* 140 December 1927. 831–836.

különböztet és elválaszt, hanem egyesít és csoportosít. E csoprtosítás azonban nem feltétlenül jelenti, hogy a többségi csoport szerves és oszthatatlan totalitás. Végül azt, hogy a többlet sokaság és a kisebbség(ek) között egy sajátos viszonynak kell fennállnia, annak érdekében, hogy a társadalom közép- és hosszú távon működőképes legyen. A többség és kisebbségek viszonyának jellege a modern demokráciák megítélésének egyik alapkritériuma.

Egy adott szempont jellegétől függően a többség és kisebbség közötti határvonal lehet élesebb vagy elmosódottabb. Arról van szó, hogy megkülönböztethetünk stabilan állandó (etnikai, vallási, kulturális, faji stb.), viszonylag permanens (egy adott ideológiához, eszméhez, politikai párthoz való kötődést vagy hűséget tanúsító egyének csoportja, vagy egy választási győzelem során létrejött kormánypárti többség és ellenzéki kisebbség), illetve *ad hoc* jellegű többséget és kisebbségeket. Ez utóbbi általában a közügyi kérdésekre vonatkozik, és az egyes kérdések támogatása vagy ellenzése szabja meg a társadalom polgárainak vagy bizonyos testületek tagjainak a többséghez vagy a kisebbséghez való tartozását.

A demokráciák esetében fontos, hogy a stabilan állandó kisebbségek érdekei és igényei iránt a többség tanusítson kellő figyelmet, azért is, hogy a kisebbség tagjai ne érezzék magukat állandó vesztesnek. Ellenkező esetben aligha lehet arra számítani, hogy e kisebbségek a társadalom konstruktív elemei lesznek vagy maradnak hosszú távon.

A viszonylag permanens többség és kisebbségek között már kevésbé merevek a „törésvonalak". Jó példa erre a kormány iránti hűség, hiszen a társadalom bármely tagja lehet a kormánypárt híve (többséghez tartozás), de kormányváltás esetén kerülhet a kisebbséghez, feltéve, hogy pártlojalitása töretlen.

Az *ad hoc* kisebbségek esetében jóval valószínűbb a rotáció, vagy az átjárás a két tábor között, hiszen mindenkinek esélye lehet a többséghez tartozni, az adott közügyi kérdések jellegétől és tartalmától függően. Ezen túlmenően, a modern demokratikus társadalmakra jellemző a plurális kötődés (egy időben több csoporthoz tartozás), vagyis az, hogy egyazon időben és adott szempont mentén vagy kérdésben a társadalom tagja többségi, más szempont mentén vagy kérdésben kisebbségi csoporthoz tartozhat. A plurális kötődés ebben az értelemben tompíthatja a többségek és kisebbségek közötti élesebb határvonalakat, össztársadalmi szinten csökkentheti a többség-kisebbség közötti konfliktusokat.

Az említett többségek nem fedik le szükségszerűen egymást, de egymástól elszigetelten sem célszerű kezelni azokat, hiszen mindenképp vannak átfedések közöttük, és e közös pontok jelentős hatással lehetnek az egyes döntések kimenetelére.[8]

8 A példa kedvéért, etnikai szempontból a többséghez tartozó polgár lehet egyben az egyik, kisebbséginek számító, liberális ellenzéki párt lojális támogatója, miközben helyeselheti a többséget képező (és képviselő) kormánypárt oktatáspolitikáját. Valószínűsíthető, hogy bizonyos közügyi döntései során mindhárom kötődését figyelembe veszi.

A többség mennyiségi fogalmának legelterjedtebb és legismertebb megkülönböztetése a demokratikus választások során alkalmazott relatív és abszolút többség.

A relatív többség[9] nem a rendelkezésre álló teljes mennyiséghez mérendő, e többséget az egyes mennyiségek egymáshoz való viszonyítása során kapjuk meg. Ez azt jelenti, hogy a relatív többség eléréséhez nem szükséges a teljes mezőny együttes erejének legyőzése, elegendő a riválisok legjobbjának legyőzése. Ha „A", „B", „C" és „D" négy különböző mennyiség, és „A" jelenti a relatív többséget, akkor „A" szükségszerűen nagyobb, mint „B", mint „C", és mint „D". Azaz A > B; A > C; A > D.

Az abszolút többség más elven nyugszik, ugyanis egy mennyiségről csak abban az esetben mondhatjuk, hogy abszolút többség, ha a teljes mezőny együttes erejét legyőzi. Másként fogalmazva, egy mennyiség akkor mondható abszolút többségnek, ha nagyobb az összmennyiség felénél.[10] Ennek alapján az „A", „B", „C" és „D" mennyiségek közül „A" akkor mondható abszolút többségnek, ha A > B + C + D.

3. Többségi elv

A többségi elv mint mennyiségi szempont szerinti közösségi döntési mechanizmus, elsősorban a modernitás szüleménye, a társadalmi pluralizmus következménye. A modern kor emberében fokozatosan tudatosult, hogy a hagyományos társadalmak nagy metafizikai értékrendszere összeomlik, vagyis komolyan megkérdőjelezhető az értékek és igazságok „objektíve" létező egységes értékrendje. Ez arra enged következtetni, hogy háttérbe szorult a *monoteizmus* világa, és helyét fokozatosan a *politeizmus*[11] vette át, a maga plurális világképével. E modern váltás együtt járt a társadalom tagoltságának elfogadásával, az érdekek sokféleségének megfogalmazódásával. Úgy tűnt, hogy az értékpluralizmuson nyugvó igazságértelmezés realisztikusabb szemlélet, mint az egyetemes és objektív igazságra támaszkodó valóságértelmezés.

Az igazságok sokféleségében azonban – a társadalom működőképessége érdekében – mégiscsak szükség volt közösségi szinten történő egységesítésre. Az egységesítésre való törekvésben a többségi elv ígérkezett viszonylag elfogadható döntési eljárásnak. Ez nem jelenti azt, hogy a többségi elv hívei automatikusan azo-

9 A relatív többség gyakorlati szerepe akkor jelentős, amikor több mint két lehetőség közül kell győztest választani. E kérdés dilemmáit a későbbiekben, a többség kiválasztása során fogom bővebben tárgyalni.

10 Zavarba ejtő kérdés, hogy mit is jelent voltaképpen az „összmennyiség", amint fentebb is rámutattam.

11 A politeizmus kapcsán ld. többek között O. Marquard: „A politeizmus dicsérete" in O. Marquard: *Az egyetemes történelem és más mesék* (Budapest: Atlantisz 2001).

nosságjelet tettek vagy tesznek a többségi elv és az „igazság" közé. A többségi elv egy döntési mechanizmus, nem pedig maga az igazság. A demokráciák elsősorban nem arra törekednek, hogy a többségi elv tökéletességét (hatékonysági és méltányossági szempontból), vagy annak igazságtartalmát bizonyítsák, hanem inkább arra fektetik a hangsúlyt, hogy a többségi elv alkalmazásával lényegesen csökkentsék az önkényesen meghozott döntések esélyét, illetve, hogy megfeleljenek a demokrácia alapvető követelményeinek.

Más szavakkal, a demokratikus értékek tiszteletben tartásával az önkényesség elkerülése vagy legalábbis minimalizálása az elsődleges cél, nem pedig a többségi elv tökéletes igazságtartalmának bizonyítása. Ez értelemszerűen azt jelenti, hogy a többségi elv értelmében felhatalmazott többség dominanciája – legalábbis a demokrácia szemszögéből – nem lehet korlátlan. Kihívó kérdés viszont, hogy milyen korlátok alkalmazása mellett lehet kordában, azaz demokratikus keretek között tartani a többség esetleges önkényességét (többségi zsarnokságát). Ilyen értelemben a modernitás termékeként elterjedt demokratikus többségi elv a különbözőségek és a társadalmi egység egyszerre létezését próbálja megvalósítani azáltal, hogy társadalmi egységet szándékszik teremteni, miközben (a többségi elvre épülő döntési eljárással) nem akarja a társadalom sokszínűségét (plurális nézeteket, értékeket, törekvéseket és érdekeket) elfojtani. Amennyiben nem sikerül ezt megvalósítania, a módszer – és ezzel a berendezkedés demokratikus jellege – indokoltan kérdőjeleződik meg.

Nem véletlen Commager állítása, melynek értelmében a többségi elv alkalmazása (többségi uralkodás), illetve a korlátozott hatalom intézményes kiépítése és a kettő összeegyeztetése a modern demokráciák legalapvetőbb kérdéseinek egyike.[12] Commager logikája világos: a kormányzat megjelenése az ember műve, a kormányzáshoz azonban szükség van döntésekre. A döntéseket valamilyen elven nyugvó eljárás alapján lehet meghozni. Demokratikus keretek között ez az elv a többségi elv**,** a demokratikus keretek pedig az önkényes hatalomgyakorlással szemben intézményes keretek felállítását jelentik.

Csak ilyen körülmények között válhat lehetségessé a demokratikus kormányzás, azonban úgy tűnik, itt egy kettős ellentmondással szembesülünk. Egyfelől, ha a többség – többségi helyzeténél fogva – saját akaratát akarja érvényre juttatn (mennyiségi többség), nem pedig a társadalom egészére kiterjedő, a lehető legjobbnak tűnő döntéseket meghozni, akkor a többség a kormányzat létrehozásának eredeti célját szegi meg. Másfelől, ha az alkotmány meghatározza, hogy a többség támogatása mellett a kormány mit tehet és mit nem tehet a társadalom egészére nézve (alkotmányos többség), akkor ezzel a szigorú értelemben vett többségi elv érvényessége kérdőjeleződhet meg.[13] Az alkotmányos többség tehát nem

12 H. S Commager: *The Majority Rule and Minority Rights* (Gloucester, Mass.: Peter Smith 1958) 4.

13 Aligha beszélhetünk ellentmondásról, hiszen korlátok között (szabályok, törvényes keretek) egy tevékenység még lehet szabad tevékenység, hiszen a korlátmentesség nem szabadság, hanem szabadosság.

a szó szigorú értelmében vett többségi döntésre utal, hanem az alkotmány tiszteletben tartásával történő kompromisszumos döntésre, ami azt is eredményezi, hogy a többség és kisebbség közötti határvonal a döntés tartalmát illetően elmosódottabbá válik. Ez értelemszerűen az egyik vagy a másik tábor önkényes hatalomgyakorlásának minimalizálásával, a többségi vagy kisebbségi zsarnokság kiiktatásával jár együtt.

A látszólagos kettős ellentmondás ellenére a többségi elv korlátok közötti érvényességét fejezik ki Jefferson klasszikusnak számító szavai is: „Mindnyájunknak szem előtt kell tartanunk a szent elvet, azt, hogy a többség akaratának minden esetben érvényesülnie kell, de jogosságát ésszerűsége szabja meg", hiszen a kisebbség is „hasonlóan egyenlő jogokkal rendelkezik, és ezek megsértése elnyomást jelent."[14]

A kettős ellentmondás dilemmáját érzékelteti Herbert McClosky is, aki szerint: „A többségi elv nem tartalmazhatja saját maga elpusztításának jegyeit, mivel minden elv természetes velejárója, hogy nem engedheti meg önmaga megtagadását."[15]

Amint Waldron is megjegyzi, a véleménypluralizmusból fakadó erőteljes és kitartó egyet nem értés valósággal átszövi a modern politikát, olyannyira, hogy a bölcsesség ellenére a politikai mérlegelések nagyon ritkán vezetnek egyöntetű megállapodásokhoz, konszenzushoz, egyhangú döntéshez.[16] Ezért van szükség az érdekek és vélemények pluralizmusában egy egységesítő döntési eljárásra, a többségi elvre, melynek értelmében minden egyes vélemény egyenlő súlyúnak tekintendő, és a hasonló vélemények csoportosításával és összeadásával a legnagyobb „vélemény-súly" győztesnek számít. Ez azonban már túlmutat a puszta mennyiségi adatokra való hivatkozáson, ennek már méltányossági vetülete is van. Méltányossági szempontból – ahogy Waldron és May is fogalmaz – az egyenlő súlyú egyéni vélemények (szavazatok) összegzése szerinti mennyiségi kiválasztás tűnik a legelfogadhatóbbnak.[17]

Benhabib tovább megy és azt állítja, hogy a többségi elv nemcsak helyes, hanem racionális és érvényes is. Érvelése alapját nem a számmennyiségeken alapuló legitimitás képezi, hanem elsősorban az, hogy ha egy közösség többsége hosszas mérlegelés és megfontolás eredményeként arra a következtetésre jut, hogy a kínálkozó alternatívák közül az „A" verzió tűnik a legígéretesebbnek, akkor az a következtetés joggal tekinthető érvényesnek, és méltányosnak, amíg nem éri komoly kihí-

14 Commager (12. lj.) 8.

15 H. McCLosky: „The Fallacy of Absolute Majority Rule" *Journal of Politics* 11, No. 4. Nov. 1949. 643.

16 J. Waldron: *The Dignity of Legislation* (Cambridge: Cambridge University Press) M. Risse: „Arguing for Majority" *The Journal of Political Philosophy* Vol. 12, No. 1. 2004. 47.
https://www.hks.harvard.edu/fs/mrisse/Papers/Papers%20-%20Philosophy/ArguingforMajorityRule.pdf.

17 Ld. Risse (16. lj.) 47. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a többségi döntés kapcsán az alkalmazott módszerek (kizárólagos többség, Condorcet, Borda) miként tje méltányossági kérdésként is tételeződik.

vás egy másik csoport által kiválasztott alternatíva részéről.[18] Tény, hogy Benhabib gondolatmentéből kiérződik a választási elv (eljárás) és a döntés tartalma közötti lényegesnek számító megkülönböztetés. E gondolat utal a többségi elv kettősségére (hatékonyság és méltányosság) is.

Sartori idevágó szavai támasztják alá leginkább a többségi elv kapcsán felmerülő számos dilemma egyik legfontosabbját, a mennyiség és a minőség viszonyának problémáját. A többségi elvről, e sajátos döntési „eszközről" (választás), mint minden eszközről célszerű megkérdezni, hogy mi a célja és hogyan működik. Sartori szerint a többségi elv kapcsán egy logikailag fordított sorrend van inkább érvényben, hiszen: „Miközben a választásnak a minőségi szelekciót szolgáló mennyiségi eszköznek kellene lennie, a minőség követelménye alárendelődött a számszerűség követelményének. A gépezet elkapta a gépmesterek kezét: míg a szándék az volt, hogy a legjobbak kiválasztása érdekében kell számolni, addig a mai demokráciák sokat számolnak, és keveset válogatnak. A számok zsarnoksága felértékeli a mennyiséget, azaz leértékeli a minőséget."[19] Továbbá, ha figyelembe vesszük a hatékonysági és méltányossági, a mennyiségi és minőségi szempontok szerinti, illetve a többségi elv mint eljárás és a többség által meghozott döntés tartalma közötti megkülönböztetéseket, akkor láthatjuk, hogy egy igen sokrétű és komplex fogalommal állunk szemben.[20]

3.1 A többségi elv mellett szóló érvek

A többségi elvet a 17–18. századi gondolkodók elsősorban dogmaként közelítették meg. Grotius szerint „a többség természetes módon rendelkezik az egész feletti hatalom jogával".[21]

Egy közösség csakis egyetlen testként képes cselekedni, állítja Locke, de a közösség a többség akarata és elhatározása által válhat csak egyetlen testté. Egy társadalom működőképességét, „egy irányba mozgását" az összes erők legnagyobbja szabja meg, és ez az erő nem más, mint a többség megállapodása. Másként, hangsúlyozza Locke, az

18 S. Benhabib: „Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy" in S. Benhabib: *Democracy and Difference* (New Jersey: Princeton University Press 1996) 72.

19 G. Sartori: *Demokrácia* (Budapest: Osiris 1999) 82.

20 Terjedelmi okok miatt nincs lehetőség e fogalompárok elemzésére, de a kérdés részletesebb kifejtése során nem alaptalanul fogalmazódnak meg olyan további kérdések, mint: Tulajdonképpen ki dönt a közösségi döntések esetében, a többség vagy egy aktív, többségi köntösbe öltöztetett elit kisebbség? Létezik egyáltalán többségi vélemény, tényleges többség, vagy szervezett és céltudatos tevékenységgel meg kell formálni a többséget? Ha formálni kell a többséget, akkor mi a politikai pártok szerepe a közvélemény formálásban, a többség kialakulásában? Mi a különbség a többségi zsarnokság és az alkotmányos többségi döntés között? Milyen korlátok szükségesek a többségi uralom demokratikus keretek között tartásához?

21 H. Grotius: *The Law of War and Peace* (1625) Bk 2, ch. 5, sec. 17. *http://lonang.com/library/reference/grotius-law-war-and-peace/gro-205*.

emberi sokaság nem képes közösségként működni. A többség akarata kötelez mindenkit, és elfogadása a közösség működésének alfája és omegája.[22]

Hobbes sajátos matematikai megközelítéssel érvel a többségi elv mellett, mondván, hogy a kisebbség „Igen" szavazatait a többség „Nem" szavazatai semlegesítik, és a többségnél megmaradt többletszavazatokkal szemben már nincsenek ellenszavazatok. A többletszavazatok így egyetlen és kötelező szavazattá válnak a társadalom egészére! Ez adhatja meg a polgári társadalom működőképességét.[23]

Rousseau szerint az alapszerződés erkölcsi és jogszerű egyenlőséget teremt a természeti állapotban – erő és szellemi tehetség tekintetében – különböző emberek között, de ezt az egyenlőséget csak úgy lehet fenntartani, ha a hatalmat az emberek többségének közös érdeke (közakarat) irányíthatja. Rousseau nem mondja ki *expressis verbis,* de soraiból kiolvasható, hogy a társadalmi kötelék létrehozása és a társadalom fenmaradása a megegyező érdekek mentén, többségi elv alkalmazásával (közakarat gyakorlása) képzelhető csak el. [24]

E vélemények alapján feltehető a kérdés: Mi igazolja a többségi elvet, a többség uralmát a demokráciákban? Vajon a többségi elv a lehető legracionálisabb eljárás a politikai egyenlőség kifejeződésére, illetve a társadalmi elégedettség maximalizálására? Indokolt és legitim a demokrácia szemszögéből nézve, hogy bizonyos döntésekben többet kérjünk, mint pusztán a többség akaratának érvényesülése? A következőkben nézzünk meg néhány, a többségi elv mellett szóló érvet.

Először – általános megközelítésben – a többségi elv mint közösségi szintű döntési eljárás konfliktust is szülhet, de leginkább egyesítő, társadalmat egységesítő erő, mely – többségi és kisebbségi csoportok mentén – az értékek és érdekek sokféleségét próbálja összehangolni. A többségi elv erősíti az összetartozási érzést, valamint a polgárok felelősség- és kötelességtudatát, a közügyekben való részvétel (bekapcsolódás) révén és azáltal, hogy mindenkire kiterjed és egyfajta egyenlőségérzetet teremt.[25]

Másodszor a demokrácia a népszuverenitás elvén és a döntésekben való beleegyezésen nyugszik, és ennek akkor van igazán értelme, ha a közösség tagjai egyforma súllyal szólhatnak bele a közügyekbe. Ennek szükségszerű következménye a politikai egyenlőség, vagyis a vélemények (szavazatok) egyenlő súlya! Ha ezt elfogadjuk, akkor a legtöbb azonos véleményt valló polgár akaratának érvényre kell jutnia más véleménycsoportokkal szemben, hiszen minél többen magukénak mondhatják az érvényesülő akaratot, annál jobban érvényesül a népszuverenitás elve, és annál erőteljesebb az egyes döntésekbe való beleegyezés és elfogadás,

22 J. Locke: *Második értekezés a polgári kormányzatról* (Kolozsvár: Polis 1999) 105.

23 Th. Hobbes: *Leviatán* (Kolozsvár: Polis 2001) 16. fejezet.

24 J-J. Rousseau: *A társadalmi szerződés* (Bukarest: Kriterion 1972) 46–47.

25 Ld. bővebben E. Berg: *Democracy and the Majority Principle* (Göteborg: Akadamiförlaget 1965) 124–127.

vagyis a demokratikus berendezkedés legitimitása. Ez minden szabad társadalom alapvető igénye. A demokratikus hatalom léte akkor igazolt és legitim, ha a lehető leghívebb formában fejezi ki a nép akaratát.[26] Ilyen értelemben a többségi döntés demokratikusabb, mint az egyszemélyi vagy kisebbségi döntés, nem beszélve arról, hogy a többségi elv szerinti döntés egyben maximalizálja azon egyének számát, akik élhetnek a politikai önmeghatározás lehetőségével.[27]

Harmadszor függetlenül a döntés tartalmának mikéntjétől, vagyis attól, hogy mennyire hatékony a társadalom számára, azaz kisebbségi döntésnek nem lenne kellő társadalmi támogatottsága, hiszen azok, akik a döntés meghozatala előtt nem értenének egyet a kisebbség javaslatával (akaratával), eleve a kisebbség ellen emelnének hangot, megerősítve ezzel a többségi ellenvéleményt. A kisebbség akaratának érvényesülése fokozottabban ellehetetlenítené a politikai egyenlőség, illetve a nép beleegyezésén nyugvó demokratikus kormányzás elvét. A kisebbség érezhetné, hogy véleményük kivitelezéséhez nem lenne kellő támogatás, ami erősíthetné álláspontjukat,[28] és ezzel a demokrácia létjogosultsága kérdőjeleződne meg. A többségi elv értelmében a többség akaratának – alkotmányos korlátok melletti – érvényesülése a legalapvetőbb morális követelmények közé tartozik. Mi több, a többség akaratának érvényesülése, ahogy Gale is mondja, az egyenlőségen nyugvó demokrácia egyetlen logikus és legitim döntési eljárása.[29]

Negyedszer a többségi elv az emberek és a többségi vélemény iránti tisztelet kifejeződése olyan értelemben, hogy a véleménykülönbségek ellenére az elv tiszteletben tartja az egyes polgárok véleményét, miközben „felkéri" a társadalom tagjait, hogy a legtöbb azonos véleményen levő polgár akaratát (többségi akarat) fogadják el közösségi döntésnek.[30] A maga rendjén ez a vonás a szabadság és a kötelesség egyfajta ötvöződésére utal.

Ötödször a többségi elv ésszerű döntési módszer abból a szempontból, hogy a vélemények sokfélesége ellenére képes kiváltani az emberekből a közösségi szinten kirajzolódó „közvélemény" (értsd közvéleményként értelmezett többségi akarat)

26 Kihívó kérdésként tételeződik persze, hogy van-e egységes, kimutatható népakarat (vagy közakarat), ahogy a demokrácia hagyományos „doktrínája" hirdeti, vagy számos közakarat létezik. E kérdéssel kapcsolatban ld. többek között Schumpeter klasszikusnak számító művét. J. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York and Cambridge: Harper & Row Publishers: 1950 [1942]) XXXI–XXII. fejezetek.

27 Ld. R. Dahl: *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press 1989) 138., illetve J. Waldron: „Legislation. Authority, and Voting" *Georgetown Law Journal* 1996. 80. 2185–2214.

28 Ld. G. Lewis: *On the Influence of Authority in Matters of Opinion* (London: Parker 1849) 9.; B. Barry: „Is Democracy Special?" in B. Barry: *Democracy and Power* (Oxford: Clarendon 1991) 27.; Risse (16. lj.) 44.

29 Ld. Gale (1. lj.).

30 Természetes, hogy az eljárás mellett a tartalom is nagymértékben megszabja a döntés demokratikus jellegét, illetve össztársadalmi elfogadottságát, társadalmi legitimitását. A többségi akarat kapcsán kihívó kérdés, hogy a „közvéleménnyel" gyakran összemosott többségi akarat (az összemosás lehet szándékosan tervezett, de lehet a tudatlanság eredménye is) ténylegesen létezik-e adott közügyekben, vagy formálni kell és aktívvá tenni azt, akár manipulatív módszerekkel.

iránti tiszteletet és – ezáltal – legitimitást. Ennek magyarázata talán abban keresendő, hogy az emberekben tudatosul, hogy a társadalom működéséhez elengedhetetlen a célok, vélemények és elvek sokféleségének egyfajta csoportdöntésbe történő egységesítése, az egyéni vélemények közösségi szintre emelése.

Hatodszor – elemi megközelítésben – [31] a többségi elv igen fontos és alapvető feltételeknek tesz eleget: az egyértelműségnek és a névtelenségnek. Az egyértelműség (vagy határozott eredmény) arra utal, hogy két lehetőség közül az egyiket kell választani, és a választások eredménye egyértelmű a többségi elv értelmében.[32] A névtelenség (anonimitás) azt jelenti, hogy az eredmény szempontjából teljesen mindegy, hogy személy szerint kik szavaztak egyik és kik a másik alternatívára. A névre szóló megkülönböztetés helyett az egyes lehetőségekre leadott, egyenlő súlyú szavazatok mennyisége dönti el az eredményt. Ilyen vonatkozásban a többségi elv az egyenlőség érvényesülését – mint demokratikus követelményt – szorgalmazza.

3.2 A többségi elv ellen szóló érvek

Először a Waldron által is felkarolt hobbes-i többségi elv értelmezés logikája elfogadható, még a túlzott leegyszerűsítés ellenére is,[33] de ezzel legalább két probléma merül fel. Egyrészt a mennyiségi többlet nem jelent automatikusan minőségi fölényt, azaz nem biztos, hogy a számbeli „többlet" egyben tartalmi „többlet" is, vagyis a mennyiségi fölény nem azonosítható automatikusan a minőségi (lényegi) fölénnyel. Nem célszerű összetéveszetni az érvelések számát az érvelések tartalmával, noha a hatás szempontjából lehetnek közös pontok. Másrészt, – hobbes-i olvasatban – az ellentétes vélemények kioltják egymást. Ez elvileg elképzelhető, az ellentétes vélményeket megfogalmazó emberek azonban nem olthatják ki egymást csupán azért, mert ellentétes véleményen vannak.[34] A véleménypluralizmusok a szabad és demokratikus társadalmakban megmaradnak, de a kisebbségi táborhoz tartozó véleményeket nem lehet egyszerűn lesöpörni, azoktól nem lehet eltekinteni arra való hivatkozással, hogy a mennyiségi többséghez tartozó ellenszavazat nélkül maradt többlet-véleményeknek kizárólagos jelleggel győzniük kell. Bármennyire is úgy látszik a többségi elv (matematikai) lényegéből, a mennyiség nem tévesztendő össze a tartalommal, hiszen az érvek

31 Az „elemi" megközelítés May elméletére utal, amelynek értelmében két alternatíva között kell választani, és a választók száma páratlan. Ld. K. May: „A set of independent necessary and sufficient conditions for simple majority decisions" *Econometrica* 1952. 20. 680–684.

32 Ha azonban több mint két lehetőséggel állunk szembe, és ha relatív többséget alkalmazunk az eredmény közel sem annyira egyértelmű, nem beszélve a Condorcet–paradoxonról. Ez utóbbiról a későbbiekben lesz szó.

33 A többség legitimitásának hobbes-i értelmezését ld. Hobbes (23. lj.) 190–191.

34 Risse (16. lj.) 49.

logikai ereje, tartalmi mondandója és a társadalomra való kihatása nem mennyiségi kategória vagy kérdés.

Talán ebből a megfontolásból kiindulva fogalmazta meg Sartori, hogy a számok zsarnoksága felértékeli a mennyiséget és leértékeli a minőséget. E kérdés kapcsán igen találó Rousseau klasszikus gondolata is, mely szerint a nép (többség) határozatai nem tévedhetetlenek. A közjóra törekedő közakaratot,[35] amely csak a többség által képviselt közérdeket tartja szem előtt, Rousseau mindig jogosnak tartja, ebből azonban „nem következik, hogy a nép határozatai mindig egyaránt helyesek".[36] A nép mindig a maga javát akarja, de azt nem mindig ismeri fel, annál is inkább, mert a népet „gyakran tévútra lehet vezetni".

Eléggé elterjedt módszer a többségi elv játékelméleti megközelítése, racionális döntéshozatal alapján. E döntéshozatal olyan egyének létét feltételezi, akik pontosan tudják, mit akarnak, és a lehető leghatékonyabb módszerek mentén törekednek céljaik elérésére. Ez lenne a „racionális ember" alapfeltételezés, de ez esetben is gyakran kiderül, hogy a többségi elv nem mindig jelent optimális döntést, azaz nem mindig maximalizálja az elégedettséget (ilyen problémák gyakran előfordulhatnak a javak elosztásánál, a kevésbé jó többségi döntések, illetve az előre nem látott, váratlan fejlemények – fordulatok – következtében is). Mit több, a többségi döntések néha egészen előnytelen kimeneteleket is eredményezhetnek.[37] A többségi elv játékelméleti megközelítése, racionális döntéssel való magyarázata a Condercet-elmélet segítségével is lehetséges. Elméletében Condorcet abból indul ki, hogy az emberek „jó" vagy „rossz" döntéseket hoznak, de azt is feltételezi, hogy az emberek igyekeznek a „helyes" döntések irányába, miközben tudatosan kerülik (legalábbis próbálják kerülni) a „rossz" döntéseket. A „jó" felé közeledés, illetve a „rossztól" való távolodás (vagy a „rosszal" való szembenállás, aminek következtében az egyének rossz döntései ki is olt(hat)ják egymást) egy sajátos erőpár létét jelenti, és ez arra enged következtetni, állítja Condorcet, hogy egy „jó" döntés meghozatalának valószínűsége: $P > 1/2$. Minél több tehát az azonos szavazat, annál inkább közeledik az 1-hez a jó döntés megszületésének valószínűsége. A kollektív döntés, ezek alapján, mondja Condorcet, nagyobb való-

35 A közakaratról (közvélemény) eltérő vélemények vannak. Rousseau-nál például a közakarat (*Volonté générale*) létezik, és mint az állam erőinek irányítója, mindent fölülír. Ld. Rousseau (24. lj.) 46. Schumpeter szerint nincs egyetlen, egységes közjó, amelyben mindenki egyezségre tudna lépni, jóval inkább a közjók sokféleségéről beszélhetünk. Mivel nincs egy „központi irány", amely felé az emberek gravitálhatnának, ezért nem beszélhetünk egyetlen, mindent átfogó közakaratról sem. Ld. Schumpeter (26. lj.) 250–252. Bourdieu például egyenesen kijelenti, hogy a közvélemény nem is létezik. Ld. P. Bourdieu: „A közvélemény nem létezik" *Szociológiai Figyelő* 1997. december. Vannak, akik szerint a közvélemény formálódik. Ld. Spitz (5. lj.) 3–9., 66–67.; Sartori (19. lj.) 51–65.

36 Rousseau (24. lj.) 51.

37 Ennek kapcsán ld. többek között J. Buchanan – G. Tullock: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor: University of Michigan Press 1962).

színűséggelhoz pozitív eredményt, „mint a legbölcsebb egyén magányos ítélete".[38]

A gyakorlat mégis azt igazolja, hogy több mint két alternatíva közüli választáskor kudarcot valhat Condorcet (racionális) érvelése. Gyakran születnek rossz döntések, és a döntések racionális jellege is kérdésessé válhat, például a Condorcet-paradoxon esetében. E paradoxon lényege, hogy ha több mint két alternatíva áll rendelkezésre, az egyes lehetőségek (jelöltek) körbe verhetik egymást. Ha a többség például „A" alternatívát preferálja „B"-vel szemben, „B"-t részesíti előnyben „C"-vel szemben, végül pedig a „C"-t helyezi az „A" lehetőség elé, azaz: A>B; B>C; C>A, akkor Condorcet-paradoxonról beszélhetünk. E paradoxonnak azonban kevésbé szabadna bekövetkeznie egy „racionális" döntéssorozat esetében, ugyanis az első két feltétel értelmben a társadalom többségénk „A"-t kellene preferálnia „C"-vel szemben.[39] Ezek szerint nem egyértelmű, hogy a többségi elv alapján meghozott (racionális) döntések automatikusan és minden esetben az elégedettség maximalizálását szolgálják.

Másodszor igen kihívó kérdés, hogy a többségi elv alkalmazásával meghozott döntés vajon mennyire többségi döntés a szó szígorú értelmében, ugyanis nem garantált, hogy a véleményformálás során a számszerinti többséghez tartozó egyének döntése valóban saját akaratuk kifejeződése. Más szavakkal, nem biztos, hogy a többségi döntés az egyének szabad akaratán nyugvó döntés, és nem kizárt, hogy e döntés tulajdonképpen a többséget befolyásoló – akár manipulatív eszközöket és módszereket is bevető – kisebbség, többségi köntösbe öltöztetett akaratánk kinyilvánítása. A polgárok közügyekről alkotott véleményeinek komplexitása és szervezettsége, az események megértéséhez szükséges tudása, illetve politikai absztrakciós készsége, egyszóval a közügyi-politikai ismeretszintje egyenlőtlen megoszlású. A tájékozottabb, több ismerettel és nagyobb tudással rendelkező egyéneknek a döntés előtt álló kérdésekben várhatóan tartósabb és fajsúlyosabb véleményük van, mint az egyes témában kevésbé jártas és így valószínűsíthetően bizonytalanabb egyéneknek, akik épp ezért kevésbé képesek egyénileg tartósan kiállni valós perferenciájuk mellett. Ebből nem nehéz azt a következtetést levonni, hogy a nagyobb tudással rendelkezők befolyásolhatják a kevébé jártas tagokat. Jó okkal tevődhet fel tehát a kérdés, hogy véleményeik formálásában és döntéseik kialakításában a társadalom hányad része figyeli logikusan és érti meg ténylegesen a közügyi eseményeket.[40]

38 E logika alapján jutott Condorcet arra, hogy az esküdtszékek minden valószínűséggel jobb döntéseket hozhatnak, mint a hivatásos bírák.

39 A „szavazói paradoxon" néven ismert jelenségről ld. Kenneth Arrow: *Social Choice and Individual Values* (New York: Wiley [1951] ²1963). Kihívó kérdés persze, hogy a politikai döntésekben milyen gyakran szembesülünk vagy kell szembesülnünk ezzel a sajátos jelenséggel. De, arra is van némi magyarázat, hogy itt tulajdonképpen nincs semmilyen paradoxon. Ennek kapcsán ld. az 57. lábjegyzetet.

40 E kérdés kapcsán ld. többek között Toka Gábor: „A jó kormányzat, az ismeretgazdag választóközönség, és a tömegtájékoztatási rendszer összefüggései nemzetközi összehasonlításban" *Politikatudományi Szemle* 2009/2. 7–24.; B. Caplan: *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies* (Princeton, N. J.: Princeton University Press 2007); Toka Gábor: „Can Voters Be Equal? A Cross-national Analysis" *The Review of Sociology* 2003. Vol. 9. No. 2. 51–72.

A tudás és az ismeret egyenlőtlen megoszlása azt eredményezi, hogy megjelennek a hangadók, a vezérek, a nagyobb tudással rendelkezők és/vagy aktív személyek, akik meghozzák a döntéseket, ezt követően pedig, szervezetten „kicsikarják" a többség beleegyezését (pártok, média, manipulációs módszerek, hatalmi eszközök révén). Ilyen értelmeben a többségi döntés úgy is felfogható mint többségi beleegyezéssel alátámasztott és legitimált kisebbségi döntés. Ha ez elfogadható, akkor a többségi elv egyfajta „pszeudo-többségi" döntést is eredményezhet. Az elv így elveszti demokratikus jellegét, jelentését.[41]

Harmadszor a többségi elv épp azokat a feltételeket teheti tönkre, amelyek életre hívták az elvet magát. A plurális társadalomban demokratikus keretek között a többségi elv eredeti „hivatása" egy elfogadható és kivitelezhető döntési eljárás létrehozása volt annak érdekében, hogy csoportdöntés révén egységesítse a sokféleségeket úgy, hogy az egységesítéssel egy időben tartsa tiszteletben a különbözőségeket, a vélemények és érdekek pluralizmusát. Az elv maga – még alkotmányos és demokratikus korlátok felállítása mellett is – lehetőséget teremthet azonban a kisebbségek elfojtására. Ezen túlmenően a többségi elv ellehetetlenítheti a demokrácia két alapelvét, az önrendelkezés és a politikai egyenlőség elvét. Egyfelől arról van szó, hogy az arányos érdekképviselet helyett a többségi elv (kiváltképp az abszolút és relatív többségek esetében) a „győztes mindent visz" alapon is működhet, ami leszükíti vagy akár megsemmisítheti a kisebbség tényleges önmeghatározásának és önrendelkezésének lehetőségét. Köztudott, hogy egy kisebbség érdekeinek érvényesítése – optimális esetekben – a demokratikus korlátoktól[42] és a többség jóindulatától is függhet.[43]

Ami az egyenlőséget illeti, az állandósult kisebbségi tagok szavazatainak (véleményének) súlya gyakorlatilag a nulla felé konvergál, ha ők állandóan veszítenek. Ha viszont nincs reális lehetőségük és tényeleges képviseletük érdekeik érvényesítésére, akkor semmilyen körülmények között nem gondolhatjuk komolyan, hogy az adott társadalomban létezik politikai egyenlőség.[44] Nem túlzás azt állítani, hogy a demokratikus korlátok megléte ellenére a többségi elv alapján felhatalmazott kormány könnyen átbillenhet

41 Ld. Schumpeter (26. lj.) XXI. fejezet.

42 A demokratikus korlátokról részletesebben ld. a 61. lábjegyzetet.

43 Heim szerint a kisebbségek tolerálása eredetileg az önkéntes nagylelkűség elvére, nem pedig a kisebbségi jogok elméletére épült. Ez utóbbi hosszas történelmi folyamat eredményeként körvonalazódott. Ld. J. Ch. Heim: „The Demise of the Confessional State and the Rise of the Idea of a Legitimate Minority" in Chapman –Wertheimer (1. lj.), különösen 12–15.

44 E kérdés kapcsán megjegyzendő a korábban is kihangsúlyozott megkülönböztetés a döntési eljárás és a döntés tartalma között. Abban az esetben, ha a többség elvileg maradéktalanul tiszteletben tartaná és érvényesítené a kisebbségek érdekeit, akkor az eljárás során felmerülő egyenlőtlenségnek (többségi és kisebbségi szavazók szavazati súlya között) kevésbé lenne gyakorlati hatása. Ha azonban ez az egyenlőtlenség egyik eredménye a döntések tartalmában tapasztalható megkülönböztetés a többség és kisebbségek között, akkor az egyenlőtlenség terhe egyre nagyobb, és a többségi elv mint olyan, egyre elviselhetetlenebb és elfogadhatatlanabb a kisebbségek részéről.

önkényes kormánnyá. Nem meglepő, hogy a többségi kormányzás és a többségi zsarnokság gyakran egymáshoz társított fogalmakként jelennek meg.

Negyedszer a többségi elv nem veszi figyelembe a preferenciák intenzitását. Mivel a többségi elv mennyiségi szempont mentén dönti el a „győztesek" és a „vesztesek" kilétét, felmerülhet a kérdés, hogy utilitarista szempontból érdemes-e kiemelni a preferenciák intenzitását, ami mennyiségi szempontból nem vagy alig mérhető. A hagyományos utilitarista alaptétel: a lehető legnagyobb boldogság a lehető legtöbb ember számára. Ennek értelmében az alapvető kérdés nem az, hogy hányan választották „X"-et, hanem egyfelől az, hogy mindazok, akik „X"-et választották, nem feltétlenül egyforma érdekeltséggel, intenzitással tették, másfelől, pedig, hogy akik „X"-et választották, lehet, hogy jóval erősebb vagy gyengébb erősséggel, intenzitással érezték „X" támogatására való késztetésüket, mint azok, akik „Y"-ra voksoltak.[45] Vannak azonban, akik nem az intenzitások közötti különbségtételre helyezik a hangsúlyt, hanem inkább a jólétet emelik ki. Ebből a szempontból a többségi elv utilitarista igazolása abból indul ki, hogy, ha a társadalom célja a boldogság maximalizálása, és ha az egyes szavazatok az egyéni boldogság megelőlegezői, akkor a társadalomnak alá kell vetnie magát a többségi akaratnak. Ha ezt elfogadjuk, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy a többség boldogságának növelése, akár a kisebbség kárára, az össztársadalmi boldogság maximalizálását szolgálhatja. Ez viszont azt jelenti, hogy az utilitarizmus eléggé érzéketlen az igazságosságra és kevésbé van tekintettel az egyéni jogokra.[46]

Akár az intenzitás, akár a jólét felől közelítjük meg a többségi elvet, nem jelentéktelen felvetés, hogy adott kérdésben a minimális érdekeltségű többség ne zsarnokoskodjon a szenvedélyes és jóval nagyobb érdekeltségű kisebbség felett, hiszen össztársadalmi szinten ez instabilitást eredményezhet, és a jólét ellen hathat. Nem mindegy tehát, hogy egy adott ügyet a „leginkább preferált" vagy a „legtöbbek által preferált" kérdésként kezelünk.[47]

Az intenzitás kérdésével merül fel az apatikus többség és intenzív kisebbség problémája. Az intenzitás felvetése nem vezet el bennünket az egyetemes igazsághoz, az eszményi méltányossághoz, hiszen a többségi döntések – amint már korábban is említettem – nem hordozzák magukban e fogalmakat, mi több, a döntések kimenetelének hatékonysága terén sem hoznak tökéletes eredményt, jóval inkább a plurális társadalam érdekeltségeit, a vélemények sokféleségét próbálják kanalizálni, olyan irányba terelni, hogy viszonylag békés úton lehessen össztársadalmi szintű döntéseket hozni. Ettől függetlenül nem hagyható figyelmen kívül a preferenciák intenzitása, hiszen a közömbös többség győzelme az intenzív kisebbséggel szemben

45 A kérdés kapcsán ld. Spitz (5. lj.) 26–28; Hardy Lee Wieting Jr.: „Philosophical Problems in Majority Rule and the Logrolling Solution" *Ethics*1968. 85–101.

46 F. Rosen: „Majorities and Minorities: A Classical Utilitarian View" in Chapman – Wertheimer (1. lj.) 24–43.

47 Ld. R. Dahl: *A Preface to Democratic Theory* (Chicago and London: The University of Chicago Press1970) Chapter 4, 90–92.

nem hoz megnyugtató eredményeket. Igaz, a többségi elv alkalmazása igen elbonyolódna, ha figyelembe kellene venni minden egyes kérdés vagy közügy kapcsán a kisebbségi és a többségi csoportok érdekeltségének intenzitását.

A többségi elv mellett és ellen szóló – fentebb bemutatott – érvek következtetéseként elmondható, hogy a modern plurális társadalmakban alkalmazott közösségi döntési eljárás – a többségi elv – igen összetett fogalom, a maga erősségeivel és gyengeségeivel együtt. Akár az eljárás mikéntjét, akár a többségi elven nyugvó döntések tartalmát vagy akár a választópolgárok egyéni döntéseit, illetve tanácskozások révén történő testületi döntéseket vizsgáljuk, alapvető kérdésként tételeződik, hogy lehetséges-e a demokrácia két alapvető elvének, a népszuverenitás és a politikai egyenlőség elvének érvényesülése. Úgy tűnik, nincs olyan döntési eljárás, beleértve a többségi elvet is, amely eleget tenne a szó szigorú értelmében vett egyenlőség komplex (elvi) követelményeinek.[48] Továbbra is nyitott kérdés, hogy mégis milyen gyakorlati eljárást lehet(ne) alkalmazni, mely leginkább:

– tükrözi a lehető legnagyobb számú szavazó akaratát (döntését),
– támogatja a demokráciát stabilizáló konszenzust,[49]
– figyelembe veszi az érdekek intenzitását (súlyát),
– támogatja a sokféle vélemények arányos érvényre jutását (beleértve a kompromisszumos[50] döntéseket) annak érdekében, hogy a népszuverenitás elvének tiszteletben tartása mellett közelítsen a politikai egyenlőségéhez, illetve, hogy a legnagyobb mértékben tartsa tiszteletben az érdekek méltányos érvényesülésének elvét.

4. A többség kiválasztása

A többségi elv pro és kontra érvei mellett alapvető kérdésként tételeződik, hogy tulajdonképpen milyen eljárással célszerűvagy méltányos kiválasztani a többséget.

48 Az egyenlőség kapcsán elvileg a döntést hozó polgárok szavazatainak egyenlő súlyáról, a közügyi kérdések iránti egyenlő érdeklődésekről, az adott közügy iránti preferencia-intenzitások egyenlőségéről, a szavazók azonos ismereteiről, egyenlő tudásáról van szó, ha a többségi elv kapcsán az egyenlőség szigorú értelemben vett jelentéséről beszélünk.

49 A tisztázás kedvéért a konszenzus egyfajta megegyezés, a közös elemeken nyugvó döntésben. Tételezzük fel, hogy „A" csoport az 1., 2., 3., 4., 5. elemeket preferálja, miközben a „B" csoport a 3., 4., 5., 6., 7. elemek mellett áll ki. A „vegytiszta" konszenzusos döntés: 3., 4., 5.

50 A „kompromisszumos" döntés kapcsán tételezzük fel, hogy egy adott közügyi kérdésben a többségi csoport 10% növekedés mellett dönt, míg a kisebbség 4%-ot szeretne. Kompromisszum lehet például a 8%-os kiegyezés. Arányos érvényre juttatás esetében, ha például a többségi csoport „A"-t, „B"-t és „C"-t preferálja, miközben a kisebbség „B", „D" és „E" mellett áll ki, és ha három kérdésben kell dönteni, akkor arányos érvényre juttatás lehetne például az „A", „B" és „D" verzió melletti döntés (feltéve, hogy a három kérdés kompatibilis egymással). Ennek az eljárásnak kézzel fogható pozitívuma, hogy a kisebbség preferenciája is ténylegesen figyelembe van véve, éreztetvén e csoport tagjaival, hogy véleményük fontos, és nincsenek kizárva a többségi elvre való hivatkozással.

E kiválasztás három alapvető módszerrel történhet: első-preferencia, páros-összehasonlítás (Condorcet-módszer), sorrend-preferencia (Borda-módszer).

Az első-preferencia módszer az abszolút és a relatív többségi eljárást tartalmazza, és lényege, hogy akárhány jelölt szerepel (két jelölt esetében szükségszerűen abszolút többség áll fenn, három vagy több jelölt esetében abszolút és/vagy relatív többség alkalmazandó), kizárólag az első helyezettet vesszük figyelembe. A további sorrend nem számít, csak abban az esetben, ha második fordulót kell tartani az első forduló első két vagy három helyezettje számára. Ezt az eljárást kategórikus választásnak nevezzük, ami a döntés egyértelműségét fejezi ki, olyan értelemben, hogy a szavazónak el kell döntenie, melyik jelöltet részesíti előnyben az összes többihez képest úgy, hogy csak a kiválasztott jelölt számít. A választónak tehát nem lehetnek fenntartásai, szavazatát nem oszthatja meg több jelölt között. Mivel a szavazó egyetlen jelöltet választ ki, vagyis kizárólagosan hierarchizál, az eljárás nem veszi számításba a többi alternatívát, hogy esetleg ötvözze a győztes és a vesztes lehetőségeket.[51] Köztudott, hogy az abszolút többségi eljárás alapkövetelménye, hogy a győztesnek le kell győznie a többi jelölt együttes erejét, míg a relatív többség esetében párosított összehasonlításban kell legyőznie riválisait.

Nézzünk egy-egy példát.

Tételezzük fel, hogy négy jelölt van („A”,„B”,„C”,„D”), és egy tíztagú testületnek kell eldöntenie, hogy ki legyen egy adott intézmény vezetője. Példánkban a szavazás eredménye a következő:

1. táblázat

Szavazók	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X
Jelöltek	A	A	B	A	C	A	A	B	D	A
	B	B	C	B	D	B	B	C	B	B
	C	C	D	D	B	C	D	D	C	D
	D	D	A	C	A	D	C	A	A	C

Jól látható, hogy a testület hat tagja szavazott „A”-ra, ezért a jelölt – abszolút többséggel – egyértelmű győztes.

2. táblázat

Szavazók	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X
Jelöltek	A	B	B	A	C	A	A	B	D	D
	B	A	C	B	D	B	B	C	B	B
	C	C	D	D	B	C	D	D	C	A
	D	D	A	C	A	D	C	A	A	C

51 Ld. Douglas Rae: „A választási rendszer változó elemei” in Fábián György (szerk.): *Választási rendszerek* (Budapest: Osiris 1997) 48.

Ebben az esetben A = 4; B = 3; C = 1 és D = 2 szavazatmegoszlás mellett az „A" jelölt – relatív többséggel – győz.

A páros-összehasonlítás esetében egy jelölt akkor lehet egyértelmű győztes, ha az összes jelölt preferencia-sorrendbe állítása után kiderül, hogy páronkénti összehasonlításban le tud győzni minden más jelöltet. A Condorcet[52]-módszer lényege tehát, hogy a szavazók egy teljes preferencia-sorrendet állítanak fel a kínálkozó alternatívákból (jelöltekből). Ezt követően az összes lehetséges módon párokat kell képezni, és meg kell nézni, hogy az egyes párok melyik tagja a győztes. Azt nevezük tehát Condorcet-győztesnek, aki minden ellenefelét képes legyőzni páros összehasonlításban. Értelmeszerűen Condorcet-vesztes, aki vereséget szenved minden más jelölttől páros összehasonlításban. Megjegyzendő azonban, hogy nem minden esetben van Concodrecet-győztes, mivel bekövetkezhet a Condorcet-paradoxon.

Az 1. táblázat eredményei alapján az „A" jelölt Condorcet győztes, hiszen mindhárom riválisát 6:4 arányban győzi le páros összehasonlításban. Az abszolút többségi győztes egyben Condorcet-győztes is.[53]

A 2. táblázat adatai szerint a B–A párosítás eredménye: 6:4; a B–C esetében 9:1, végül a B–D párosítás 7:3. Ennek alapján a „B" jelölt Condorcet győztes, noha a relatív többségi elv értelmében „A" jelöltnek kellene győznie. Következik, hogy a relatív többségi győzelem nem mindig eredményez Concorcet-győztest.

Nézzük a következő példát:

3. táblázat

Szavazók	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.
Jelöltek	A	A	A	A	B	B	B	C	C	C
	B	B	B	B	C	C	D	A	B	A
	C	C	D	D	A	A	C	D	A	B
	D	D	C	C	D	D	A	B	D	D

Ebben az esetben láthatjuk, hogy az A–B párosítás az „A" jelölt javára dől el (6:4), a B–C párosítást egyértelműen a „B" jelölt nyeri (7:3). Mivel „A" legyőzte „B"-t és „B" felülkerekedett „C"-n, matematikai szükségszerűségnek tűnhet, hogy „A" főlényesen

52 Nicolas Condorcet (1743–1794) matematikus és filozófus. Nagy hatású munkája *Essai sur l'application de l'analyse á la des décisions rendues á la pluralité des voix* (1785). Érdekes, hogy a módszer Condorcet nevéhez kötődik, noha alapkritériumát (az egyik alternatíva egy az egyben megveri bármelyik másik alternatívát) jóval korábban (1299-ben) Ramon Llull kidolgozta. Ld. G. Hägel – F. Pukelsheim: „Llull's Writings on Electoral Systems" *Studia Lulliana* 41 2001. 3–38.
https://hu.wikipedia.org/wiki/Condorcet-módszer.

53 Megjegyzendő, hogy egészen szélsőséges esetekben is elképzelhető a Condorcet-győztes. Tételezzük fel, hogy 799 szavazó preferenciája három jelölt esetében a következő: 399-en az „A", „B", „C"sorrendet, 398 szavazó a „C", „B", „A" sorrendet, és végül 2 szavazó a „B", „C", „A" sorrendet választja. Eleget téve a Condorcet-kritériumnak, „B" jelölt győzni fog, hiszen a „B"–„A" párosításban 400–399, míg a „B"–„C" párosításban 401–399 arányban győzi le vetélytársait, annak ellenére, hogy csupán két szavazó tette „B" jelöltet első helyre!

győz „C"-vel szemben. Ennek ellenére, a „C" jelölt 6:4 arányban múlta felül „A"-t. Itt tehát Condorcet-paradoxonnal szembesülünk.

A sorrend-preferencia (sorrendes választás) Borda[54] nevéhez fűződik. Tanulmányában Borda kifejti, hogy a „szokásos módszer" (relatív többség) helytelen, ha több mint két alternatíva közül kell győztest választani. A következő példában tételezzük fel, hogy három jelölt indul, és a preferencia-sorrend a követező:

4. táblázat

Szavazók	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.
Jelöltek	A	A	A	A	B	B	B	C	C	C
	B	B	B	B	C	C	C	B	B	B
	C	C	C	C	A	A	A	A	A	A

Világosan látszik, hogy páros összehasonlításban az „A" jelölt vereséget szenved „B"-től és „C"-től is, 6:4 arányban. Ennek ellenére relatív többséggel az „A" győz, amit Borda nem tud elfogadni, a párosítás eredménye miatt, és tulajdonképpen így jut el – anélkül, hogy definiálná – a Condorcet-győzteshez.

Nem véletlenül ajánlotta Borda a sorrend-preferencia (ordinális szavazás) módszerét, mondván, hogy a többség meghatározásának és a győztes megnevezésének talán legméltányosabb eljárása. Ennek lényege, hogy a szavazó saját preferenciája szerint hierarchizál, azaz sorrendbe állítja a jelölteket, akik a sorrendben elfoglalt helyük alapján pontokat kapnak. Ennek értelmében, (például négy jelölt esetében) az első helyezett három pontot, a második kettőt, a harmadik egyet, a negyedik pedig nulla pontot kap. Az összesített pontok alapján, állítja Borda, kikerül a "méltányos" győztes. Nézzük a következő példát:

5. táblázat

Szavazók	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.
Jelöltek	A	A	B	A	C	A	A	B	D	A
	B	B	C	B	D	B	B	C	B	D
	C	C	D	D	B	C	D	D	C	B
	D	D	A	C	A	D	C	A	A	C

Az első-preferencia módszerrel az „A" jelölt, 6 szavazattal, azaz abszolút többséggel veri az egész mezőnyt. A páros összehasonlítás alapján is „A" a győztes. Ha azonban a sorrend-preferencia módszert alkalmazzuk, akkor a következőt kapjuk: Az „A" jelölt hat alkalommal végez első helyen, és ennek megfelelően 6 x 3 = 18 pontot kap, illetve négy alkalommal végez utolsó helyen, ami viszont nem ér egyetlen

54 Jean-Charles de Borda (1733–1799) francia matematikus, fizikus, aki a többségi rendszer megreformálása terén maradandó munkát végzett.

pontot sem. A „B" jelölt kétszer szerepel a sorrend elején, ami 2 x 3 = 6 pontot jelent, hat alkalommal kerül második helyre, ezzel további 12 pontot gyűjt be (6 x 2= 12), és kétszer végez harmadik helyen, ami két pontot ér számára. Az „A" jelölt 18, míg a „B" jelölt 20 pontot gyűjt be. A sorrend-preferencia alapján tehát a „B" jelölt a győztes. Értelmeszerűen, ha „A" jelölt relatív többséggel győzött volna, akkor a sorrend-preferencia módszer értelmében még nagyobb eséllyel győzhetné őt le bármelyik másik jelölt. De, nézzünk még egy példát:

6. táblázat

Szavazók	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.
Jelöltek	A	A	A	A	B	B	B	C	C	C
	B	B	B	C	C	C	C	B	B	B
	C	C	C	B	A	A	A	A	A	A
	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D

A szavazatok ilyen megoszlása esetében még inkább elbizonytalanodhatunk a három módszer „igazságosságát" illetően. Az első-preferencia alapján az „A" jelölt győz. A páros-összehasonlításban a „B" és a „C" is 6:4 arányban győzik le az „A" jelöltet, és a „B" 6:4 arányban győz „C" fölött. A sorrend-preferencia módszere a „B" jelöltet hozza ki elsőnek 21 ponttal (3 x 3 + 6 x 2), „C" végez a második helyen 20 ponttal (3 x 3 + 4 x 2 + 3 x 1), és végül „A" jelölt kerül a harmadik helyre 18 ponttal (4 x 3 + 6 x 1).

Ezek után joggal tevődhet fel a kérdés, hogy a győztes kiválasztásában milyen érvekkel lehet az első-preferencia, a páros összehasonlítás, illetve a sorrend-preferencia elfogadhatóbb, „méltányosabb" voltát igazolni.

A kizárólagos többség (relatív és abszolút többség) előnyeit és hátrányait majdnem minden egyetemi tankönyv felsorolja, ezért csupán néhány gondolat erejéig térek ki e kérdésre.

A kizárólagos módszer köztudott pozitívumai közé tartozik, hogy egyszerű, átlátható és könnyen követhető eljárás. A relatív többség előnye még, hogy a kétfordulós abszolút többségi eljáráshoz képest költséghatékony, az abszolút győztes azonban megnyugtatóbb támogatói tábort tudhat maga mögött, mint a relatív nyertes.

A demokratikus kormányzás többségi kormányzást jelent. A többségi kormányzáshoz pedig többségi szabályra van szükség, de e szabály értelmében minden választópolgár szavazata egynek és csakis egynek számít, és minden szavazat egyenlő súlyú. Az a jelölt győz, akinek a legnagyobb „súlyt" (legtöbb szavazatot) sikerül begyűjtenie. Ez szükséges, de nem elégséges feltétele a demokráciának, de tény, hogy a szavazatok súlyegyenlősége nélkül a többségi elv is elveszti eredeti szerepét.

A többségi szabály tulajdonképpen két követelményt tatalmaz: szavazati egyenlőséget, illetve mennyiségi fölényt. A két követelmény megkülönböztetendő egy-

mástól, de nem választható el éles vonallal, mivel van összefüggés a kettő között. Ha a győztes abszolút többséggel nyer, a két követelmény viszonylag érvényesül. Abban az esetben viszont, ha relatív győztessel állunk szembe, a győztesre leadott szavazatok egységnyi értéke nagyobb, mint azon választópolgárok szavazatainak egységnyi értéke, akik más jelöltekre adták le szavazataikat. Ilyen értelemben például 35 szavazat súlya nagyobb lesz, mint 65 szavazaté (a példa kedvéért: 35 szavazattal „A" jelölt győz, míg a 65 szavazat „B", „C", és „D" jelöltek között oszlik meg). A demokratikus szavazati egyenlőség elve kérdőjeleződhet így meg, még akkor is, ha páros összevetésben „A" legyőzi vetélytársait.

A relatív többségi elv kapcsán további negatívumként hozható fel, hogy túlzottan aránytalan, nem tükrözi híven a választók preferenciáját, már csak azért sem, mert kizárólagos hangsúlyt fektet a győztesre, és teljes mértékben „bünteti" a összes többi jelöltet. Éppen ezért kihívást jelent annak megindoklása, hogy a „játékszabályok" milyen megfontolások alapján írják elő, hogy a kevesebbszer első helyen végzettek, illetve a második vagy a harmadik helyen preferált jelöltek teljes mértékben mellőzöttekké váljanak.[55] Nem egyértelmű annak elfogadása, ha csak az első helyen végzett jelöltet vesszük figyelembe, eltekintve a többi jelölttől, a választópolgárok teljes preferencia-sorrendjétől. Ezzel ugyanis lényeges információkat vetünk el, hagyunk figyelmen kívül az egyes jelöltek népszerűségére, támogatottságnak mértékére vonatkozóan. A képviseleti demokráciától elvárandó ugyanis a jelöltek támogatottsági mértéke és a választások eredményei között viszonylagos összhang (ez arányossági kérdés).

Igaz, mindhárom eljárás sajátja lehet, de leginkább a kizárólagos módszer vonása, hogy nem veszi figyelembe a preferenciák intenzitását, adott kérdésben a választók érdekeltségének mértékét. Egyfelől gyakran megesik, hogy egy kisebbség tagjai számára életbevágóan fontos lenne „X" érvényre juttatása (vagy „A" jelölt győzelme), miközben a többség „Y"-ra szavaz, arra a kérdésre, mely kevésbé fontos a többség tagjainak, mint az „X" alternatíva a kisebbség tagjai számára. Így egy erős (intenzív) kisebbség és egy puha (közönyösebb) többség kerül egymással szembe, és a mennyiségi fölény értelmében ez utóbbi győz.[56] E győzelem méltányossága akár megkérdőjelezhető is lehet, a demokrácia szemszögéből nézve. Másfelől – az intenzitástól függetlenül – a többség győzelme demokratikusabbnak tűnhet, mivel nagyobb mértékben (mennyiségi szempontból) valósul meg a társadalom önrendelkezése (akaratérvényesítése).

55 Kivételt képeznek természetesen a vegyes választási rendszerek, ahol a relatív vagy akár az abszolút többségi veszteseknek van némi esélyük kompenzálásra.

56 A példa kedvéért, tételezzük fel, hogy egy adott országban népszavazást írnak ki azzal kapcsolatban, hogy legyen-e oktatás a kisebbségek nyelvén is. A többség számára közel sem tűnik olyan fontosnak a kisebbségi nyelven történő oktatás (annak ellenére, hogy az asszimilációs törekvésnek azért van némi súlya, ez azonban nem létkérdésként tételeződik a többség szemében), mint a szóban forgó kisebbségek számára, hiszen létüket, identitásukat meghatározó kérdésről (és döntésről) van szó!

A Condorcet-módszer hívei szerint méltányos eljárás a közvetlen párharc alapján történő összehasonlítás, és ennek alapján a győztes kihírdetése. A több jelölt közötti körbeverés azonban nehezen magyarázható meg méltányossági szempontból, de e paradoxon könnyen bekövetkezhet, ha a különböző jelöltek más és más kérdések vagy értékek támogatói, melyre a választópolgárok érzékenyen és paradoxont eredményező (vagy legalábbis annak tűnő) módon reagálnak.[57]

A párosítás módszere sem veszi figyelembe a súlyozást, azt, hogy a páros összehasonlításban milyen mértékben győzi le az egyik fél a másikat. A népszerűségi index szempontjából nem mindegy ugyanis, hogy páros összehasonlításban „A" jelölt 12:3 vagy 8:7 arányban múlja felül „B" jelöltet. A párosítás tehát nem érzékeny a nyerés vagy a vesztés mértékére, ami értelmeszerűen kihat a preferenciák hű reflektálására.

A sorrend-preferencia kézzelfogható előnye, hogy a jelöltek népszerűségi rangsorolásában jóval szélesebb skálán több információt tartalmaz, és ténylegesen figyelembe veszi a nem első helyezett jelölteket is, mérsékelve ezzel az első helyezettek aránytalan felértékelését.

Ez a mérsékelés egyben negatívum is lehet (nézőpont kérdése), olyan értelmeben, hogy e módszer nem veszi kellő súllyal figyelembe az első helyezettek eredményét. Megtörténhet, hogy egy jelölt egyetlen preferencia-listán sem kerül első helyre, az összesített pontozás alapján mégis ő lesz a győztes. Más szavakkal, nem biztos, hogy méltányos eljárás, ha valakit egyetlen szavazó sem tesz első helyre a rangsorban, mégis ő a végső győztes.

A preferencia szerinti rangsorolás előnyös lehet, hiszen az egyes jelöltek támogatottságának mértéke alapján képes érzékeltetni a szavazó preferencia-intenzitását. Ennek az eljárásnak problémája lehet azonban, hogy a sorrend-állítás során a módszer nem érzékeli az egyes helyezettek közötti távolság különbségeket, olyan értelemben, hogy az első két helyezett között lehet hajszálnyi különbség a szavazó szemében (sokat gondolkodik, hogy kit tegyen első helyre), miközben a második és a harmadik jelölt között igen nagy távolságot érez a szavazó

57 Tételezzük fel, hogy három jelölt közül kell győztest választani, és kiderül, hogy „A" jelölt a szabad piac és a ezzel járó fejlődés híve, „B" jelölt a súlyos gazdasági egyenlőtlenségek csökkentése mellett tör lándzsát, miközben „C" jelölt az oktatásra és/vagy az egészségügyre helyezi az elsődleges hangsúlyt. Könnyen elképzelhető, hogy a három nagyobb közügyi kérdés mentén körbeverésre kerül sor, amiről korábban már volt szó. Világos, azonban, hogy a három kérdés (vagy jelölt) között más jellegű viszonyulás van, mint a matematikában három, azonos jellegű mennyiség között, ahol valóban feloldhatatlan paradoxont jelentene az „A", „B" és „C" közötti paradoxont eredményező összefüggéssorozat. A maga rendjén, mindhárom választópolgár döntése ellentmondásosnak tűnhet, de elvileg semmiféle paradoxon nincs ebben, hiszen más és más területen jelentkező közügyről van szó, illetve az összesítésben vizsgált többségek a választópolgárok más és más csoportjára vonatkozhatnak. A választások kapcsán azonban mégis fel kellene oldani ezt a vélt ellentmondást, és abban igaza van Condorcetnek, hogy nincs paradoxon, a probléma azért létezik. Condorcet javaslata egyszerű: ha három vagy valamivel több jelölt között észleljük a körbeverést, akkor a legkisebb preferenciatöbbséggel rendelkező jelöltet töröljük, és addig végezzük el e lépést, amíg paradoxon-mentes győztest kapunk. A kérdés kapcsán ld. bővebben I. Mclean: „Képviseleti formák és szavazási rendszerek" in Fábián (51. lj) 29–31.

(gondolkodás nélkül is egyértelmű számára, hogy milyen sorrendbe helyezi a két jelöltet). A lényeges távolságbeli különbségek ellenére mindkét esetben azonos a három jelölt közötti pontdifferencia, ez viszont nem hű tükrözése a jelöltek választói preferálásának.

A sorrend-preferencia módszer hitelessége kérdőjeleződik meg abban az esetben, ha a választó nem rendelkezik a jelöltekkel kapcsolatos kellő ismeretekkel. Megfelelő információ hiánya, netán a választópolgárok tudatlansága vagy közömbössége azt eredményezheti, hogy a szavazó mérlegelés és hosszasabb megfontolás után hierarchizálja az első két lehetőséget (jelöltet), a további lehetőségekről (jelöltekről) azonban csekély ismerettel rendelkezik, vagy egyszerűen nincs komolyabb érdekeltsége a további sorrendben. Ha ezt elfogadjuk, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy a sorrendállítás hitelessége kérdőjeleződik meg, hiszen a sorrend második felét a választó esetlegesen fogja felállítani (itt, többek között, a preferencia tudatosságáról vagy esetlegességéről, a szavazók határozottságáról vagy semlegességéről, tényleges érdekeltségéről vagy közömbösségéről van szó).

A sorrend állítás módszere a döntés tartalmát is negatívan érintheti. Tételezzük fel, hogy a szavazó tudatában van annak, hogy „A" és „B" a két legesélyesebb, a feladatra legalkamasabb jelölt, de ő teljes meggyőződéssel „A" jelölt támogója. Megtörténhet, hogy a rangsorolásban a „B" jelöltet szándékosan fogja utolsó helyre tenni, annak ellenére, hogy tudatában van annak, hogy „B" jelöltnek az első vagy második helyen kellene lennie. Teszi ezt azért, hogy minimalizálja „B" győzelmi esélyeit az „A"-val szemben. Ezzel a döntés tartalmára (minőségére) lehet káros.

A fentebb bemutatott módszerek kapcsán felvetődik egy igen fontos – korábban is említett – elvi kérdés, nevezetesen a polgárok tájékozottsága, a közösségi ügyekben való tudásszintjük egyenlőtlen megoszlása, illetve a választók viszonylag alacsony tudászintje. A tudásszint összefüghet az iskolázottsággal, nemmel, jövedelmi helyzettel, életkorral, médiafogyasztással,[58] illetve a közösségi ügyek iránti érdeklődés mértékével,[59] de e szintek egyenlőtlensége komolyan megkérdőjelezheti a szavazatok egyenlőségének demokratikus elvét. A viszonylag alacsony tudásszint, illetve a tudásszintek egyenlőtlen megoszlásának következtében a tájékozottabb és nagyon ismeretekkel rendelkezők határozottabbak, fajsúlyosabb véleményeket fogalmazhatnak meg, és a nagyobb tudással rendelkező, de amúgy mennyiségileg kisebbségnek számító egyének csoportja befolyásolja, mi több, manipulálhatja a közügyi témákban kevésbé jártas, de mennyiségileg többségnek számító emberek csoportját. A demokratikus társadalmak az ismeretbővítő tényezők, a pártok „nevelő" hatása, politikai-ideológiai pozícióik szervezett ismertetése és terjesztése, a különböző érdekcsoportok tájékoz-

58 Toka Gábor: „A jó kormányzat, az ismeretgazdag választóközönség, és a tömegtájékoztatási rendszer összefüggései nemzetközi összehasonlításban" *Politikatudományi Szemle* 2009/2. 7–24.

59 D. Carpini – S. Keeter: *What Americans Know About Politics and Why It Matters* (New Haven: Yale University Press 1996); Toka (58. lj.) 10.

tató-tanácsadó tevékenysége, a média, a reklámok, valamint a közvélemény-kutatási eredmények esetleges hatásai alig mérsékelik a tömeg tájékozatlanságát, de a választók döntéseit illetően igen hatékony manipulatív eszközökké válhatnak.[60] Ebben a megvilágításban aggályok merülhetnek fel a többségi elv tényleges értelmezése terén, illetve abban, hogy ilyen körülmények között a többségi elv képes-e megtartani hitelét, eleget tenni a demokratikus elvárásoknak.

5. Összegzés

Az egyes döntési eljárások tisztasága elvileg „eszményi" lehetne, ha a szavazópolgárok egyformán tájékozottak lennének az adott kérdésekben, ha megfelelő és egyforma ismeretekkel rendelkeznének a jelöltek alkalmasságát, koncepcióját, elképzeléseit illetően, továbbá, ha egyforma érdekeltség fűzné őket az egyes kérdéskörökhöz annak érdekében, hogy kellő megfontolás és mérlegelés eredményeként, saját belátásuk és meggyőződésük szerint hozzák meg ésszerű döntéseiket. De még ez az utópiának is beillő állapot sem tudná garantálni, hogy a leghatékonyabb és legjobb döntések születnének meg a társadalom számára.

A felvetett kérdések alapján – mintegy összegzéseként – elmondható, hogy igen nehéz nyugvópontra jutni a többségi elv, illetve a többség kiválasztásának mikéntje terén. Ha mindenhol, minden helyzetben és minden kérdésben a többségi akaratnak kell érvényesülnie, akkor a közösségi döntések eljárási mechanizmusa egyértelmű, noha bármikor fennálhat a többségi zsarnokság lehetősége. Ezért nem véletlen, hogy a kiválasztási módszer mellett kihívó és elsődleges fontosságú kérdés a kollektív döntések demokratikus keretek között tartása,[61] ami eleve arra utal,

60 Ld. R. Lau – D. P. Redlawks: *How Voters Decide*: *Information Processing During Election Campaigns* (Cambridge: Cambridge University Press 2006).

61 Jelen írásban nem tértem ki arra, hogy a többségi elv mint döntési mechanizmus, csak jól meghatározott feltételek, (alkotmányos) korlátok mellett tartható demokratikus keretek között, másként könnyen átbillenhet többségi zsarnokságba. Nem véletlen a többségi kormányzás – kisebbségi jogok fogalmainak párosítása, a kettő együtt tárgyalása sem. E kérdés behatóbb elemzése egy külön tanulmány tárgya lehet, itt csupán a felsorolás erejéig utalok a többségi elv néhány demokratikus korlátjára. Igaz, hogy bár a fentebb említett kettős ellentmondás kérdéséhez vezetnek [Commager (12. lj.) 8.], de a következő korlátok megléte szükséges a többségi zsarnokság elkerülése vagy legalábbis minimalizálása érdekében: emberi jogok garantálása, népszuverenitás és a politikai egyenlőség (mint a demokrácia két alapvető „axiómája") tiszteletben tartása; a hatalommegosztás elve (fékek és ellensúlyok), hatalmi pluralizmus léte; a társadalom tagjainak egyszerre több csoporthoz való kötődése (átfedések többségi és kisebbségi csoportok között); a többségi és kisebbségi csoportok kompromisszumkészséget növelő politikai magatartása, illetve az ezzel járó önmérséklés (e kérdés kapcsán fontos, hogy a szóban forgó társadalom politikai kultúrájában jelentős helyet foglaljon el a „rászorulok megsegítésének" kereszténys elve is). A többség akaratának érvényesülése és a demokratikus értékek tiszteletben tartása nemcsak a többségi kormányzás – kisebbségi jogok örökzöld kérdésére nyújthat egyfajta választ, hanem azt is jelzi, hogy a többségi elv demokratikus alkalmazása a törvényhozás mindenhatóságának és a személyi jogok biztosításának összeegyeztetésére irányul.

hogy a többségi kormányzás nem azonos a mindenható kormányzással, illetve arra, hogy a többségi elv nem anarchiába vagy abszolutizmusba torkollik, hanem inkább a kormányzás olyan elvét jelenti, melynek mentén a hatalom önmaga korlátait állítja fel, ahogy Jefferson is felhívta a figyelmet erre.[62] A többség kiválasztása – az egyes módszerek előnyei és hátrányai ellenére – minden működőképes társadalom alapvető feladata, de a kiválasztott többségnek szem előtt kell tartania egyfelől, hogy az egyes döntések mennyire elégítik ki a társadalmi igényeket, milyen mértékben maximalizálják az elégedettséget, másfelől pedig, hogy eleget kell tennie a demokrácia összetett és bonyolult követelményrendszerének.

A modern társadalmak pluralisztikus társadalmak, és bármilyen témában, kérdésben vagy közügyben a többség elvileg több csoport aggregációja révén jön létre vagy alakul ki (még abban az esetben is, ha a többség véleményét bizonyos kisebbségi csoport formálja, alakítja vagy manipulálja). Demokratikus keretek között a többségi döntések úgy lehetnek működőképesek, ha egyfajta „aggregációs" döntések, amelyek a kisebbségi érdekeket is figyelembe vevő többségi akarat, a különböző csoportok közötti kompromisszumok és/vagy konszenzusok egyfajta keveréke. Ez eredményezheti a mennyiségi preferencia szerinti alkotmányos döntéshozatalt, ami a maga során állandó kihívásoknak, gyakori konfliktusoknak van kitéve.

A többség vagy a győztes kiválasztásának kevésbé egyértelmű voltáról árulkodik, hogy különböző társadalmak más és más kiválasztási módszert alkalmaznak. A skála az abszolút és/vagy relatív többségi formulától a vegyes választási rendszereken át a félarányos és arányos formulákig tart.[63] A próbálkozások és az eljárások sokfélesége mellett a többségi elvet lehet dicsérni és lehet bírálni, de úgy tűnik, jóval könnyebb kritizálni, mint egy új, ténylegesen jobb döntési módszer javaslatával előállni.

Kulcsszavak: Borda-módszer, Condorcet-módszer, első-preferencia, többség, többségi elv

Nagy Levente tanszékvezető, főiskolai docens • Debreceni Egyetem • nagy.levente@arts.unideb.hu

62 Ld. a 14. lábjegyzetet.

63 Az egyes választási rendszerek kapcsán ld. többek között Nagy Levente: *Választás és arányosság* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2015); D. M. Farell: *Electoral Systems* (Palgrave: Macmillan 2011); Fábián György – Kovács László Imre: *Voksok és mandátumok* (Budapest:Villányi Úti Könyvek 1998); Berta Zsolt: *A választási formulák – http://www.ajk.elte.hu/file/BertaZsolt-ValasztasiFormulak.pdf* .

MÓRÉ SÁNDOR

A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a jogalkotó milyen megoldást adott a nemzetiségek országgyűlési képviseletének hiányával összefüggő bírálatokra, illetve bemutatja a létrehozott szószólói intézmény első két évét.

A törvényhozó előre számolt azzal a lehetőséggel, hogy a kedvezményes kvóta ellenére sem sikerül képviselethez jutni a nemzetiségeknek: „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben". Ez a megfogalmazás azonban téves értelmezésre adhat alapot, azért, mert úgy tűnik, mintha a szószóló képviselő lenne. Az egyébként mentelmi joggal rendelkező nemzetiségi szószóló nem rendelkezik „rendes" képviselői státusszal: nem gyakorolhatja a legfőbb képviselői jogosultságot, azaz nem rendelkezik szavazati joggal az Országgyűlés ülésein. Ugyanakkor fontos jogosultságként említhetjük meg, hogy a szószólók törvényjavaslat benyújtására jogosultak az erre a célra kialakított nemzetiségi bizottságon keresztül, melynek munkájában részt vesznek és azon belül szavazati joggal rendelkeznek. A kedvezményes képviselői mandátum, azaz a politikai képviselet megadásával egy ennyire lecsökkentett parlamentben a nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések kockázatos módon növekedhetnek. A szerző álláspontja szerint egy modern második országgyűlési kamara több érdekképviseleti problémát is megoldana, közöttük a nemzetiségek parlamenti képviseletét is. A tanulmány végső konklúziója, hogy jelenleg több bizalmat és türelmet lehetne „szavazni" a szószólóknak, akik a parlamenti nyilvánosságot kihasználva hallathatják hangjukat, ami mindenképpen előrelépést jelent a korábbi szabályozáshoz viszonyítva.

Bevezetés

A nemzetiségek országgyűlési képviselete és a szószólói intézmény szabályozásával kapcsolatban több kérdés is megfogalmazódott a szakirodalomban. Jelen tanulmány első része ezen kérdéseket járja körbe, firtatja – a nemzetiségek parlamenti képviselete vonatkozásában nemzetközi összehasonlításban is –, illetve az összefüggéseket, érveket, ellenérveket úgy tárja fel, hogy a konkrét válaszok megadását több ízben is az Olvasóra bízza.

A tanulmány második része bemutatja, hogy a nemzetiségi szószólók (a továbbiakban szószólók) milyen kiemelt célt tűztek ki maguk elé, milyen tevékenységet folytattak a nemzetiségi bizottságon keresztül, valamint működésük első két évében hányszor és milyen időtartamban szólaltak fel a parlamentben.

Nagy számuk, terjedelmük és szerteágazó tematikájuk miatt a tanulmány nem foglalkozik a nemzetiségi bizottság indítványainak és a szószólók parlamenti felszólalásainak tartalmi szempontú vizsgálatával. Az indítványok, illetve a felszólalások szövege és hanganyaga szabadon hozzáférhető az Országgyűlés honlapján.

Hangsúlyozzuk továbbá, hogy a tanulmány nem kívánja elvégezni a nemzetiségi bizottság és a szószólók tevékenységének közvetlen értékelését; elsősorban az ehhez szükséges tények felvázolására, esetleges csoportosítására vállalkozik.[1]

1. A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete

1.1 Alkotmányjogi alapok

A nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosítása jelenleg nem tartozik az európai standardba, amennyiben a törvényhozó mégis emellett dönt, úgy azt alkotmányos, illetve törvényhozási úton egyaránt megteheti. Térségünkben a nemzetiségek garantált parlamenti képviseletét Románia, Szlovénia és Montenegró alkotmányában is rögzíti, míg Horvátország alkotmányerejű törvényben vállalja.[2]

Az mindannyiunk számára ismert, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek (a továbbiakban: nemzetiségek[3]) 1993-tól Magyarországon oktatási, kulturális és nyelvi jogokat érvényesíthetnek, és hogy ez a katalógus az elmúlt két évtizedben folyamatosan bővült. Azonban ez sem tudta maradéktalanul ellensúlyozni, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviseletének a hiányával összefüggésben folyamatosan bírálatok érték a nemzetiségi politikát.[4]

A nemzetiségek képviseletének sarokköveként említhetjük az 1989. évi XXXI. törvénnyel Alkotmányba emelt megfogalmazást, miszerint „[a] Magyar

1 Ezúton mondok köszönetet Schweighoffer Anitának, Pócsik Gabriellának és Szabó Zsoltnak a forrásanyag összegyűjtésében nyújtott segítségért (M. S.).

2 Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem* (Budapest: Osiris 1996) 200.

3 Az Alaptörvény a korábbi „nemzeti és etnikai kisebbség" kifejezés helyett egységesen a „nemzetiség" elnevezést vezette be. Az idézetek kivételével a tanulmány kortól/időponttól függetlenül a „nemzetiség" kifejezést használja.

4 A másik állandósult kritika a nemzetiségi önkormányzati rendszer legitimációját veszélyeztető választási visszaélések voltak [Szalayné Sándor Erzsébet: „Választások után – a nemzetiségi képviselet kérdései Magyarországon" (előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.)].

Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők".[5]

Az Alkotmányhoz készített részletes kommentár abból indul ki, hogy az államalkotó tényezői minőség az elismert nemzetiségeknek azt a közjogi jogállását jelenti, amely – a nemzetközi kötelezettségekkel együtt – „kijelöli a kisebbségvédelem kereteit és a kisebbségeket helyzetbe hozó intézkedések végső határait".[6]

A 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság az „államalkotó tényező" fogalmának értelmezésével kapcsolatban a következő magyarázatot adta: „[a]z Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőknek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék".[7]

Az említett alkotmánybírósági határozat általánosságban a képviselet hiányát rótta fel a jogalkotónak, így kérdéses maradt, hogy a képviselet a jogalkotótól egyfajta konjunktív – tehát parlamenti és önkormányzati képviselet – vagy diszjunktív követelmény. A nemzetiségek önkormányzatiságára vonatkozó szabályok az 1993. évi LXXVII. törvényben testet öltöttek, így a diszjunktív álláspont képviselői szerint a nemzetiségi önkormányzatokon keresztül megoldódott a nemzetiségek képviselete. A szakma jelenleg is megosztott abban a kérdésben, hogy fennállt-e a mulasztásos alkotmánysértés a nemzetiségek parlamenti képviseletének hiánya miatt vagy sem. Az ezzel kapcsolatos diszjunktív álláspontunkat kifejtettük egy korábbi tanulmányunkban.[8] Bőséges szakirodalma van a mulasztásos alkotmánysértést valószínűsítő álláspontnak is.[9]

Hangsúlyozni kell, hogy Magyarországon az elmúlt ciklusok mindegyikében voltak a parlamentnek nemzetiségi tagjai, akik azonban politikai pártok jelöltjeiként szerezték meg mandátumaikat. A politikai reprezentáció nyilvánvalóan nem azonosítható a sajátos nemzetiségi érdekek törvényhozásban való intézményesített megjelenésével.

5 1949. évi XX. törvény 68. § (1) bek.

6 Majtényi Balázs: „Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, Alkotmány 68. §" in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* (Budapest: Századvég 2009) 2401.

7 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204–205.

8 Móré Sándor: „A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon" *Magyar Jog* 2015/10. 587–588. Ld. még: Jakab András: „Miért nincs szükségünk második kamarára?" *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 20.; Pap András László: „Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban" *PPKE–JÁK Pázmány Law Working Papers* 2011/27. 5.

9 Kállai Péter: „Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig" *Fundamentum* 2012/4. 43–64.; Szigeti Péter: „A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában" *Jogtudományi Közlöny* 2014/2. 89.; Farkas György Tamás: „A nemzetiségek parlamenti képviselete hazánkban és a környező országokban" *Jog és Állam* 2015/20. 14.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően a kétharmados parlamenti többség megjelenésével megnyílt a lehetőség arra, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviselethez való joga alkotmányi szinten is egyértelmű megfogalmazást kapjon. Az Országgyűlés első intézkedései között – már megalakulásának hónapjában – rendezni kívánta ezt a kérdést, ugyanis egy elfogadott alkotmánymódosítás rögzítette: „[a]z országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható". Az Alkotmány e módosítását bár elfogadta az Országgyűlés, nem lépett hatályba,[10] és nem került át az Alaptörvény szövegébe sem.

Az Alaptörvény az Alkotmány kisebbségi jogokat biztosító korábbi szabályainak nagy részét átvette: államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket (két helyen is említésre kerül),[11] biztosítja a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogát, továbbá biztosítja az anyanyelvhasználatot, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználat lehetőségeit, illetve a nemzetiségi kultúra ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot. Az Alaptörvény már nem tartalmazza azt, hogy Magyarország biztosítja a nemzetiségek kollektív részvételét a közéletben,[12] ugyanakkor az Alkotmányhoz képest új rendelkezések is megjelentek: az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog,[13] az Országgyűlés munkájában való részvételre történő utalás, ami a szószólói intézmény létrehozásának is a jogalapja.

Kállai Ernő álláspontja szerint a szószólói intézmény bevezetése deklarációvá fokozza le a nemzetiségek alkotmányos jogként elismert államalkotó tényező státuszát.[14] Ha azonban az Alkotmánybíróság „államalkotó tényező" fogalom értelmezéséből indulunk ki, látható, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat és más alkotmánybírósági határozat sem mondja ki, hogy az államalkotó tényező gyakorlati megvalósulását külön az országgyűlési képviseleti jogosultság kiépítése jelentheti. Ezzel szemben az említett alkotmánybírósági határozat kifejezetten utal a kisebbségek helyi és országos önkormányzati képviseletére.

Míg az Alaptörvény XXIX. cikkének (2) bekezdése *expressis verbis* kimondja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hoz-

10 Az alkotmánymódosítás hatálybalépésről külön törvény rendelkezett volna.

11 Nemzeti Hitvallás hetedik bekezdésének második mondata: „Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők." A XXIX. cikk (1) bekezdésének első mondata: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők."

12 1949. évi XX. törvény 68. § (2) bek.

13 Ez a rendelkezés alkotmányos alapot adhat arra, hogy a törvényhozás a jövőben ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételének a feltétele a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása. [Fórika László: „A nemzetiségi jogok védelme" in *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről* (Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2013) 143.]

14 Kállai Ernő at al.: „A nemzetiségi jogok és a nemzetiségi közösségek helyzete 2012-ben" *Társadalmi Együttélés* 2013/1. 46.

hatnak létre", addig a 2. cikk (2) bekezdésének megfogalmazásából nem feltétlenül következik az országgyűlési képviselet: „[a] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza".

Több nemzetiségi joggal foglakozó szakembernek is az a véleménye, hogy a módosított szabályozás nyomán sem várható, hogy a nemzetiségek parlamenti képviseletének szükségességével, módjával kapcsolatos szakirodalmi viták nyugvópontra kerülnek.[15]

1.2 Külföldi példák, a hazai törvényi szabályozás fontosabb elemei

A környező országok tekintetében Ausztriában, Csehországban, Szlovákiában, Albániában és Ukrajnában nincs kedvezményes rendelkezés a nemzetiségek parlamenti képviselete tekintetében, így ezen államokban a nemzetiségi pártoknak a rendes politikai arénában kell megküzdeniük.

Németországban, Szerbiában és Lengyelországban a nemzetiségi szervezet által állított listának nem kell elérnie a parlamentbe jutáshoz szükséges bejutási küszöböt, az egy mandátum eléréséhez szükséges szavazatszámot kell megszerezni.

Romániában, amennyiben az általános szabályok szerint[16] nem jut be a parlamentbe egy adott nemzetiség szervezete, mandátumhoz juthat az alsóházban, ha legalább 10%-át elérik annak a szavazatszámnak, ami egy országgyűlési képviselő megválasztásához szükségeltetett.

Horvátországban nyolc helyet tartanak fenn a nemzetiségek képviselőinek: szerb (három), olasz (egy), magyar (egy), cseh/szlovák (egy), albán/bosnyák/montenegrói/macedón (egy) és egyéb nemzetiégek (egy). A nemzetiségek képviselőit relatív többségi módszer szerint választják.

Montenegróban a listás választási rendszerben 3%-os bejutási küszöb van. Amennyiben ugyanazon nemzetiséghez tartozó listák közül legalább az egyik eléri a leadott szavazatok 0,7%-át, speciális szabályok szerint részesülhet parlamenti helyben. A horvát nemzetiség esetében, ha egy nemzetiségi lista sem éri el a szavazatok 0,7%-át, de legalább egy eléri a szavazatok 0,35%-át, egy hely illeti meg az adott listát.[17]

Szlovéniában egy-egy hely illeti meg az ún. „történelmi nemzetiségeket", azaz a magyar és az olasz nemzetiség képviselőit, akik az általános listás szavazás mellett külön szavazhatnak saját képviselőjükre is. Más nemzetiségekre a szlovén állam úgy tekint, hogy ezek nem alkotnak őshonos nemzetiséget, hanem az 1945 utáni jugoszláviai migráció következtében kialakult „új kisebbségek".

15 Ld. részletesen: Smuk Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2010* (Budapest: Osiris 2012) 61. és 370.; Erdős Csaba: *Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban*. Quot Capita Tot Sententiae (Győr: Batthyány Lajos Szakkollégium 2013) 249–273.

16 Az RMDSZ így kerül be a román parlamentbe.

17 A többnemzetiségű lét parlamenti összefüggéseiről a Nyugat-Balkánon ld. részletesen: Szabó Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei* (Budapest: Gondolat 2016) 130–150.

Az olasz szenátusba, ahol alapvetően a régiók képviseltetik magukat, három képviselőt küldhet a németajkú provincia, Dél-Tirol.

Finnországban a svéd többségű Åland-szigetek önálló választókerületként többségi rendszer szerint küld egy képviselőt a parlamentbe.

Szente Zoltán álláspontja szerint a nemzetiségi képviselet a nyugat-európai nemzeti parlamentekben lényegében ismeretlen, sőt elképzelhetetlen. Nem véletlen, hogy kevés európai példa van erre, ugyanis a nemzetiségek saját jogú képviselete olyan problémákat vet fel, amelyek ténylegesen szinte megoldhatatlanok.[18]

Magyarországon az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban Vjt.) teremtette meg – a választási küszöb figyelmen kívül hagyásával – a nemzetiségek kedvezményes országgyűlési képviseletének lehetőségét. Fontos kérdés lehet, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely a nemzetiségi képviselők megválasztása érdekében lehetővé teszi a kedvezményes mandátumszerzést. Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi ombudsman helyettes véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak a témát érintő eddigi gyakorlata igen széles, és abból levonható az a következtetés, hogy alkotmányos keretek között Magyarországon lehetőség van arra, hogy a nemzetiségi listák az általános választásokhoz képest kedvezmény révén jussanak mandátumhoz.[19] A szakirodalomban találhatunk olyan álláspontot is, amely tagadja, hogy a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviseletét alkotmányossági szempontból indokolni lehet. Például Erdős Csaba rámutat arra, hogy a kedvezményes mandátumszerzési lehetőség szinte valamennyi részlete jogi – és néha politikai – szempontból megkérdőjelezhető.[20]

A Vjt. értelmében az országos nemzetiségi önkormányzatok saját jelöltlistát állíthatnak, amelyre azok a magyar állampolgárok szavazhatnak, akik a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szerepelnek. Ha ezen polgárok úgy döntenek, hogy a nemzetiségi listára akarnak szavazni, már nem tudnak voksolni a pártok országos listáira, azaz a jelenlegi magyar szabályozás nem ismeri a plurális választójogot. Az egyéni jelöltekre való szavazás tekintetében a nemzetiségi szavazókra is érvényesek az általános szabályok, vagyis ők is két szavazattal rendelkeznek. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok azonban csak a pártlistára szavazhatnak.

Elgondolkodtató kérdés, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely értelmében azok a választópolgárok, akik részt vesznek a nemzetiségi képviselők megválasztásában, nem szavazhatnak pártlistára. Azaz megfelel-e a választójog egyenlősége követelményének, hogy a hatályos szabályozás a pártlistás szavazásért cserébe a korlátozott szavazati joggal bíró szószóló megbízatásának lehetőségét kínálja fel

18 Szente Zoltán: „Egy vagy kétkamarás országgyűlést?" in Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* (Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága 2011) 87.

19 Szalayné (4. lj.)

20 Ld. részletesen: Erdős (15. lj.) 272.

a nemzetiségi választópolgárok (javarésze) számára?[21] A kérdés megválaszolását megnehezíti az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság még nem értelmezte az Alaptörvény és a választási eljárásról szóló törvény erre vonatkozó szabályait.[22]

A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgár lehet jelölt.[23] Több szakember az aktív és passzív választójog közötti különbségtétel megváltoztatását javasolja: semmi nem indokolja azt, hogy a képviselőnek a képviselet attribútumaival kell rendelkezni.[24] A képviselet lényege pont az, hogy a polgár eldöntheti, hogy kinek szavaz bizalmat. Ellenérvént felhozhatók a ma már közismert tényként ismert etnobiznisz és egyéb diszfunkcionális jelenségek, ám ezek a problémák – véleményünk szerint – inkább az aktív választójogosultságot érintik. Miért ne lehetne például egy adott nemzetiség ügyeivel szimpatizáló szakember szószóló – amennyiben hajlandó ezt fölvállalni – úgy, hogy nem kell magát az adott nemzetiséghez tartozónak vallani?

Az a lista kap kedvezményes mandátumot, amelyik megszerzi az egyébként arányos (egy mandátumra jutó szavazatszámból kiszámított) kvóta egynegyedét.[25] A törvényjavaslat indokolása szerint „ennél nagyobb kedvezmény biztosítása már súlyosan sértené a választójog egyenlőségének alkotmányos alapelvét".[26]

A 2014-es választásokon 22.022 szavazat eredményezhetett volna egy kedvezményes mandátumot az egyes nemzetiségi listáknak.[27] Ezt a szavazatszámot azonban egyetlen nemzetiség sem tudta elérni, sőt még megközelíteni sem. A választások eredményeit és a nemzetiségi közösségek lélekszámát figyelembe véve – kellő szervezettség esetén is – csak két nemzetiségnek, elsődlegesen a roma, illetve a német közösség listájának volt esélye a kedvezményes képviselői mandátum megszerzésére. Előbbi nemzetiség választói névjegyzékébe 15.209, utóbbiba 14.271 választópolgár regisztrált,[28] így egy nagyon alacsony részvételű választás esetén fennállhatott az elvi esély a parlamenti mandátum megszerzésére, amennyiben minden nemzetiségi névjegyzékekbe regisztrált választópolgár elmegy szavazni.

A legtöbb szavazatot – mintegy 11.415-öt – a magyarországi németek listája szerzett, miközben a legnagyobb létszámú nemzetiség, a roma közösség 4.048 szavazatot gyűjtött be.[29] A tizenhárom regisztrált nemzetiségből tíz nemzetiség listája

21 Szalayné Sándor Erzsébet: „A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből" *Kisebbségkutatás* 2014/1. 13.

22 Álláspontom szerint a nemhez közelebbi válasz feltételezhető.

23 A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelni.

24 Pap (8. lj.) 7.; Móré (8. lj.) 589–590.

25 Ld. részletesen: 2011. évi CCIII. törvény 13–17. §

26 Az országgyűlési képviselők választásáról szóló, 2010. május 17. napján benyújtott T/18. törvényjavaslat indoklása.

27 Nemzeti Választási Iroda – *http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html*.

28 Nemzeti Választási Iroda – *http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html*.

29 Nemzeti Választási Iroda – *http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/orszjkv.html*.

pedig 1.000 szavazatot sem ért el, sőt ezen belül két nemzetiségi közösség listája 100-nál is kevesebb szavazatot kapott. A nemzetiségek túlnyomó többség akkor sem tudta volna elérni a kedvezményes kvóta szerinti szavazatszámot, ha minden választójogosultsággal rendelkező tag felvételét kérte volna a nemzetiségi választói jegyzékbe és a nemzetiségi listára szavazott volna.

Következésképpen a nemzetiségeknek a parlamenti mandátum megszerzésére nagyon kevés esélyük volt. A kedvezményes kvóta nem volt elég kedvezményes, a nemzetiségek nagy többségének még matematikai esélye sem volt arra, hogy képviselőt küldjön az Országgyűlésbe.

A törvényhozó azonban előre számolt azzal a lehetőséggel, hogy a nemzetiségeknek a kedvezményes kvóta ellenére sem sikerül képviselethez jutni. A Vjt. kimondja, hogy „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz".[30] Véleményünk szerint ez a megfogalmazás téves értelmezésre adhat alapot, mert úgy tűnik, mintha a szószóló képviselő lenne. A szószóló nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, ehhez tehát egyetlen érvényes szavazat is elegendő, amelyet a jelölt akár saját magára is leadhat.[31]

A szószóló jogi státuszát részletesen az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban Ogytv.) 29. és 29/A. §-ai, külön alcímben tartalmazzák.[32]

1.3 A nemzetiségi szószólói intézmény és az országgyűlési képviselet összehasonlítása

A szószólók választása kapcsán felmerült alkotmányossági kérdés, hogy a szószólók intézménye tekinthető-e tényleges képviseletnek a Parlamentben. Az Alkotmánybíróság a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kimondta, hogy a szabad mandátum jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz jogaik és kötelességeik azonosak. „A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat – vagyis, hogy pártlistáról, vagy egyéni választással kerültek-e a parlamentbe –, és ennek megfelelően mandátumuk mögött több vagy kevesebb szavazat áll; nem lehet megkülönböztetni aszerint sem, hogy a képviselőt párt indította, vagy támogatta-e, avagy pártoktól független jelöltként indult; s aszerint sem, hogy megválasztott képviselőként csatlakozott-e valamely párt képviselőcsoportjához, vagy sem."[33]

30 Vjt. 18. § (1) és (2) bek.

31 Szalayné (21. lj.) 13–14.

32 Ld. részletesen: Szabó Zsolt: „A nemzetiségi szószólók" in Karsai József (szerk.): *A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014-2018-as ciklus* (Budapest: Országgyűlés Hivatala 2014) 49–52.

33 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, Indoklás II. 2.

Az 1. táblázatban a szószólók és az országgyűlési képviselők közötti főbb különbségeket mutatjuk be.

1. táblázat

Szempontok	Szószóló	Képviselő
mandátum keletkezése	nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt	egyéni választókerületben, országos listán
mandátum megszűnése	– az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével; – halálával; – összeférhetetlenség kimondásával; – lemondásával; – ha a képviselők választásán már nem választható; – ha már nem szerepel a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként	– az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével; – halálával; – összeférhetetlenség kimondásával; – lemondásával; – ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn; – ha egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában
eskü/fogadalom tételének helye	Országgyűlés elnöke előtt	Országgyűlés előtt
eskü/fogadalom tételének nyelve	magyar vagy nemzetiségi nyelv	magyar
tisztségviselés az Országgyűlésben	nem	igen
képviselőcsoport alakítása	nem	igen
ülésen való felszólalás	csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén	igen
ülés összehívásának kezdeményezése	nem	igen
zárt ülés tartásának indítványozása	nem	igen
szavazati jog	nincs	igen, kötelező
határozati javaslat előterjesztése	csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben	igen
módosító javaslat benyújtása	csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő javaslathoz	igen
a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalásának kérése	nem	igen

Szempontok	Szószóló	Képviselő
bizottsági tagság	– magyarországi nemzetiségek bizottságában; – egyéb bizottságában csak tanácskozási jog	bármely bizottságban
bizottsági zárt ülésen való részvétel	csak a tanácskozási joggal rendelkező szószóló	tagok mindig
interpelláció	nem	igen
kérdés	a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben	igen
azonnali kérdés	nem	igen
napirenden kívüli felszólalás	– mentelmi ügyben kétperces időtartamban – rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjainak tárgyalása után	– rendkívüli ügyben az ülés kezdetekor – mentelmi ügyben kétperces időtartamban – rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjának tárgyalása után
ügyrendi javaslat tárgyában	nemzetiségi jogait, érdekeit érintő napirendi pont esetében bármikor, egyperces időtartamban	bármikor, egyperces időtartamban
nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén	független képviselőt megelőzően	felszólalás az általános szabályok szerint
anyanyelvhasználat	nemzetiségi nyelv	magyar
köztársasági elnök jelölése	nem	igen
köztársasági elnök tisztségétől való megfosztás kezdeményezése	nem	képviselők 1/5-e
bizalmatlansági indítvány benyújtása	nem	képviselők 1/5-e
szavazáson való részvétel	nem	igen
anyanyelven benyújtott irományhoz hiteles fordítást mellékelni	igen	nem

Forrás: saját szerkesztés az Alaptörvény, Ogytv.,[34] HHSZ,[35] Vjt.,[36] Eskütv.[37] vonatkozó szabályai alapján.

34 Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény.

35 Egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.

36 Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény.

37 Egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény.

A két intézmény közötti legfontosabb különbség, hogy a szószóló nem rendelkezik „rendes" képviselői státusszal, hiszen nem gyakorolhatja a legfőbb képviselői jogosultságot, azaz az Országgyűlés ülésein nem rendelkezik szavazati joggal, valamint a házszabályok szerint csak akkor szólalhat fel plenáris ülésen, hogyha a házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek jogait vagy érdekeit érinti.[38] A szószóló csak tanácskozási joggal rendelkezik az állandó bizottságok munkájában, amennyiben a Házbizottság döntése szerint az állandó bizottság munkája a nemzetiséget érinti, vagy ha a bizottság elnöke így döntött.[39]

A szabályozásnak a képviselői jogegyenlőséget érintő egyik problematikus pontja a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása. A házbizottság határozza meg a nemzetiségek érdekeit, jogait, a napirendi pontokat, vagyis a házbizottság megmondja, hogy mikor lehet szavazni és mikor nem. Ebben kétségtelen, hogy van egy paternalista szemlélt, hisz a „többségi elnök" elmondja, hogy van-e nemzetiségi relevancia vagy sem.[40]

Az interpelláció lehetőségét a törvény kizárja, mivel ez az Országgyűlés és a Kormány közti bizalmi viszony egyik kifejező eszköze is, ebből kifolyólag inkább politikai, mint jogi természetű. E bizalmi viszonynak nem alanyai a nemzetiségi szószólók.[41]

A 2. táblázatban a szószólók és az országgyűlési képviselők közötti fontosabb hasonlóságokat ismertetjük.

2. táblázat

Szempontok	Szószóló	Képviselő
részvétel az Országgyűlés munkájában	kötelező	
ülésen való részvétel	kötelező	
indítvány visszavonása	igen	
bizottsági részvétel	helyettesíthet és helyettesíthető	
felszólalás a szónoki emelvényről	törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat, politikai vita során	
személyes érintettség	napirenden kívüli felszólalás után vagy a napirendi pont tárgyalása végén kétperces időtartamban	
fizetés nélküli szabadság	igen	
képzettségnek, végzettségnek megfelelő munkakörbe helyezés	megbíztatása megszűnését követő harminc napon belül	
jelnyelv használata	igen	

38 Ogytv. 29. § (2) bek.

39 Ogytv. 29. § (3) bek.

40 Pap András László: „Választások után – a nemzetiségi képviselet kérdései Magyarországon" (előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.).

41 Erdős (15. lj.) 270.

Szempontok	Szószóló	Képviselő
jegyzőkönyvbe felvett felszólalás téves szövegének kiigazítása	igen	
mentelmi jog	igen	
média tájékoztatása	az Országgyűlés tevékenységével kapcsolatban	
eljáró hatóságok tájékoztatása a mentelmi jogról	igen	
összeférhetetlenségi ok megszüntetése	harminc napon belül	
bejelentési kötelezettség	összeférhetetlenség alá nem eső tevékenységek	
minősített adat védelmére vonatkozó követelmények megtartása	igen	
gazdasági összeférhetetlenség	igen	
szó megvonása	igen	
kizárás az ülésnap hátralévő részéből	igen	
tiszteletdíj csökkentése	igen	
jogok gyakorlása felfüggeszthető	igen	
kivezetés az ülésteremből	igen	
tiszteletdíj	eskütételtől a megbízás megszüntetéséig havonta	

Forrás: saját szerkesztés az Ogytv. és a HHSZ vonatkozó szabályai alapján.

A nemzetiségi szószólói jogállás egyébként nagyon hasonló a képviselői jogálláshoz. A mentelmi joggal rendelkező szószólók fontos jogosultsága, hogy a törvényjavaslat benyújtására jogosult nemzetiségi bizottság – kifejezetten erre a célra kialakított bizottság – munkájában részt vesznek és azon belül szavazati joggal rendelkeznek.[42]

Az Ogytv. sajátos megoldást alkalmaz az Alaptörvény 7. cikkének (1) és (2) bekezdéseivel[43] kapcsolatban, amikor – az interpelláció lehetőségét kizárva – kimondja, hogy a nemzetiségi szószólók kérdést intézhetnek a Kormányhoz és a Kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó, a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben.[44] A képviselővel ellentétben a szószóló nem intézhet kérdést a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez.

A vizsgált időszakban a szószólók három esetben éltek a kérdezés lehetőségével. Ritter Imre német nemzetiségi szószóló a miniszterelnököt kérdezte a multikulturalizmussal, a homogén és magyar társadalommal kapcsolatos álláspontjáról

42 Ogytv. 29. § (3) bek.

43 „Az országgyűlési képviselő kérdést intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben."

44 Ogytv. 29. § (4) bek.

(„Magyarország sohasem volt multikulturális társadalom?"). Alexov Lyubomir szerb nemzetiségi szószóló az emberi erőforrások miniszteréhez intézett kérdést („Van-e jövője a nemzetiségi színjátszásnak Magyarországon?"), illetve a Miniszterelnökséget vezető miniszterhez („Elképzelhető-e a jövőben az, hogy a hazai nemzetiségek kultúrájához tartozó, műemléki védelem alatt álló épületek és egyéb tárgyi emlékek restaurálása az anyanemzet országaiból érkező szakemberek bevonásával történjen?").

2. A Magyarországi nemzetiségek bizottságának kiemelt célja és fontosabb tevékenységei[45]

A szószóló országgyűlési munkájának fő terepe a nemzetiségeket képviselő bizottság (a továbbiakban bizottság), melyben szavazati jog is megilleti.[46] A „[…] bizottság tagjai a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a nemzetiségi szószóló",[47] jelenleg a tizenhárom nemzetiség választott szószólói. Feladatát az Ogytv. a következőképpen határozza meg: „[a] nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségeket érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben, valamint az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja".[48] Kimondja továbbá, hogy a „[…] bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról".[49] Mivel a bizottság ügydöntő hatáskörrel nem rendelkezik, a szószóló szavazati jogát nem tekinthetjük erős hatáskörnek.

A bizottság – munkájának támogatására – három albizottságot is létre hozott ötöt fővel: Ellenőrző albizottság;[50] Köznevelési és kulturális albizottság; Önkormányzati, költségvetési, külügyi albizottság. Az albizottsági elnökök az ülésekről a következő bizottsági ülésen tájékoztatják a bizottság tagjait.

45 Ebben a fejezetben szereplő adatokat a bizottság üléseiről készített jegyzőkönyvekből, illetve a bizottsági tájékoztatókból merítettem. A jegyzőkönyvek szabadon hozzáférhetőek az Országgyűlés honlapján: *http://www.parlament.hu/web/magyarorszagi-nemzetisegek-bizottsaga*.

46 Az Országgyűlés a 15/2014. (V. 27.) számú OGY határozatával hozta létre a Magyarországi nemzetiségek bizottságát. A bizottság elnöke Fuzik János (szlovák nemzetiségi szószóló), alelnöke Farkas Félix (roma nemzetiségi szószóló).

47 Ogytv. 22. § (3) bek.

48 Ogytv. 22. § (1) bek.

49 Ogytv. 22. § (4) bek.

50 Hosszabb neve: Magyarországi nemzetiségek bizottsága feladatkörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását, valamint a deregulációs folyamatokat figyelemmel kísérő albizottság.

2.1 A bizottság kiemelt célja

A bizottság kiemelt céljának tekinti a magyarországi nemzetiségek teljes jogú parlamenti képviseletének elérését.[51] A bizottság részéről teljesen érthető ezen cél kitűzése, ám megvalósításával kapcsolatban több kérdés is felvetődik.

Világosan látható, hogy a nemzetiségeknek a parlamenti mandátum megszerzésére a 2014-es parlamenti választásokon nagyon kevés esélyük volt. A legtöbb szavazatot kapó német nemzetiségi lista is a mandátumhoz szükséges szavazatszám kevéssel több, mint felét kapta, és a tizenhárom magyarországi nemzetiségi lista együttvéve nem kapott annyi szavazatot, mint amennyi egy nemzetiségi képviselői mandátumhoz szükségeltetett. Ezek után felvetődik a kérdés, hogy szükség van-e olyan szabályozás fenntartására, ami láthatóan irreális feltételeket támaszt.

Lényeges szempont, hogy a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével politikai képviselet, pártképviselet jön létre, ami „minden" érdek mentén szerveződik. Ettől sarkosan különválasztjuk – intézményi szinten is – a nemzetiségi érdekképviseletet (például szószóló intézménye, nemzetiségi önkormányzati rendszer), illetve a nemzetiségi jogvédelmet (ombudsman intézménye, bíróságok).

A politikai képviselet létrehozatalával egy ennyire lecsökkentett parlamentben (199) jelentős problémák merülhetnek fel, például:

(i) A nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések jelentősen növekedhetnek, hiszen eljuthatunk oda, hogy a mérleg nyelvét a nemzetiségi parlamenti képviselők fogják adni. Ha a kormánnyal együtt szavaznak a nemzetiségi képviselők, akkor az ellenzékben erősödhet fel a nemzetiség-ellenesség, ha pedig az ellenzékkel, akkor a kormánypártban. A szavazástól való távolmaradásuk esetén az adott indítvány előterjesztője ellen „szavaznak" hiszen, ha nélkülük nincs meg az elfogadáshoz szükséges többség, az „nem" szavazattal egyenértékű. Ha esetleg tartózkodnak, akkor a haza ügyei iránti közömbösség vádjával lennének illethetőek, és vélhetően mindkét oldalban ellenérzések gyűlnének.[52]

(ii) Nem tisztázott, hogy miért épp a nemzetiség az a kisebbségi ismérv, amelynek önálló parlamenti képviseletet adunk.[53]

(iii) Kérdéseket vett fel a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő frakcióba lépésének joga is. Semmi nem zárja ki azt, hogy egy „nemzetiségi" képviselő valamelyik párt frakciójához csatlakozzon. De vajon a nemzetiség érdekét szolgálja-e, ha parlamenti képviselője ilyen módon ad hangot pártszimpátiájának?

Az országgyűlési képviselet (akár a szószólói intézmény) szabályozásakor figyelembe lehetne venni a tizenhárom nemzetiség közötti elképesztő létszámbeli

51 Fuzik János: „Elnöki köszöntő" *http://www.parlament.hu/web/magyarorszagi-nemzetisegek-bizottsaga/elnoki-koszonto*.

52 Jakab (8. lj.) 20–21.

53 Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 1998) 93.

különbséget. Míg a 2011-es népszámlálási adatok alapján 315.583 polgár vallotta magát roma nemzetiséginek, addig a többi tizenkét nemzetiséghez tartozók összlétszáma (328.941) alig haladta meg ezt a számot. És ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a romák esetében az előítéletek miatt a népszámlálási adatok nem tekinthetőek teljesen megbízhatónak, számolnunk kell azzal, hogy a valós lélekszám jóval nagyobb a népszámlálás szerintinél.[54]

Álláspontunk szerint egy modern második országgyűlési kamara sok érdekképviseleti problémát – ezek között a nemzetiségit is – megoldana, ráadásul még a parlament épülete is két kamarára van megkonstruálva. Bár a kétkamarás parlament létrehozásának gondolata komolyan felmerült az új alkotmány előkészítésének folyamatában, végül elutasításra került a gondolat.[55] A 2010 utáni kormányzat a társadalom, pontosabban az egyes kérdések érintettjei lényeges döntésekbe való bevonásának eszközei között nem a jogi természetűeket (azaz a kormányzat oldalán közvetlen kötelezettséget teremtőket) preferálja; inkább a jogrendszeren kívüli megoldások kerülnek előtérbe, például a nemzeti konzultáció.[56] Ennek ellenére egyre több alkotmányjogász tartja elképzelhetőnek, hogy hosszútávon megvalósul a kétkamarás parlament. Ezt az álláspontot képviseli Kukorelli István is. Szerinte a nemzetiségi képviselők „bevitele a pártpluralizmusra épülő népképviseletbe kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testeként működne. A második kamara másfajta képviseletet kínál".[57] Több problémás kérdést is megoldhatna a második kamarán keresztül biztosított képviselet,[58] továbbá a hatalommegosztás árnyaltabbá, a törvényalkotás jobbá, kiegyensúlyozottabbá válna egy kétkamarás parlamenti rendszerben.[59]

2.2 A bizottság üléseinek száma és időtartama

A bizottság 2014-ben tizenöt alkalommal ülésezett 28 óra 53 perc időtartamban; 2015-ben huszonhétszer (tizenhét a tavaszi és tíz alkalom az őszi ülésszakban) 52 óra 38 perc időtartamban; 2016. tavaszi ülésszakban tízszer 14 óra 54 perc időtartamban.

Az ülések kivétel nélkül határozatképesek voltak, sőt a bizottság üléseit az jellemezte, hogy szinte minden alkalommal teljes létszámban jelen voltak a nemzetiségi szószólók.

54 Fórika (13. lj.) 147–148.

55 A második parlamenti kamara ellen szóló érveket ld. részletesen: Jakab (8. lj.)

56 Ld. Rixer Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. (Budapest: KRE ÁJK 2012) 32–37.

57 Kukorelli István: „A második kamara, mint nemzeti intézmény" in Téglási (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága 2011) 72.

58 Ld. még Erdős (15. lj.) 266–267.

59 Ld. részletesen Kukorelli (57. lj.) 69–73.

2.3 Nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítás

2014-ben az Országgyűlés előtt nemzetiségi napirendként lefolytatott vitára hét alkalommal került sor. Az első év tapasztalatai között érdemes megemlíteni, hogy a törvényjavaslatok költségvetési tárgyúak voltak, amelyeket a bizottság a 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 92. § (3) bekezdése alapján kapcsolódó bizottságként tárgyalt.

A bizottság önálló indítványát (T/460) az Országgyűlés házszabálytól való eltéréssel vitatta meg, így ebben az esetben az Országgyűlés „automatikusan" [60] nemzetiségi napirendi pontként tárgyalta az indítványt.

A már említett indítványokon kívül a bizottság még két esetben kezdeményezte a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást: a T/2085 és a T/2141 számú törvényjavaslat esetében.

2015-ben a húsz Országgyűlés előtt nemzetiségi napirendként lefolytatott vita esetében tíz alkalommal a bizottság kezdeményezte a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást, és kilencszer elfogadásra is került a kezdeményezés. A további eseteben az indítványok „automatikusan" nemzetiségi napirendként kerültek vitára (költségvetési tárgyú törvényjavaslatok, önálló indítványok, nemzetiségeket érintő beszámolók). A T/4453 számú törvényjavaslat[61] esetében a Házbizottság elvetette a nemzetiségi napirendi pontként történő tárgyalást.

2016. tavaszi ülésszakban az Országgyűlés hét alkalommal tárgyalt nemzetiségi napirendi pontot, melyek közül a bizottság három alkalommal kezdeményezte a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást, illetve négy „automatikus" nemzetiségi napirendi pontot tárgyalt (B/9278 – H/10540, T/ 10534, T/10377).

2.4 A bizottság jogalkotással kapcsolatos tevékenysége

2.4.1 Önálló indítványok[62]

2014-ben a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló T/439 számú indítványát a bizottság visszavonta, majd ugyanazon cím alatt újabb indítványt nyújtott be (T/460). A bizottsági önálló indítványt az Országgyűlés Házszabálytól való eltéréssel tárgyalta, egy nap alatt elfogadásra került. Az előterjesztő képviseletében az elnök szólalt fel a plenáris ülésen.

60 HHSZ 92. § (3) bek.

61 A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra beruházások megvalósításának gyorsításával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat.

62 A bizottság a HHSZ 58. § (1) bekezdése alapján nem jogosult tárgysorozatba vételi eljárás lefolytatására, mivel nem állandó bizottság.

2015-ben a bizottság négy önálló indítványt nyújtott be, ebből egyet visszavont:
– T/3871 az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról,
– T/5033 az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról,
– T/7389 a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról,
– T/4885 az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról (visszavont).

Az önálló indítványokat az Országgyűlés elfogadta; az előterjesztő képviseletében többnyire az elnök szólalt fel.

2016. tavaszi ülésszakban a bizottság nem nyújtott be önálló indítványt.

2.4.2 Kapcsolódások

2014-ben a bizottság négy törvényjavaslathoz kapcsolódott,[63] s nyújtott be bejelentést részletes vita lefolytatásáról (2141/8, 2085/2, 1794/16, 1143/3).

A T/2085 számú törvényjavaslat[64] esetében a kapcsolódás bejelentése határidő után érkezett, így a részletes vitát a bizottság nem folytathatta le. A bizottsági elnökök egyeztetése után a Kulturális Bizottság saját bizottsági módosító javaslatként vitatta meg a Nemzetiségi Bizottság módosító szándékát.

A bizottság a T/1794/536 számon egy két pontból álló, valamint a T/2141/61 számon egy öt pontból álló részletes vitát lezáró módosító javaslatot nyújtott be. A T/1143 számú törvényjavaslattal kapcsolatban a részletes vita csak a HHSZ 44. § (1) bekezdésében[65] foglaltakra korlátozódott.

2015-ben a bizottság tizenöt alkalommal kapcsolódott részletes vitához, ebből háromszor beszámoló elfogadásáról szóló határozati javaslat részletes vitájához (H/3779, H/5035, H/7372, 7403/2, 6625/2, 6410/2, 5954/13, 5035/1, 4730/13, 4649/3, 4477/2, 4476/3, 4475/4, 4451/2, 3410/2).

A bizottság T/4649/14 számon nyújtott be egy hat pontos részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot, a többi esetekben a részletes vita a törvényjavaslattal kapcsolatban csak a HHSZ 44. § (1) bekezdésében foglaltakra korlátozódott.

Fontos megjegyezni, hogy minden olyan esetben, amikor a bizottság a véleményét a plenáris ülés elé akarja terjeszteni, kapcsolódnia kell, még akkor is, ha módosító szándéka nincs az aktuális törvényjavaslattal kapcsolatban. Ezért is fordulhatott elő, hogy bár a bizottság 2015-ben folytatta a legtöbb részletes vitát,

63 A HHSZ 32. § (2) bekezdése vagy a 92. § (3) bekezdése alapján.

64 T/2085 számú törvényjavaslat a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról.

65 „A kijelölt bizottság a részletes vita során megvizsgálja, hogy a törvényjavaslat:
a) megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
b) illeszkedik-e a jogrendszer egységébe,
c) megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és
d) megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek."

de módosító javaslata csak egy törvényjavaslat esetében született. Ez a javaslat a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény módosítását érintette.

2016-ban a bizottság öt alkalommal kapcsolódott részletes vitához: a költségvetési tárgyú törvényjavaslatok (10536/9; 10534/2; 10377/8), az Állami Számvevőszék beszámolójáról szóló határozati javaslat (10915/1) és a konzuli védelemről szóló törvényjavaslat (8838/2) esetén.

A bizottság három törvényjavaslat esetében nyújtott be részletes vitát lezáró módosító javaslatot: egy kilenc pontból (T/10377), egy két pontból (T/10534) és egy egy pontból (T/10536) álló javaslatot.

A részletes vitákban a Kormány mindhárom évben képviseltette magát és állást is foglalt a módosító javaslatokról. Legjellemzőbb, hogy a tárca részéről főosztályvezető képviselte az előterjesztőt, míg a költségvetési tárgyú törvényjavaslatok esetében helyettes államtitkár vett részt a részletes vitákban.

2.5 A bizottság ellenőrzéssel összefüggő feladatai

2014-ben a bizottság kinevezése előtt meghallgatta Balog Zoltán miniszterjelöltet az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján, akinek kinevezését egyhangúan támogatta.

A bizottság ebben az évben nem tárgyalt beszámolót. Az ellenőrzéssel összefüggő feladatait tájékoztatók megvitatásával teljesítette, ahogy ezt az alábbi kiemelt napirendi pontok is mutatják:

– az egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkár tájékoztatója a magyarországi nemzetiségeket érintő kérdésekről,
– a köznevelésért felelős államtitkár tájékoztatója a magyarországi nemzetiségeket érintő köznevelési kérdésekről,
– az MTVA vezérigazgatójának tájékoztatója a közszolgálati nemzetiségi rádió- és televízió-műsorok helyzetéről és jövőjéről.

2015-ben a bizottság megvitatta az alapvető jogok biztosának 2013. és 2014. évi beszámolóit, amelyekről bizottsági állásfoglalást alakított ki. Emellett megvitatta az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes jelentését az oktatási elkülönülésre vonatkozó szabályokról.

Az Ogytv. 41. §-a alapján a bizottság meghallgatta az emberi erőforrások miniszterét.

A bizottság meghallgatta a Nemzeti Választási Bizottság elnökének és a Nemzeti Választási Iroda elnökének tájékoztatóját a 2014. évi választások tapasztalatairól.

A bizottság kiemelt figyelmet fordított a közszolgálati média nemzetiségi műsorok sugárzásával kapcsolatos kérdéseire. Ezért többször hallgatott meg tájékoztatót az MTVA vezérigazgatójától, valamint a Nemzetiségi, Külhoni és Kiemelt Projektek Főszerkesztőségének vezetőjétől.

Ahhoz, hogy a bizottság teljes képet kapjon a közszolgálati média működéséről, a nemzetiségi műsorok készítésének, a sugárzás időpontjainak problémáiról és lehetőségeiről, tájékoztatást hallgatott meg a Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriumának elnökétől és a Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt. vezérigazgatójától.

A bizottság tájékoztatást kapott tizenegy országos nemzetiségi önkormányzat elnökétől – 2016. tavaszi ülésszakban a további két elnöktől – az országos nemzetiségi önkormányzatok működéséről, nehézségeiről és lehetőségeiről.

2016. tavaszi ülésszakban a bizottság egy beszámolót tárgyalt: Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2015.[66]

A bizottság több tájékoztatót is meghallgatott:

– tájékoztató az Állami Számvevőszék 2015. évi szakmai tevékenységéről és az intézmény működéséről (ÁSZ elnöke);
– tájékoztató a fővárosi kormányhivatal nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének ellátása során szerzett gyakorlati tapasztalatairól (kormánymegbízott);
– tájékoztató a tiszteletbeli konzuli intézmény működéséről és annak nemzetiségeket érintő összefüggéseiről (Magyarország területére kijelölt tiszteletbeli konzuli tisztviselőkkel való kapcsolattartásért felelős miniszteri biztos);
– tájékoztató a magyarországi nemzetiségek anyaországi kapcsolatairól, lehetőségeikről, valamint a vegyes bizottságok munkájáról (Magyarország szomszédságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri biztos).

2.6 A bizottság nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó tevékenysége

2014-ben a bizottság elnöke és néhány tagja fogadta a Moldovai Parlament Emberi Jogi Bizottságának küldöttségét, a Kínai Népköztársaság Állami Nemzetiségi Bizottsága képviselőit és a finn Számi parlament elnökét és kíséretét.

2015-ben az Európa Tanács Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának szakértői bizottsága találkozott a bizottság elnökével és öt tagjával.

2016-ban az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet nemzeti kisebbségi főbiztosa és kísérete találkozott a bizottság elnökével és öt tagjával.

2.7 A bizottság személyi döntésekkel kapcsolatos tevékenysége

2014-ben a bizottság szószólókat delegált az állandó bizottságok, illetve a Törvényalkotási bizottság üléseire.[67] Továbbá három tagot delegált az EMMI Nemzetiségi Támogatási Bizottságába.

66 A HHSZ 84. § (4) bekezdése alapján „[a] nemzetiségeket képviselő bizottság a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolója, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolója esetében – az Országgyűlésről szóló törvény szerinti állásfoglalásának kialakítása érdekében – vitához kapcsolódó bizottságnak minősül."

67 A delegálásokra az Ogytv. 29. § (3) bekezdése alapján került sor.

2015-ben a bizottság két tagot delegált a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsba (házelnöki felkérésre), illetve egy bizottsági tagot az Országgyűlés Igazságügyi Bizottságába. A bizottság javaslatot tett az Országgyűlésnek a Hungarikum Bizottságba delegálandó tag személyére vonatkozóan.

2016. tavaszi ülésszakban nem született személyi döntésről szóló határozat a bizottságban.

2.8 A szószólók parlamenti felszólalásainak száma és időtartama. Nyelvi szempontok

A 3. táblázat a szószólók parlamenti felszólalásainak számát és időtartamát tartalmazza (perc:másodperc, egy órát meghaladó időtartam esetén óra:perc:másodperc). A szószólók közötti sorrendet a felszólalásuk száma alapján állítottuk össze, úgy, hogy lefelül van a legtöbbször felszólaló szószóló. Azonos számú felszólalások esetén figyelembe vettük a felszólalások időtartamát.

3. táblázat

Nemzetiségi szószóló	2014		2015		2016 tavaszi ülésszak		Összesen	
1. Ritter Imre (német)	7	54:34	19	2:26:59	8	1:28:04	34	4:49:37
2. Fuzik János (szlovák)	3	27:25	9	1:14:10	2	13:59	14	1:55:34
3. Varga Szimeon (bolgár)	2	12:43	9	41:12	1	5:12	12	59:07
4. Alexov Lyubomir (szerb)	1	9:14	5	44:10	3	19:23	9	1:12:47
5. Kissné Köles Erika (szlovén)	3	25:24	4	28:32	2	14:17	9	1:08:13
6. dr. Turgyán Tamás (örmény)	–	–	4	20:13	2	16:39	6	36:52
7. Giricz Vera (ruszin)	–	–	2	21:37	1	4:58	3	26:35
8. Hepp Mihály (horvát)	–	–	3	15:51	–	–	3	15:51
9. dr. Csúcs Lászlóné (lengyel)	1	8:06	–	–	2	7:05	3	15:11
10. Koranisz Laokratisz (görög)	–	–	2	6:28	–	–	2	6:28
11. Hartyányi Jaroszlava (ukrán)	–	–	1	5:13	–	–	1	5:13
12. Farkas Félix (roma)	1	1:55	–	–	–	–	1	1:55
13. Kreszta Traján (román)	–	–	–	–	–	–	–	–
Összesen	18	2:19:21	58	6:44:25	21	2:49:37	97	11:53:23

Forrás: saját szerkesztés az Országgyűlés honlapján található adatok alapján.

A szószóló anyanyelvén is felszólalhat a parlamentben és irományt nyújthat be. Ez egy fontos szimbolikus gesztus, még akkor is, ha a nemzetiségi nyelven benyújtott irományt magyarul fogják megtárgyalni.

A tárgyalt időszakban a szószólók nem éltek azzal a lehetőséggel, hogy bizottsági ülésen anyanyelvükön/nemzetiségi nyelvükön szólaljanak fel vagy irományt nyújtsanak be, azonban a plenáris ülésen megszokottá vált, hogy a szószólók

felszólalásukkor nemzetiségi nyelven köszöntik a parlamentet – ezt maguk magyarra fordítják –, illetve felszólalásuk végen is elhangzik egy-egy elköszönő formula. Fontos megemlíteni, hogy a romák és az örmények esetében a magyar is nemzetiségi nyelvnek minősül. Ők az eddigi felszólalásaik során csak a magyar nyelvet használták.

A német szószóló első parlamenti felszólalása (T/460) teljes egészében német nyelven folyt öt perc harminchárom másodperc időtartamban. A páholyban ülő tolmács szakaszonként fordította a szöveget, melyet a felszólaló szószóló magyarul is a rendelkezésére bocsátott.

Következtetések

A nemzetiségi választásokra vonatkozó szabályok módosítását indokolt lenne elvégezni, hiszen azok a jogrendszer egységébe nem illeszthetőek, láthatóan irreális feltételeket támasztanak és túlbonyolítottak. Következésképpen ezek a normák egyszerűsíthetők, és a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felválthatók, ami többek között a szószólói jogállás helyes, illetve nem „kisegítő" lehetőségkénti megoldását is eredményezhetné.

A nemzetiségek politikai képviseletének alternatívájaként az érdekképviselet, a szószólói intézmény irányába javasoljuk fejleszteni a jelenlegi szabályozást. Az Alaptörvény szövege is ezt vetíti előre, amikor a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételéről beszél. Hosszútávon elképzelhetőnek tartjuk, illetve mindenképpen javasoljuk egy modern második parlamenti kamara felállítását, ami a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdését is megoldaná.

Véleményünk szerint jelenleg több bizalmat és türelmet lehetne „szavazni" a szószólóknak, akik a parlamenti nyilvánosságot kihasználva hallathatják hangjukat, ami mindenképpen előrelépést jelent a korábbi szabályozáshoz viszonyítva. Kell ez a fajta jelenlét a jogalkotó irányában, erre még ebben a (*soft*) formában is szükség van.

A nemzetiségi bizottság tagjai folyamatosan hívják meg különböző nemzetiségi kérdésekkel – különösen a nemzetiségi oktatással – kapcsolatban a megfelelő kormányzati szereplőket, és kérnek tőlük információkat. A bizottság rengeteg tájékoztatást is meghallgat, ami számos kérdés felvetésének, megvitatásának a helyszíne is lehet.

Abban, hogy a Házbizottság meghatározza a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontokat, van egy paternalista szemlélet, hiszen a „többségi elnök" megmondja, hogy az adott kérdésben van-e nemzetiségi relevancia vagy sem. Kétségtelen, hogy a szószólókra vonatkozó szabályozás egyik neuralgikus pontja a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása, ami egyébként szükséges, mert az

ilyen kérdésben valóban kell valami szabályt hozni, de ugyanakkor könnyen belefuthatunk a paternalizmus csapdájába. A bizottsági tájékoztatók szerint ez a folyamat 2016-ban már gördülékenyen működött. Az Országgyűlési Hivatal Bizottsági Főosztályának munkatársai, a nemzetiségi bizottság titkársága és a bizottsági tagok együttesen figyelemmel kísérik a benyújtott indítványokat, majd a bizottság elnöke írásban jelzi a kezdeményezést a Házbizottság felé.

Kulcsszavak: Alkotmánybíróság, államalkotó tényezők, második parlamenti kamara, parlamenti képviselet, szószóló

Móré Sándor egyetemi adjunktus • Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar • more.sandor@kre.hu

SEBŐK MIKLÓS – BALÁZS ÁGNES

A nemzetközi törvényhozás-kutatás témái és módszertana – Egy számítógéppel támogatott kvalitatív elemzés

A jelen tanulmány célja, hogy áttekintést nyújtson a törvényhozás-kutatás (legislative studies) kurrens kutatási irányairól, témáiról és módszertanáról. E feladat a kutatási terület két vezető folyóirata, a Legislative Studies Quarterly (LSQ) és a Journal of Legislative Studies (JLS) 2011 és 2015 közötti tanulmányainak kvalitatív tartalomelemzésével végeztük el. A számítógéppel támogatott elemzést az ATLAS.ti programmal készítettük el, ami lehetővé tette a 100, illetve 149 vizsgált összefoglaló ezres nagyságrendű tartalom-kóddal történő átlátható leírását. Az adatok elemzése során a tanulmányok tartalmát fogalmi közelségük alapján 11 nagyobb tematikus csoportba soroltuk. Az LSQ esetében a felmerült témák mintegy harmada szorosan a törvényhozás intézményeihez, folyamatához és a képviselői viselkedéshez kapcsolódik. Ugyanez az arány a JLS esetében már majdnem a témák fele. A további nagyobb tematikus irányok között megtalálhatóak a pártok és ideológiák; a törvényhozások külső szereplőkkel való kapcsolatai (elnök, érdekcsoportok, bíróságok stb.); valamint a választásokkal és jelöltekkel kapcsolatos vizsgálatok. Az összefoglalók többsége explicit vagy implicit módon a kvantitatív-regressziós módszertan használatára utal. Jellemző adatforrásai a törvényhozási tevékenységekkel (pl. szavazások,) illetve a választási eredményekkel kapcsolatosak. Földrajzi értelemben az LSQ-ban túlsúlyban vannak az Egyesült Államokkal foglalkozó kutatások, melyek közül a Kongresszus vizsgálata mellett kiemelkednek a tagállamok összehasonlításai is. A JLS ugyanakkor egyértelműen Európa-fókuszú. A vizsgált időszakok tekintetében a tanulmányok az esettanulmányoktól a hosszú idősorok elemzéséig vegyes képet mutatnak.

1. Bevezetés[1]

A jelen tanulmány célja, hogy áttekintést nyújtson a nemzetközi törvényhozás-kutatás (*legislative studies*) kurrens kutatási irányairól, témáiról és módszertanáról. Egy ilyen elemzésnek kettős hozadéka lehet. Egyfelől egy empirikusan

1 Köszönjük az anonim bíráló megjegyzéseit. A fennmaradó hibákért csak a szerzők felelősek. A kódolás alapjául szolgáló korpusz, illetve a kódolt fájlok a szerkesztőségben elérhetőek.

megalapozott referenciaként szolgálhat a magyar szakirodalomban a parlamentek működésével és a képviselők viselkedésével kapcsolatos kutatások aktuális állása kapcsán. Ennyiben reményeink szerint jól illeszkedik a „Parlamenti Szemle" első évfolyamába. Másfelől ötleteket is adhat a magyar kutatók számára új kutatási témákra vagy eddig kevésbé használt módszertani újításokra.

A tanulmányban törvényhozás-kutatás alatt a *legislative studies*-zal foglalkozó (elsősorban politikatudományi) tudományos közlemények összességét értjük. Mivel az ilyen írások mennyisége könyvtárnyi méretű, ezért a kutatás során kompromisszumokat kellett kötnünk annak érdekében, hogy a kurrens kutatási eredményekről egy kezelhető méretű áttekintést kapjunk. Először is, mivel a kutatás idején meghatározónak és legfrissebbnek számító témák érdekeltek minket a vizsgált időtartamot öt naptári évben (2011–2015) maximáltuk. Másodsorban a rendelkezésre álló változatos források közül a téma két vezető szakmai folyóiratát, a Legislative Studies Quarterly-t (LSQ) és a Journal of Legislative Studiest (JLS) választottuk ki további elemzésre. A folyóiratokban az adott időszakban megjelent 100, illetve 149 tudományos közlemény rövid összefoglalóját (*abstract*) az ATLAS.ti számítógépes kvalitatív adatelemzési program segítségével kódoltuk, majd az így létrehozott adatállományon egy kvalitatív klaszterelemzést végeztünk el. Ez az elemzés általánosságban meghatározta és sztenderdizálta a leggyakrabban használt szakkifejezéseket, metodológiákat, majd lehatárolta a szorosabban összetartozó tanulmány-csoportokat. Az így lefolytatott kutatás alapján pedig már meghatározható volt a törvényhozás-kutatás számos kurrens kutatási témája és metodológiai megoldása.

Az alábbiakban először áttekintjük a törvényhozás-kutatással mint tudományos területtel kapcsolatos alapvető tudnivalókat. Ezt követően röviden vázoljuk a vizsgálat módszertanát és bemutatjuk a hozzá felhasznált új adatbázist. A következő szakaszban az elemzés eredményeit mutatjuk be: a törvényhozás-kutatás fontos kurrens témáit és módszertanait. A tanulmány zárásaként néhány következtetést vonunk le az alkalmazott módszertan erényei és hátrányai kapcsán.

2. Fogalmi alapok

Ahhoz, hogy megállapítsuk a törvényhozás-kutatás aktuális irányait, elengedhetetlen feladat, hogy meghatározzuk és leírjuk e tudományos területet.[2] Ehhez négy forrást használunk fel: az Oxford Handbook of Legislative Studies meghatározását, a két vezető nemzetközi tematikus akadémiai folyóirat (Legislative Studies Quarterly;

2 Mivel a kutatás fókusza a nemzetközi törvényhozás-kutatási irodalom, a vonatkozó magyar nyelvű publikációkról nem célunk átfogó leírást adni. Ezzel együtt az írásban bemutatott kutatási program egy természetes továbbfejlesztési iránya lenne a nemzetközi *legislative studies* és az Országgyűléssel foglalkozó magyar kutatások közötti kapcsolat részletes bemutatása.

Journal of Legislative Studies) önmeghatározását, valamint a jelen kutatási tervet inspiráló Shane Martin[3] tudományterületi lehatárolását.

A tudományágban mérvadónak számító Oxford Handbook sorozat törvényhozás-kutatással foglalkozó darabjának[4] szerkesztői a kötetet a következő kulcsszavakkal jellemezték: törvényhozások, törvényhozás-kutatás, parlamentek, politikai viselkedés, törvényhozási politika, választási intézmények, törvényhozási karrierek, kétkamarás törvényhozások, Európai Parlament, Latin-Amerika. A tárgyalt elméleti megközelítések között megemlítik a formális modelleket (s benne külön a játékelméletet), míg a konkrét kutatási témák közül többek között a parlamenten belüli viszonyokat, valamint a parlamenten belüli és azon kívüli társadalmi szereplők közötti változatos kapcsolatokat hozzák fel példaként. A szerkesztők külön részt szentelnek többek között a törvényhozás-tipológiáknak, a szavazási magatartásnak, a parlamenti vitáknak, a jelöltállítás törvényhozási következményeinek, a választási rendszerek és a képviselői viselkedés kapcsolatának, valamint a törvényhozási szerkezetnek és a frakciók kohéziójának.[5] A földrajzi relevanciájú témák közül a könyv összefoglalója kiemeli az Európai Parlament fejlődését, Latin-Amerika törvényhozási politikáját és a törvényhozások erejét a Közép-Kelet Európai új demokráciákban.

A Legislative Studies Quarterly (mint az Amerikai Politikatudományi Társaság törvényhozás-kutatási szekciójának folyóirata) magát a „képviseleti gyűlésekkel" (*representative assemblies*) foglalkozó kutatások fórumaként határozza meg.[6] Teret ad a parlamentek és törvényhozások vizsgálatának más intézményekkel való kapcsolatuk szempontjából, valamint a képviselők parlamenten belüli és azon kívüli tevékenységével kapcsolatos írásokat is közöl. E definíció nyilvánvalóan nem korlátozott földrajzi vagy történeti értelemben. A szerkesztőbizottság a törvényhozásokkal kapcsolatos kutatásokon belül kiemeli a törvényhozási rendszerek (intézmények), a törvényhozási folyamatok és a törvényhozási/képviselői viselkedés témáit. Az ország-tanulmányoktól azt várja el, hogy általánosítható megállapításaik is legyenek.

A brit Journal of Legislative Studies honlapján[7] a „célok és kutatási terület" alcím alatt egy még kevésbé leszűkítő definíciót alkalmaz. Rögzítve, hogy tíz országból kilencnek van törvényhozása, a szerkesztők konkrétan említik Közép-Kelet Európát és az Európai Unió tagországait mint földrajzi célterületet, másfelől megemlítik Európán és Amerikán túl a többi kontinenst is. Metodológiailag egy általánosabb

3 Shane Martin: „Two Houses: Legislative Studies and the Atlantic Divide" *PS: Political Science and Politics* Vol. 41, No. 3 Jul. 2008. 557–565.

4 Shane Martin – Thomas Saalfeld – Kaare Strøm (szerk.): *Oxford Handbook of Legislative Studies* (Oxford: Oxford University Press 2014). Hangsúlyozzuk, hogy az online kiadást használtuk, mely a fejezeteket önálló számozással kezdve közli. A vonatkozó kulcsszavak a tanulmány végén találhatóak.

5 A teljes lista hatással volt a 11-értékű „téma-változónk" végleges kód-csoportjaira is.

6 *http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1002/(ISSN)1939-9162/homepage/ProductInformation.html.*

7 *http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?show=aimsScope&journalCode=fjls20#.VuPeJMrKcw.*

meghatározás mellett tették le a voksukat, mint amerikai kollégáik: interdiszciplináris és eklektikus megközelítéseknek is helyt adva a törvényhozás-kutatás és fejlődés „minden aspektusával" foglalkozni kívánnak, ide értve az törvényhozás-elméletet és az ország-tanulmányokat is. Fontos különbség az LSQ-hoz képest, hogy a JLS közöl tematikus számokat is.

Shane Martin áttekintő cikkében a törvényhozás-kutatás, mint a politikatudomány részterületének „demarkációját" egy egyszerű definícióval végzi el: „a parlamentáris szervek és ezek más szereplőkkel való interakcióinak olyan viselkedési és intézmény-központú elemzése, mely figyelemmel van más politikatudományi területek kutatásaira is". Így például ide tartoznak a választási rendszerek és a parlamenti viselkedés kapcsolatát vizsgáló kutatások, szemben a választási rendszerek és a szavazói magatartás kapcsolatát kutató cikkekkel. Martin világossá teszi, hogy az ilyen egyértelmű elhatárolások a gyakorlatban nehézkesek. Ezzel együtt a törvényhozás-kutatás a gyakorlatban a javasolthoz hasonló definíciókkal elválasztható olyan közvetlen határterületeitől, mint amilyen a választási rendszer-kutatás, a párt-kutatás vagy a kormányalakítással és a kormányok fennmaradásával foglalkozó kutatási terület.

E négy – egymástól persze nem teljesen független – forrásban közös, hogy a törvényhozás-kutatást egyszerre határozzák meg a törvényhozások belső jellemzőivel és külső kapcsolataival. Kirajzolják továbbá a terület kutatásának olyan hagyományos paradigmáit, mint amilyen a viselkedés-, az intézmény- és a folyamat-központú megközelítés. Az alábbiakban az így meghatározott nemzetközi törvényhozás-kutatás kurrens kutatási irányait vizsgáljuk empirikusan, egy számítógéppel támogatott kvalitatív elemzés keretében.

3. Módszertan és adatbázis

A törvényhozás-kutatás tudományos paradigmáira és módszertanára vonatkozó jelen vizsgálatunk nem előzmény nélküli. Számos releváns bibliometriai munka közül Martin[8] egy nyolc politikatudományi folyóiratra és tizenegy évre (1995–2006) kiterjedő vizsgálata szolgált a jelen kutatás egyik legfontosabb forrásául. Martin nem vizsgálta a tudományos könyveket – ebben mi is követtük. A könyvek listája (általában, és a törvényhozáshoz kapcsolódóan konkrétan) nem csak nehezebben lehatárolható, mint a folyóiratcikkeké, de érdemi tartalmi átfedés is feltételezhető a két forrás között (hiszen a könyvek egyes fejezeteit előzetesen gyakran publikálják folyóiratokban is).

A Martin-féle eljárás teljes reprodukciójára nem vállalkozhattunk, így az általa vizsgált nyolc vezető angol nyelvű, politikatudományi folyóirat közül kettőt, a Legislative Studies

8 Ld. Martin (3. lj.).

Quarterly-t és a Journal of Legislative Studies-t választottuk ki további elemzésre. Mint azt Martin is megjegyzi, a LSQ a téma vezető tudományos folyóirata a világon (hasonló versenytársai közül a fiatalabb és impakt faktorral nem rendelkező Journal of Legislative Studies emelhető ki). Természetesen az is igaz, hogy nem minden fontos törvényhozással kapcsolatos kutatás jelenik meg az LSQ és a JLS hasábjain, hiszen generalista folyóiratok (mint amilyen a European Journal of Political Research – EJPR) is közölnek ilyen témájú cikkeket, ahogy számos határterület (választás-kutatás, elitszociológia stb.) folyóiratai is helyt adnak ilyen publikációknak. Ezzel együtt fontos hangsúlyozni, hogy nem célunk, hogy egy statisztikailag pontos képet adjunk a törvényhozás-kutatással foglalkozó cikkek tartalmáról. Saját magunk számára kitűzött feladatunk mindössze annyi, hogy regisztráljuk egy konkrét kutatási terület fontos és kurrens témáit és módszertanait. Ehhez pedig a generalista folyóiratok önmagukban nem jelentenek jó forrást, hiszen ott a szerkesztők nem végzik el azt a kategorizálást (illetve tematikus szűrést), amit egy speciálisan legislative studies-zal foglalkozó folyóirat szerkesztői elvégeznek. Martin[9] gyűjtése szerint így pl. a már említett EJPR esetében csak a cikkek 7,3 százaléka kapcsolódott valamilyen módon a törvényhozás-kutatáshoz. Mindez nem jelenti azt, hogy más módszertani problémák (mint pl. az, hogy az LSQ szerkesztősége az egyedülálló politikai rendszerű USA-ban székel) ne jelennének meg e forrásválasztás miatt. Ezen problémák egy részére így az Epilógusban visszatérünk.

Rátérve immár magára a kutatás módszertanára, az adott időszakra vonatkozó forrásanyagot a Legislative Studies Quarterly, illetve Journal of Legislative Studies esetében is az EBSCOHost tudományos szakirodalmi adatbázisból exportáltuk, mely az előbbi folyóirat esetében egy kereken 100, utóbbi esetében pedig 149 tanulmány absztraktjának szövegét tartalmazó mintát eredményezett (ez nagyságrendileg megfelel Martin tizenegy évre kiterjedően gyűjtött 270-es LSQ-mintájának). E mintát ezt követően az ATLAS.ti kvalitatív adatelemzési program segítségével kódoltuk.[10] A tartalomelemzés során a szöveg megfelelő részeit öt változó értékeivel láttuk el. Ezen öt változó a tudományos témára (pl. „*legislative behavior*" vagy „descriptive *representation*"), a felhasznált módszertanra (ld. pl. „*survey experiment*") illetve adat-forrásokra („*roll-call voting*" vagy „*speeches*"), valamint a földrajzi pozícióra („U. S. states") és időintervallumra („2005–2007") vonatkozó mondatok esetében vett fel megfelelő értékeket. A témákat egy adott dokumentum esetében csak az első előfordulásukkor kódoltuk. Mivel nem volt előzetes kódkönyvünk, a változók értékei a kutatás során alakultak ki. Ennyiben egy induktív-kvalitatív eljárást követtünk.

A kutatási kérdésből következő, előre meghatározott változók mellett a Legislative Studies Quarterly esetében 814, a Journal of Legislative Studies esetében pedig 798

9 Ld. Martin (3. lj.) 559.

10 A számítógéppel támogatott kvalitatív adatelemzés (*computer-assisted qualitative data analysis* – CAQDAS) egyik bevett területe az irodalom-összefoglalók készítése, melyet mint a tartalomelemzés egy speciális válfaja határoz meg a szakirodalom vö. pl. *http://ww.sdgassociates.com/downloads/literature_review.pdf*

különféle „*in vivo*" kódot is felvettünk, melyek esetében a szövegből kisebb-nagyobb idézetek adták magát a kód nevét. Ilyen volt a fent említett általános téma-változó elvontsági fokánál konkrétabb tematikus elem (pl. „*culture war votes*") vagy olyan speciális tartalom, mely fontosnak tűnt a kutatás szempontjából, de nem volt hozzáilleszthető egyetlen sztenderdizált változóhoz sem („*insulated MPs from public pressure*"). Az 1. ábra az így meghatározott kódolás eredményét mutatja egy, a Legislative Studies Quarterly-ben megjelent összefoglaló (*abstract*) kapcsán.

1. ábra Egy abstract ATLAS.ti kódjai

Az ábrán látható, hogy a két kódolási megoldás (változókra épülő, illetve in vivo) eredménye jól elkülöníthető az egyes változókat jelző kód-kezdő betűk segítségével (ld. t – topic = téma; m – methods = módszertan; d – data source = adatforrás; g – geography/institution = földrajz/intézmény; p – period = időszak). Az 1. táblázat a minta néhány dokumentuma esetében mutatja be az így meghatározott eljárás eredményét.

1. táblázat Az egyes összefoglalók kapcsán felvett változó értékek (példák)

Adatbázis sorszám	Téma	Módszertan	Adatforrás	Földrajzi relevancia	Időszak
10	A személynek szóló szavazat; választási szabályok; jelölt-állítás	n. a.	Jelölt-állítási adatok	Litvánia	n. a.
30	Képviselői viselkedés; pártverseny	Regresszió (feltételezhető)	Törvényhozási szavazási adatok	USA állami törvényhozások	n. a.
70	Választási rendszer - egyéni választókörzetek; elosztási politika	„Modell"	Költségvetési kiadások	Chile	n. a.
90	Női képviselet; intézményi változás; a normák változása	„Látens növekedési görbe-modell"	Női kvóták; A törvényhozások összetétele	145 ország	1990–2010

Az öt változó kapcsán az adathiányt külön jelöltük (nincs adat – n. a.), illetve ebben a szakaszban összesítettük a nyers változó-értékeket is (melyek a legtöbb esetben a szöveg konkrét részletein alapulnak). Mindent figyelembe véve az öt változóhoz és az in vivo kódoláshoz kapcsolódóan az LSQ esetében kialakult egy 1220 darabos összesített kódlista összesen 1652 előfordulással, míg a JLS esetében egy 1302 darabos összesített kódlista jött létre összesen 1651 előfordulással.

A következő kutatási szakasz az azonos vagy hasonló témák általánosabb kódcsoportokba való besorolását szolgálta, annak érdekében, hogy a megfogalmazásbeli eltérések vagy az egyes témák eltérő elvontsági szintje ne akadályozza a relatíve homogén kategóriák (változó-értékek) létrehozását. Mindez az öt eredeti változó esetében a Függelék F1., illetve F2. táblázatában bemutatott kódkönyveket és mennyiségi kód-előfordulásokat eredményezte.

4. Egy empirikus elemzés

4.1 Áttekintés

Kvalitatív klaszterelemzésünk kiindulópontját a nyers (nem aggregált) kódok jelentették, melyek leíró statisztikai adatait mutatja be a 2. táblázat, illetve a legnagyobb csoportot jelentő in vivo kódok kapcsán az 2. és a 3. ábra.

2. táblázat A nyers kódok leíró statisztikai adatai

Kód-típus	Legislative Studies Quarterly		Journal of Legislative Studies	
	Kódok száma	**Kódok gyakorisága a szövegben**	**Kódok száma**	**Kódok gyakorisága a szövegben**
In vivo	814	879	798	815
Téma	176	287	158	231
Módszertan	41	111	51	154
Adatforrás	102	n. a.	136	179
Földrajz-intézmény	38	110	101	133
Idő-intervallum	41	98	57	139

2. ábra In vivo kódok a szövegekben (LSQ)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal.

3. ábra In vivo kódok a szövegekben (JLS)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal.

A táblázatok az egyes kód-típusokba tartozó kódok száma mellett jelzik az egyes kódok szövegben való előfordulási gyakoriságát is. Ebből kiderül, hogy az in vivo kódok többsége csak egyszer szerepelt, ami indokolttá teszi további vizsgálatukat, csoportosításukat. A 2. és 3. ábrán már az is látszik, hogy pontosan mely törvényhozás-kutatással kapcsolatos kifejezések szerepeltek a maguk pőre mivoltukban a szövegben. Az illusztrációk semmi meglepőt nem mutat-

nak: a törvényhozással, pártokkal, választásokkal és közpolitikákkal kapcsolatos terminusok voltak a leggyakrabban azonosíthatóak. Ez az általános kép áll a többi változóra is, ugyanakkor itt már megjelennek olyan kódok, melyeknek több előfordulása is van (így pl. a témák esetében „*term limits*" négyszer és a „*policy preferences*" hatszor a QLS esetében).

Ezen áttekintés után nézzük az egyes változókat külön-külön!

4.2 Kutatási témák

Kutatási kérdésünk szempontjából a legfontosabb a téma-változó volt. A 4. és 5. ábra mutatja a két folyóirat esetében a témák gyakorisága alapján létrehozott szófelhőt.

4. ábra A kutatási témák gyakorisága (LSQ)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

5. ábra A kutatási témák gyakorisága (JLS)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

Az ábrák jól kiemelik a leggyakoribb általános kutatási témákat. A Legislative Studies Quarterly esetében itt olyan kifejezések szerepelnek, mint „*legislative behavior*"; „*polarization*"; „*policy preferences*", és a szövegekben olyan konkrét tartalmi elemek is megjelennek, mint pl. az obstrukció különböző törvényhozási intézményei („*filibuster*"; „*the hold*"). A JLS esetében a törvényhozás külső kapcsolatai dominálnak, miközben itt is kiemelt figyelem irányult a képviselői viselkedésre és az intézményközi kapcsolatokra.

A szófelhőkből ugyanakkor nem emelhetőek ki a legfontosabb, tartalmilag egymáshoz kapcsolódó kutatási területek. Egy ilyen mélyebb vizsgálat érdekében így az LSQ 176, (részben az Oxford Handbook of Legislative Studies összefoglalója által is említett) nyers téma-kódját, összesen tizenegy tematikus csoportba (klaszterbe) osztottuk egymáshoz való fogalmi közelségük alapján (részletekért itt és a többi kód-csoport kapcsán is ld. F1. táblázat a Függelékben).

Az már első látásra feltűnő, hogy a kézi kódolás nyomán az in vivo kódokhoz képest sokkal pontosabb képet kapunk az összefoglalók tartalmáról (ld. az 2. és 4. ábra eltéréseit). A közvetlenül a törvényhozással kapcsolatos három kódcsoport összesen 62, míg minden más téma esetében összesen 114 kódot foglalt magába. Ez azt jelzi, hogy a törvényhozással az LSQ cikkei alapvetően két módon foglalkoznak. Egyfelől magával az intézménnyel, ennek folyamataival és eljárásaival, valamint szereplőivel mintegy zárt rendszerként. Másfelől pedig a törvényhozás a politikai (és néha a társadalmi-gazdasági) rendszerrel folytatott kölcsönhatásai kapcsán, a törvényhozást egy tágabb összefüggés-rendszerbe ágyazva. A két kutatási irány közül pedig – legalábbis a mintánk alapján – az utóbbi több cikkben érvényesült, mint az előbbi.

A Journal of Legislative Studies összefoglalóinak kódolása nyomán kapott 158 nyers témakódot szintén az említett tizenegy klaszterbe soroltuk (ld. F2. táblázat a Függelékben). A törvényhozáshoz közvetlenül kapcsolódó három témába 74 kód tartozik, a maradék nyolc csoportba pedig 86 kód sorolható. Láthatjuk tehát, hogy a Journal of Legislative Studies-ban némileg magasabb az első három csoportba tartozó kódok aránya, körülbelül 47%, míg az LSQ esetében ez az arány 35% körüli.

E rövid összehasonlítás után az LSQ-val kapcsolatos részletesebb elemzésünket a zárt értelemben vett törvényhozás-kutatási témákkal kezdve három nagyobb csoportot különíthetünk el. A szűken vett törvényhozási szervezettel és intézményekkel kapcsolatos kódok relatíve nagy száma arra utal, hogy ez a hagyományosan a jog- és államtudomány által művelt irány a politikatudományi törvényhozás-kutatásban is számottevő. Ugyanakkor a régi institucionalista megközelítéssel szemben az ilyen tanulmányok sok esetben a vizsgált változók regressziós elemzésére épülnek. A kódok gyakorisága alapján a kulcstémák között itt a törvényhozási szerkezet, a különböző obstrukciós formák, valamint az újraválasztási korlátozások (*term limits*) találhatóak meg.

A második fő „zárt" törvényhozási terület a törvényhozási folyamattal és ennek közpolitikai eredményeivel foglalkozik. Itt a közpolitikai preferenciák, ügyek és

napirendek jelennek meg gyakori témaként, amit a törvényhozás eredményei (pl. költségvetési törvények) követnek. A szűken vett törvényhozás harmadik területe a legkiterjedtebb a mintában. Ide sorolható az USA törvényhozásaira különösen jellemző elosztási politika (*distributive politics*) és olyan kapcsolódó fogalmai, mint a koalíció-formálás, a saját körzetnek kedvező költségvetési indítványok vagy általában a közös indítványok benyújtása.

A szűkebb értelemben vett három törvényhozás-kutatási témán belül a törvényhozási szerkezetre és intézményekre vonatkozó részek viszonylag magas aránya a JLS esetében is megerősít bennünket abban, hogy a politikatudomány számára is releváns a téma ezen aspektusa. A JLS-ben viszonylag gyakran megjelenő téma a bizottságok szerkezete, működése, hatáskörei, a törvényhozás mérete, struktúrája, intézményi fejlődése és a kétkamarás parlament kérdése, továbbá a házelnök szerepe, választása. A törvényhozási eredményekhez és a közpolitikai folyamathoz kapcsolódó témák között leggyakrabban a parlamenti napirendről és a döntéshozatalról esik szó, de többször visszatér a nyelvhasználat kérdése is. Ebben a folyóiratban is viszonylag ritkább a törvényhozási folyamat kimenetének, egy-egy konkrét törvénytípus elfogadási módjának tárgyalása. Egy esetben a bizottsági meghallgatásokról és kinevezésekről is szó esik. A harmadik szűken vett törvényhozási terület a JLS esetében is a minta tetemes részét kiteszi, mintegy kétszer annyi kód tartozik hozzá, mint az előbbi két témához.

Rátérve a tágabban értelmezett törvényhozás-kutatásra (azaz a másik nyolc tematikus kódra), a Legislative Studies Quarterly-ben megjelent írások között a legnagyobb részterületet a választások, jelöltek és szavazók témái határolják le. Itt olyan tematikus elemek jelennek meg, mint a választási rendszer (pl. az egyéni választókerületek nagysága és az eredmények viszonya), a különböző szintű (országos, regionális vagy választókerületi szintű) választási eredmények, az inkumbensek újraindulásának sikeressége vagy a szavazók társadalmi-gazdasági jellemzői. Önállóan is kiemelkedik a kampányok elemzése, s ezen belül a személyes szavazat (*personal vote*) megszerzésének technikái. Általánosságban ezen a területen sok az interdiszciplináris jegyeket mutató kutatás, ahol szociológiai, szociálpszichológiai és kommunikációtudományi kutatási elemek is megjelennek.

Három számottevő további tematikus iránya van az LSQ-ban megjelent írásoknak. Az egyik a változatos politikai szereplők (kormány, bíróságok, érdekcsoportok, területi végrehajtó hatalom stb.) és a törvényhozás kapcsolatait vizsgálja. Ennek gyakori kutatási fókusza a végrehajtó hatalmi vétó vagy az érdekcsoportok pénzügyi kampánytámogatásai. Másodsorban kiemelkednek a pártokkal és ideológiákkal kapcsolatos vizsgálatok. Ezek jellemző eleme a polarizáció fogalma, a pártkötődés és a történeti polarizációs tendenciák elemzése. Ide kapcsolódik a parlamenti pártok speciális vizsgálati területe (ld. pl. frakció-kohézió). Harmadrészt több esetben megjelennek a képviselettel és demokráciával foglalkozó kutatások, ahol kiemelt érdeklődési terület a deskriptív-jellegű reprezentáció (pl. a nők aránya a tör-

vényhozásban). Végezetül figyelemre méltó, hogy öt esetben az összefoglalókból önálló témaként emelkedtek ki az okság problémái, ami jelzi a politikai metodológia jelentőségét a kutatási területen.

A tágabb értelemben vett törvényhozás-kutatás területén a JLS-ben megjelent tanulmányok közül a képviselettel és demokráciával kapcsolatosak a leggyakoribbak, számuk csak eggyel marad el a képviselői viselkedésre vonatkozóktól, s így a teljes minta mintegy 23%-át teszik ki. E témakörön belül igen sok írás született az állampolgárok és a törvényhozás kapcsolatáról, ami részben egy tematikus szám megjelenésének volt köszönhető. Fontos kérdés még ezen belül az elszámoltathatóság, a bizalom, illetve a képviselet, kiemelve a nők, a fogyatékkal élők és az etnikai kisebbségek, valamint a bevándorlók szubsztantív képviseletét. Ezt követik a további politikai szereplőkkel foglalkozó írások. Ezen témákon belül jelentős mértékben kiemelkedik az Európai Unió, különös tekintettel az EU tagállami parlamentekkel való viszonyára, kapcsolataira. Ide tartozik még az érdekképviseletek, a társadalmi partnerség és civil társadalom kérdésköre, a törvényhozó és végrehajtó hatalom kapcsolata, továbbá a skót ifjúsági parlament, illetve a nemzeti szint alatti törvényhozó szervek.

A pártokra és ideológiákra, a jelöltekre, törvényhozókra és jelöltállításra, valamint a választásokra, választási eredményekre vonatkozó adatok már csupán együttesen számítva érik el a további politikai szereplőkhöz kapcsolódó kódok arányát. A pártokkal és ideológiákkal foglalkozó kutatások leggyakrabban a koalíciókról, a pártfegyelemről, a pártviselkedésről, a pártváltásról és a pártviselkedésről számoltak be. A törvényhozókra és a jelöltállításra vonatkozó írások közül kiemelkedő mennyiséget képviselt a képviselők karrierútját tárgyaló tanulmányok száma, másodlagos témaként pedig újraválasztásuk. A választásokkal és választási eredményekkel azonos gyakorisággal foglalkoztak, ezen belül szó volt a választókerületi beosztásról, a választási részvételről és a választási reformról. Egyetlen elméleti jellegű cikk volt a JLS-mintában, amely a parlamentarizmus válságáról szólt, a kampányok pedig nem igazán kerültek górcső alá a vizsgált időszakban.

4.3 Módszertan

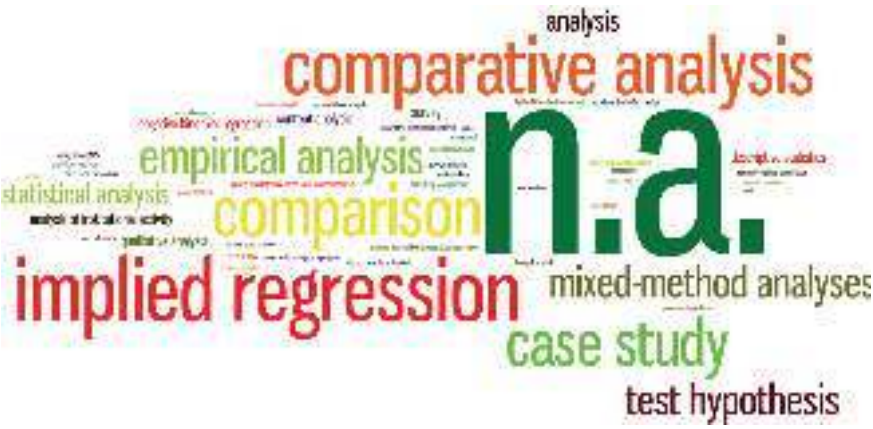
A választott minta és kódolási eljárás a cikkek módszertani tartalma esetében csak korlátozottan hozott hasznos eredményeket. A vizsgálat egyik legfontosabb tanulsága ugyanis az volt, hogy a rövid összefoglalók nem tartalmaznak konkrét utalást az alkalmazott módszertanra. Ez különösen érdekes annak fényében, hogy az amerikai politikatudományi folyóiratok – s vizsgált területünkön a LSQ – kifejezetten módszertani tudatosságáról ismertek. A két állítás ugyanakkor csak látszólag mond ellent egymásnak: maguk a cikkek általában konkrét információkat tartalmaznak az alkalmazott (és legtöbbször: kvantitatív) módszertanról, de ezek az információk nem jelennek meg az összefoglalókban.

E nehézség ellenére *az abstract*ok sok esetben tartalmaznak utalásokat a cikk kvantitatív jellegére. Ilyen az amikor „kontroll változókról" van szó, vagy amikor a nyelvezetből általában sejthető, hogy regressziós vizsgálatot folytat le a tanulmány. Egyetlen példát említve: amikor egy összefoglaló számos más oksági összefüggés bevezetése mellett arról ír, hogy az adott évi „kormányzói választások [...] befolyásolják a költségvetési módosító indítványok beadását", akkor az „*influence*" kifejezés az adott szövegkörnyezetben nyilvánvalóan egy regressziós eredményre utal. Ezekben az esetekben az adott tételt az „implicit regresszió" kategóriába soroltuk. E döntés jelentőségét jelzi, hogy az összes módszertani kód közül ez hozta messze a legtöbb „találatot" (amit jól jelez a szó-gyakoriságra épülő 6., illetve 7. ábra).

6. ábra A használt módszertanok gyakorisága (LSQ)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

7. ábra A használt módszertanok gyakorisága (JLS)



Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

Az LSQ esetében a fennmaradó módszertani utalások töredezett szerkezetet mutatnak. Vannak általános utalások a regressziós módszertanra (amikor egy „statisztikai modell" vagy „statisztikai elemzés" segítségével végeznek el egy elemzést), és konkrét regressziós utalások is (OLS vagy logisztikus regresszió). Viszonylag egyértelmű kvalitatív klasztert alkotnak még a formális modellek, illetve az ezek segítségével végzett szimulációk, valamint kísérleti kutatási tervek. A többi módszertani utalás egyértelmű kategorizálása ugyanakkor már nehézkesnek bizonyult, amit az egyéb kvantitatív és egyéb kvalitatív módszerek „dobozának" bevezetésével kezeltünk.

Az már e rövid értékelésből is látszik, hogy a módszertan általános kategóriája mögött a kutatások több, egymással nem feltétlenül közös nevezőre húzható mozzanata is megjelenik. Ilyen a kutatás-tervezés, az operacionalizálás, a mérés és az okság megállapításának elméleti kérdése. Mindemellett konkrét kutatási eljárások is megjelennek a kódlistán. A kategória-rendszer szintén nehezen kezeli a vegyes módszertanú (kvalitatív és kvantitatív) vizsgálatokat (még akkor is, ha az ilyen elemek keveredése az összefoglalók tartalmából csak a legritkább esetben rajzolódott ki). Ennyiben a törvényhozás-kutatás módszertanával kapcsolatos általános megállapítást e minta alapján csak egyet tehetünk, mely az amerikai törvényhozás-kutatás egyértelmű kvantitatív orientációját rögzíti.

A Journal of Legislative Studies esetében hasonló mintákat figyelhetünk meg (ld. 7. ábra). Az összefoglalók az esetek majd egyharmadában egyáltalán nem tartalmaznak módszertani utalásokat. Bár a kivonatokban csupán néhány esetben találunk konkrét regressziós utalásokat, a regresszióra való explicit és általános utalás már gyakrabban jelenik meg. Még inkább igaz ez az implicit utalások esetében. Kísérletről, illetve szimulációról csupán egy-egy alkalommal olvashatunk. Viszonylag magas az egyéb kvantitatív módszerek alkalmazásának aránya is. Összességében elmondhatjuk, hogy az absztraktok alapján megismerhető módszertant alkalmazó tanulmányok között túlsúlyban vannak a kvantitatív módszerek, bár jelen vannak az olyan kvalitatívak metodológiák, mint a tartalomelemzés, a levéltári kutatás és egy-egy elméleti cikk is megjelent.

4.4 Adatforrások

A felhasznált adattípusok kapcsán választott módszertanunk már némileg több információval szolgált, mint amit a metodológia esetében láttunk. Az 8. ábra jelzi, hogy sokkal kiegyensúlyozottabb is az LSQ-ban relatíve gyakran előforduló adatforrások állománya. A 9. ábra ugyanezt erősíti meg a JLS esetében, ugyanakkor itt a parlamenti kérdések vizsgálata egyértelműen kiemelkedik.

8. ábra Az adatforrások gyakorisága (LSQ)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

9. ábra Az adatforrások gyakorisága (JLS)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

A kódok egységesítését is szolgáló csoport-alkotás nyomán (vö.„*legislative voting data*", illetve „*voting data*") kialakult tizenegy klaszter jól jelzi a felhasznált adatforrások változatosságát. Ezek a csoportok ugyanakkor nem egyeznek meg a tematikus csoportokkal, hiszen bizonyos témákat többféle adatforrás segítségével is lehet vizsgálni (és fordítva: bizonyos adatforrások – pl. szavazási adatok – segítségével több témát is elemezni lehet).

Az LSQ-nál a zártan értelmezett törvényhozási területen a szavazási adatok emelkednek ki, míg az egyes törvényhozási intézmények (bizottságok, viták, kérdésformák, módosító indítványok), valamint a törvényhozás és folyamatai általában (női képviselet aránya, elfogadási hossz, frakciók nagysága stb.) csak néhány alkalommal jelennek meg a mintában. A másik nagy vizsgálati témát jelentő választások, kampányok és jelöltek által lehatárolt területen a választási adatok, a jelöltek szocioökonómiai jellemzői és a választók preferenciái és véleményei emelkednek ki. Összességében e változóra a téma-változóhoz hasonló szinten jellemző a töredezettség, azaz az elemek többségének ritka felbukkanása. Különösen jellemző ez a törvényhozás-kutatási szempontból olyan innovatívabb adat-használati megoldásokra, mint amilyen a céges e-mailek (ld. Enron-botrány), a kormányzati kötvények hitelminősítése vagy a pártlogók kampány-használata esetében történt.

A JLS cikkeiben kiemelkedik a képviselői viselkedésre (pl. szavazás, képviselői jogok és kötelezettségek), emellett a törvényhozási folyamatra és eredményeire vonatkozó adatforrások aránya (közpolitikai bemenetek és kimenetek, egy-egy törvény elfogadásának időtartama), ahogyan azt a 9. ábrán is láthatjuk. Ezekhez az adatforrásokhoz hasonló mennyiségben fordulnak elő az elitek (pl. képviselői attitűdök) és a szavazók társadalmi-gazdasági hátterére, viselkedése és véleményére vonatkozó adatok (pl. állampolgárok intézményekhez való viszonyulása). Ezekhez képest már kisebb arányt képviselnek a választási intézményekre és folyamatra vonatkozó tanulmányok, melyek elkészítése során többek között pártnépszerűségi és választási részvételi adatok kerültek felhasználásra. Bár elenyésző részben, de egyéb szereplőktől származó adatforrások is előfordultak. Ilyenek voltak például a képviselők nemére vonatkozó adatfelvételek. E folyóiratban is kevés volt az olyan összefoglalók száma, amelyekből nem lehetett azonosítani a felhasznált adatforrást.

4.5 Földrajzi-intézményi relevancia

A legegyértelműbb tartalmi elemzés talán a földrajzi-intézményi változó kapcsán végezhető el. Ahogy azt az 6. ábra is mutatja, az LSQ-mintában túlnyomó többségben (65%) vannak a kizárólag az Egyesült Államokkal és ennek intézményeivel foglalkozó vizsgálatok. Az nem lehet meglepetés, hogy az USA Kongresszusa és ennek két háza nagy súllyal szerepel egy amerikai egyetemen szerkesztett törvényhozás-kutatási folyóiratban. Az ugyanakkor feltűnő, hogy az önmagában egyik legnagyobb kutatási irányt az USA tagállamai jelentik.

10. ábra A vizsgálat földrajzi fókuszának gyakorisága (LSQ)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

11. ábra A vizsgálat földrajzi fókuszának gyakorisága (JLS)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

Ennek több oka is lehet. Egyfelől az USA Kongresszusának és két házának témája kapcsán a szakirodalom már egy „érett" státuszba lépett. Az új empíriát kereső kutatók számára így a tagállami politika nem egyszerűen egy új, relatíve jól hozzáférhető forrást jelent, de lehetővé teszi, hogy továbbra is az amerikai politika diszciplínáján belül tevékenykedjenek. Ráadásul a tagállami politika a szövetségi adatoknál legalább egy nagyságrenddel nagyobb potenciális adatforrást is jelent, ami kedvez az USA-ban favorizált erősen kvantitatív tudományos megközelítésnek. Ehhez a módszertani beállítottsághoz kapcsolódik a másik ok is: az USA tagállamai, mint a demokrácia egyfajta laboratóriuma jó lehetőséget kínálnak

olyan nagymintás komparatív vizsgálatok lefolytatására, melyek megfelelő terepet jelentenek az etalonként kezelt kísérleti természettudomány kutatási tervei és módszertanai adaptálására.

A második leggyakrabban vizsgált földrész az LSQ-ban Európa (N = 17), ami szintén kevésbé lehet meglepő, ha figyelembe vesszük az észak-atlanti régió általános politikatudományi súlyát (ld. egyetemek, konferenciák stb. száma és mérete). Ezzel együtt még az európai tárgyú vizsgálatok sincsenek az észak-amerikaiakkal egy súlycsoportban, ami jelzi, hogy a kontinens országai kapcsán bőven van tér a törvényhozás-kutatás további fejlődésére. Ami a magyar kutatóközösség szempontjából különösen fontos, hogy egy litván esettanulmány kivételével Európa közép-keleti régiója a tudományág e fontos folyóiratában gyakorlatilag szűz területnek számít. Mivel az adathiány e változó tekintetében minimális – ráadásul a kódolónak az országokat könnyű azonosítani– ezen eredmények egy megfelelő szinten megbízhatóak és érvényesek is.

Előzetes várakozásainknak megfelelően a JLS földrajzi-intézményi fókusza jelentős mértékben eltér az LSQ-étól. A földrajzi-intézményi utalásoknak csupán elenyésző része foglalkozik az USA Kongresszusával és annak intézményeivel, s az Egyesült Királyságon kívüli angolszász országokra vonatkozó kódok is éppen csak meghaladják a 10%-ot. Hasonló arányt képviselnek a Westminsterre és az Egyesült Királyság állami szint alatti (törvényhozó) szerveire vonatkozó vizsgálatok.

Összességében elmondható, hogy a Journal of Legislative Studies egyértelműen Európa-fókuszú, a vizsgált időszakban benne megjelent írások több mint 60%-a ezzel a földrésszel foglalkozik. Ezen belül leginkább Nyugat-Európával, de szerepet kap Közép- és Kelet-Európa is, illetve előfordulnak az Európai Unióról és intézményeiről szóló tanulmányok is. Közép- és Dél-Amerikával, Afrikával, illetve Ázsiával egyenként csupán négy-öt tanulmány foglalkozott (ami nagyjából megegyezik az észak-amerikai tárgyú kódok számával). Fontos azonban megjegyezni, hogy az USA-ról szó esik az egyéb angolszász országokkal együttesen is. Mindemellett relatíve ritkák a Nagy-N mintás összehasonlítást tartalmazó tanulmányok. Ezen eredmények érvényessége szempontjából kedvező, hogy kevés olyan összefoglalót találhatunk, amely nem tartalmaz semmiféle földrajzi-intézményi utalást.

4.6 Vizsgált időszak

Ami a kutatásokban vizsgált időszakot illeti, az összefoglalók erre vonatkozólag tartalmazták a legkevesebb információt. Az LSQ 100 cikkének több mint fele esetében nem lehetett az időbeli változóhoz értéket rendelni, a legnagyobb kategória így a „nincs adat" lett. Ahogy azt a többi változó gyakorisága jelzi (ld. 12. ábra), enyhe fölényben vannak a vizsgált időszak évei, valamint az azt megelőző bő évtized. Szembetűnő, hogy az évszámokat az amerikai cikkek gyakran a vonatkozó kongresszusi ciklusra való utalással helyettesítették, illetve hogy viszonylag

kevés a csak néhány éves periódust vizsgáló esettanulmány. Ezek ugyanakkor több esetben sajátosan Nagy-Britannia politikatörténetéhez, ezen belül is a választási reformokhoz kapcsolódtak. Az ilyen jelentős intézményi változtatásokat több esetben mint természetes kísérletet fogták fel, ennyiben az évszám adatok kissé megtévesztőek: valójában az adott évszámot megelőző és az azt követő időszakról szól a vizsgálat.

12. ábra A vizsgált időszakok gyakorisága (LSQ)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

13. ábra A vizsgált időszakok gyakorisága (JLS)

Megj.: A méret arányos a gyakorisággal

A négyértékű periódus-változó további elemzése rámutat, hogy a közepesen hosszú (három évnél hosszabb), konkrét évszámok által határolt idősoros elemzések által vizsgált átlagos intervallum huszonöt év. Ez az érintett összefoglalók további tartalmának ismeretében az idősoros elemzéseket sok esetben elkülöníti a keresztmetszeti adatokra épülő kvantitatív elemzésektől. De mivel a „panel"-adatok használatára szinte alig van utalás az összefoglaló-korpuszban, ez ügyben teljesen világosan csak a cikkek szövegeinek célirányos tartalomelemzése után látnánk. Az időszak-változó kapcsán ez általában is érvényes: a hiányzó adatok nagy súlya miatt pusztán az összefoglalók alapján e változó kapcsán lehet a legkevésbé megalapozott következtetéseket levonni.

A Journal of Legislative Studies 149 vizsgált összefoglalójának szintén több mint fele híján van az időszakra vonatkozó utalásoknak (ld. 13. ábra). Erre a folyóiratra sokkal inkább jellemzőek a hosszú időszakra, akár több évtizedre kiterjedő kutatások. Ebben az esetben is gyakoriak a választásokban vagy ciklusokban mért időtartamok. Több cikk esetében is előfordul az, hogy a szerzők két évtizedet vizsgálnak. Érdekes még, hogy találhatunk néhány olyan tanulmányt is, amely több különböző időpontból származó adatsort használ fel.

5. Epilógus: A felhasznált adatforrások és módszertan értékelése

Írásunk zárásaként röviden értékeljük a két folyóirat mint adatforrás sajátosságait, illetve kutatásunk módszertani tanulságait. A kutatási témák tekintetében az LSQ és a JLS között vannak bizonyos eltérések. Némileg meglepő módon a brit szerkesztésű folyóirat kicsit „Introvertáltabb", azaz cikkeinek meghatározó része a szűkebben vett törvényhozáshoz – annak szereplőihez, intézményeihez és folyamataihoz – kapcsolódik. Az amerikai szerkesztésű LSQ–ban ezzel szemben erősebben jelennek meg a törvényhozás külső kapcsolatai is: a választókkal más intézményekkel. Ez akkor is igaz, ha a leggyakoribb téma a JLS esetében is a képviselő–választó kapcsolat. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ezek leginkább hangsúlybeli eltérések, és a két vezető folyóirat cikkei fényében nyilvánvalóan nem túlzás a törvényhozás-kutatásról mint jól lehatárolható kutatási területből beszélni.

A módszertan esetében szintén árnyalatnyi különbségekről beszélhetünk: a törvényhozás kutatás a két folyóirat tükrében alapvetően empirikus irányultságú, s ezen belül is elsődlegesen kvantitatív módszereket használ. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy itt az összefoglalókra épülő megközelítésünk nem hozott teljesen kielégítő eredményt, mivel az *abstract*okban nem teljesen bevett az egyértelmű utalás a felhasznált módszertanra. A két folyóirat közötti látványos különbségként elsősorban a JLS-ben gyakrabban előforduló összehasonlító kutatások hozhatóak fel.

Az adatforrások esetében sokkal kiegyensúlyozottabb a helyzet, mint a módszertan esetében, és alacsonyabb is az adathiány aránya. Az LSQ-ban relatíve gyakran előforduló adatforrások állománya töredezett képet mutat, és ugyanez igaz a JLS esetében is (ugyanakkor itt a parlamenti kérdések vizsgálata egyértelműen kiemelkedik). Összességében itt is inkább hasonlít, mint különbözik a két folyóirat állománya mind töredezett adatforrás-szerkezetük, mind a gyakran felbukkanó adatforrások tekintetében.

Az egyetlen éles kontrasztot hozó dimenzió a két folyóirat között a földrajzi-intézményrendszeri relevancia tekintetében figyelhető meg. Itt az LSQ túlnyomórészt az USA-hoz kötődő cikkeivel tűnik ki. A JLS egyfelől változatosabb: cikkei sokkal több egyedi országot vizsgálnak. Másfelől viszont az LSQ-hoz hasonlóan regionális folyóiratnak tekinthető: a cikkek több mint fele Európával – az európai országokkal vagy az EU intézményeivel –foglalkozik.

A vizsgált időszakra történő utalások kapcsán a legfontosabb kutatási eredmény a nagymértékű adathiány. A másik – mindkét folyóiratra jellemző – megjegyzésünk az lehet, hogy a vizsgált régió (pl. Nagy-Britannia esetében a 19. századi választási reformok, vagy Közép-Kelet Európa esetében a rendszerváltások időpontja) gyakran meghatározza a vizsgált időszakot is. Szembetűnő továbbá, hogy a néhány évtizednél hosszabb periódusok elemzését a kutatók jellemzően nem e szűken vett törvényhozás-kutatási folyóiratokban végzik el.

Felhasznált módszertanunk értékelését nem kezdhetjük mással, mint a mintavétel kérdéseivel. A kutatásból világosan kiderültek a Legislative Studies Quarterly és a Journal of Legislative Studies mint adatforrások kiválasztásának pozitív és negatív következményei. Pozitívum volt, hogy a két folyóiratra szűkített vizsgálat mellett fel lehetett dolgozni több év teljes tanulmány-állományát. Ennyiben megbízható képet kaptunk a törvényhozás-kutatás vezető folyóiratainak tartalmáról, ha nem is automatikusan *általában a törvényhozás-kutatáshoz* kapcsolódó cikktermésről. Az olyan cikkek ugyanakkor, melyek e széles körben elismert szerkesztőségek és opponensi hálózatuk szűrőjén átmentek, sok szempontból magára a kutatási területre nézve is reprezentatívnak tekinthetőek. Mindezeken túl biztató eredmény az is, hogy szubjektív benyomásunk szerint már egy bővebb, 20-30 százalékos véletlen minta mellett is hasonló eredményeket kaptunk volna, ami a későbbi, esetlegesen időben és forrás tekintetében kiterjesztett vizsgálatok szempontjából kedvező.

A két forrásra épülő elemzés ilyen pozitívumai mellett természetesen korlátozza is a kutatás (elsősorban külső) validitását. Vitathatatlan, hogy a törvényhozás-kutatásban – mint oly sok más társadalomtudományi kutatási területen – az amerikai és nyugat-európai egyetemek oktatói élen járnak a publikációk minőségében és mennyiségében egyaránt. Sok szempontból ugyanakkor az amerikai politikai rendszer egyedülálló a világon (vö. „*exceptionalism*"), s az elsősorban e sajátos politikai rendszerre összpontosító vizsgálatok relevanciája is korlátozott a világ más részein.

Itt nem egyszerűen a magas szinten intézményesült fejlett demokráciák és az informálisabb politikai rendszerekkel bíró fejlődő országok eltéréseire kell gondolni, hanem akár a kontinentális parlamentáris rendszereknek a prezidencializmustól rendkívül eltérő sajátosságaira is.

Az LSQ cikkei így elsősorban az amerikai törvényhozás-kutatást reprezentálják, s csak annyiban a világ, s benne Európa e tárgyhoz kapcsolódó kutatásait, amennyiben az előbbiek témaválasztásukban és módszertanukban természetesen hatnak az utóbbiakra. Más, töredezettebb módon, de ugyanez igaz a JLS és Európa viszonylatában is. Másfelől viszont az öt tartalmi területre kiterjedő összehasonlító elemzés éppenséggel arra hívja fel a figyelmet, hogy az észak-atlanti törvényhozás-kutatás egy meglehetősen jól körülhatárolható, világos kutatási irányokkal rendelkező terület a nemzetközi politikatudományban.

A forrásválasztáson túl immár a mintavételhez kapcsolódik, hogy a cikkek előtt közölt rövid összefoglalók használata számos tekintetben torzítást eredményezhetett a teljes korpuszhoz (a cikkek címmel ellátott teljes szövegének összességéhez) képest. Ez különösen igaz a vizsgált időszakok tekintetében, de eredményeink szerint érinthette az adatforrásokat és a konkrét módszertant (pl. regressziós eljárás típusát) is. Ezzel együtt az a tény, hogy az *abstract*okat maguk a kutatók írják, bizonyos részben megengedőbbé tehet eredményeinkkel kapcsolatban, hiszen e sztenderdizált szövegekben vélelmezhetően a kutatók szeretnék saját kutatási témájukat és eredményeiket a lehető legplasztikusabban kifejezni.

Az alkalmazott kódolási sémát és eljárást szintén érheti bírálat, különösen a szubjektív kutatói döntésekre (elkerülhetetlenül) jobban építő téma-kódok esetében. Az egyik probléma, hogy az adatforrás jellege és a kutatási téma gyakran elkülöníthetetlen egymástól (mint pl. a nagy átfedést mutató „*term limit*" és a *gender*-kvóták esetében). Ennyiben mérlegelhető lenne a két változó összevonása, vagy épp ellenkezőleg, a teljes cikk-szövegek fényében egyértelműbb elhatárolása. Más-más módon, de több helyre is besorolhatóak az olyan komplex fogalmak, mint az obstrukció (mely egyszerre utalhat intézményre és folyamatra az adott kontextusban) vagy a két fogalom között kapcsolatot teremtő címkék, mint amilyen a „közvélemény hatása a közpolitikára". A módszertani kódok is kerülhetnek ilyen láncokba (pl. egy *survey input*-adatokra épülő kvantitatív elemzés esetében), melyek egyértelmű besorolását az alkalmazott egyszerű kódrendszer nem tette lehetővé. Ugyanakkor itt és más hasonló esetekben is átváltás áll fenn az átlátható kutatási terv és pontosság között, így utóbbi csak az előbbi rovására javítható.

Mindent egybevetve a jelen tanulmány csak egy első lépésnek tekinthető a törvényhozás-kutatás kurrens irányzatainak feltérképezése felé. A kutatási terület két zászlóshajó folyóiratának publikációi mindenképpen jelzésértékűek, de semmiképpen sem teljes körűek a diszciplína témái, módszertana, adatforrásai és térbeli-időbeli érvényessége tekintetében. A további kutatások így a Martin-féle kutatási tervet követve aktualizálhatnák, s akár más forrásokkal (köny-

vekkel, konferencia-prezentációkkal stb.) is kibővíthetnék az itt közölt elemzést. A humán kódolást kiváltó kvantitatív szövegelemzési technikák alkalmazásával pedig már a teljes szövegű cikk-adatbázis elemzése is elérhetővé válna, nem feledve az ilyen elemzések módszertani korlátait. Kutatásunk egyik tanulsága ugyanis éppen az, hogy az egymáshoz sok szálon kötődő kutatási témák bonyolult hálózatának feltérképezése a kutatási döntések eredményeképp eltérő eredményekhez vezethet.

Függelék

F1. táblázat Kódkönyv: Az aggregált változók értékei (Legislative Studies Quarterly)

Eredeti változó	Aggregált változó jele	Új változó értékei (definíció)	Egyedi kódok száma	Példák (eredeti változó értékekből)
T - Téma	T1	Törvényhozási szerkezet és intézmények	26	„Commitee jurisdiction";„institutional power";„oversight";„term limits"
	T2	Törvényhozási folyamat és közpolitikai eredmények	17	„Bills";„approval time";„legislative outcome"
	T3	Képviselői viselkedés	19	„Co-sponsorship";„coalition formation";„distributive politics"
	T4	Pártok és ideológiák	18	„Interparty competition";„partisanship";„party cartel theory"
	T5	Jelöltek, törvényhozók és jelöltállítás	22	„Candidate ideology";„career path";„incumbents";„candidate attributes"
	T6	Képviselet és demokrácia	13	„Democratization";„minority women";„representative roles"
	T7	Kampányok	7	„Personal vote";„campaign fundraising"
	T8	Választások és választási eredmények	27	„District magnitude";„electoral connection";„voter turnout"
	T9	Elmélet és módszertan	8	„Causality";„game theory";„ideal-point estimation"
	T10	További politikai szereplők	10	„Cabinet composition";„ideology of judges";„governor vetoes"
	T11	Egyéb	9	„Public approval of institutions";„race";„symbolic politics"
M - Módszertan	M1	Implicit utalás regresszióra	1	–
	M2	Explicit és általános utalás regresszióra	6	„Analysis of roll-call data";„statistical model/analysis";"hypothesis test"
	M3	Konkrét regressziós utalás	8	„Cross-sectional analysis";„geographic weighted regression";„treatment effect heterogeneity"

Eredeti változó	Aggregált változó jele	Új változó értékei (definíció)	Egyedi kódok száma	Példák (eredeti változó értékekből)
	M4	Deduktív-formális modell, szimuláció	3	"Formal model"; "simulating indrirect elections"; „simulation-based"
	M5	Kísérlet	4	„Survey experiments"; „parallel experiment"; „natural experimental design"
	M6	Egyéb kvantitatív	9	„ideal-point estimation"; „item response analysis"
	M7	Egyéb nem kvantitatív	9	„Expert survey"; „case" „study"; „counterfactual"; „debate coding"
	M8	n. a.	1	–
D - Adatforrás jellege	D1	Törvényhozási intézmények	10	„Chamber party composition"; „term limit data"; „committee importance"
	D2	Törvényhozási folyamat és eredményei	13	„Parliamentary debates"; „policy positions"; „obstruction"
	D3	Képviselői viselkedés	24	„Bill sponsorship data"; „earmarks"; „roll-call voting"
	D4	Elitek társadalmi-gazdasági háttere és vélemények	5	„Career characteristics"; „elite survey"
	D5	Szavazók társadalmi-gazdasági háttere, viselkedése és véleménye	21	„Census data"; „voter participation"; „popularity surveys"
	D6	Választási intézmények és folyamat	12	„Renomination"; „television ads"
	D7	Egyéb szereplők	7	„Interest group contributions"; „EU commission legal action"
	D8	Egyéb	9	„Bond rating data"; „state socioeconomic"
	D9	n. a.	1	–
G - Földrajz/ intézmény	G1	USA Kongresszusa	3	„House of representatives", „Senate", „Congress"
	G2	USA tagállamai	2	„Maryland", „state legislature"

Eredeti változó	Aggregált változó jele	Új változó értékei (definíció)	Egyedi kódok száma	Példák (eredeti változó értékekből)
	G3	Egyéb és általános USA	5	"City councils", "Court of appeals"
	G4	Európai országok és összehasonlításuk	12	„Lithuania", „European Parliament"
	G5	Egyéb országok és összehasonlításuk	11	„Argentina", „Japanese House of Councillors"
	G6	Nagy-N összehasonlítások	4	„81 countries"
	G7	n. a.	1	–
P - Időpont	P1	Rövid (legfeljebb három év)	14	„1999–2000"
	P2	Hosszú, zárt (legalább négy év, konkrét évszámmal)	18	„1948–1992"
	P3	Hosszú, nyílt (konkrét évszám nélkül)	8	„18th century"
	P4	n. a.	1	–

F2. táblázat Kódkönyv: Az aggregált változók értékei (Journal of Legislative Studies)

Eredeti változó	Aggregált változó jele	Új változó értékei (definíció)	Egyedi kódok száma	Példák (eredeti változó értékekből)
T - Téma	T1	Törvényhozási szerkezet és intézmények	18	„committee assignment change"; „evolution of legislature"; „bicameral strength"; „speakers"
	T2	Törvényhozási folyamat és közpolitikai eredmények	18	„policy studies of committees"; „agenda content"; „anti-defection laws"; „Private members' bills"
	T3	Képviselői viselkedés	38	„internal communication"; „parliamentary questions' analysis"; „government/opposition"; „conscience voting"; „MPs' issue attention"
	T4	Pártok és ideológiák	8	„legislative coalitions"; „party cohesion"; „party switching"; „party behaviour"
	T5	Jelöltek, törvényhozók és jelöltállítás	6	„biography"; „career path"; „moonlighting"; „re-election"
	T6	Képviselet és demokrácia	37	„transparency"; „trust in parliament"; „citizens' views on representation"; „accountability"; „substantive representation"; „legitimacy"
	T7	Kampányok	0	–
	T8	Választások és választási eredmények	6	„constituency map"; „electoral reform"; „mixed electoral system"; „legislative turnover"
	T9	Elmélet és módszertan	1	„crisis of parliamentarism"
	T10	További politikai szereplők	20	„interest groups, social partnership, civil society"; „national parliaments and EU"; „media coverage of lawmaking"; „legislative-executive relations"
	T11	Egyéb	7	„economic crisis"; „online social networks"; „teaching"; „inter-parliamentary cooperation"

Eredeti változó	Aggregált változó jele	Új változó értékei (definíció)	Egyedi kódok száma	Példák (eredeti változó értékekből)
M - Módszertan	M1	Implicit utalás regresszióra	1	–
	M2	Explicit és általános utalás regresszióra	5	„cross-national analysis";„test";„test hypothesis"
	M3	Konkrét regressziós utalás	3	„pooled two-stage time-series cross-sectional analysis";„negative binomial regression";„cross-sectional logistic regression"
	M4	Deduktív-formális modell, szimuláció	1	„simulation"
	M5	Kísérlet	1	„experiment"
	M6	Egyéb kvantitatív	16	„bivariate and multivariate statistical techniques";„large-sample analyses";„sequence analysis"
	M7	Egyéb nem kvantitatív	22	„archival research";„content analysis";„theoretical explanation";„case study";„survival analysis"
	M8	Kevert módszer	1	„mixed-method analyses"
	M9	n. a.	1	-
D - Adatforrás jellege	D1	Törvényhozási intézmények	11	„coalition membership";„standing committees";„committee assignments"
	D2	Törvényhozási folyamat és eredményei	34	„policy inputs and outputs";„Acts";„number of days it takes to pass important bills"
	D3	Képviselői viselkedés	34	„roll-call voting";„duties and relationships";„overnment acceptance of committee recommendations"
	D4	Elitek társadalmi-gazdasági háttere és vélemények	17	„attitudes of MPs";„data set covering all 3581 MPs";„MP's perceptions of their activities"
	D5	Szavazók társadalmi-gazdasági háttere, viselkedése és véleménye	16	„perceptions, attitudes of citizens towards institutions";„trust in the legislature"

Eredeti változó	Aggregált változó jele	Új változó értékei (definíció)	Egyedi kódok száma	Példák (eredeti változó értékekből)
	D6	Választási intézmények és folyamat	10	„party popularity";„turnover data of 196 elections";„electoral system effects"
	D7	Egyéb szereplők	3	„staffer sex";„ecommendaton of feminist groups"
	D8	Egyéb	10	„population data";„left-right dimension";„mass media"
	D9	n. a.	1	-
G - Földrajz/ intézmény	G1	USA Kongresszusa, intézményei	5	„U.S. House of Representatives"; „U.S. Senate"
	G2	Angolszász országok (Egyesült Királyságon kívül)	11	„Australia, Canada, New Zealand and UK";„British Columbia (Canada)"
	G3	Egyesült Királyság – Westminster, állami szint alatti intézmények	9	„National Assembly for Wales"; „United Kingdom - Boundary Commissions";„UK House of Commons"
	G4	Nyugat-Európa	36	„Switzerland";„Spain";„Netherlands, Denmark, Ireland";„French National Assembly and Senate"
	G5	Közép- és Kelet-Európa	12	„Central Europe";„former communist countries";„Ukrainian Rada"
	G6	Európai Unió és intézményei	5	„European Central Bank"; „European Union"
	G7	Közép- és Dél-Amerika	5	„Chilean Congress";„Latin America";„Argentina"
	G8	Ázsia	4	„Israeli Knesset";„India";„Bangladesh"
	G9	Afrika	5	„Nigeria";„five regional parliaments in Africa"; „sub-saharan Africa (18 countries)"
	G10	nemzetközi szervezetek	1	„International Monetary Fund"
	G11	Tagállamok szervei	1	„Bavarian State Parliiament"

Eredeti változó	Aggregált változó jele	Új változó értékei (definíció)	Egyedi kódok száma	Példák (eredeti változó értékekből)
	G12	Nagy-N összehasonlítások	7	„10 of the world's most undemocratic states";„33 national parliaments";„modern-day parliaments"
	G13	n. a.	1	-
P - Időpont	P1	Rövid (legfeljebb három év)	3	„2010–11"; 2010–2012"
	P2	Rövid, határozatlan	2	„in one year";"recent years"
	P3	Kéz évtized vizsgálata	5	„first two decades";„last two decades";„two decades (1986–2006)"
	P4	Hosszú, zárt (legalább négy év, konkrét évszámmal vagy időszakkal)	29	„1945–2008";„between 1987 and 2009";„First Italian Republic"; Second Republic (1996–2008)"; 1879 to 2010 (the 46th to 11th Congresses)";„between the 2001 and 2004 elections";„legislative period 2003–2007";„two legislative periods (1999–2007)"
	P5	Hosszú, nyílt (konkrét évszámmal vagy eseménnyel)	14	„since 1949";„post 2000";„since fall of communism"; „from the first session of the 111th congress (2009)"
	P6	Több különböző időpont vagy időszak	3	„2001–2008 and 2005–2006"; „2005–2006 and September 2009 – January 2010"
	P7	n. a.	1	-

Kulcsszavak: ATLAS.ti, képviselői viselkedés, kvalitatív tartalomelemzés, politikatudomány, törvényhozási intézmények, törvényhozás-kutatás

Sebők Miklós tudományos munkatárs • MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont • sebok.miklos@tk.mta.hu

Balázs Ágnes PhD-hallgató • Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola • balazsagnes91@gmail.com

KITEKINTÉS

KATEŘINA ŠIMÁČKOVÁ

Parlamenti függetlenség és mentelmi jog a Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának esetjogában*

Egy legfelső bírósági döntést követően, az elmúlt évben a cseh Alkotmánybíróság két esetben is állást foglalt a parlamenti függetlenség, valamint a képviselői mentelmi jog terjedelmének kérdéskörében. Az alkotmánybíróság álláspontja szerint a parlamenti testületek fegyelmi jogkörük gyakorlása során nem közigazgatási hatóságként járnak el, így az eljárás és annak eredménye nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya, tekintve, hogy az eljárásban hozott döntésük a parlamenti függetlenség kifejeződése is egyben. Egy alkotmányjogi panaszt elutasító határozat indokolásában a bírói testület továbbá megállapította, hogy a képviselői mentelmi jog kivételt jelent a törvény előtti egyenlőség alól, mivel a mentelmi jog az országgyűlés egészéhez tartozik és elsődlegesen a Parlamentet, tehát a szenátori és képviselői viták fórumát védi. A szerző a két eset kapcsán arra a kérdésre hívja fel a figyelmet, hogy vajon érdemes-e a képviselőket és szenátorokat mentesíteni mind a büntetőjogi, mind a közigazgatási szankciók alól.

Az elmúlt év során a cseh Alkotmánybíróság két esetben is érintette a parlamenti függetlenség és a képviselői mentelmi jog terjedelmének kérdéskörét. A határozatok egy cseh legfelső bírósági döntést követtek, amelyben a bíróság kizárta a büntetőeljárás lehetőségét olyan képviselők esetében, akik pénzügyi ellenszolgáltatás ellenében mondtak le képviselői minőségükről. Bár a döntést mind a közvélemény, mind az államügyész kritikával illette, a Legfelső Bíróság egyértelműen kizárta a fent említett képviselőnek büntetőjogi felelősségre vonását, így e kontextusban az Alkotmánybíróság nem értelmezhette a képviselői mentelmi jog terjedelmét.

Egy alkotmányjogi panasznak köszönhetően azonban megnyílt az Alkotmánybíróság számára is a lehetőség, hogy állást foglaljon e kérdésben.[1] A panaszt egy másik képviselő nyújtotta be, aki ellen a Legfelső Bíróság engedélyezte a büntetőeljárás megindítását. Az Alkotmánybíróság – megvizsgálva az eset körülményeit–

* Fordította és az absztraktokat készítette: Boros Luca PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.

1 A cikk szerzője, Kateřina Šimáčková az ügy előadó alkotmánybírója volt.

elutasította az alkotmányjogi panaszt.[2] Döntését azzal indokolta, hogy a Legfelső Bíróság helyesen járt el, amikor az érintett képviselőt nem vonta ki az igazságszolgáltatási eljárás alól, hiszen az Alkotmány 27. cikk rendelkezése szerint nem élvezte a képviselői mentelmi jogot. Az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdésének értelmében ugyanis egy képviselő vagy szenátor sem vonható büntetőjogi felelősségre a Képviselőház, a Szenátus vagy ezek valamely tanácsa előtt tett kijelentése miatt; a képviselőket és szenátorokat – fegyelmi – felelősségre csak azon testület vonhatja, amelynek a tagjai.

Az említett képviselő ellen egy közösségi oldalon tett hozzászólása miatt indítottak eljárást, amelyet egy roma csoport által fizikailag bántalmazott házaspár esetére reagálva tett közzé. A menekültválság előtt legtöbb esetben a roma kisebbség esett áldozatul negatív diszkriminációnak Csehországban. A Facebookon közétett bejegyzése szerint a panaszt benyújtó képviselő – többek között – a következőket állította: „Az emberek nem érzik, hogy államuk megvédené őket és csak idő kérdése, hogy mikor jön el, hogy saját kezükkel fogják megvédeni magukat […] még néhány ilyen romák által kezdeményezett provokáció és rejtekhely után kell nézniük. Akkor a páncélba öltözött rendőrség sem fogja megmenteni őket.[…] Gyerünk, emberek, tegyünk rá még egy lapáttal, és előbb-utóbb vissza fog ütni a dolog. Már hallom az üvöltést. Nem fog számítani milyen gyorsan tudsz futni."

Ezen kijelentésekre alapozva a cseh rendőrség büntetőeljárást indított a képviselő ellen csoporttal szembeni gyűlöletre uszítás, valamint jogaik és szabadságuk csorbításának vádjával. Az eljárás megindítását követően a panaszos kérelmet nyújtott be a Legfelső Bírósághoz, amelyben a bűnüldöző hatóságok eljárása alóli felmentését kérte. A Legfelső Bíróság – téves indokra hivatkozva – nem adott helyt a kérelemnek. Döntésében kifejtette, hogy a mentelmi jog minden képviselőt megillet a Parlamentben tett minden megszólalása esetén abban az esetben, ha kijelentését képviselői minőségének gyakorlása során teszi. A képviselő fentebb idézett megjegyzése nem esik a mentelmi jog hatálya alá arra figyelemmel, hogy azt nem kampány, jogalkotást kísérő vita, plenáris ülés során vagy a Képviselőház ülésén tette, így az nem eshet képviselői mandátuma gyakorlásának hatálya alá sem.

Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában kifejtette, hogy a képviselői mentelmi jog kivételt jelent a törvény előtti egyenlőség elve alól, amely a jogállamiság követelményének egyik alapköve. A mentelmi jog az országgyűléshez mint egészhez és nem az egyes képviselőkhöz tartozik. Ebből következik, hogy képviselői immunitás esetén elsődlegesen a Parlament mint a képviselői és szenátori viták fóruma védendő, nem pedig a képviselők és szenátorok egyéni szólásszabadsága, személyi kiváltsága és felelősségmentessége. Az Alkotmánybíróság a mentelmi jog funkcionális elméletét támogatta. A funkcionális megközelítés az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdésében

2 I. ÚS 3018/14 of 16 June 2015
http://www.usoud.cz/en/decisions/20150616-1-us-301814-scope-of-parliamentary-immunity/.

foglalt képviselői immunitásnak olyan értelmezését követeli meg, amely tiszteletben tartja a képviselői és szenátori mentelmi jog két alapvető célját – biztosítja a Parlament függetlenségét és működését (hatalommegosztás elve), valamint lehetővé teszi tagjainak véleményük kinyilvánítását (szólásszabadság). Ilyen megközelítésben a politikai ellenzék különösen védett.

Ezen alapelvekre hivatkozva az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a képviselők és szenátorok – az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdésének értelmében vett – mentelmi jogának érvényesülése a következő feltételek együttes megléte esetén lehetséges: (1) a közlés, információközlés vagy véleménynyilvánítás szóbeli, írásbeli, vizuális vagy egyéb kommunikáció útján történik; (2) e közlésnek a Képviselőház, a Szenátus, valamely bizottságuk vagy albizottságuk (beleértve a vizsgálóbizottságokat), vagy a Képviselőház és a Szenátus, illetve ezek tanácsainak összevont ülésén kell elhangoznia; (3) az elhangzott kijelentés nem irányulhat kifelé, annak közvetlenül a széles értelemben vett parlamenti vita szereplője, azaz képviselő, szenátor és más olyan személy felé kell irányulnia, akinek joga van részt venni a testületben folyó vitában (pl. köztársasági elnök vagy olyan külső szakértő, aki tagja a Parlament adott tanácsának vagy testületének).

Ami az első feltételt illeti, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdésének értelmében vett felszólalás csak információközlés, illetve véleménynyilvánítás lehet, és nem valósíthat meg semmilyen büntetőjogi értelemben vett olyan közlést, amely bármilyen bűncselekmény tényállásának megfeleltethető. Az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdése szerint nem tekinthető közlésnek például két természetes személy által kötött szerződés, fizikai erőszak, parlamenti térítésekkel kapcsolatos nem valós információ közlése, megvesztegetés, illetve képviselőként vagy szenátorként hivatali vesztegetés vagy lemondás elfogadása.

A második feltétel szerint az immunitás a Parlamentet mint fórumot védi (funkcionális megközelítés), nem pedig mint helyszínt (territoriális megközelítés). Ebből következik, hogy csupán a képviselők és szenátorok közötti nyílt és szabad eszmecserének vitafóruma védett (ún. védett fórum). Így az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdése nem alkalmazható a parlamenti folyosón, éttermekben, privát beszélgetések során, választási gyűlés alatt vagy testületi tanácskozások után tett közlésekre, még ha azok a Parlament valamely tanácsának termében hangoznak is el. Határozatában az Alkotmánybíróság arról nem mondott véleményt, hogy a „védett vitafórum" magába foglalja-e a képviselők és szenátorok csoportjait, frakcióit is, tekintve, hogy jelen ügy eldöntéséhez e kérdésben való állásfoglalásra nem volt szükség.

A harmadik kitétellel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjogára támaszkodott, amelynek alapján a mentelmi jog nem terjedhet túl a Parlament demokratikus működésének megőrzéséhez szükséges mértékén és nem alkalmazható képviselők személyes találkozásaira és közléseire. Ebből következik, hogy amennyiben egy képviselő a Képviselőház ülése során interjút ad egy országos televízió csatornának, mivel beszéde nem közvetlenül egy

másik képviselőhöz szól, nem esik a mentelmi jog hatálya alá, még akkor sem, ha az interjút az ülésnek helyet adó épületben adja. Ebben az esetben az interjú olyan közlésnek számít, mintha azt a Parlament épületén kívül tették volna. Ennek oka, hogy ezekben az esetekben a képviselő nem vesz részt a tényleges parlamenti politikai akarat alakításában és nem része annak a független parlamenti vitának, amely védelmének érdekében a mentelmi jogot életre hívták. Ugyanezen szabályok irányadóak a szöveges üzenetekre, blogbejegyzésekre, twitterekre és internetes cikkekre, amelyeket a képviselők a parlamenti ülések alatt küldenek vagy töltenek fel.

Később az Alkotmánybíróság e három feltétel alapján bírálta el Otto Chalopuka képviselő által benyújtott alkotmányjogi panaszt. Ennek keretében megállapította, hogy a képviselő Facebook-bejegyzésében kétséget kizáróan a véleményét fejezte ki, habár e véleményét nem a védett vitafórumok egyikén fejtette ki, nem közvetlenül egy, a parlamenti vitában résztvevőnek szánta és nem segítette elő a politikai akarat kialakítását. A panaszos véleményét egy, a közösségi hálón bárki számára hozzáférhető felhasználói profilon keresztül tette közzé, amely közvetlenül a nyilvánosságnak szóló szöveg volt. A vizsgált esetben tehát a panaszt tevő nem felelt meg a második és harmadik feltételnek, így az Alkotmánybíróság, bár más indokkal, de alkotmányosnak találta a Legfelső Bíróság azon megtámadott döntését, amelyben engedélyezte a képviselő eljárás alá vonását.

Ez az esettanulmány a mentelmi jog tartalmára próbál rávilágítani, valamint igyekszik bemutatni egy olyan tesztet, amelynek segítségével határt lehet vonni a parlamenti képviselők védett és nem védett tevékenységei közé. Egy kérdést azonban szándékosan megkerültem – egyrészt, mert az ügy szempontjából nem releváns, másrészt a helyes válasznak jómagam is híján vagyok. Sem az Alkotmány, sem a Cseh Köztársaság Parlamentjének eljárási szabályzata nem nyújt megfelelő megoldást; a német, jogalkotáson alapuló doktrína mechanikus átvétele pedig ebben a tekintetben nem kívánatos. A megoldatlan kérdés pedig az, hogy a mentelmi jog a képviselőcsoportokon belüli vitákon kifejtett véleményekre kiterjed-e.

Egy másik, az Alkotmánybíróság teljes plénuma által hozott döntés alapja egy szenátor által benyújtott alkotmányjogi panasz volt. A beadványban a Szenátus azon döntésének alkotmányosságát kifogásolta, amely pénzbüntetést szabott ki rá egy kihágás miatt. A kihágás alapját az adta, hogy a panaszos a szenátori tevékenysége ellátása során vitába keveredett egy másik személlyel, s a vita során rasszista megjegyzéseket tett az illetőre, megsértve ezzel őt nemzeti kisebbségi származásában.[3] Kihágás esetén – a cseh Alkotmány 27. cikk (3) bekezdése nyomán – a szenátor vagy képviselő választhat, hogy szabálysértése miatt az illetékes közigazgatási hatóság vagy annak a parlamenti tanácsának ülése előtt indítsanak eljárást vele szemben, amelynek tagja. Az érintett szenátor a közigazgatási hatóság előtti eljárás

3 Pl. ÚS 17/14 of 13 January 2015.

helyett a szenátusi testület előtti fegyelmi eljárás mellett döntött. A testület a megengedett legmagasabb pénzbírságot szabta ki rá.

A panaszos az Alkotmánybíróság előtt folyó ügyben a tisztességes eljáráshoz való jog megsértése miatt a döntés megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt. Indokolása szerint – ellentétben más állampolgárokkal – a képviselők és a szenátorok választási lehetősége a szabálysértési és a fegyelmi eljárás között a kérdéses ügyben reflektál a bírói felülvizsgálatra. Bármely, a Parlament testülete által fegyelmi eljárásban hozott döntés a parlamenti függetlenség kifejeződése, így nem lehet bírói vizsgálat tárgya, beleértve az Alkotmánybíróságot is. Más szavakkal, a parlamenti testületek fegyelmi jogkörük gyakorlása során nem közigazgatási hatóságként döntenek, és döntésük nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya. Ha tehát a törvényhozás egy tagja önként választja a parlamenti tanács előtti fegyelmi eljárást, e képviselő a továbbiakban nem jogosult bírói védelmet kérni. Természetesen a helyzet más lenne, ha a többi állampolgárhoz hasonlóan, az érintett képviselőt vagy szenátort a hagyományos szabálysértési eljárás alá vonnák. Ebben az esetben ő is jogosult lenne közigazgatási bíróság előtti bírói felülvizsgálatra, illetve alkotmányjogi panasszal fordulhatna az Alkotmánybírósághoz alapvető jogainak megsértése miatt, miután az összes jogorvoslati lehetőséget kimerítette.

Az Alkotmánybíróság ezen érvelését az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogával ellentétesnek értékelte,[4] de nem találta összeegyeztethetetlennek. A bírósági tárgyaláshoz való jog nem abszolút és a nemzeti törvényhozás által korlátozható, amennyiben a korlátozás célja legitim. Ebben az esetben a korlátozás célja a hatalmi ágak megosztásának elvén nyugvó parlamenti függetlenség tiszteletben tartása volt. Továbbá jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt benyújtó volt az, aki a parlamenti testület által folytatott fegyelmi eljárást választotta olyan közigazgatási hatóság előtti eljárás helyett, amelynek döntése bírói felülvizsgálat tárgya lehetett volna a későbbiekben.

A határozat rendelkező részéhez a tizenöt tagú testületből négy bíró különvéleményt csatolt. Két alkotmánybíró úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogi védelmet kellett volna nyújtania a szenátornak, és objektíven kellett volna tárgyalnia és döntenie az ügyben. Másik két alkotmánybíró pedig úgy vélte, hogy az alkotmányjogi panasz idő előtti benyújtása miatt volt csak elfogadhatatlan, a parlamenti testület támadott döntése közigazgatási bírósági eljárásban felülvizsgálható.

A fent említett alkotmánybírósági határozatokból az alábbi következtetések vonhatók le:

A cseh képviselők gyakran ragadtatják magukat gyűlöletbeszédre magánéletükben és politikai beszédeikben egyaránt. A cseh Alkotmánybíróság – az alkotmányozó

4 The judgment of the Grand Chamber of the ECtHR in the case of Kart versus Turkey of 3 December 2009, No. 8917/05, Section 82. Deweer versus Belgium.

szervtől és a Legfelső Bíróságtól eltérően – inkább az alkotmányban biztosított képviselői mentelmi jog terjedelmének és alkalmazási területének szűkítésében látja a megoldást. Habár az információk és vélemények szabad cseréje a parlamenti viták során széles körben védett, bűncselekmények – a gyűlöletbeszédet is beleértve – megvalósítása a választókat és nem parlamenti szereplőket célzó képviselői és szenátori közlések révén elfogadhatatlanok.

Továbbá még az Alkotmánybíróságnak is tiszteletben kell tartania a hatalmi ágak megosztásából adódó korlátokat és a parlamenti függetlenséget. Az eljárás, amelynek a szenátort szabálysértése miatt alávetették a parlamenti testület előtt, messze volt attól a tisztességes eljárástól, amelyet egy bíróság előtt lefolytattak volna. Az viszont kétségtelen, hogy Alkotmánybíróság nem avatkozhat be az illetékes parlamenti tanács jogkörének gyakorlásába annak érdekében, hogy megvédje egyik tagjának jogait. Ezek mellett azonban üdvözlendőnek tartom, hogy a képviselők és a szenátorok kezdenek tisztában lenni azzal, hogy a „*forum shopping*" technikája nem alkalmazható szabálysértéseik eldöntésére, a könnyebb utat választva (visszautasítani az illetékes közigazgatási hatóság előtti megjelenést, mondván, hogy a jog lehetőséget ad rá, majd panaszt benyújtani, hogy a politikai testület nem biztosított megfelelő védelmet alapvető jogainak; és elvárni, hogy az Alkotmánybíróság tartalmilag felülvizsgálja a kiszabott pénzbírságot).

Mindkét eset annak a kérdésnek a megfontolásához vezet, hogy vajon érdemes-e a képviselőket és a szenátorokat mentesíteni mind a büntetőjogi, mind a közigazgatási szankciók alól. Véleményem szerint az egyetlen elfogadható kivétel verbális bűncselekmények esetén a parlamenti vita védelme a rendőrségi, végrehajtói és bírói beavatkozástól.

Kulcsszavak: alkotmánybírósági esetjog, Csehország, képviselők és szenátorok jogállása, mentelmi jog, parlamenti autonómia

Kateřina Šimáčková alkotmánybíró, egyetemi docens • Cseh Köztársaság Alkotmánybírósága, Masaryk Egyetem • katerina.simackova@usoud.cz

SMUK PÉTER

Az ellenzék mint minősített kisebbség jogai a Bundestagban – a Szövetségi Alkotmánybíróság döntése a nagykoalíció ellenzékének jogairól

A német Szövetségi Alkotmánybíróság a képviselők egyenlő mandátumának és az ellenzéki jogok bővítésének konfliktusában az előbbi értéket támogató döntést hozott. Az alkotmányos probléma abból fakadt, hogy a nagykoalícióval szembenálló ellenzéki pártok nem érik el az Alaptörvényben biztosított kisebbségi jogokhoz szükséges arányt. A döntés (2 BvE 4/14) megállapítja, hogy a Grundgesetz kifejezetten nem nevesít külön jogokat a parlamenti ellenzék, ellenzéki frakciók számára, s nem is vezethető le alkotmányos kötelezettség ilyen jogok létrehozására vonatkozóan. Az ellenzéki jogok mint „minősített kisebbségi jogok" számszerűségükben semleges szabályok – politikai hovatartozás szerinti szabályozásuk sértené a demokratikus eljárások semlegességét és a politikai (itt: képviselői) egyenlőség elvét. Az alkotmányos szinten leírt kvórumok már kifejezik az ellenzék alkotmányos státuszát, ezek körének változtatása tartalmilag a kormányzóképesség (kisebbségi jogokkal visszaélés elkerülését) és a politikai kisebbség hatalommegosztásban, valamint a plurális demokráciában betöltött szerepéből fakadó értékeit egyaránt érinti.

1. Az eset hátteréről

Az ellenzéki jogok körét és természetét illetően a német alkotmányjog eddig is több tanulságos forrással[1] szolgált számunkra, most ezek köre bővült a német Szövetségi Alkotmánybíróság *(Bundesverfassungsgericht)* 2016 május 3-ei döntésével.[2] A parlamentáris rendszerekben egyébként inkább kivételesnek számít, hogy nagykoalíciós politikai szituáció jelenti az alkotmányos probléma alapját (ilyen nagykoalíció korábban 1966–1969 és 2005–2009 között előfordult már Németországban). A 2013-ban megválasztott 18. Bundestag 630 tagú, ebből a koalícióra lépett pártok (a CDU/CSU 310 és a SPD 193) összesen 503 mandátummal, az ellenzékiek (Die Linke

1 Alapvetés szinten pl. Stephan Haberland: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz* (Berlin: Duncker & Humblot 1995); Albert Ingold: *Das Recht der Oppositionen: Verfassungsbegriff – Verfassungsdogmatik – Verfassungstheorie* (Tübingen: Mohr Siebeck 2015). Ld. még Smuk Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008).

2 2 BvE 4/14 – *http://www.bverfg.de/e/es20160503_2bve000414.html*.

és a Bündnis 90/Die Grünen) összesen 127-tel rendelkeznek.[3] Az ellenzék a plénumon tehát a képviselői helyek 20,16 %-án osztozik.

A problémát az okozta, hogy az Alaptörvény *(Grundgesetz)* ugyan konkrétan nevesít egyes kisebbségi, tulajdonképpen ellenzéki jogokat, ezek gyakorlását azonban a Bundestag-képviselők bizonyos hányadának teszi a jogává. Ez az arány (kvórum) általában az egynegyed, amelytől az adott ciklusban az ellenzék elmarad, hiszen összes képviselőjükkel együtt épp hogy átlépik az egyötödös arányt. Az Alaptörvény a következő jogokat említi ebben a körben:

– a szubszidiaritás sérelmével kapcsolatos eljárást a Bundestag köteles kezdeményezni a képviselők egynegyedének indítványára (23. cikk 1a. bek. második mondat);
– a Bundestag elnökétől a képviselők egyharmada kérheti a Bundestag összehívását (39. cikk 3. bek. harmadik mondat);
– a képviselők egynegyede kezdeményezheti parlamenti vizsgálóbizottság felállítását (44. cikk 1. bek. első mondat);
– a Védelmi Bizottság tagjainak egynegyede kezdeményezheti, hogy ez a Bizottság vizsgálóbizottságként járjon el (45a. cikk 2. bek. második mondat);
– a Bundestag képviselőinek egynegyede absztrakt normakontroll eljárást kezdeményezhet (93. cikk 1. bek. második mondat).

Törvényi szinten és a Házszabályban is megtalálhatóak ezek a jogok és egyéb más ellenzéki jogok is, amelyek arányaikkal szintén elérhetetlenek a jelenlegi ciklus ellenzéke számára. Az ellenzék két javaslatot is benyújtott a helyzetük orvoslására, az egyik kezdeményezés az Alaptörvényben[4] előírt arányok módosítására irányult, a másik törvényi szabályozási szintre,[5] a 18. ciklus idejére.). A Bundestag 2014 áprilisának végén mindkettőt elutasította, és ezek helyett új rendelkezést iktatott a Házszabályba („126a.§ A parlamenti kisebbségi jogok különös alkalmazása a 18. ciklusban" címmel). Ennek értelmében egyes plenáris kisebbségi jogok már 120 képviselő által is gyakorolhatóvá váltak, a bizottsági szinten pedig minden, a szövetségi kormányt nem támogató frakcióhoz tartozó képviselő által. Az új szakasz – amelyre nem alkalmazható a Házszabálytól eltérés lehetősége – több házszabályi és törvényi kisebbségi jogot a 120-as létszámhoz igazított, mindazonáltal nem változtatta meg az absztrakt normakontrollal Alkotmánybírósághoz fordulás egynegyedes szabályát.[6]

3 A mandátumok megoszlásához:
ld. *https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_18wp*.

4 2014. március 18-i Alaptörvény-módosítási javaslat, amelyet a Die Linke frakció nyújtott be, irományszám: 18/838.

5 A két ellenzéki párt által jegyzett, 2014. január 19-ei törvényjavaslat hat törvény, köztük a Bundestag vizsgálóbizottságairól, az Alkotmánybíróságról, valamint a kormány és a Bundestag közötti, európai ügyekben való együttműködésről szóló törvények módosítására irányult; irományszám: 18/380 *http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/003/1800380.pdf*.

6 Az előzmények összefoglalásához ld. az Alkotmánybíróság 2015. november 12-ei sajtónyilatkozatát *http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15-083.html;jsessionid=75A08B1AD30ABB0773F7A688BDD19D1E.2_cid394*.

Az Alkotmánybírósághoz fordulók szerint egyrészt a Bundestag megsértette a demokrácia és a parlamenti kormányzás Alaptörvénybe foglalt elvét azzal, hogy elutasította az ellenzéki jogok erősítésére irányuló kezdeményezéseket, másrészt a Bundestag többsége által választott megoldás – a Házszabályban az új 126a. szakasz – alkotmányellenes, hiszen az Alaptörvény alatti házszabály nem térhet el az alaptörvényi feltételektől. Az Alkotmánybíróság alkotmányos szervek közötti vita eljárásában[7] *(Organstreitverfahren)* az ellenzéki frakciók kezdeményezési joggal bírnak saját nevükben; az adott esetben úgy a kezdeményezéseik elutasítása, mint a Házszabály új rendelkezésének megtámadása kapcsán (jóllehet nem mindegyik indítványuk volt befogadható). Az eljárás kontradiktórius jellegű, az „alperes" ebben az esetben maga a Bundestag volt, amelyet a Házelnök, Norbert Lammert képviselt (az eljárásban megbízottja által).

2. A Szövetségi Alkotmánybíróság határozata

Az Alkotmánybíróság 2016. május 3-ai döntésében megállapítja, hogy a *Grundgesetz* kifejezetten nem nevesít külön jogokat a parlamenti ellenzék, ellenzéki frakciók számára, és nem is vezethető le alkotmányos kötelezettség ilyen jogok létrehozására vonatkozóan. Ugyan az Alaptörvényből levezethető a hatékony ellenzék általános alkotmányos elve *(verfassungsrechtlicher Grundsatz effektiver Opposition)*, amelyet az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben ki is fejtett. Ezen alapelvből azonban nem következik, hogy az ellenzéki képviselőcsoportok számára külön jogosultságokat kellene létrehozni. Ezzel együtt, a parlamenti ellenzéki képviselőcsoportok vagy az ezekhez tartozó képviselők külön jogosítványai nem összeegyeztethetőek a parlamenti képviselőknek az Alaptörvény 38. cikk (1) bek. 2. mondatából levezethető egyenlőségével. A parlament saját döntésével nem csökkentheti a kisebbségi jogok gyakorlásához az Alaptörvényben előírt képviselői arányokat (kvórumokat) sem.

3. Az Alkotmánybíróság érvelése

3.1 A Bundestagot nem terheli alkotmányos kötelezettség, hogy alaptörvényi szinten ellenőrzési funkciójának eszköztárát új ellenzéki jogokkal bővítse

Az Alkotmánybíróság döntésének indokolása során átfogó elemzést adott az ellenzék alkotmányos pozícióiról. Az ellenzék hatékony védelmével kapcsolatos alkotmányos érték a demokrácia elvéből fakad. A többségi elv tartalmát képezi

7 Az eljárást az Alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 1. pontja alapján indítványozhatja alkotmányos szerv vagy annak olyan része is, amelyet az Alaptörvény vagy a Házszabály önálló jogokkal ruház fel.

a többség döntéseinek tisztelete, akárcsak az, hogy a parlamenti kisebbség esélyeit a többséggé válásra biztosítani kell. A szabad és demokratikus politikai rendszer lényege a politikai erők közötti nyitott verseny, amelyhez szükséges, hogy az ellenzék tevékenységét ne lehetetlenítsék el. Az Alkotmánybíróság szerint a parlamenti kormányformát az Alaptörvény szabályai és a politikai gyakorlat fényében kell megvizsgálni. Ennek a kormányzati formának fontos ismérve, hogy a kormányt – annak érdekében, hogy funkcióit megfelelően el tudja látni – egy parlamenti többségnek kell támogatnia. A parlamenti képviselők tehát a kormányt támogató és azt nem támogató csoportokban találhatóak. Az ellenzék ellenőrzési funkcióját akkor tudja ellátni, ha a kisebbség Alaptörvénybe foglalt jogai hatékonyan érvényesülhetnek (ez a hatékony ellenzék alkotmányos elvének lényege). Ellenőrzési jogait gyakorolva az ellenzék nem függhet a kormánytöbbség jóindulatától. Ez abból is következik, hogy az ellenzék nemcsak saját érdekében ellenőriz, hanem a hatalommegosztás elvéből fakadóan a demokratikus államberendezkedés érdekében is – hiszen az ellenőrzött kormányt a parlamenti többség támogatja. Így a német alkotmányos berendezkedésben a hatalommegosztás egyik garanciája, hogy a végrehajtó hatalmat hatékonyan ellenőrizheti a parlamenti ellenzék is [85–87.].

Az ellenzék kulcsszerepe több helyen tükröződik a német alkotmányjogban. A parlamenti kisebbség jogosult *(„aus der Mitte des Bundestages")* absztrakt normakontrollt kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál. Az ellenzék tagjai jogosultak továbbá az alkotmányos szervek közötti viták eljárásában *(Organstreitverfahren)* parlamenten belüli jogaik védelmében indítvánnyal fellépni. Az az egyéni jog – akár rendszerszinten, akár egyéni szituációkban –, hogy a kormány politikáját ellenezzék, a *Grundgesetz* 38. cikk (1) bekezdésében biztosított képviselői egyenlő és szabad mandátumból fakad. Az ezeket védő további képviselői jogok (immunitás stb.) szintén éppen az ellenzék számára különös jelentőségűek [88–89.].

Mindazonáltal az Alaptörvény nem tartalmaz kifejezetten az „ellenzék" számára fenntartott jogosítványokat, sőt nem is lehet levezetni belőle ezek létrehozására irányuló kötelezettséget. A német alaptörvény rendszerében a parlamenti ellenzéki jogok inkább a „minősített parlamenti kisebbség" *(qualifizierte Minderheit)* jogaiként kerültek megfogalmazásra. A minősítés módja, hogy a parlamenti képviselők bizonyos száma vagy hányada jogosult e jogokat gyakorolni. A *Grundgesetz* parlamenti képviselőcsoportok számára sem létesít különleges jogokat; esetünkben pedig a minősített kisebbségi jogok gyakorlása nem korlátozható frakciókra vagy más parlamenti szereplőkre. A jogok gyakorlásának a feltétele, hogy legyen megfelelő számú képviselő ehhez, tekintet nélkül ezen csoport összetételére.[8] Hiszen akárcsak a parlamenti többség, politikailag az ellenzék sem homogén entitás [92–93.].

Ezen túlmenően az Alaptörvénynek a képviselői mandátum egyenlőségét kimondó 38. cikk (1) bekezdése is kizárja a speciálisan az ellenzéki képviselőknek

8 Vö. még BVerfGE 124, 78 [107.].

vagy frakcióknak biztosított jogok létrehozását. Ezek ugyanis sértik a képviselői egyenlőség elvét. Minden egyes képviselő köteles és jogosult a Bundestag munkájában, vitáiban és döntéshozatalában részt venni. Ez igaz a végrehajtó hatalom ellenőrzésére is, hiszen egyes esetekben a kormányoldal képviselőinek is lehetőségük van a kormány politikájával szemben állást foglalni. Ezek a megállapítások a képviselőcsoportokra is érvényesek, hiszen jogállásukat éppúgy a 38. cikk (1) bekezdése határozza meg. Az egyenlő mandátum elvétől való eltérést csak egy másik, az egyenlőséggel azonos súlyú és alkotmányosan megalapozott érték igazolhatná. Jelen esetben a kormányoldali képviselőkkel (és frakcióikkal) szemben az ellenzékieknek kedvező megoldásokat támogató ilyen igazolást nem talált az Alkotmánybíróság. Az, hogy a kormányoldaliak a gyakorlatban általában tartózkodók a kormány feletti ellenőrzési funkció gyakorlásában, nem jelenti azt, hogy kizárhatóak egyes kisebbségi jogokból [95–100.].

Az Alkotmánybíróság már többször hangsúlyozta, hogy azokat a kisebbségi jogokat, amelyek bizonyos kvórumok, minősítési hányadok elérése esetén gyakorolhatóak, bármilyen, az adott szituációban kialakult kisebbség gyakorolhatja – tekintet nélkül ennek az összetételére, létrejöttére vagy az azt formáló képviselők párt- vagy frakciókötődésére.[9] A GG 38. cikk (1) bekezdésének helyes értelmezése szerint minden egyes parlamenti képviselő számára adott a lehetőség, hogy ellenzékiként lépjen fel *(„verhaltensbezogen-prozedurale Oppositionsmöglichkeit")* [102.].

Arra sincs lehetőség, hogy a parlament – a jogvédelem céljából – „értelmezéssel" csökkentse az alaptörvényi hányadokat, hogy ugyan a képviselői egyenlőséget ne érintse, de mégis lehetőséget adjon annak az ellenzéknek is ellenőrzési jogok gyakorlására, amely az adott esetben létszámában nem éri el az előírt kvórumot. Ez az értelmezés célorientált, teleologikus csökkentést *(„teleologische Reduktion")* eredményezne, amelynek – az analógiát megengedő egyéb szabály hiányában – nincs helye az Alaptörvény pontosan, explicit meghatározott feltételeivel szemben. Az Alkotmánybíróság nem tudta megállapítani az alkotmányfejlődés („*Verfassungswandel*") olyan történelmi szituációját sem, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek eredeti értelmezésének hátteréhez képest új helyzet állt volna elő. Az ilyen nagykoalíciós szituáció – amikor az ellenzék nem éri el a minősített kisebbségi hányadokat – már a kezdetektől valós lehetőség volt, s nemegyszer elő is fordult a történelemben. Az Alkotmánybíróság szerint a gyakorlati körülmények tehát tulajdonképpen változatlanok [109–110.].

Azt a konfliktust, amely a hatékony ellenzék elve és a minősített kisebbséghez szükséges hányadok elérésének követelménye között fennáll, nem lehet az alkotmányellenes alkotmányi szabály (*verfassungswidriges Verfassungsrecht*) fogalmával sem feloldani. Az Alaptörvény egységes entitásként kezelendő, normái között nincs hierarchia – az örökkévalósági klauzula pedig ez esetben irreleváns. Különben is,

9 Vö. pl. BVerfGE 21, 52 [53.]; 124, 78 [107.].

az ellenzéki jogokat sértő alkotmánymódosítási szituáció, mint amely ezen teszt alkalmazását felvetné, hiányzik. Az Alaptörvény 39. (Bundestag összehívása) és 44. (vizsgálóbizottság létrehozása) cikkének kvórum-előírása már az Alaptörvény hatálybalépése óta létező rendelkezés. További, később megalkotott szabályok – így a 23. (EU-döntéshozatali tevékenység ellenőrzése), a 45a. (a védelmi bizottság eljárása vizsgálóbizottságként) és a 93. (absztrakt normakontroll kezdeményezése) cikkek – bevezetése pedig éppen az ellenzéki jogok erősítésével, a kvórumok leszállításával járt [111–112.].[10]

A hatékony ellenzék támogatásának elvéből nem fakad az a kötelezettség sem, hogy az említett kvórumokat csökkenteni kellene, az Alaptörvény szövege inkább azt tükrözi, hogy miként képzelte az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom az elv további finomításának irányát. Ezen szabályok születésének vizsgálata során arra a megállapításra lehet jutni, hogy nincs további szabályozási hiány – az alkotmányozó tekintetbe vette mind az ellenzéki funkciók támogatásának előnyeit, mind pedig a kisebbségi jogokkal való visszaélés veszélyét. A lehetséges következmények tudatában megfogalmazott kvórumokkal e kettő között egyensúlyozott. Az sem változtat érdemben az alaptörvényi előírások értelmezésén, hogy a törvényhozásba bejutott pártok száma miként alakult a Bundestag történetében. A Reichstag sokpártrendszerének tapasztalatai ismertek voltak az alkotmányozó számára, így a parlamenti pártok számának növekedése – a nyolcvanas években négyről ötre, majd a kilencvenes években hatra – nem jelent különösebb újdonságot. Az absztrakt normakontroll-kezdeményezési jog alkotmányos kvórumának egyharmadról egynegyedre leszállítása ebből a szempontból nem változtat az eredeti alapvetésen [114–118.].

3.2 A Bundestagot nem terheli az a kötelezettség sem, hogy törvényi szinten létrehozott új ellenzéki jogokkal valósítsa meg ellenőrzési funkcióját

Mivel az említett kisebbségi jogokat létesítő kvórumok az Alaptörvényben tételesen szabályozottak, ez kizárja annak az alkotmányos kötelezettségnek a létét, hogy törvényi szinten kiterjesszék az ellenzéki jogokat. Az adott esetben például

10 Az Alkotmánybíróság emlékeztetett rá [113], hogy a legfrissebb Alaptörvény-módosításban, amely a szubszidiaritási eljárás során hozott létre ilyen kisebbségi jogot, azért maradt az alkotmányozó az egynegyedes szabálynál, mert egy alacsonyabb kvórum esetén alaposan feltehető volt a szabállyal való visszaélés lehetősége. A Die Linke egyébként azt indítványozta, hogy bármely frakció kezdeményezési jogot kapjon – ezt azonban a kisebbségi jogok túlhangsúlyozására és a visszaélések lehetőségére hivatkozva elutasították. Ez az érvelés a „túl alacsony" kvórummal és az azzal esetlegesen visszaélő parlamenti kisebbséggel kapcsolatban már korábban is előfordult a német alkotmánytörténetben: 1949-ben a weimari alkotmány a vizsgálóbizottság kötelező létrehozására vonatkozó, eredetileg egyötödös kvórumát az Alaptörvény elfogadásakor az alkotmányozó tudatosan egynegyedre emelte fel, okulva a korábban ellenzéki NSDAP-nek a jogintézménnyel való visszaélésből. Részletesebben ld. Szabó Zsolt: „Parlamenti vizsgálóbizottságok" *Patrocinium* 2011. 111.

az európai integrációért való felelősségről szóló törvény módosítására, a kisebbségi jogok kiterjesztésére tett javaslat a fenti érvelés szerint ellentétes a képviselői egyenlőség elvével, amelynek sérelme alkotmányosan nem igazolható [119–128.].

3.3 A Bundestagot nem terheli alkotmányos kötelezettség sem, hogy a kezdeményezett új ellenzéki jogokat házszabályi szinten vezesse be

A Házszabály új 126a. §-a tekintetében az Alkotmánybíróság differenciált megközelítéssel alkalmazta a fenti megállapításait. Amennyiben a Házszabály „120 képviselő" számára biztosított jogokat, az nem találtatott ellentétesnek a képviselők egyenlő mandátumának követelményével. Amikor az ellenzékiek kérelme olyan új jogokat igényelt, amelyekkel „a kormányban részt nem vevő" frakciók élhettek volna, az a fentebb már említett alapon a képviselőcsoportoknak az Alaptörvény 38. cikkből fakadó egyenlőségét sértette [95., 127.].

4. Konklúzió

A német Szövetségi Alkotmánybíróság a képviselők egyenlő mandátumának és az ellenzéki jogok bővítésének konfliktusában formális, mégis általánosan alkalmazható érveléssel alátámasztott döntést hozott. Az ellenzéki jogok kiterjesztése nagykoalíciós politikai szituációban akár általánosan elfogadott törekvés lehet. Azonban az ellenzéki jogok mint „minősített kisebbségi jogok" számszerűségükben semleges szabályok – politikai hovatartozás szerinti szabályozásuk sértené a demokratikus eljárások semlegességét és a politikai (itt: képviselői) egyenlőség elvét.[11] Az alkotmányos szinten leírt kvórumok már kifejezik az ellenzék alkotmányos státuszát, ezek körének változtatása vagy leszállítása tartalmilag a kormányzóképességet (kisebbségi jogokkal visszaélés elkerülése) és a politikai kisebbség hatalommegosztásban és plurális demokráciában betöltött szerepéből fakadó értékeit egyaránt érinti.

Kulcsszavak: Alkotmánybíróság, Bundestag, demokrácia, ellenzék, Grundgesetz

Smuk Péter egyetemi docens • Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék • smuk@sze.hu

11 A demokratikus eljárások – így a többségi elv stb. – semlegességet és politikai egyenlőséget támogató természetét alkotmányelméleti dimenzióban kifejti Kis János: „Liberális demokrácia" in Kis János: *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány* (Budapest: INDOK 2000) 57–106.

SZABÓ ZSOLT

A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany?

Az Egyesült Királyságban idén június 23-án tartott népszavazást követő közjogi folyamatról és abban a parlament szerepéről a helyi és nemzetközi szaksajtóban több, egymásnak is ellentmondó vélemény jelent meg. Ezek egy része nélkülözhetetlennek tartja a parlament előzetes felhatalmazó döntését vagy legalább vitáját az EU-ból való kilépés hivatalos, EUSZ 50. cikke szerinti bejelentése előtt, más vélemények szerint a kormány dönthet a parlament nélkül is a külügyek terén élvezett történelmi felségjog alapján. Az alábbi írás összefoglalja a két oldal érveit, valamint megkísérli a Brexit alkotmányjogi hátterét feltárni, elemezve a népszavazás szerepét az Egyesült Királyság alkotmányos rendszerében és a parlament hatáskörét a népszavazáson hozott döntésekkel kapcsolatban, különös tekintettel a felsőbíróság e kérdésben hozott 2016 novemberi döntésére.

1. Előzmények – a népszavazás intézménye az Egyesült Királyságban

Közismert, hogy az Egyesült Királyság alkotmánya voltaképpen egy *gentleman's agreement*, amelyet az 1688-as Dicsőséges Forradalom (*Glorious Revolution*) eredményeként kötöttek, és a hatalom gyakorlói – írásos rögzítés nélkül is – azóta is betartják. E „megállapodás" lényege, alapja nem a népszuverenitás, hanem a – demokratikusan választott – parlament szuverenitása (*Parliamentary sovereignty*), amely alapján a parlament törvényhozás útján bármit megtehet, azon kívül, hogy megkötné egy későbbi parlament kezét. Minden parlament azonos hatáskörrel rendelkezik, nincsenek minősített többségi döntések, a parlament által elfogadott minden törvény egyenrangú. A parlament döntéseit semmilyen fórum nem bírálhatja felül, a normakontroll ismeretlen intézmény.[1] A parlamenti szuverenitás doktrínája nem azt jelenti, hogy mindenről a parlamentnek kell döntenie, de azt igen, hogy a parlament mondja ki a döntő szót a döntéshozatal rendjének megállapításában.

A képviseleti demokrácia elsősége miatt ebben a helyzetben a közvetlen demokrácia kevés szerepet kap, csupán a nép kormány általi megkérdezése,

1 A parlamenti szuverenitás elméletének kidolgozását ld. A. V. Dicey: *Lectures introductory to the study of The Law of the Constitution* (Oxford: Oxford University Press 2013).

a referendum[2] fordul elő néha, a nép által kezdeményezett népszavazás egyáltalán nem ismert a szigetországban. Az Egyesült Királyságban nincs hatályban a népszavazásokat általánosságban szabályozó törvény, és írott alkotmány híján e kérdéseket alaptörvény sem rendezi. Így a referendumoknak nincs általános érvényességi és eredményességi küszöbe. A parlament törvényben, esetről esetre rendel el referendumot, ekkor dönt a népszavazás kötelező erejéről és az érvényesség feltételéről. De még ha kötelezővé teszi is az eredményt, elvileg az sem kizárt – bár erre még nem volt példa –, hogy utólag eltörölje az eredmény figyelembe vételének kötelezettségét. A brit alkotmányos hagyomány szerint a parlament valóban mindent megtehet, és ez alól a nép akaratának figyelmen kívül hagyása sem lehet kivétel.[3] Ez az eset azonban, ha jogilag nem is, politikailag mindenképpen kizárt. A *gentleman's agreement* része ugyanis, hogy a politikai ígéreteket be kell tartani. A jogi és politikai alkotmányosság összefonódása és a hagyomány alapján a jogi és politikai kötelem egyaránt íratlan szabályokon alapul. (Ezért sem valószínű, hogy a parlament a Brexit-referendum eredménye ellenében szavazna – de erre még visszatérünk.) Tovább árnyalja az összképet, hogy Skóciában – az 1320-as Arbroath-i nyilatkozatra visszavezetett – és legalább az 1707-es Egyesülési Törvényig (Act of Union) megszakítatlan – hagyomány szerint a szuverenitás nem a parlamenten, hanem a skót népen alapul.[4] Mivel a skótok többsége maradna az EU-ban, ez felerősítheti a további devolúciós törekvéseket, vagy elvezethet egy második függetlenségi referendumhoz is.

A közvetlen demokrácia intézménye tehát nehezen egyeztethető össze a parlament szuverenitásán, a képviseleti demokrácián alapuló angol alkotmányos felfogással. Ennek megfelelően a gyakorlatban alig kerül sor országos népszavazásra: az Egyesült Királyság történetében 2016-ig mindössze két ilyen történt, további kilenc referendum regionális szinten zajlott le. A jogintézmény ennek ellenére érdekes módon régtől fogva része az angol jog- és államelméleti gondolkodásnak. Albert Venn Dicey, az angol alkotmányelmélet nagy alakja, és a parlamenti szuverenitás „ortodox" elméletének kidolgozója 1890-ben tanulmányt írt ezzel a címmel: „Szükséges-e bevezetni a referendumot Angliában?"[5]. Dicey a referendumban egy alternatív második kamarát látott, az egyetlen lehetőséget a pártvezetők ellenőrzésére és arra, hogy formálisan is elismerést nyerjen az az elv, hogy egy törvény

2 A nép kormány általi megkérdezése a túlnyomó nyugat-európai szakirodalomban inkább „plebiszcitum" (*plebiscite*) megjelöléssel használatos, szemben a(z) (*optional/facultative*) referendummal, ahol a folyamat a választópolgároktól vagy a parlamenti kisebbségtől indul. Az angol szakirodalom a Brexit-népszavazás kapcsán a „referendum" kifejezést használja, e tanulmány is többnyire így hivatkozik rá.

3 Ezen az álláspontonvan Sionaidh Douglas is: S. Douglas-Scott: „Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty" *U.K. Const. L. Blog – https://ukconstitutionallaw.org/*.

4 Ld. Sionaidh Douglas-Scott: „Brexit, Article 50 and the contested British Comstitution" Queen May University of London, School of Law, *Legal Studies Research Paper* No. 241/2016.

5 Ought the Referendum to be Introduced into England, idézi: Matt Qvortrup: *A tale of two referendums* (London:The Constitution Society 2015) 42.

csak a (képviselői által képviselt) nép egyetértésén alapulhat. Felfogásában a referendum negatív eszköz, egyfajta népi vétó (*people's veto*). Dicey maga is elismeri, hogy a referendum új intézmény az angol alkotmány rendszerében, eredete Svájcban keresendő.

Támogatása ellenére az 1970-es évekig Nagy-Britanniában referendumra nem került sor. Churchill ugyan 1945-ben felvetette, hogy népszavazás útján hosszabbítsák meg az általa vezetett kormánykoalíció mandátumát, ezt azonban Attlee – mint az angol hagyományoktól idegen megoldást – elvetette. A munkáspárti Attlee-t egyetértőleg idézve a konzervatív Margaret Thatcher 1975-ben a referendum ellenzőjeként „III. Napóleon, Hitler, Mussolini demagóg eszközének" nevezte az intézményt.[6]

Országos referendumra az Egyesült Királyságban 1975-ben, 2011-ben és 2016-ban került sor, mindhármat a parlament rendelte el. A két korábbi országos referendum az ideihez hasonlóan szintén alkotmányos jelentőségű kérdés körül forgott: az 1975-ösnek is az európai integráció volt a témája, a 2011-esnek pedig a választójogi rendszer reformja volt a tétje.[7] Az 1975-ös referendum eredménye nem volt kötelező, de mivel a szavazópolgárok a kormány álláspontját támogatták, nem merült fel a parlament és a választók eltérő véleményének problematikája. Ezzel szemben 2011-ben a parlament már a népszavazás előtt formálisan elfogadta a választójogi reformot bevezető törvényt, a hatálybalépés feltételéül szabva a választópolgárok támogatását – azaz itt kivételesen egy hivatalosan a parlament számára kötelező referendumra került sor. Mivel a választók a reformot (igen alacsony, 42%-os részvétel mellett) leszavazták, a törvényi reform nem következett be. A népszavazáson egyébként – a koalíciós pártok véleménykülönbsége miatt – nem volt hivatalos kormányzati álláspont valamelyik válasz mellett. 2016-ban a választók többsége a kormányálláspont (és az összes szignifikáns parlamenti párt hivatalos álláspontja) ellen szavazott.

Ezeken felül további kilenc referendumra kerül sor az egyes országrészekben a függetlenedés vagy autonómia kérdésében (először Észak-Írországban 1973-ban, legutóbb pedig 2014-ben Skóciában). Igaz ugyan, hogy a referendum regionálisan nem volt teljesen ismeretlen intézmény: 1920-ban Skóciában az alkoholtilalomról (azt elutasító), az 1960-as években pedig Walesben a pubok vasárnapi nyitva tartásáról tartottak referendumot.[8] 1979-ben Skóciában és Walesben nép-

6 Ld. a következő cikk – forrásmegjelölés nélküli – hivatkozását:
http://www.conversion-uplift.co.uk/brexit-referendum-and-democracy/#axzz4O10ULV6s.

7 A konzervatív-liberális koalíció által javasolt reform a hagyományos relatív többségi választási rendszer felváltására irányult egy az arányos rendszer felé történő elmozdulással, a képviselők visszahívhatóságának megteremtésével, a parlament önfeloszlatásához szükséges arány növelésével együtt.

8 „Referendums in the United Kingdom" (House of Lords, Committee on the Constitution 2010) 7.

szavazást rendeztek a devolúcióról, azaz az országrészek nagyobb önállóságáról. A népszavazást elrendelő törvényben – egy kormánypárti képviselő érdekes módon kormány által nem támogatott módosító javaslata nyomán – úgy döntött, hogy csak akkor lép életbe a változás, ha a választásra jogosultak 40%-a támogatja azt. Míg Walesben elutasították a változást, Skóciában a többség ugyan támogatta azt, de a támogatók csupán a választásra jogosultak 32%-át tették ki, így a változás nem lépett életbe.[9]

Míg a konzervatívok nem vagy csak az ország szuverenitása kérdésében fogadják el a referendumot, a munkáspárt – legalábbis az utóbbi évtizedekben – inkább közvetlen demokrácia párti. A Blair-kormány hivatalba lépése évében, 1997-ben Skóciában és Walesben is referendumot tartottak egy parlament felállításáról, ettől fogva létezik saját törvényhozása a két országrésznek. A kormány által bejelentett további két referendumra – a közös európai valuta tárgyában és a választási reform kérdésében – végül nem került sor. Angliában is tartottak „helyi"referendumokat: 1998-ban a Nagy-London önkormányzatának és főpolgármesterének tisztségéről (a támogató szavazatok voltak többségben, a két intézmény létrejött), valamint Északkelet-Anglia (North East England) autonómiájáról, amelyet a szavazópolgárok elutasítottak.

2000-ig egyáltalán nem volt a referendumról szóló országos törvényi szabályozás, a hagyomány és gyakorlat alapján a referendumot korábban is a parlament rendelte el törvénnyel, amely esetről esetre rendelkezett a népszavazás kötőerejéről. 2000-ben a Blair-kormány alkotmányjogi reformjai részeként elfogadták a pártokról, választásokról és referendumról szóló törvényt.[10] Ekkor jött létre a Választási Bizottság (*Electoral Commission*) is, amely a referendumok lebonyolításáért is felelős állandó szerv lett. A Bizottság feladata a felteendő kérdés előzetes véleményezése (a megfogalmazás mindig a kormány feladata), a kampányban részt vevő szervezetek regisztrációja, a kampánykiadások monitorozása, valamint az eredmény kihirdetése. A Bizottságnak a skót és walesi devolúció tárgyában tartandó referendum esetén nincs hatásköre, mivel ezeknél a helyi hatóságok kezébe igyekeznek adni a népszavazás lebonyolítását és felügyeletét.

Rövid említést érdemel, hogy a közvetlen demokrácia szintén az 1970-es évektől fogva van jelen helyi szinten az Egyesült Királyságban is, az önkormányzatokról szóló 1972-es törvény (Local Government Act, 1972) alapján. Eszerint a csak kisebb önkormányzatokban (*parish*) alkalmazható helyi népszavazás nem kötelező erejű. A hat választópolgár kezdeményezésére összeülő képviselő-testület tíz tagja vagy egyharmada (a kettő közül a kevesebb) kérésére 14-25 napon belüli időpontra kötelező kiírni a helyi népszavazást.

9 Az események bővebb leírását ld. *http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/79referendums.shtml*.

10 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

2. Az EU-tagság mint népszavazás tárgya

Az Egyesült Királyság és az Európai unió kapcsolatáról már korábban is többször felmerült, sőt szinte folyamatosan napirenden volt egy referendum lehetősége. A tagság és a csatlakozási feltételek kérdése az 1974-es választási kampány egyik központi témájává vált, a győztes munkáspárt be is váltotta ígéretét, amikor a következő évben népszavazást írt ki, amin 64%-os részvétel mellett a válaszadók 67%-a a tagság mellett döntött. Ha úgy tetszik, az 1975. június 5-i referendum tehát utólagos volt, ellentétben a 2016-ossal, amelyikre a tényleges kilépési döntést megelőzően került sor. Ugyanakkor mindkét referendum a tagság fennállásakor történt arról, hogy a tagság továbbra is fennmaradjon-e.

Az EGK-hoz történő csatlakozás óta a tagság referendumra utalásának kérdése szinte folyamatosan napirenden volt. Konzervatív körök megpróbálták a Maastrichti Szerződést is referendumra tűzni, sikertelenül.[11] Az Alkotmányszerződés 2005-ös holland és francia népszavazáson való elbukásakor, az azévi választási kampányban Gordon Brown későbbi munkáspárti miniszterelnök is ígéretet tett a ratifikáció előtt referendum tartására, amire azonban végül nem került sor, az Alkotmányszerződés pedig elbukott. Három évvel később, 2008-ban a Lisszaboni Szerződésről már nem merült fel referendum elrendelése: a kormány arra hivatkozott, hogy korábbi ígérete már nem köti, hiszen az új szerződés jelentősen eltér a korábbi Alkotmányszerződéstől. (Ismert, hogy a Lisszaboni Szerződésről EU-szerte egyedül Írországban tartottak referendumot.)

2008 júniusában a parlament olyan törvényt[12] fogadott el, amellyel voltaképpen nem ratifikálta a Lisszaboni Szerződést, ehelyett az 1972-es Európai Közösségekről szóló törvényt (European Communities Act, ECA) módosította akként, hogy annak szövegébe, az integrációs szerződések sorába beemelte a Lisszaboni Szerződést. Emellett felsorolta azokat a – minősített tanácsi döntéshozatalhoz kapcsolódó – tagállami döntési hatásköröket, amelyekhez a parlament hozzájárulása szükséges. Mivel az 50. cikk a Lisszaboni Szerződésben jelent meg, e törvény (is) megtehette volna, hogy az 50. cikkel kapcsolatos eljárást, és a parlamenti feladat- és hatásköröket meghatározza, de ezt nem tette. A ratifikációnak a kormány a ratifikációs okmány elhelyezésével tett eleget, amiről a parlamentet 2008. július 17-én írásban tájékoztatta. Ez megfelel az alkotmányos hagyománynak, a kormány külügyek terén élvezett nagyfokú önállóságának. Így történt ez egyébként az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti Szerződés, az Amszterdami Szerződés és a Nizzai Szerződés esetében is. A kormány tehát saját külügyi hatáskörében járt el.

A 2010-es választás után azonban – az 1930-as évek óta, békeidőben először – koalíciós kormány jött létre az inkább euroszkeptikus konzervatívok és az eurofil

11 Qvertrup (5. lj.).

12 European Union (Amendment) Act 2008.

liberális demokraták részvételével, ami megváltoztatta az ország EU-hoz való viszonyát. A koalíciós megállapodás kitért arra is, hogy az ECA-t akként kell módosítani, hogy minden további szuverenitás-transzfert referendum előzzön meg, valamint kilátásba helyezte egy szuverenitási törvény (United Kingdom Sovereignty Bill) elfogadását. Utóbbi célja az lett volna, hogy biztosítsa a parlament szuverenitását az EU-val összefüggő kérdésekben – a törvényjavaslatot azonban végül a második olvasatban leszavazták.[13] A Lisszaboni Szerződésről az új kormány sem szándékozott referendumot tartani, ugyanakkor leszögezte, hogy további szuverenitás-transzferre a ciklus ideje alatt már nem kerül sor, mivel ahhoz nem járul hozzá.

A parlament ilyen előzmények után, 2011-ben fogadta el a European Union Act-et (EUA), amely az EU alapító Szerződéseinek bizonyos (a törvény tizenhárom esetet sorol fel), az Egyesült Királyság beleszólási lehetőségeit szűkítő módosításai esetére kötelezővé tette a népszavazást. Más Szerződés-módosítások (Euró bevezetése, EU haderőhöz való csatlakozás, belépés a Schengeni övezetbe, részvétel az Európai Ügyészség létrehozásában) esetén referendum tartását és törvény parlament általi elfogadását együttesen írta elő, egyéb „lényeges" (*significant*) módosítások esetén a parlamenti jóváhagyás egyéb formáit.[14] Megemlíthető, hogy a referendumhoz kötött témák éppen azok, amelyek egyhangú döntést feltételeznek a Tanácsban, így ezekben a kérdésekben az Egyesült Királyság kormánya vétójoggal rendelkezik. Az EUA így a 2008-as, a parlament hatáskörét nem megfelelően tiszteletben tartó törvényre adott reakcióként, a múlttal való szakításként is értelmezhető, amely során – David Cameron szavaival – a „bürokratikus elszámoltathatóság helyébe a demokratikus elszámoltatás" lép.[15]

Az EUA azonban, miközben a nemzeti szuverenitást kívánta erősíteni, az egyes kérdésekben kötelezően elrendelendő referendum által voltaképpen a parlament szuverenitását erodálta. Ez ellentmond az angol alkotmány azon alapelvének is, hogy parlament nem kötheti meg egy későbbi parlament kezét, hiszen ezekben a kérdésekben a parlament már nem lesz szuverén. Elvileg persze bármelyik jövőbeli parlamentnek megmarad a lehetősége arra, hogy az EUA-t hatályon kívül helyezze vagy úgy módosítsa, hogy a Szerződések módosításához előírt referendum eredményét ne kelljen figyelembe vennie – ez azonban a helyi viszonyok között politikailag elképzelhetetlen lenne. Az EUA egyébként a Brexit esetében nem alkalmazható, mivel a kilépés nem jár a szerződések módosításával, így az ahhoz előírt referendum sem jöhet szóba.

13 J. E. K. Murkens: „The European Union Act 2011: a failed statute" *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012/10. 396–408.

14 A Szerződések néhány módosítása azonban érdekes módon kivételt képez a referendum és parlamenti jóváhagyás szabálya alól: ilyen a már meglévő uniós hatáskör kodifikációja, a kizárólag más tagállamra vonatkozó szabály és új tagállam felvétele – annak ellenére, hogy az utóbbi eset érintheti az Egyesült Királyság súlyát a tanácsi döntéshozatalban. Murkens (13. lj.) 399.

15 Cameron ezt a fordulatot nemcsak az EU relációjában, hanem az önkormányzatok és a kormány vonatkozásában is alkalmazta a konzervatív kormányprogramban,
ld. pl. *https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/may/25/david-cameron-a-new-politics2*.

Az EUA nem változtatott az uniós jog és a belső jog viszonyán, vagyis nem növelte (és nem is csökkentette) az Egyesült Királyság szuverenitását, az 50. cikkről megint csak nem mondott semmit. Növelte viszont a parlamenti kontrollt a kormány EU-politikájában, és kétségtelen érdeme volt, hogy visszahozta az angol politikai közbeszédbe a referendum intézményét. Ilyen kontextusban érthető, hogyan vált a 2015-ös választási kampány részévé az EU-ban maradásról szóló, 2017 végéig megtartandó népszavazás, amelyet a konzervatív párt vállalt választási győzelme esetén (Cameron már 2013-ban referendumot ígért e tárgyban).[16] Az EUA referendumra vonatkozó szakaszait sohasem alkalmazták, és a Brexit következtében vélhetően gyakorlati alkalmazás nélkül fogják hatályon kívül helyezni.

A 2015-ös választási győzelem után a Cameron-kormányzat – kifejezetten az EU-tagságról szóló népszavazás elrendelése és szabályozása céljából – elfogadta a European Union Referendum Act-et (EURA). A törvény érvényességi és eredményességi küszöböt nem határozott meg, inkább eljárási kérdéseket rendezett: egyebek mellett meghatározta a választásra jogosultak körét, a lebonyolítás intézményi kérdéseit, a referendum határidejét, a kampány egyes kérdéseit. Emellett meghatározta a felteendő kérdést is, amely eredetileg eldöntendő kérdés volt („Maradjon az Egyesült Királyság az Európai Unió tagja?"), később azonban a pártatlanság jegyében a kormány elfogadta azt a módosítást, amely mindként alternatívát tartalmazó kérdést javasolt („Maradjon az Egyesült Királyság az Európai Unió tagja, vagy hagyja el az Európai Uniót?"). Az EURA nem tette kötelezővé az eredmény figyelembe vételét, és semmilyen további feladatot és határidőt sem szabott a parlament számára. Hallgatott – a korábbi törvényekhez hasonlóan – a referendum eredményeként megteendő, 50. cikk szerinti bejelentéssel kapcsolatos eljárásról is.

3. A 2016. június 23-i népszavazás és közjogi következményei

A június 23-i referendumon az Egyesült Királyság választópolgárai viszonylag magas arányban (72%) nyilvánítottak véleményt, amely kis többséget (52%) hozott a kilépést támogatóknak. Az eredmény ismeretében rögtön több olyan kezdeményezés indult, amely a Brexit „hatástalanítását" kívánta elérni. Többen sürgették, hogy az állampolgárok próbálják meg elérni saját képviselőjüknél, hogy az szavazzon a parlamentben a népszavazás ellen.[17] Volt olyan képviselő is, aki maga

16 A Brexitről szóló volt egyébként David Cameron negyedik referenduma. 2011-ben a wales-i parlament törvényalkotási jogáról tartottak helyi referendumot, amelyen – ugyan alacsony, 35%-os részvételi arány mellett – a szavazók 65%-a támogatta a szélesebb autonómiát. Ugyanabban az évben megbukott viszont a választójogi reformról szóló országos referendum, és szintén eredménytelen volt a skót kormány által kezdeményezett függetlenségi referendum 2014-ben.

17 Ld. *https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/27/stop-brexit-mp-vote-referendum-members-parliament-act-europe*.

buzdította képviselőtársait a Brexit elleni parlamenti szavazásra.[18] (Paradox módon a képviselőket valószínűleg nem is kellene erről meggyőzni, hiszen többségük a felmérések szerint ellenzi a kilépést.) Bár a népszavazás kötelező ereje híján jogilag ez akár meg is történhetne, politikailag azonban valószínűtlen lenne egy ilyen döntés, mivel a Cameron-kormányzat kötötte magát a nép akaratához. A kormánynak jogi kötelezettség híján is politikai kötelezettsége van a népszavazás döntése szerint cselekedni: az Egyesült Királyság politikai rendszerében a választási ígéret betartása az íratlan alkotmány része. (Bár van olyan vélemény a tudományos közéletben, amely szerint nincs politikai-morális kötelezettség a referendum eredményének figyelembe vételére.)[19]

Mások egy második referendumot sürgettek, ennek érdekében egy petíció is indult, amelyet hamarosan több mint négy millióan támogattak. 2016. szeptember 5-én a parlament egy politikai vita keretében megvitatta egy második referendum petícióban felvetett lehetőségét.[20] A petíció azt javasolta, hogy amennyiben 60% alatti a többséget adók aránya és 75% alatti a részvételi arány, tartani kell egy második referendumot is. A kormány szerint azonban, mivel a 2015-ös törvényben nem volt ilyen kitétel, így a június 23-i döntés érvényességét és eredményességét sem lehet utólag kétségbe vonni. Megemlíthető, hogy az angol szakirodalomban – még jóval a Brexit-referendum megismétlését követelő hangok előtt – felmerült az az álláspont[21] is, hogy népszavazás esetén kétszer kell a választóknak véleményt mondani, azaz némi időközzel, egymás után két alkalommal kell választ adni ugyanarra a feltett kérdésre.

Felmerült az a nézet is, hogy előre hozott választásokat lehetne tartani, és az új parlament indíthatja el a kilépési procedúrát.[22] Egy új parlament felhatalmazást kaphatna a kilépési tárgyalásokon képviselendő álláspont védelmére, ezen felül akár kiírhatna egy második népszavazást, vagy akár – a kampány során megszerzett választói felhatalmazással élve – az EU-ban maradás mellett dönthetne. Előre hozott választást tartani azonban az Egyesült Királyságban jelenleg nem egyszerű, a (szintén a konzervatív-liberális koalíció által elfogadott) Fixed Term Parliaments Act 2011-es hatályba lépése óta. A törvény ugyanis öt évben határozta meg a parlamenti ciklus hosszát, és az idő előtti önfeloszlatást kétharmados többséghez kö-

18 Ld. David Lemmy munkáspárti képviselő nyilatkozatát:
http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/brexit-result-latest-david-lammy-mp-eu-referendum-result-parliament-twitter-statement-stop-this-a7102931.html.

19 Például az EU-ban maradás-párti szavazók korösszetétele miatt; az érvelés kifejtését részletesen ld. Y. Nehushtan: „Why the EU Referendum's Result Is not Morally-Politically Binding" *U.K. Const. L. Blog ukconstitutionallaw.org/*.

20 A petíciót ld. a parlament honlapján*:*
https://petition.parliament.uk/petitions/131215.

21 Bruce Ackermanntól, ld. *http://www.lrb.co.uk/v32/n17/bruce-ackerman/at-the-crossroads*.

22 Részletesen ld. M. Gordon: „Brexit: The Constitutional Necessity of an Early General Election" *U.K. Const. L. Blog – https://ukconstitutionallaw.org/*.

tötte.[23] Ezzel – először a szigetország történetében – meghatározta a parlamenti ciklus hosszát (öt év), és kétharmados többséghez kötötte az önfeloszlatást. Paradox módon ennél alacsonyabb szavazati aránnyal, egyszerű többséggel vissza lehetne vonni a törvényt, ezt követően pedig egyszerű többséggel kimondani a parlament feloszlatását, igaz ugyan, hogy utóbbi egy hosszadalmas, több hónapos törvényalkotási eljárást feltételez.

Mindebből úgy tűnik, mintha a parlamentet és a kormányt váratlanul érte volna a döntés, mintha a törvényhozó megfeledkezett volna arról, hogy a kilépés tényleg bekövetkezhet, és egyik alkalommal sem szabályozta az azzal kapcsolatos alkotmányos eljárást, amelyet az 50. cikk a tagállamokra bíz.

4. Az EUSZ 50. cikke és alkalmazásának kérdőjelei

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) – 2009-ben, a Lisszaboni Szerződés által megállapított, eddig sohasem alkalmazott – 50. cikke, amely a kilépés folyamatát az Unió és a kilépni kívánó tagállam közötti eljárásként szabályozza, egyrészt tömören kimondja, hogy a kilépéshez bármely tagállamnak joga van. Másrészt azonban, hatáskör hiányában nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a tagállam hogyan dönt a kilépésről, csupán utal a tagállamok „saját alkotmányos követelményeire". Ha ezt a belső döntést – „nulladik lépésként" – az adott tagállam meghozta, a kilépési folyamat csak akkor kezdődik: a tagállamnak e szándékát be kell jelentenie az Európai Tanács ülésén, majd megkezdődnek a kilépésről szóló tárgyalások az EU és a tagállam között. Szemben egy új tagállam felvételével, az „elbocsátáshoz" nem szükséges a többi tagállam beleegyezése, azaz akarata ellenére nem lehet bent tartani egy tagállamot sem. A kilépésről szóló megállapodást az Unió szervei kötik a kilépő tagállammal, és ha ilyen megállapodás nem köttetik, a bejelentéstől számított két év múlva a kilépő tagállam nem tekinthető tagállamnak, mivel „a Szerződések többé nem alkalmazhatóak" rá (bár a Tanács egyhangú döntéssel meghosszabbíthatja ezt a határidőt – ennek nem sok realitása van, és a döntést nem változtatja meg, legfeljebb elodázza). A kétéves tárgyalási folyamat vagy sikeres lesz vagy nem. Ettől függetlenül azonban a folyamat mindenképpen a tagság megszűnésével fejeződik be.

A kilépni szándékozó tagállam 50. cikk szerinti bejelentése tehát visszafordíthatatlan folyamatot indíthat el: megegyezés hiányában is megszűnik tagsága. Éppen

23 A parlament feloszlatása és összehívása szintén olyan királyi felségjog az angol alkotmányban, amelyet a parlament a történelem során többször igyekezett korlátok közé szorítani. Az 1694-es Triennial Act előírta, hogy háromévente általános választást kell tartani, az 1715-ös Septennial Act ezt az időtartamot hét évre növelte, majd a Parliament Act 1911-ben ezt öt évre csökkentette. A kormány azonban ezen időszakot megelőzően többször is feloszlatta a parlamentet. A 2011-es törvény szerint a választást követő ötödik év adott napján a parlament automatikusan feloszlik, ezt megelőzően azonban csak különleges esetben lehet előrehozott választásokat kiírni.

ez a folyamatot elindító bejelentés különös jelentősége: ha elindul, visszafordíthatatlanul kivezeti az Egyesült Királyságot az Európai Unióból, függetlenül attól, hogy a parlament ezt követően hogyan dönt. Arra utaló jel sincs, hogy a bejelentést később vissza lehetne vonni. Ezért egyáltalán nem mindegy, hogy a „saját alkotmányos követelmény" milyen hatáskörbe utalja a döntés meghozatalát. Ezt a bejelentést a Tanács adottnak veszi majd, és nem vizsgálja, hogy a szükséges belső jogi feltételeknek eleget tett-e. Az alkotmány íratlan volta miatt nem is találunk semmilyen kifejezett belső szabályt arra, hogy erről milyen eljárás keretében kell határozni. Az Európai Tanács – amely a bejelentés helyszíne – az Unió állam- vagy kormányfőinek testülete, az Egyesült Királyság részéről a miniszterelnök a tagja.

Az egyértelmű, hogy az 50. cikk szerinti bejelentést – pusztán jogilag nézve a kérdést – népszavazás nélkül is meg lehetne tenni. De abban már vita van a szakmában és a szakirodalomban, hogy a parlament nélkül is meg lehet-e tenni. Az biztos, hogy a parlament aktív részvétele nélkül maga a kilépés nem lehetséges, de az nem egyértelmű, hogy a parlament melyik szakaszban kapcsolódjon be a döntéshozatalba, szükséges-e már az 50. cikk szerinti, kormány általi bejelentéshez előzetes parlamenti felhatalmazásra vagy legalább egy parlamenti vitára, vagy azt a kormány a népszavazás eredményére hivatkozva saját külügyi hatáskörében megteheti. Olyan vélemény is van, amely szerint a regionális, területi parlamentek (*devolved institutions*) hozzájárulására is szükség van.[24]

A kérdés jelentősége az, hogy visszafordítható-e a Brexit. Ha a kormány maga cselekedhet, akkor nem, mivel a kormányt köti a választóknak tett ígérete, és a nyilatkozatok szerint is elkötelezett erre. Ha a parlament jóváhagyása szükséges az 50. cikk szerinti bejelentés megtételéhez, akkor elvileg elképzelhető, hogy a bejelentéshez nem adja jóváhagyását (a többség legszívesebben így szavazna), ezzel megakadályozva a kilépést. Annak ellenére, hogy a Brexit-referendumot ugyanez a parlament rendelte el.

Nézzük az érveket az egyes álláspontok mellett. A kormány jogi kérdésekben legfőbb tanácsadója, az *attorney general* tisztség korábbi betöltője, Dominic Grieve szerint az 50. cikk szerinti bejelentés előtt mindenképpen szükséges egy parlamenti szavazás.[25] Ezt azonban nem jogi érvekre alapozza, hanem az alkotmányos hagyományra, mivel az ország életét alapvetően meghatározó kérdésről van szó, szerinte így politikailag mindenképpen szükséges a parlament véleményének előzetes kikérése. Több neves alkotmányjogász is osztja ezt az álláspontot.[26]

24 Közismert, hogy a skót parlament például nem támogatná a kilépést. Ld. K. Campbell: „Constitutional Discourse Post-referendum: Where Are We, and Where Are We Going Next?" *U.K. Const. L. Blog http://ukconstitutionallaw.org*.

25 A nyilatkozat megjelent: *http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-article-50-parliament-vote-needed-dominic-grieve-eu-referendum-uk-a7141596.html*.

26 Részletesen ld. N. Barber –T. Hickman – J. King: „Pulling the Article 50", „Trigger";„Parliament's Indispensable Role" *U.K. Const. L. Blog – ukconstitutionallaw.org/*.

David Cameron miniszterelnök ezzel szemben –lemondásának bejelentésekor – egyértelművé tette, hogy álláspontja szerint az 50. cikk szerinti bejelentés a miniszterelnök – pontosabban az új miniszterelnök – feladata, amit majd az általa helyesnek tartott időpontban tesz meg.[27] Bár nem fejtette ki, mi alapján vélekedik így, valószínűleg a külügyek terén máig megmaradt királyi előjogra (*royal prerogative*) utalt, amely alapján a középkor óta őfelsége kormánya parlamenti jóváhagyás nélkül is köthet szerződéseket más államokkal. Ha ez az értelmezés helyes, a parlamentnek nincs beleszólása a bejelentés megtételébe, annak időpontjával kapcsolatban a kormánynak teljes diszkréciója van. Hasonlóan nyilatkozott az új miniszterelnök, Theresa May: szerinte azok, akik szerint a bejelentésre a parlamentnek felhatalmazást kell adnia, „aláássák a demokráciát, és nem erősítik", a Brexitet pedig „halasztás által próbálják ellehetetleníteni". May kijelentette, hogy a kormány legkésőbb 2017 március végéig megteszi a bejelentést.[28] A kérdés megítélésében tehát nem szilárd a parlament és a kormány egysége: a parlament egy része (kérdés, mekkora része) inkább kihátrálna a Brexitből, a kormány viszont elkötelezett mellette.

Őfelsége kormánya – a *royal prerogative* alapján – a külügyek terén hagyományosan valóban nagy önállósággal rendelkezik.[29] Az Egyesült Királyság az Európai Gazdasági Közösséghez is e hatásköre alapján, előzetes parlamenti felhatalmazás nélkül csatlakozott, a parlament később már azért fogadott el törvényt (European Communities Act, ECA 1972), hogy az uniós jogot a brit jogrendszerbe bevezesse, és közvetlen alkalmazását a brit bíróságoknak lehetővé, sőt kötelezővé tegye. A kormány külügyi hatáskörének a parlament által alkotott jog (*statute*) jelenti a korlátját. E korlát nélkül a kormány ugyanis elvonhatná a parlament, sőt a törvények értelmezésének jogával feljogosított bíróságok jogát is. A kormány emellett nem cselekedhet úgy sem, hogy eljárása egy hatályos törvény parlament által kitűzött céljába ütközzön.

Az ECA a referendum eredményétől függetlenül továbbra is hatályban van. A kilépés bejelentése előtti parlamenti szerepvállalás hívei szerint – mivel az ECA-t a parlament fogadta el – az EU-ból való kilépés során ezt majd a parlamentnek is kell valamikor hatályon kívül helyezni.[30] Egy olyan folyamat elindításához pedig, amely

27 A miniszterelnöki nyilatkozatot ld. a kormány honlapján: *https://www.gov.uk/government/speeches/eu-referendum-outcome-pm-statement-24-june-2016*.

28 A nyilatkozat fő üzeneteit ld. *http://www.bbc.com/news/uk-politics-37535527*.

29 A királyi felségjog (*royal prerogative*) elvének történeti fejlődését részletesen ld. Barber–Hickman–King (26. lj.).

30 Theresa May miniszterelnök egy nyilatkozata szerint erre 2017 folyamán kerülhet sor egy Nagy Visszavonási Törvénnyel (Great Repeal Act), ami a kilépési tárgyalások lezárása után léphetne hatályba. May kilátásba helyezte, hogy ezzel a törvénnyel egyúttal a belső jogba is bevezetnek bizonyos uniós jogokat, amelyek a kilépéssel egyébként elvesznének. Ilyen tárgyú törvényt egyéni képviselői indítványként már korábban is többen benyújtottak a brit parlamentben. A visszavonás természetesen nem érintené a parlament által korábban törvényben elfogadott, transzformált uniós jogot, például az átültetett irányelveket. Forrás: S. Douglas-Scott: „The 'Great Repeal Bill': Constitutional Chaos and Constitutional Crisis?" *U.K. Const. L. Blog – ukconstitutionallaw.org*.

szükségképpen maga után vonja az ECA parlament általi hatályon kívül helyezését, a parlament joggal igényelheti az előzetes jóváhagyás lehetőségét. Azért is, mert az 50. cikk szerinti bejelentés által indított folyamat visszafordíthatatlan, megköti a parlament kezét és kényszerpályára állítja a képviselőket. További érv a parlament megkerülhetetlensége – és emiatt minél korábbi bevonásának szükségessége -– mellett, hogy az EU-tagságból az Egyesült Királyság polgárainak alanyi jogai keletkeztek, ezeket a kormány nem negligálhatja a parlament jóváhagyása nélkül.[31]

Elvileg elképzelhető alternatív megoldás lenne, hogy a parlament törvénybe iktatja, hogy az 50. cikk szerinti bejelentéshez a parlament hozzájárulása (vagy vitája) szükséges.[32] Ez azonban a jelenlegi helyzetben – a kormány ellenérdekeltsége miatt – legfeljebb egyéni képviselői indítványként (*private member's bill*) indulhatna el, aminek elfogadására kicsi az esély, ráadásul a folyamat igen hosszadalmas. Elképzelhető egy parlamenti határozat (*motion*) a kérdésben, amely gyorsabb és ugyan jogilag nem kötelező, de politikailag komoly súlya van.

A tudományos közéletben is sokan osztják a kormány álláspontját arról, hogy – amint az a csatlakozáskor történt – most sem szükséges az 50. cikk szerinti bejelentéshez parlamenti jóváhagyás vagy vita. Ezen érvelés szerint az 50. cikk szerinti kilépés (szabadulás a Szerződések által az Egyesült Királyságra rótt kötelezettségekből) és az ECA visszavonása (az uniós jog kivezetése a belső jogrendből), bár összefügg egymással, de jogi kollíziót és hatáskör-ütközést nem jelent, azaz a kormány bejelentése nem hozza kényszerhelyzetbe a parlamentet. Ráadásul – e nézet szerint – az 50. cikk szerinti bejelentés nem vezet szükségszerűen az ECA hatályon kívül helyezéséhez, mivel a tárgyalások során megállapodás születhet akár az új feltételek alapján EU-ban maradásról, vagy az EGK-tagságról, amely esetén az uniós jog ugyanúgy a belső jog része marad, és ez esetben az ECA is élő jog marad.[33]

Még ha a kormány meg is teheti az 50. cikk szerinti bejelentést saját hatáskörében, ez sem jelenti azt, hogy a parlament súlytalan szereplő lenne a Brexit folyamatában: a parlament vezető szerepe nemcsak az ECA visszavonásában ölthet testet, hanem a kormány által folytatott kiválási tárgyalások folyamatos parlamenti bizottsági szintű ellenőrzése (*scrutiny*) során, valamint az azok eredményeként megszülető megállapodás jóváhagyásában is.[34] Mivel a kormány kilépési tárgya-

31 Barber–Hickman–King (26. lj.).

32 Ennek kifejtését ld. bővebben*:*
http://openeurope.org.uk/today/blog/involved-might-parliament-process-leaving-eu/.

33 A szerző azonban maga is leszögezi, hogy önmagában az, hogy szerinte az 50. cikk szerinti bejelentéshez nincs szükség parlamenti felhatalmazásra, nem jelenti azt, hogy nem lenne helyes a kormánynak azt mégis kikérni. Az érvelés kifejtését ld.
https://publiclawforeveryone.com/2016/06/30/brexit-on-why-as-a-matter-of-law-triggering-article-50-does-not-require-parliament-to-legislate/.

34 „Scrutinising Brexit: the role of Parliament" (a Lordok Háza európai Uniós Bizottságának jelentése) *http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee-/news-parliament-2015/brexit-report-published/*.

lásait a parlament ellenőrizni fogja, politikailag érdekében állhat a parlament felhatalmazásának kikérése a kilépés elindításához. Van olyan álláspont, amely szerint a kormány önállóan is léphet, de nem a külügyek terén élvezett önállósága miatt, hanem az ECA 2. cikk (2) bekezdése, azaz törvényi felhatalmazás alapján, ami erősebb a kormány hatásköri szabályánál. A hivatkozott rendelkezés szerint a felelős miniszter eljárhat az Egyesült Királyságra a Szerződések által ruházott jogok gyakorlása érdekében.[35] Márpedig az érvelés szerint az 50. cikkben szabályozott kilépési jog éppen egy ilyen jog.

Az vitán felül áll, hogy a referendum ellenére a Brexit folyamata jogilag még nem indult el. A referendum az 50. cikk értelmében még nem jelent „döntést". Ennek ellenére többen téves következtetést levonva befejezett döntésről beszélnek. Nem csekélyebb testület, mint az Európai Parlament öt nappal a referendum után, sebtében elfogadott állásfoglalásában[36] befejezett ténynek tekinti az Egyesült Királyság kilépés melletti „döntését", figyelmen kívül hagyva, hogy a referendum nem kötelező erejű, és sürgetve az 50. cikk szerinti bejelentést, amelyet, úgy tűnik, csupán technikai kérdésnek tekint.

Mivel azonban a kilépésig eltelő időt mérő „óra" éppen az 50. cikk szerinti bejelentéssel indul, és a belső jogi eljárás szabályai nem egyértelműek, a bejelentés időzítésének jelentősége igen nagy, többek között az Egyesült Királyság és az EU jövőbeli kapcsolatát meghatározó tárgyalások kimenetelére nézve is. A bejelentés a referendum eredményétől függetlenül bármikor megtehető, nincs sem az uniós, sem a belső jogból levezethető határideje, sőt, akár el is maradhat, az Unió legfeljebb sürgetheti a bejelentést, de nem kényszerítheti ki.

Jogh Redwood Brexit-párti képviselő egyenesen odáig ment, hogy szerinte egyáltalán nem szükséges megtenni az 50. cikk szerinti bejelentést, egyszerűen a parlamentnek hatályon kívül kell helyeznie az ECA-t, és így egyoldalúan véget vetni az EU-s tagságnak és az uniós jog belső jog feletti szupremáciájának.[37] Egy ilyen lépés azonban az uniós (és nemzetközi) jog *de facto* megsértését jelentené, és valószínűleg szankciót vonna maga után. Bár akarata ellenére egyik tagállamot

35 European Communities Act, Section 2(2): „any designated Minister or department may … make provision (a) for the purpose of … enabling any rights enjoyed or to be enjoyed by the United Kingdom under or by virtue of the Treaties to be exercised" Magyarul: Európai Közösségek Törvény 2(2): „bármely kijelölt miniszter vagy minisztérium alkalmazhatja az *a)* pontot annak érdekében, hogy az Egyesült Királyság valamely, a Szerződésekben szereplő vagy azokból következő jogát gyakorolja". Bővebben ld. A. Tucker: „Triggering Brexit: A Decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny" *U.K. Const. L. Blog – ukconstitutionallaw.org/.*

36 Az Európai Parlament 2016. június 28-i állásfoglalása az Egyesült Királyságban tartott népszavazásból eredő, az Európai Unióból való kilépésről szóló döntésről (2016/2800(RSP) ld. különösen a 6. pontját: „Az Egyesült Királyság emlékeztet arra, hogy a 2016 februárjában az állam- és kormányfők között létrejött egyezség úgy szólt, hogy az csak akkor lép életbe, ha az Egyesült Királyság az Európai Unióban maradás mellett dönt; így az egyezség semmissé vált."

37 Ld. S. Douglas-Scott: „Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty" *U.K. Const. L. Blog – ukconstitutionallaw.org/.*

sem lehet kizárni az EU-ból, egy ilyen esetben például az (eddig szintén soha nem alkalmazott) EUSZ 7. cikke szerinti eljárás indításának lenne helye, amely legfeljebb a tagság felfüggesztéséhez vezethetne.

5. A Miller v. Secretary of State for Exiting the European Union ügy

A Brexit ügyében felsőbírság előtt (High Court of Justice) magánszemélyek éppen a fenti kérdésben indítottak eljárást. A bíróságnak abban kellett döntenie, hogy az 50. cikk szerinti bejelentéshez szükség van-e parlamenti felhatalmazásra.[38] A bíróság döntési hatáskörét egyik fél sem kifogásolta. Az első tárgyaláson, 2016. október 13-án a kormány jogászai a saját hatáskörben történő bejelentés mellett érveltek. A bíróság 2016 november 3-ai döntése során áttekintette a királyi felségjoggal kapcsolatos precedenseket, valamint a kérdésben releváns törvényeket, különös tekintettel az ECA-ra. Megállapította, hogy a királyi előjog a külügyekre vonatkozik, az uniós tagság azonban a belső jogot érinti, amely a parlamenti törvényhozás „terepe". A bíróság emellett megállapította, hogy az 50. cikk szerinti bejelentés visszafordíthatatlan, visszavonhatatlan,[39] és nem tehető valamely feltételtől függővé sem, így a bejelentés jelentősége igen nagy. Emellett az brit polgárok egyéni jogait is érinti, a kilépés egyéni jogok elvesztésével is járhat,[40] e törvényben biztosított (vagy megerősített) jogokat pedig jogállamban a törvények alá rendelt kormánynak tiszteletben kell tartania. Emiatt a bíróság szerint a kormánynak nincs hatásköre („*does not have power*") a kilépés 50, cikk szerinti bejelentésére – a parlament szerepéről, hatásköréről azonban nem döntött, ezt a parlamenti szuverenitás elve miatt nem is tehette.

Az eset a parlament és a bírói hatalom viszonyában is érdekes adalékul szolgált. A parlamenti szuverenitás elve paradox módon korábban inkább korlátozta a bíróságokat, most azonban éppen a bíróság kelt ezen elv védelmére. A kormány bejelentette, hogy fellebbez a döntés ellen, így a végső szót – már lapzártánk után – a brit jogrendszerben viszonylag fiatal, egy 2005-ös törvénnyel felállított és működését 2009-ben megkezdő legfelsőbb bíróság (Supreme Court of the United Kingdom)

38 CO/3809/2016 és CO/3281/2016 számú ügyek (Miller v. Secretary of State for Exiting the European Union, 2016. november 3.). Az első fokú döntés elérhető: https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/.

39 Ennek fényében igen érdekes Lord Kerr of Kinlochardnak, a szóban forgó 50. cikk megfogalmazójának a kijelentése, mely szerint a bejelentés visszavonható az azt követő tárgyalások alakulása szerint. A nyilatkozatot ld. *http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-37852628*. A bíróság nem osztotta ezt az álláspontot.

40 Ezen jogok kategóriájának elemzését és kifejtését az ítélet alapján ld. Jo Eric Khushal Murkens: „The High Court's Brexit Decision: A Lesson in Constitutional Law for the UK Government" *VerfBlog 2016/11/03. http://verfassungsblog.de/the-high-courts-brexit-decision-a-lesson-in-constitutional-law-for-the-uk-government/*.

bírálja majd el. Hacsak addig a parlament nem fogad el erőltetett menetben egy törvényt, amellyel az események elébe megy, és kezébe nem veszi a kezdeményezést. Ez azonban a brit parlamentben. ahol a XIX. század közepe óta folyamatosan a napirend és a tárgyalási idő fölött szinte korlátlanul a kormány rendelkezik, igen valószínűtlen. Mint ahogy az is, hogy a parlament a Brexit ellen szavazna – még akkor is, ha az Alsóházban a konzervatív fölény ellenére többségben is vannak a maradáspárti képviselők, a munkáspárti többségű Lordok Házáról nem is beszélve.

6. Konklúziók

Országról országra változó, hogy a nemzeti szuverenitás a népszuverenitás vagy a parlamenti szuverenitás talaján áll-e. Mint láttuk, a Brexit-referendum önmagában még nem jelentett döntést a parlamenti szuverenitás talaján álló Egyesült Királyság külső szuverenitását érintő kérdésben, azonban a döntést a parlament és a kormány az alkotmányos hagyományok miatt tiszteletben fogja tartani. Az ország jövője szempontjából meghatározó távozási feltételekről szóló tárgyalásokon sok fog múlni azok időzítésén és hosszán. Az Egyesült Királyság népe arról döntött, hogy elhagyja az EU-t, de nem arról, hogy mikor és milyen feltételekkel. Ahogyan a csatlakozási tárgyalások többéves folyamatot jelentenek, a hasonlóan összetett kilépési tárgyalások sem lehetnek sokkal rövidebbek.

Ebben a folyamatban már kétségkívül a parlamentnek kell a döntő szót kimondania, és a dolog kimenetele szempontjából kevésbé releváns, hogy jogi vagy politikai konvenció alapján. Mivel a parlamenti képviselők többsége a maradás mellett van, szóba jön a szabad mandátum és a népszuverenitás elvének konfliktusa is. Ezt a konfliktust a kormánypárt előzetes, a referendum eredményének tiszteletben tartására vonatkozó ígérete oldja fel. Ezen ígéret alól legfeljebb egy új parlament szabadíthatná fel a képviselőket egy új választás után (ez azonban nem valószínű: a következő választás legvalószínűbb időpontja 2020., előrehozott választásnak pedig kicsi az esélye). Nem kizárható egy második, a konkrét kilépési feltételekről szóló referendum lehetősége sem – igencsak kérdéses azonban, hogy ez megfordítaná-e az 50. cikk szerinti eljárás menetét, hiszen ez az eljárás jelenleg „visszafordíthatatlan", a kilépésről szóló bejelentés visszavonásának lehetőségéről a szerződés nem rendelkezik.

A referendum közjogi jelentősége igen nagy: a parlamenti szuverenitás újraértelmezése mellett a Brexit újranyithatja az Egyesült Királyság belső devolúciós folyamatait, mivel a skótok maradnának az Unióban, sőt az északírek jelentős része is, hiszen csatlakoznának az EU-tag Írországhoz. Paradox módon a Brexit-döntés támogatói a parlamenti szuverenitást kívánták erősíteni az uniós jog szupremáciáját megszüntető EU-ból való kilépéssel, ám éppen gyengítették azt, mivel a parlamenti szuverenitás fölé helyezték a népszuverenitást. Ráadásul, ahogyan Lord Butler

találóan megjegyezte,[41] a parlamenti szuverenitás szellemével ellentétes dolog felhatalmazni a parlamentet olyasmire, amit az nem akar megtenni – tekintettel arra, hogy a képviselők többsége és a vezető pártok mindegyike a kampányban a maradás mellett emelt szót. Másfelől a Brexit a történeti alkotmányt is megváltoztathatja: van olyan nézet, amely egyenesen az íratlan (kodifikálatlan) alkotmány végét is számításba veszi, mivel az a korábbi, konvenciókon alapuló stabilitást a Brexittel kapcsolatos bizonytalanság időszakában már nem tudja nyújtani.[42]

Az EUSZ 50. cikke is megér még egy gondolatot: a szöveg abból indul ki, mintha a tagállamoknak alapos és kiterjedt belső alkotmányjogi szabályozása lenne a kilépésről való döntésre. Ez azonban számos tagállamban nem felel meg az alkotmányjogi realitásnak, és az Egyesült Királyságban is vitákat váltott ki a nem egyértelmű helyzet.

Végül, röviden játsszunk el a kérdéssel: milyen belső döntés lenne szükséges nálunk az EU-ból való kilépéshez? Az 50. cikkben hivatkozott belső szabály ugyanis nálunk is hiányzik. Ahogyan az Országgyűlés a kormány 1994. április 1-jén beadott csatlakozási kérelme előtt a kormány indítványára adta meg a felhatalmazást a kérelem beadására,[43] úgy vélhetően ezt a kilépéshez szükséges „kérelem" benyújtásakor is megtenné. A kilépéshez azonban, amennyiben a bejelentés után be is következik, Alaptörvény-módosítás is szükséges lenne, emellett az Országgyűlésnek kellene ratifikálni a kilépésről szóló, Magyarország és az EU által kötendő megállapodást. Azaz az Országgyűlés kezében lenne a kilépési kérelemről való felhatalmazás, az uniós kivezetése a magyar jogrendből és a kiválás feltételeinek jóváhagyása is.

Nekünk van írott alkotmányunk, tehát elképzelhető az EU-ból való kilépés belső jogi eljárásának Alaptörvénybe foglalása is, hiszen a kilépésről való döntés szabályozása jelenleg nálunk is hiányos. *De lege ferenda* elő lehetne írni például az Alaptörvényben, hogy a kormány az 50. cikk szerinti bejelentést csak az Országgyűlés minősített többsége által hozott határozatban adott felhatalmazására (esetleg elképzelhető a 4/5-ös többség) vagy egy parlamenti vitát követően teheti meg. Bár a sajtó egy ilyen típusú Alaptörvény-módosítást valószínűleg a „Huxit" előkészítéseként tálalna, valójában ugyanarról van szó, ami a kilépés Lisszaboni Szerződésbe történt 2009-es kodifikációjánál: egy jogi szabály létrehozásáról, ami nem biztos, hogy a mindenkori politikai erő alkalmazni is akar. Ráadásul, ha a fent javasolt többség kerülne rögzítésre, az egyenesen EU-tagságunk rögzítése lenne.

41 Ld. *https://www.politicshome.com/news/europe/eu-policy-agenda/brexit/news/76093/lord-butler-parliament-has-power-push-second-eu*.

42 Ld. pl. *http://verfassungsblog.de/why-the-brexit-debate-might-mark-the-end-of-britains-unwritten-constitution/* (*verfassungsblog.de*) hasonló következtetésre jut Douglas-Scott (3. lj.) 18.

43 Ld. az egymondatos 16/1994. (III. 31.) OGY határozatot: „Az Országgyűlés a Kormány előterjesztésére felhatalmazza a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozására irányuló kérelmét az Európai Unió Tanácsához benyújtsa.

Mivel EU-tagságunk jelenleg Alaptörvényben rögzített kérdés, így népszavazás (sem ügydöntő, sem a már nem is létező véleménynyilvánító) nem is tartható róla. Nem lenne tehát megismételhető az EU-tagság kérdésében tartott 2003-as referendum. A bizonytalan jogi helyzetben tehát egy dolog azért biztos: akár előzetes parlamenti szerepvállalással, akár anélkül, mindenképpen a választópolgárok megkérdezése nélkül kerülhet csak sor az EU-ból való kilépésre, és annak előzetes bejelentésére egyaránt.

Kulcsszavak: Brexit, Egyesült Királyság, közvetlen demokrácia, parlament, referendum

Szabó Zsolt egyetemi adjunktus • Károli Gáspár Református Egyetem • szabo.zsolt@kre.hu

PRAXIS

VÁCZI PÉTER

Nagykamarai döntés a Karácsony és társai v. Magyarország ügyben

A tagállami szuverenitásra és autonómiára a felelősség alóli mentesülésük érdekében évszázadok óta előszeretettel hivatkoznak az államfők és kormányfők, és különösen népszerű ez napjainkban, legyen szó az Európa Tanácsról, az Európai Unióról vagy más nemzetközi szervezetről. Vajon meddig terjedhet a tagállami autonómia, mit tehet meg egy nemzeti parlament és mit nem? Milyen követelményeket fogalmazhat meg az Emberi Jogok Európai Bírósága egy hagyományosan szuverén jogterület, a parlamenti fegyelmi jog esetében? E kérdésekre is választ ad a strasbourgi fórum Nagykamarájának Karácsony és társai ügyben hozott ítélete.

1. Előszó

A tagállami szuverenitásra és autonómiára a felelősség alóli mentesülésük érdekében évszázadok óta előszeretettel hivatkoznak az államfők és kormányfők, és különösen népszerű ez napjainkban, legyen szó az Európa Tanácsról, az Európai Unióról vagy más nemzetközi szervezetről. Ennek legmarkánsabb terepe egy demokratikus országban az országgyűlés, hiszen mint tudjuk: „A Parlament bármit megtehet, csak nőből nem csinálhat férfit, vagy férfiból nőt."[1]

Vajon meddig terjedhet a tagállami autonómia, mit tehet meg egy nemzeti parlament és mit nem? Milyen követelményeket fogalmazhat meg az Emberi Jogok Európai Bírósága egy hagyományosan szuverén jogterület, a parlamenti fegyelmi jog esetében? E kérdésekre is választ ad a strasbourgi fórum Nagykamarájának Karácsony és társai ügyben hozott ítélete.

1 Jean Louis De Lolme. Hivatkozik rá: Erdős Csaba: *Parlamenti autonómia* (Budapest: Gondolat 2016) 13.

2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntése a Karácsony–ügyben[2]

2.1 A tényállás

Az ügy két kérelemből ered, melyeket a Bíróság egyesítve tárgyalt.[3] A kérelmezők, akik a Magyar Országgyűlés képviselői, azt sérelmezték, hogy az Országgyűlésben tanúsított viselkedésük miatt velük szemben kiszabott büntetéssel egyrészről sérült a szólásszabadságuk, mellyel megvalósult az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének sérelme, másrészről pedig sérült az Egyezmény 13. cikke, mivel nem állt rendelkezésükre jogorvoslat a vitatott döntések megtámadására.

A tényállás szerint az Országgyűlés 2013. április 30-ai ülésén egy kormánypárti felszólalás közben a kérelmezők közül ketten, Karácsony Gergely és Szilágyi Péter egy nagyméretű plakátot vittek a terem közepére, amin a Fidesz logójára a „Loptok, Csaltok, Hazudtok" feliratot írták. 2013. május 21-én két másik képviselő, Szabó Rebeka és Dorosz Dávid tiltakoztak molinóval egy törvénymódosítás ellen, melyen az állt, hogy „Itt nemzeti dohánymaffia működik". 2013. június 21-én pedig Osztolykán Ágnes, Szél Bernadett és Lengyel Szilvia ugyanezen törvény elfogadását zavarták meg transzparenssel és megafonnal. Az üléseket vezető házelnök valamennyi esetben a parlament rendjének súlyos megsértéseként értékelte a történteket, és pénzbírságot szabott ki a képviselőkkel szemben.

A kérelmek elbírálására a Bíróság Második Kamaráját jelölték ki, mely 2014. szeptember 16-án hozott döntésében egyhangúan elfogadhatónak nyilvánította a kérelmeknek az Egyezmény 10. és 13. cikkeire vonatkozó részeit, és egyhangúan megállapította, hogy a Magyar Állam megsértette az Egyezmény 10. és 13. cikkeit. Döntésében a Kamara kifejtette, hogy a kérelmezőket véleménynyilvánításuk miatt bírságolták meg, mely eszköz a 10. cikk által védett jogaikba való beavatkozást jelentett. A felek nem értettek egyet abban, hogy a beavatkozás „jog által előírt" volt-e vagy sem, a Kamara szerint azonban ebben a kérdésben nem feltétlenül kellett dönteni. A Kamara elfogadta, hogy a tárgybeli beavatkozás mások jogai védelmének, illetve a rend megőrzésének törvényes célját követte. A beavatkozás arányosságát tekintve a Kamara az ügyet négy aspektusból vizsgálta: *a)* a beszéd természete; *b)* a kifogásolt kifejezés hatása az Országgyűlés rendjére és tekintélyére; *c)* az alkalmazott eljárás; és *d)* a kiszabott szankció. A döntés értelmében a politikai véleménynyilvánítást érintő beavatkozásnak nem volt indoka, mivel Országgyűlés rendje és tekintélye nem forgott számot-

2 A döntés teljes szövege megtalálható a Bíróság honlapján: *http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162831*.

3 42461/13 és 44357/13 számú kérelmek.

tevő veszélyben, nem bizonyosodott be továbbá, hogy az adott ügyben ezen érdekek nagyobb súllyal estek volna latba az egyik oldalon, mint a szólásszabadság a másik oldalon. A szankciókat a kevésbé erőteljes eszközök – mint figyelmeztetés vagy rendreutasítás – figyelembe vétele nélkül alkalmazták. Ezen felül az alkalmazott szankciók miatt a beavatkozásnak visszatartó hatása volt a parlamenti ellenzékre nézve, egy olyan eljárásban, amelyben az eljárási garanciák elégtelenek voltak. Éppen ezért a beavatkozás nem tekinthető „szükségesnek egy demokratikus társadalomban".[4]

Magyarország Kormánya a döntéssel nem értett egyet, ezért 2014 decemberében kérelmezte az ügy Nagykamara elé terjesztését.

2.2 A Kormány előzetes kifogása

A Kormány előzetes kifogásában hivatkozott arra, hogy a kérelmezők nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeiket, holott ezt a Bíróság Eljárási Szabályzata kötelezővé teszi. Álláspontja szerint ezt megtehették volna úgy, hogy az országgyűlési törvény vonatkozó szabályaival szemben alkotmányjogi panaszt nyújtanak be. Utaltak arra, hogy az Alkotmánybíróság szerint[5] az alkotmányjogi panasz elsődleges célja éppen az, hogy védje az egyének alapvető jogait és jogorvoslatot nyújtson azon esetekben, amikor egy törvényi szabályozás ellentétben áll az Alaptörvénnyel. Hivatkozott továbbá az Alkotmánybíróság két másik, hasonló tárgyban hozott határozatára, melyekben a testület először foglalkozott a parlamenti fegyelmi jog kérdéskörével.[6] A kérelmezők ezzel szemben akként érveltek, hogy a fenti alkotmánybírósági döntések éppen azt állapították meg, hogy a tárgybeli törvényi fegyelmi jogkörök összhangban vannak az Alaptörvénnyel, így esetükben elméleti jogorvoslatot sem nyújthatott volna egy újabb alkotmányjogi panasz a számukra.[7]

A Nagykamara egyetértett a kérelmezőkkel az utóbbi érvelésükben, megállapítva, hogy a 2013-as alkotmánybírósági döntések a jelen üggyel egy időben zajló parlamenti események következtében születtek. A kérdés nyitva maradt, miszerint ezek a döntések precedensként szolgálhattak volna-e a kérelmezők által esetlegesen benyújtott panaszok esetén, azonban kétségtelen, hogy még egy sikeres alkotmányjogi panasz is csupán a jogszabályhely alkotmányellenességének megállapítását eredményezhette volna, de ez alapján nem lett volna jogi lehetőség az egyedi döntések érvénytelenítésére. Az országgyűlési

4 Az elsőfokú döntés értékeléséhez ld. Smuk Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata az Országgyűlés fegyelmi intézkedéseiről. Véleményszabadság és a parlament tekintélyének védelmét szolgáló fegyelmi jogi intézkedések" *Jogesetek Magyarázata* (*JeMa*) 2015/1. 63–68.

5 3367/2012. (XII. 15.) AB határozat.

6 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat.

7 A hivatkozott alkotmánybírósági eseteket részletesen elemzi Erdős (1. lj.) 129–130.

törvény ugyanis az idő tájt nem tartalmazott ilyen eljárásjogi lehetőséget, az alkotmányjogi panasz így nem tekinthető a jelen ügyben érdemi jogorvoslatnak. A Kormány kifogását a Bíróság így elutasította.

2.3 Az ügy érdemében való döntés

A kérelmezők elismerték, hogy a beavatkozás formálisan az országgyűlési törvényen nyugodott, azonban rámutattak arra, hogy a szóban forgó időben a releváns rendelkezéseket addig még egyszer sem alkalmazták. A fegyelmi eljárás szabályai ugyanis számottevően módosultak, 2012-ben és 2013 év elején léptek hatályba. A fegyelmi vétség fogalma kiterjesztésre került az „Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás" tanúsítására, mely a kérelmezők szerint határozatlan fogalom. Hangsúlyt kell továbbá fektetni a véleménynyilvánításuk hatékonyságára is. Álláspontjuk szerint némiképpen speciális kommunikációs eszközöket kellett alkalmazniuk, melyek szokatlanok lehettek, de semmiképpen sem támadó jellegűek, károsak vagy veszélyesek, illetve amelyekkel az Országgyűlésben súlyos felfordulást lehetett volna okozni. A tiltakozások politikailag rendkívül megosztó témák kapcsán történtek, akcióik pedig legfeljebb kisebb zavart okoztak az Országgyűlés rendes működésében. Nem fosztották meg a többi képviselőt beszéd- és szavazati joguktól, az ülések jegyzőkönyvei is azt mutatják, hogy a többi képviselő rövid idő után folytathatta felszólalásait. Hangsúlyozták az ellenzék szerepének fontosságát az Országgyűlésben, ahogyan arra korábban már a Velencei Bizottság beszámolója és bírósági döntések is utaltak. Végezetül hivatkoztak arra is, hogy az anyagi büntetések szigorú szankciónak tekintendők olyan politikusokra nézve, akiknek egyetlen jövedelme az Országgyűléstől kapott fizetésük. Az enyhébb szankciók lehetőségére tekintet nélküli azonnali súlyosabb szankcióalkalmazás pedig visszatartó hatású volt.

A Kormány akként érvelt, hogy a tárgybeli kérdést nem önmagában kell vizsgálni, hanem a többi tagállam és közösségi intézmény által alkalmazott hasonló szabályozási elvekre is figyelemmel. Habár a részletszabályokban felfedezhetőek különbségek, a tagállamok fegyelmi szabályai sehol sem tolerálnak olyan képviselői magatartást, ami veszélyt jelent a parlament működésére nézve. Több államban is megtalálhatóak súlyosabb szankciók – mint pl. kizárás az ülésről vagy a képviselői jogok felfüggesztése –, továbbá anyagi természetű jogkövetkezményekkel is találkozhatunk. A Kormány hangsúlyozta, hogy a parlamenti jog területén széles mérlegelési jog illeti meg a tagállamokat, ami az állami szuverenitásból ered, a parlament működése pedig szorosan kapcsolódik a szuverenitás kérdéséhez. Éppen ezért a tagállami parlamentek fegyelmi ügyeibe bármely beavatkozás csak azokra az ügyekre korlátozódhat, ahol ez feltétlenül szükséges. A Kormány véleménye szerint a kérelmezők viselkedése nem a közügyek megvitatását vagy a választók

tájékoztatását szolgálta, továbbá kifejezetten hátráltatta a jogalkotási folyamatot. A kérelmezők extrém magatartása az Országgyűlésbe vetett bizalom aláaknázását eredményezhette volna. A Kormány elismerte, hogy a tárgybeli beavatkozás két jogos célt követett, nevezetesen mások jogainak és a közérdeknek a védelmét. A beavatkozás álláspontja szerint arányos volt, a képviselők magatartása ugyanis súlyosan megzavarta a parlament munkáját a felszólalások és a szavazási eljárás félbeszakításával. A Kormány vitatta, hogy a szankciókat mindenféle előzte figyelmeztetés nélkül alkalmazták volna. Minden egyes esetben az ülést vezető elnök megkérte az érintett képviselőket, hogy hagyják abba tevékenységüket, de hiába, nem voltak hajlandóak eltávolítani a plakátokat, még akkor sem, amikor az elnök figyelmeztette őket a jogkövetkezményekre, csak az országgyűlési őrség érkezésékor hagyták abba cselekményüket. A Kormány álláspontja szerint a tárgybeli szankciók nem voltak visszatartó hatásúak, nem akadályozták meg ugyanis a képviselőket véleményük kifejezésében.

A Kormány álláspontját támogatva Csehország és Nagy-Britannia kormányai is beavatkozóként kapcsolódtak be a Nagykamara előtti eljárásba, amely tény jól példázza az ítélet fontosságát: ezen döntés valamennyi tagállam parlamenti fegyelmi joga feletti strasbourgi kontrollt vetítheti előre. A cseh kormány röviden összefoglalta saját nemzeti szabályozását és gyakorlatát – amelyben szintén nincs helye a fegyelmi döntésekkel szembeni jogorvoslatoknak –, a brit kormány azonban részletesen kifejtette jogi álláspontját is. Ennek lényege, hogy a parlamenti fegyelmi jog egyszerre biztosítja a parlamenten belüli szólásszabadságot – amelyet nyilvánvalóan sértene a képviselők felelősségre vonására irányuló bármilyen „külső", bírósági eljárás – és a fegyelmezett parlamenti döntéshozatalt – hiszen szankciók nélkül a vitát nem lehetne kordában tartani. A brit érvelés szemléletes példát is felvonultat a parlamenti fegyelmi jog „védelmében": a bírósági tárgyalások szabályozott – és szankciókkal ellátott – folyamata sem sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, holott a bíróságokon kívül azok döntései kritizálhatóak, méghozzá akár szimbolikus, támadó és bomlasztó módon, de a tárgyalóteremben ilyen magatartásoknak nincs helyük.

A „harmadik felek" beavatkozása tovább színesítette a Bíróság által egyébként is alkalmazott jogösszehasonlítás eredményeit. A Bíróság az irányadó joganyag bemutatása körében kitért az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének fegyelmi szabályaira, a Velencei Bizottság parlamenti beszédjoggal, ellenzéki jogokkal és a képviselői mentelmi joggal kapcsolatos ajánlásaira, az Európai Parlament fegyelmi jogi rendelkezéseire, továbbá a 47 Európa Tanács-i tagállam közül 44 vonatkozó szabályozását is megvizsgálta.

A Bíróság megállapította, hogy a kérelmezőkkel szemben alkalmazott büntetések az Egyezmény 10. cikkében biztosított véleménynyilvánítási jogukba való beavatkozást jelentettek. Ezt a tényt maguk a felek sem vitatták és a Nagykamara sem látott okot arra, hogy ettől eltérő véleményt fogalmazzon meg. Ennek a beavat-

kozásnak törvény által előírtnak kell lennie, egy vagy több jogos célt kell követnie, valamint szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban. A Bíróságnak tehát ezen feltételek meglétét kellett vizsgálnia.

A felek véleménye eltért a tekintetben, hogy a beavatkozás jog által előírt volt-e vagy sem. A Bíróság megismételte, hogy a „jog által előírt" kifejezés nem csupán azt követeli meg, hogy a vitatott eszköznek a belső jogban jogi alapja kell hogy legyen, hanem a szóban forgó jog minőségére is utal, amelynek az érintett személy számára hozzáférhetőnek és hatását tekintve előreláthatónak kell lennie. A belső jogalkotástól megkövetelt szabatosság szintje nagyban függ a kérdéses jog tartalmától, a célzott tárgykörtől, a címzetti kör nagyságától és státuszától. A hivatásos tevékenységet végző személyektől, akik hozzá vannak szokva ahhoz, hogy tevékenységük során nagyfokú óvatossággal kell eljárniuk, ezen az alapon elvárható, hogy különös figyelmet tanúsítsanak az ilyen tevékenységhez kapcsolódó kockázatok felmérése során. Különleges helyzetük miatt a parlamenti képviselőknek általában tisztában kell lenniük a fegyelmi szabályokkal, amelyek a parlament rendes működésének biztosítását célozzák. A kérelmezők a jelen esetben is előre láthatták ezeket. A beavatkozás ebből következően a „jog által előírt" volt.

A felek álláspontja némiképp eltért a tárgybeli beavatkozás célját tekintve, a Bíróság azonban megelégedett azzal, hogy a beavatkozás két törvényes célt követett, nevezetesen a parlamenti munka megzavarásának megakadályozását, valamint a többi képviselő jogainak védelmét.

A kérelmezők véleménye szerint a beavatkozás nem felelt meg a demokratikus társadalomban fennálló szükségesség követelményének, míg a Kormány amellett érvelt, hogy arányos volt a követett jogos célokkal. A Bíróságnak működése során először kellett vizsgálnia az Egyezmény 10. cikkének összhangját egy képviselői kifejezésmód miatt alkalmazott belső jogi fegyelmi eszköz kapcsán. Az ügyben a Bíróság ezért először elemezte a szólásszabadság elvét általánosságban – mely jól kialakított gyakorlattal rendelkezik a Bíróság esetjogában –, valamint speciálisan, a parlamenten belüli véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódóan. Korábbi eseteiben a testület folyamatosan hangsúlyozta a szólásszabadság fontosságát a parlamenti képviselők esetében, ami kiváltképp politikai beszéd.[8] A parlament falai között elmondott beszédek vitán kívül fokozott védelmi szintet kell hogy élvezzenek, hiszen egy demokratikus társadalomban alapvető fontosságúak. Ugyanakkor nem abszolút természetűek, a tagállamok meghatározott korlátozásoknak vagy szankcióknak vethetik alá, az Egyezménynek történő megfelelőség kérdésében azonban a Bíróság mondhatja ki a végső szót. A parlamenteknek jogukban áll reagálniuk, ha tagjai a normál működést zavaró magatartást tanúsítanak, a Velencei

8 Ld. Castells v. Spain, Piermont v. France. Részletesen ld. Váczi Péter: „A képviselői szólásszabadság határai" in Szente Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből* (Győr: Universitas-Győr 2013).

Bizottság jelentése szerint is a legtöbb nemzeti parlamentben a tagokkal szemben kiszabhatók belső fegyelmi szankciók. Ebben az összefüggésben lényeges különbséget tenni egyrészről a parlamenti beszéd lényege, másrészről pedig az idő, a helyszín és a mód között, amikor, ahol és ahogyan a beszéd elhangzik.

Az Országgyűlés belső működését érintő szabályok a parlamenti autonómia alkotmányos elvének megnyilvánulásai, melyek a tagállamok szabad mozgásterét képezik, ez a szabadság azonban számos tényezőtől függ. Ahogyan a Bíróság ítéletében már korábban is utalt rá, az összehasonlító joganyag alapján megállapítható, hogy a legtöbb, sőt, szinte valamennyi tagállamban találhatóak a parlamenti jogot megsértő képviselőkkel szembeni fegyelmi szabályok, továbbá az Európai Parlamentben és az Európa Parlamentben is léteznek ilyenek. A sértőnek ítélt beszéd vagy viselkedés szankcionálása – habár nagyon lényeges – azonban nem lehet teljesen szabad. Összhangban kell lennie a „hatékony politikai demokrácia" és a „jogállamiság" elveivel, melyekre az Egyezmény Preambuluma is utal. A demokrácia nem pusztán azt jelenti, hogy a többségi nézet mindig győzedelmeskedik. Olyan egyensúlyt kell teremteni, mely biztosítja a kisebbséget alkotó személyekkel kapcsolatos tisztességes és megfelelő elbánást, valamint elkerüli a domináns pozícióval való visszaélést. A Bíróság külön figyelmet szentel a parlamenti ellenzéknek a többségtől való védelmére.

A szükségesség elve egy sürgős társadalmi szükség meglétét jelenti. A jelen esetben a Bíróság szerint kétségtelenül szükséges volt reagálni a kérelmezők viselkedésére az Országgyűlésben, ami a parlamenti autonómia körébe esett. A Bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a tárgybeli beavatkozás arányos volt-e a követett jogos célokkal, valamint hogy megfelelő volt-e. Esetünkben a plakátok, molinók és megafon használata nem egy szokványos módja volt a nézetek kifejezésének, és zavarta a parlament munkáját. A szankciók a rend megőrzését és a többi képviselő jogainak védelmét célozták, azonban – különösen eljárási szempontból – tekintettel kellett lenniük az arányosság elvére. Az alkalmazott szankciónak ugyanis a fegyelmi jogsértés súlyosságához kell igazodnia. Az utólagos szankciók esetében pedig minimum olyan eljárásjogi garanciák szükségesek, mint az érintett személy meghallgatása az ügyben, mielőtt a szankció kiszabásra kerülne. Az utólagos szankciót tartalmazó döntésnek továbbá alapvető indokolást kell magában foglalnia, ami nem csupán biztosítja az érintett képviselő számára, hogy megértse az intézkedés igazolását, de egyfajta közösségi vizsgálatot – „társadalmi ellenőrzést" – is lehetővé tesz. A kérdéses időben a belső jog nem biztosított az érintett képviselők számára lehetőséget arra, hogy – például meghallgatásuk révén – részt vegyenek az eljárásban. Az eljárás nem nyújtott proceduális garanciákat a kérelmezők számára. A döntések nem tartalmaztak indokolást, hogy a kérelmezők magatartását miért tekintették a parlament rendjét súlyosan sértőnek. Ilyen tartalmú szabályok az országgyűlési törvény módosítása révén később már bekerültek a fegyelmi eljárásba, ez azonban a jelen ügyben nem érintette a kérelmezők jogi helyzetét. A Bíróság

így megállapította, hogy az ügy körülményei alapján a kérelmezők szólásszabadságába történt beavatkozás nem volt arányban a célzott jogos célokkal, mivel nem kísérték megfelelő eljárási garanciák. A beavatkozás ezért nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban, és ennek megfelelően ezen az alapon az Egyezmény 10. cikkének sérelme állapítható meg.

A kérelmezők hivatkoztak továbbá az Egyezmény 13. cikkének sérelmére is, mivel nem állt rendelkezésükre hazai jogorvoslat a kiszabott fegyelmi büntetésekkel szemben. A Bíróság, mivel a fentiek szerint már megállapította az Egyezmény 10. cikkének sérelmét, különös tekintettel az egyezménysértés fenti indokolására, nem tartotta szükségesnek, hogy a panaszosok kérelmét külön a 13. cikk alapján is megvizsgálja a 10. cikkel összefüggésben.

Az igazságos elégtétel körében a Bíróság a jogsértés megállapítását önmagában elegendő elégtételnek tartotta a kérelmezők által elszenvedett nemvagyoni kár tekintetében, ezért csupán vagyoni kártérítést ítélt meg a kérelmezőkkel szemben az alapügyben kiszabott pénzbüntetések összegszerűségében, továbbá 12.000 Euro összeget a költségek és kiadások fedezésére.

3. Utószó

A döntés kiemelkedő jelentőségű több tekintetben is. A tagállamoknak a parlamenti jogban meglévő széles mozgástere tiszteletben tartása mellett a Bíróság beavatkozott egy nemzeti parlament működésébe, hogy beleszóljon az ülést vezető elnök fegyelmi jogkörébe. Lényeges, hogy az ellenzéki képviselők így médiafigyelmet kaphatnak a nem szokványos kifejezésmódok megengedése által, mivel a 10. cikk védelme nem csupán a hagyományos, engedélyezett megnyilvánulási formákra terjed ki. Ezen túlmenően továbbá a Bíróság külön hangsúlyt fektetett a fegyelmi jogkör gyakorlásának eljárási oldalára, meghatározott eljárási garanciák (pl. meghallgatáshoz való jog, indokolási kötelezettség) hiánya ugyanis önmagában már egyezménysértést valósíthat meg.[9] Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy egy számottevő kormánypárti többség esetén a meghallgatáshoz való jog gyakorlása esetén is erősen kérdéses, hogy a kimenetét tekintve más döntés születne egy ilyen típusú fegyelmi ügyben, a Bíróságnak tehát azon álláspontja, mely szerint az eljárási garanciákra kell inkább fókuszálni a szükségesség követelménye helyett, vitatható.[10]

A Bíróság döntése újszerűnek mondható az Egyezmény 10. cikkének jogelméleti értelmezése tekintetében is. A testület ezzel ugyanis a parlamenti képviselők szó-

9 Hugh Tomlinson: „Case Law, Strasbourg: Karácsony and Szél v. Hungary, sanctions on protesting parliamentarians breached Article 10."
https://inforrm.wordpress.com/2014/09/23/case-law-strasbourg-karacsony-v-hungary-and-szel-v-hungary-speakers-sanctions-on-protesting-parliamentarians-breached-article-10-hugh-tomlinson-qc/.

10 Ld. *https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/karacsony-others-v-hungary/.*

lásszabadságát és ehhez kapcsolódó jogorvoslati jogát az Egyezmény által védett véleménynyilvánítási szabadság körébe vonta, mellyel mindenkit megillető emberi jogokként fogalmazta meg azokat. Nem különböztette meg kellőképpen a véleménynyilvánítás univerzális szabadságát a speciális jogviszonyból eredő képviselői jogosultságtól (beszédjog), mellyel azt kockáztathatja a jövőre nézve, hogy „az alapjogok korlátozásának standardjai elkerülhetetlenül és jelentősen erodálódhatnak".[11]

Kulcsszavak: EJEE 10. cikk, Emberi Jogok Európai Bírósága, országgyűlési autonómia, parlamenti fegyelmi jog, véleménynyilvánítás szabadsága

Váczi Péter egyetemi docens • Széchenyi István Egyetem DF ÁJK • vaczip@vui.hu

11 Szente Zoltán: „Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről" *Állam- és Jogtudomány* 2015/2. 84.

VISSZATEKINTÉS

SZÁSZY-SCHWARZ GUSZTÁV

Az obstrukció jogtana

A szerző, Szászy-Schwarz Gusztáv a századforduló híres egyetemi tanára és jogtudósa, akinek tudományos tevékenysége a civilisztika szinte minden területére kiterjedt. 1895-től részt vett az új magyar polgári törvénykönyv szerkesztésében. A pandektisztikával behatóan foglalkozott, a római jogi kitekintések ezért gyakoriak írásaiban. Az első megjelenését 1904-ben megélő „Obstukció jogtana" szintén bővelkedik magánjogi, sőt római jogi párhuzamokban. A szerző rámutat, hogy az obstukció nem kizárólag a parlamenti munkához kötődik, hanem bármilyen tárgyaláson – akár perben, akár egy gazdasági társaság taggyűlésén előfordulhat. A tanulmány az obstrukciót dogmatikailag az „in fraudem legis agere" intézményére és a joggal való visszaélés elvére vezeti vissza. A cikk az obstrukció elleni eljárásokra is kitér, a tárgyalást vezető elnök jogait és kötelességeit boncolgatva elemzi a kérdéskört.

Adalék egy általános tárgyalási jog elméletéhez I. Rész[1]

Amióta a múlt század 80-as éveiben az ír obstrukció felütötte fejét az angol alsóházban, sorra látogatta ez a betegség a kontinens összes parlamentjeit. Különösen Németországban, Ausztriában, Olaszországban és hazánkban dühöngött, és megbénította a törvényhozást. Tanácstalanul és tehetetlenül állt a küzdelem ez új módjával szemben a tárgyalások vezetése, a kormány és a parlamenti többség. Angliában az alsóház elnöke végre erőszakkal végzett az obstrukcióval: kijelentette, hogy tovább nem tűri, a tárgyalást berekesztette, és leszavaztatta a házat. Körülbelül ugyanígy bántak a német birodalmi gyűlésen (lex Kardorff) Ausztriában (lex Falkenheyn) Olaszországban (lex Pellona) és minálunk (lex Dániel). Angliában és

1 E cikket a „Jogállam" c. folyóirat is közölte (*Jogállam* 1993/4. 50–65.), de a tanulmány eredetileg a szerző *Parerga* – vegyes jogi dolgozatok című kötetében jelent meg. Szászy-Schwarz Gusztáv: *Parerga – vegyes jogi dolgozatok* (Budapest: Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat 1912) 225–272.
A Szerkesztőség megköszöni Balogh Norbert, Brindzik Beáta, Ferdicsová Andrea, Kovássy Levente, Radics Katalin Adél, Stipkovits Tamás és Tóth Anna – a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék demonstrátor hallgatóinak – segítségét a szöveg digitalizálásában.

Németországban ez a módszer be is vált: a szavazás végbement, ha mindjárt az obstruálók lármás tüntetése közepette, és az elnök kihirdette az eredményt. Ausztriában, Olaszországban és hazánkban azonban csütörtököt mondott a kísérlet. Ausztriában kihirdették ugyan a lex Falkenheynt, de nyomban oly vihar támadt, hogy megbuktatta a kormányt és a kihirdetett határozatot ismét hatálytalanítani kellett. Hasonlóan történt Olaszországban. És hasonlóan minálunk. A lex Dánielt a ház elnöke kihirdette ugyan és rögtön azután a házat, az ellenzék tiltakozása közepette, előbb elnapolták, majd feloszlatták. A választások alkalmával azonban a kormány és pártja megbukott. Az obstrukció pártja kormányra jutott és első tette abban állt, hogy az előbbi országgyűlés elnökének eljárását és a lex Dániel feletti határozatot semmisnek jelentette ki.[2]

Az obstrukció elvi kérdését e kísérletek meg nem oldották. Nyitva maradt a kérdés: törvényes harceszköz-e az obstrukció, szabad-e obstruálni, és ha nem szabad: miben áll az ellene való védekezés? A kérdést előttem csak politikai szempontból tárgyalták. De helyesen felfogva nem politikai, hanem jogi kérdéssel van dolgunk. A következőekben csakis mint ilyet tárgyalom.

I. Az obstrukció tényállása

Az obstrukció elnevezést az utóbbi évtizedek nyelve a parlamenti obstrukcióra gyártotta. De könnyű, és az obstrukció jogi természetének felismerésére fontos arról meggyőződni, hogy a tény, melyet e névvel jelölünk, nemcsak a parlamentben fordulhat elő. Obstrukciónak nevezzék vagy másnak: mindenütt, ahol tárgyalás folyik oly célból, hogy annak alapján határozat létesüljön, lehetséges, hogy valaki a szólás és indítványozás jogát szertelenül gyakorolja oly célból, hogy a tárgyalás végét és annak kapcsán a határozathozatal lehetőségét kihúzza, vagy végképp meghiúsítsa. Mindegy e tekintetben, hogy a tárgyalást politikai (törvényhatósági, községi ülés), szociális (jótékonysági, stb. ülés), tudományos (Akadémia, jogászülés, stb.) üzleti (részvénytársasági közgyűlés, helyi érdekeltségek ülése, stb.) vagy bármi egyéb célból tartják. Mindegy az is, hogy a tárgyalás egy állandó személytöbbség (testület, egyesület) vagy ilyennek orgánuma (szövetkezet igazgatósága, bírói kollégium) vagy egy ad hoc összehívott személytöbbség (népgyűlés, alkalmi bizottságok, stb.) előtt folyik-e. Nem tesz különbséget az sem, hogy az obstrukció sokak vagy kevesek részéről, szervezett pártok vagy véletlenül találkozó egyérdekűek, sőt az sem, hogy a jelenlevők kisebbsége vagy többsége részéről történik-e. Mert noha érthető okokból többnyire a kisebbség fog inkább a küzdelem e módjára térni,

2 Az utolsó évtizedek obstrukcióinak (Anglia, Észak-Amerika, Ausztria, Magyarország, Belgium, Görögország, Németország, Franciaország, Spanyolország, Portugália, Románia, Chile parlamentjeiben) áttekinthető történetét adja: Masson: De l'obstruction parlamentaire (Montauban: 1902). Legújabb könyv e tárgyról: Kaller: Die Obstruktion (Zürich: 1910).

képzelhető (és a jogi megítélés szempontjából ez semmit sem változtat), hogy egy adott esetben a többség obstruál. Előfordulhat például, hogy egy közgyűlésen olyan indítványt tesz valaki, mely előreláthatólag kisebbségben fogna ugyan maradni, de a többség mégis kihúzni vagy lehetetlenné akarja tenni a szavazást, teszem az okból, mert az indítvány széles körökben népszerű, de a hatalom előtt ellenszenves, és a többség sem akarja, hogy a várható névszerinti szavazásnál kitűnjék, ki pártolta és ki ellenezte az indítványt. Vagy más példa: az indítvány arról szól, hogy a gyűlés egy közeledő nemzeti emléknapon testületileg jelenjék meg vagy képviseltesse magát, és a többség (melyben nincs meg a bátorság, hogy az indítványt leszavazza) addig húzza ki a vitát, míg az emléknap elmúlik, úgy hogy az indítvány magától elesik. Nem tesz különbséget az sem, hogy az obstruáló párt az ellenpártnak vagy saját magának indítványát obstruálja-e meg. Mert bár rendszerint az előbbi fog megtörténni, lehetséges, hogy adott esetben valaki a saját indítványát is megobstruálja. Példa: a kisebbség bizalmatlansági indítványt tesz, melyről előre látható, hogy szavazásnál meg fog bukni. Nehogy az indítvány leszavaztassék, obstrukció által az indítványt hónapokon keresztül napirenden tartja. Sőt az sem szükséges, hogy személytöbbség álljon személytöbbséggel szemben: Obstruál pl. a perbeli egyik fél a másikkal szemben is, ha a szóbeli tárgyaláson szólási és indítványozási jogával kizárólag a per kihúzása céljából él. Sőt két fél sem kell az obstrukcióhoz, mint a következő példa mutatja. A gyámhatóság előtt egy üzleti ajánlat fekszik, mely a gyámolt javára tétetett, de melyre az ajánlattevő csak rövid egy pár napig kíván obligóban maradni; a gyámhatóság, mielőtt határozna, a gyámot meghallgatni köteles; a gyám, kinek személyes érdeke van benne, hogy az ügylet ne létesüljön, három-négy folytatólagos tárgyalást agyonbeszél oly célból, hogy a határnap időközben elmúljon. Ime: tárgyalás, mely egyetlen fél szerepel, és mégis van obstrukció.

Ha már most a fenti tényállásból kielemezzük azt, ami mindnyájukban közös, és azt kérdezzük, minek kell fennforognia, hogy obstrukcióról szólhassunk, eredményül azt nyerjük: kell, hogy a szó jogi értelmében vett *tárgyalás* folyjék, azaz legalább két személynek oly összejövetele, amelyen legalább az egyiknek részére a meghallgatás joga (a németek szerint: Recht auf Gehör) jogilag biztosítva van. Ahol ilyen jogi értelemben vett tárgyalás nincs, ott obstrukcióról nem szólhatunk. Nem szólhatunk tehát obstrukcióról a magánélet összejövetelénél, pl. egy esztétikai vitaestélynél; még akkor sem, ha határozathozatal, helyesebben megegyezés létesítése céljából jönnek össze a résztvevők, pl. egy bálbizottság ülésén: sőt még akkor sem, ha az összejövetel jogilag kötelező eredmény létesítését célozza, pl. két alkudozó fél napokon keresztül tárgyal egymással egy birtokvétel dolgában.

Miben különböznek a jogi értelemben vett tárgyalások ez utóbbi példákban említett társadalmi összejövetelektől? Abban, hogy az előbbiekben az összes vagy bizonyos résztvevők számára a felszólalás joga van biztosítva; a velük szemben álló felek vagy hatóságok őket meghallgatni *kötelesek,* azaz addig, amíg szólási

jogukkal élnek, őket meg nem akaszthatják, sem el nem hallgathatják, esetleges indítványaikat egyszerűen félre nem tehetik, hallgatással nem mellőzhetik, hanem indítványukat elfogadni vagy elvetni *kötelesek*. Mindez nincs meg a társadalmi összejöveteleken. Az ilyen összejövetel nem jog, hanem az illem szankciója alatt áll. Az illem megkívánja itt is, hogy a másiknak a szavába ne vágjak, türelemmel végig hallgassam, ajánlataira vagy óhajára nyilatkozzam, de ha nem is engedem végig beszélni, ha meg sem hallgatom, ha kívánságaira nem is válaszolok, ha egyszerűen ott hagyom: csak illetlenségről panaszkodhatik, nem jogsérelemről. Az ilyen társas összejövetelen az én társam a szó közönséges értelmében „agyonbeszélhet" ugyan, de nem „obstruálhat". Eredményünk tehát: obstrukció csak *tárgyaláson* fordulhat elő; de másfelől *minden* tárgyaláson előfordulhat obstrukció.

Előállhat pedig az obstrukció kétféle célból. Először csak a tárgyalás tartalmának *elhúzása* végett: a parlamenti kisebbség például kihúzza a költségvetési tárgyalást oly célból, hogy a kormány költségvetés nélküli állapotba jusson: a részvényesek egy része elhúzza a közgyűlés tárgyalását mind újabb folytatólagos közgyűlések kikényszerítése által, oly célból, hogy a társaságnak (minthogy az igazgatóság és a felügyelő-bizottság mandátuma időközben lejárt) ne legyen képviselő és ellenőrző szerve, vagyis hogy a társaságot működésre képtelenné tegye; az alperes a perben elhúzza a tárgyalást oly célból, hogy felperessel e nyomás alatt olcsó egyezségre léphessen, stb. De foganatba vehető e taktika a határozathozatal merő lehetetlenítése céljából is. Mert az utóbbi évek tapasztalata kimutatta, hogy egy kellő számú és jól szervezett kisebbség a tárgyalást egyszerűen végnélkül húzhatja el, úgy hogy a másik felet, ha csak hiába nem akarja idejét agyonütni, az indítvány visszavonására kényszerítheti.

Íme az obstrukció tényállása. Hogy viselkedik a jog e tényállással szemben?

II. Az obstrukció jogi minősítése

Minden tárgyalás bizonyos jogszabályok szerint megy végbe, mely szabályok összességét *tárgyalási jognak* nevezhetjük a szó objektív értelmében. Ha szemügyre vesszük az írott forrásokat, melyeken a különböző fajta tárgyalásoknak ezen szabályozása alapul, a legtarkább képet nyerjük. Lehet autonóm jog, pl. a perrendtartás. Lehet rendeleti jog, pl. a bírói ügyviteli szabályok. Lehet autonóm jog, pl. egy törvényhatóság szabályzata. Lehet szerződés, pl. egy részvénytársaság alapszabálya. Állhat e szabályzat sok száz szakaszra menő kimerítő kodifikációból, pl. a büntető vagy polgári perrendtartás; állhat oly normativumból, mely csak egynéhány főbb elvi rendelkezésre szorítkozik, pl. a szokásos részvénytársasági alapszabályoknak a közgyűlési eljárásra vonatkozó egynéhány paragrafusa; míg végül oly szabályzatokhoz jutunk, amelyekben egyéb nincs, mint annak kijelentése, hogy „a gyűlést az elnök vezeti, ő adja meg és vonja meg a szót, ő teszi fel a szavazásra

a kérdést, és ő jelenti ki az ülés határozatát", mint egy kezemben levő társasági alapszabályban olvasható. De törvényen alapuljon, vagy egyéb jogforráson, ezer szakaszból álljon a szabályzat, vagy egyetlen egyből: minden tárgyalási szabályzatnak van egy közös főelve, mely láthatatlanul oda van írva a homlokára, és melyben benne van az egésznek racio jurisa. E szabály pedig úgy szól, hogy: „mindazok a szabályok, melyek itt következnek, arra szolgálnak, hogy a felek e tanácskozás alapján határozat hozathassék". Ez a főszabály annyira triviális, annyira magától érhető, hogy szó szerint sehol sincs kimondva: de értelme szerint benne van minden tárgyalási rendben, sőt benne van már a „tanácskozási rend" vagy „tárgyalási rend" címfeliratában is. És valamint minden jogszabály csak a maga juris raciójából érhető meg helyesen, úgy minden tárgyalási rendnek minden egyes rendelkezése is csak ezen legfőbb juris racio világításában nyeri el igaz értelmét és alkalmazásának mértékét.

Ha pedig ez így van: akkor e tételben logikai kényszerűségnél fogva benne van egyúttal az ő ellentétének tagadása is. Vagyis más szóval akkor benne van az is, hogy minden olyan magatartás, melynek nyilvánvaló célja nem az, hogy a tárgyalást és határozathozatalt előbbre vigye és lehetővé tegye, hanem hogy megakadályozza és meghiúsítsa: a tárgyalási jog legfelsőbb elvét sérti, azaz megsérti a tárgyalási jognak nemcsak egyik vagy másik, hanem összes rendelkezéseit, mert hiszen a jognak legfőbb elve szükségképpen benne van minden egyes rendelkezésében is. Ez pedig oda vezet, hogy minden obstrukció nemcsak jogtalanság, hanem a legnagyobb jogtalanság, mely a tárgyalási jog ellenében egyáltalában elképzelhető; az obstrukció a tárgyalási jog *összes* szabályainak uno ictu való megsértése; az obstrukció nemcsak jogtalanság, hanem a tárgyalási jog szempontjából az abszolút jogtalanság.

E levezetéssel pedig állást foglalunk az utóbbi időben gyakran ismételt azon tétellel szemben, mely szerint képzelhetők körülmények, mikor az obstrukció megengedhető. Bármi tekintélyes helyről hangzott is el ez állítás: a jogász előtt ez a tétel épp olyan elfogadhatatlan, mint az a másik, mely ugyanazon helyről indult világgá, hogy t.i. lehetnek körülmények, amikor a formai szabályt meg szabad sérteni. Oly tárgyalási rend, mely bizonyos esetre helyt adna, ha csak hallgatólag is, az obstrukciónak, saját magának negációja volna, mert negációja volna a célnak, amelyet szolgál és amely létfenntartó eleme. Tárgyalási Rend, mely az obstrukciót megengedi: önmagadban való ellenmondás.

Hallom az ellenvetést.„Hogyan?" mondja az obstrukcionista, „nincs nekem felszólalási jogom, és ha van, nem tőlem függ-e, mit mondjak? A tárgyalási rend csak azt írja elő, hogy ha más tárgyról beszélek, mint ami napirenden van, elvonhatják tőlem a szót, de ha a napirenden levő tárgyról szólok, kinek mi köze hozzá, mily benső *indokból* szólok a tárgyhoz? Hová jutnánk, ha minden egyes szónoknál az indokot kutatnánk, mely őt felszólalásra készteti! Hányan mondhatják a szónokok közül, kik akár a parlamentben, akár valamely más, különösen nyilvános gyűlésen

felszólalnak, hogy őket csak az eszmetisztázás és a határozathozatal helyességének tárgyi indoka vezeti? Hány szónok van, ki önző érdekei előmozdítására, vagy valamely érdekcsoport megbízásából, vagy személyes hiúságból beszél csupán: nem ütköznek-e vajon ezek is bele a tárgyalási jog legfőbb céljába? Ha csak az szólhatna, akinek objektív mértékkel mérve igazán valami mondanivalója lenne a tanácskozás és határozathozatal érdekében: mily rövidek lehetnének az ülések és mily vékonyak a tanácskozási jegyzőkönyvek! Ami felismerhető és megbírálható a jog egész terén, és így a tárgyalási jog terén is, csak maga a külső tény lehet. Hogy mi indokból él valaki a jogával, az a jog egész területén közömbös: de internis non judicat praetor."

Ez ellenvetést meg kell cáfolnunk. Tényleg ez ellenvetésben benne van az egész kérdés jogi magva.

Nos, hát igenis: a joggyakorlás indoka rendszerint közömbös a jog területén. Azért adok-e kölcsönt valakinek, mert heverő pénzemet akarom kamatoztatni, vagy pedig azért, mert barátom szorultságán akarok segíteni; azért veszek-e valamit, mert szükségem van reá, vagy azért, hogy költekező úri passziómat fitogtassam; a hitelező azért követeli-e pénzét az adósától, mert maga is rá van szorulva, vagy azért, hogy adósát sanyargassa; azért köt-e házasságot valaki, hogy szerelme tárgyát elérje, vagy azért, hogy hozományát elkölthesse: a kölcsön, adásvétel, fizetés követelése, házasságkötés egyformán megáll. De ez a szabály nincs kivétel nélkül. Vannak esetek, amidőn az indok, amelyből valaki cselekszik, a különben tilos cselekményt jogossá és a különben jogos cselekményt tilossá teszi. Másnak személyi épségét vagy vagyonát bántani tilos: de ha végszükség indokából sértem azt meg, jogosan cselekszem. Aki hazugság által másnak véletlenül kárt okoz, jogilag tilosat nem cselekedett. De ha ezt abból az indokból tette, hogy a másikat megtévessze és ezáltal megkárosítsa: a csalás bűncselekményébe esik. Ha az adós a maga hitelezőjét kifizeti, jogosan cselekszik, sőt kötelességet teljesít. De ha egyik hitelezőjének oly indokból fizet, hogy ezáltal a többi hitelezőit megkárosítsa: tilos cselekményt követ el, mely magán- és büntetőjogi szankciókat von maga után. Ide tartozik a jogász előtt ismeretes egész turpis causa fejezetének nagy része is: szerződések, melyek magukban véve jogosak, tilosakká válnak, ha bizonyos érdeksértő indokból köttetnek. De különösen két átható elv olyan, melynek alapján a különben jogos cselekmény *az indok okából* jogtalanná válik, és ennek kifejtésével visszatérünk ismét az obstrukció speciális kérdésére: az egyik elv az úgynevezett *in fraudem legis agere*, a másik *a joggal való visszaélés* (aemulatio, chicane) elve.

Az *in fraudem legis agere* elve abban áll: hogy egy különben jogos cselekmény tilossá válik, ha azt oly célból, oly szándékból, oly indokból visszük végbe, hogy ezáltal egy másik tilos cselekményt kikerülve, gyakorlatilag ugyanazt a célt érjük el, amelynek az a tilos cselekmény szolgál. A cselekményt, amit a fél ez esetben végbevisz, a törvény nem tiltja; a cselekmény magában véve jogos; a fél a törvény betűjét nem sérti, a törvény betűje szerint csak jogával él. De a szándék, amelyből e magában véve jogos cselekményt végbeviszi, tilos *eredményre* van irányozva; a fél egy-

szóval a törvény betűjét épségben tartja, de a törvény *célját* megkerüli. A törvényellenes és a törvénykerülő cselekmény közt fennálló ezen viszonyt ritka plaszticitással fejezi ki a római jurista híres meghatározása: Contra legem facit, qui id facit, quod lex prohibet; in fraudem vero, qui salvis verbis legis sententiam ejus circumvenit. Fraus enim legi fit, ubi quod fieri noluit, fieri autem non vetuit, id fit.

A dolognak a mi kérdésünk szempontjából való fontosságánál fogva hadd példázom meg e fogalmat a római forrásokból vett egy-két esettel.

A Senatusconsultum Macedonianum megtiltotta, hogy a fiúnak addig, míg apai hatalom alatt áll, kölcsönt adjanak. Ezzel más ügyletek, pl. adásvétel, nem voltak megtiltva. De ha valaki egy ilyen fiúnak hitelbe eladott valamit oly célból, hogy a fiú azt másutt értékesítse és ezáltal megszerezze azt az összeget, melyet kölcsön vennie nem volt szabad: az ilyen adásvétel, mint in fraudem legis kötött ügylet, érvénytelen volt. Az eladó itt magában véve megengedett ügyletet kötött ugyan, de egy tiltó törvény célját akarta vele megkerülni. A Sc. Velleianum megtiltotta, hogy nők idegen adósságért kezességet vállaljanak. A törvény célja az volt, hogy az asszonyok ne terheljék meg magukat mások adósságaival. Saját nevükben persze kölcsönöket felvehettek. De ha valaki kölcsönt adott egy nőnek oly célból, hogy a nő e kölcsönösszeget egy harmadiknak tovább adja: ez mint in fraudem legis kötött ügylet érvénytelen volt, mert gyakorlatilag ugyanolyan eredményre vezetett, mint amelyet ama tiltó törvény meg akart akadályozni. Házastársak közt az ajándékozás tilos volt. Más ügyletek, pl. adásvétel, azonban szabadon voltak köthetők, és az eladó persze oly olcsón adhatta el a maga áruját, amint neki tetszett. De ha a férj mélyen az értéken alul adott el valamit a feleségének oly célból, hogy ezáltal lényegileg az ajándékozás eredményét érje el: az ilyen adásvétel mint in fraudem legis kötött ügylet semmis volt. Még egy példát mondok a mai életből. Nincs megengedve a mi jogunk szerint a játékadósság beperlése. Mit tesz tehát a játékos, ki biztosra akar menni, hogy hitelre játszó társától a pénzt megkapja? Mielőtt leül vele játszani, kölcsönad neki egy nagyobb összeget készpénzben, és addig játszik vele, míg társa az összeget elveszíti; később azután nem játékadósságot perel, hanem kölcsönadósságot. A kölcsönadás magában véve megengedett ügylet; de minthogy a kölcsön a jelen esetben oly célból adatott, hogy a játékadósságra vonatkozó tilalom kijátszassék: az ügylet in fraudem legis köttetett, és mint ilyen nem érvényesíthető.

Íme, az in fraudem legis facere fogalma. Már most ez a fogalom mintha egyenesen az obstrukció tényállására volna rászabva. Minden tárgyalási szabályban benne van az a tilalom, hogy a tárgyalás menetét senkinek megzavarni nem szabad. Ha tehát valaki oly célból, hogy a többiek ne tárgyalhassanak és ne határozhassanak, énekel, trombitál vagy más lármát csinál, mely miatt mások szóhoz nem juthatnak: ő egyenesen a törvény szava ellenére cselekszik: contra legem facit, qui id facit, quod lex prohibet. De ha valaki ugyancsak kizárólag abból a célból, hogy a többiek ne tárgyalhassanak és ne határozhassanak, „szólási jogával" él: akkor a törvény

betűje szerint megengedett cselekményt vitt ugyan végbe, de oly *célból*, mely a törvény tilalmába ütközik: salvis verbis legis sententiam ejus circumvenit. Jól tessék megérteni: én oly esetről beszélek, midőn minden kétségen kívül be van igazolva, hogy a szónok *kizárólag* a tanácskozás és a határozathozatal megakasztása céljából tartja a maga szónoklatát. Hogy ez a körülmény a konkrét esetben fennforog-e vagy sem, az ténykérdés, melyből alább még behatóan fogok beszélni. De *feltéve*, hogy adott esetben a felszólalás e kizárólagos célja *kétségtelen* akkor kétségtelen az is, hogy az ilyen felszólalás, mint in fraudem legis való cselekmény, csak oly jogi elbírálás alá esik, mint a tárgyalás és határozathozatalnak bármi más egyenesen tiltott módon való megakasztása.

A második elv, melynél fogva az obstrukció *indokából* való felszólalás jogtalannak minősül: *a joggal való visszaélés* (aemulatio, jogi chicane) tilalmának elve. Általános szabály ugyan a szubjektív jogok egész területén, hogy ki-ki a maga jogát szabadon gyakorolhatja, tekintet nélkül arra, hogy e joggyakorlásnak másra nézve mi a következménye: qui jure suo utitur, nemini facit injuriam. Ámde a jogi önzés ez elve ily féktelenségben sohasem talált elismerésre. A jog nem öncél, hanem csak eszköz a védelemre szoruló és a védelemre érdemes emberi érdek biztosítására. Aki a maga formailag biztosított jogát nem ez érdekek szolgálatában, hanem tisztán csak mások érdekeinek megkárosítása céljából kívánja gyakorolni, az a jog fegyverével a jog eszméje ellen tör. Ehhez a jog maga segédkezet nem nyújthat. Ezért már a rómaiak megtagadták a jogsegélyt oly esetekben, midőn világos, hogy a formailag jogosult nem a maga jogos érdekének kielégítésére, hanem kizárólag a másiknak megkárosítása végett kívánja jogát gyakorolni, és a formai jog fentidézett tételével szemben felállították a méltányosság azon ellenszabályát, hogy: malitiis non est indulgendum, azaz a gonoszság nem részesül a jog védelmében.

A római források ez elv megvilágítására is egynéhány tanulságos esetet említenek. Valaki egy idegen házban lakik, melynek falait nagy fényűzéssel kifestette, vagy gipszvakolattal látta el. Mikor a házat el kell hagynia, a festést vagy a stukkatúrákat a tulajdonos bosszantására le akarja kapartatni a falakról. Ezt nem szabad tennie, mondja a római jurista, mert malitiis non est indulgedum. A telektulajdonos szabály szerint kutat áshat a maga telkén tekintet nélkül arra, nem veszi-e el ezáltal a szomszéd vizét. De ha ezt teszi anélkül, hogy bármi érdeke volna benne, tisztán csak azért, hogy a szomszédnak ártson: ez jogtalanság, minek nem szabad helyt adni. Más eset: a felső telek tulajdonosa egy telkén keresztül folyó vizet gát építése által más irányba terelt. Az alsó szomszéd – mondják a források – nem panaszkodhatik, még ha károsulna is. De ha az elvezetés tisztán csak az ő károsítása céljából történt, akkor ezt tűrni nem köteles. Hasonló esetről szól egy másik döntés, melyet különösen indoklásának egy mondata miatt emelek ki. A szomszéd területén emberemlékezet óta egy töltés volt, melyet egy felhőszakadás elsodort. Az alsó szomszéd a régi töltést saját költségén helyre akarja állítani. Ha a felső szomszédnak ennek

megakadályozása nincs érdekében, hanem tisztán csak az alsó szomszéd károsítása végett tiltaná azt meg, a helyreállítás tűrésére kényszeríthető. „Igaz ugyan", mondja jellemzően a jurista, „hogy ezt a törvény így sehol sem mondja ki, de a méltányosság megparancsolja" (fr. 2. §. 5. D. 39., 3.).

Íme, a joggal való visszaélés római gondolata, melyet az összes modern jogok is átvettek és továbbfejlesztettek. A jogi eszköz, mely ezen gondolat gyakorlati érvényesítésére szolgál, a minden jogász előtt ismeretes exceptio doli generalis, mely a mi hazai gyakorlatunkban is nagy szerepet játszik. Az elvet magát pedig több külföldi törvényhozás példájára a magyar polgári törvénykönyv tervezetének 1079. §-a e szavakban fejezi ki: „Aki valamely jogát nyilván csak azért gyakorolja, hogy ezáltal mást károsítson, jogellenesen cselekszik."

Ez elvet már most az obstrukció tényállására alkalmazva, kérdem: ha valaki a maga szólási jogával él, nem azért, hogy azt a célt szolgálja, amelynek érdekében e jog megadatott, t.i., hogy a tanácskozás alatt levő kérdést tisztázni és a határozathozatal feladatát előmozdítani iparkodjék, hanem kizárólag csak azért, hogy másokat e joguk gyakorlásában megakadályozzon, sőt azt nekik lehetetlenné tegye: nem cselekedett-e az az aemulatio tilalma ellenére?

Ne vessék ez ellen, hogy az aemulatio tilalma csak a magánjogok célzatos sérelmét tiltja, holott az obstruálóval szemben álló felek tárgyalási joga, melynek gyakorlásában őket megakadályozza, közjogi természetű. Mert először, ez ellenvetés oly tárgyalásokra, melyek maguk nem közjogi természetűek, mint pl. a magánjogi egyletek vagy testületek tárgyalásai (pl. egy részvénytársaság közgyűlése), nem is talál. A résztvevők felszólalási, indítványozási és szavazási joga itt nem közjogi, hanem az összes felek magánjogi érdekeinek biztosítására szolgál, e jogok tehát nem köz-, hanem magánjogok. De ott, ahol közjogi természetű tárgyalásokról van szó, mint pl. a parlamentben, vagy egy hatósági testület tanácskozásában, az említett elvnek még sokkal inkább kell állnia; mert ha az aemulatio tilos ott, ahol másnak csak *jogát* sértem vele, mennyivel inkább kell állnia a közjogi természeti tárgyalásnál, ahol azokat, kiket a tárgyalásban akadályozok, nemcsak egy *jog* gyakorlásától, hanem egy *kötelesség* teljesítésétől is elütöm. Tényleg el is van ismerve a mai jogtudományban, hogy az aemulatio tilalma, noha főképpen a magánjogi doktrina fáradozott elméleti felismerésén és kiépítésén, alkalmazásában nincs szorítva a magánjog területére, hanem hogy szubjektív közjogok gyakorlására is áll az elv, hogy senkinek a jog formáival annak felsőbb céljai meghiúsítására visszaélnie nem szabad, vagy, mint a római jogász azt kifejezi: *ne cui dolus suus per occasionem juris* contra naturalem aequitatem prosit.

Hogy ez elv mennyire uralkodik mai pozitív, tisztán közjogi természetű tárgyalási jogunkban, jelesül a büntető és polgári eljárási jogban is, azt alant bővebben fogjuk kimutatni. Például egyelőre az érvényben lévő perrendtartásunk egy paragrafusára hivatkozom, mely az aemulatio szándékát drasztikus szavakban fejezi ki. Értem az 1881. évi LIX. t.-c. 49. §-át, mely a perkihúzás céljából való jogorvoslattal történő

visszaélést tiltja azon esetben, „ha a bíróság úgy találná, hogy (fellebbező) a bíró vagy az ellenfél bosszantása céljából akadályozza a per befejezését". Ez a közjogi aemulatio egy flagráns esete.

Fejtegetésünk eredménye tehát a következő: ha igaz az, hogy mindenkinek, aki egy tárgyaláson részt vesz, feltétlen szólási joga, úgynevezett „szólásszabadsága" van: akkor e jog gyakorlása jogtalanná válik, ha az kizárólag indokból történik, hogy a tárgyalás és határozathozatal ezáltal kihúzassék vagy lehetetlenné tétessék.

Ha igaz, – azt mondtam – hogy feltétlen szólási joga van. Csakhogy e tétel maga sem igaz. És ezzel eljutottam érvelésem voltaképpeni központjához.

Sokat hallani mindenütt a gyűléseken általában vagy bizonyos gyűléseken résztvevők úgynevezett „szólásszabadságáról". Mit jelent ez a sokat hangoztatott szólásszabadság? Azt-e, hogy a tárgyalás alatt minden résztvevőnek bármikor, bármit és bárhogyan szabad szólnia? Ezt ily alakban senki sem állítja. Mindenki elismeri, hogy nem szólhat *bármikor:* amíg más fejti ki a maga mondanivalóját, addig ő fel sem szólalhat. Nem szólhat *bárhogyan,* hanem csak oly módon, mely a tanácskozás elfogadott formájával, az úgynevezett „parlamentális tárgyalás" hangjával összefér. És nem szólhat *akármit*: hanem csak olyat, ami a tárgyalás alatt lévő kérdésre vonatkozik, ami, mint mondani szokás, „a tárgyaláshoz tartozik".

Hát más határa vajon nincs-e a szólásszabadságnak? Nézzük. Valaki feláll és elmond a vita alatt lévő tárgyról egy pár mondatba foglalt, talán igen értelmes megjegyzést; amikor pedig ezt egyszer elmondta, elölről kezdi és körülbelül ugyan ezt mondja el még egyszer, és mikor másodszor is elmondta, elmondja lényegileg hasonló szavakkal harmadszor, negyedszer, tizedszer. Az első ismétlést az elnök talán elnézi és hallgatva tűri: de mikor a szándékosság már kétségtelenné válik, bizonyára meg fogja neki tiltani, és ha szónok a módszeréhez ragaszkodik, el fogja tőle vonni a szót. Erre mindenki azt fogja mondani, hogy: helyesen. Mi alapon teszi ezt az elnök? A szónok soron volt, illetlen kifejezést nem használt, a tárgyhoz is szólt, sőt okosan szólt a tárgyhoz; ha pedig az, amit mondott, magában véve kifogástalan, miért nem szabad ugyan ezt tízszer mondani egymásután, hisz „szólás-szabadsága" van? Felelet: Azért, mert senkinek sincs „szólásszabadsága" abban az értelemben, hogy céltalanul hányja a szavakat, hanem csak abban az értelemben, hogy azt a tanácskozás előbbrevitele céljából használhassa; mert neki – hogy egy szóval mondjam – nem egyszerű *szólási* joga van, hanem *tárgyalási joga*.

A „tárgyalás" a közönséges „szólástól" a felszólalás szubjektív *céljában* különbözik. Aki azon célból szólal fel, hogy a tanácskozás alatt lévő kérdést a maga tehetsége szerint megvilágítsa, az *tárgyal*; aki nem ily célból szólal fel, az nem tárgyal, csak *beszél*. Mármost senki sem köteles több okosságra, mint amennyi benne van. Azt megítélni nem lehet, és ezért a joggyakorlás kritériumául sem lehet felállítani, hogy felszólalásával objektíve mennyire képes és mennyire köteles előbbre vinni a tárgyalást. Ezért joga van felszólalni annak is, kinek semmi okos vagy új mondanivalója nincs, és jogot gyakorol az is, ki kényelemből, nemtörődésből vagy akár jobb

tudomása ellenére is oly tartalommal szólal fel, mely a tárgyalás végeredménye szempontjából objektíve semmit sem használ, a tanácskozás kérdését abban a stádiumban hagyja, amelyben az őelőtte volt, sőt hamis vagy konfúzus elő adásával még jobban össze is zavarja. Aki ily helytelen irányban, zavarosan, célellenesen, sőt talán tudva hamisan és meggyőződése ellenére szól a tanácskozás tárgyához: az rosszul, célellenesen, sőt meggyőződésellenesen tárgyal, de még mindig *tárgyal*. *Tárgyal* még az is, aki a tanácskozás tárgyához nem kizárólag tárgyalás előbbrevitele céljából, hanem mellette, sőt elsősorban más célból: személyes hiúsága, vitatkozási kedvtelése stb. céljából tárgyal, mert végtére is kisebb-nagyobb mértékben az ilyen személyes tekintetek igen sokszor velejárnak a mások előtti felszólalással, és az effélék megtiltása már csak az ellenőrzés gyakorlati lehetetlensége okán sem képzelhető el. De ha egyszer kétségtelenül bizonyos, hogy valaki nemcsak hogy egyáltalán nem akarja a tárgyalást előbbre vinni, hanem hogy kifejezetten és kizárólagosan azon célból szólal fel, hogy a tárgyalás haladását megakassza, és annak végcélját, a határozathozatalt, meghiúsítsa: az ilyen ember nem *tárgyal*, hanem annak mérő *ellentétét* teszi; ő nem tárgyalni akar, hanem mások tárgyalását *megakadályozni*. És e tekintetben nincs különbség, szóval zavarja-e meg a tárgyalást vagy énekléssel vagy egyéb lármázással; és valamint nem tesz különbséget e tekintetben, szépen énekel-e vagy csúnyán, úgy nem tesz különbséget a jogi megítélés szempontjából, alakilag remek obstruáló beszédet tart-e vagy formátlant: mindkét esetben az, amit tesz, jogilag nem *tárgyalás*, hanem *rendzavarás*.

III. Eljárás az obstrukcióval szemben

Az obstrukció jogi minősítésével meg van adva megszüntetésének módja is. A tárgyalási jognál fogva az elnök köteles megadni a szót bizonyos sorrendben mindenkinek, ki tárgyalni akar; aki nem *tárgyalni*, hanem *obstruálni* akar, azt szóhoz nem bocsátja, és ha az obstrukció szándéka csak a felszólalás folyamán válik kétségtelenné, a szót tőle megvonni köteles.

Annak megállapítása, hogy a szónok tárgyalás vagy obstruálás céljából szólal-e fel, a tárgyalás vezetője által megoldandó ténykérdés, mely megoldás mikéntjére alább még visszatérek. Ehelyütt magát az elvi tételt, hogy t. i. a mondott esetben a szó megtagadása csakugyan joga és kötelessége az elnöknek, kívánom biztosítani egy közelfekvő ellenvetés ellen.

Ez ellenvetés abban áll, hogy az elnök e joga és kötelessége a tételes tárgyalási szabályokban világosan kimondva nincs.

Erre elsősorban a római jurista fentidézett szavaival felelhetnék, hogy „ezt ugyan a törvény sehol sem mondja ki, de a jog méltányosság így parancsolja". De én elvállalom az állított szabály *tételes* kimutatását is, csak abban állapodjunk meg előbb, mit jelent egy jogszabály tételes kimondása? Ha van kétségtelen

jogtétel a mai összes jogrendszerben, bizonyára tételes jogszabály az, hogy ölni, lopni, rabolni nem szabad. Mégis egyetlen törvénykönyv sincs a világon, amelyben ez a tilalom egyenesen ki volna mondva. Egyetlen modern törvénykönyv sem mondja ki a tízparancsolat e tételét, hogy „Ne lopj"; minden törvénykönyv csak azt rendeli, hogy ha valaki lop, akkor a bíró őt így, amúgy büntetni köteles. A törvény tehát voltaképpen nem a lopás tilalmát, hanem csak a büntetés parancsát mondja ki egyenesen, sőt ha szószerint vesszük a törvény szövegét, azt kell mondanunk: a törvénynek egyetlen szava sincs a tolvajhoz, csak a bíróhoz fordul a maga büntető parancsával. De azért senki sem kételkedik benne, hogy a lopás tilalma nálunk is, egyebütt is, nemcsak a vallás vagy erkölcs, hanem a jognak is tétele. Sőt nemcsak jogtétel, de kétségtelen törvénytétel is. Mert ha nincs is paragrafus, mely explicite a lopást tiltaná, abban a §-ban, mely a lopás büntetését rendeli, implicite benne van a lopás tilalma is. Sőt többet mondok: ez a tilalom nemcsak a mondott §-ban van benne, hanem benne van minden törvénytételünkben, mely a tulajdon védelméről, a tulajdon kizárólagosságáról szól. Sőt, melyben bármi vonatkozásban csak az a szó is előfordul, hogy „tulajdon", minden törvényszóban, mely az egyéni tulajdont elismeri, benne van az ő ellentétének, az idegen dolog eltulajdonításának tagadása is. E triviális példából pedig, melyet ezer mással lehetne szaporítani, két, ugyancsak a trivialitásig magától értetődő, de tárgyunknál fogva rendkívül fontos tétel vezethető le: először az, hogy éppen legkétségtelenebb tételek azok melyeket a szövegezett szabály nem szokott *közvetlenül* kifejezni: de másodszor, hogy *közvetetten* benne vannak és értelmezés útján kiolvashatók az alaptételek a szövegezett szabályokból is, mégpedig nemcsak egyikből vagy másikból, hanem a szövegezett jog annál *több* szabályából, mennél *általánosabb* az elv, amelyet keresünk.

Ha ez igazságok megvilágításában ütünk fel bármely érvényben levő tanácskozási szabályzatot, nem fogunk csodálkozni, ha abban oly §-t nem találunk, mely kifejezetten azt mondaná: „az elnöknek nem szabad tűrni, hogy a tárgyalást és határozathozatalt lehetetlenné tegyék". Nemcsak azért, mert azok, kik e szabályokat alkották, a tárgyalási jog ily frivol kijátszásának lehetőségére sem gondoltak, a spártai törvényhozóhoz hasonlóan, ki büntetést nem mért az apagyilkosságra, mert ily förtelmes bűn elkövetését lehetőnek sem tartotta. Hanem elsősorban azért, mert e szabály minden tárgyalási jog fogalmával magával már adva van, mint a tárgyalási jognak legfőbb elve, mely, mint mondani szokás, „magától értetődik"; és mint legfőbb elve a tételes tárgyalási jognak, annak nemcsak egyik-másik, hanem minden egyes rendelkezéséből kiértelmezhető.

Megengedem azonban, hogy ha valamely jog legfőbb elve ellen a visszaélések gyakoriakká lesznek, célszerűvé válhatik, hogy a törvényhozó ne érje be azzal, hogy oly elv az írott jogban már latenter benne van, hanem hogy azt explicite is kimondja, és alkalmazásának feltételeit és módjait, melyeket csak a juris ratio értelmezése útján lehetne megállapítani, lehetőleg kétségtelen szavakban ki is fejezze. De ha ez

meg is történik; a kérdéses tétel az ilyen esetben nem azért válik jogszabállyá, mert kodifikálva van, hanem fordítva; azért kodifikáltatik, mert jogszabály.

Már mostan van a tárgyalási jognak egy területe, ahol az is visszaélés, mely a parlamenti obstrukcióban egy-két évtized óta Európa-szerte folyik, a legrégebbi idők óta ismeretes és ahol ez okból a tételes jog is régtől fogva expressis verbis állást foglal vele szemben. Ha tehát meg akarjuk tenni a próbát arra, hogy a tárgyalási jog vezérelvéből mily eljárás következik az obstrukcióval szemben, tanulságos lesz egy oldalpillantást vetni ezen tárgyalási jog idevágó intézkedéseire.

A tárgyalás, amelyről szólok: a pertárgyalás. A per az obstrukció anyatalaja; és ez természetes is. Mert míg minden más tárgyalás nem szükségképpen az ellentétes érdekek mérkőzése, hanem akár hányszor az egyazon célra törő erők találkozása: addig a perben óhatatlanul ellentétes érdekek állnak egymással szemben, amelyek közül, ha az egyik a tárgyalás és a határozat siettetését kívánja, a másik rendszerint mindkettőnek lehető kihúzására törekszik. Ezért, amióta per van a világon, ismeretesek a perobstrukció mesterkedései is, és a rómaiaktól fogva, a mai napig, minden perjog gondoskodott róla, hogy e veszéllyel szembeszállhasson. Ide tartozik a római perjog juramentum calumniae-jének intézménye: a bíró esküt tétetett a felekkel többek közt arra is, hogy a per tárgyalását alaptalan előadásokkal és indítványokkal rosszhiszeműleg elhúzni nem fogják. Ide tartoznak a közönséges jog és annak alapján az újabb kontinentális írásbeli perjogainak azon mesterséges intézményei, melyek a perhuzavona lehetetlenítését célozták: bizonyos határ-napok és határidők, miknek elmulasztásával a poena praeclusi járt; a periratok előírt maximális száma; de különösen az úgynevezett esetlegesség elve; amelynél fogva minden fél köteles volt mindjárt első periratában mindazt felhozni, amit bármi eshetőségre a maga javára felhozhatott, úgy, hogyha egy későbbi periratában valami új ténykörülményt vagy bizonyítékot akart volna pótolni, az többé a határozathozatalnál tekintetbe nem jöhetett. Ám az élet leleményessége ez intézményeken is kifogott. A perelhúzás taktikái ez intézmények résein is áthatolnak, amennyiben pedig – mint az esetlegesség elve – csakugyan a tárgyalás koncentrációjára vezetett, a huzavona gyakran az anyagi igazság árán volt kikerülhető.

Napjaink szóbeli pere ez okból az írásbeli per e garanciáit elejtette. A felek szabadon tárgyalhatnak ismét; a perbeszédek száma nincs többé korlátozva, az esetlegességi elv el van törölve; mindegyik fél elvileg akkor és annyit terjeszthet elő, amikor és amennyit szükségesnek tart. Azonban egyetlen fenntartással; tisztán csak a tárgyalás elhúzása céljából beszélni nem szabad, és az ilyen célra való felszólalásokat és előterjesztéseket megakadályozni köteles. Ezt az elvet legpregnánsabban a francia büntető eljárási törvény fejezi ki, mely mintaképül szolgált a többi kontinentális törvényhozásnak is. A nevezett törvény 270. §-a azt mondja: „Le président devra rejeter tout ce qui tendrait á prolonger les débats sans donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats." És ugyanezt az elvet mondják ki, a részletekben különféleképpen kiépítve, a modern polgári perrendtartások is, melyek közül, mint legújabbakra, csak kettőre hivatkozom.

Az osztrák perrendtartás 179. §-a szerint a tárgyalás elnöke visszautasíthat előadásokat és bizo nyítékokat „wenn die neuen Angaben und Beweise offenbar in der Absicht, den Prozess zu verschleppen, nicht früher vorgebracht wurden". (V.ö. még 275., 278., 181. §-okat.) És az érvényben levő sommás törvényünk 33-i § szerint a tárgyalás vezetője figyelmen kívül hagyhatja a dél utólagos előadásait és bizonyítékait, „ha arról győződik meg, hogy a fél előadásait az ügy elintézésének késleltetése végett halogatta". (V.ö. az új perrendtartási törvény 222. §-át.) Hasonlóan intézkedik a német perrendtartás 252. §-a is.

Aki az említett törvényalkotásokat megelőző irodalmat, a tanácskozási jegyzőkönyveket és a kormányok indoklásait elolvassa, meggyőződhetik róla, hogy e törvények alkotói e törvényszakaszokkal nem új jogelveket véltek behozni a fennálló jogállapotba, hanem csak formulázni akartak egy elvet, melynek elismerése nélkül szóbeli tárgyalás nem is képzelhető. Mert minden tárgyalásnak lényege az, amit a pertárgyalás latin elnevezése kifejez: *processus* (pro-cedere), azaz *előremenetel* egy bizonyos cél, t.i. a határozathozatalféle. Ha a tárgyalás vezetőjének kötött kézzel kellene azt néznie, hogy a felek ezt az előremenetelt megakasztják, gáncsot vetnek lába elé és megállítják az eljárást: ez megtréfálása volna a tárgyalás vezérelvének, nem megvalósítása.

De továbbmegyek. A perrendtartások idézett §-ai a tárgyalás vezetőjének azon hatalmáról intézkedőeknek, melyet a modern perjogi doktrina a tárgyalásvezető „szuverenitásának" nevez. Ezen hatalmánál fogva ő visszautasíthatja még az olyan előterjesztéseket is, melyek, noha a per elhúzását is célozzák, de tartalmilag újak és lényegesek, és kellő időben előhozva a határozatra befolyással is lehettek volna. E szuverenitás abban a terjedelemben, amint azt a modern perrendtartások a bíró tárgyalása elnökének megadják, nincs meg minden tárgyalás vezetőjének. De amikor a fél tartalmilag újat nem is akar előhozni, hanem csak olyat akar mondani, amiit maga vagy más már tízszer elmondott; amikor a fél csak az idő húzása céljából szólal fel; szóval, a tiszta obstrukció esetében – sit venia verbo – e szuverenitás jogára nincs is szükség. A tiszta obstrukció legyőzésére elegendő a tárgyalás vezetőjének úgynevezett *formai tárgyalásvezetési joga*, és különösen az abban foglalt úgynevezett tárgyalás-rendészeti joga. Ezen kétrendbeli jogánál fogva a tárgyalás vezetője gondoskodik róla, hogy senki a tárgyalás méltóságát és rendjét ne zavarja. Ezt a *rendészeti* jog az, melyről az osztrák perrendtartás 180. §-a, valamint a mi sommás eljárásunk 35. §-a (v.ö. új perrendi törv. 224. §) intézkedik, utóbbi ily szavakkal: „a bíró gondoskodni tartozik arról, hogy… a tárgyalás hosszadalmassággal és az ügyre nem tartozó kitérésekkel ne zavartassék".

Ime ez a tárgyalásvezetési és rendészeti jog az, mely minden, bármi néven nevezendő tárgyalás vezetőjét megilleti. És a tárgyalási szabályok azon §-aiban, melyek a vezetés és rendészet ezen jogát megállapítják az elnök javára, találom meg részemről tételes megállapítását az elnök azon jogának és kötelességének, hogy obstrukció esetében a szónoktól a szót elvonja, illetve az obstrukció nyilvánvaló szándéka esetében tőle a szót megtagadja. Ezt egy konkrét példán legyen szabad világossá tennem.

A magyar képviselőház házszabályainak 221. §-a azt mondja: „Egyedül az elnöknek van joga a szónokot a beszédében félbeszakítani… Ha szóló a közerkölcsiséget és illemet sértő vagy egyébként a ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használ… az elnök… tőle a szót már az első alkalommal is megvonhatja". 250.§-a szerint az elnök: „őrködik a csend és házi ügyrend megtartása felett". 255.§-a szerint pedig: „ha a ház valamely tagja rendet zavarja, az elnök őt… rendre utasíthatja. Ha az illető tag a rendzavarást folytatja és rögtöni intézkedés szüksége nem forog fenn (a ház utasíthatja a bizottságot" stb.).

A szövegezés nem szerencsés, amint, mellesleg mondva, a nevezett házszabályok egyáltalában remekbe készült példái annak, hogy jogszabályokat miképp nem kell szövegezni. Ezért a 221. § csak arról az esetről beszél ugyan, ha „a kifejezés", amelyet a szónok használt, a ház tekintélyével nem fér össze. De e § nyilván tágabban értelmezendő. Igy például bizonyára arra az esetre is akar vonatkozni, amikor a használt kifejezés magában véve kifogástalan ugyan, de oly hangsúlyozással vagy taglejtéssel adatik elő, mely a ház tekintélyével össze nem fér, példát talán nem kell mondanom, elég az ilyet csupán megpedzeni. És ha valaki egy magában véve kifogástalan beszédet, mint fennebb költött példában, tízszer egymásután akarna elmondani, akkor a háznak ilyen frivol megtréfálása nyilván szintén oly felszólalás volna, mely a „ház tekintélyével nem fér össze". A 221. §-ának értelme tehát az, hogy a szó megvonandó a szónoktól, ha felszólalása akár tartalmánál, akár alakjánál fogva a ház méltóságát sérti. Már pedig, ha van felszólalás, melyre ez a kritérium reá illik: bizonyára az obstrukcionista beszéd az, melynek tartalma bevallottképpen nem arra való, hogy a tanácskozás célját szolgálja, hanem hogy azt komédiává tegye, és melynek alakja lehető hosszúra van kinyújtva, ismét nem azért, mert a szónok érvelése azt megkívánja, hanem azért, mert a tanácskozás célját csak ily alakban lehet agyonütni.

De az obstrukció tényállására reátalál a házszabályok 255. §-a is, mert az obstrukció – mint fent kifejtettem – nem tárgyalás, hanem rendzavarás; rendzavarás esetében pedig a házszabályok 255. §-a arra hatalmazza fel az elnököt, hogy amennyiben szükség van reá, „rögtöni intézkedéseket tegyen a rend helyreállítására". E rögtöni intézkedés nyilván csak abban állhat, hogy a rendzavarás folytatását megakadályozza azáltal, hogy az obstruáló szónoktól a szót elvonja, és amennyiben mások is hasonló rendzavarás céljából jelentkeznének, tölük a szót megtagadja.

De akár helyes az értelmezés, akár helytelen: a mi kérdésünk megoldása nem a két § értelmezésétől függ. Amíg elismerjük azt a szabályt, hogy minden tárgyalás vezetőjét, már ezen állásánál fogva, a tárgyalásrendészeti jog is megilleti: ezzel elismertük az elnöknek itt vitatott jogát és kötelességét, akár ki van ez mondva valamely tételes szakaszban, akár nincsen. Hogy ez mennyire így van, azt legyen szabad egy másik példával illusztrálom.

A kereskedelmi törvény 174. §-a szerint minden részvényes, a közgyűlési jegyzőkönyvnek bemutatásától számított 15 nap alatt keresettel támadhatja

meg a közgyűlés határozatát, „a törvény vagy az alapszabályok által előszabott alakszerűség mellőzése" címén.

Már most tegyük fel, hogy a részvénytársaság igazgatósága egy indítványt terjeszt a közgyűlés elé, mely a részvényesek többségének tetszésével találkozik ugyan, de 10–20 részvényes – a parlamenti obstrukció példáján felbátorodva – összeáll és elhatározza, hogy a határozatot technikai obstrukció útján meg fogják akadályozni. A közgyűlésen tehát, miután az igazgatóság a maga javaslatát megindokolta és a közgyűlés nagy többsége felkiáltja, hogy „elfogadjuk! elfogadjuk!" feláll az ellenpárt vezére, és a maga és elvtársai nevében (kinek talán írásbeli meghatalmazását is csatolja) azt a kijelentést kéri jegyzőkönyvbe vétetni, hogy ők tudják ugyan, hogy a javaslat a többség tetszését bírja és szavazás esetében el fog fogadtatni; minthogy azonban ők ennek a határozatnak mindenképpen útját akarják állni,, ők sorban fel fognak szólalni, amíg a tüdejük bírja, tücsköt-bogarat össze fognak hordani, jegyzőkönyv hitelesítési tárgyalásokkal, névszerinti szavazásokkal, közbetett indítványokkal, stb. élni, miáltal el vélik érhetni, hogy ameddig Isten őket életben tartja, határozat ez ügyben nem fog létesülni. Ezek előrebocsátása után pedig kéri, hogy belefoghasson első nagy obstrukciós beszédébe. E pillanatban az elnök félbeszakítja a következő kijelentéssel: „Mi itt tárgyalás céljából gyűltünk össze. Minthogy a felszólaló úr maga kijelenti, hogy ő itt nem tárgyalni, hanem obstruálni akar, ily célra pedig neki felszólalási joga nincs, én a felszólaló úrtól a szót ezennel megvonom." És hasonlóan tesz az egymásután felálló elvtársakkal is, minek megtörténte után, rendes szavazás útján, az igazgatósági javaslat nagy többséggel elfogadtatik. Az obstruálók ezt a közgyűlési határozatot „alakszerűségek mellőzése címén" megtámadják. Azzal az indoklással, hogy ők technikai obstrukciót akartak rendezni, amiben őket az elnök megakadályozta. Kérdem: Van-e bíróság a világon, mely ez előzmények után és ez indoklás alapján a megtámadási keresetnek helyt fogna adni. Ha pedig nincs ily bíróság; ha elismerjük, hogy minden ép érzésű bíró ily esetben a közgyűlési elnök határozatát jóvá fogja hagyni, akkor kérdem: hol van a törvény betűje, amelyre az elnök ezen hatalmát alapítják? Sem a kereskedelmi törvény, sem semminemű társulati alapszabály az ilyen esetről kifejezetten nem rendelkezik, a legtöbb alapszabályban még annyi intézkedés sincsen e tekintetben, mint amennyit fent a képviselőház házszabályaiból idéztem. A bíróság mégis el fogja ismerni az elnök eljárásának jogosságát, mert ezen jog a tárgyalás formai vezetésének jogában, és különösebben a tárgyalásrendészeti jogban a dolog természeténél fogva benne van.

Szándékosan konstruáltam a most leírt esetet úgy, amit előadtam, noha az életben az obstrukció rendszerint nem ily ünnepélyes bejelentések mellett szokott végbemenni. Tettem ezt pedig azért, mert ha egy jogkérdést elvi döntésre akarunk juttatni, akkor meg kell azt szabadítanunk minden ténybeli kétségtől. Feltéve, hogy a ténykérdés oly kétségtelen, mint a fenti példában, azt hiszem, hogy a politikai morál által még nem korrumpált ép érzékű jogász ítélete csak az lehet, mit előadtam.

Csakhogy a gyakorlati életben a ténykérdés nem mindig ilyen kétségtelen, és ezzel áttérek kérdésünk másik ágára: az obstrukcionális szándék mikénti megállapításának kérdésére.

E tekintetben mindenekelőtt azt kell mondanunk, hogy a tárgyalás vezetője azt, hogy a felek szólási és indítványozási jogukkal tárgyalás vagy pedig obstruálás céljából kívánnak-e élni: csak a tisztességes szakértő és pártatlan elnök szempontjából, csakúgy, mint a pervezetés minden egyéb kérdését, ex bono et aequo állapíthatja meg.

Az elnök, bármi legyen is tárgyi meggyőződése és személyes rokonszenve, sohasem áll egyik fél vagy párt, hanem kizárólag a tárgyalás objektív céljának szolgálatában. Minthogy pedig azt, hogy a szónokot mily belső szándék vezeti, előre tudni nem lehet, és különben is a praesumptio boni mindenki mellett szól, amíg az ellenkező kétségtelenné nem válik: az elnök kétség esetében az obstrukció tényállását nem fogja megállapítani és az annak megfelelő eljárást nem fogja foganatba vehetni mindaddig, míg csak némi lehetősége is fennáll, hogy a fél nem obstruálni, hanem tárgyalni akar.

És ez jól van így. A szóelvonás és megtagadás joga éles és veszedelmes fegyver, melyet nem mindennapi használatra adnak az elnök kezébe. Szükség-ventilje ez a tárgyalási jognak, melyet csak ritka krízisek esetében szabad kinyitni, nem közönséges szellőztető, mely reggeltől estig működik. Amíg tehát valamely tárgyaláson csak közönséges „Dauerrednerek" tesznek ékesszólási tüdőgyakorlatokat, az elnök a bölcs mosolygó lemondásával fogja az ilyeneket elszenvedni, azzal a vígasztaló tudattal, hogy utoljára is nincs az a hosszú, melynek valamikor vége ne lenne. De amikor az elnök a szervezett obstrukció világos, kétségbevonhatatlan, sőt beismert szándékával áll szemben; midőn pártgyűléseken tanácskoznak arról, hogy az obstrukció elhatározását a párt hivatalos jelentésekben közzéteszi és a párt közlönyeiben ország-világ tudtára adja; midőn nyílt parlamenti ülésen az egyes pártvezérek sorban egymásután felállnak és ünnepélyesen kijelentik, hogy ők a többség által kívánt határozatot – hogy a már terminus technikussá vált kifejezéssel éljek – „minden képzelhető eszközzel" meg fogják akadályozni: ily esetben a ténykérdés többé nem kétséges.

Mikor ennyire fejlődik a helyzet, a jogi diagnózis a következő: szólásra van felírva egy csomó szónok, akikre nézve azonban egytől-egyig kétségtelen, hogy obstruálás szándékából jelentkeznek. Minthogy eszerint tárgyalni többé senki sem kíván, a tárgyalás befejezendő és a kérdés szavazásra érett.

Ami az ilyen rendkívüli esetben az elnök eljárásának formaságait illeti: a fennálló tárgyalási szabályok, amint magát a most levezetett anyagi elvet sem mondják ki egyenesen, hanem azt csak a tárgyalási jog ratio jurisából volt levezethető, úgy természetesen nem írnak elő semmiféle különös formát sem, amely szerint ilyenkor az elnöknek el kell járnia. Márpedig általános jogszabály, hogyha egy bizonyos jogcselekményre különös formaszerűség előírva nincs: akkor az illető nyilatkozat

bármely érthető és a célnak megfelelő alakban tehető jogérvényesen. A nyilatkozat tartalma a kérdés esetben adva van: az elnöknek a tárgyalást be kell fejeznie, a feleket szavazásra felhívni és a többség szavazatát határozatképpen kijelenteni. Lárma nélkül az ilyen eljárás természetesen sohasem fog végbemenni, és többnyire úgy lesz, hogy az elnök kijelentése a felkorbácsolt szenvedélyek zajába fog fúlni. De ez jogilag közömbös. Az elnök kijelentése, amellyel a többség akaratát határozattá emeli, mégpedig oly egyoldalú kijelentés, mely a jogi doktrina által úgynevezett „nem elfogadásra szánt" (nicht empfangsbedürftig) nyilatkozatok kategóriájába tartozik. A gyűlés megérti-e vagy meg sem érti, hogy az elnök mily határozatot jelentett ki, mihelyt kétségtelen, hogy az elnök a határozatot kimondta: az a gyűlés határozata, és mint ilyen, többé meg nem támadható.

Kulcsszavak: jogsérelem, magánjog és parlamenti jog közötti kapcsolat, obstrukció, római jog

FÓRUM

BALOGH ÉVA

Hogyan tovább, Európa? - Beszámoló a European Constitutinal Democracy in Peril – People, Principles, Institutions című konferenciáról

Az elmúlt években tapasztalható volt, hogy az európai alkotmányos demokráciák több szempontból veszélyeztetett helyzetbe kerültek. A problémák különböző politikai, jogi, gazdasági és társadalmi folyamatok hatására jelentek meg, és az egyes államokban különböző szintű és súlyosságú réseket ütöttek az alkotmányos demokrácia struktúráján. Európa-szerte tapasztalható a szolidaritás és a közbizalom hiánya, illetve az alapvető emberi jogok védelmének háttérbe szorulása. Az alkotmányos demokrácia elveit és gyakorlatait megkérdőjelező változások nemzetközi diskurzus tárgyát kell hogy képezzék. A cél, hogy az európai alkotmányosság kutatói jobban megértsék és elemezzék a politikai és jogi válsághoz vezető tendenciákat, és alternatív elgondolásokat tudjanak megfogalmazni annak érdekében, hogy még demokratikusabb szemléletű európai együttműködés alakulhasson ki. Ez volt az alapgondolata Catherine Dupré-nek, Kovács Krisztának és Tóth Gábor Attilának, akik e célból megszervezték a *Constitutional Democracy in Peril – People, Principles, Institutions* című nemzetközi konferenciát, melyre 2016. június 23–24-én került sor Budapesten, az ELTE Társadalomtudományi Karán.

A konferencia időpontja is szimbolikus jelentőségűvé vált az európai alkotmányos demokráciák együttműködése szempontjából, mivel Nagy-Britanniában június 23-án került sor arra a népszavazásra, melynek során arról kellett az embereknek dönteniük, hogy kilépjen-e az Egyesült Királyság az Európai Unióból. Az első napon – főleg a viták során – többször is esett szó a referendumról, az ahhoz vezető körülményekről és annak lehetséges kimeneteleiről. A második napon pedig az eredmény tudatában már inkább arról folyt a diskurzus, hogy mi lehet a következménye a népszavazás eredményének, a britek kilépési szándékának.[1]

1 A Brexit-referendum közjogi környezetével és a brit kilépés folyamatában a parlament szerepével részletesen foglalkozik Szabó Zsolt e lapszámban megjelent cikke. Szabó Zsolt: „Parlament a Brexitben. Cselekvő vagy szenvedő alany?" *Parlamenti Szemle* 2016/2. 96–112.

A konferencia több szempontból is változatos volt. Egyrészt a jelenlévők személye, hivatása és különféle megközelítésmódjuk, másrészt az egyes témakörök tették sokoldalúvá a közös gondolkodást és a vitát.

Az előadók és a résztvevők között elméleti szakemberek – tekintélyes szakmai múlttal rendelkező tudósok elsőrangú egyetemekről, akadémikusok, illetve fiatal kutatók –, illetve a gyakorlatban dolgozók – a lengyel ombudsman, a Velencei Bizottság alkotmányjogi testületének elnöke, litván alkotmánybíró, a moldovai alkotmánybíróság elnöke, jelenlegi és korábbi alkotmánybírósági tanácsadók, jogtanácsosok – egyaránt voltak. A jogtudomány mellett a politikatudomány és a szociológia művelői is tartottak előadást, illetve vettek részt az előadásokat követő beszélgetésekben. A jelenlévők többsége Európa legkülönfélébb régióiból jött, illetve néhányan az Egyesült Államokból is érkeztek.

Ahogyan a cím is mutatja, a szervezők az említett veszélyeket három nagy csoportba sorolták, melyek az egyes panelek során tovább differenciálódtak. E területek: a népet, a politikai közösséget, illetve az ezeket alkotó egyéneket, az alkotmányos demokrácia alapelveit, illetve az intézményeket érő hatásokkal kapcsolatos fenyegetések.

Politikai közösség és alkotmányos reformok

A konferencia első napján a délelőtti szekciók az első témakörrel foglalkoztak, kiváló alapot szolgáltatva a további témakörök feldolgozására. *Arató András* előadásának kiindulópontja az volt, hogy a föderális államszervezet lehet az forma, amely a békét fenntarthatja. A föderális állam ugyanis meg tud birkózni olyan problémákkal, amelyeket sem a birodalmak, sem a nemzetállamok nem tudnak kezelni. Ezek ugyanis szerződésen alapuló, független egységet alkotó, politikailag összekapcsolódó államközösségek, melyek szerkezetileg egyrészt államok közötti szövetséget jelentenek, másrészt szuverén föderális államot alkotnak. Kérdés azonban, hogy miként lehet egy jól működő államszövetséget kialakítani. Életképes föderális államszövetség lehetne ugyanis az Európai Unió is, azonban ez a terv jelen pillanatban sok nehézséggel küzd. Ilyen a határok, a tagállami szuverenitás és a demokrácia problémája, valamint gazdasági szempontból a javak újraelosztásának problémája. *Maurice Adams* és *Michiel Bot* előadásában emellett Hannah Arendt nyomán a föderalizmus és konföderáció értelmezésére is sor került, különösen abból a szempontból, hogy azok hogyan befolyásolják az egyének identitását. A megállapítások alkalmasak arra, hogy párhuzamokat és különbségeket találjunk napjaink pro EU – kontra EU vitájában, melynek legfőbb kérdése, hogy a közös európai hagyományok alapján szükséges-e, illetve lehetséges-e európai alkotmányos közösség létrehozása.

A második délelőtti panelben először *Karolina Wigura* elemezte, hogy milyen veszélyekkel járhat az emberek ösztöneire és érzelmeire történő politikai hatásgya-

korlás és az ezzel összhangban megvalósuló, az alkotmányos struktúra átalakításához szükséges támogatottság megszerzése. Az európai krízis ugyanis nagyban kapcsolódik ehhez a problémához. Következtetése szerint az oktatás lehet a kulcsa annak, hogy az emberek a demokratikus gondolkodást, az alkotmány védelmének fontosságát, a toleranciát és más hasonló jellemzőket elsajátítsanak. Ez a tudatosság lehet a demokratikus gondolkodású társadalom kialakulásának alapja.

Ezt követően kiemelkedő figyelemmel és érdeklődéssel hallgatta mindenki *Adam Bodnar* előadását a lengyel-magyar párhuzamokról. Nagyon sok hasonlóság fedezhető fel a két ország közjogi rendszerének átalakítása, illetve a kormányzati politika és a kormány kommunikációja között. Lengyelországban a kormányzat az alkotmánnyal egyértelműen ellentétes törvényeket fogadott el, átfogó jellegű jogalkotási folyamat indult el, új polgári jogi és büntetőjogi kódex van előkészületben. Emellett kiemelt kormányzati törekvés az alkotmánybíróság szerepének csökkentése, hatásköreinek gyengítése. Az ombudsman jogi lehetőségei is folyamatosan korlátozódnak. Az EU-, a menekült- és a kisebbségellenes kommunikáció, a gyűlölet promotálása a médiában mindennapos jelenség. Ezek a mozzanatok komoly aggodalomra adnak okot, hiszen nem lehet tudni, hogy mi lesz a következő lépés.

A nép és az ő akarata?

A délután folyamán párhuzamos szekciók alakultak, melyek egyfelől a délelőtti témák egyes részleteit tárgyalták tovább. Egyrészt a politikai közösség összetételével, illetve az azt szétfeszítő problémákkal és ehhez kapcsolódóan a menekültek és menedékkérők helyzetével, másrészt a politikai közösségre ható populizmussal, illetve a közvetlen demokrácia intézményével foglakoztak.

Alastair MacIver a brit társadalomban élő egyének státuszának változására irányuló folyamatokat és azok kritikáit vizsgálta alkotmányjogi szempontból. Így a terrorizmussal összefüggésbe hozott személyektől a brit állampolgárság megvonásának lehetőségét, a skótok függetlenedési törekvéseit, illetve az Egyesült Királyság kilépési szándékát az Európai Unióból. Ezek mind az európai integráció értékeinek háttérbe szorítása felé haladnak. Nem kooperációra és összetartozás-tudatra, hanem szétválásra és elszigetelődésre sarkallnak. E kritikáknak MacIver egy pluralista szemléletű alternatíváját mutatta be, mely szerint e folyamatokat lehetséges az alkotmányos pluralizmus megnyilvánulásaként is értelmezni. A menekültek helyzetével kapcsolatban két előadás hangzott el. *Gorkem Atsungur* összehasonlító módszerrel elemezte a menekült krízis politizáltságát az Európai Unió tagállamaiban. *Szabó Attila* pedig a menekülteknek a politikai közösséghez való viszonyát, a státuszukhoz kapcsolódó jogokat és ezekkel összefüggésben a közösségi hovatartozásukat vizsgálta meg Magyarországon és az Egyesült Királyságban. A menekültek társa-

dalomba való integrálásához kapcsolódó jogi lehetőségeket is bemutatta, melyek a gazdasági és a szociális integrációt is elősegíthetik.

A populista kihívás című panelhez kapcsolható *Jan-Werner Müller*nek a záró panelben tartott előadása. Azt a kérdést tette fel, hogy egyáltalán létezhet-e populista alkotmányosság. Ennek elemzéséhez a populizmust értelmezte, mivel csak ezt követően lehet az alkotmányossághoz való viszonyát analizálni. Elméleti megközelítéseit Magyarország és Latin-Amerika néhány államának közelmúltbeli eseményein keresztül szemléltette a gyakorlatban. Összességében arra jutott, hogy bár a kérdés sokkal bonyolultabb annál, hogy a populizmus az alkotmányossággal nem férhet össze, mégis a populizmus a normatív alkotmányosság és végső soron a demokrácia lerombolója lehet. *Cesare Pinelli* szintén a populizmus és az alkotmányos demokrácia viszonyáról értekezett, bemutatta a populista pártok sikerességének lehetséges indokait, illetve azokat az eszközöket, amelyekkel elérik ezt a népszerűséget. Az alkotmányos demokrácia betegségének egyik tüneteként értékelte mindezt. *Halmai Gábor* arra a kérdésre kereste a választ, hogy az Európai Unió hogyan tud megbirkózni ezekkel a populista változásokkal a kelet-közép-európai tagállamokban. Magyarország és Lengyelország példáján keresztül mutatta be, hogy az Európai Unió intézményeinek milyen eszközei vannak a tagállamokban a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok védelmének elősegítése érdekében. Megállapította, hogy az EU intézményeinek nincs kapacitása arra, hogy a tagállamokban az alapvető európai értékek betartását kikényszerítsék.

A hatalomgyakorlásban való néprészvétel közvetett és közvetlen formájának egyes aspektusai is diskurzus tárgyai voltak a konferencián. *Maxim Tomoszek* azt vizsgálta, hogy képviseleti demokráciában hogyan és milyen mértékben lehetséges a népet bevonni az alkotmányozó, illetve alkotmánymódosító folyamatba, és hogyan alakul az alkotmányjogi felelősség e tekintetben. Elméleti fejtegetéseit összevetette a visegrádi államok alkotmányos fejlődésével, példákkal illusztrálva a jogi, politikai és társadalmi felelősség működésének előrehaladását. Következtetése az, hogy a jelenlegi helyzetben a demokratikus eljárások és értékek megerősítése érdekében a nép részvételét a demokratikus hatalomgyakorlásban növelni kell. Vannak olyan államok, amelyeknél az alkotmányozásban a nép közvetlen részvétele is megvalósul. Erre a mechanizmusra *Agust Thor Arnason* hozott szemléltető példát, aki az izlandi alkotmányozási folyamatról és ebből a szempontból annak kiemelkedően fontos részéről, a népszavazásról tartott előadást. Tanulságos, hogy még a néhány százezres lakosságú országban sem sikerült közvetlen demokratikus eszközök alkalmazásával új alkotmányt elfogadtatni. *Pozsár-Szentmiklósy Zoltán* a közvetlen demokrácia intézményének két évtizedes magyarországi történetét, szabályozását, illetve a szabályozás 2011 utáni változását, és az azzal kapcsolatos visszásságokat mutatta be. *Neliana Rodean* uniós szinten foglalkozott a közvetlen demokrácia egyik formájával, az európai polgári kezdeményezéssel. E jogintézmény létrehozásának célja az Unió demokratikus legitimitásának és az európai pol-

gárok közösséggé formálásának erősítése volt. Rodean arra mutatott rá, hogy e cél megvalósulására az európai polgári kezdeményezés jelenlegi formájában több okból teljesen alkalmatlan, így az ezzel kapcsolatos szabályozás mielőbbi megreformálásra szorul.

Emberi jogok és az európai védelem intézményi útvesztői

Csütörtökön a délutáni panelek másik ága az emberi jogok nemzeti és nemzetközi szintű védelmére, illetve ezt a védelmet elősegítő mechanizmusokra és az ezekkel kapcsolatos kihívásokra koncentrált. Ennek során az alkotmánybíráskodás, illetve Európa két legfontosabb, a közös hagyományok alapján való együttműködést célzó entitásának emberi jogokat védő elemei – az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Alapjogi Chartája – kerültek a középpontba. Mindezekhez a felvetésekhez szorosan kapcsolódott a második nap *Regionális és helyi irányok az ítélkezésben* és a *Bíróságok támadás alatt* című két reggeli modulja.

Rudolf Schnutz Dürr – rendkívül beszédes – Alkotmánybíráskodás – egy veszélyeztetett faj? című előadásában azokat a nehézségeket vette sorra, amelyekkel az európai alkotmánybíróságoknak meg kell küzdeniük napjainkban. Az alkotmánybíróságokra ugyanis Európa-szerte több irányú nyomás nehezedik, és a kormányzó többség különböző eszközökkel gyengíti a pozíciójukat. Van olyan ország, ahol az alkotmánybíróság döntéseit nem hirdetik ki, így azok nem végrehajthatóak. Az alkotmánybíróságok hatásköreinek kiüresítése is létező gyakorlat. Van olyan megoldás is, hogy nem választanak új alkotmánybírákat annak ellenére, hogy az alkotmány alapján kellene. És fordítva: a kormányzathoz közeli személyekkel töltik be a megüresedett alkotmánybírói pozíciókat. Bizonyos államokban a bíráknak büntetőjogi felelősségre vonással kell szembenézniük. Emellett a bíróságok költségvetésének csökkentése is komoly gondokat okozhat. Mindezek összességében az alkotmánybíróságok reputációjára is negatív hatással vannak. Összességében tehát megállapítható, hogy az alkotmánybíróságok az államon belülről – például az ombudsman, a civil társadalom és a jogtudomány művelői révén – és kívülről – például a Velencei Bizottság és NGO-k részéről – egyaránt segítségre szorulnak. *Christian Boulanger* és *Oliver W. Lembcke* főképp magyarországi és lengyelországi példák segítségével azokat a technikákat mutatta be, amelyek a kelet-közép-európai államokban a bíróságok ellehetetlenítését szolgálják. *Drinóczi Tímea* az alkotmánybíráskodás és a hatalommegosztás elve közötti feszültségekről beszélt. Amellett érvelt, hogy a bírósági felülvizsgálat nem okoz törést a hatalommegosztás elvének érvényesülésében, hiszen az állami szerveknek az emberi jogok és az alkotmányos alapelvek védelme az elsődleges feladata, és amennyiben ezt nem tudják megvalósítani, végső soron a bíróságok feladata az jogi aktusok alkotmányosságáról való döntés. Ez azonban csak akkor lehet sikeres, ha a törvényhozó, illetve

az alkotmánymódosító hatalom és a bíróságok elkötelezettek az egymással való érdemi alkotmányos dialógus iránt.

Többen is elemezték az alkotmánybíráskodás kihívásait egy-egy államban. *Valentina Barbateanu* a román alkotmánybíróság kialakulásáról, hatásköreiről, illetve az egyes alkotmányos intézményekkel és eljárásokkal, továbbá a politikai pártokkal való viszonyáról, illetve az ezekkel kapcsolatos nehézségekről beszélt. *Kovács Ágnes* a magyar alkotmánybíráknak a 2011 utáni átalakításokat követő, belenyugvó attitűdjét vizsgálta az emberi jogokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatban. Azt a jelenséget, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreinek csökkentését követően az alkotmánybírák nemcsak elfogadták, hogy kevesebb lehetőségük van a jogalkotó feletti alkotmányos kontroll érvényesítésére, de a megmaradt lehetőségeiket is rendkívül visszafogottan használják ki. A magyar gyakorlatot az Egyesült Királyság Legfelső Bíróságának kapcsolódó gyakorlatával vetette össze.

Catherine Durpré az alkotmánybíróságok és az Emberi Jogok Európai Bírósága közötti párbeszéd fontosságára hívta fel a figyelmet az európai emberi jogvédelem fejlődése érdekében. E kommunikációnak egyik alapja az „európai konszenzus" mint bírói értelmezési módszer kialakítása és pontosítása lehetne, melyről *Panos Kapotas* és *Vassilis P. Tzevelekos* prezentáltak. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy tagállami bíróságok, illetve más alkotmányos intézmények vonakodnak az ilyen jellegű interakciótól. *Carla M. Zoethout* a brit példán keresztül illusztrálta ezt a problémát. Az Egyesült Királyság ugyanis az Emberi Jogok Európai Egyezményéből való kilépést is kilátásba helyezte abban az esetben, ha az EJEB továbbra is „Európa alkotmánybíróságaként" igyekszik működni, gyengítve ezzel a parlamenti szuverenitást és a nemzeti bírói felülvizsgálatot, és nem válik pusztán tanácsadó testületté. Ez a lépés ugyancsak beláthatatlan következményekkel járhat az európai együttműködés kialakulásában való előremozdulásra. A hazai és nemzetközi bíróságok közötti közvetlen konfliktusra *Marina Lazareva* hozott gyakorlati példákat az orosz alkotmánybíróság esetjogából, melyet a brit és a magyar gyakorlattal vetett össze. Szintén a brit gyakorlatra koncentrált *Daniel Bedford*, aki az emberi méltóság bírói értelmezését elemezte a szigetországban. A Brexit eredményének tudatában is optimista volt. Előadását azzal zárta, hogy attól függetlenül, hogy az Egyesült Királyság ki fog lépni az Európai Unióból, az alapjogvédelem szintje nem fog csökkenni az országban.

Chronowski Nóra rámutatott, hogy azzal, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája elsődleges jogforrássá vált – akkor is, ha jelenlegi hatálya több szempontból is korlátozott –, a további európai alkotmányos fejlődés során a tagállami alapjogvédelmet erősítheti, illetve kiegészítheti.

A kétnapos konferenciát *Tóth Gábor Attila* előadása zárta. Immanuel Kant alkotmányosságot, föderalizmust és világpolgárságot körülíró koncepciójából kiindulva az európai alkotmányosság II. világháború utáni fejlődését, illetve az európai liberális demokráciák közösséggé alakulásának jellemzőit mutatta be. A szupra-

nacionális és állami intézmények kooperációjának alkotmányos konstrukcióiban működő európai demokráciákat a 21. század elején több politikai és gazdasági megrázkódtatás érte. A jelenleg is tartó krízishelyzet megoldására három ajánlat kínálkozik: 1. a demokratikus európai együttműködés kiszélesítése, 2. visszatérés a nemzetállami struktúrához, 3. az autokrácia felé való elmozdulás. Tóth Gábor Attila szerint a jogon túli globális és regionális tendenciák miatt nincs járható út a nemzetállamhoz való visszatéréshez. Az európai alkotmányosság egyedüli riválisa az újjáéledő autoritarianizmus. Az előadó amellett érvelt, hogy az európai demokratikus államok számára a válságból való kilábalás érdekében kizárólag az első megoldás elfogadható.

* * *

A konferencia az európai alkotmányos demokráciákat érő veszélyeket rendkívül sok szempontból – azok kialakulásának okait feltérképezve és gyakran megoldási javaslatokat is ajánlva – járta körül. Annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy miként kellene folytatódnia az európai együttműködésnek megőrizve és megújítva a demokratikus gyakorlatokat, az ilyen jellegű érvek és ellenérvek ütköztetésén alapuló vita vihet közelebb.

Balogh Éva egyetemi tanársegéd • Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék • balogheva27@gmail.com

MAGYAR ZSÓKA

A Házszabályon túl – Az Országgyűlés parlamenti jogi előadás-sorozatáról

A Parlamenti Szemle előző számában beszámoltunk az Országgyűlésben szervezett új szakmai programról, amely „A Házszabályon túl" címet viseli. Az elmúlt öt előadás alapján joggal mondhatja a szervező – amely nem más, mint az Országgyűlés Hivatala –, hogy sikerült rendhagyót alkotnia. Valóban többről van szó, mint az Országgyűlés alkotmányos feladatait felvonultató képzésről. A rendezvény-sorozat célja nemcsak egy-egy közjogi témájú előadás bemutatása, hanem az is, hogy láthatóvá tegye magát az előadót, és szemléletformálódásának útját: ki volt a meghatározó mentor vagy tanár, aki elindította az alkotmányjogi pályán, mi volt az a mozzanat, ami e téma felé irányította az érdeklődését.

Nemcsak az előadás tartalma a fontos, hanem az is, ahogy az előadó elhelyezi magát abban a koordináta rendszerben, ami a rendezvény szempontjából a rendszerváltozás utáni jogalkotást jelenti. Jól megfigyelhető, ahogy a tapasztaltabb oktatók a pályafutásuk során megszerzett ismereteknek köszönhetően gyakrabban tesznek kritikai észrevételeket, míg fiatalabb kollégáik frissebb, modernebb megközelítésből láttatnak egy problémát. Az előadások valamennyi egyetem számára lehetőséget adnak, hogy az alkotmányjogi tanszékük tudományos tevékenységét a hallgatóság az Országgyűlés falai között ismerhesse meg. Legyen szó akár egy olyan nagy múltú egyetemről, mint például az ELTE és a pécsi egyetem, vagy akár egy ifjabb jogászképzésről, mint amilyen a győri Széchenyi István Egyetemen folyik. A rendezvények idejére a parlament nemcsak a politikai aréna szerepét tölti be, hanem egy olyan találkozási helyet is jelent, ahol a jogalkotók, a jogot hallgatók, a jogot oktatók ismerhetik meg egymás nézeteit.

Jelen recenzió célja, hogy A Házszabályon túl legutóbbi három előadásáról beszámoljon, lezárva ezzel a két éven át tartó rendezvény-sorozat alapozó szemeszterét. Tematikáját tekintve mindegyik előadás valamilyen alkotmányjogi alapvetést állított a középpontba, úgy mint a hatalommegosztás, a törvényalkotási eljárásvagy az Országgyűlés ellenőrző szerepe.

1. Smuk Péter és Erdős Csaba előadása – Az Országgyűlés a hatalommegosztás rendszerében, a parlament döntési autonómiája

Smuk Péter és Erdős Csaba a győri Széchenyi István Egyetem oktatói „duett-előadás" keretében fejtették ki nézeteiket „Az Országgyűlés a hatalommegosztás rendszerében, a parlament döntési autonómiája" címmel. Smuk Péter személyes alkotmányjogi indíttatásával kapcsolatban elmondta, hogy az egyetemi közélet szervezésében mindig aktív szerepet vállalt, majd a győri jogász szakkollégium beindításával már egyfajta mikro demokráciát kellett működtetnie. Ezeknek köszönhetően a demokratikus eljárásokban való szocializálódás a mindennapjai részévé vált. Erdős Csaba a közjogi érdeklődése kialakulása útján az inspiráló győri tanszéki környezetet emelte ki, amelynek alapját olyan neves oktatók adták, mint Kukorelli István, Bihari Mihály, Halmai Gábor és Papp Imre. Kutatásait a népszavazásokkal és a parlamenti fegyelmi joggal kezdte, míg eljutott egy újszerű módszertan kifejlesztéséig: az országgyűlési aktustan alkalmazásáig.

Erdős Csaba a montesquieu-i institucionális hatalommegosztás rendszerét vizsgálva azt állapította meg, hogy máig nem ért véget ennek a felfogásnak a fejlődése, amit például az autonóm államigazgatási szervek és a Költségvetési Tanács léte is bizonyít. A funkcionális felfogás a három szükségszerű állami hatalomgyakorlási formát keresi minden állami szervben és akként osztályozza őket, hogy melyik dominál egyik vagy másik intézménynél. A parlamentek vonatkozásában a temporális hatalommegosztás is tetten érhető abban az értelemben, hogy az alkotmányokba foglalt örökkévalósági klauzulák révén egy parlament a következő parlament tevékenységét is befolyásolhatja. Ugyanerre a következtetésre juthatunk akkor, ha a sarkalatos törvények által szabályozott jogintézmények módosítására gondolunk. Az országgyűlés vonatkozásában azonban elsősorban az úgynevezett politikai hatalommegosztás dominál, amely a kormányformából eredő szükségszerűség. Ennek mentén parlamentáris és prezidenciális kormányformákat különíthetünk el. A prezidenciális kormányformák esetében a törvényhozás és a végrehajtás nem fonódik össze, a parlamentáris kormányformáknál a törvényhozó hatalom valamilyen módon determinálhatja a végrehajtó hatalom megbízatását akár a miniszterelnök megválasztásával vagy a megbízatásának megszűnéséről való döntéssel. A politikai hatalommegosztás másik értelme, hogy a kormányzattal szemben egy olyan semleges állami szerv áll, amely elsősorban jogi és nem politikai érveket alkalmaz. Tipikusan ilyen az alkotmánybíróság.

A rendszerváltozáskor kiépített modellhez képest az alkotmánybíróság jogköreit illetően elmozdulás figyelhető meg a parlamenti autonómia irányába. A mindenki által kezdeményezhető, utólagos absztrakt normakontroll lehetősége megszűnt, helyébe az egyedi jogsérelmekre koncentráló alkotmányjogi panaszeljárások léptek. Amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az Alkotmánybíróság nem

vizsgálhatja a központi költségvetést, az adótörvényeket, az illetéktörvényeket, a vámtörvényeket, a helyi adókat megállapító törvényeket. Az Alaptörvény csak szűk kiskaput nyit, mivel az Alkotmánybíróság kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal, a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül ezeket a törvényeket.[1] A legfontosabb vonatkozó alapjog, a tulajdonhoz való jog ebben a felsorolásban azonban nem szerepel. Egy jelentős alapjogi terület alkotmányos védelem nélkül maradt, ezért ebben a vonatkozásban kitágult az országgyűlési autonómia.

Amennyiben az Országgyűlés törvényhozó funkciója szempontjából az Alkotmánybíróságot tekintettük a parlament legfőbb közjogi ellensúlyának, ehhez képest a Költségvetési Tanács arra is rendelkezik jogkörökkel, hogy ne utólag, hanem a parlamenti döntést megelőzően járjon el. Előzetes hozzájárulása nélkül nem lehet megalkotni Magyarország éves költségvetését.[2] A Költségvetési Tanács tehát átveszi az alkotmányos kontroll szerepét, de hangsúlyozandó, hogy ez egy előzetes és nem egy utólagos döntés, vagyis nem a megsemmisítés lehetőségét hordozza, hanem eleve a parlamenti döntés blokkolására képes. A költségvetés el nem fogadásához komoly közjogi következmény fűződhet. Ha a tárgyévi költségvetést az adott év március 31-ig nem alkotja meg az Országgyűlés, a köztársasági elnök feloszlathatja a Tisztelt Házat.[3] A Költségvetési Tanács tagjai – illetőleg a köztársasági elnök adott esetben közös döntéssel – akár az Országgyűlés feloszlatását is el tudják érni.

Smuk Péter abból a tételből indult ki, hogy parlamentáris rendszerekben a végrehajtó és a törvényhozó hatalom politikailag összefonódik. Az Alkotmánybíróság ezt a tényt rögzítette a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában. Ha a végrehajtó hatalmat a parlament bizalma köti, illetve visszafelé nézve a politikailag kontrollált képviselők úgy szavaznak, ahogy azt a miniszterelnök vagy a pártvezetőjük kéri, akkor ez a két hatalmi ág igazából nem különül el egymástól, a politikai összefonódás létrejön. Ebből az következik, hogy a hatalommegosztás a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti frontvonalról áttolódik, behúzódik a parlamenten belülre. A Házon belüli hatalommegosztás bástyái az ellenzéki jogok, azok az intézmények és hatáskörök, amelyekkel az ellenzék élni tud a kormánytöbbség akarata ellenére vagy éppen azzal szemben. Az ellenzék jogain keresztül olyan parlamenti hatáskörök gyakorolhatók, amelyeket a hatalommegosztás tekintetében úgy értelmezhetünk, hogy a törvényhozó hatalom ellenőrzi a végrehajtó hatalmat, így tehát a mindenkori ellenzék ellenőrzi a kormányoldalt vagy a kormányzatot általában.

A parlament sajátos szerepe, hogy a választóktól kapott demokratikus legitimációt továbbadja azoknak a tisztségviselőknek, azoknak a közhatalmi pozícióknak,

1 Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

2 Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés.

3 Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés *b)* pont.

amelyeket maga választ. Ezeknek a személyi döntéseknek a meghozatala során – az Alkotmánybíróság szóhasználatával élve[4] – az egyoldalú politikai befolyást kell megelőzni. A kiszűrésére szolgáló technika más közjogi szereplők bevonása az Országgyűlés személyi döntéseibe. Amikor a köztársasági elnöknek van jelölési joga, akkor ezt a jelölési jogot nem lehet megkerülni, például az ombudsmanválasztásnál vagy a legfőbb bíró választásánál. Ebben az esetben a köztársasági elnök közreműködni köteles, a parlament nem tud kizárólagosan döntést hozni. Az alkotmánybírósági tagok megválasztásánál létrejöhet egy kompromisszumhelyzet, amelyben az ellenzékkel a kormányoldal megállapodik, és az egyoldalú politikai befolyást meg tudja osztani azzal, hogy egyik és másik oldal is jelöl alkotmánybírót.

Az Alkotmánybíróság kimondta[5] – és ezzel Dr. Smuk Péter előadóként maga is egyetértett –, hogy nemcsak a kormánytöbbségtől származhat egyoldalú politikai befolyás, hanem az Országgyűlés egészétől is. Az Országgyűlés akár százszázalékos konszenzusos döntéssel is képes olyan döntést hozni, amellyel egyoldalú politikai befolyást gyakorol, ilyen esetek előfordultak a médiaszabályozás tekintetében.

Az előadás újdonsága volt, hogy a szervezők szavazásra bocsátottak egy, a témával kapcsolatos kérdést a közönség körében, amelyre az előadók az előadás végén reagáltak. A kérdés úgy hangzott, hogy „Egyetért-e azzal, hogy az Alaptörvény módosításainak tartalmát az Alkotmánybíróság vizsgálhassa abból a célból, hogy biztosítsa az Alaptörvény tartalmi egységességét?" A 140 fős részvétel mellett 108 igen szavazat, 20 nem szavazat és 12 tartózkodó szavazat született. A hallgatóság jelentős többsége – több mint kétharmada –amellett foglalt állást, hogy az Alaptörvény módosításának tartalmát az Alkotmánybíróság vizsgálhassa vagy felülvizsgálhassa az Alaptörvény egységessége érdekében. Erdős Csaba szerint ez egy jelzés arra vonatkozóan, hogy milyen intézményekben bízunk. A szakmai szempontokat az Alkotmánybíróság érvényesíteni tudja, tehát a koherencia biztosítása nyilvánvalóan egy alkotmányjogi szakmai kérdés is, amellett, hogy a hatalommegosztás rendszerét átrendezné. Az Alkotmánybíróság maga is megfogalmazta, hogy a taláros testület nem válhat alkotmányozó hatalommá.[6] Smuk Péter álláspontja szerint külön hatásköri felhatalmazás nélkül nem adható alkotmányozó hatáskör az Alkotmánybíróságnak. Ha az Alaptörvény a taláros testület jogkörét ilyen irányba megnyitná, akkor az egy történeti alkotmány használatával olyan értelmezési eredményeket adhatna, amely a jövőbeli alkotmányozó számára alkotmányos problémákat rejtene magában. A nemzetközi példák alapján az alkotmánybíróságok általában konzultációs vagy pedig az eljárási szabályok betartásával kapcsolatos hatáskörökkel működnek közre az alkotmányozásban, nem pedig tartalmi felülvizsgálattal.

4 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

5 Ld. (4. lj.).

6 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

2. Petrétei József előadása – Törvényalkotás és a speciális eljárások

Petrétei József a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem professzora, egyetemi tanár. Elsősorban egyetemi tanárnak tartja magát, ugyanakkor szakmai életútjában volt egy – ahogy ő fogalmazott - „rövid kitérő", amikor igazságügyi miniszteri, majd igazságügyi és rendészeti miniszteri pozíciót töltött be. Ivancsics Imrét és Kiss Lászlót tekinti mentorainak. Az alkotmányjogot a német tanulmányai során sajátította el mélyebben, az államszervezeti területet kezdte el behatóbban tanulmányozni.

Petrétei József szerint a törvényhozás az államhatalom egyik megjelenési formájának is tekinthető, vagyis a törvényalkotás hatalomgyakorlás. A törvényhozó hatalmat a népképviseleti szerv gyakorolja, és ez a hatalomgyakorlás arra vezethető vissza, hogy a törvényekben rögzült akarat államakaratnak tekinthető és mindenkire kötelező. A törvényalkotási folyamatból egy ország demokratikus jogállami jellegére is következtethetünk. A legfontosabb kormányzati döntések törvényben nyernek rögzítést, a mindenkori kormánypolitika a törvényekben tapintható ki. A törvény tulajdonképpen megalvadt politikát jelent.

A törvényhozás a problémaimpulzusait elsősorban a politikaalakító akarattól kapja, ez a többséget alkotó politikai pártot vagy pártokat jelenti, ezen belül is az úgynevezett választási ígéretek megvalósítását, az ebben foglaltak valóra váltását tükrözi. A folyamatok másik jelentős részét a kötelező törvényalkotás esetei teszik ki. Ilyennek tekinthetjük a nemzetközi szerződésből vagy akár az Európai Unióból érkező implementációt megkövetelő jogalkotást, illetve az Alaptörvény által előírt törvényalkotási kötelezettségeket stb.

A professzor szerint a jogalkotás legnagyobb hiányossága a hatásvizsgálatok mellőzése, illetve az elkészített hatásvizsgálatok használhatósága. Emellett felhívta a figyelmet a jogalkotási folyamat rövidségére is. Az Országgyűlés a tavalyi évben 230 törvényt fogadott el. Ez azt jelenti, hogy a parlamentnek hét törvényt kell megtárgyalnia egy héten. Szerinte ilyen jogalkotási tempó mellett a koncepcionális kérdéseket már nem az általános vitában, hanem az előkészítő fázisban kellene tisztázni. Véleménye szerint az elfogadott törvények száma Magyarországon igen magas. A törvények nagy száma azt mutatja, hogy sok a módosító törvény, amely a jogalkotási eljárás során elkövetett hiányosságokból fakad, így például abból, hogy a jogalkotó figyelmen kívül hagyott bizonyos szakmai szempontokat vagy érdekeket a folyamat során.

A professzor kritikát fogalmazott meg a kivételességi eljárással szemben. A kivételes eljárás intézményét ismerte a korábbi Házszabály is, és a képviselők kétharmadának szavazatával tette lehetővé,[7] a hatályos szabályozás szerint ehhez most egyszerű többség is elegendő. Bár van bizonyos korlát, mert elrendelésére félévente legfeljebb négy alkalommal kerülhet sor, szükség van hozzá a képviselő

7 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 125. § (1) bekezdés.

által benyújtotthoz a képviselők legalább egyötödének támogató aláírására,[8] de véleménye szerint, nem helyes, ha a kormány ezt felhasználva le tudja rövidíteni egyes törvények parlamenti elfogadását. A demokrácia, a jogállamiság és az alkotmányosság is azt követeli meg, hogy a törvényhozás a parlament feladata legyen, és biztosított legyen az a lehetőség, hogy a kisebbség is megtárgyalhassa ezeket a törvényjavaslatokat, és alternatívát fogalmazhasson meg.

Az előadás zárását követően Petrétei József a korábbi előadás során Smuk Péter és Erdős Csaba által feltett fogaskerék-kérdésre válaszolt: „Hogyan látja az Országgyűlés jelenlegi fő funkcióját, a magyar parlament vitaparlament vagy munkaparlament, inkább vitáznak vagy inkább dolgoznak a képviselők?" Az úgynevezett munkaparlament, illetőleg vitaparlament helyett helyesebbnek és talán magyarosabbnak tartaná a dolgozó és vitatkozó vagy szónokló parlament kifejezést. A dolgozó parlamentnek –véleménye szerint – az a lényege, hogy a parlamenti munka súlypontja a bizottságokra tevődik át. Ezzel szemben a vitatkozó vagy szónokló parlament lényege, hogy a plenáris vitákban az ellenzék fő feladata, hogy alternatívákat mutasson be.

A professzor úgy látja, hogy a magyar parlament inkább dolgozó parlament, hiszen a bizottságok rendszere a hatályos szabályozás szerint ebbe az irányba mutat. Ha a működés mostani formáját tekintjük, akkor viszont inkább a vitatkozó parlament jegyei fedezhetőek fel.

A hallgatóság kérdése arra vonatkozott, hogy a részletes vita új formája erősebbé tette-e a bizottságokat, illetve mi volna a módja, hogy a bizottsági módosító javaslatok és ezáltal a bizottsági munka jelentősége nőjön. A professzor szerint a bizottságokban érdemi munka tudna folyni, ha meglenne mind a két oldal részéről a kompromisszumra való törekvés, a konstruktivitás. A bizottságok lefolytatják a részletes vitát, az általuk javasolt módosító indítványok, jelentések bekerülnek a Törvényalkotási bizottsághoz, és a Törvényalkotási bizottság is kialakít egy álláspontot, majd az egész folyamat átkerül ismét a plénumhoz. Ezt az időt tartja rendkívül rövidnek. A törvényhozás parlamenti jelentőségét éppen az adja, hogy kellő idő legyen arra, hogy akár a kormánypárti, akár az ellenzéki képviselők kifejthessék a meggyőződésüket.

3. Salamon László és Schanda Balázs előadása – Az Országgyűlés ellenőrző szerepe

A rendezvénysorozat alapozó szemeszterének utolsó előadását „duett-előadás" keretében Salamon László alkotmánybíró és Schanda Balázs, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem professzora tartotta. A szervezők megköszönték az előa-

8 Házszabály 61. § (1) és (5) bekezdés, 62. § (1) bekezdés.

dásokon való rendszeres részvételt. Azoknak az érdeklődőknek, akik egyetlen egy előadást sem mulasztottak el, az Országgyűlésről szóló szakmai kiadvánnyal kedveskedtek. Azok pedig, akik rendszeresen látogatták a rendezvényeket, de nem tudtak valamennyi előadáson részt venni, egy névre szóló tanúsítványt kaptak a kurzus elvégzéséről.

A személyes bevezető beszélgetés keretében Salamon László alkotmánybíró elmondta, hogy mindig nagy érdeklődéssel fordult a politikai küzdelmek jogi eszközökkel történő megvívása felé. A rendszerváltozás után érzett arra indíttatást, hogy a közéletbe bekapcsolódjon és az ügyvédi tevékenységét szüneteltesse. Inspiráló személyiségként Antall Józsefet emelte ki, aki különleges közjogi műveltséggel rendelkezett, és imponáló tudása nemcsak rá, hanem másokra is hatott.

Schanda Balázs professzor a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogi Karán az Alkotmányjogi Tanszéken oktat, címzetes egyetemi tanár. Pályája alakulása szempontjából meghatározónak tartotta Schmidt Péter professzort és Kukorelli István professzort, aki doktori témavezetője, szakdolgozat-konzulense is volt. Szorosabb érdeklődési területe a vallásszabadság intézményvédelmi kérdései.

Schanda Balázs három tételt fogalmazott meg az Országgyűlés ellenőrző szerepével kapcsolatban. Az egyik a végrehajtó hatalom ellenőrzésének funkciója, ennek átalakulása. A második a bizalom kérdése, ami tulajdonképpen a kormányformák lényegét érinti. A harmadik pedig az a kihívás, amit az önálló szabályozó szervek jelentenek a kormányformák számára, és az, hogy ezek milyen kérdéseket vethetnek fel éppen a parlamenti ellenőrzés szempontjából.

Az elmúlt évtizedek alakulásában megállapítható, hogy a parlamenti ellenőrzés szerepét átveszik más intézmények, éppen olyan intézmények, amelyek kívül esnek a szoros államszervezet keretein; nevezetesen a média. Végső soron nem a parlamenti ellenőrzés eszközeitől várjuk a politikai felelősség megállapítását, hanem az a cél, hogy a választásokon a választópolgárok véleményét befolyásolni tudják.

Egyetlen igazán éles eszköz marad a parlamenti ellenőrzés eszköztárában, amely tényleges erővel rendelkezik, és ez a konstruktív bizalmatlansági indítvány. Történetiségét tekintve ez az intézmény a '48. évi III. törvénycikkben testet öltő rendezés, a kormányforma kiinduló pontját jelenti, a kormány parlamenti felelősségét adja.

Schanda professzor szerint az önálló szabályozó szervek létrehozásával a szabályozás lehetővé teszi, hogy a parlamenti felelősség eszközei alól kivonja a végrehajtó hatalom darabkáit. Az önkormányzatoknál és a Nemzeti Bank esetében lehetnek erre közjogilag elfogadható indokok. Az Energiahivatal esetében azonban nem lát olyan alapjogi szempontot vagy valamilyen más államszervezeti megfontolást, ami miatt indokolható lenne, hogy ezt a feladatot a végrehajtó hatalom központi intézményétől, a kormánytól leválasszuk.

Salamon László a leghatékonyabb ellenőrzési eszközöknek az interpellációt, illetve a vizsgálóbizottságokat tartja. A vizsgálóbizottságok felállítása ugyanakkor diszfunkcionálissá válhat, ha a kezdeményezők célja nem elsősorban a vizsgálat

tárgyát képező probléma eredményes feltárása, hanem a politikai ellenfél folyamatos támadása és az ügy folyamatos napirenden tartása. Arról, hogy egy adott esetben a kezdeményezett vizsgálat igazi célja nem a felmerülő problémának a hatékony feltárása, már a felállítani javasolt vizsgálóbizottság elnevezése is árulkodik, különösen akkor, ha a javasolt elnevezés már magában foglalja – idézőjelben mondva – az ítéletet is.

A korábbi Házszabály a parlamenti kisebbség jogainak védelmében előírta, hogy ha a képviselők egyötöde kezdeményezi, a vizsgálóbizottságot létre kell hozni. Ebből az is következett, hogy mindaddig, amíg a „bármely ügy" fogalmi körének korlátozására sor nem került, azok a vizsgálóbizottsági kezdeményezések, melyek mögött a képviselők legalább egyötöde állt, automatikusan, külön döntés nélkül kerültek az Országgyűlés tárgysorozatába. A parlamenti többség a számára elfogadhatatlannak ítélt kezdeményezéseket megakadályozni nem tudta ugyan, tárgyalásukat azonban igen. A vizsgálóbizottság létrehozását ugyanis a Házszabály szerint meg kellett előznie a kezdeményezés valamelyik ülésre történő napirendre vételének, megtárgyalásának, majd csak ezt követhette a bizottság létrehozásáról szóló szavazás. Mivel pedig a napirendet az Országgyűlés többségi döntéssel állapítja meg, a napirendre vétel elmaradása jó néhány esetben akadályává vált a bizottság tényleges létrehozásának.

A bizottság működésének további akadályát jelenthette, ha az Országgyűlés – erre való együttműködés hiányában – nem választotta meg a már határozatilag felállítani rendelt vizsgálóbizottság tagjait, illetve tisztségviselőit, ami a bizottság tényleges megalakítását és így tényleges működése megkezdését meghiúsította. 2012-től a 20/2010–2014. számú ügyrendi bizottsági állásfoglalás, tekintettel arra, hogy ekkorra már a „bármely kérdés" fogalmi korlátozása a 64/1998–2002-es ügyrendi bizottsági állásfoglalással megtörtént, előírta, hogy a kezdeményezéseket a tárgysorozatba vétel érdekében a házszabályi értelmezésekért felelős bizottságnak meg kell vizsgálnia, és külön döntést kell hoznia a tárgysorozatba vételről. Ettől kezdődően a vizsgálóbizottsági kezdeményezés tárgysorozatba vételére csak akkor kerülhetett sor, ha az indítvány nem sértette a Házszabályban, illetve később az országgyűlési törvényben meghatározott alkalmazási határokat.

A jelenlegi jogi szabályozás, az országgyűlési törvény 24. § (1) bekezdése meghatározza azt a tárgykört, amire nézve a vizsgálóbizottság alkalmazható és kijelöli alkalmazásának egyéb határait. Ez a rendelkezés erőteljesen korlátozza a vizsgálóbizottságok diszfunkcionális alkalmazását. A (2) bekezdés a vizsgálóbizottságok kezdeményezését csoportosan gyakorolható képviselői jogként határozza meg, kimondva, hogy erre a képviselők egyötöde jogosult. Megszűnt továbbá az a régi házszabályi rendelkezés, amely a képviselők egyötödének kezdeményezésére kötelezővé tette vizsgálóbizottság létrehozását. Ez utóbbi változás tulajdonképpen a parlamenti jogból kiiktatott egy olyan ellentmondásos szabályt, mely áttételesen diszkrepanciában állott a szabad mandátum elvével.

A jelenlegi szabályozás fenntartja azt a korábbi előírást, hogy a vizsgálóbizottság létrehozására irányuló határozati javaslathoz nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani, amely a vizsgálóbizottság elnevezésére, a vizsgálat tárgyára vonatkozik. Továbbra is lényeges a vizsgálóbizottság pártpolitikai erőviszonyok fölé emelését biztosító szabály, jelesül, hogy a vizsgálóbizottság paritásos bizottság. Lényeges, hogy a kormány, illetve annak irányítása alatt álló államigazgatási szerv tevékenységét vizsgáló bizottság elnöki tisztét az ellenzékhez tartozó képviselőnek kell betöltenie.

A hallgatóság kérdése arra vonatkozott, hogy mi a véleményük a kormánypárti interpellációkról, azonnali kérdésekről. Az ellenőrzés kizárólag az ellenzék joga vagy általános képviselői jog? Schanda Balázs szerint eredendően nem erre a célra született az interpelláció intézménye, de egy el nem fogadott válasz nyomán a miniszter nem bukik meg. Akkor lenne igazán harapós jogintézmény az interpelláció, hogy ha egyszer nem fogadná el az Országgyűlés választ, és akkor a miniszter tényleg bukna, a kormánykoalíció szétszakadna. A jelenlegi szabályozás alapján a legroszszabb, ami történhet egy kormány számára az az, hogy egy bizottsághoz, – ahol egyébként többsége van – kikerül a kérdés, a téma. Az interpellálónak annyi a nyeresége, hogy a téma még egy hónapig napirenden marad, tehát még egy sajtótájékoztatóval vissza lehet erősíteni néhány hét múlva a témára. Salamon László szerint az interpelláció egy jellegzetesen felelősségérvényesítő jogintézmény. Nyilvánvalóan nem az a tipikusan funkcionális használata, hogy adott kormányeredmények bemutatására – ahogy a parlamenti jogi szleng mondja –, alákérdezésre használják. Ugyanakkor jogi akadálya nincs, és a parlamenti küzdelmek világában ez a fajta kettősség nem ritka.

Összefoglalva a bemutatott három előadást elmondható, hogy a rendezvénysorozatnak sikerült olyan témákat találnia, amely lehetőséget adott az előadóknak arra, hogy nemcsak elméleti, de a parlamenti jog gyakorlati problémáit is górcső alá vegyék. Legyen az önálló műfaj vagy egymásra is reflektáló „duett" előadás, a hallgatóság ismételten olyan tudás birtokában távozhatott, amelyet sem tankönyvekből, sem az egyetem nem lehet elsajátítani. Külön kiemelendő, hogy az előadók között szerepelt két olyan oktató is, Petrétei József és Salamon László, akik nem kizárólag a tudomány szempontjából, hanem saját munkatapasztalatukat is feldolgozva tudták ráirányítani egy-egy gyakorlati problémára a figyelmet. Az alapozó szemeszter, a rendezvénysorozat első féléve betöltötte a rendeltetését, valóban megalapozta a további előadások megértéséhez szükséges ismereteket.

Magyar Zsóka óraadó tanár • Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar

TÉGLÁSI ANDRÁS

A Parlamentarizmus napja az Országházban 2016. május 2-án

2016. május 2-án a Parlamenti Kutatások Központja szervezésében az Országház főemeleti Varga Béla terme nagyszabású rendezvénynek adott otthont. A szervezők a Parlamentarizmus napját hagyományteremtő szándékkal, első alkalommal rendezték meg. Az eseményre azonban nemcsak az időzítés okát adó, első szabadon választott Országgyűlés – Alaptörvényben is hivatkozott – 1990. május 2-ai megalakulása adott alkalmat, hanem egy új, tudományos folyóirat, a „Parlamenti Szemle" első számának megjelenése és a „Parlamenti Kötetek" monográfiasorozat első tagjaként egy nagyszerű kötet, Erdős Csaba nemrég megjelent könyvének bemutatása is.

Emlékezés az első szabadon választott Országgyűlés megalakulására

A rendezvény levezető elnöke *Stumpf István* alkotmánybíró, egyetemi tanár volt. A felszólalások sorát *Kukorelli István* professzor, korábbi alkotmánybíró kezdte, kiemelve, hogy köz- és magánéletünkben sokféle jelentős nap van, amit ünnepelni szoktunk: születésnapok, nemzeti ünnepek, nagy történelmi események. Utóbbiak közül az Alaptörvény is megjelölt néhányat, így május 2-át is. Kukorelli István az első, szabadon választott Országgyűlés alakuló ülésének napjára emlékezve utalt arra, hogy milyen felemelő volt akkor és ott a Tisztelt Házban körbenéznie. A rendezvényen résztvevők közül többen is jelen voltak mint az Országgyűlés alakuló ülésének képviselői, így többek között Salamon László, korábbi országgyűlési képviselő, jelenleg az Alkotmánybíróság tagja, valamint Kónya Imre, az MDF egykori frakcióvezetője. Kukorelli professzor szerint ezért szimbolikus jelentőségű, hogy pont ezen a napon jelent meg a „Parlamenti Szemle". Utalt arra is, hogy az elmúlt negyed században újabb virágkorát élte a parlamentarizmus tudománya, amelynek veretes hagyományai vannak. Kukorelli István – a házszabály-tudósokra szorítkozva – csak néhány nevet említett a sok közül: Barabási Kun József, Búza László, de a legismertebb név Mikszáth Kálmáné, aki a „Tisztelt ház" című könyvében azt írja, hogy „Sem azok nem látnak egészen tisztán, akik bent vannak, sem azok, akik künn vannak, a leghelyesebben lát pont, aki nincs se kint, se bent, a karzat". Kukorelli professzor reményét fejezte ki, hogy ilyen látásmód is vezérli majd a „Parlamenti Szemle" szerkesztőit is. Rámutatott továbbá arra is, hogy az elmúlt negyed században mintegy harminc tudományos igényű könyv foglalkozott a parlamentarizmus-

sal Magyarországon, a legfrissebb monográfia épp Erdős Csaba ma bemutatásra kerülő „Parlamenti autonómia" című könyve. A parlamentarizmussal foglalkozó régi és modern kori írások pedig egyaránt megtalálhatóak Soltész István mintegy hetvenezer tételt tartalmazó bibliográfiájában.

A nyitóelőadást követően *Gulyás Gergely*, az Országgyűlés alelnökének felszólalása következett, aki elsőként az Alaptörvény Nemzeti hitvallásából idézett. Eszerint: „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elvesztett állami önrendelkezésének vissza álltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselet megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének." Gulyás Gergely említést tett a 88 éves Varga Bélára, az utolsó demokratikus legitimációval rendelkező törvényhozás elnökének szavaira, aki 26 évvel ezelőtt ezen a napon azoknak adhatta tovább az ország sorsának jobbra fordításáért viselt felelősséget, akik 45 év elteltével újra – hozzá hasonló módon – a néptől kapott felhatalmazással rendelkeztek Magyarország ügyeinek intézésére. Gulyás Gergely utalt arra, hogy a magyar társadalomnak négy évtizeden át kellett a külső erőszak által rákényszerített hazugságban élnie, bár a nemzet legkiválóbbjai, mint Antall József, Kéri Kálmán, Szabad György és Varga Béla emlékeztették az ezzel való szembesülés és szembesítés szükségességére. Mégis kevesen voltak azok, akik megértették, és még kevesebben, akik átélték, hogy a változás lehetősége újra szabadságot ad, és ezzel együtt felelősséget hárít a politikai nemzet valamennyi tagjára, ezen keresztül pedig a demokrácia alapvető szabályainak megfelelően – a nemzeti közösség egészére.

Bihari Mihály professzor, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke a rendszerváltozás intellektuális és politikai előkészítésében meghatározó szerepet játszott, hozzászólásában felidézte, hogy parlamenti képviselőként is megtapasztalta, hogy hogyan működik az a rendszer, amelyet egykor másokkal együtt próbált eltervezni, megtervezni. Bihari Mihály abból, a Népszava 1990. május 2-ai számában megjelent írásából olvasott fel részleteket, amelyet a frissen megválasztott – az 1947-es utolsó szabad, de kékcédulával korlátozott választások után – valódi többpárti parlament összeülésének üdvözlésére írt.[1]

Soltész István, az Országgyűlés egykori főtitkára a rendszerváltó Országgyűlés alakuló üléséről beszélt. Az alakuló ülést a parlamenti pártok vezetőinek (szakértőinek) megbeszélés-sorozata készítette elő. Itt alapozták meg a frakciók közötti „hatpárti tárgyalások" gyakorlatát. E megbeszélések eredményeivel precedenseket, parlamenti szokásjogot teremtettek, amelyekre később több cikluson keresztül hivatkoztak, illetőleg egy részük a házszabályba is beépült. Precedenst teremtettek azzal, hogy az Országgyűlés alapvető szervezeti kérdésében, működési módjában konszenzusra törekedtek. Megállapodtak abban, hogy az Országgyűlés elnöki tisztségére a választásokon győztes legnagyobb kormánypárt jelölhet, továbbá abban is, hogy hány alel-

1 Ld. Bihari Mihály: *Demokratikus út a szabadsághoz. Tanulmányok* (Budapest: Gondolat 1990) 172–175.

nököt és jegyzőt válasszon a parlament, és hogy melyik frakciókat illeti meg a jelölés joga. A bizottsági rendszert a parlamenti arányok alapján alakították ki. A bizottságokban a kormánypárti frakcióknak volt többségük, de az Országgyűlés ellenzéki bizottsági elnököket és alelnököket is választott. Az ellenőrző funkció erősítése érdekében egyes bizottságokban, így a költségvetési és a nemzetbiztonsági bizottságban az elnöki tisztséget ellenzéki képviselőnek biztosították. Arra törekedtek, hogy minden képviselő bizottsági tag legyen, továbbá, hogy minden frakciónak minden állandó bizottságban legyen képviselője. Kialakult az a szokás, hogy a bizottsági rendszerre a kormánypárti frakciók tegyenek javaslatot, mivel ők ismerik a leendő kormány szerkezetét, amelyhez a bizottsági rendszer illeszkedik. Nagyon fontos elv volt, hogy két frakció egymás javára lemondhat jelölési jogáról, ha ez más frakciók pozícióját nem sérti. Ezen alapult az alakuló ülés előtti meglepő hír, hogy az MDF és SZDSZ megállapodást kötött. Ennek alapján nem MDF-es, hanem SZDSZ-es képviselőt, Göncz Árpádot javasolják a házelnöki tisztségre, aki megválasztásával ideiglenesen a köztársasági elnök feladatait is ellátta. A házelnöki teendőket pedig az alelnökké választott Szabad Györgyre, az MDF képviselőjére bízta az Országgyűlés. Ekkor alakult ki az a szokás (ma már házszabályi rendelkezés), hogy a miniszterelnök személyére a köztársasági elnök az alakuló ülésen tesz javaslatot. Soltész István – idézve Kukorelli Istvánt – az alakuló ülésen elhangzó beszédek, döntések jelentőségéről, üzenetértékéről is szólt. Így 1990-ben a megszakadt történeti hagyományokhoz való visszatérést jelképezte, hogy felszólalt az emigrációból hazatért Varga Béla, aki 1946-ban a Nemzetgyűlés kisgazdapárti elnöke volt. Jelképes volt az is, hogy az Országgyűlés első törvényét teljes egyetértéssel, az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékére, annak örökségét felvállalva alkotta meg. Egyértelmű külpolitikai üzenete volt annak is, hogy az Országgyűlés határozatban mondta ki: csatlakozni kíván az Európai Tanács Parlamenti Közgyűléséhez, és nyilatkozatot fogadott el a Szovjetuniótól elszakadni kívánó litván nép önrendelkezéséről. A rendszerváltó Országgyűlés emlékezetre méltó hagyományokat teremtett az 1990. május 2–3-ai alakuló ülésének történelmi és politikai mondanivalójával, jelképeivel és a későbbi működését is meghatározó szokásjogi szabályok kialakításával.

A Parlamenti Szemle bemutatása

Ezt követte a rendezvény második része, a „Parlamenti Szemle" első számának bemutatása. A felszólalásokat *Szabó Zsolt* egyetemi adjunktus, a „Parlamenti Szemle" alapítója és szerkesztője kezdte azzal, hogy politikai közhely, de igaz, hogy bármilyen választás csak akkor lehet igazán szabad, ha van valódi választék. A mai nappal pedig nő a tudományos lapok és folyóiratok választéka a szerzők és az olvasók számára egyaránt. Szabó hangsúlyozta, hogy nem kizárólag a parlamenti kutatások felé nyitottak, hanem az állam- és jogtudományok, politológia, szociológia és az egyéb társada-

lomtudományok felé is. Egyúttal reményét fejezte ki, hogy sikerült átlépni a tudományágak merev határait. Szabó Zsolt utalt arra is, hogy nem lehet jogi szabályokról beszélni a politikai mozgatórugók ismerete nélkül, és a politika sem működhet jogi korlátok nélkül. Az ünneplés apropóját adó május 2-ával kapcsolatban elmondta, hogy az új magyar demokrácia története – aminek ma is részesei vagyunk – nem 1990-ben kezdődött, hanem korábban, és ezen az úton 1990 is csak egy – igaz, talán a legfontosabb – állomás volt. Szabó utalt Kádár János gondolatára a választójoggal kapcsolatban, majd az 1983-as választójogi törvénymódosításra, amely a kötelező többes jelölést vezette be. Azóta sok minden megváltozott és „ma már természetes, hogy sok és egyre több jelölt van, van ellenzék a parlamentben és mi itt lapot alapíthatunk". Kitért arra, hogy lehet választani, még ha nincs is teljes konszenzus a közjogi rendszerünkről, valamint, hogy sok kritika éri ma a magyar parlamenti működést, emiatt a parlament sokszor jelenik meg a sajtóban, a közbeszédben is, ezért is indokolt, hogy a magyar parlament, mint intézmény általában saját tudományos fórumot kapjon. Köszönetet mondott azoknak, akik nélkül a „Parlamenti Szemle" és a „Parlamenti Kötetek" nem jöhettek volna létre, külön köszönetét fejezte ki Kukorelli Istvánnak a támogatásért és a vezetésért, valamint Erdős Csabának, szerkesztőtársának alapos és értő, önzetlen hozzáállásáért. Végül Szabó Zsolt azzal zárta hozzászólását, hogy bízik a lap ideológiai árkokon átívelő minőségében, továbbá sok, sikeres közös munkával töltött évet kívánt mindenki számára.

Ezt követően *Smuk Péter* tanszékvezető egyetemi docens szólalt fel. A személyes bevezető után bemutatta a szerkesztőbizottságot, majd – a szerkesztőbizottság nevében – elismerését és köszönetét fejezte ki Szabó Zsolt alapítónak, aki nagyon sokat tett azért, hogy a lap létrejöjjön. A szerkesztőbizottság a minőségi munka során figyel arra, hogy a beérkező tanulmányok megfelelő szűrőn, lektoráláson essenek át, amelyben a szerkesztőbizottság tagjai maguk is közreműködnek. Az első lapszám is ilyen, amelynek szerzői közt egy örvendetes generációs statisztikát lehetne felállítani: van köztük tapasztalt professzor, akadémikus, de nemrég doktorált fiatal kutató is. A „Parlamenti Szemle" a parlamentarizmus kutatásának a lapja, ilyen értelemben tehát nyitott a különböző tudományágak irányába. Smuk Péter bizalmát fejezete ki a tekintetben, hogy „minőségi munkájuk" hatással lesz a hazai és nemzetközi tudományos közvéleményre, és az Országgyűlés munkáját is segíti majd.

Ződi Zsolt, az MTA Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa ezúttal az Opten Kft. szakmai igazgatói minőségében szólalt fel. Hozzászólalását azzal kezdte, hogy nemrég olvasta valahol, hogy el fognak tűnni a folyóiratok, lapok, mert a tudós közösségek meg tudják szervezni maguknak az információ-áramlást az interneten, meglesznek a fórumok ezekre, és semmi szükség nem lesz a szép, nyomtatott folyóiratokra. Ződi felhívta a figyelmet az interentes tartalmak kétes megbízhatóságára és a felhasználóra zúduló mértékére, amelyhez képest egy – az interneten is elérhető, de – nyomtatásban megjelenő lap más világot jelent: egyrészt megkapja a szakértői, törődő kéziratgondozást, másrészt a szép szedést, tördelést, így „az in-

ternet tartalomtengerében világítótoronyként irányítják azokat, akik szeretnének tájékozódni egy témakörben". A nyomtatott folyóiratok abban is különböznek az internetes folyóiratoktól, hogy van egy „fizikai kiterjedésük a valóságban": van elejük, közepük, végük, ívük, míg az internetes portálokhoz nem kapcsolódik a „kézbe foghatóság" nyújtotta élmény.

Erdős Csaba monográfiájának bemutatása

A rendezvény harmadik részében Erdős Csaba „Parlamenti Autonómia" című könyvének[2] bemutatására került sor. Elsőként *Bácskai István*, a Gondolat Kiadó igazgatója üdvözölte a jelenlévőket, majd *Papp Imre*, az ELTE ÁJK adjunktusa következett, aki örömét fejezte ki, hogy egykori tanítványa, Erdős Csaba elkészítette ezt a művet. Kifejtette, hogy ezzel a könyvvel az alkotmányjog barátai egy újabb kihívást kaptak: a szerző az aktustani fogalmakat vezeti végig a parlamenti jogon, ami unortodoxxá teszi a könyvet. Felidézte Soltész István szavait, aki szólt a házbizottsági állásfoglalásokról, szokásjogról, a parlamenti gyakorlatról és még az 1994 előtti házszabály hézagait kitöltő állásfoglalásokról is. Ezeken túl a könyvben találkozhat egyéb – „rázósabb és kevésbé rázósabb" – kérdésekkel is, mint például azzal, hogy a parlamenti jog alanyai közül kinek van perbeli jogképessége, illetve van-e egyáltalán bármilyen felelőssége a parlamentnek, a parlamenti frakcióknak illetve a parlamenti bizottságoknak. Felsejlik a műben a jogalkotásért viselt felelősség, annak hiánya, illetve, hogy egy frakciódöntésnek milyen következményei lehetnek: igaz-e az, hogy a frakció minden kötöttség nélkül járhat el akkor, ha mondjuk, kizárja az egyik frakciótagot a frakció soraiból. Egy másik kérdés, ami felmerül a könyvben, az ügydöntő jogkörben eljáró bizottságok döntéseinek személyi hatálya, azaz külső szereplőkre vonatkozik-e bármilyen döntésük. A mentelmi jog kérdéséről sokat olvashatunk a műben, illetve arról is, hogy egy határozati házszabály legyen-e vagy országgyűlési törvény, esetleg mindkettő. Papp Imre szerint Erdős Csaba inkább a régi modellt támogatja. A mű által hosszan fejtegetett probléma továbbá, hogy a házelnöki rendelkezést vagy a házszabályi állásfoglalásokat milyen jogforrási kategóriákba lehet besorolni. Ez a szerző szerint azért fontos, mert csak ennek megválaszolása biztosíthatja e speciális jogforrásokkal szembeni jogorvoslat lehetőségét. A fegyelmi és rendészeti jogi aktusokat sem tudjuk jogilag hova helyezni, az alkotmányjogi panasz irányába lehetne terelni ezeket az ügyeket, de a strasbourgi döntésekből látható, hogy ez nem vezet a legteljesebb sikerre. Akik végigolvassák a kötetet, sok *de lege ferenda* javaslatot találhatnak benne, például az imént említettekkel kapcsolatban a szerző szerint meg kell teremteni sok-sok egyéb

2 Erdős Csaba: *Parlamenti autonómia – Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről* (Budapest: Gondolat Kiadói Kör 2016) 350.

jogi aktusnak az alkotmánybírósági vagy akár bármilyen kontrollját, ami az Alaptörvénnyel, az országgyűlési törvénnyel és a házszabállyal való összhangot biztosíthatná. Papp Imre kiemelte, hogy műben rengeteg olyan kérdés vetődik fel, amibe hirtelen bele se gondolunk, olyan ügyek, amelyek nap mint nap a szemünk előtt zajlanak, mégis egy teljesen más megközelítésben fókuszál rá a szerző, és ez adja az egésznek a „sava borsát". Papp Imre kifejtette, hogy ugyan számos ponton nem ért egyet a szerzővel, de önmagában az, hogy a könyvben felvetett problémákon lehet gondolkozni, lamentálni, már önmagában igazolja, hogy érdemes foglalkozni ezzel a művel és emiatt nagyon jó szívvel ajánlható mindenki számára olvasásra.

Végezetül *Orbán Balázs* egyetemi tanársegéd, a Századvég kutatási igazgatója szólalt fel, azzal kezdve mondanivalóját, hogy ez egy elfogult könyv, amelyben nem leplezett szimpátia van az Országgyűlés, a parlament irányában. Orbán Balázs szerint Erdős könyve unortodox ugyan, de tudományos jellegét nem veszítette el: az Országgyűlés áll ennek az egész könyvnek a fókuszában, az Országgyűlést, az Országgyűlés autonómiáját erősítő jelenségek végig vannak vezetve a könyvben. Véleménye szerint az elmúlt öt év közjogi átalakításait tudományos szempontból kutatható az, hogy egy alkotmányozó többség birtokában lévő Országgyűlés hogyan tudja egy ország közjogi átalakulását levezényelni és mi az, amit a belső és külső korlátoknak köszönhetően egy alkotmányozó többség birtokában lévő – és ezért feltehetően korlátlan hatalommal rendelkező – Országgyűlés sem tud véghezvinni. Orbán Balázs rámutatott arra is, hogy – Maurice Duverger francia politológus megfogalmazásában – az alkotmányjog a politika joga, tulajdonképpen az a játszótér, amelyet a politikusok használhatnak, azaz az alkotmányjog szabta korlátokon belül a jogrendszert szabadon tölthetik ki tartalommal. Szerinte a könyv középpontjában is ez a gondolat áll. Orbán Balázs előadásában személyes élményeket is kapcsolt a könyv vonatkozó fejezeteihez. Felidézte az 1994-ben elfogadott házszabály vitáját, amikor a jogalkotó azt próbálta szabályozni, hogy a köztársasági elnök által kezdeményezett törvényjavaslatok tárgyalása miképpen folyjon le. A házszabály eredeti tervezete úgy fogalmazott volna, hogy a köztársasági elnök által benyújtott törvényjavaslat parlamenti tárgyalásakor a köztársasági elnöknek az ülésteremben jelen kell lennie. Ez azért lett volna problematikus, mert egy országgyűlési határozat próbált volna a köztársasági elnökre nézve kötelező szabályt megállapítani. Erre érkezett a házszabály vitájában egy módosító javaslat, amit Salamon László képviselő – ma alkotmánybíró – jegyzett: ez arról szólt – kodifikációs szempontból egy „nagyon finom" megoldást kínálva –, hogy ne az legyen a szöveg, hogy a köztársasági elnöknek jelen kell lennie, hanem úgy, hogy az Országgyűlés a köztársasági elnök által benyújtott javaslatot a köztársasági elnök jelenlétének hiányában nem tárgyalja. Hatásában ugyanaz a két megoldás, de mégis érzékeny az *extern* és *intern* normák közötti különbségre. Orbán Balázs utalt arra, hogy az új házszabály a belső kontrollfórumok kialakításában előrelépett, kérdés, hogy ezek elégségeknek minősíthetőek-e, és szükség van-e külső kontrollfórumokra is. Orbán Balázs elmondása szerint a szerző

végigveszi azokat a küzdelmeket, amelyek az alkotmánymódosításokkal kapcsolatban a rendszerváltozás után felmerültek, így a 2011-ig tartó elzárkózó állapotot, amikor az Alkotmánybíróság tartózkodott az alkotmánymódosítások vizsgálatától, majd elemzi a 2011 utáni állapotokat is. Orbán szerint a következő időszak egyik fontos kérdése lesz a parlamenti autonómia kérdése: milyen szabályozást kell a nemzetek feletti szinten és milyen szabályozást kell nemzetállami szinten elfogadnia egy politikai közösségnek. A szubszidiaritás ellenőrzési mechanizmusában a Lisszaboni Szerződés óta a magyar Országgyűlésnek, és általában a tagállami parlamenteknek kulcsszerepe van, ezek lesznek azok a szereplők, amelyek a nemzetállami szintek védelmét a szupranacionális szintekkel szemben egyrészt hatékonyan tudják ellátni, másrészt egyáltalán ezek azok, amelyeknek ebben a helyzetben exponálniuk kell magukat. Orbán Balázs egy, a hatalommegosztás rendszerében bekövetkező változásra hívta fel még a figyelmet: az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság kezdetektől egymásnak ellenálló erőként jelentek meg, hiszen az Alkotmánybíróság az Országgyűlés bírája, de pont ezen a szinten, a nemzetállamok kontra szupranacionális szint kérdésében – a szupranacionális szint ellenében – a tagállami alkotmánybíróságok és a tagállami parlamentek egymás természetes szövetségesei.

Zárszó

1990. május 2. minden magyar számára jeles nap, még ha ennek a dátumnak a jelentősége – sőt önmagában a dátum – sincs úgy benne a köztudatban, mint 1848. március 15-e vagy 1956. október 23-a. Ezért is külön öröm, hogy ennek a jeles napnak a megünneplésére idén ilyen jelentős esemény keretében került sor az Országházban, összekapcsolva a politikát a tudománnyal, hiszen a rendezvény padsoraiban nemcsak olyan kiváló – egykori és jelenlegi – politikusok ültek, akiknek a rendszerváltozásban is elévülhetetlen érdemei voltak (vannak), hanem a jogtudomány és a parlamenti jog legnagyobb és legelismertebb szaktekintélyei is megtisztelték jelenlétükkel az eseményt.

Örömmel konstatálhatjuk, hogy a Parlamenti Szemlével mint nyitott, komplex és tematikus lappal tovább gazdagodik a parlamentarizmus-kutatás tudománya. Zárásként magam sem kívánhatok egyebet, mint amit a rendezvény felszólalói szinte egybehangzóan kívántak: a jövőben legyen minél több olvasója, írója és minél több évfordulója a „Parlamenti Szemle" című lapnak!

Téglási András adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar • Alkotmányjogi Intézet • Teglasi.Andras@uni-nke.hu

RECENZIÓ

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Recenzió Kukorelli István – Tóth Károly: A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai című tanulmánykötetéről[1]

A lakitelki Antológia Kiadó jelentette meg a közelmúltban Kukorelli István és Tóth Károly „A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai" című közös tanulmánykötetét. Rendszerváltozás és kompromisszum: ez a képzettársítás végigkísérte az elmúlt immár több mint huszonöt évet. Antall József szállóigévé lett mondása jut eszünkbe: „Tetszettek volna forradalmat csinálni!" – mintha csak forradalommal lehetne tiszta, megalkuvásoktól mentes helyzetet teremteni. Az elmúlt negyedszázad története sokak szerint valóban nem egyértelmű sikertörténet. Szokás a rendszerváltozás nyerteseiről és veszteseiről beszélni. Azok, akik inkább a vesztesek közé sorolják magukat, vagy akik inkább a veszteséglistát hajlamosak vezetni, elsősorban azt panaszolják fel, hogy az általános nyugati jólétet nem sikerült elérni; márpedig akkor ők inkább szavaznának a Kádár-korszak nyugatinál alacsonyabb, de kelet-európai mércével magas, és – ami a legfőbb – államilag garantált életszínvonalára. Alighanem olyanok is akadnának, akik ezért az alkotmányosságról, a jogállamról, a parlamentáris demokráciáról, az emberi és polgári szabadságjogokról is inkább lemondanának, mint olyan úri huncutságokról, amelyek az átlagemberek hétköznapi életére nincsenek érdemi hatással.

A Kukorelli–Tóth szerzőpáros könyve nem a rendszerváltozás egészét kívánja újraolvasni, valamilyen régi ítéletet megerősíteni vagy felülvizsgálni. A rendszerváltozás több „ágazatban", több területen zajlott: közjogi, társadalmi, gazdasági és külpolitikai síkon. A szerzők a közjog kiemelkedő szakértői, az akkori változások tanúi és közreműködői is egyben. A közjogot és a közjogászokat a változás akkori élvonalában, az előre tolt szellemi barikádokon találhattuk. A közjogi átalakulás – minden kompromisszuma ellenére – a rendszerváltozás egyik „sikerágazata" volt. A könyv megerősített ez irányú, eddigi személyes véleményemben.

Kukorelli az 1985–1990 regnáló Országgyűlést szellemesen „utolsó rendi országgyűlésnek" nevezi. A mi *ancien régime*ünk tehát a Kádár-rendszer volna. Eszünkbe jut Talleyrand aforizmája: „Nem ismerheti az élet édességét az, aki nem élt az *ancien*

1 Lakitelek: Antológia Kiadó 2016.

régime idején." Az igazság az, hogy minden politikai nosztalgia alapja, ami minden régi rendszert utólag édessé varázsol, az a saját fiatalságunk emléke. Kukorelli és Tóth nem esik ebbe a hibába. Ők a félmúlt közjogtörténetét írják nagy elméleti felkészültséggel és a szemtanú, a folyamatokat alakítani kész és képes közéleti ember emlékezetével, felelősségével. Az azonban kiderül az olvasó számára, hogy a kötet lapjain vissza nem sírt Kádár-rendszer végnapjait egyfajta szellemi pezsgés, az útkeresés izgalma jellemezte. Ezt az emléküket magam is megerősíthetem. Ez a korszak azonban már nem annyira a Kádár-korszak utolsó, mint inkább a demokratikus Magyarország történetének első fejezeteként írható meg.

Kukorelli és Tóth nem most lettek ennek a fejezetnek a társszerzői. Szellemi teljesítményükkel és intellektuális tisztességükkel ők kezdettől fogva hozzájárultak a folyamat sikeréhez, de a rivaldafény elkerülte őket – vagy inkább ők kerülték a rivaldafényt. Nem haboznék őket „népi" közjogászoknak hívni. Lakitelek szelleme mindkettőjükhöz közel áll. Nem lettek hűtlenek a magyar vidékhez, ahonnan útjuk indult. Olyan alkotmányjogi megoldásokat pártoltak mindig is, amelyek a közvetlen demokrácia jegyében állnak: népszavazás, az államfő közvetlen megválasztása. Örök párton kívüliek, akiknek soha nem kellett hamut szórniuk a saját fejükre. Nem tartoznak senkinek: a jogállam tartozik nekik. A jogállam és az alkotmányosság irányában tájékozódtak már a hetvenes évek elejétől fogva. Tóth Károly például annak a néhai Kovács István professzor-akadémikusnak volt tanársegédje Szegeden, aki az összehasonlító alkotmányjog oktatásának úttörője volt akkor, amikor a lenini államelmélet volt a kötelező fő diszciplína. Később oktatásszervezőként is beírta nevét a jogászképzés történetébe: a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánjaként oroszlánrészt vállalt az ottani jogi képzés megindításában. Kukorelli István a rendszerváltozás korai szakaszában másokkal együtt alapítója volt a Független Jogászfórumnak. Ez a szellemi műhely rajta hagyta kézjegyét a rendszerváltozás művén még akkor is, ha a létrejött közjogi építménybe javaslataiból kevesebb épült be annál, mint amit szeretett volna. Az átmenet fő sodrát nem a közjogi, nem is a társadalomelméleti, hanem a gazdasági, azon belül is a piacgazdasági, individualista szemlélet határozta meg. Két szerzőnk – akiket harmadikutasoknak is nevezhetnénk – hamarosan e fő vonulaton kívül találta magát annak ellenére, hogy a közéletben továbbra is vállaltak szerepet, tisztségeket. Kukorelli például az Alkotmánybíróság tagjaként kilenc éven át képviselhette az emberi és politikai szabadságjogok másfajta, a közösségi és társadalmi felelősségnek nagyobb szerepet szánó megközelítését. A két szerzőn kívül azonban az olvasó egy harmadik gondolkodóval is találkozhat a kötet lapjain ugyanabból a generációból: Bíró Zoltán ő, aki a kötet és a sorozat szerkesztőjeként háttérben marad ugyan, de ez a szellemi műhely és miliő nélküle elképzelhetetlen volna.

Az olvasó hézagpótló művet vehet kézbe. A könyv egyszerre szól jogászokhoz, politikusokhoz és a történelem iránt érdeklődő közönséghez.

A címválasztás világos és szerencsés. Rögtön elárulja, hogy a rendszerváltozáshoz vezető út kompromisszumokkal volt kikövezve. A kompromisszum azonban

nem azonos a megalkuvással. A rendszerváltás közjogi kompromisszumai dilemmákra adott válaszul, az előnyök és hátrányok mérlegelése nyomán születtek. A könyv lapjai az 1985–1990 közötti éveknek olyan főszereplőit idézik meg, akiknek a nevét azóta már-már elfelejtette a közvélemény. Az itt hivatkozott dokumentumok révén azonban szavaik, állásfoglalásaik utólag jelentőséget nyernek.

Kik tehát e történet szereplői, a *dramatis personae*?

Az 1985-1990 közötti Országgyűlés nagy utat tett meg. Kukorelli jól jellemzi ezt azzal, hogy észreveszi: ugyanaz a parlament, amely elfogadta Miklós Imrének, az Állam Egyházügyi Hivatal elnökének beszámolóját 1986-ban, alkotta meg a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvényt. Ennek az Országgyűlésnek a tagjait a választójog óvatos reformja nyomán már kettős jelölés mellett választották meg. Ők *pro forma* jogi legitimáció birtokában voltak. Ebben az öt évben azonban erősödtek azok a hangok, amelyek az egész rendszer legitimitását vonták kétségbe éppen azon az alapon, hogy azt a magyar nép soha nem szentesítette szabad választásokon. Ez az ellentmondás a képviselők elbizonytalanodásához vezetett. (Nyilván a nemzetközi környezet rohamos változása miatt is.) A ciklus vége felé, 1989 elején elkezdődnek a visszahívások: ismert kommunista politikusok (pl. Korom Mihály egykori igazságügyi miniszter) visszahívását kezdeményezik az öntudatra ébredő választók, míg mások (pl. Apró Antal, Losonczi Pál stb.) lemondással mennek elébe a visszahívásnak. Új arcok jelennek meg a parlamentben, köztük az 1949 óta első ellenzéki képviselő, egy időközi választáson megválasztott Roszik Gábor az MDF jelöltjeként, majd mások. Pártállami eredete és jellege ellenére ez az Országgyűlés válik a rendszerváltozást előkészítő reformok egyik legfőbb műhelyévé, majd – miközben maga is változik és átalakul – eszközévé. A pártállamban a tényleges politikai döntéseket a Magyar Szocialista Munkáspárt hozta meg, amelyek többségét az Elnöki Tanács, kisebb hányadát az Országgyűlés öntötte jogforrási alakba – jellemzően érdemi politikai vita nélkül. Az átalakulás egyik lényeges jele éppen az volt, hogy az Országgyűlés ismét elkezdte magához vonni a törvényalkotást. A változást már sejtethette, amikor megszületett a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.

Az utolsó „rendi" Országgyűlés végül alkotmányozó hatalommá vált anélkül, hogy erre legitimitását szabad választásokon nyerte volna. Legitimációját a történelmi helyzetből, az 1990-es demokratikus választásokkal kifejezésre jutott közakaratból nyerte. Ezzel persze óvatosan kell bánni: csak nagyon ritkán fogadható el, hogy a legitimációt maga a történelem szinte közvetlenül szolgáltatja valamely politikai átalakulás, folyamat számára. Másképp szélesre tárnánk a kaput az olyan fajta abszurditásoknak, mint a „tömegek forradalmi tudata" mint jogforrás, és ehhez hasonlók. A szerzők itt mégis biztos talajon mozognak, mert minden egyes alkotmányos változásról ki tudják mutatni, hogy ezeket utólag, közjogilag is legitimálta az 1990 után szabadon megválasztott Országgyűlés, ha mással nem, akkor azzal, hogy hatályban hagyták a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon elért, majd az utolsó

„rendi" Országgyűlés által „láttamozott" közjogi kompromisszumokat, amelyek közül a legjelentősebb az 1989. évi XXXI. törvény volt: ez, mint ismeretes, az 1949. évi XX. törvény, a sztálinista eredetű alkotmányt teljesen átírta. Az 1989-ben, tehát ezen Országgyűlés utolsó évében megszavazott egyéb törvények közül néhány máig hatályban van: ilyen az 1989. évi XXXIII. törvény a pártok gazdálkodásáról, vagy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény. (Ez utóbbi véleményem szerint a 21. század követelményeinek már nem felel meg, és reformra szorul.) Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt pedig csak az Alaptörvény hatályba lépése nyomán lehetett és kellett új, sarkalatos törvénnyel felváltani.

Felbukkannak a könyv lapjain a kor ismert politikusainak nevei is. Köztük az MSZMP akkori vezetői: Grósz Károly, Pozsgay Imre, Fejti György… Ők az átmenet emberei. A pártirányítás gyengül. A reformfolyamatokat az MSZMP immár nem fékezi, hanem vezetői közül sokan maguk is igyekeznek előmozdítani. Az MSZMP akkori állapotát elsősorban azok a dokumentumok mutatják, amelyeket Tóth Károly, de részben Kukorelli István is idéz. Az MSZMP ebben az időszakban igyekszik tartani pozícióját, de nem tudja megakadályozni a folyamatokat. Utóvédharcokra futja csupán. Ennek jegyében zajlik le a részvételével folytatott utolsó közjogi csata, amelynek tétje a köztársasági elnök közvetlen választása, még az 1990 tavaszára kitűzött országgyűlési választások előtt. Az MSZMP komolyabb, átfogó közjogi elképzeléssel egyébként nem rendelkezik. Legalább ennyire fontos jellemzője azonban, hogy nagyon sokfelé húz; különböző érdekek jelennek meg benne. Pozsgay ekkor a párt fő reprezentánsa: ő saját magát szeretné a legmagasabb pozícióban tudni, és egy általa befolyásolt MSZMP-t megméretni a választásokon. Grósz és Fejti eddigre már lemorzsolódnak, nem tudnak érdemben beleszólni az eseményekbe.

Mellettük méltán nyer említést a pártállam utolsó, egyben első párton kívüli igazságügyi minisztere, Kulcsár Kálmán és helyettese, Kilényi Géza. Meggyőződésem, hogy mindkettejüknek sokat köszönhetünk. Aktív szereplői voltak az átalakulásnak, javaslatok garmadáit – köztük új alkotmány-koncepciót – dolgozták ki. A kodifikáció egyik fénykora volt ez az Igazságügyi Minisztériumban. Kulcsár és Kilényi – noha a kormányt képviselik –, kapcsolódnak az MSZMP-hez is, és így valamennyire – óhatatlanul – összemosódnak vele. Pedig Kulcsár megpróbált önálló politikai tényezővé válni. Őt ezért nem lehet egyszerűen az MSZMP reformista szárnyához sorolni. Kulcsár ugyanis ekkorra már a polgári berendezkedés gondolatát tette magáévá. Kulcsár átmenetisége törvényszerű: az MSZMP-t nem tudhatta maga mögött, de az ellenzékbe sem tudott integrálódni, hisz miniszter volt. Antall József utóbb tisztséget ajánlott neki: Kanadában, később Indiában volt nagykövet.

Fontos jellemzője a tárgyalt korszaknak a közjogi tudományos élet fellendülése. A szabadság korábban is meglévő kis köreit az MTA, az egyetemes állam- és jogtudományi karok tovább tágítják.

Ennek az időszaknak a végére azonban a kezdeményezést átveszi az egyelőre inkább még parlamenten kívüli ellenzék. Az MSZMP defenzívába, az ún. harmadik oldal statiszta szerepbe szorul. Az ellenzéket eltérő ideológiai nézetek és heterogén érdekek jellemezték. A megosztottság sokszor még pártokon belül is erős volt, és szakadáshoz vezethetett (MDF). A közös cél a demokratikus berendezkedés kialakítása, szabad választások megtartása, az MSZMP hatalmának megdöntése volt. Ennek leple alatt azonban kölcsönös bizalmatlanság élt bennük egymás iránt. Ez keletkeztette az újabb kompromisszumok iránti igényt. Az MDF–SZDSZ paktum létrejövetelét és közjogi jellegét részletesen tárgyalja a kötet egyik tanulmánya.

A kötet talán legnagyobb erénye, hogy a félmúlt iránt érdeklődő olvasó az eddigieknél teljesebb és hitelesebb képet kap az átmenet idején felmerülő közjogi dilemmákról és az azokra született kompromisszumos megoldásokról.

Ilyen alapkérdés volt, hogy szükség van-e alkotmányozó nemzetgyűlés összehívására. Alkotmányozó nemzetgyűlést több fórum (pl. a Független Jogászfórum) is követelt. Ellene foglalt állást az MSZMP és az SZDSZ. Az MDF ügyvezető elnöksége (többek között Bíró Zoltán) támogatta volna, Antall József viszont nem – és ez nagy súllyal esett latba. (Tóth Károly markáns személyes véleményt is megfogalmaz, és Antall súlyos hibájáról beszél.)

Ezzel kapcsolatban számos érv és ellenérv merült fel akkor, amelyeket a jogtörténészek még sokáig vitatni fognak. A *pro* oldalon felsorakoztatható érvek, a teljesség igény nélkül: nagy horderejű történelmi változások idején vannak rá történelmi példák más országokból; utólag látható, hogy ebben az esetben az új alkotmány elfogadása elmulasztásának a terhe, a hatályos alkotmány preambulumába írt „ideiglenes" jellege nem kísértett volna minket 2011-ig; a rendszerváltozás jelentőségét jelképesen is jobban kifejezte volna; az alkotmányozó nemzetgyűlés a maga erős legitimációját az egész átalakulásra rávetítette volna; illúziónak bizonyult az a remény, hogy a választásokat követően a pártok meg fognak tudni állapodni egy új alkotmány tartalmában. A *kontra* oldal érvei közül említhető: ideológiai kérdésekben jelentős eltérések voltak a politikai erők között, értékekben és elvekben nem tudtak volna megállapodni. Kompromisszumra kellett törekedni, és erre elegendő volt az alkotmánymódosítás; az Alkotmány módosításával tartalmilag egyébként is új alkotmány jött létre.

Ha a recenzor saját véleményét is megfogalmazhatja, akkor úgy vélem, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlés problematikája elválaszthatatlan az új alkotmány kérdésétől. Egy új alkotmány elfogadásának elmulasztása sokáig a rendszerváltozás adósságai közé tartozott. Ezt érzékelve később szinte minden politikai erő alkotmányozni szeretett volna, ki így, ki úgy… Minden látszat ellenére nem az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása vagy össze nem hívása volt a döntő kérdés. Ha sarkosan akarnék fogalmazni, az alkotmányozó nemzetgyűlés gondolata romantikus álmodozás volt. A lényeg az éppen megfelelő, átfogó közjogi keret kialakítása volt, amely alkalmas volt arra, hogy mielőbb eljussunk a tényleges

prioritást jelentő szabad választásokig, hogy mielőbb alapjaiban lehessen foglalkozni a sürgető gazdasági problémákkal. Nem volt valódi alkotmányozási kényszer. Azáltal, hogy tárgyalásos átmenetben nyúltak a közjogi rendhez, egyszerűen felülírták az alkotmányt. Ezt a régi, demokratikus legitimációval nem rendelkező parlament, a még meg nem választott, sokszínű ellenzéki kerekasztal, majd a tárgyalásokba belépő harmadik oldal együtt oldotta meg alkotmánymódosítással, kétharmados törvényekkel.

Egy másik ilyen államszervezeti dilemma volt a kétkamarás parlament helyreállításának kérdése. Ez leginkább Kulcsár Kálmán ötlete volt, aki még 1989 májusában is megfontolásra ajánlotta ezt a lehetőséget, amit azonban sem az MSZMP, sem az MDF vezetése nem támogatott. Nehéz ma állást foglalni erről. Vannak érvek a kétkamarás parlament mellett, de engem sohasem győztek meg igazán. Kulcsárt ebben még Kilényi sem támogatta, aki szívesen idézgetett egy francia közjogi aforizmát: ha a felsőház komoly hatáskört kap, akkor káros, ha nem, akkor felesleges. Egyébként akadémikus vita volt ez, mert a második kamara összetételéről a politikai erők között nem lehetetett volna konszenzust elérni.

Annak az időszaknak az Alaptörvény 2011-es elfogadásáig ható kérdése volt az MDF–SZDSZ paktum megítélése. A kötet azt a következtetést sugallja nekünk, hogy a paktum által felvázolt megoldások működtek, és némelyiket még az új Alaptörvény is átvette. Ezek közé tartozik a kancellári típusú miniszterelnöki jogállás, a „kétharmados" (ma sarkalatos) törvények intézménye és ezek köre, az államfő jogállása és megválasztásának módja.

A paktum létrejöttébe kiváló bepillantást nyújtanak a szerzők. Az 1989 őszén az ellenzéki kerekasztal az elvben illegitimnek tartott Országgyűlés erős ellensúlyát akarta képezni. A kétharmados törvények tág köre annak biztosítéka lett volna, hogy ha az utódpárt nyeri a választásokat, akkor se tudjon egyedül kormányozni. Az 1990 tavaszi választások után két lehetőség volt a továbblépésre: MDF–SZDSZ nagykoalíció vagy paktum. Az előbbire komoly politikai szándék nem volt; így maradt az utóbbi lehetőség. Nyilvánvaló volt, hogy a kerekasztal által felépített kemény fékrendszert a paktum keretében a kormányozhatóság érdekében le kell bontani. A paktum tehát megerősítette a kormány és a kormányfő jogállását, és csökkentette a kétharmados törvények számát. A kancellári rendszer és a konstruktív bizalmatlansági indítvány – a vonatkozó tanulmányt jegyző Kukorelli szerint – bevált. Mintegy halkan azt is megjegyzi azonban, hogy a kancellári demokráciák is hajlamosak az elnöki rendszerhez hasonlóvá válni…

A paktum máig hatóan döntött a köztársasági elnök megválasztásának módjáról. A közjogi vita politikai vitát takart: fő tétje Pozsgay Imre megválasztása vagy megválasztásának megakadályozása volt. A paktum megalkotói az 1946. évi XL. törvényt tekintették irányadónak, s a köztársasági elnök „eredeti státusához", az Országgyűlés általi megválasztáshoz kívántak visszatérni. A vitában mindkét szerzőnk inkább azon a véleményen van, hogy az államfő személyéről indokoltabb lenne a népet köz-

vetlen megkérdezni. Kukorelli finom bírálat tárgyává teszi a kétharmados törvények szerinte túl széles és nem is mindig logikusan megállapított körét.

Az új közjogi berendezkedés egyik kulcsfontosságú intézménye, az Alkotmánybíróság geneziséhez is értékes adalékokkal szolgál a kötet. A keletkezéstörténetben Sólyom László, Kilényi Géza és Tölgyesi Péter szerepe meghatározó. Az Alkotmánybíróságnak nem voltak háború előtti előzményei, amihez vissza lehetett volna nyúlni. A Sólyom és Kilényi nevével fémjelzett testület azonban beírta nevét a magyar alkotmányosság történetébe. A rendkívül erős jogállással létrehozott Alkotmánybíróság az átmenet egyik főszereplőjévé vált: saját korlátait feszegette azzal, hogy az Alkotmány betűjén túltéve magát esetenként a „láthatatlan alkotmányra" hivatkozott. Az esetjogában hivatkozott és kimunkált elvek máig ható jelentőségűek. A rendszerváltoztatás egyik nagy adóssága maradt ugyanakkor, hogy nem teremtette meg az Alkotmánybíróság párjaként a közigazgatási bíráskodást. Ez most, 2016-ban a kormány igazságügyi politikájának egyik fő célkitűzése.

Milyen következtetéseket vonhat le az olvasó a könyv végére érve?

A rendszerváltoztatás utáni közjogi berendezkedés kialakítása kompromisszumokkal telített folyamat volt. A könyv ezt nem mondja ki, de a kompromisszumokat a forradalom elmaradása is szükségessé és természetszerűvé tette. A könyv egyik láthatatlan főszereplőjének a néhai Antall Józsefet is tekinthetnénk, aki a kompromisszumokért neki címzett bírálatokra a fent már idézett mondattal válaszolt: „Tetszettek volna forradalmat csinálni!" A szerzők mintha vele is vitatkoznának, amikor azt sugallják: az átmenet békés jellege sem determinálta annak közjogi végkimenetelét – amit egyébként alapjaiban maguk sem vitatnak –, de azt érzékeltetik, hogy a viták másképpen is eldőlhettek volna még ebben a békés keretben is. Bizonyos, hogy az átmenetet nem csak kompromisszumok, de valódi hibák is kísérték. Utólag azonban könnyű okosnak lenni – tartja a szólás. A szerzők kritikai elemzései azonban épp azért érdemelnek hitelt, mert ők nem az utókor nevében, hanem egykori résztvevőként az utókornak írnak, évtizedek óta következetes, tudományosan megalapozott álláspontjaik szilárd erkölcsi talajáról. Arról azonban nincs vita, amit a kötet is sajátos nézőpontjából megerősíteni látszik: a rendszerváltozás újkori történelmünk egyik legizgalmasabb időszaka volt közjogi szempontból is. Emlékeznünk kell rá, újra és újra levonva és újraértelmezve tanulságait, mert ennek az időszaknak, és az olyan tisztességes gondolkodóinak, mint Kukorelli István és Tóth Károly köszönhetjük, hogy ma szabad országban szabadon vitatkozhatunk közjogi berendezkedésünkről is. Bizonyos, hogy a hosszúra nyúlt átmenet nem volt mentes a politikai és államszervezeti kompromisszumoktól. De abban is biztos vagyok, hogy két szerzőnk soha nem kényszerítette kompromisszumra saját gondolkodói és közéleti lelkiismeretét.

BALÁZS ZOLTÁN

Recenzió a Pártok, jelöltek, képviselők című tanulmánykötetről[1]

Pártokról, képviseletről nagyon sok vélemény és elmélet van forgalomban. Ezek egy része benyomásokon, szakértői tapasztalatokon, gyorselemzéseken alapul, s akár igaz is lehet. De ezeket a megállapításokat tudományos szempontból csak akkor lehet komolyan venni, ha megfelelő adatok állnak a kutató rendelkezésére. Az adatgyűjtés, adatbázis-építés olyan munka, amelyet kevesen szeretnek csinálni, de amelynek gyümölcseit sokan élvezhetik. A jelen kötet primér adatgyűjtésen alapul, amelyet az (akkori nevén) OTKA támogatott, s amelyet Ilonszki Gabriella vezetésével számos fiatal kutató, doktorandusz végzett; többségük erős kötődéssel a Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézetéhez és Doktori Iskolájához. A kötet külön értéke, hogy ők és más fiatal politológusok önálló és színvonalas tanulmányokkal jelennek meg, bizonyítva, hogy az újabb tudósnemzedék egyre komolyabb részt vállal a politikatudomány művelésének feladatából.

A könyv három részre oszlik. Az első rész első tanulmánya (Enyedi Zsolt, Székely István Gergő) a magyar választók és a politikusok (képviselők) képviseletre vonatkozó felfogását, azaz a demokrácia- és általában a politikaelmélet egyik kulcselemét vizsgálja. A választási reform tudvalevőleg megerősítette az egyéni mandátum jelentőségét, így a téma nagyon is releváns. A tanulmány következtetései szerint bizonyos várakozásokkal szemben az egyéni mandátum a győztesek (Fidesz-KDNP) körében nem erősítette a helyi kötődést, s az állampolgárok részéről sem észlelhető erős nyomás ebbe az irányba, azaz a szabad mandátum a gyakorlatban a központi politikai akarathoz való maximális igazodást látszik szolgálni, vagyis a helyi kötődéstől való „szabadságot" jelenti inkább. Nyersebben fogalmazva a polgárok is azt várják el, hogy a képviselő azt tegye, amit a pártvezér óhajt. A vesztesek körében nem ennyire egyértelmű a kép, a Jobbik a pártprogramhoz való hűséget várná el, az MSZP a pártvezetés kritikájának legitimitását látja a választási eredményekben. A tanulmány sok tekintetben kapcsolható – volna – a magyar és az európai demokrácia fejleményeire vonatkozó más politikatudományi elemzésekhez (vezérdemokrácia, agonisztikus politikum-felfogás), ezekre legalább egy-két bekezdés erejéig érdemes lett volna kitérni.

1 Budapest: Szabad Kéz Kiadó 2015. A tanulmánykötet az OTKA által támogatott (K.106220) „Jelöltek és pártok" című kutatási projekt (projektvezető: Ilonszki Gabriella) eredményeit összegzi.

Még mélyebbre ás a második tanulmány (Papp Zsófia, Zorigt Burtejin), amely a magyar szakirodalomban korábban talán nem is használt elemzési eszközökkel vizsgálja a kampányok perszonalizációját. A tanulmány megállapításai igen finomra hangoltak, így egy-két mondatban nem is lehet őket összefoglalni, ezért a recenzens arra szorítkozik, hogy jelezze, mennyire összetett kérdéseket vet föl az egyéni jelöltek kampánya, mégpedig annak percepciója felől nézve: ahogy maga a jelölt gondolkodik saját politikai feladatáról és lehetőségeiről. Annyi bizonyos, hogy amennyiben a jelölt úgy értékeli, hogy feladata a helyi viszonyokhoz igazított kampány révén megnyerni az országos politikai akarat számára a választókat, képes és hajlandó is perszonalizálni a kampányt. Az igazán izgalmas kérdés az, a hogy a választási reform elindított-e olyan strukturális, alkalmazkodási, tanulási folyamatokat, amelyek a központi akaratérvényesítés mellett más politikai mechanizmusokat is mozgásba hoznak (pl. az egyéni jelöltek erősebb helyi kötődés-igényt érzékelnek-e a választók részéről, esetleg a hitelesség nagyobb mértékben esik-e latba, legalábbis a percepció szintjén).

A második rész három tanulmánya közül Ilonszki Gabriella igen érdekes és a pártokról is sok újat eláruló írása azt mutatja be, hogy 1998 után az egyes pártok által indított jelöltek között mekkora a kontinuitás, átfedés. Megfontolandó, hogy a személyi kör stabilitása egyaránt utalhat egy párt stabilitására, erejére és kifáradására. Úgy vélem, ennek a kettősségnek a mélyebb átgondolása az impozáns (több mint hétezer fős) adatbázison további elméleti újdonságokkal és finomításokkal fog majd szolgálni. Nábelek Fruzsina tanulmánya azt elemzi, hogy az esélyes helyeken induló képviselők milyen háttérrel rendelkeztek. A legfontosabb az *inkumbencia* és/vagy a korábbi képviselői vagy polgármesteri pozíció volt, de a Fidesz és az MSZP (a két vizsgált párt) kiválasztási mechanizmusa a két párt eltérő döntéshozatali gyakorlatát is tükrözte. A tanulmány a 2002-es, 2006-os és 2010-es választásokat tárgyalja, tehát még az előző választási rendszert veszi figyelembe, nem nyújt kitekintést a 2014-es választásokra, amelyek az új rendszer szerint zajlottak le. Mindenképpen szerencsés lett volna legalább hipotetikus észrevételeket tenni (az előző tanulmány a 2014-es választási adatokat is használja). Ettől függetlenül az 2000-es évek első bő évtizede politikai elit-rekrutációjának elemzésében a tanulmány megkerülhetetlen lesz. Dobos Gábor, Kurtán Sándor és Várnagy Réka viszont éppen a választási reform előtti és utáni helyzetet veszi szemügyre. Úgy találják, hogy a reform nyomán nem vált nyitottabbá a jelöltek kiválasztásának folyamata, amit a baloldalon a koalíciókötési kényszerek kezelése, a Fideszben pedig a más tanulmányokban is említett rendkívül centralizált, illetve a helyi politikai érdekviszonyokat egyéb szempontokkal felülíró jelöltválasztási eljárás indokol. Hasonló folytonosság mutatkozik a karrierutakban is, azaz a választási reform nem változtatott azokon a folyamatokon, amelyek a rekrutáció szerkezetét adják (helyi politika, pártszervezetbéli karrier stb.) és adták 2014 előtt is. Tóth Adrienn és Ilonszki Gabriella külön tanulmányt szentelt a női képviselet kérdésének. Ők is a 2010-es és 2014-es választásokra építenek. Bár a vizsgált

időszakban is léteztek markáns női politikusok, a magyar politikai elit döntően és feltűnően maszkulin voltán ez nem (továbbra sem) változtatott sokat. A baloldalon inkább a kisebb (pl. LMP) politikai erők tematizálták és gyakorolták a női nem megjelenítésének politikáját, de ezzel a végeredményt nem nagyon tudták befolyásolni. A szerzők egyértelmű konklúziója az, hogy ilyen egészségtelenül és már-már anakronisztikusan merev rendszerben még a – más szempontokból támadható – kvótarendszer is csak használna.

A kötet harmadik részében Hajdú András és Kovarek Dániel egy-egy tanulmányát olvashatjuk a Jobbik és az LMP 2010-es és 2014-es jelöltjeiről. Kiváltképpen érdekes a Jobbik képviselőjelöltjeiről megtudni, hogy mennyire más társadalmi réteget képviselnek – ráadásul mélyen beágyazva a helyi társadalomba –, mint a többi párt elitje. Természetesen az idő múlásával jól kimutathatóan együtt jár a pártban vagy pártért végzett munka hatása a jelölésre, ennek ellenére a Jobbik robbanásszerű növekedésének kétségkívül egyik titka a fenti tényezőben rejlik. Az LMP-re vonatkozó kutatás hangsúlya részben más, mivel a képviselőjelöltek önbesorolását kérdőíves fölmérés segítségével végzi el, továbbá kampányszövegek tartalomelemzését is nyújtja. A két választás között némi „jobbratolódás" mutatható ki, de ennek okait a párt pozíciójának változásaiban is kereshetjük. A tanulmány fő értéke szintén a kifinomult módszertan, a közvetlenebb hasznosulást megnehezítik az LMP későbbi történetének hullámverései, s általában a kisebb, tág értelemben vett baloldali pártok meglehetősen bonyolult viszonyrendszere az elmúlt három-négy évben.

Miközben a kötet hatalmas információ- és adatbázison alapul, primér kutatásokat mutat be, fiatal kutatók jelentős eredményeit tartalmazza, ráadásul az egyes tanulmányok a legfrissebb tudományos szakirodalmat idézik; kivitelezése és szerkesztése nem nevezhető kifogástalannak, és ezért nem is egészen méltó hozzá. Egyes tanulmányokhoz tartozik rövid összefoglaló, másokhoz nem. Szerencsés lett volna egy rövid, áttekintő bevezetés, némi nyelvi lektorálás, s főként nagyobb betűméret. Ezek a hiányosságok bosszantóak, ennek ellenére az olvasó, akár politikatudós, akár politikai szakértő, kommentátor, újságíró, nagyon jól jár, ha polcára teszi.

STUMPF PÉTER BENCE

Recenzió Nagy Levente: Választás és arányosság című könyvéről[1]

Mivel hazai választáspolitológiai tankönyvekből korántsem áll rendelkezésre széles kínálat, egy olyan könyv megjelenése, mint Nagy Levente „Választás és arányosság" című munkája, különösen örömteli hír. A szóban forgó mű ugyanis ízig-vérig tankönyv, amely a mandátumelosztási technikák és a hozzájuk kapcsolódó arányossági számítások alapvető tudásanyagát foglalja össze szakszerű, mégis érthető és áttekinthető formában. Ilyen szempontból egyértelműen hiánypótló alkotásról van szó, hiszen a témát talán legalaposabban feldolgozó, és véleményem szerint etalonnak számító „Voksok és mandátumok"[2] – amelyre a szerző is számos alkalommal hivatkozik – már közel húsz éve íródott. Emiatt a a tavaly megjelent műnek komoly létjogosultsága van tankönyvként, és ezért is nevezhetjük – talán kissé elcsépelt fordulattal élve – hiánypótló műnek.

A könyv alapvetően két nagyobb logikai egységre osztható fel: A mandátumelosztás és az arányossági számítások elméleti, illetve technikai tudásanyagának összefoglalása teszi ki a mű közel kétharmadát. A fennmaradó második rész három esettanulmány formájában, valós választások példáin keresztül szemlélteti az előzőekben tárgyalt mechanizmusokat és eljárásokat. Az első, terjedelmesebb rész, a mandátumelosztási módszerek részletes leírása előtt egy tömör elméleti bevezetéssel indul, amely a választások alapelveit és alapvető funkcióit ismerteti. Itt és a továbbiakban is igaz az, hogy az elméleti háttér ismertetése rövid és lényegre törő, azokra a teoretikus elemekre helyezi a hangsúlyt, amelyek a mandátumallokációs eljárások megismeréséhez és a velük kapcsolatos dilemmák megértéséhez feltétlenül szükségesek. Ez kifejezetten javára válik a könyvnek, ugyanis lehetővé teszi, hogy a szerényebb elméleti tudással rendelkező olvasó számára is jól befogadható legyen a tartalma. Ettől függetlenül a mű teljes egésze gazdag szakirodalmi háttérre támaszkodik, a nemzetközi választási irodalom lényeges szereplőinek munkássága – Gallaghertől Lijphartig – megjelenik a magyarázatokban.

A többségi (relatív és abszolút) és félarányos formulák (blokk-, kumulatív és limitált szavazat, *Single non-transferable vote*) leírásánál mutatkozik meg először a könyv egyik nagy erőssége: Az áttekinthető, részletes magyarázattal ellátott táblázatok, amelyek segítségével pillanatok alatt érthetővé válnak a különböző man-

1 Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó 2015.

2 Fábián György – Kovács László Imre: *Voksok és mandátumok* (Budapest: Villányi úti könyvek 1998).

dátumkiosztási technikák. Bizonyos esetekben a szerző több forgatókönyv kiszámítását is szemlélteti, ami jól érzékelteti a leadott voksok megoszlásának hatását az eredményre. Ez elengedhetetlenül fontos, hiszen egy, az arányosságra fókuszáló választási tankönyvnek ismertetnie kell, hogy a szavazatarányok megoszlása milyen lényegi szereppel bír a mandátumkiosztás során előforduló torzító hatások kialakulására. A könyv ennek az elvárásnak maradéktalanul megfelel.

Az arányos formulák részletes ismertetése előtt esik szó az arányosság és a képviselet elméleti kérdéseiről, különös tekintettel az explicit és implicit küszöbökre, illetve az effektív pártszámokra. Ebben a fejezetben a szerző ismerteti a „választási rendszerek arányosságát" befolyásoló szempontokat. Az ezt követően leírt tényezők listája szakmailag teljesen helytálló, azonban az említett kifejezés valamelyest pontosításra szorul. Már csak a tankönyvi jellegnél fogva is érdemes kerülni a „rendszer arányossága" kifejezést, hogy az olvasóban tudatosuljon, az aránytalanság a választási eredmény jellemzője. Megfelelő bementi adatokkal (szavazatarányokkal) ugyanis szinte kivétel nélkül minden választási szisztéma képes tökéletesen arányos mandátumkiosztásra. Szőrszálhasogatónak tűnhet ez a különbségtétel, de egyfajta „*good practice*" jelleggel érdemes neki figyelmet szentelni. A választási rendszerek a mandátumkiosztás során természetesen torzítanak, azonban ez inkább lehetőség, mint szükségszerűség, és az alkalmazott fogalmaknak ezt ki kell fejeznie. Szerencsésebb lenne ezt a választási rendszer arányos, illetve aránytalan hajlamaként megfogalmazni. Az arányosság elméletének az ebben a fejezetben olvasható tárgyalása egyértelművé teszi, hogy mindezzel a szerző is teljes mértékben tisztában van, így a kissé pontatlan megfogalmazásnak a könyv tartalma szempontjából nincsen különösen nagy jelentősége.

Az arányos formulákról szóló fejezet végigvezeti az olvasót az ilyen típusú elosztási technikák klasszikus megoldásain, a legnagyobb maradék módszereken (a Hare, a Hagenbach–Bischoff, a Droop és az Imperiali kvótákon), és a legmagasabb átlag eljárásokon (D'Hondt, Saint-Lague). Mindez még kiegészül a Single Transferable Vote (STV) rövid ismertetésével. Mindegyik felsorolt mandátumkiosztási módszer szemléletes levezetéssel, áttekinthető számításokkal kerül bemutatásra, ugyanúgy, ahogyan a korábbi fejezetekben megszokhattuk. A legmagasabb átlag típusú módszerek fejezetét lezáró összehasonlítás és az osztósorok elemzése kiválóan demonstrálja, hogyan is működnek ezek a formulák, rávilágít a köztük lévő lényegi eltérésekre – amelyek elsősorban a nagyobb pártok felülreprezentálásának mértékében ragadhatók meg.

Ezek a fejezetek jól összegzik a gyakorlatban alkalmazott mandátumelosztási módszereket. Összefoglalóan a könyv első részével kapcsolatban egyetlen hiányosság róható csak fel: A kombinált (közkeletűen „vegyes") rendszerekről csak kevés említés esik, ahogyan a különböző kompenzációs és premizációs mechanizmusokról sem tartalmaz részletes elemzést a mű. Ez indokolható azzal, hogy az itt tárgyalt formulák valójában a mandátumkiosztás tiszta alapesetei, a könyv maga

nem értekezik választási rendszerekről, csak az azokban alkalmazott eljárásokról, a szisztémák „építő elemeiről". Csakhogy a kompenzációs és premizációs eljárásoknak az eredményre – és így a képviseletre és az arányosságra – gyakorolt hatása korántsem elhanyagolható. Akár a görög rendszer győztest segítő premizációs megoldása, akár a magyar szisztémában alkalmazott – és egyébként jogosan vitatott – premizáció erre kiváló példákat szolgáltatnak. Magyarországon eddig hét választás zajlott le valamilyen kompenzációs mechanizmus alkalmazásával, így ezek a technikák aktuálisak a hazai olvasók számára is. A kombinált rendszerekben – erre egyébként utalást találunk a könyvben is – a többségi és az arányos komponensek egyensúlya és kapcsolata olyan sajátos dinamikát eredményez, ami nagyban befolyásolja a mandátumelosztás végkimenetelét (gondolhatunk itt például az olasz Scorporóra). Ezeknek az elemeknek a kihagyása nem csökkenti a könyv érdemeit, hiszen a szükséges alapvető eljárások mind helyet kaptak az anyagban, de talán mégis érdemes lett volna egy rövidebb fejezetet szentelni nekik.

A könyv első része az arányossági mutatók részletes leírásával zárul, a szerző bemutatja az arányossági együtthatót, illetve többek között a Rae, Loosemore–Hanby és a Gallgher féle indexeket is. Mindegyik mutató részletes elméleti és gyakorlati levezetéssel szerepel, esetleges hibáik, alkalmazásuk hátrányai jól érthető magyarázatot kaptak. Az arányosság ábrázolása és az arányossági profil bemutatása is nagy magyarázó erővel bír, szépen szemlélteti a szavazatok mandátummá alakítása során keletkező torzító hatásokat.

A könyv második, rövidebb része három állam (Kanada, Egyesült Királyság és Hollandia) példáján keresztül mutatja be az előzőekben ismertetett mechanizmusokat. Mindhárom ország esetében rövid politikatörténeti áttekintést kapunk, kiegészítve a pártrendszer és választási szisztéma leírásával. Az országválasztás érdekessé teszi az összehasonlítást, elsősorban Kanada és az Egyesült Királyság esetében. E két ország esetében ugyanis az eltérő körülmények között alkalmazott azonos választási formula hatásai ismerhetők meg. A holland választási szisztéma pedig az arányos rendszerek klasszikus példája, ahol a mandátumelosztás során mind a legmagasabb átlag, mind a legnagyobb maradék módszereket alkalmazzák. Mindhárom esettanulmányt táblázatok és grafikonok illusztrálják, amelyek nagyban segítik az eredmények áttekinthetőségét és könnyű értelmezését.

A „Választás és arányosság" mindent összevetve kiválóan alkalmas tankönyvnek a választási rendszerek működésének és az arányosság kérdéskörének oktatásához. Szakmailag megalapozott, jól érthető leírását tartalmazza a mandátumelosztásra és az arányosságra vonatkozó alapvető tudásanyagnak. Az észrevételezett apróbb hiányosságoktól függetlenül jól megszerkesztett, kerek egész az alkotás, amelynek az oktatók és a diákok biztosan nagy hasznát veszik majd a jövőben.

Halász Iván

Recenzió Szabó Zsolt: A Nyugat-Balkán parlamentjei című könyvéről[1]

Szabó Zsolt műve a Gondolat Kiadó idén útjára indult „Parlamenti Kötetek" című sorozatának második köteteként jelent meg 2016 őszén. A 316 oldal terjedelmű könyv egy szűk, de annál nagyobb figyelmet érdemlő kutatási területnek, a komparatív parlamenti jog tudományának legfrissebb eredménye.

Az összehasonlító alkotmányjog a kutatás tárgyát különböző szinteken, mélységben és merítésben vizsgálhatja. A talán legambiciózusabb szint a globális összehasonlítás, amikor egy-egy kutatócsoport az összes államot törekszik megvizsgálni. Az ilyen projektekhez rendszerint nagyon komoly stábokra van szükség és főleg sok-sok pénzre. Nem véletlen, hogy ilyen típusú vizsgálatokra sokszor az ENSZ valamely szerve (például az UNESCO) ad megbízást. A másik szint gyakran egy-egy konkrét kontinensre vagy nagyobb régióra koncentrál. Az utóbbi évtizedekben rengeteg olyan munka született, amely az összes európai államot vagy legalább az EU tagállamait próbálta megvizsgálni. Természetesen ennél szűkebb keresztmetszetben is lehet gyümölcsöző és komoly összehasonlítást végezni. Nem ritkák például az olyan munkák, amelyek valamelyik konkrét régióra összpontosítanak. Ilyenek lehetnek Észak-Európa államai, a posztszovjet térség vagy az úgynevezett visegrádi államok. Tulajdonképpen a Nyugat-Balkánra vonatkozó kutatások is ebbe a kategóriába tartoznak.

A Nyugat-Balkán politikai értelemben főleg az elmúlt két évtizedben vált frekventált fogalommá. Ebben a folyamatban egyik meghatározó esemény a Kelet-Balkán (azaz Bulgária és Románia) gyorsabb európai integrációja volt, amely egyfajta szürke zónát, illetve nem integrált lyukat hozott létre az Adriai-tenger és a három oldalról már az uniós tagállamok (a már említett Bulgária és Románia keletről, Magyarország északról és Görögország délről) által körülhatárolt térségben. Ilyen helyzetek egyébként általában nem állnak fenn sokáig, mert egyrészt költségesek, másrészt logikátlanok. Talán emiatt is a „politikai Nyugat-Balkán" egy zsugorodó fogalom. Eredetileg ugyanis Horvátország is beletartozott ebbe, de európai integrálódása után Zágrábnak sikerült kitörni ebből a kedvezőtlen „besorolásból". Reménykedni kell, hogy ez a fogalom később is zsugorodni és nem tágulni fog, hiszen közismert, hogy a történelem kiszámíthatatlan és a fejlődés kétirányú forgalomként is tud működni.

1 Budapest: Gondolat 2016.

Minden összehasonlító munka előtt fontos tisztázni, hogy pontosan mit is akarunk összehasonlítani mivel, milyen szemszögből és miért. Ugyanakkor azzal is tisztában kell lenni, hogy az azonos entitásokat a logika szabályai szerint nem lehet összehasonlítani egymással, a túl távoli és különböző entitásokat pedig általában nem érdemes. A legtöbb komparatisztikai vizsgálat általában olyan fogalmak, jelenségek vagy tárgyak összehasonlítására törekszik, amelyek részben hasonlítanak egymásra és részben különböznek egymástól. Azaz az összehasonlítani szándékozott entitásoknak a homogenitás és heterogenitás megfelelő fokával célszerű rendelkezni.

Ebből a szempontból a Nyugat-Balkán államai ideális vizsgálat tárgyát képezik. Ezt a térséget, amelybe jelenleg hat állam tartozik (Albánia, Bosznia és Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Montenegró és Szerbia), ugyanis számos hasonlóság és ezzel egyidejűleg néhány fontos különbözőség is jellemzi. Albániát leszámítva közös elem például az, hogy az összes többi érintett állam annak idején a szövetségi Jugoszlávia része volt. A térség államainak nagyobbik része pedig az 1990-es években valamilyen formában érintve volt a délszláv háborúban vagy az azt követő koszovói válságban. Jelenleg egyik nyugat-balkáni állam sem tartozik az EU-hoz, de mindegyik ilyen vagy olyan uniós csatlakozási perspektívával rendelkezik. A nyugat-balkáni államok ezzel egyidejűleg ugyanakkor jelentősen különböznek is egymástól, egyrészt vallási tekintetben (a térségen keresztül húzódik ugyanis az ortodox kereszténység és az iszlám közötti törésvonal), másrészt etnikai viszonylatban. A régió államai más-más időben nyerték el állami függetlenségüket és nemzeti szuverenitásukat: Szerbia például már a 19. században, de Koszovó csak 2008-ban. Közben a többségük a szövetségi szocialista Jugoszlávia keretein belül nyerte el mai területi formáját és akkor épült fel alapvető állami intézményrendszerük (kormányzati intézmények, akadémiák, a modern gazdaságirányítási szervek stb.).

A nyugat-balkáni államok közjogilag sem egyformák. A térségben található több unitárius állam, továbbá egy kéttagú, de viszonylag tagolt föderáció (Bosznia és Hercegovina), illetve egy olyan állam is, amely területének jelentős részét egy területi autonómia teszi ki (Vajdaság a Szerbiai Köztársaságon belül). A Nyugat-Balkán további közjogi sajátossága, hogy az itteni közjogi rendszerben erőteljes a külföldi hatás, illetve erőteljes külföldi nyomás alatt születtek. És ez nemcsak a hosszú 19. századra igaz, hanem sok tekintetben az 1989 utáni időszakra is. Bár a nemzetközi közösség vigyázó szemét a mai napig rajta tartja a vizsgált térségen, annak intenzitása nem azonos. A választóvonalat itt nyilván az 1990-es években lezajlott fegyveres délszláv konfliktusok (az 1991 és1995 közötti délszláv háború és 1999-es koszovói válság) alkotják, amelyek csak a nemzetközi közösség erőteljes beavatkozására fejeződtek be. A térség két államában tulajdonképpen csendes nemzetközi protektorátusok alakultak ki (Bosznia és Hercegovina, illetve Koszovó). Ezen államoknak nyilván teljesen más volt az alkotmányozási mozgástere, mint a többinek. De az 1990-es évek második felében egy piramisjáték miatt káoszba

süllyedt Albánia helyzete sem volt egyszerű a jelenlegi alkotmány elfogadása előtt. Ezek a szempontok egy közjogi komparatista szemében ideális kutatási tereppé teszik a Nyugat-Balkánt.

Végül le kell szögezni, hogy földrajzi elhelyezkedése révén a Nyugat-Balkán érthetően az a térség, amely a korábbi és a mostani magyar külpolitikában egyaránt kiemelt helyet foglal el. Magyarország ugyanis a Nyugat-Balkán közvetlen szomszédságában fekszik. Ezen kiemelt érdeklődés megnyilvánul a magyar jogtudományban is. Eddig több értékes jogi-balkanisztikai munka született meg e térség egyes államairól, illetve azok jogtörténetéről. Itt a teljesség igénye nélkül elég a szegedi jogtörténész (Heka László[2]) és pécsi alkotmányjogász kollégák (Drinóczi Tímea) eredményeire gondolni. Csak idő kérdése volt, hogy mikor keletkeznek az első olyan összefoglaló munkák, amelyek a hatályos közjog valamely intézményének komparatív vizsgálatára reflektálnak majd.

Ezt az alkalmat ragadta meg a recenzált mű szerzője, Szabó Zsolt alkotmányjogász is, akinek egyik kedvenc kutatási területe az összehasonlító alkotmányjog, azon belül pedig a parlamenti jog, amellyel viszont nemcsak elméletben, hanem gyakorlatban is foglalkozik. Szabó ugyanis nemcsak a KRE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszékének oktatója, hanem az Országgyűlési Hivatalnak munkatársa is. Emiatt kívülről-belülről jól ismeri ezt a kulcsfontosságú közjogi intézményt. Az elemzett munka szempontjából pedig fontos kiemelni, hogy az elmúlt években volt lehetősége beutazni a nyugat-balkáni térséget, illetve volt, ahol közreműködött különböző szakmai projektekben.

Annak ellenére, hogy a könyv hat független államra fókuszál, az érdeklődése ennél tágabb, hiszen nemcsak az országos szintű törvényhozó szervekkel foglalkozik, hanem a szubnacionális egységek parlamentjeivel is. Konkrétan a Szerbián belüli Vajdaság Autonóm Tartományról, illetve a szövetségi Bosznia és Hercegovina két entitásának (azaz a boszniai Szerb Köztársaság és a horvát-muzulmán föderációként működő Bosznia-Hercegovina Föderációról) van szó. Ez mindenképpen szerencsés választás volt, mert enélkül nem lett volna teljes a kép.

A jogösszehasonlító munkák általában két megközelítést szoktak alkalmazni – az országonkénti haladás módszerét, illetve az egyes fontosabb jogintézmények komparatív vizsgálatát. Az ismertetett munka tulajdonképpen mindkét megközelítést ötvözi. Az első nagy részben – amely a térség alkotmánytörténetével foglalkozik – országonként halad, azaz a maga komplexitásában mutatja be az egyes államok alkotmányos fejlődését. A második nagy részben – amely a hatályos jogra és megoldásokra koncentrál – a szerző más megoldást választott – itt ugyanis az egyes jogintézményeket mindig a többi ország kontextusában mutatja be. Olyan intézményekről van itt szó, mint a parlamentek belső szerkezete, a jogalkotási munka sajátosságai vagy a parlamentek és az alkotmánybíróságok kapcsolata. Az utóbb

2 Ld. Heka László: *A délszláv államok alkotmánytörténete* (Szeged: Gold Press 2002).

említett közjogi szervnek egyébként a szerző kiemelt figyelmet szentel. Ez túlmutat azon, amit a szerző a parlament és a kormány, illetve a törvényhozás és az államfő kapcsolatáról ír le. Ebben a tekintetben az alkotmánybírósági rész némileg túlméretezettnek tűnik a többi részhez képest, de ez nem különösebben zavaró és megvan a maga haszna.

A munka nem feledkezik meg a nemzetiségi kérdésről sem, amely hagyományosan a térség legneuralgikusabb kérdései közé tartozik. Emiatt sok figyelmet kapnak itt a közjogban megnyilvánuló etnopolitikai (etnokráciai) képviseleti modellek, illetve a kisebbség és többség kapcsolatát rendezni próbáló megoldások. A legtöbb vizsgált állam alkotmánya ugyanis sokat foglalkozik ezekkel a kérdésekkel. Ebben a tendenciában viszont nemcsak a helyi elitek felismerése tükröződik, hanem a nemzetközi közösség akarata is, amely ily módon szeretné megakadályozni az újabb konfliktusok kirobbanását. Az majd a későbbiekben fog kiderülni, hogy milyen sikerrel.

Ezen a téren a szerző komoly kitérőt tett néhány olyan jellegzetes nyugat-európai államba, ahol az elmúlt évtizedekben vagy évszázadokban szintén a közjog segítségével próbáltak megoldani bonyolult nemzetiségi kérdéseket. Ilyen állam például Belgium és Svájc. Ezen összevetés legitim, sokkal inkább, mint a mostani ukrajnai válsághelyzetre való kitérő. A szerző itt nyilván nem tudta megállni, hogy ne fejtse ki a véleményét ebben az izgalmas kérdésben. A probléma csak az, hogy az ukrajnai válság egyrészt még nem zárult le, másrészt az ottani nemzetfejlődés, illetve nemzetiségi helyzet sok tekintetben különbözik nemcsak a nyugat-európai, hanem a nyugat-balkáni helyzettől is.

Szabó Zsolt munkája a viszonylag limitált magyar szakirodalmon kívül főleg az angol és német nyelvű könyvekre és tanulmányokra koncentrál, illetve igyekszik felhasználni a nagyobb nyugati nyelveken hozzáférhető helyi jogszabályokat. Segítségére volt továbbá a parlamenti munka során szerzett közvetlen tapasztalat is. Egy aktuális, alapos és figyelemre méltó munkáról van szó, amely nemcsak a téma iránt érdeklődő kutatóknak, illetve egyetemi hallgatóknak lehet fontos, hanem a magyar politikai döntéshozók és külpolitikai szakértők számára is. Csak reménykedni kell, hogy a szerző figyelme a Nyugat-Balkán államai iránt nem fog lanyhulni, és a következő években hasonlóan alapos és izgalmas munkákkal fog még bennünket meglepni. Hiszen még annyi feltáratlan kutatási téma rejtőzik ebben a térségben.

ABSTRACTS

LEVENTE NAGY

The dilemmas of the Majority Principle and of choosing the majority

In modern times, the idea that there might be many ways in which something can be true when interpreting „reality" has become more and more widespread. In other words, it seems that there is more than one truth about the world, about the people and about society. In this pluralistic world, and with the diversity of views, for societies to function, there is a need for collective decision-making based on the Majority Principle. It turns out that majority rule is an important element of democratic politics and deserves careful consideration. The notions 'tyranny of the majority' and 'rights of the minorities' suggest that majority rule can be dangerous, and this explains why we have to emphasise that majority rule is not identical to almighty government, and that the Majority Principle does neither lead to anarchy, nor to absolutism, but it rather brings about a self-constrained system of government. This system needs aggregate group decisions, compromises and/or consensus, expressing the will of the majority with respect to the interests of the minorities. This paper attempts to present a short analysis of the *Majority Principle*, and to present three methods (first preference; Condorcet method; Borda count) for *selecting members of the majority*.

Key words: Borda count, Condorcet method, first preference, majority, Majority Principle

Levente Nagy head of department associate professor • Department of Political Science University of Debrecen • nagy.levente@arts.unideb.hu

SÁNDOR MÓRÉ

The legal framework and the first two years of the institution of nationality spokespeople

This paper, in addition to presenting the first two years of the operation of the new institution of nationality spokespeople, examines the answers of the legislator given to the criticism related to the lack of parliamentary representation of national minorities. The legislator originally considered the possibility that national minorities should not gain representation despite the preferential quota. National minorities that have a nationality list but did not earn a mandate may represent themselves in the parliament through a nationality spokesperson. The term may lead to misunderstandings, because the spokesperson may seem to be an MP. The nationality spokesperson, who bears immunity does not have an "ordinary" MP status: they are not allowed to exercise the main right of MPs, which means they do not have the right to vote at the sessions of the parliament. Important rights of spokespeople include that they are allowed to submit legislative proposals through the relevant national minority committee, they participate in the work of the committee and have the right to vote. In a small parliament, such as the current one in Hungary, the establishment of a preferential mandate may lead to the increase of aversion related to national minorities, and the issue of parliamentary groups is also problematic. The author believes that a modern second chamber of the parliament would solve many problems like, among others, the one concerning the parliamentary representation of national minorities. The final conclusion of the paper is that more trust and time should be vested in spokespeople who can make their voice heard by using the public nature of the parliament, which would be a step forward compared to the previous regulation.

Key words: Constitutional Court, components of the state, parliamentary representation, second chamber of parliament, nationality spokesperson

Sándor Móré adjunct professor • Faculty of Law, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary • more.sandor@kre.hu

MIKLÓS SEBŐK – ÁGNES BALÁZS

Research Topics and Methodologies in Legislative Studies – A Computer Assisted Qualitative Analysis

This paper provides an overview of the current trends in the research, topics and methodology of legislative studies. This task is accomplished by a content analysis of the two flagship journals of the research field, the Legislative Studies Quarterly (LSQ) and the Journal of Legislative Studies (JLS). The computer-aided qualitative data analysis is performed using ATLAS.ti on a database consisting of 100 LSQ and 149 JLS abstracts of research papers published in the journals between 2011 and 2015. We established 11 main thematic categories for the topics of abstracts. Roughly a third of the topic codes were associated with legislative institutions, processes and behaviour in the case of LSQ; for JLS, this ratio reached almost 50%. Additional major research topics include parties and ideologies; legislative relations with external partners (the president, interest groups, the judiciary); as well as elections and candidate selection. In terms of methodology, most abstracts implied (or explicitly used) a regression-based analysis. Important data sources included legislative data (such as roll-calls) and electoral results. The geographical content of abstracts in LSQ was firmly centred on the United States, with the Congress and state legislatures emerging as important sub-fields. On the other hand, the main geographic focus of JLS is Europe. In the period under scrutiny, the research papers showed a wide range of types from case studies to long time series.

Key words: legislative behaviour, legislative institutions, legislative studies, political science, qualitative content analysis

Miklós Sebők research fellow • Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences • sebok.miklos@tk.mta.hu

Balázs Ágnes PhD student • National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration • balazsagnes91@gmail.com

KATEŘINA ŠIMÁČKOVÁ

The autonomy of the parliament and parliamentary immunity in the current case law of the Constitutional Court of the Czech Republic

Last year, after a previous decision of the Czech Supreme Court, the Czech Constitutional Court issued two statements regarding the question of the autonomy of the parliament and the scope of immunity of MPs. According to the Constitutional Court, the bodies of the chambers of the parliament do not make decisions as public authorities while exercising their disciplinary power, and their decisions are not subject to judicial review. This means that the decision is also a manifestation of the autonomy of the parliament. In addition, the Constitutional Court, in the justification of a constitutional complaint they refused, argued that parliamentary immunity is an exception to the principle of equality before the law, where parliamentary immunity belongs to the parliament as a whole. Therefore, in the event of indemnity, it is the parliament as a forum of debate among deputies and senators that is protected primarily. Both cases lead us to think about the question whether it is desirable to exempt deputies and senators from both criminal and administrative law sanctions.

Key words: case law of constitutional court, Czech Republic, immunity, legal status of representatives and senators, parliamentary autonomy

Kateřina Šimáčková judge of the Constitutional Court, assistant professor
• Constitutional Court of the Czech Republic, Masaryk University
• katerina.simackova@usoud.cz

PÉTER SMUK

Rights of the opposition as a qualified minority in the Bundestag

In the conflict of the constitutional values of the equality of Members of Parliament and effective opposition, the German Federal Constitutional Court decided in favour of the former. The constitutional issue stemmed from the situation where the opposition

parties in the 18th Bundestag opposing the grand coalition did not reach the thresholds (quorums) necessary to exercise minority rights provided by the *Grundgesetz*. In its decision [2 BvE 4/14], the Court found that the basic law does not expressly create specific rights for parliamentary opposition groups; nor can one derive an obligation to create such rights from the basic law. The rights of the opposition as rights of a „qualified minority" are neutral prerequisites – regulating them according to political affiliations would harm the neutrality of democratic processes and also the principle of political equality. Quorums provided by the basic law already express the constitutional status of the opposition; changing this framework would have impact on the values of effective government (avoiding the abuse of minority rights) and the role of the political minority played in the division of powers and plural democracy.

Key words: Bundestag, Constitutional Court, democracy, Grundgesetz, opposition

Péter Smuk associate professor • Széchenyi István University, Department of Constitutional Law and Political Science • smuk@sze.hu

---

ZSOLT SZABÓ

The Parliament in the Brexit: active or passive player?

After the referendum held in the United Kingdom on 23rd June this year, several contradictory opinions have been published in the domestic and international law journals about the public law procedures to be followed and the role of Parliament in these procedures. Some of these argue that Parliament must give approval or at least have a debate before the official announcement of the withdrawal from the EU according to Article 50 of the Treaty on European Union. Others claim that the government can decide without Parliament based on its historical sovereignty in foreign affairs. This paper sums up the arguments of both sides and attempts to uncover the background of Brexit in constitutional law, providing an analysis of the role of referendums within the constitutional system of the UK and the power of Parliament concerning the result of referendums, with special regard to the ruling of the High Court in November 2016.

Key words: Brexit, direct democracy, parliament, referendum, United Kingdom

Zsolt Szabó adjunct professor • Károli Gáspár Reformed Church University • szabo.zsolt@kre.hu

PÉTER VÁCZI

Verdict in the case Karácsony and others versus Hungary

In order to have immunity from responsibility, the sovereignty and autonomy of member states is a beloved excuse for presidents and prime ministers; nowadays it is especially popular, considering either the Council of Europe, the European Union or other international bodies. What is the range of the autonomy of a member state, what can a national parliament do and what can it not do? What requirements can be formulated by the European Court of Human Rights in the field of parliamentary disciplinary law, which is a traditionally sovereign field of law? The answer was given by the forum in Strasbourg in the verdict reached in the case of Karácsony and others.

Key words: Article 10 of EJEE, disciplinary sanctions, European Court of Human Rights, freedom of speech, parliamentary autonomy

Péter Váczi associate professor • Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences • vaczip@vui.hu

---

GUSZTÁV SZÁSZY-SCHWARZ

The legal theory of obstruction – Remarks on a theory of the law of general debates 1.

The Author, Gusztáv Szászy-Schwarz was a well-known professor in the golden era of Hungarian legal science at the turn of the century. His scholarly work extended to every field of civil law, which was based on Roman law and pandectism. As a great jurisconsult, he participated in the editing process of the new Hungarian Civil Code in 1895. In his work "The Legal Study of Obstruction", which was first published in 1904 and is also rich in references to civil law and Roman law, he states that obstruction is a general phenomenon of the whole legal system, which should not be restricted to parliamentary law. Obstruction

can occur in any type of debates: even in a lawsuit or at a general meeting of a company. Szászy-Schwarz traces obstruction back to the institution of "in fraudem legis agree" and the principle of the prohibition of the abuse of rights. The paper also describes the proceedings against obstruction and analyses the rights and duties of the chairman leading the debate.

Key words: abuse of rights, obstruction, relationship between civil law and parliamentary law, Roman law

---

ÉVA BALOGH

Whither Europe? – An overview of the conference "European Constitutional Democracy in Peril – People, Principles, Institutions"

The experiences of the recent years show that constitutional democracy is in peril in Europe. Different kinds of problems have appeared on several levels in the European countries. These changes are questioning the principles and practices of constitutional democracy, therefore they need to become subjects of international debates. For this reason, Catherine Dupré, Kriszta Kovács and Gábor Attila Tóth organised an international conference on 23rd and 24th June 2016 in Budapest. The event took place at the Faculty of Social Sciences of Eötvös Loránd University. As the title of the conference shows, the organisers sorted these dangers into three categories. The conference panels were divided based on this classification. The panels discussed these topics and other related questions in detail and from various perspectives. This article gives an overview of the high-standard conference. Its conclusion is that discourses such as this can take us closer to answering the questions concerning the maintenance of European constitutionalism while preserving and, at the same time, reforming democratic solutions and practices.

Éva Balogh assistant lecturer • University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Constitutional Law • balogheva27@gmail.com

---

ZSÓKA MAGYAR

Beyond the Rules of Procedure

This paper aims to review the last three lectures of the series "Beyond the Rules of Procedure" of the Foundation Semester of the two-year series. The organiser of the events, the Office of the National Assembly managed to find topics that gave the lecturers an opportunity to deal not only with theoretical, but also with practical problems of parliamentary law. The audience gained such insights into the topics that cannot be gained from books or university lectures. It should be noted that some of the speakers, based on their own work experience, were able to draw attention to some practical problems. The Foundation Semester achieved its purpose, providing the necessary fundamental knowledge for understanding the following events. Each thematic lecture discussed in the paper highlighted a basic constitutional issue: Péter Smuk and Csaba Erdős spoke about the position of the parliament in the separation of powers. They analysed this question from several aspects, like, among others, institutional, functional and temporal, and they also dealt with the constitution-making competence of the National Assembly. Professor József Petrétei delivered his presentation on the legislative procedure. He criticised the fast pace of legislation and the so-called exceptional legislative method. The third lecture was given by two presenters. László Salamon and professor Balázs Schanda spoke about the monitoring role of the parliament. They highlighted the ascendant role of the media in the monitoring of the executive power. The presentation also covered the challenges of the rights of the opposition in the monitoring function of the Parliament and the problem of "self-interpellation".

Zsóka Magyar external lecturer • Széchenyi István University • Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences

ANDRÁS TÉGLÁSI

The day of parliamentarism at the parliament on 2nd may 2016

The Research Centre for Parliamentarism organised a large-scale event at the parliament, which was held in the hall named after Béla Varga on 2nd May 2016. The organisers wanted to set a new trend by organising the day of parliamentarism for the first time, commemorating the opening of the first freely elected parliament on 2nd May 1990, also mentioned in the basic law. The event also hosted the introduction of "Parliamentary Review", the new academic journal of parliamentary research, and the launch of the first issue of a series of monographs called "Parliamentary Volumes", a book by Csaba Erdős on the autonomy of the parliament. The chair was university teacher István Stumpf, judge of the constitutional court. The event was opened by professor István Kukorelli. The first session of the parliament, its circumstances and significance were recalled by Gergely Gulyás, vice-president of the parliament, professor Mihály Bihari, former president of the constitutional court, and István Soltész, former general secretary of the parliament. Zsolt Szabó senior lecturer, founder and co-editor of the journal Parliamentary Review, Péter Smuk associate professor, member of the editorial board and Zsolt Ződi, technical director of the publishing company, Opten Ltd, talked about the launch of the journal. The book was presented by István Bácskai, director of Gondolat Publishing House, Imre Papp senior lecturer and Balázs Orbán to a packed audience.

András Téglási senior lecturer • National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute for Constitutional Law • Teglasi.Andras@uni-nke.hu