
Parlamenti Szemle

II. évfolyam • 2017 • 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, Sente Zoltán, Trócsányi László. • Szerkesztők: Erdős Csaba, Szabó Zolt • Alapító: Szabó Zolt • A szerkesztésért felel: a szerkesztőbizottság elnöke

Kiadja a Wolters Kluwer Kft. Kiadó és bemutatóterem: 1117 Budapest, Prielle Kornélia u. 21–35.
• Telefon: +36 (1) 464-5656 • Fax: +36 (1) 464-5657 • Postacím: 1518 Budapest, Pf. 101 •
E-mail: info-hu@wolterskluwer.com • Felelős vezető: Tóth Gábor, a Wolters Kluwer Kft. ügy-
vezetője • A kiadásért felelős: Ötvös Ildikó • A kiadványok szerkesztéséért felelős: Rajházi
Mónika • Felelős szerkesztő: Egri Erika • Műszaki szerkesztés: Wolters Kluwer Kft. •
Grafikai előkészítés, tördelés: KorrlInfo Kft. • Nyomdai munkálatok: Europrinting Kft., Felelős
vezető: Endzsel Ernő

ISSN 2498-597X

A Parlamenti Szemle szakmai partnere a Parlamenti Kutatások Központja.

TARTALOM

TANULMÁNY

ERDŐS CSABA

Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai
és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások 5

SZABÓ ZSOLT

Hozzáadott érték benyújtás és elfogadás között: viták és módosító
javaslatok az Országgyűlésben 2006–2016 között 25

TÓTH LÁSZLÓ

A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai
a II. és III. Orbán-kormányok esetében 47

KITEKINTÉS

NAGY LEVENTE

A holland parlamenti választások arányossága és hatásai a pártrendszerre 69

HORVÁTH LÁSZLÓ

Parlamenti választások Koszovóban és Albániában 99

VARGA ATTILA

Parlamenti vizsgálóbizottságok hatékonyságának erősítése
a román Alkotmánybíróság esetgyakorlata révén 117

PIOTR CZARNY

Viták a lengyel Alkotmánybíróságról 2015–2016 –
(Az alkotmányjogi problémák rövid összefoglalása) 127

PRAXIS

SOLTÉSZ ISTVÁN

Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig 145

FÓRUM

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

A parlamentarizmus parlamentje 159

PÁLFI EDINA

Parlamentek Európában: közös nyelv, eltérő gyakorlat 165

NÉMETH MÁRTON

A parlamenti jogon túl – a költségvetéstől a nemzetközi szerződésekig 171

TAMARA ÁLVAREZ-ROBLES

Parlament és parlamentarizmus: az eredet és a kihívások (konferenciabeszámoló) 183

VISSZATEKINTÉS

VÁLSÁGBAN VAN-E A PARLAMENTARIZMUS? I. rész 187

RECENZIO

M. BALÁZS ÁGNES

Recenzió: A szabadságszerető embernek.

Liber Amicorum István Kukorelli című ünnepi tanulmánykötetről 209

HORVÁTH ATTILA

Recenzió Jason Brennan – Lisa Hill: Compulsory Voting: For and Against című könyvéről 217

ABSTRACTS

223

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Negyedik számunk Tanulmány rovatának fókuszában a mai magyar parlamenti kormányforma áll: Erdős Csaba – nemzetközi kitekintéssel – a szabad mandátum jogintézményének átfogó értékelését végzi el, Szabó Zsolt tíz év törvényhozási adatai alapján vizsgálja a parlament szerepét a törvényalkotásban, Tóth László pedig a parlament helyzetének változásait elemzi a prezidencializálódás jeleit mutató politikai erőterben.

E számunkban folytatódik több, korábban e lap hasábjain elindult téma: a nyugat-balkáni országok parlamenti választásai során Szerbia, Montenegró és Macedónia után ezúttal Albánia és Koszovó van soron, ismét Horváth László tollából. Nagy Levente a márciusi hollandiai választásokat elemzi. Szentpéteri Nagy Richard tavalyi, induló számunkban megjelent írásra reflektál a Fórum rovatban. A témához a szerkesztők várják a további hozzászólásokat! Folytatódik az Országgyűlés Hivatala „Házszabályon Túl” című előadássorozatának összefoglalása is, valamint a Parlamenti Kutatások Központja immár hagyománnyá vált Parlamentarizmus Napja (május 2.) című konferenciájának bemutatása – ahol idén külföldi parlamenti hivatalnokok tartottak érdekes előadásokat parlamentjük belső működéséről.

Örömről szól, hogy egyre több külföldi szerző tiszteli meg lapunkat kéziratával. E számunkban Piotr Czarny krakkói alkotmányjogász, egyetemi docens írását olvashatjuk a lengyel alkotmánybírósággal kapcsolatos vitákról. Tamara Álvarez-Robles pedig a Leonban, a spanyol nyelvterület első parlamentjének székvárosában tartott spanyol parlamenti jogi konferenciáról számol be lapunknak. Varga Attila magyar nemzetisége mellett a külföldiekhez is sorolható, hiszen a román alkotmánybíróság tagjaként egy nemrég nálunk is aktuális témát, a román vizsgálóbizottságok alkotmányjogi kontrollját mutatja be.

A visszatekintés rovatban új sorozat indul. Az Interparlamentáris Unió magyar csoportjának elnöksége 1929-ben hat kérdést tartalmazó körlevelet küldött tizenhét politikusnak, tudósnak a parlamentarizmus válsága témakörében. A válaszok Berzeviczy Albert előszavával jelentek meg, számunkban az első csokorra való, a mai olvasó számára is aktuális témát tartalmazó írásokat olvashatják.

A Praxis rovatban az Országgyűlés Hivatala rendszerváltozás óta tartó történetének összefoglalását találja az olvasó a téma talán legavatottabb ismerőjétől, Soltész Istvántól, aki közel negyedszázadon át volt az Országgyűlés Főtitkára. Két recenziónk közül az egyik a szerkesztőbizottságunk elnökét, Kukorelli István professzort 65. születésnapján köszöntő ünnepi kötetet, a másik a kötelező választás témáját elemző angol nyelvű kötetet mutatja be.

Köszönettel tartozunk azoknak, akik 2017-ben anonim lektorálást vállaltak a lapban: Cabrera Alvarónak, Cserny Ákosnak, Glavanits Juditnak, Heka Lászlónak, Mandák Fanninak, Révész T. Mihálynak, Salamon Lászlónak, Smuk Péternek, Sonnevend Pálnak, Tilk Péternek, Váczi Péternek és Vincze Attilának.

TANULMÁNY

ERDŐS CSABA

Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások¹

A tanulmány bemutatja a szabad mandátum elvének alapjait, kitérve Rousseau népszuverenitás-elméletére, továbbá Sieyes nemzeti szuverenitás-tanára is. A mű áttekinti a szabad mandátum elvének a külföldi alkotmányokban való megjelenítési módjait, s megállapítja, hogy a magyar Alaptörvény rendhagyóan fogalmazza meg azt a köz érdekében végzett képviselői tevékenységként. A szabad mandátumklauzula alkotmányi szövegtörténetét követően a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot elemezi a szerző. Max Weber álláspontjából kiindulva a tanulmány az élethivatásszerűen űzött képviselői tevékenység szempontjából vizsgálja a frakciófegyelmet, továbbá elhatárolja a képviselői függetlenséget és a közélet tisztaságát biztosító jogintézményeket. A lobbizás életű magyarországi szabályozásáról és a társadalmi vita megkerülésének lehetőségeiről is olvashatunk a műben, valamint ezeknek a közérdek megismerhetőségére gyakorolt hatásáról. Végül amellet érvel a szerző, hogy a szabad mandátum elvével a legnehezebben a nemzetiségi képviselet egyeztethető össze.

1. Bevezetés

Az Alaptörvény kimondja, hogy a „[a]z országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”² Az Alaptörvény ezen részéhez kapcsolt alkotmánybírói értelmezés szerint e klauzula a szabad mandátum elvének alkotmányi szintű megfogalmazása. E tanulmány célja, hogy megvizsgálja a szabad mandátumklauzula szövegtörténetét, bemutassa ezen elv alapjait és külföldi alkotmányokban való megjelenését, valamint, hogy rávilágítson a szabad mandátummal kapcsolatos néhány problémára.

¹ E tanulmány a szerző „Közérdek és törvényhozó hatalom” c., a LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Közérdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára* c. kötetben (Budapest: Gondolat Kiadó, 2017) megjelent írásának rövidített, átdolgozott változata.

² Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés.

2. A szabad mandátum elvének megjelenése és tartalma

Noha a szabad mandátum elve a demokratikus berendezkedés megkérdőjelezhetetlen részét képezi, sok kérdést vet fel a gyakorlatban is. Ezek megválaszolása megkívánja, hogy röviden összefoglaljuk a szabad mandátum elvi alapjait.

A szabad mandátum kialakulása eltérő úton történt Nagy-Britanniában és Franciaországban, amely tulajdonképpen valamennyi más állam számára követendő példát jelentett. Fentebb már utaltunk arra, hogy a brit törvényhozás tagjai nagyrészt a parlamenti szuverenitás elvének köszönhetik azt, hogy választóik utasításától függetlenül láthatják el munkájukat. Minthogy a parlamenti szuverenitás csak a szigetország alkotmányos berendezkedésére jellemző, nem meglepő, hogy a francia alkotmányos kultúra más forrásban találta meg a szabad mandátum gyökereit. Ebben nagy jelentőségre tett szert a népszuverenitás és a nemzeti szuverenitás megkülönböztetése. Előbbi Rousseau munkásságához köthető, amellyel a népképviselő elve nehezen rokonítható: „A főhatalmat ugyanabból az okból nem képviselheti senki, amiért elidegeníteni sem lehet; lényegében a közakaratból áll és az akarat nem képviselhető. A nép követői tehát nem képviselik a népet és nem is képviselhetik; meghatalmazottak csupán, akik semmi lényegeset nem határozhatnak el. Minden törvény, amelyet a nép nem közvetlenül hagy jóvá, érvénytelen, mert nem is törvény.”³ A pénzkeresés érdekében a közügyek intézéséről lemond a „modern” ember, így már a XVIII. századi viszonyok között is csak vágyalom volt a közvetlen hatalomgyakorlás. Rousseau – kora valóságát a görög poliszokkal összehasonlítva – írta, hogy „[z]ordabb éghajlatunk sokkal több szükségletet teremt, az év nagyobb felében nem lehet a köztereken ácsorogni, színtelen nyelvünk a szabadban majdnem érthetetlen, inkább nyereségre, mint szabadságra törekszünk és jobban félünk a nélkülözésektől, mint a szolgaságtól.”⁴ A magán- és közügyek összehangolásának kilátástalanságát Rousseau is belátta, s megoldás nélkül zárta gondolatmenetét: „Minden körülményt megfontolva nem lelem meg az utat, miképpen képes manapság a főhatalom jogainak gyakorlását megővni, kivéve, ha a közület kicsiny.”⁵

A népképviselő elfogadásának előfeltétele a nemzeti szuverenitás elismerése volt. Siéyes abbé a harmadik rendről írott röpirata szerint a nemzet „a kö-

³ ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Társadalmi szerződés* (Budapest: Phönix-Oravetz, 1947) 104.

⁴ ROUSSEAU 1947 (l.j. 3.) 105. Figyelemre méltó, hogy Rousseau nagy kritikusa, Constant is hasonlóan látta a nagy területű és nagy népességű államokban elő, rabszolgaság hiányában elsősorban a munkavégzésre koncentráló „modernnek” szabadságát: „mi már nem élvezhetjük az ókoriak szabadságát, melynek lényege a kollektív hatalomban való tevékeny és állandó részvétel volt. A mi szabadságunknak a magánfüggetlenség békés élvezetében kell állnia. Az a szelet, amit az ókorban ki-ki kihasított magának a nemzeti szuverenitásból, nem elvont feltételezés volt, mint napjainkban.” Constant, Benjamin: „A régiek és modernnek szabadságának összevetése.” *Holmi* 1991/2. 145.

⁵ ROUSSEAU 1947. (l.j. 3.) 106.

zös törvények alatt élő és azonos törvényhozás által képviselt állampolgárok együttese.”⁶ Az ő képviseletük pedig szükségszerű, „[m]ivel egy nagy nemzet nem gyűlhet össze önmaga mindannyiszor, ahányszor ezt a közrenden kívüli körülmények megkövetelhetik, rendkívüli képviselőit fel kell ruházni a alkalom által megkívánt hatalommal.” E szükségszerűségből következik, hogy „[a] képviselők magának a nemzetnek a helyére lépnek, hogy szabályozzák az alkotmányt. *E téren ugyanolyan szabadok, mint a nemzet.* Elegendő akarniuk, ahogyan a természeti állapotban élő egyének akarnak; és bármilyen módon is delegálták őket, bárhogyan gyűléseznek és tanácskoznak, ha nem feledkeznek meg arról (és az őket kijelölő nemzet hogyan is felejtkezhetne el erről?), hogy a néptől kapott rendkívüli meghatalmazás alapján cselekednek, közös akaratuk egyenértékű magának a nemzetnek az akaratával.” Ez a logika teremtette meg a mandátum szabadságának igényét is, amelynek lényegét Condorcet márkinál aligha fogalmazhatnánk meg találójában: „*Mint a nép képviselője azt tehetem, amiről úgy hiszem, hogy a legjobban szolgálja annak érdekét.* Azért választottak meg, hogy a saját – és ne a választók – elképzeléseit fejtsem ki; elsődleges kötelességem, hogy véleményemet, nézeteimet a legteljesebb mértékben függetlenül határozzam meg.”⁷ A kiterjesztett, majd általánossá váló választójognak köszönhetően a népszuverenitás Rousseau-i és a nemzeti szuverenitás Siéyes-i kategóriái közti mezsgye elhalványodott. Minthogy a nép és nemzet jelentései – legalábbis e nézőpontból – összeolvadtak, s e tanulmányban szinonimaként használjuk ezeket. A nép és nemzet fogalmainak összeolvadását az Alaptörvény szóhasználata is alátámasztja: a Rousseau-i értelmezésben nem beszélhetünk népképviselőről, az Országgyűlés mégis Magyarország legfőbb népképviseleti szerve”⁸, nem pedig „nemzet-képviseleti” szerve.

A szabad mandátum elve a mindennapi politikai gyakorlat fényében kevésbé tűnik a közjog valós intézményének: elég a pártelven – frakciófegyelmen nyugvó – parlamenti működésre utalnunk, de akár a választópolgárok azon érthető igényére, hogy a képviselő választókerülete érdekeinek figyelembevételére törekedjen. A valóság és az elmélet közti szakadék könnyen a szabad mandátum imperatív mandátumra cseréje melletti érvelésre sarkallhat. Ez azonban súlyosabb problémákat vet fel, mint a szabad mandátum. Így például az *arányos választási rendszer kialakítását elvi szinten is kizárja*, hiszen csak választókerületi modellben értelmezhető a választópolgárok adott – helyi, területi – csoportjának képviselése. Országos lista esetén a kötött mandátum nem tenné lehetővé különféle pártállású képviselők parlamentbe juttatását, hiszen – az imperatív mandátum miatt – csak egyféleképpen lehetne vélekedni a közérdek mibenlétéről. Tehát

⁶ Siéyest BIHARI Mihály idézi. Ld. BIHARI Mihály: *Politológia* (Budapest: Nemzedékek Tudása Kiadó, 2013) 195.

⁷ Condorcet-t Marc van der HULST idézi. Ld. van der Hulst *The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2000) 7.

⁸ Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés

a kötött mandátum az egyakarató nép rousseau-i fikcióját vetíti elénk. A véleménypluralizmus nemcsak országos viszonylatban, hanem akár egy választókerületen belül is nyomós érvet jelent a szabad mandátum mellett: „aligha feltehető, hogy a képviselő tevékenysége mindenki meglegedésére szolgáljon”⁹ a több tízezer fő választókerületekben – ez még akkor sem lenne biztosan állítható, ha csak két választópolgárt képviselne egy követ. Folytatva a kötött mandátum hátrányait, annak lényegét jelentő visszahívhatóságra is ki kell térnünk. A visszahívás új választást feltételez minden olyan esetben, mikor a képviselőkkel szembeni választói bizalom megrendül; ez pedig a *permanens választások kialakulásához vezet*, a választások minden nehézségeivel együtt.

Minthogy úgy a szabad, mint a kötött mandátum megingatható – gyakorlati és/vagy elvi érvekkel –, jelentős irodalma alakult ki a „közvetítő irányzatoknak”. Ezeket Dezső Márta egy ötfokozatú skálán helyezi el, amelynek végpontjai az abszolút kötött és abszolút szabad mandátum. Az abszolút kötött mandátum (1) szerint csak a képviseltek kifejezett utasítására cselekedhet a követ. Az „enyhébben kötött” mandátum (2) elve csak az „ellentmondásos kérdésekben” követeli meg azt, hogy a képviselő nyilatkoztassa a választóit, de ha nyilatkoztak, instrukciójuk köti a parlament tagját. A „relatív kötött” mandátum (3) modellje is ehhez hasonló, de a képviselő nem köteles kikérni a választói véleményét, viszont ha azok – nem az ő kezdeményezésére – döntenek egy konkrét kérdésben, döntésük kötelezi képviselőjüket. A „relatív szabad” megbízatás (4) annyit tesz, hogy a képviselő a választási programjához van kötve.¹⁰ Látható, hogy az „átmeneti” mandátumtípusok sem vetkőzhették le a kötött mandátummal kapcsolatos aggályokat. Más megoldás híján marad az abszolút szabad mandátum (5), amely szerint a képviselő „[m]űködésének egyetlen zsinórmértéke a köz érdeke, amit tevékenysége során saját maga értelmez”.¹¹ E döntési szabadság azt is feltételezi, hogy a képviselő – kényszer hatása nélkül, önkéntesen, saját meggyőződése alapján – elfogadja és támogatja valamely párt vagy valamely társadalmi csoport érdekét.¹²

3. Kitekintés: a szabad mandátum megfogalmazása külföldi alkotmányokban

Az európai nemzeti alkotmányok változatos képet mutatnak a tekintetben, hogy miként fogalmazzák meg a szabad mandátum elvét. Általánosságban kijelenthető, hogy Európában *tipikusan alkotmányi tárgykört képez* a képviselői

⁹ SZENTE Zoltán: 20. § „Az Országgyűlés tagjainak jogállása.” In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég, 2009) 689.

¹⁰ DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban* (Budapest: KJK-MTA ÁJI 1998) 80–81.

¹¹ SALAMON László: „Az országgyűlési képviselők jogállása.” In SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László: *Bevezetés az alkotmányjogba, Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC, 2014)

¹² SZENTE 2009. (lj. 9.) 685–686.

jogállás alapja, hiszen az Európai Unió huszonhat, kartális alkotmánnyal¹³ rendelkező tagállamából csak öt – Ciprus¹⁴, Írország, Luxemburg, Málta és Svédország – nem szabályozza alaptörvényi szinten e kérdést.¹⁵

A szabad mandátum kifejezésében azonban közel sem homogének az alkotmányok. Az első csoportba sorolhatók azok az alkotmányok, amelyek a *nemzet képviselét várják a parlament tagjaitól*. Így a belga alkotmány 42. cikke szerint „[a] két kamara tagjai a nemzetet képviselik, nemcsak azokat, akik megválasztották őket”. Lengyelország alkotmánya úgy rendelkezik, hogy „[a] képviselők az egész nemzet képviselői. Nincsenek kötve választói utasításhoz.”¹⁶ Az olasz alaptörvény 67. cikke is hasonlóan szól: „A Parlament minden tagja a nemzetet képviseli, és feladatait mandátuma korlátozása nélkül gyakorolja.”

Ugyancsak elterjedt az *egész nép érdekében eljáró képviselőre utalás* is: a bolgár alkotmány 67. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] népképviselő nemcsak választóit, hanem az egész népet képviseli. A kötelező megbízatással való elkötelezés érvénytelen.” A cseh alkotmány is ezt várja a képviselőktől, esküjük ugyanis így szól: „...Becsületemre fogadom, hogy megbízatásomat az egész nép érdekében fogom gyakorolni...”¹⁷ A német alkotmány szabadmandátum-klauzulájában is találunk a népre utaló fordulatot: „A képviselők az egész népet képviselik...”¹⁸ A román alkotmány 69. szakasz (1) bekezdése szerint a „[m]andátumuk gyakorlása során a képviselők és a szenátorok a nép szolgálatában állnak”. A szlovén alkotmány 82. cikk (1) bekezdés értelmében „[a] képviselők az egész nép képviselői, őket semmilyen utasítás nem köti.”

¹³ A történeti alkotmánnyal rendelkező Egyesült Királyságban nem a statute law alkotmányerejű normái, hanem alkotmányos konvenció (szokás, alapelv) tartalmazza a mandátum szabadságát, ez pedig a *parlamentí szuverenitás* tana, amely XVII–XVIII. századra már megszilárdult. Az angol parlament szuverenitásából értelemszerűen következik az is, hogy a választók akarata sem köti a képviselőket [SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamentí jogba* (Budapest: Atlantisz, 2010) 172. 16. l.j.]. Azt, hogy az elv még a XXI. századra sem vesztett az erejéből, jól példázza, hogy az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépéséről szóló népszavazásban született választópolgári akarat ellenére a kilépési folyamatot a parlament döntése indíthatja csak meg [az előzményekről részletesen ld. SZABÓ Zsolt: „A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany?” *Parlamentí Szemle*, 2016/2. 96–112.].

¹⁴ Ciprus alkotmányának 69. cikke szerint „[a] képviselő, megbízásából eredő feladatai ellátásának megkezdése előtt a Képviselőház nyilvános ülésén a következő esküt teszi le: »Esküszöm, hogy hűséges leszek az Alkotmányhoz, az az alapján hozott törvényeknek, és a Ciprusi Köztársaság függetlensége és területi épsége megőrzéséhez, és ezeket tiszteletben tartom.«” Az eskü szövegéből következik az, hogy a felsorolt jogforrások és értékek érdekében látja el feladatát a képviselő, de expressis verbis nem szerepel a ciprusi alaptörvényben más alkotmányokhoz hasonló fordulat a szabad mandátumról.

¹⁵ A tagállami alkotmányok forrása: N. N. 2016.

¹⁶ Lengyel alkotmány 104. cikk (1) bekezdés.

¹⁷ Cseh alkotmány 23. cikk (3) bekezdés.

¹⁸ Német alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés.

A nép és nemzet mellett az állam¹⁹, az ország²⁰ és az állampolgárok²¹ érdekében tevékenykedő képviselők képével is találkozhatunk egy-egy alkotmányban.

A köz érdekében végzett tevékenység mellett a magyar Alaptörvényben is megjelenik a *képviselők utasíthatóságának tilalma*. Hasonló megoldást választott a szabad mandátum kifejezésére az osztrák²², a cseh²³, a dán²⁴, a finn²⁵, a holland²⁶, a német²⁷ és a szlovák²⁸ alkotmányozó.

A *képviselők szabad lelkiismeretére, meggyőződésére hivatkozás* is gyakori a szabadmandátum-klauszulákban. Az elv tartalmát három oldalról is definiáló német alaptörvény szerint „a képviselők az egész népet képviselik, őket megbízás vagy utasítás nem köti és csak lelkiismeretüknek vannak alávetve”. A szintén „háromoldalú” szabadmandátum-meghatározást választó szlovák alkotmány is hivatkozik a képviselők lelkiismeretére és meggyőződésére,²⁹ a görög alkotmány azonban csak ezen keresztül fejezi ki a mandátumszabadságot: „A képviselőknek korlátlan joguk van arra, hogy a lelkiismeretüknek megfelelően véleményt nyilvánítsanak és szavazzanak.”³⁰ A bolgár alkotmány 67. cikk (2) bekezdése értelmében „[a] népképviselők az Alkotmány és a törvények alapján, lelkiismeretüknek és meggyőződésüknek megfelelően cselekszenek.”

Sajátos megoldást választott a lett alkotmányozó: az *egyéni képviselő visszahívhatóságának tilalmát kimondja, azonban biztosítja az egész parlament választópolgári visszahívhatóságát*, annak két korlátot állítva: magas választópolgári támogatottságot és időbelit.³¹ Ennyiben a képviselő egyénileg élvezheti a sza-

¹⁹ Litván alkotmány 59. cikk (4) bekezdés: „A hivatalban lévő képviselők tevékenysége összhangban áll a Litván Köztársaság Alkotmányával, az állam érdekeivel és saját lelkiismeretükkel. A képviselők mandátuma szabad.”

²⁰ Portugál alkotmány 152. cikk (2) bekezdés: „A képviselők nem választókerületüket, hanem az egész országot képviselik.”

²¹ Szlovák alkotmány 73. cikk (2) bekezdés: „A képviselők az állampolgárokat képviselik.”

²² Osztrák alkotmány 56. cikk (1) bekezdés: „A Nemzeti Tanács, valamint a Szövetségi Tanács tagjait e megbízásuk során semmiféle utasítás nem köti.”

²³ Cseh alkotmány 26. cikk: „A képviselők és szenátorok mandátumukat személyesen gyakorolják, esküjükkel összhangban, és semmilyen utasításhoz nincsenek kötvé.”

²⁴ Dán alkotmány 56. cikk: „A Parlament tagjait csak lelkiismeretük köti, a választók utasításai nem.”

²⁵ Finn alkotmány 29. cikk: „A képviselő megbízása során a jogot és az igazságot köteles követni; az Alkotmánynak van alárendelve, semmilyen más utasítás nem köti.”

²⁶ Holland alkotmány 67. cikk (3) bekezdés: „A tagok a szavazat leadásakor nincsenek a megbízatáshoz vagy utasításhoz kötvé.”

²⁷ Német alaptörvény 38. § (1) bekezdés: „A képviselők az egész népet képviselik, őket megbízás vagy utasítás nem köti...”

²⁸ Szlovák alkotmány 73. § (2) bekezdés: „... Utasítások őket nem kötik...”

²⁹ Szlovák alkotmány 73. cikk (2) bekezdés: „A képviselők az állampolgárokat képviselik. Megbízatásukat személyesen, lelkiismeretük és meggyőződésük szerint látják el. Utasítások őket nem kötik.”

³⁰ Görög alkotmány 60. cikk.

³¹ A lett alkotmány érdekessége, hogy a képviselői mandátum szabadságának kérdését nyitva hagyja, de az egész parlament visszahívhatóságát elismeri: „A választásra jogosultak legalább egy tizede kezdeményezheti a népszavazás tartását a Parlament visszahívásáról. Ha a szavazók többsége, valamint, ha a legtöbb parlament választásokon részt vevő szavazók legalább kétharmada a népszavazás során a Parlament visszahívása mellett szavaz, akkor a Parlamentet visszahívottnak kell tekinteni.

bad mandátumot, a parlament, mint testület azonban nem.³² Teljesen eltér a szerb szabályozási modell az európai alkotmányosság általános mércéjétől, így érdemes kiemelt figyelműnkre: az alkotmány a szabad mandátumra történő bárminemű utalást mellőzi, viszont a „102. cikk (2) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a képviselőknek, hogy annak a pártnak a rendelkezésére bocsássa mandátumát, amelynek támogatásával képviselő lett.”³³ E képviselői jog csak „törvényben meghatározottak szerint”³⁴ gyakorolható, s jelenleg nincs olyan törvényi rendelkezés hatályban, amely ennek szabályait tisztázná. Így de facto a mandátumfelajánlás a szerb közjog holt intézménye.

Az eddig bemutatott alkotmányokhoz képest fordított logikát alkalmaz a francia³⁵, a horvát³⁶, a román³⁷ és a spanyol³⁸ alkotmány. Eddig ugyanis azt láthattuk, hogy a szabad mandátumot annak tartalma – a nép, a nemzet, az ország, az állam, az állampolgárok, a köz érdekének képviselete; az utasíthatóság tagadása; a lelkiismeretnek, meggyőződésnek megfelelő feladatvégzés; a visszahívhatóság tilalma – felől ragadták meg az alaptörvények, ezen alkotmányok azonban pozitív vagy negatív megfogalmazásban, de *magát az elvet tartalmazzák, annak jelentését nem tisztázzák.*

A fenti áttekintés érdekes megvilágításba helyezi az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés szerinti „köz” fogalmát: annak helyettesítője lehet a „nemzet”, a „nép”, az „állam”, az „ország” és az „állampolgárok” is. Bár ezek közül az állampolgárok köre azonosítható egyértelműen, az ő érdekük azonban éppoly megfoghatatlanná válik, mint a köz, a nép, a nemzet, az ország vagy éppen az állam érdeke. Ugyanakkor unikális a köz érdekére utaló magyar alkotmány, így érdemes megvizsgálnunk, hogy honnan ered a népnél, nemzetnél kevésbé ünnepélyes, fennkölt fordulat használata.

A Parlament visszahívásával kapcsolatos népszavazás kezdeményezésének joga nem gyakorolható a Parlament megalakulását követő és megbízatásának lejártá előtti egy évben, az Elnök megbízatásának megszűnése előtti hat hónapban, úgyszintén az előző Parlament visszahívásával kapcsolatos népszavazást követő hat hónapnál korábban. A választók egyéni parlamenti képviselőt nem hívhatnak vissza. (2009. 04. 08.)”

³² Megjegyzendő, a magyar Alkotmánybíróság autentikus alkotmányértelmezése szerint nemcsak az egyes képviselő, hanem az egész parlament visszahívása is kötött mandátumot eredményez [vö. 2/1993. (I. 22.) AB határozat, Indokolás III/3/b) pont]. Tehát ezen interpretáció alapján a lett az egyetlen olyan európai alkotmány, amely a népképviseleti alapon szerveződő egykamaras parlamentben az imperatív mandátum létezését elismeri.

³³ SZABÓ Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei* (Budapest: Gondolat, 2016) 264.

³⁴ Szerb alkotmány 102. cikk. Forrás: www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav_odredbe.php?id=222

³⁵ Francia alkotmány 27. cikk: „27. cikk A kötött mandátum semmis.”

³⁶ Horvát alkotmány 75. cikk: „A horvát parlament képviselőinek nincsen kötelező mandátuma.”

³⁷ Román alkotmány 69. szakasz (2) bekezdés: „Bármely imperatív mandátum semmis.”

³⁸ Spanyol alkotmány 67. cikk (2) bekezdés: „A Palament tagjainak megbízatása szabad.”

4. A szabad mandátum elvének megjelenése és fejlődése a magyar alkotmány(jog)ban

Az Alaptörvény szabadmandátum-klauzulája – azaz „[a]z országgyűlési képviselők [...] tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók” – relatíve hosszú múltra tekinthet vissza, mivel részben az Alkotmány szövegrészét vette át 2011-ben az Országgyűlés.

Ahogy az Alkotmánybíróság is megállapította, az 1949-es Alkotmány hatálybalépését megelőzően a magyar Országgyűlés tagjainak mandátuma szabad volt³⁹, ez azonban nem fért össze a parlamentnek pártállami berendezkedésben játszott súlytalan szerepével. Az 1949. évi XX. törvény hatálybalépésétől egészen az 1972. évi alkotmányreformig semmilyen utalást nem tartalmazott a képviselői mandátum jellegéről. Az 1972. évi I. törvény nyomán 1972. április 26-án lépett hatályba az Alkotmány 20. § (2) bekezdése a következő szövegrésszel: „(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket választóik, a köz érdekében végzik.” A „köz” fogalma ekkor még a képviselő választóit jelentette, a bekezdés nyelvtani értelmezése is a kötött mandátumra utalt. A 20. szakasz – szintén ekkor hatályba lépő – (3) bekezdése pedig tovább erősítette a mandátum kötöttségét: „Az országgyűlési képviselők kötelesek rendszeresen beszámolni működésükről választóiknak.” A képviselői jogállás ezen megközelítése a szabadon választott Országgyűlés 1990. május 2-i alakuló üléséig hatályban maradt, csak az 1989. évi XXXI. törvény módosította azt. A sors fintora volt, hogy a nyugat-európai mintákkal elmentéses képviselői visszahívás intézménye a rendszerváltozás folyamatában jelentős szerepet játszott: az 1985-ben megválasztott parlament „nagy öregjei” közül többek mandátuma is e jogintézménynek esett áldozatul – akár tényleges visszahívás, akár azt megelőző lemondás miatt. A visszahívás intézménye a rendszerváltozás előszelét jelentette, mutatta a demokratizálódási folyamatok beindulását, gyorsulását.⁴⁰

A mandátum „felszabadításához” elegendő volt a „választóik” szónak és a választóknak való rendszeres beszámolás kötelezettségének törlése az Alkotmány szövegéből, de figyelemre méltó, hogy az utasíthatóság tilalma nem került az Alkotmányba. Az alkotmánymódosító 1989. évi XXXI. törvény indokolása e kiegészítés nélkül is a szabad mandátum elvének alkotmányi megjelenését társította a 20. § (2) bekezdéséhez: „a képviselő feladata nem valamely település, megye vagy foglalkozási csoport érdekeinek védelme, hanem az egész nemzet szol-

³⁹ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, Indokolás III/3/b) pont.

⁴⁰ A visszahívások jelentőségéről részletesen ld. KUKORELLI István: „Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez.” In KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia, 2016) 22., továbbá TÓTH Károly: „Az Országgyűlés problémái (alkotmányozó nemzetgyűlés).” In KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia, 2016) 69–78.

galata. Ezért írja elő: az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.⁴¹ Az originalista alkotmányértelmezés⁴² szerint tehát a „köz” fogalma a nemzettel azonos – ez összhangban áll a külföldi alkotmányok alapján levont következtetéssel (lásd a 3. pontban).

Az Alkotmány 20. §-a az Alaptörvény hatálybalépéséig nem módosult, az Alkotmánybíróság pedig már 1991-ben – éppen a képviselői visszahívás hiányát alkotmányellenes mulasztásnak tartó indítvány alapján eljárva – elvi élel szögezte le, hogy „a magyar alkotmány egyértelműen, a demokratikus államokban általánosan ismert szabad mandátumot fogadta el a képviselői megbízatás szabályozásának alkotmányos alapjaként”.⁴³ Az Alkotmánybíróság ekkor nem a köz érdekében végzett képviselői tevékenységből vezette le a szabad mandátumot, hanem abból, hogy a képviselői megbízatás megszűnésének esetei között – amelyeket Alkotmány 20/A. §-a tartalmazott – nem szerepelt a visszahívás. Az Alkotmánybíróság csak 1993-ban kapcsolta össze – igaz, nem expressis verbis, csak a határozat két, egymást követő bekezdésének összeolvasásával kiolvashatóan – az Alkotmány 20. § (2) bekezdését és a szabad mandátum elvét: „A hatályos Alkotmány kimondja, hogy a »képviselek tevékenységüket a köz érdekében végzik« [20. § (2) bek.] és a mandátum megszűnési esetei között nem állapítja meg a visszahívás lehetőségét [20/A. § (2) bek.]. [...] Magyarország visszatért a szabad mandátumú képviseleti rendszerre, a képviselő négy évre kapja mandátumát, ez a megbízatás négy éven belül csak az Alkotmány 21/A. § (1) bekezdésében meghatározott okokból szűnhet meg. Az Alkotmányban rögzített szabad mandátum elvéből következik, hogy megbízatásának időtartama alatt sem az egyes képviselőkkel, sem a képviselők testületével, a parlamenttel szemben nem érvényesíthető a választók előtti felelősség.”⁴⁴ A 27/1998. (VI. 16.) AB határozat – a 2/1993. (I. 22.) AB határozatot értelmezve – erősítette meg azt, hogy a köz érdekében tevékenkedés jelenti a szabad mandátumot: „Az Alkotmány értelmében az országgyűlési képviselők mandátuma szabad mandátum. Ezt az Alkotmánybíróság a 2/1993. (I. 22.) AB határozatában az Alkotmány 20. § (2) bekezdése és a 20/A. § (2) bekezdése alapján kifejezetten megállapította (ABH 1993, 33, 38).”⁴⁵

Az Alaptörvény megőrizte a szabad mandátum alkotmányi megfogalmazását, de annyival pontosította azt, hogy a köz érdekében végzett tevékenység fogulatát kiegészítette azzal, hogy a képviselők e tevékenységük tekintetében nem utasíthatók. E kiegészítés a kialakult alkotmánybíróági gyakorlat fényében inkább csak „szépészeti célokat” szolgált, ezt támasztja alá az is, hogy a szabad mandátum pontosított megfogalmazásáról még az Alaptörvény részletes indoko-

⁴¹ Az Indokolást idézi SZENTE 2009. (lj. 9.) 675.

⁴² Az alkotmányértelmezés módszereiről részletesen ld. SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest–Pécs: Dialóg–Campus, 2013)

⁴³ 943/E/1991. AB határozat, Indokolás II.

⁴⁴ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, Indokolás III/3/b) pont.

⁴⁵ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás II/2. pont.

lása is hallgat, csak azt rögzíti, hogy a 4. cikk szól a mandátum szabadságáról: „A Javaslat az országgyűlési képviselői jogállás körében rögzíti a képviselői egyenlőség és a szabad mandátum elvét.”⁴⁶ Egyúttal a szabad mandátum tartalmát is kibontotta a testület: „A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza.”⁴⁷

Az alkotmánybíróági gyakorlat is elfogadta az alkotmányozói értelmezést, s a szabad mandátum elvét az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdésében látja megjeleníteni: „Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy a Házaszabály 13. § (1) és 14. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvénynek az országgyűlési képviselők egyenlőségét és a szabad mandátum elvét garantáló 4. cikk (1) bekezdésével [...] [A] szabad mandátum – annak érdekében, hogy a követ ne pusztán az őt megválasztó kisebb közösséget, hanem országa (nemzete) egészét képviselhesse – azt jelentette és azt jelenti ma is, hogy a parlamenti független a választók akaratától, azaz nem utasítható...”⁴⁸ Az Alkotmánybíróság ekképpen *a köz érdekét nemcsak a nemzet, hanem az ország érdekével is azonosította* (vö. a külföldi alkotmányok megoldásaival).

Úgy külföldi alkotmányokból, mint az Alaptörvény alkotmánybíróági értelmezéséből látszik, hogy a szabad mandátum a nép/nemzet érdekében végzett képviselői munkát feltételezi. Ezzel az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében szereplő „köz” „méretét, kiterjedését” is meghatározza. Nem magától értetődő, hogy a közérdek egybeessen a nemzet érdekével, azonban több érveléssel is alátámasztható az, hogy az Alaptörvény e klauzulájának ez a helyes értelmezése:

– Az országosnál szűkebb körű közérdekre hivatkozást is találunk alkotmányunkban: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”⁴⁹ Ezen rendelkezés és a szabadmandátum-klauzula egybevetéséből az következik, hogy a jelző nélküli közérdek eltér a jelzővel ellátott, speciális – helyi – közérdektől.

– Abból, hogy a 4. cikk (1) bekezdése szerinti és a helyi közérdek eltér egymástól, még nem következik feltétlenül a szabadmandátum-klauzula közérdekének országos/nemzeti „mérete”. Ez viszont az Országgyűlés alaptörvényi definíciójából – Magyarország legfőbb népképviselői szerve – és hatásköreiből azonban levezethető. (Bár elvileg az is védhető álláspont lenne, hogy a sok helyi érdek összeütközéséből rajzolódik ki a nemzeti szintű közérdek. Megoldást nyújthatna a demokratikus legitimáció elvének és az egyenlő mandátum elvének egymásra

⁴⁶ T/2627. iromány, részletes indoklás a 4. cikkhez. Forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf

⁴⁷ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, Indoklás II/2. pont.

⁴⁸ 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indoklás 16.

⁴⁹ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

tekintettel történő értelmezése is, ehhez azonban törvényi szintű normákat is be kell vonni, azok azonban nem determinálhatják az Alaptörvény értelmezését: az országos listakon (törvényi előírás!) mandátumot szerző képviselők esetében fogalmilag kizárt a helyi közérdek érvényesítése, de mivel a képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, az egyéni választókerületi képviselőktől sem elvárható a helyi érdekek képviselete. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az egyenlő mandátum elve sem abszolutizálható, gondoljunk például a választókkal való kapcsolattartásra, ami elsősorban egyéni választókerületekben élő gyakorlat.)

– Arra is választ kapunk az Alaptörvényből, hogy milyen érdek az, amely kívül esik az általános – jelző nélküli – közérdeken: az U) cikk (1) bekezdés e) pontja⁵⁰ szerint ez az „idegen érdek”. Idegen pedig minden olyan érdek, ami nem Magyarország érdekét szolgálja. Azaz az általános közérdeken kívül esik – a történeti összefüggéseket most nem számítva – jellemzően más állam, államszövetség érdeke, ha az összeütközik Magyarország érdekével.

A közérdek és a nemzet érdekének egybeesését tükrözi a képviselői eskü szövege is: „Én, (az eskütevő neve) fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; (a tisztség megnevezése) tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom. (Az eskütevő meggyőződése szerint) Isten engem úgy segítse!”⁵¹ Természetesen a képviselői eskü szövegezése nem konkluzív érv az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésének értelmezéséhez, hiszen az Alaptörvény értelmezésén múlik az eskü – törvényben megállapított – szövege, s nem fordítva.

5. A szabad mandátum határain innen – vagy túl?

5.1. A frakciófegyelem

Ahogy már fentebb is jeleztük, a szabad mandátum „legnagyobb kihívója” a modern parlamentarizmus egyik legfontosabb jellemzője, a pártelvű működés. Arra is utaltunk már, hogy a szabad mandátum döntési és cselekvési szabadságot biztosít a képviselőnek, aki önkéntesen – de csakis így – dönthet úgy, hogy egy párt értékrendjét magáénak vallja, s aláveti magát e párt, parlamenti frakció akaratának. Noha a párt természetesen valamilyen részérdek megjelenítője,

⁵⁰ „Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgálásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak [...] Magyarország gazdaságának, honvédelmének, diplomáciájának és emberi erőforrásainak *idegen érdekek* alá rendeléséért.”

⁵¹ Egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény 1. § (1) bekezdés a) pont és e törvény melléklete.

azt azonban az alkotmányjog nem vizsgálja, s nem is vizsgálhatja, hogy a képviselő mit gondol arról, hogy miként egyeztethető össze a közérdek és a pártérdek.

A pártok és egyáltalában a politikum törvényhozásban betöltött szerepét elsősorban a politikatudomány vizsgálja.⁵² Ezen belül a politikai rendszerelméletek nyújtanak általános, de plauzibilis magyarázatot e kérdéskörben, melyek közül Gabriel A. Almond ún. átváltoztatási funkciókkal kapcsolatos elméletét emelhetjük ki. Ezt a parlamenti működésre alkalmazva arra juthatunk, hogy a törvényhozás nem más, mint valamely részérdek általánosan kötelező formájú aktussá történő transzformációja. Ezen keresztül érhető el, hogy egy párt akarata közjogi erőre emelkedjen.⁵³ Minthogy demokráciában a pártok közvetlenül közhatalmat nem gyakorolhatnak – legfeljebb a képviselőkön keresztül, közvetetten vehetnek részt a közhatalom-gyakorlásban –, valamennyi pártnak elemi érdeke lesz a frakciójába tartozó képviselők szoros gyeplőn tartása. Ennek érdekében azonban nem-jogi eszközöket alkalmazhatnak, minthogy a párt és a képviselő között utasításos, alá-fölérendeltségi közjogi jogviszony nem jön létre a szabad mandátumnak köszönhetően. Az Alkotmánybíróság szerint a választók és a képviselő relációjában megismert „szabadság érvényesül azonban a képviselő és az őt állító párt viszonyában is. A képviselő legitimációja a megválasztáshoz és nem a párthoz kötődik. A párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviselésére. A pártból kilépett vagy kizárt képviselő országgyűlési képviselői jogállása sértetlenül fennmarad. A megválasztott képviselő szabad mandátuma gyakorlása részeként vesz részt valamelyik pártfrakció munkájában.”⁵⁴

A frakciófegyelem fenntartására alkalmas eszköz egy dátum nélküli lemondónyilatkozat aláíratása a képviselőkkel. A renitens képviselő így folyamatosan sakkban tartható, hiszen mandátuma a frakcióvezető akaratától függ. E biankó lemondónyilatkozat a magyar közjog számára sem ismeretlen.⁵⁵ A leghíresebb/hírhedtebb eset Kapronczy Mihály 1995-ös ügye volt, amelyben e nyilatkozatot be is nyújtotta a frakcióvezető, azonban a képviselő a plenáris ülésen tagadta, hogy lemondott volna mandátumáról. Végül a mentelmi, össze-

⁵² Például a szabad mandátummal szorosan összefüggő parlamenti képviselői szerep (kit/mit képvisel a képviselő) problémája csak politikatudományi módszerrel vizsgálható. A magyar képviselői szerepekről ld. ILONCSKI Gabriella tanulmányát. ILONCSKI Gabriella: „Képviselési szerepek, politikai intézmények, képviselési deficit. Két évtized változásai.” In TARDOS Róbert – ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselés, politikai változás* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2011) 267–290.

⁵³ BIHARI 2013. (Ij. 6.) 111–113.

⁵⁴ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás II/2. pont.

⁵⁵ E biankó nyilatkozatok „alkalmazása” elsősorban a listás mandátumok esetében logikus, hiszen amennyiben egy listás mandátum üresedik meg, a listáról kerül az betöltésre, tehát a párt nem veszít tagjaiból. Egyéni választókerületi mandátum esetében nemcsak a képviselőnek van veszténivalója, hiszen az időközi választás eredménye az is lehet, hogy a biankó nyilatkozatot alkalmazó frakció pártjának jelöltje alulmarad a választási küzdelemben, s akár ellentétes politikai beállítottságú frakció erősödik egy mandátummal.

férhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság, valamint a plenáris ülés is fennállónak nyilvánította a képviselő mandátumát. Kukorelli István által ezen üggyhez készített szakvélemény kiválóan foglalja össze a szabad mandátum és általában a parlamentarizmus alkotmányjogi megközelítését: „A közjogilag szabaddá tett képviselői mandátum a parlament egészét is védi a pártokráciával szemben. Ha ez a védelem nem létezne, a parlament pusztá közjogi fikcióvá válna. Az alkotmányjog éppen ezért tekinti alkotmányos intézménynek – és nem pártszervnek – a parlamenti frakciókat és a képviselői mandátumot. Ezekkel az intézményekkel a pártok és a közhatalom szétválasztása történik meg a parlament szintjén is. Bármennyire formális a valóságban a szabad mandátum, az általa közvetített alkotmányjogi értékrend egyértelmű és világos: pars helyett a köz érdekeit szolgálja.”⁵⁶

Ahogy láthattuk, a párt vagy frakció biankó nyilatkozattal nem kényszerítheti a képviselőt, lévén a nyilatkozatnak csak akkor van közjogi – mandátummegszüntető – hatása, ha nem merül fel kétség a tekintetben, hogy a nyilatkozat valóban a képviselő akaratát tükrözi. A biankó nyilatkozat tilalmán túl számos intézmény hivatott biztosítani a szabad mandátum érvényesülését. Ezek közé sorolható az összeférhetlenségi szabályrendszer⁵⁷, a mentelmi jog felelősségmentességi ága⁵⁸, valamint a képviselők anyagi függetlenségét biztosító javadalmazása⁵⁹.

A szigorú összeférhetlenségi szabályok közül e helyütt csupán azt a 2014-től hatályos hivatali inkompatibilitási esetkört emeljük ki, amely tiltja a parlamenti képviselői és polgármesteri tisztségek együttes betöltését.⁶⁰ E lépés látszólag távolította egymástól a helyi (köz)érdekeket és a (nemzeti) közérdeket, azaz a szabad mandátum tisztább érvényesülési lehetőségét biztosítja. Érdekes, hogy áttekintve a módosító törvényjavaslat indokolását⁶¹, nem találunk erre történő hivatkozást. Talán nem véletlen az indítványozók hallgatása – sőt a parlamenti vitában sem hangzott el érvként a szabad mandátum elve⁶² –, lévén nem idézett elő változást a mandátumszabadság szintjé-

⁵⁶ KUKORELLI István: „Kié a képviselő?” In KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede* (Budapest: Korona, 1995) 194–195.

⁵⁷ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 80–94. §.

⁵⁸ Részletesen ld. ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők immunitása.” *Parlamenti Szemle* 2016/1. 23–40.

⁵⁹ Vö. Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdés: „Az országgyűlési képviselőt mentelmi jog és a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg.”

⁶⁰ 2012. évi CCIX. törvény egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról.

⁶¹ T/9243. törvényjavaslat. Forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: www.parlament.hu/irom39/09243/09243.pdf (2017. 01. 31.)

⁶² Lásd a 2010-14-es ciklus 244/225-244/247 és 247/65-247/75. számú felszólalásait. Forrás: Országgyűlés honlapja: www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=aL9JWV2V&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D39%26p_izon%3D9243

ben. Ennek oka, hogy a helyi érdek és a közérdek konfliktusa nemcsak olyan képviselők esetében merülhet fel, akik polgármesterek is, hanem bármely olyan képviselő találkozhat ezzel, aki egyéni választókerületben nyerte mandátumát. Az egyéni választókerületi képviselő „helyhez kötöttsége” olyan adottság, amely független az esetleges polgármesterségtől. Ugyanígy nem nyújt megoldást az új összeférhetetlenségi szabály arra az esetre sem, ha a helyi érdekekkel ellentétes frakcióutasítást kap a képviselő: egyéni választókerületi honatyaként szükségszerűen választás elé kerül – attól függetlenül, hogy polgármester-e, avagy sem.

A függetlenséget biztosító javadalmazásról már Max Weber is kimutatta, hogy a hivatásos politikust függő helyzetbe hozza. Ezt napjaink magyarországi viszonyaira alkalmazva is igaz megállapításként kezelhetjük. A képviselő javadalmazása arra elegendő, hogy addig, amíg mandátuma tart, függetlenséget biztosítson számára akár akkor is, ha frakciójából kizárják. Azonban azzal is számolnia kell, hogy ilyen esetben a soron következő választáson aligha lesz annak a pártnak a jelöltje, amelynek jelöltjeként a parlamentbe került. Márpedig párttámogatás nélkül, függetlenként mandátumot szerezni nagyon távol áll a realitástól. A párt támogatásának elvesztése a politikai zsákmányelv alapján betölthető pozíciók megszerzésének reális esélyét szintén kizárja, azaz az élethivatásszerűen politizáló képviselő csak arra a néhány évre függetlenítheti magát pártjától (is), amíg mandátuma meg nem szűnik. Megfelelő egyéb – nem politikusi minőségben vagy erre tekintettel szerzett – jövedelem híján a képviselő kiszolgáltatottá válik pártjával szemben.⁶³ Éppen a hivatásszerűen űzött, „teljes embert kívánó” képviselőség fogja a gyakorlatban megnehezíteni más kereső foglalkozás élethivatásszerű űzését.⁶⁴ A képviselő „párthoz kötésére” semmi szükség a megtiltott biankó lemondó nyilatkozatra, annak tiltása inkább csak szépségtapaszt, semmint gyógyír a szabad mandátum tényleges érvényesülésének hiányosságaira.

5.2. A lobbítól a társadalmi vitáig: a közérdek „előállításának” eltérő útjai

Már áttekintettük azt, hogy az egyéni választókerületi képviselők munkáját a választókerületük választópolgárai mennyiben befolyásolhatják, és azt is, hogy párttag, frakciótag képviselőkre milyen legális (és illegális) nyomást gyakorol(hat) pártjuk, frakciójuk. A szabad mandátum e két „klasszikus” kihívója mellett a lobbizás szerepe is ki kell térnünk röviden.

⁶³ Hasonló álláspontot képviselt Sente Zoltán az országgyűlési képviselők jogállásáról tartott előadásában. Az előadás összefoglalóját ld. Magyar (2016) 132–134.

⁶⁴ A képviselői függetlenség és a képviselői javadalmazás összefüggéseiről részletesebben ld. Erdős Csaba: „How Much Does the Operation of a Parliament Cost?” In Smuk Péter (szerk.): *Costs of Democracy* (Budapest: Gondolat, 2016)

Már Rousseau is foglalkozott a közügyekről tanácskozók – ami nála ugyebár az állampolgárok mindegyikét jelentette – informáltságáról, amelyről sajátos képet festett: szerinte a legjobb az lenne, ha a polgárok nem is beszélnének egymással, mivel így nem befolyásolhatnák egymást. Amint ez bekövetkezik, felütik a fejüket az érdekcsoportok, a pártok is, amelyek azonban csak ártanak az általános akarat helyes megnyilvánulásának: „A közakarat helyes megnyilvánulásához szükséges, hogy az államban ne legyenek különálló csoportok és hogy minden állampolgár csak a saját egyéni véleményét nyilvánítsa ki. [...] Ha pedig már léteznek ilyen külön csoportok, úgy szaporítani kell a számukat és egyenlőtlenségüket meg kell akadályozni [...] Egyedül és kizárólag csak ezekkel az elővigyázatossági rendszabályokkal érhetjük el, hogy a közakarat mindig nyilvánvaló legyen és a nép ne tévelyegjen.”⁶⁵ Ahogyan Szigeti Péter rámutat, bizonyos szempontból a pluralizmus előfutára volt Rousseau⁶⁶, hiszen az egymással versengő (érdek)csoportok egymással való küzdelmét vizionálta. A modern pluralizmus szerint „biztosítani kell a csoportok autonómiáját és szabad versengését, mivel a »közjó« a priori nem állapítható meg, ezért a közérdek csak az érdekek harcában, konfliktusos-kompromisszumos vitájában alakulhat ki”.⁶⁷ Ezen érdekek felszínre hozásában – és így a közérdek „előállításában” – segíthet a lobbizás, azaz „személyek vagy csoportok kísérlete a törvényhozás befolyásolására, a törvényhozókra gyakorolt közvetlen nyomással”.⁶⁸ E befolyásolás és a szabad mandátum viszonyáról elmondható, hogy a lobbizás – amely szigorúan a fenti definíción belül marad – semmilyen veszélyt nem jelent a szabad mandátumra.⁶⁹ Ugyanis fogalmilag kizárt, hogy a lobbizás a szabad mandátum magvát, a képviselő döntési szabadságát érintse: ami ezt veszélyezteteti, az már nem lobbizás, hanem zsarolás, amely nem, legalábbis nem elsősorban alkotmányjogi, hanem büntetőjogi megítélés alá esik.

A befolyásolás, meggyőzés eszközei tekintetében más büntetőjogi korlátokkal is találkozhatunk, elsősorban a vesztegetés tényállásával. Minthogy büntetőjogi kérdés, e helyütt csak utalni szeretnénk a képviselői ajándékok problémájára. Elvileg bármilyen jogtalan előny – legyen az akár roppant csekély pénzösszeg – kérése, annak vagy ígéretének elfogadása kimeríti a hivatali vesztegetés elfogadásának tényállását.⁷⁰ Ugyanakkor az Ogytv. lehetővé teszi képviselő számára olyan ajándék vagy ingyenes juttatás elfogadását, amely nem haladja meg a mindenkorai képviselői tisz-

⁶⁵ ROUSSEAU 1947. (Ij. 3.) 41.

⁶⁶ SZIGETI Péter: „A minden egyes akaratától az általános akaratig vezető út.” In LAPSÁNYSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Közérdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. 27. p.

⁶⁷ BIHARI 2013. (Ij. 6.) 262.

⁶⁸ SÁNDOR Péter – VASS László: „A lobbizás mint jelenség.” In LÉKÓ Zoltán (főszerk.): *Lobbikézikönyv* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2002) 21.

⁶⁹ Hasonlóan vélekedik a kérdéssel SENTE Zoltán is: „[a] politikai nyomásgyakorlás ezért önmagában nem számít illetéktelen beavatkozásnak. [...] Ez [mármint a befolyásolási kísérlet, a politikai vagy morális nyomásgyakorlás – E. Cs.] nemcsak hogy nem jogsértő, hanem egyenesen segítheti a képviselőt a munkájában való tájékozódásban...” SENTE 2009. (Ij. 9.) 685.

⁷⁰ Lásd: Btk. 294. §.

teletdíj egyhavi összegét – ráadásul csak a képviselői tiszteletdíj 1/12-ed részének megfelelő értékhatárt meghaladó értékű ajándékokról és ingyenes juttatásokról köteles a képviselő – a vagyonnyilatkozata részeként – kimutatást vezetni.⁷¹ Komoly bizonyítási nehézségeket vethet fel, hogy a nem tiltott mértékű ajándékot, ingyenes juttatást a képviselő meghatározott kérdésben meghatározott „irányú” szavazatának fejében kéri, kapja – akár a szavazást megelőzően, akár utána. A vesztegetés és a szabad mandátum annyiban nem áll kapcsolatban egymással, hogy a képviselő döntési szabadságát a vesztegetés érintetlenül hagyja. Ugyanakkor a közérdek kifejezésre jutását torzítja, legalábbis a jogalkotó szerint biztosan, hiszen pönalizálta e magatartást. Ez szintén a vesztegetés és a köz érdekében végzett képviselői tevékenység elválasztottságát bizonyítja: a szabad mandátum tézise, hogy a képviselő olyan szavazatot adjon le, amely szerinte a köz érdekét elősegíti. Az is előfordulhat, hogy jogtalan előnyt kér/kap olyan szavazat (egyéb képviselői tevékenység) fejében, amely saját – vesztegetéstől független – meggyőződése szerint is a köz érdekét szolgálja. A törvényalkotás folyamatában így a köz érdeke nem feltétlenül torzul a vesztegetés hatására, a közélet tisztasága azonban igen. Magyarán nem a képviselői szabad mandátumot – függetlenséget – védi a képviselői hivatali vesztegetés és annak elfogadása tényállás, hanem „csak” a közélet tisztaságát. Ezzel nemcsak a legalitás és illegalitás alapján határolhatjuk el egymástól a lobbizást és a vesztegetést, hanem azt is kimutathatjuk, hogy teljesen más az az érték, amelyet érintenek.

A lobbizás elsősorban – s különösen a törvényhozás vonatkozásában – az Egyesült Államokban válhatott meghatározóvá. Ennek számos oka jelölhető meg – így például az ország mérete, a kormányzati struktúra, a társadalmi sokszínűség, az olyan kulturális hagyományok, mint a pragmatizmus, a munkáltatói és munkavállalói korporativizmus hiánya –, de számunkra legfontosabb az, hogy az amerikai törvényhozás hagyományosan nem frakció, hanem bizottságközpontú. Minthogy a frakciófegyelem sem szigorú a tengerentúlon, a lobbizás is tág teret nyer. A frakciófegyelem realitása Európában azt diktálja, hogy nem érdemes a képviselők meggyőzésébe komoly energiákat fektetni akkor, ha de facto utasítás alapján adja le voksát.⁷² A lobbizás parlamenten belüli „célközönsége” így leszűkül a frakcióvezetőkre, illetve áttevődik a végrehajtó hatalom vezetésére, a kormányfőre, esetleg annak tanácsadóira, és/vagy a kormánypárt vezető, befolyásos politikusaira. Ennek is köszönhető, hogy a lobbizás iránti tudományos érdeklődés hazánkban csekély, valamint hogy a magyar lobbizástörvény tiszavirágéletű volt⁷³, egyáltalán nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: csökkent a re-

⁷¹ Ogytv. 87. § (1) bekezdés.

⁷² SIMON Zoltán aprólékosan veszi számba a parlamenti képviselői döntéshozatal motívumait, de a pártoknak a mandátumra való jelölésben és a bizottsági pozíciók elosztásában gyakorolt szerepe miatt a „párt és pártfrakció befolyása [...] meghatározó a politikus sorsára és döntéseire nézve” SIMON Zoltán: „Parlamenti lobbizás – a másik oldal.” In LÉKÓ Zoltán (főszerk.): *Lobbikézikönyv* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2002) 230.

⁷³ 2006. évi XLX. törvény a lobbitevékenységről (2006. 09. 01–2010. 12. 31. időállapot)

gisztrált lobbisták száma, azok nagy része nem fejtett ki lobbitevékenységet, a nemzetgazdaság szempontjából jelentős döntések kívül rekedtek a lobbitorvény hatókörén.⁷⁴ Ráadásul a lobbitorvény erodálódását a lobbizással és lobbistákkal kapcsolatos képviselői ellenérzések is gyorsították.⁷⁵

Hazánkban a politikai rendszer – így az Országgyűlés – irányába ható érdekek intézményes becsatornázása vált meghatározóvá, amelynek két alapvető iránya alakult ki napjainkra.⁷⁶ Az egyik az ún. társadalmi egyeztetés, amelyet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 19. § (2) bekezdése emeli a jogalkotás rendjébe: „A jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen.” A jogszabályok előkészítésében való társadalmi egyeztetésről szóló 2010. évi CXXXI. törvény számos korlátozás alá helyezi a társadalmi egyeztetést, a képviselői munka vonatkozásában azonban e törvény személyi hatályát felidézünk, amely csak „a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki (a továbbiakban: társadalmi egyeztetés)”.⁷⁷ Tehát a képviselői előterjesztésekre a társadalmi egyeztetés kötelezettsége nem terjed ki, a társadalmi (rész)érdekek becsatornázása így tulajdonképpen elhagyható. Ennek köszönhető az egyéni képviselő által kezdeményezett törvényjavaslatok magas aránya, amelynek eredője ugyancsak a frakciófegyelem.

Az érdekek becsatornázásának másik fontos fóruma a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács, amelynek összetétele a korporatív elven nyugszik. „A Tanács a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának előmozdítására létrejött, az Országgyűléstől és a Kormánytól független, konzultációs, javaslattevő és tanácsadó testület, a munkaadói és munkavállaló érdek-képviselői szervezetek, a gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, a tudomány és a művészet hazai és határon túli magyar képviselői, valamint a bevett egyházak közötti társadalmi párbeszéd legátfogóbb, sokoldalú konzultatív fóruma.” Aho- gyan a törvény definíciójából is kitűnik, az érdekegyeztetés ezen fóruma a törvényhozástól teljesen független, meghívott tagként is csak a végrehajtás képviseltetheti magát a Tanács ülésein, az Országgyűlés tagjai tanácskozási joggal

⁷⁴ TóTH Ernő: „A lobbitorvény és a láthatatlan lobbizás.” *Új Magyar Közigazgatás* 2010/4. 22–39.

⁷⁵ SIMON Zoltán – ILONSKAI Gabriella empirikus kutatásaira támaszkodva – részletesen tekinti át a magyar képviselők lobbizással kapcsolatos attitűdjét. SIMON Zoltán: *Érdekvérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon* (Budapest: L'Harmattan, 2009) 144–149.

⁷⁶ A korábbi formákról részletesen ld. PRUGBERGER Tamás: *Érdek és érdekegyeztetés a jogban* (Miskolc: Bíbor Kiadó, 2002.)

⁷⁷ 2010. évi CXXXI. törvény 1. § (1) bekezdés.

sem vehetnek részt a Tanács működésében. Ugyanakkor a Tanács feladata, hogy javaslatokat dolgozzon ki az Országgyűlés és a Kormány részére az átfogó makrogazdasági és társadalmi problémák megoldására, valamint az „Országgyűlés elnöke, az országgyűlési bizottságok elnökei, a Kormány vagy a Kormány tagjai a Tanácsot állásfoglalás vagy vélemény kialakítására kérheti(k) fel, amelynek a Tanács köteles 30 napon belül eleget tenni, és erre irányuló felkérés esetén azt az illetékes országgyűlési bizottság előtt szóban is ismertetni.” A Tanács így közvetve – elsősorban a Kormány vagy országgyűlési bizottság útján – működhet közre a törvényhozó hatalom – és így annak tagjai – befolyásolásában, információval való ellátásában, azaz a köz érdekének felismerésében.

5.3. Fából vaskarika, avagy az Országgyűlés esete a nemzetiségi képvisellel

Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a nemzetiségek sarkalatos törvényben meghatározott módon részt vesznek az Országgyűlés munkájában. Ennek alapján a törvényhozó – elsősorban az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvénnyel – kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosított a nemzetiségek számára, valamint létrehozta a nemzetiségi szószóelői státuszt is. Ugyan a kedvezményes kvótáról a gyakorlat bebizonyította, hogy nem elég kedvezményes, hiszen a 2014-ben megalakult Országgyűlésbe – amelynek tagjait már az új, 2011-es választási rendszerben választották meg – nem került nemzetiségi képviselő, nem kerülhet meg a nemzetiségi képviselői jogállás és a szabad mandátum – közel sem problémamentes – viszonyának rövid elemzése.

A nemzetiségek államalkotó tényezői minőségéből kiindulva⁷⁸ nehéz amellett érvelni, hogy a „köz”-be – amelynek érdekét minden képviselő képviseli – a nemzetiségek tagjai ne tartoznának bele (vö. a „köz” fogalmainak lehetséges jelentéseivel). Ebben az esetben a nemzetiségeknek külön képviselet fenntartása megduplázza⁷⁹ a nemzetiséghez tartozók parlamenti képviselét, hiszen a „rendes” képviselők egyébként is képviselik őket. Ha cáfolni szeretnénk ezt, úgy is felfoghatjuk a nemzetiségi képviselőket, hogy ők a „rendes” – értsd: nem nemzetiségi – választópolgárokat is képviselik. Így el tudjuk kerülni a képviselet megkettőződését, de egyúttal másik logikai csapdába lépünk: ha a nemzetiségi képviselők ugyanúgy a „köz”-t – és nem a nemzetiségük érdekét – képviselik, mint „rendes” társaik, akkor mivel indokolható, hogy a nemzetiségi listákon egy-egy hely kedvezményesen szerezhető meg. Erre csak egy válasz adható: a nemzetiségi listán mandátumot szerzett képviselő a nemzetiség érdekét – nem pedig

⁷⁸ Lásd: Alaptörvény Nemzeti Hitvallás és XXIX. cikk (1) bekezdés.

⁷⁹ 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) 87–89.

a „köz” érdekét – kell képviselje.⁸⁰ Ez összhangban áll a jogalkotó akaratával, ezt tükrözi az, hogy a nemzetiségi képviselő – sőt a nemzetiségi szószóló is – ugyanazt az esküt teszi le, mint a nem-nemzetiségi képviselő,⁸¹ továbbá ez következik a nemzetiségeket képviselő bizottság *elnevezéséből feladatkörének és tagságának szabályozásából* is. „A nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségek érdekeit, jogait 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. A nemzetiségeket képviselő bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról.”⁸² A nemzetiségeket képviselő bizottság munkája egyértelműen *a nemzetiségek érdekeit érintő kérdésekre koncentrál*. Ebben egyébként nem is különbözne az állandó bizottságoktól,⁸³ amelyek mindegyike valamely feladatra specializálódik. Az állandó bizottságok azonban nem valamilyen személyi kör képviselőre hivatottak, hanem szakpolitikai alapon szerveződnek. A nemzetiségeket képviselő bizottság tagsága is sajátos: tagja ugyanis csak nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő és nemzetiségi szószóló lehet.⁸⁴ Hasonló – az egyenlő mandátum határait valószínűleg túllépő – megoldást más bizottság esetében nem találunk. A nemzetiségi képviselő tehát megválasztása után sem „hagyja maga mögött” mandátumának keletkezési módját, s – elsősorban a nemzetiségeket képviselő bizottságban gyakorlandó – speciális feladatai az őt megválasztó választópolgárokhoz való szorosabb kötődését is kifejezi. E szorosabb kötődés nem éri el az utasíthatóság szintjét, azaz nem hoz létre kötött mandátumot, de a köz érdekének képviselőtől azért eltávolítja a nemzetiségi képviselőt. A nemzetiségek parlamenti képviselője – az Országgyűlés tagjai, s nem szószólók útján – kevesebb ellentmondással lennének megvalósíthatók egy második kamarában.⁸⁵ Bár a második kamara több kérdést vetne fel, mint oldana meg, az kétségtelen, hogy a nem népképviselői alapon szerveződő felsőházakban akár a kötött mandátumra is találunk példát.⁸⁶

⁸⁰ Tulajdonképpen ezt erősíti meg a politikatudományi szakirodalom is. M. Balázs Ágnes szerint például a „nemzetiségek országgyűlési képviselőjének megteremtése a népképviselői elv megbontásán, és azon a feltevésen alapul, hogy a nemzetiségi jobban képviselik a nemzetiségek érdekeit, mint a nem nemzetiségi képviselők”. Lásd: M. BALÁZS ÁGNES: „Szólnak-e a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre.” *Regio* 2017/3. 232.

⁸¹ 2008. évi XXVII. törvény 1. § (1) bekezdés.

⁸² Ogytv. 22. § (1)–(2) bekezdés.

⁸³ A nemzetiségeket képviselő bizottság jogállása a törvényalkotási bizottsághoz hasonlóan speciális, ez az Ogytv. rendszertani értelmezéséből is levezethető. Részletesen ld. ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia* (Budapest: Gondolat, 2016) 35. 47. lj.

⁸⁴ Ogytv. 22. § (3) bekezdés.

⁸⁵ MÓRÉ SÁNDOR: „A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve.” *Parlamenti Szemle* 2016/2. 50.

⁸⁶ Lásd a Bundesratban a tartományok képviselőit: SZENTE 2010. (lj. 13.) 170. 15. lj.

6. Összefoglalás

Tanulmányunkban Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében szereplő, a köz érdekét a képviselői tevékenység viszonyítási pontjaként tételező klauzula jelentésének meghatározására fókuszáltunk. Az Alaptörvényt értelmező Alkotmánybíróság szerint e klauzula a törvényhozó hatalom működésében sajátos jelentéssel bír, ez a szabad mandátum alkotmányi kifejeződése. Az Alaptörvény, az alkotmánybírósági határozatok, illetve külföldi alkotmányok elemzésével közelebbről is megvizsgáltuk az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében szereplő „köz” érdekét, s megállapítottuk, hogy az a nemzet, a nép, illetve az ország érdekét jelenti. Az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó részeinek szövegtörténetét áttekintve arra is választ találtunk, hogy – a külföldi alkotmányoktól eltérően – miért nem a fennköltebb fogalmakat használta a szabad mandátum leírására az alkotmányozó.

A szabad mandátum elvének legfontosabb kihívóit elemezve arra juthatunk, hogy a frakció nem jogi lépésekkel, hanem egzisztenciális függőségi viszony létrehozásával korlátozza leginkább a képviselő de facto mérlegelési, cselekvési szabadságát. A lobbival kapcsolatban hasonló veszélyt – nagyrészt éppen a frakciófegyelem léte miatt – nem tudunk kimutatni, de ehhez a lobbitevékenység és a képviselők jogellenes befolyásolására irányuló magatartások közti határvonalat is meg kellett vizsgálnunk. E tekintetben a lobbis, a szabad mandátum és a vesztegetés elhatárolását új szemponttal is igyekeztünk gazdagítani. A szabad mandátum meglepő módon a nemzetiségi képviselők feladataival hangolható össze a legnehezebben, tőlük ugyanis nem a köz, hanem a nemzetiségi érdekek képviselétét várja a törvény.

Kulcsszavak: szabad mandátum, közérdek, frakciófegyelem, lobbis, nemzetiségek parlamenti képvisellete

ERDŐS CSABA PhD

egyetemi adjunktus

Széchenyi István Egyetem,

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar,

Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék,

Nemzeti Közszolgálati Egyetem,

Államtudományi és Közigazgatási Kar,

Alkotmányjogi Intézet

dr.erdos.csaba@gmail.com

SZABÓ ZSOLT

Hozzáadott érték benyújtás és elfogadás között: viták és módosító javaslatok az Országgyűlésben 2006–2016 között¹

A tanulmány a 2006 és 2016 közötti országgyűlési irományok és adataik elemzésével, a törvényjavaslatok parlamenti életútját és módosulását vizsgálja, különös tekintettel a képviselők által benyújtott módosító javaslatokra, és azok plenáris és bizottsági tárgyalására. A vizsgálat célja felmérni a tízéves időszakban a törvényjavaslatok parlamenti szakban történő változásait, ezen keresztül pedig a törvényhozási eljárás és gyakorlat fő tendenciáit a plénum és a bizottságok munkájában egyaránt. A törvényjavaslatok magas kidolgozottsági szinten kerülnek a Ház elé, jóváhagyást várva, ám a politikai arénában politikai vita és módosítások történnek. A 2006–2010-es reformlendület majd válság ciklusa után a tényleges reformok ciklusa következett (2010–2014), ám a törvényhozási (túl)vállalások sok esetben a minőségi jogalkotás rovására valósultak meg. 2014-től konszolidáció indult, a statisztikák újra a 2010 előtti időszakhoz kezdenek visszatérni. A 2014-es új házszabályi rendelkezések szabályozottabb eljárást vezettek be, a folyamat átláthatóbb lett, de a parlamenti viták politikai szintje és a szakpolitikai kodifikáció közötti kapcsolat továbbra is távoli.

Bevezetés

A parlamentben a képviselők – úgy a plenáris ülésen, mint a bizottságokban – általában két dolgot tesznek: kifejtik álláspontjukat és döntenek, más szóval: vitatkoznak és szavaznak. Mindkét tevékenység tárgya általában egy olyan előterjesztés, amelyet valaki más a parlamenten kívül – tipikusan egy minisztériumban – írt. A törvényjavaslat kidolgozva, az előterjesztő legjobb tudása szerint elfogadásra előkészített állapotban érkezik a parlament elé, ahol a közjogi szempontból legfontosabb aktus az érvényesség egyik feltételét jelentő elfogadás, azaz a zárószavazás. A parlament azonban nemcsak törvénygyár, szavazógép, hanem a politikai deliberáció, a vélemények szabad megvitatásának fóruma, ahol a képviselők demokratikus felhatalmazás alapján igyekeznek kritika alá venni, megvitatni és módosítani is az előterjesztést.

¹ A tanulmány alapját képező kutatást az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés fejlesztését célzó programja támogatta.

A parlamenti viták és módosító javaslatok eddig alig szerepeltek tudományos, különösen kvantitatív vizsgálat tárgyaként. A hazai szakirodalomban ritkák azok az – alkotmányjogi vagy politikatudományi – elemzések, amelyek a parlament szerepét, „hozzáadott értékét” mérik e két vonatkozásban. A törvényalkotással foglalkozó jogtudományi kutatások fókuszában az elméleti, dogmatikai vagy alkotmányjogi (hatásköri) kérdések álltak, kevés az adatokon alapuló, kvantitatív elemzés, ezek inkább a politikatudományi munkák sajátjai.² A számszerű statisztikák általában a benyújtott és elfogadott törvények számaival érik be. Pedig a parlamenthez benyújtott törvényjavaslat és az elfogadott törvény összevetése, és a parlamenti szakasz, annak plenáris és bizottsági része – akár pusztán kvantitatív, statisztikai jellegű – értékelése az adott parlament és közvetve a demokrácia és a jogállam minősítése szempontjából célszerű tevékenység. Szintén izgalmas kérdés a nyilvánosan elérhető parlamenti napló tartalomelemzése, a viták hosszának, tartalmának, ritmusának értékelése.³

Külföldön számos példát találunk olyan vizsgálatokra, amelyek a parlament, ezen belül a bizottságok szerepét, hatását, hozzáadott értékét elemezték a törvényhozási eljárásban. Meg Russel és társai – igen erőforrás-igényes – kutatásaik során például 6000 szavazás adatai, 4000 módosító javaslat, 1000 bizottsági jelentés és közel 500 interjú alapján vizsgálták a brit alsóház hatását a kormányzati szakpolitikákra.⁴ A kutatás provokatívnak ható fő kérdése az volt: számít-e a parlament egyáltalán, vagy csak jóváhagyja a kormányzati előterjesztéseket? A brit parlamentben is készültek vizsgálatok a törvényhozási tevékenységről, és

² Hasonló megállapítást tesz SMUK Péter. SMUK Péter: „Az Országgyűlés” in: *A magyar jogrendszer állapota* (MTA JTI 2016) 622. Hasonló módszertant alkalmazott korábban: KUKORELLI – SMUK: *A magyar Országgyűlés 1990–2010* (Budapest: OGYH 2010).

³ Az Országgyűlés szervezeti, működési kultúrájának még egy, témánk szempontjából ugyan kevésbé releváns, mégis fontos mutatója lehetne vizsgálatra érdemes: a képviselői jelenlét a plenáris üléseken. Erre vonatkozó adat azonban nem áll rendelkezésre, a jegyzőkönyvből a jelen lévőek létszáma nem derül ki, így az jelenleg feltárhatatlan. Számszerű adatok nélkül is – sajtóhíradásokból, vagy akár a részletes vita 2014 utáni bizottságba helyezése körüli érvekből – nyilvánvaló, hogy különösen a késő esti időszakban, alacsony a képviselők jelenléte a plenáris vitákon. Nem növeli a jelenléti kedvet a viták elszakítása a szavazástól – a frakciószabályok beérik az utóbbin a jelenlét kötelezővé tételével. A bizottsági üléseken jelenlévők neve a jelenléti ív szerint van feltüntetve a bizottsági ülések jegyzőkönyvében, ám arról nincs információ, hogy a jelenléti ívet aláíró képviselő ténylegesen az ülés mekkora részén vett részt. Itt kell megemlíteni emellett a helyettesítés lehetőségét (egy tag egy másik tagot helyettesíthet), amelynek segítségével a határozatképességi szabály értelmét veszti, hiszen feleannyi képviselő is képes azt fenntartani, ha a távollévő tagoktól helyettesítési megbízást kap.

⁴ Meg RUSSELL – Philip COWLY: „The Policy Power of the Westminster Parliament: The »Parliamentary State« and the Empirical Evidence” *Governance* 2016/1. 121–137.; Hasonló kvantitatív kutatásokhoz a brit parlamentről lásd: Meg RUSSELL et al: *Fitting the Bill: Bringing Commons legislation committees into line with best practice* (University College London, Constitution Unit 2013) Meg RUSSELL et al: „Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?” *Six Reasons for Doubt Parliamentary Affairs* 2016/69. 286–308; Meg RUSSELL: „Does Parliament Matter?” thoughtundermined.com/2014/10/09/meg-russell-on-does-parliament-matter/; Meg RUSSELL – Daniel GOVER: „An Elaborate Rubber Stamp? The Impact of Parliament on Legislation” www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/parliament/legislation/; www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/parliament/policy-impact

a viták és módosító javaslatok abban játszott szerepéről, amelyek ajánlásokat is megfogalmaztak, egyfajta önreflexióként a parlamenti munkára.⁵

A jelen vizsgálat tárgyát a 2006–2016 közötti időszak parlamenti törvényhozási adatai képezik, különös tekintettel a törvényhozási vitákra és a benyújtott módosító javaslatokra. A vizsgált időszak kiválasztásának indoka – a kerek, 10 éves, három parlamenti cikluson átívelő időtávon felül – hogy már elegendő tapasztalat áll rendelkezésre a 2014-ben bevezetett törvényalkotási eljárás elemzéséhez is. Az elmúlt tíz év magyar parlamenti törvényalkotásában ugyanis 2010, a törvényalkotási eljárás szabályozásában azonban 2014 volt a fordulópont, amely szakított a korábbi gyakorlattal. A 2006–2010-es időszakot a kezdeti reformszándékok és -aktivitás után megtorpanó aktivitás, majd koalíciós válság, a 2010–2014-es időszakot a „reformországgyűlés” lendülete, a 2014 óta eltelt két évet a konszolidáció jellemezte. A 2014-ben elfogadott hatályos házszabályi rendelkezések szerint kevesebb sürgős eljárás indult, a törvények elfogadási ideje nőtt, és megszűnt a törvényjavaslatok oda nem illő („túlterjeszkedő”) módosító javaslatokkal való utólagos megtöltése a parlamenti szakaszban. Ezzel jelentős részben helyes mederbe terelődött a 2010 és 2014 között joggal kifogásolt törvényalkotási tevékenység. Bár a mindenkori politikai akarat nem mindig él ezzel, a parlamenti jogi szabályozás biztosítja az érdemi tárgyalás és a törvényjavaslat érdemi módosításának lehetőségét.

A kutatás módszertana

A kutatás a törvényalkotási eljárások nyilvános adatain alapul, a felhasznált adatok forrása az Országgyűlés honlapja (www.parlament.hu), amely gazdag, ám eddig kiaknázatlan kincsesbányája a kvantitatív parlamenti-jogalkotási kutatásoknak. A kutatás első fázisában – a nemzetközi szerződések kivételével – az összes később elfogadott és kihirdetett törvényjavaslat következő adatait gyűjtöttük össze:

- benyújtó (kormány vagy képviselő),
- benyújtás napja,
- a törvényjavaslat §-ainak száma,
- a törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatok száma (2014-től az összegző módosító javaslat pontjainak száma),
- az általános vita időtartama (percben),
- a részletes vita időtartama (percben),

⁵ Példaként említhető a brit Lordok Háza 2009-bes terjedelmes jelentése, amely a törvényhozás „gyorsítósávjait” elemezte, azok előnyeivel és kockázataival együtt. Ld. Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards; House of Lords, Select Committee on the Constitution, 7 July 2009.

⁶ Ezúton köszönöm a segítséget Firtl Nikolett Kittinek az adatgyűjtésben nyújtott nélkülözhetetlen segítségéért.

- az elfogadás napja,
- az elfogadott törvény §-ainak száma.

Az alapadatokon túl származtatott adatokat is elemeztünk:

- a benyújtás és elfogadás napjából számoltuk a törvényalkotás hosszát,
- a kezdeti és záró §-számból számoltuk a törvényjavaslat terjedelmének változását.

A kihirdetésig el nem jutott előterjesztéseket (pl. tárgysorozatba nem vett törvényjavaslatok, be nem fejeződött, és a ciklus végével lezárt törvényalkotási eljárások stb.) figyelmen kívül hagytuk. Nem tértünk ki külön az előzetes normakontrollra és az elnöki politikai vétóra, bár ezek esetén hosszabb a törvényalkotási eljárás. A nemzetközi szerződéseket és a költségvetési eljárást – speciális jellegük miatt – figyelmen kívül hagytuk, ezeket csak a megalkotott törvények számába számítottuk bele (a költségvetési javaslatot követő sok száz módosító javaslat külön vizsgálat tárgya lehetne).

Bár a társadalmi folyamatok hatása nem hanyagolható el, ebben a tanulmányban mégsem vizsgáltuk a jogalkotásra okot adó eseményeket vagy a politikai küzdelem és taktika mozgatórugóit. Nem is a jogalkotás minőségi mutatóira koncentráltunk, hanem a „parlamentí” jogalkotás sajátosságaira, mérhető paramétereinek tendenciáira. Jelen kutatás tehát nem politológiai nézőpontú: a politikai indítékokat, támogatást vagy polarizációt nem vizsgálja, így figyelmen kívül maradnak a szavazási eredmények (elfogadási arányok, ellenszavazatok stb.) is.

Az adatokat a következő táblázatokba (grafikusan ábrázolható adatsorokba) rendeztük:

1. az elfogadott törvények mennyiségének változása, és a képviselői (nem kormány általi) indítványok mennyiségének változása (grafikon két görbével),
2. a benyújtástól az elfogadásig terjedő idő átlaga mértékének változása (grafikon egy görbével),
3. a törvényjavaslat terjedelmváltozása (összes §-szám változás abszolút értékben) mértékének változása (grafikon egy görbével),
4. a módosító javaslatok mennyiségének változása (grafikon egy görbével),
5. az általános és részletes vita hosszának változása (grafikon két görbével).

Az adatok 2006 és 2016 között az ülésszakok átlagait (törvények elfogadási ideje, módosító javaslatok száma, általános és részletes vitaidő fél éves átlagban) vagy kumulált adatait (törvények száma, nem kormánytól származó előterjesztések száma, a törvényjavaslat terjedelmének változása fél évenként) mutatják, így 20 adat szerepel mindegyik számsorban. A grafikonokat az egyes vonatkozó alfejezetekben mutatjuk be.

A tartalomelemzés a pusztá statisztikánál már kifinomultabb feladat lenne, ami túlmutat jelen tanulmányon: kiterjedne a plenáris és bizottsági viták tartalmára (az országgyűlési jegyzőkönyvek alapján), a benyújtott módosító javaslatok jellegére. E tanulmány terjedelmi okokból csupán a vitában elhangzott szavakat arányítva bemutató szófelhők alapján von le kezdetleges következtetéseket néhány parlamenti vitáról, a mélyebb elemzés (felszólalók száma és személye, fel-

szólalások tartalma, gyakorisága stb.) egy következő, alapos elemzés tárgya lehet. A szófelhők alapjául szolgáló törvények kiválasztásának szempontjai között az összehasonlíthatóság, a témakörnél a hasonló politikai és szakmai háttér szerepel. A cél annak vizsgálata, hogy tíz év távlatában hogyan változott egy hasonló helyzetű törvényjavaslat parlamenti tárgyalása és elfogadása.

A vizsgálat által érintett 10 év három parlamenti ciklus jogalkotási gyakorlatát érinti:

- 2006–2010: 2008-tól koalíció nélkül, válságkezeléssel – összesen 585 elfogadott törvény;

- 2010–2014: a kétharmad parlamentje, összesen 859 elfogadott törvény;

- 2014–2016 félciklus: összesen 421 elfogadott törvény.

Összesen tehát 1854 törvény volt a vizsgálati sokaság, amely kb. kétharmadának adatait feldolgoztuk. A következőkben előbb e három időszak fő vonásait tekintjük át, majd a kutatás három fő területét (törvényalkotás intenzitása, módosító javaslatok, parlamenti viták) elemezzük.

A 2006–2016 közötti időszak parlamenti ciklusai törvényhozási szempontból

1. Reformtervektől a válságkezelésig – 2006–2010

A ciklus lendületesen indult: az Országgyűlés 2007-ben fogadta el négy év alatt a legtöbb törvényt, és erre az évre esett a ciklus összes sürgős eljárásának közel fele (ugyanaz jellemezte 2006 választásokat követő részét is). 2008. április 30-án azonban felbomlott a kormánykoalíció, kisebbségi kormányzás indult, emiatt 2008-ban tízéves összehasonlításban is a legkevesebb törvény elfogadására került sor. 2009-ben, a miniszterelnök-váltás után újra nőtt a törvényalkotás mennyisége, ám ekkor már jóval kevesebb sürgős eljárásra került sor.

A ciklus jelentősebb képviselői érdeklődést kiváltott törvényei voltak a villamos energiáról (2007. évi LXXXVI. törvény), valamint a földgázellátásról (2008. évi XL. törvény) szóló törvények. Előbbihez 243, utóbbihoz 185 módosító indítványt nyújtottak be. Két másik előterjesztés politikai viták keretében állt – a köztársasági elnök mindkettőt visszaküldte – ezzel összefüggésben szintén sok módosító javaslat érkezett hozzájuk: az állami vagyonról (212 módosító javaslat) és az egészségbiztosítási pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátásai igénybevételének rendjéről (338 módosító javaslat) szóló törvényjavaslatokról van szó. A négy említett esetben a törvényjavaslat terjedelme érdemben nem változott a benyújtást követően, a módosító javaslatok jelentős változást nem értek el. A Polgári Törvénykönyvről benyújtott javaslathoz a ciklusban rekordszámú, 424 módosító javaslat érkezett, és bár az előterjesztést az Országgyűlés elfogadta (2009. évi

CXX. törvény), a hatálybalépés elmaradt, mert a 2010-es választások után az Országgyűlés új Ptk.-t alkotott.

A ciklusban tehát – a sikeres energijogi kodifikáción túl – nem lehet számot adni számottevő, maradandó törvényhozási tevékenységről (más kérdés, hogy a két energiatörvényt közel száz alkalommal módosították azóta). A ciklus összességében alacsony jogalkotási aktivitással jellemezhető.

2. A „forradalmi” jogalkotás lendülete – 2010–2014

A 2010-ben hatalomra jutott politikai erő igen ambiciózus jogalkotási programot vállalt, ez a politikai program és a választáson elnyert kétharmados többség egymást erősítve vezetett addig nem látott jogalkotási aktivitáshoz, és néhol túlkapásokhoz, hibás törvényalkotáshoz.

A kétharmados többség többféle eszközzel igyekezett minél gyorsabban érvényre juttatni számos reformszándékát, alárendelve a parlamenti eljárásokat a kitűzött politikai cél elérésének. Ennek számos eszköze volt: egyéni képviselői indítványok kormány-előterjesztések helyett, szoros napirendek gyakran éjszakai ülésekkel, gyorsított eljárások, valamint zárószavazás előtti, az érdemi vitát megkerülő módosító javaslatok. Utóbbira példa az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvényhez 2011. június 6-án az Alkotmányügyi bizottság által benyújtott javaslat (T/2224/16), melyben szinte kizárólag energiatárgyú törvények módosításai szerepeltek, amelyeknek nyoma sem volt az egészen más témakörben benyújtott, eredeti törvényjavaslatban.⁷ Az indokolásból a sürgősség oka kiderül: közelgő határidő miatt, valamint korábbi hibák kijavítása érdekében kell változtatni, pl. annak révén, hogy a törvényalkotó egy még hatályba nem lépett törvény egyes rendelkezései hatálybalépésének elcsúsztatását is elvégzi.⁸

⁷ Az utolsó pillanatban, zárószavazás előtt érdemben átirított törvényjavaslatokkal az Alkotmánybíróság is érdemben foglalkozott a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban. Az AB megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, mivel a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat tartalmilag nagymértékben átirta a törvényjavaslatot, azaz benyújtása ellentétes volt a korábbi házszabály 107. §-ának (1) bekezdésével, amely csak koherenciázavar kiküszöbölését célzó módosítás benyújtását teszi lehetővé. „A törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a törvényt az országgyűlés vitával – érvek és ellenérvek megtárgyalása – fogadja el” – fogalmazott Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos véleményében. Egy későbbi döntésben az AB leszögezte, hogy nem lehet általánosságban kifogásolni ezt a gyakorlatot, mivel a záróvita lehetősége fennáll az utolsó pillanatban benyújtott javaslatokról tartott véleménycserére. 12/2013. (V. 24.) AB határozatban az AB megállapította, hogy „a képviselők kifejezhetik volna véleményüket, nem volt ugyanis akadálya annak, hogy a részletes vita újbóli megnyitását kezdeményezzék, vagy a módosításokhoz a Házszabály 107. § (1) bekezdése alapján zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtsanak be. Záróvitára azért nem került sor, mert ilyen indítvány nem érkezett, tehát ilyen irányú képviselői igény nem volt.”

⁸ RIXER Ádám: „Az újabb jogalkotás jellegzetességei” *Kodifikáció* 2012/2. 48.

A kormány-előterjesztések kidolgozásra szánt idő sokszor kevésnek bizonyult, és ezek korrigálására a parlamenti szakaszban sem volt mindig idő. Az új ciklus törvényeiből sokat hamarosan módosítani kellett, az utólagos (kihirdetés utáni) korrekció szinte bevett eszközzé vált, „menet közbeni” javításra sok esetben egyszerűen nem volt idő. 2010-ben, a kormányalakítást követően 17 olyan törvényt fogadtak el, amelyet már egy éven belül módosítani kellett, pedig a megelőző öt évet tekintve a legmagasabb ilyen szám 15,⁹ amely 2009-re vonatkozik (ám e 15 törvény rövid időn belül következő módosítása a 2010-es kormányváltással megmagyarázható). A tendencia az egész 2010–2014-es ciklusban megmaradt 2011-ben megalkotott törvények közel egyharmadát, 55-öt szintén, már a megalkotásukat követő első évben módosították.¹⁰ 2011 decemberben 18 olyan törvényt módosítottak, amelyeket eleve decemberben alkottak meg, ezekből 5 többször is megváltozott a hónap során. A költségvetést megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvényt például hat-szor is átirta a törvényhozó ezen időszakban. Az adózás rendjéről szólót, a személyi jövedelemadó törvényt és az illetéktörvényt egyaránt tizenegy törvény módosította az év utolsó hónapjában. A közoktatásról szóló törvényt tíz decemberben elfogadott törvény érintette, a felsőoktatásról szólót pedig nyolc. A rövid időn belül javításra szoruló törvények száma a későbbiekben valamelyest csökkent: 2012-ben 49, 2013-ban 27 ilyen törvényt fogadott el az Országgyűlés. E törvények egyébként jórészt a pénzügyi-, adó- és költségvetési tárgyú törvények közül kerültek ki. A frissen elfogadott törvények korrekciójára jelentkező igényt mutatja az új, 2010-es jogalkotási törvény azon szabálya, amely lehetővé teszi a kihirdetett, de még nem hatályos törvények hatálybalépés előtti módosítását, vagy akár a hatálybalépés megakadályozását. Ezzel az Országgyűlés a gyakorlatban is élt.¹¹

Szintén a gyorsítást szolgálta az egyéni képviselői indítványok magas száma – a ciklus során, először az Országgyűlés történetében, a képviselők több törvényjavaslatot nyújtottak be, mint a kormány – igaz, az elfogadott törvényjavaslatok körében a kormány dominanciája továbbra is érvényesül, ám az egyéni indítványok aránya meghaladja az egyharmadot.

Az ellenzék a számára politikailag fontos témákban igen nagyszámú módosító javaslatot nyújtott be, így próbálva lassítani a kormányzati lendületet.¹² A

⁹ *A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák* (Budapest: Corruption Research Center 2014), www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_raport_140214_1410.pdf

¹⁰ RIXER (l.j. 8.) 37.

¹¹ Sok esetben a módosító rendelkezéseket követően, a törvényjavaslatok végén találunk ilyen rendelkezéseket, két esetben pedig a törvényjavaslat címe is hordozza a hatálybalépés előtti korrekcióra utaló szándékot: ilyen a reklámadóról szóló 2014. évi XXII. törvény eltérő szöveggel való hatálybalépéséről és azzal összefüggő egyes adótörvények módosításáról szóló 2014. évi XXXIV. törvény, és a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény eltérő szöveggel való hatálybalépéséről szóló 2016. évi CLVII. törvény.

¹² Az (egyéni indítványként benyújtott) médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

nagy kódexek szintén nagy képviselői aktivitást váltottak ki: a Büntető Törvénykönyv (2012. évi C. törvény) javaslatához 233, az (ebben a ciklusban sikeresen elfogadott) Polgári Törvénykönyvéhez (2013. évi V. törvény) 199 módosítót nyújtottak be. A ciklus „rekordere” azonban több szempontból is a Munka Törvénykönyvéről szóló törvényjavaslat volt (2012. évi I. törvény), amelyhez 721 módosító javaslat érkezett, néhány kivételtől eltekintve az ellenzéktől (ezek egyikét sem fogadták el). A sok módosító javaslat lehetőséget adott egy maratoni, több mint 8 órás időtartamú részletes vitára is, amelyet az ellenzék egy egész éjjelen keresztül elhúzott (2011. 11. 2-án éjjel 2 órakor indult, és délelőttig tartott, a kormánypártok akkor tudták lezárni a vitát a határozatképesség biztosításával.)

3. A lendület konszolidációja – 2014–2016

A 2010–2014-es ciklus fent kifejtett gyakorlatát ért számos kritika is közrejátszott abban, hogy az újraválasztott politika erő önkorlátozást is beépített az új törvényalkotási eljárásrendbe. Az előző ciklus végén elfogadott az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) országgyűlési határozat¹³ (a továbbiakban: HHSZ) megszüntetett sok gyorsítósávit. Az alapeljárást ugyanakkor tovább gyorsította: a részletes vitát a plénum helyett a bizottságokba helyezte, és bevezette a Törvényalkotási Bizottság (a továbbiakban: TAB) eljárását¹⁴, amelynek célja a kodifikációs hibák kiszűrése, és összegző módosító javaslat készítése, amelynek segítségével egyben fogadhatja el a plénum a módosító csomagot, kikerülve a gyakran hosszadalmas szavazási procedúrát a módosító javaslatokról. Smuk Péter szerint a TAB-nál futnak össze a részletes vita bizottsági „eredményei”, adott a kormány folyamatos képviselete, valamint viszonylag magas a bizottsági taglétszám – ezek azonban inkább mintegy kislénummá formálják a bizottságot,¹⁵ ahol bizottsági aprómunka helyett megismétlődhet a plenáris vita. Erről tanúskodnak a gyakorlatban a TAB-jegyzőkönyvek is: bár a bizottság előtti módo-

(2010. évi CLXXXV. tv.) szóló előterjesztéshez 241, a helyi önkormányzatokról szóló (2011. évi CLXXXIX. tv.) javaslathoz 714, a nemzeti köznevelésről szóló (2011. évi CXCV. tv.) törvényjavaslathoz 452 (ebből 95-öt visszavontak, többségében kormánypárti képviselők által benyújtottakat), a nemzeti felsőoktatásról szóló (2011. évi CCIV. tv.) előterjesztéshez 381, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról (2013. évi CXXII. tv.) szóló indítványhoz 263 módosító javaslat érkezett.

¹³ A legfontosabb „lassító” változások: a tárgyalás csak a „felkészülési idő” eltelte után kezdődhet el, a „túlterjeszkedő”, azaz a törvényjavaslat által érintett törvényhez nem illeszkedő tartalom esetén az új részekre újra megnyílik az általános vita, a sürgős eljárások száma félévenként előre meghatározott. Bővebben lásd a régi és új szabályozás összevetéséről Szabó Zsolt: „A parlamenti jog változásai” MTA Law Working Papers 2014/25. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_25_Szabo.pdf; az új törvényalkotási eljárásról részletesen ld. PETRÉTEI József: „A magyar Országgyűlésre vonatkozó szabályozás alaptörvényi, törvényi és határozati házszabályi szinten” Kodifikáció 2014/2. kodifikator.hu/letoltes/category/14-2014-evi-ii-szam

¹⁴ HHSZ 46. §

¹⁵ Smuk 2016. (lj. 2.) 638.

sító javaslatok jórészt jogtechnikai jellegűek, a vita a törvényjavaslat általános kérdései körül folyik, ha van egyáltalán vita.

A korábbi ciklussal összehasonlítva elmondható, hogy ebben az időszakban normalizálódott a törvényalkotás. Újra a korábbi szintre csökkent a törvényjavaslatok terjedelmének változása, nőtt a törvényjavaslatok elfogadására szánt idő. A törvényalkotási aktivitás ugyanakkor érdemben nem csökkent, féldőben jól látható, hogy ha nem is haladja meg, de megközelíti az előző ciklusban elfogadott törvények számát.

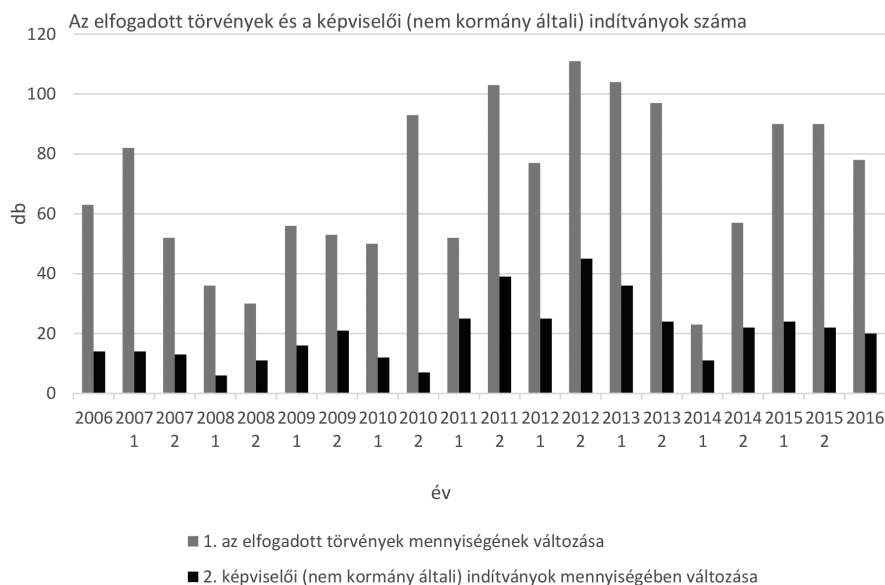
Fontos változást jelent, hogy a záróvita korább ismert formája 2014 után megszűnt, a koherenciazavart kiküszöbölő módosító javaslatokról a TAB dönt. A zárószavazás előtti módosító javaslat az új eljárásban a TAB által észre nem vett (vagy általa elkövetett) kodifikációs hibák kiküszöbölését szolgálja, benyújtására (és ezzel összefüggésben a zárószavazás elhalasztására) 2014–2016 között mindössze 7 alkalommal került sor.

A képviselői aktivitás azonban nem változott, sőt csökkent: ez a tendencia jellemezte a módosító javaslatok és a vitákra fordított idő átlagos mértékének változását. Mindez persze magyarázható a 2014-től kisebb parlamenttel: kevesebb képviselővel kevesebb módosítási szándék és kevesebb vita jár. Szemben a korábbi ciklusokkal, a ciklus első két évében nem volt olyan törvényjavaslat, amelyhez benyújtott módosító javaslatok száma elérte, vagy akár csak megközelítette volna a 100-at. Az ellenzék „kifáradása”, vagy az eredménytelen módosító javaslatokkal való felhagyás, beletörődés jellemzi ezt az időszakot.

Tíz év jogalkotása számokban – a teljesség igénye nélkül

1. Törvényalkotás

Bár megkérdőjelezhető a nemzetközi összehasonlítás értelme egy olyan területen, amely a nemzeti parlamenti szuverenitás középpontjában van, azért megemlítjük, hogy a magyar törvényhozási mennyiségi adatok a kontinentális Európa számaiba illeszkednek. Németországban egy ciklusban 500–600 körüli törvényt fogadnak el szövetségi szinten, ehhez jönnek még a tartományok törvényei. A hazánkkal összehasonlítható méretű Portugáliában a parlamenti ciklusban elfogadott törvények száma 300–400 között, Szerbiában 400–500 között mozog. Macedóniában ugyanez a szám 800 és 1000 között van – a törvényhozási „rekordévnek” számító 2015-ben egy év alatt 606 törvényt fogadtak el.



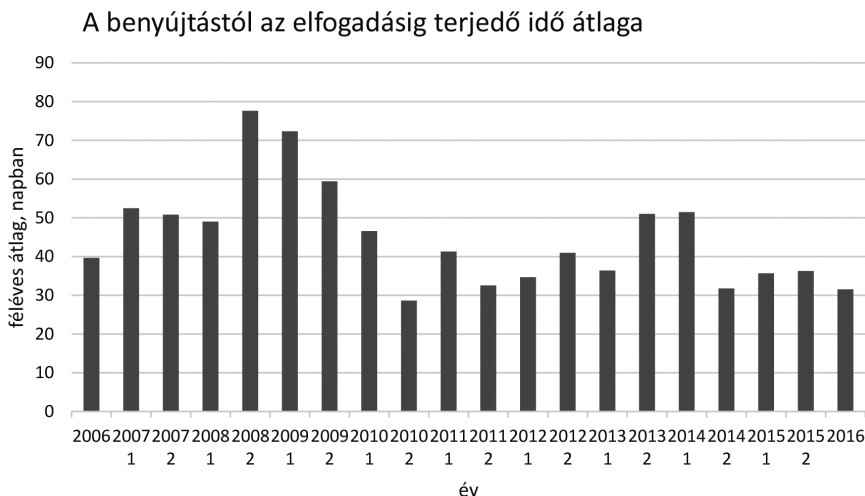
Vannak ugyanakkor ennél jóval alacsonyabb számok is: a szintén többszintű Bosznia-Hercegovinában a százat alig haladja meg az egy ciklus során elfogadott törvények száma, az országot alkotó entitások parlamentjei ennél valamivel aktívabbak. Nagy-Britanniában pedig, ahol a common law rendszerből kifolyólag jóval több életviszonyt szabályoznak precedensek, mint parlament által elfogadott törvények, évente 40–50 törvényt fogadnak el, azaz egy ciklusban kb. 200-at.¹⁶

A 2006–2010-es ciklust alacsony, a következőt pedig kiemelkedően magas számú törvény megalkotása jellemezte, 2014 után az intenzitás ismét alábbhagyott. Ezt a tendenciát jól mutatja a fenti grafikon rajzolata is. Az előterjesztő mindvégig dominánsan a kormány volt, ám 2010–2014 között jelentősen kiemelkedett a (kormánypárti) képviselői indítványokkal induló jogalkotások aránya: míg a 2002–2006-os ciklusban ez csupán 12%, a 2010–14-es ciklusban már 31%, az elfogadott javaslatokat tekintve. Ha a kormányoldali képviselői törvényjavaslatok sikerszázalékát vesszük, ez 37%-ról 74%-ra emelkedett.¹⁷ Az ellenzék „sikeressége” azonban romlott: míg 2006–2010 között 236 indítványból 15-öt elfogadott az Országgyűlés, addig a következő ciklusban 533-ból csupán 3-at, 2014–2016 között pedig egyet sem.

¹⁶ Külföldi törvényhozási adatokat lásd pl. Szabó Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei* (Budapest: Gondolat 2016), Orbán Balázs András: „Pillanatfelvétel az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014” *Pro Publico Bono* 2014/4. 66.

¹⁷ Smuk, 2016. (lj. 2.) 629.

A törvényjavaslat benyújtása és elfogadása (a zárószavazás) között eltelt idő a tízéves időszakban, ha nem is szigorúan monotonon, de csökkent. 2006–2010-hez képest 2010–2014 között jelentősen kevesebb idő volt szükséges egy törvény elfogadásához, és ez a folyamat – kis korrekcióval – fennmaradt 2014 után is.



A gyorsítás egyik eszköze a „gyorsítósáv” alkalmazása, azaz sürgős, kivételes stb. eljárások alkalmazása, amelyekre a házszabályok mindig is lehetőséget adtak. Az alábbi táblázat ezen eljárások igénybevételét mutatja. Látható, hogy 2006–2010-hez képest 2012 után csökkent a sürgős eljárásban tárgyalt előterjesztések aránya – igaz ugyan, hogy ezzel párhuzamosan jelentősen, egy héttel csökkent az ilyen törvények elfogadásához szükséges idő, 30 napról 23-ra. Az egyes ciklusokban eltérő nevű eljárások nehezen hasonlíthatók össze. A tendencia az, hogy bár csökken a gyorsítósáv igénybevétele, a normál eljárások is rövidnek mondhatóak, így gyorsításra nem is feltétlenül van szüksége a kormánypártoknak.

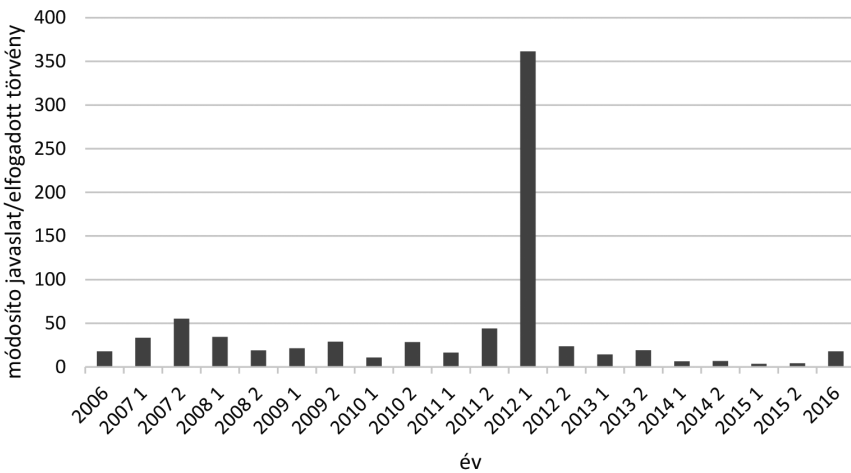
	házzsabálytól eltérés	sürgős	kivételes	kivételes sürgős
2006–2010	0	152	0	0
2010–2014	0	134	0	26
2014–2016	28	7	19	0

2014-ben a HHSz korlátokat épített be a gyorsítások igénybevétele terén is: a kivételes eljárás elrendelését félévenként 4 alkalomban, a sürgős eljárás félévente elrendelhető számát legfeljebb 6 alkalomban maximalizálta, de a parlamenti erőviszonyok módosulása nyomán a sürgősségi javaslat elfogadásához szükséges kétharmados többség is érdemi korláttá vált. Ettől függetlenül továbbra is rövidnek tekinthető a törvényalkotási eljárás, 2014 óta is, a 2010 előtti szintet nem érte el.

2. Módosító javaslatok

A törvényalkotási eljárás keveset vizsgált eleme a módosító javaslatok benyújtása és tárgyalása. A tízéves ciklusban az egyes ülésszakokban átlagosan egy törvényjavaslatra jutó módosítók számát tekintve elmondható, hogy itt is lanyhul a benyújtási kedv. 2012 eső felében – a Munka Törvénykönyvéhez benyújtott, tízéves összevetésben is rekordszámú módosító javaslat miatt – kiemelkedést látunk, ettől eltekintve azonban egyre kevesebb módosító javaslat kerül benyújtásra, jól látható ez 2014 után.

A módosító javaslatok mennyiségének változása



Ahogy a törvényjavaslat esetében – egyéni indítványnál – nem feltétlenül azonos a kidolgozó és a benyújtó személye, úgy módosító javaslat esetén sem mindig az a képviselő alkotta azt, aki benyújtotta. Feltűnő jelenség a jogtechnikai-nyelvi javítások módosító javaslatként történő benyújtása. Ennek oka, hogy a törvényjavaslat előterjesztője saját indítványához módosító javaslatot nem nyújthat be, így egy kormánypárti képviselő vagy bizottság nevében jelennek meg a rendszerben az ilyen jellegű módosítások. 2014-től kezdve ezek kidolgozását a TAB titkársága vállalja magára, és a TAB fogadja el „kormánypárti módosítási szándékként”.

A módosító javaslatok nem feltétlenül érintik a törvényjavaslat terjedelmét (§-számát), de akkor mindenképpen, ha új törvény módosítására irányulnak. Kutatásunk során minden elfogadott törvényjavaslat esetén összevetettük a benyújtáskori, azaz eredeti §-számot a kihirdetett törvény §-számával. Az alábbi grafikon a különbséget abszolút értékben tartalmazza (tehát nem derül ki belőle, hogy csökkenésről vagy növekedésről van szó – többnyire egyébként az utóbbiról).



Jól látható ezen a grafikonon is a 2010–2014-es ciklus kiemelkedése. Különösen az őszi ülésszakok során, az adott évek második félévében volt jellemző, főként a kormánypártok részéről a törvényjavaslatok terjedelmét növelő módosításokat eszközölni, amelyek az időnyomás miatt kimaradtak az eredeti előterjesztésből. Ez a gyakorlat azonban szinte teljesen eltűnt 2014-től, mivel az új eljárási szabályok a túlterjeszkedő módosító javaslatok alkalmazását jelentősen megnehezítették. Ebben az időszakban a tárgyalási szakban jelentkező túlterjeszkedő módosítási igényeket inkább új törvényjavaslatként való benyújtással kezelik, mint egy futó törvényjavaslat módosításával. Ez az elmozdulás valamelyest növelte a törvényalkotás áttekinthetőségét.

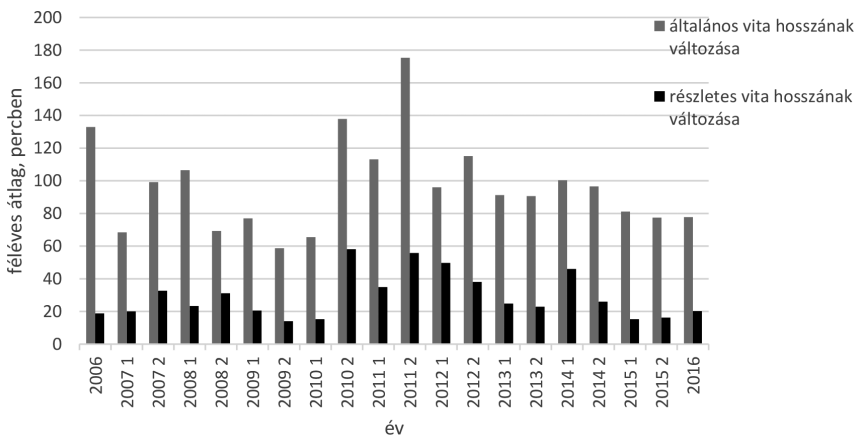
További elemzés tárgya lehet a módosító javaslatok tartalmi feltárása. E körben itt csak annyit jegyünk meg, hogy a bizottságok „szűrő”-szerepe 2014 után felerősödött, szinte kizárólag az előterjesztőre visszavezethető kormánypárti módosító javaslatokat „engednek át”, így a TAB-hoz tartalmi jellegű, (szak)politikai szempontból tényleges alternatívát tartalmazó javaslat nem kerül. Az előterjesztő „önmódosítási” jogának megadásával a képviselőket tehermentesíteni lehetne a „javítócsomagok” beadása alól.

3. Parlamenti viták

A parlamenti munka egy legfontosabb része a nyilvánosság előtti vita, amelyben a parlamenti képviselők azonos jogokkal vehetnek részt. Ha szemügyre vesszük az általános és részletes vitákra fordított átlagos időt az egyes ülésszakokban, 2010–2012 között tetőzést látunk, ám tízéves összevetésben inkább stagnál vagy kis mértékben csökken a parlamenti vitaidő. Ez persze a kisebb

létszámú parlamentnek és a kevesebb módosító javaslatnak is betudható. (Az alábbi grafikon készítésénél a 2014 utáni részletes viták időtartamának megállapítása módszertani nehézséget okozott, mivel ekkor már bizottságok folytatták le ezeket, üléseikről pedig nem tartalmaz mérhető hang- vagy képfelvételt az Országgyűlés honlapja. Itt a jegyzőkönyvben rögzítettek átolvasása által következtettünk az eltelt idő mennyiségére.) A módszertani nehézségen túl a részletes vita – a korábbi alacsony látogatottsággal indokolt – bizottságba „száműzése” a törvényalkotási folyamat áttekintésének, nyilvánosság általi nyomon követésének esélyeit is rontotta.

Az általános és részletes vita hosszának változása



A részletes vita plénumról való „eltűnését” ellensúlyozza a TAB eljárása, amely újabb „kibeszélési” lehetőséget ad a képviselőknek, valamint a zárószavazás előtti újabb plenáris vitaforduló, amelyben a bizottságok bemutatják az elvégzett munkát. E két vitára fordított időt elemzésünk nem vizsgálta. Nemi kritika azonban mindkét intézmény kétéves gyakorlatával kapcsolatban megfogalmazható. A TAB üléseit sokszor az általános vitában hangoztatott érvek megismétlésére, politikai álláspontjuk hangoztatására használják a képviselők, a TAB vitái csak kisebb részben jogalkotási természetűek. Ez abból is adódik, hogy bár a TAB elnöke és alelnökei jogalkotási kérdésekben jártas, szakmailag is felkészült jogászok, a tagok között ez már kevésbé jellemző. A plenáris „záróvita” pedig igen formális: a bizottsági előadók tömör, kötött stílusban ismertetik a bizottság döntéseit, érdemi vitára alig kerül sor. A parlamenti naplót olvasva megállapítható, hogy a viták nem mindig követik a törvényalkotási eljárás dokumentált lépéseit. 2010–2014 között nem is követhették, mivel sok módosítási lehetőség állt a kormánytöbbség rendelkezésére a viták lezárását követően.

A bizottságok ülésezési ideje a részletes viták bizottságba helyezésével sem nőtt, sőt folytatódott a tendencia, amely szerint az 1998–2002-es ciklustól kezdő-





8. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény általános vitája



9. Az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi LXXX. törvény részletes vitája



Következtetések

1. A vizsgált tízéves időszakban parlamenti papírmunka növekedése mellett a vitára fordított idő nem nőtt arányosan, inkább csökkent. Az irományok száma ciklusról ciklusra nőtt, ami több törvényjavaslatot, kérdést jelent, ám a vitaidő és a módosító javaslatok száma érdemben nem nőtt. Ez a parlamenti munka formalizálódását mutatja, amely a „több döntés, kevesebb vita” sémával írható le. Nem hagyható persze figyelmen kívül, hogy 2014-ben jelentősen csökkent a parlamenti képviselők létszáma, ezáltal csökkent a potenciális módosító javaslatot benyújtók és vitázók száma is.

2. A parlamenti törvényalkotás két dimenziója az írás és a szó, azaz egyrészt a kodifikált javaslat gondozása, másrészt az arról folytatott vita. E két tevékenység aránya alapján nevezhetünk egy parlamentet munka- vagy vitaparlamentnek. A munkaparlament egyik alapvető ismérve a bizottsági munka alapossága és részletessége, ami nem jellemzi a magyar parlamenti rendszert. A plenáris viták sokszor formális volta miatt a vitaparlament vonásai sem meghatározóak, a meggyőzés és érvelés háttérbe szorulásával a kormánypártok inkább a többségükre és a szavazásokra támaszkodnak.

3. A plenáris és bizottsági vitákra egyaránt jellemző, hogy tényleges párbeszéd helyett sok az „előregyártott” panel, a párhuzamos monológ, a saját álláspont ismétlése, a „kutya ugat, karaván halad” taktika. A vitát sem a kormány nem veszi mindig komolyan (csak formálisan vesz részt a vitákban), sem az ellenzék nem mindig komolyan vehető vitapartner. A parlamenti viták szabályozásában a 2014-es házszabály pozitív és negatív változást egyaránt hozott: korábban nem volt idő az általános vita után arra, hogy annak eredményei módosító javaslat formájában az előterjesztés szintjén is megjelenjenek, ám azóta kötelező olvasási idő előzi meg a vitát, és utána van idő elkészíteni a módosító javaslatokat. Kérdés, hogy a szabályozás adta lehetőségekkel élnek-e a szereplők. Negatív változás, hogy a viták 2014 óta kötöttebbek, a kétperces hozzászólások korábban élő párbeszédre, egy adott felszólalásra való reagálásra adtak lehetőséget, 2014-től azonban frakciónként csak egy képviselő szólhat hozzá a vitához két percben. Ez részben annak beismerését jelenti, hogy a vitánál fontosabb a tervezhető felszólalási rend, a protokoll.¹⁹ Az új szabály abba a tendenciába illeszkedik, amely a jól kodifikált törvény mellett a politikai diskurzust, a nyilvánosság előtti alapos véleménycserét másodlagosnak tekint. Míg az 1990-es évek kezdetén a parlamenti munkát a hosszadalmas viták jellemezték, a 2000-es évektől folyamatosan csökken a vitákra fordított idő, és rövidül a törvények átlagos elfogadási ideje. A vitaparlamenttől a munkaparlament, pontosabban a törvénygyár felé mozdult el az Országgyűlés.²⁰

4. A parlamenti vita fontos célja az előterjesztő meggyőzése. Ha a meggyőzés sikeres, logikus, hogy az előterjesztő változtat álláspontján. Szemben a külföldi parlamentek többségével, az előterjesztő nálunk – a zárószavazást előkészítő módosító javaslatától eltekintve – nem nyújthat be módosító javaslatot saját javaslatához. Egyetlen lehetősége, hogy keres egy olyan kormánypárti képviselőt, aki osztja a véleményét, és helyette előterjeszti a módosító javaslatot.

5. A benyújtott törvényjavaslat és elfogadott törvény „különbségét” jelentik a módosító javaslatok. Az elfogadott módosítók döntő része jogtechnikai, szövegezési javítás, amely valójában az előterjesztőtől vagy a kodifikációs parlamenti hivatali apparátustól származik, az előterjesztő azonban nem veheti ezeket nevére. Az ismeretlen előéletű képviselői indítványok mellett itt is igaz, hogy a jogalkotásért viselt politikai felelősség elillan, megfoghatatlan, rejtett marad. Szintén jellemző vonás, hogy elfogadott ellenzéki módosító javaslatra alig akad példa.

6. A parlamenti munkában megfigyelhető a bizottsági ülések kiüresedése, és ezzel párhuzamosan a bizottsági munka színfalak mögött készült módosító javaslatok futószalagon való szűrésére történő redukálása is. A plénumhoz hasonlóan, bizottsági szinten sem helyes, ha szétválik a viták-érvek és a szövegezés, dokumentumok világa (ha mindegy, hogy mi hangzik el az ülésen, a „kutya

¹⁹ SZABÓ (l.j. 13.) 4.

²⁰ Ennek kifejtését ld. SZABÓ Zsolt: „Mitől parlament egy törvényhozó szerv” *Parlamenti Szemle* 2016/1.

ugat, a karaván halad”). A plénum az átfogó politikai viták terepe, a bizottság feladata az „aprómunka”, a részletszabályok megvitatása, a szövegezés. Indokolható újítása volt a 2014-ben bevezetett új törvényalkotási eljárásnak, hogy a részletes vita, azaz a szövegezés terhére levette a plénumról, és oda vitte, ahová az való: a bizottságokba. Az azonban alapos tartalomelemzést igényel, hogy a parlamenti bizottságok mennyire voltak képesek élni az új szabályozás által felkínált szakpolitikai műhelymunka lehetőségével. A bizottságok most is, régebben is szakkérdések helyett inkább politikai szócsatákkal, a plenáris vitákon elhangzott érvek ismétlésével, az előterjesztések szintjén a benyújtás óta felfedezett technikai, kodifikációs pontosítási kérdésekkel vannak elfoglalva. Össze kell vetni a bizottságok által elfogadott dokumentumokat a bizottsági jegyzőkönyvekkel. A bizottságok alig szánnak érdemi időt a törvényjavaslatokra, és alig foglalkoznak egy korábban elfogadott törvény hatásainak, vagy a benne adott felhatalmazás eredményeként létrejött rendeletek vizsgálatával, pedig ez része lehetne ellenőrzési tevékenységüknek.

7. Pozitív szabályozási változást jelent, hogy a bizottságok 2014 óta minden bizottsági fázis után jelentést nyújtanak be a plénumnak, így annak rendelkezésére áll egy dokumentum a bizottsági történésekről. Ezek a jelentések azonban – összevetve más parlamentek, például a Bundestag bizottsági jelentéseivel – kizárólag technikai adatokat (hely, idő, érintett házszabályi rendelkezések stb.) tartalmaznak, a bizottsági vitáról valódi képet nem nyújtanak az azon részt nem vevő számára. Az említett Bundestag-bizottságok egyébként zárt ülésen tárgyalnak, tehát jelentésüknek valódi informatív szerepe van, be kell mutatnia a vitában elhangzott érveket, álláspontokat is. Nálunk a bizottsági ülések nyilvánosak – ez egyébként néha nem használ, hanem árt a vita színvonalának –, de érdemi jelentés nem készül.

8. A benyújtott törvényjavaslatok politikai szűrésére szolgál a tárgysorozati szűrő. Bár az Alkotmány és az Alaptörvény egyaránt elismeri a képviselők törvénykezdeményezési jogát, ezt a házszabályok 1994 óta folyamatosan megtoldják azzal, hogy az ilyen törvényjavaslatok tárgyalásához még egy politikai döntésre is szükség van. Ez nagyrészt az ellenzéki törvényjavaslatok kiszűrésére lett kifejlesztve. A magyar Országgyűlés ellenzéki előterjesztéseket érdemben nem, vagy csak elhanyagolható mértékben tárgyal. Pedig, ha nem is fogad el ilyet, a benyújtáson túl valamennyi időt mégiscsak kellene hagyni arra, hogy az ellenzék bemutassa az alternatíváit és arra a kormányzat reagálhasson.

9. A törvényalkotási eljárás jelenlegi szabályozása elvileg hézagmentes szabályozást ad, 2014-ben a korábbi hibákból okulva a kodifikációs hibák, kapkodások kiszűrésére alkalmas eljárásrend született. A gyakorlatban azonban a HHSz komplex, kifinomult szerkezete nem tevődik át, a politikai szereplők nem élnek minden biztosítékkal a jó minőségű törvényalkotás érdekében. A HHSz több rendelkezése írott malaszt marad, amelyet nem alkalmaznak. Ilyen a Törvényalkotási Bizottság két szakaszos eljárása (az utolsó módosításokat és az összes módosítást tartalmazó összegzést egy ülésen fogadják el), a tárgyalás módosító ja-

vaslat hiányában, az eljárás a bizottság mulasztása esetén, vagy a megismételt részletes vita. Ezek olyan „túlbiztosítékai” a törvényalkotásnak, amelyek – a 2010–2014-es időszak túlkapásaiból okulva, érthetően – minden eshetőségre, nem várt fordulatra megoldást kívánnak adni. Ez azonban túl részletező házsza-bályt, és a gyakorlatban nem érvényesülő rendelkezéseket eredményez.

Összegzőképpen egyetértünk Smuk Péter találó megállapításával, hogy az egyes parlamenti funkciók vagy hatáskörök gyakorlása során több diszfunkciót is kitermelt a politikai gyakorlat, ám ennek alkotmányos vagy jogszabályi változásokkal történő helyreállítása csak részben lehetséges.²¹ A HHSz törekvése a tökéletes törvényalkotási eljárás megvalósítására, tiszteletre méltó, és nagyrészt sikeresnek is tekinthető. A politikai gyakorlat azonban az általános tapasztalat szerint kreatívabb, mint a szabályalkotók...

A minőségi jogalkotás eljárási garanciái a parlamenti szakaszban tehát többnyire megvannak, ám az azt megelőző, előkészítési szakaszból ez nem mondható el: az érdemi egyeztetések és hatásvizsgálatok hiánya vagy nem kielégítő mértéke, képviselői kezdeményezések kormány-előterjesztések helyett. Ez a problémakör azonban már túlmutat e tanulmány keretein.

A módosító javaslatok fő hozzáadott értéke a többnyire formai hibák javításában jelenik meg, (szak)politikai alternatívák, hangsúlyeltolódások nem merülnek fel általuk. A parlamenti viták a kötelezőre szorítkoznak, az érvelés, meggyőző(ő)ds katarzisa nélkül. A parlamenti eljárás üt pecsétet a törvényre, de valós hozzáadott értéke gyakran nem mutatható ki. Ebben nem változott lényegesen a tíz év parlamenti gyakorlata.

Kulcsszavak: kvantitatív elemzés, magyar Országgyűlés, módosító javaslat, parlamenti vita, törvényalkotási eljárás

SZABÓ ZSOLT

egyetemi adjunktus (KRE), tudományos főmunkatárs (NKE)

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék,
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar,

Alkotmányjogi Intézet

szabo.zsolt@kre.hu

²¹ SMUK 2016. (lj. 2.) 617.

TÓTH LÁSZLÓ

A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében

A végrehajtó hatalom prezidencializációja népszerű téma lett az utóbbi évtizedekben a nemzetközi politikatudományi kutatásokban. Jelen tanulmány a 2010 utáni Orbán-kormányok példája kapcsán mutatja be a prezidencializáció folyamatát. Alapvető elméleti és módszertani keretét a Thomas Poguntke és Paul Webb által szerkesztett kötetből kölcsönözte. A tanulmány kísérletet tesz az alapvetően nyugati demokráciák vizsgálatára létrehozott keretrendszer új demokráciákban való alkalmazására. Bemutatásra kerül a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyának alakulása, a kormányon belüli kormányfői hatalom működése, illetve a kormányzati koordinációért felelős intézményrendszer fejlődése. A dolgozat bemutatja, hogy milyen folyamatok vezettek ahhoz, hogy a jelenlegi kormánypártot kezdetől fogva vezető Orbán Viktor kiemelkedő és meghatározó szereplő lehet pártján belül. A párt eredeti generációs jellege, a többi jobbközép erő utódainak integrálása, valamint a párt szervezetének fejlesztése eredményezte a kormányfő megkérdőjelezhetetlen pozícióját. A dolgozat fő következtetése, hogy amellet, hogy a magyar közjogi berendezkedés már 1990 után kedvezett a kormányfői hatalom koncentrálódásának, annak előfeltétele volt a fegyelmezett parlamenti frakció és pártháttér megléte is.

1. Bevezetés

A prezidencializálódás nagyjából két évtizede kiemelt kutatási témája a nemzetközi politikatudománynak, beleilleszkedve a perszonalizálódás¹ tágabb fogalmkörébe. A Thomas Poguntke – Paul Webb szerzőpáros alakított ki egy átfogó elméleti keretrendszert, melynek segítségével nyomon követhető, hogy az egyes politikai rendszerekben milyen módon megy végbe a folyamat. A szerzőpáros által szerkesztett tanulmánykötet² 13 esettanulmányon (14 nyugati országból³)

¹ Ld. Lauri KARVONEN: *The Personalisation of Politics – A Study of Parliamentary Democracies* (ECPR Press, 2010).

² Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford University Press, 2005).

³ Egyesült Királyság, NSZK, Franciaország, Spanyolország, Portugália, Olaszország, Hollandia, Belgium, Dánia, Svédország, Finnország, Izrael, Kanada, Egyesült Államok.

keresztül mutatja be egyrészt a prezidencializálódás végbemenését, másrészt bizonyítják a keretrendszer használhatóságát. Az országtanulmányok szerzői döntően kvalitatív módszereket alkalmaznak, az intézményes szféra áttekintésekor az intézményekre vonatkozó szabályokat és változásait, a pártok működése során a párt döntéshozatali szabályait vizsgálják.

A magyar politikai rendszer tekintetében először Körösényi András vetette fel a prezidencializálódás mint jelenség kérdését, az 1998 és 2002 között regnáló I. Orbán-kormány kapcsán.⁴

Szélesebb, komparatív kontextusban, és már a 2010 után, a magyar politikai rendszerben lezajlott változások részbeni ismeretében Mandák Fanni vizsgálta doktori disszertációjában⁵ a kérdést, ő alapvetően az intézményes viszonyokra koncentrált a magyar (és az olasz) politika viszonyainak feltárása során. Szintén az intézményes oldalról közelítette a kérdést Stumpf István⁶. Mindkét szerző határozottan amellett érvel, hogy érdemi elmozdulás történt Magyarországon 2010 után az „elnöki” hatalomgyakorlás irányába.

Jelen tanulmány alapvetően a Poguntke-Webb kötet által alkalmazott módszerrel, és az általuk választott indikátorokkal kísérli meg a magyar rendszer bemutatását, hasonlóan az abban megjelent országtanulmányokhoz.

A dolgozat első felében röviden összefoglaljuk azt az elméleti keretet, amelyet alapvetően a fent idézett szerzőpáros alkotott meg. Ennek kapcsán a régióra való alkalmazhatóság érdekében szükséges az eltérő körülmények bemutatása, illetve, hogy ezek mennyiben módosítják az alkalmazott keretrendszert.

A tanulmány második fele az első körben felvázolt keret alkalmazásával bemutatja, Magyarországon miként jöhetett létre egy kvázi elnöki hatalomgyakorlás. Legfőbb cél a 2010 utáni korszak (azaz Orbán Viktor második és harmadik kormányának időszaka) bemutatása, azonban elkerülhetetlen a teljes, 1990 utáni magyar rendszer alapvonalaival is beszélni. Ezen írásban – hasonlóan a Poguntke-Webb kötet országtanulmányaihoz – főként azokra a jelenségekre fókuszálunk, amelyek a legmeghatározóbbak a magyar politika (át)alakulása során.

⁴ KÖRÖSÉNYI András: „Parlamentáris, vagy „elnöki” kormányzás? – Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából” *Századvég Új folyam* 2001/20.

⁵ MANDÁK Fanni: *A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. Doktori értekezés* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola 2014).

⁶ STUMPF István: „A kormány alkotmányos jogállása” *Új magyar közigazgatás* 2015/2., 8–14.

2. Az alkalmazott elméleti keretrendszer vázlata, alkalmazhatósága az új demokráciákban

2.1. A prezidencializálódás fogalma, a jelenség lényege

A prezidencializálódás jelenségére a következő definíciót alkották: „a parlamenti rendszerek működési logikájukban az elnöki rendszerekre kezdenek hasonlítani, az alkotmányos berendezkedés, a kormányforma megváltozása nélkül”.⁷

A fogalom a végrehajtó hatalom első emberének kiemelkedését jelenti, ő kerül a kvázi-elnöki pozícióba.

Ez a tendencia a nem-elnöki rendszereket érinti, parlamentáris, illetve félelnökinek tekinthető rendszerekben figyelhető meg. A prezidencializálódás alanya a végrehajtó hatalom feje, ez a folyamat parlamenti rendszerekben egyértelműen a miniszterelnök/kormányfő szerepének növekedését jelenti. Utóbbi szereplő a parlamentarizmus logikája szerint a (rendszerint legnagyobb) kormánypárt vezetője is, így hatalmának növekedése a párton belüli pozícióját is érinti.

A prezidencializálódás folyamata elmozdulásként értelmezhető a klasszikus pártelvű kormányzástól, az egyszemélyi hatalomgyakorlás irányába.

Richard Katz a pártelvű kormányzás három alapvető ismervét sorolja föl. Az első szerint pártok részvételével történő, versengő választások eredményei nyomán alakulnak meg a kormányok.⁸ A második ismerv, hogy a kormányzat közpolitikai programja a párt(ok)ban megszülető közpolitikai program(ok) alapján születik meg.⁹ A harmadik ismerv szerint a kormányzati pozíciókba a személyek a kormányban szereplő párt(ok)on keresztül kerülnek.¹⁰

Ez a Nyugat-Európában legalább a hatvanas évekig jellemzőnek tekinthető metódus változik meg országtól függően kisebb-nagyobb mértékben a végrehajtó hatalom prezidencializációja során.

A prezidencializálódás folyamán az elnöki rendszerek három – parlamentarizmustól egyébként idegen – ismérve érvényesül a működési metódusban a nem-elnöki rendszerekben:

(1) A végrehajtó hatalom független a törvényhozástól,¹¹

⁷ Thomas POGUNTKE – Paul WEBB: „*The Presidentialization of Politics in Democratic Societies – A Framework for Analysis*” in Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford University Press, 2005). 5.

⁸ Idézi Paul WEBB – Thomas POGUNTKE: *Presidentialization, Party Government and Democratic Theory* (Paper presented to ECPR Workshop on Democracy & Political Parties, Granada, Spain 15–19 April 2005). 7.

⁹ Idézi WEBB – POGUNTKE (8. l.) 7.

¹⁰ Idézi WEBB – POGUNTKE (8. l.) 8.

¹¹ POGUNTKE – WEBB (7. l.) 2.

(2) A végrehajtó hatalom fejét a nép közvetlenül¹² választja,¹³

(3) A végrehajtó hatalom feje egyszemélyi felelősséggel tartozik, nincs kollektív alapon működő végrehajtó szerv.¹⁴

A prezidencializálódás itt kifejtett tendenciája egyik ismerv tekintetében sem jelenti a közjogi viszonyok megváltozását. Az első ismerv a kormány törvényhozáshoz való autonómiájának növekedésében érvényesül. A második indikátor felé való elmozdulás a választási kampányok perszonalizálódása és a pártvezetők kiemelkedése során manifesztálódik, a harmadik jellegzetesség pedig a kormányfő kormányon belüli kiemelkedésével jelentkezik a parlamenti rendszerekben.

Összességében a (párt)vezetők döntési szerepe nő, a párt mint kollektív aktor szerepe csökken.

2.2. A prezidencializálódás dimenziói, a vizsgálatukra alkalmazható indikátorok

Poguntke és Webb a prezidencializálódás három dimenzióját különíti el: Az intézményes szférát, a párton/pártokon belüli szférát, valamint a választási arénát.

A három csoportban az alábbiak a legfontosabb indikátorok, melyek mentén az országtanulmányok készítői vizsgálták a prezidencializálódás tendenciáit.¹⁵

Az első csoportba a kormányzati szférát érintő (eredeti) indikátorok tartoznak, ezek hatásának elemzése az intézményrendszer vizsgálatával történhet.¹⁶

- A kormányzati erőforrások a kormányfő kezében koncentrálódnak.

- Integrálódik a kormányzati kommunikáció szervezetrendszere, ez pedig a kormányfőhöz közeli szervezetbe kerül.

- Koncentrálódik a közpolitikák koordinációja, szintén a kormányfőhöz kapcsolódó szervezetben.

- A kormányzati kommunikációban kifejezett szerepet kap a kormányfő, ennek elemeként az ő konkrét személyes népszerűségét is, az egész kormánytól/kormánypárttól függetlenül mérik.

- A miniszterek között megnő a pártonkívüliek, vagy csekély párháttérrel rendelkezők súlya.

- Gyakoriak a kormányátalakítások, a kormányfő állandósága mellett. Így nem is tudnak a miniszterek érdemben beágyazódni hivatalukba.

¹² Itt az amerikai elektori rendszer is közvetlen választásnak számít, hiszen egy előre meghatározott metódus szerint a választók akarata eredményesül a végrehajtó hatalom fejének megválasztásakor.

¹³ POGUNTKE – WEBB (7. l.j.). 2.

¹⁴ POGUNTKE – WEBB (7. l.j.) 3.

¹⁵ Kvalitatív vizsgálatok lévén az országtanulmányok szerzői nem szigorúan, pontról pontra követték az összes itt felsorolt indikátort, hanem az országok jellegzetességeinek megfelelően mindenütt az adekvátnak tekinthető viszonyrendszereket vizsgálták.

¹⁶ POGUNTKE – WEBB (7. l.j.) 19.

– A kormányfő személyesen kontrollálja a döntéshozatali folyamatot.

A második indikátorcsoport a kormányfő mint pártvezető kiemelkedését érinti.¹⁷

– A pártszabályzatban olyan változások történnek, amelyek a pártvezetés kezébe erősebb formális hatalmat adnak.

– A párt vezetőjének személyes szerepe saját hivatalán keresztül megnő.

– A programalkotásban a vezető egyre nagyobb autonómiát élvez.

– A pártok középszintű vezetése egyre inkább kikerül a döntések befolyásolásának lehetőségéből, a pártvezetők közvetlenül a tagsághoz fordulnak.¹⁸

– A pártvezér személyes mandátumra tesz szert, személyes kiválasztási folyamat nyomán, kevésbé a párton belüli szenioritás („számárlétra”) elve érvényesül.

– A pártvezér közvetlen, párttagság általi választása.

A harmadik indikátorcsoport a választási aréna átalakulását mutatja.¹⁹

– A média figyelme a pártokról, sokkal inkább a vezérek, csúcsjelöltek felé fordul.

– A pártok kampánya a vezetőt, a jelöltet helyezi középpontba, a pártidentitás helyett.

– A választói viselkedés is a jelöltre koncentrál, a választók döntését a jelöltbe vetett bizalom jobban befolyásolja, mint a párttal való azonosulás.

2.3. A prezidencializálódás okai

Négy nagyobb okrendszer vezetett a nyugati demokráciákban a végrehajtó hatalom prezidencializálódásához.

Egyrészt, változott a tömegkommunikáció szervezete és működése.²⁰ A korábban pártokhoz kötődő sajtó, és a pártok közvetlen, tagságot és választókat elérő csatornái helyett a televízió (majd később természetesen az internet, és a legújabb tömegkommunikációs eszközök) lett a kommunikáció elsődleges ágense. Utóbbi (és a későbbi csatornák) természeténél fogva a személyekre, személyiségekre koncentráltak a szervezetek, mozgalmak helyett.

¹⁷ POGUNTKE – WEBB (7. lj.) 20.

¹⁸ Mair paradoxonának [ld. WEBB – POGUNTKE (8. lj.) 15.] nevezzük azt a jelenséget, melynek során az elvileg a párton belüli demokráciát növelni kívánó működésmód kifejezetten az elitizmust erősíti. Mair szerint a pártok középszintű vezetőinek „bypass” jellegű kiváltása a pártvezetők pozícióját erősíti, hiszen az egyszerű, alsó szintű párttagság egyszerűen nem rendelkezik a döntéseket érdemben befolyásoló ismeretekkel és erőforrásokkal, sokkal inkább a karizmatikus vezetők döntéseit legitimálja.

¹⁹ POGUNTKE – WEBB (7. lj.) 20.

²⁰ POGUNTKE – WEBB (7. lj.) 14–15.

Nemzetköziesedett a politika²¹. Ez a tendencia különösen az Európai Unió orszá-gaira jellemző, hiszen itt rendszeresek a kormányközi egyeztetések. Utóbbiak, ahogy általában a nemzetközi találkozókat, értelemszerűen a végrehajtó hatalom fejét mint tárgyalót és döntéshozót emelik ki, szemben a kollektív döntéshozatali formákkal.

Erodálódtak a társadalmi törésvonalak, hatásuk csökkent a pártrendsze-rekre nézve.²² Míg az 1960-as évekig nyugaton a '20-as évek törésvonalai hatá-rozták meg a pártpolitikai viszonyokat („befagyási hipotézis”), hatásuk lényege-sen megváltozott a '70-es évektől. Elmondhatjuk, hogy a párt-társadalmi kapcsolatok lazábbak lettek, a távolságok megnőttek, a szavazóknak új motivá-ciói lettek a pártválasztás során. A tömegpártok néppártokká, illetve „catch all” pártokká alakultak, elszakadtak konkrét társadalmi gyökereiktől.²³

A pártok szerepének átalakulása más aspektusból is jelentős volt. Míg a klasszikus tömegpártok alapvetően a széles, nagy létszámú tagságra támasz-kodtak (mind aktivista-munka, mind a tagdíjakon keresztül a pártok finanszí-rozása terén), a pártok állami támogatása megjelenésével függetlenek lettek a tagságtól, inkább az állammal léptek szimbiózisba. (Katz és Mair ezt a jelen-séget illették a kartellpárt kifejezéssel.)²⁴

A munkáspártok esetében mindez a jelenség együtt járt a szakszervezetek-vel való hagyományosan szoros kapcsolat fellazulásával, utóbbiaktól való füg-getlenedéssel.

Az állam növekedése, komplexebbé válása:²⁵ az állam szerepének és fel-adatainak egyre komplexebbé válása az intézmények számának növekedését és differencializálódását eredményezi. Egyrészt, az intézményrendszer koor-dinációjának igénye megerősíti a központi szereplő, a végrehajtó hatalom ve-zetőjének szerepét. Másrészt, a differencializálódással megnő a kormányfő-szakminiszter bilaterális érintkezések szerepe, szemben a korábban meghatá-rozó kollektív döntéshozatallal.

2.4. A modell továbbfejlesztése

A Poguntke és Webb által felkért országspecialisták az összefoglaló-bevezető tanulmányban lefektetett (és általunk is bemutatott) indikátorok segítségével vizsgálták az egyes rendszereket. A kvalitatív elemzés, és a szigorú módszer-

²¹ POGUNTKE – WEBB (7. l.j.) 13.

²² POGUNTKE – WEBB (7. l.j.) 15.

²³ A pártok szerepének átalakulásáról lásd pl. Richard Gunther– Larry Diamond: „Types and Functions of Parties” in Larry Diamond – Richard Gunther (szerk.): *Political Parties and Democracy* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press 2001).

²⁴ Richard KATZ – Peter MAIR: „Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party” *Party Politics* 1995/1. (magyarul megjelent: *Politikatudományi Szemle* 2001/3., 131–156.)

²⁵ POGUNTKE – WEBB (7. l.j.) 14.

tani keret hiánya indukálta a kritikákat például Karvonen²⁶ részéről. A mű szerzői az egyes országok közötti eltérésekkel magyarázták a módszerválasztást, megvédvén munkájukat.²⁷ Tagadhatatlan, a különböző jogi és politikai környezetek miatt még a hasonló kategóriába sorolt országok között is lehetnek eltérések, a változások dinamikája pedig az egyes országokon belüli kontextusban értelmezhető.

Részből a Poguntke-Webb kötetet ért kritikák indukálták a Persson-Hermannsson szerzőpárost, az indikátorok finomítására. Jelen elemzés az intézményi szférát az ő kategória-rendszerük alkalmazásával vizsgálja.

Persson és Hermannsson a prezidencializálódás intézményrendszeren belüli manifesztálódását két további dimenzióra bontják. Egyrészt, a kormány-törvényhozás viszonyrendszert vizsgálják. Itt a prezidencializálódást a kormány, törvényhozáshoz (amelynek egyébként felelős) viszonyított autonómiájának növekedéseként értelmezik. A prezidencializálódás másik intézményes dimenziója a kormányfő, a kormányhoz mint testülethez viszonyított hatalmának növekedése. Az alábbi két táblázat foglalja össze ezeket a dimenziókat.

Erős parlament	Erős kormány
Pozitív parlamentarizmus	Konstruktív bizalmatlansági indítvány
Miniszterek parlamenti háttere	Parlamentfelosztási jog
Kétkamarás törvényhozás	Blokkszavazás
Parlamenti ellenőrző intézmények	Egypárti kormányzat
Kisebbségi kormányzás	Kormányzat adminisztratív forrásai

Erős kormányfő	Erős miniszterek
Egypárti kormány	Miniszterek parlamenti háttérrel
Miniszterek növekvő száma	Miniszterek politikai tapasztalata
Miniszterelnöki hivatal súlya	Miniszterek pártbeli súlya
Tapasztalt kormányfő	Kormányfő kinevezési hatalmának korlátai
Gyakori átszervezés	

28

²⁶ KARVONEN (1. lj.) 33–34.

²⁷ Paul WEBB – Thomas POGUNTKE – Robin KOLODNY: *The Presidentialization of Party Leadership? Evaluating Party Leadership and Party Government in the Democratic World* (Paper presented to Annual Meeting of the American Political Science Association, 1–4 September 2011) 23.

²⁸ A táblázatok forrása: Thomas PERSSON – Jörgen HERMANSSON: *The „presidentialisation” thesis revisited: Lessons from the Swedish case* (Paper for presentation at the workshop „The importance of Constitutions”, Istanbul, October 23–25), a szerző saját fordítása

2.5. A Poguntke-Webb modell alkalmazhatósága Kelet-Közép-Európában

Kelet-Közép Európában komoly hagyománya van az első számú vezető kiemelkedésének, régiókban különösen jellemző volt már a két világháború közötti időszakban is a vezető személyiségek dominanciája, ezen vezetők kultusza.²⁹ A történelmi hagyományok miatt tehát komoly esély mutatkozik arra, hogy a prezidencializációs tendenciák itt is érvényesüljenek, fontos tehát felderíteni, milyen módon alkalmazható a nyugati rendszerekre létrehozott modell.

Mint bármilyen elméleti keretrendszer alkalmazása esetén, itt is szükséges megvizsgálni, mit jelenthet az a különbség, ami az „új demokráciák” politikai rendszerei és a régi demokráciák között jelentkezik.

Mindhárom fentebb bemutatott dimenzió kapcsán jelentkeznek olyan különbségek, amelyek a „vegytiszta” eredeti módszer alkalmazását korlátozzák.

Egyrészt, a kelet-közép európai régióban nem beszélhetünk olyan stabil és konszolidált pártrendszerekről, amelyek nyugaton (a könyvben feldolgozott példák esetében is) megszokottak, az itteni pártrendszerek sokkal instabilabbak, változékonyabbak. Nem beszélhetünk olyan klasszikus tömegpártok-dominálta rendszerről, mint amilyenek a kötetben kiindulópontként szerepelnek, régiókban a legtöbb párt eleve „catch all” szereplőként jelentkezett.

A politikai rendszerek átalakulása során viszonylag rövid idő alatt jöttek létre az intézményes keretek, amelyek az első dimenzióval kapcsolatban felmerülő jellegzetességeket mutatják, nem kis részben akár régi, nyugati demokráciák tapasztalatainak felhasználásával.

A választási arénát befolyásoló tömegkommunikációs viszonyok (pl. televízió megjelenése) a többpárti demokrácia beköszöntekekor már eleve olyan környezetet teremtettek, amelyek kedveztek a személyiségek feltűnésének.

Ennek eredményeként már csak történelmi okok miatt sem jöhetett létre az az ideáltipikus modell, amely a Poguntke-Webb keretrendszerben a Katz-féle „klasszikus pártelvű demokráciaként” szerepel. Ennek következtében, valamint a vizsgálható korszak rövidebb volta miatt jóval kevésbé helyezhető a hangsúly a változásra, mint a német-brit szerzőpáros esetében. Ezen országok esetében az vizsgálható, mennyire tekinthető egy adott kormányzat működése „elnökinek” a fentebb kifejtetteknek megfelelően.

²⁹ Erről részletesebben ld: TURBUCZ Dávid: *A Horthy-kultusz 1919–1944* (Budapest: MTA BTK Történettudományi Intézet 2016) 33–52.

3. A végrehajtó hatalom prezidencializációja Magyarországon

A rendszerváltozást megelőző államszocialista rendszerben értelemszerűen nem lehetett a pártalapú kormányzatra vonatkozó, három, fentebb felsorolt Katz-i feltételnek megfelelő rendszerről beszélni. 1989–90-ben tehát újonnan jött létre egy modell, mind a kormányzat, mind a törvényhozás-végrehajtás, mind a pártok politikai szerepe szempontjából, a (párt)politika pedig már egy eleve mediatizált térben jelent meg.

Az alábbiakban alapvetően két szféra kerül bemutatásra az elméleti bevezetőben felvázoltak közül. Jóllehet egyértelműen bizonyítható, hogy a választási arénában is kifejezetten kiemelt a pártvezetők (vagy kormányfőjelöltek) szerepe, különösen a 2002-es,³⁰ illetve a 2006-os³¹ választások után, ezen dolgozatban a kormányzati intézményrendszerben történt változásokat, Orbán Viktor pártelnök-miniszterelnök párton belül elfoglalt pozícióját mutatjuk be, illetve, hogy milyen kölcsönhatásban volt egymással e két folyamat.

3.1. Intézményes szféra

A lazább, kvalitatív módszert alkalmazó keretrendszerből következően nem minden indikátor szerepe azonos súlyú, illetve ez a súly országonként is változhat. A svéd szerzők tanulmányában kifejtett indikátorok csoportosíthatók aszerint, hogy (1) formálisan is megerősítik a prezidencializáció folyamatát Magyarországon; (2) formálisan ugyan ellentmondanak a prezidencializációs tendenciának, a gyakorlati érvényesülés során mégis a prezidencializáció folyamatát erősítik meg; (3) más intézményes okok miatt lényegében irrelevánsak a magyarországi viszonyok elemzése során. Ezt azért fontos kiemelni, mert kifejezetten a 2010 utáni hatalmi-kormányzati viszonyokban jelentek meg olyan elemek, amelyek formálisan a törvényhozáshoz képest gyengébb kormányt, vagy kormányon belüli gyengébb kormányfőt mutatnának, a tényleges működésükben azonban ellentmondanak ennek, sőt, a gyakorlatban kifejezetten a centralizált hatalomgyakorlás eszközeként funkcionáltak.

³⁰ Kiss Balázs: „Kampány és tabloidizáció” in SÁRKÖZY Erika – SCHLEICHER Nóra (szerk.): *Kampánykommunikáció* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2003) 9–40.

³¹ STUMPF István: „A szavazói preferenciák stabilizálódása a 2006. évi parlamenti választásokon” in STUMPF István: *Az országház kapujában* (Budapest: Századvég 2007) 151.

3.1.1. Törvényhozás-végrehajtás viszonyrendszer

A kormány-parlament viszonyrendszer leginkább meghatározó intézményi eleme a konstruktív bizalmatlansági indítvány.³² Ez nemcsak, hogy rögzítette a kormányfő kiemelt helyzetét, hanem a pártrendszer blokkosodásával³³ kölcsönhatásban³⁴ rendkívüli kormányzati stabilitást biztosított.

1990 tavaszán-nyarán, az Antall-Tölgyessy paktum alapján lett bevezetve – a magyar közjogi hagyományoknak megfelelő – kancellári modell. Ezt követően a miniszterelnöknek lényegében szabad keze lett a kormánytagok kiválasztásában, ezt a hatalmát csak (informális) befolyásának mértéke korlátozta. Ezért tehát már a rendszerváltozáskor beépült a rendszerbe a prezidencializálódás egyik legfontosabb előfeltétele.

A törvényhozás-végrehajtás viszonyrendszerben formálisan a prezidencializációval és erős végrehajtó hatalommal szemben ható eszköz a frakción keresztül történő kormányzás.³⁵ A frakció általi kormányzás – ami csak megbízhatóan működő kormánypárti frakció(k) léte mellett alkalmazható – egyfajta bypass-t jelent(ett), mivel ezáltal megkerülhető volt az egyébként kötelező közigazgatási egyeztetési folyamat. Az egyéni képviselői indítványok a törvényhozáson belül elvileg a leginkább „szűrt” törvénykezdeményezési eszközök, hiszen ezeket csak az illetékes (a parlament működésmódjából fakadóan kormánypárti többségű) bizottság jóváhagyásával lehet a plénum elé terjeszteni. A fegyvelmezett kormánypárti frakciók azonban ezt az „akadályt” könnyen átugorhatóvá teszik, innentől fogva viszont a közigazgatás semmilyen kontrollt nem gyakorol sorsuk fölött.

Míg elvileg a képviselői indítványok dominanciája formailag a törvényhozás szupremáciáját jelentené és gyenge végrehajtó hatalmat, a valóságban 2010 után ez pont ellenkező hatású volt, a központi pártérdek akadálymentesebb érvényesülését eredményezte.³⁶ A teljesség igénye nélkül többek között az olyan jelentős törvényeket is egyéni képviselői indítványra alkották meg, mint a kormányszerkezetről szóló törvény, választójogi törvény, a választási eljárási törvény, vagy az Alkotmány, illetve az Alaptörvény többszöri módosításai.³⁷

³² STUMPF (6. lj.) 11.

³³ ENYEDI Zsolt – CASAL-BÉRTOA, Fernando: „Pártverseny-mintázatok és blokk-politika Kelet-Közép Európában” *Politikatudományi Szemle* 2010/1. 19.

³⁴ A konstruktív bizalmatlansági indítvány azt eredményezte, hogy csak blokkon belül történhetett kormányfőcsere, lényegében az aktuálisan kormányzó párt(ok) akarata is szükséges volt hozzá.

³⁵ MÜLLER György megállapítása szerint 2010 után 30–40% között váltakozott az egyéni képviselői indítványokként benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok aránya.

³⁶ MÜLLER György: Kormányzati viszonyok a második félidőben (2012–2014) *jesz.ajk.elte.hu/muller58.pdf* 16.

³⁷ Forrás: Az Országgyűlés honlapja (www.parlament.hu).

Magyarországon pozitív parlamentarizmus működik, azaz a kormány megalakulásához minden esetben szükséges parlamenti investitúra. Mivel azonban a többségi elemet is tartalmazó vegyes választási rendszer működött és működik Magyarországon (a többségi jelleg erősödött is 2014-től), ezért könnyűszerrel tudtak egymáshoz közel álló, egy blokkba tartozó formációk parlamenti többségi koalíciót kötni, így a kormány relatív ereje a kormánypártokon és a koalíción belüli erőviszonyokon múltott.

A kormánytagok parlamenti tagsága kapcsán lényegében nincs szabályozás, sem nem kötelező, sem nem tiltott, hogy a kormánytagok egyszerre képviselők legyenek. Mivel a kormányalakítás a miniszterelnök diszkrecionális jogköre, ezért e téren szabad döntéshozatalában legfeljebb politikai befolyásának határai jelentenek korlátot.³⁸ A 2010 utáni korszakban a kormánypárti frakciók összetételét ráadásul lényegében a párt elnöke és elnöksége határozza meg (a párton belüli döntéshozatali szabályokat lásd lentebb). Ez utóbbi két indikátor tehát lényegében irreleváns a magyarországi kormányzati szféra működése szempontjából.

3.1.2. Kormányon belüli viszonyok

3.1.2.1. A miniszterelnöki pozíció alkotmányos kiemelkedése

A kormányon belüli viszonyrendszer kapcsán mindenképpen elsőként tárgyalandó a kormányfő alkotmányban, illetve törvényekben rögzített pozíciója.

A kormányfő kormányon belüli kiemelt szerepét már 2006-ban, a II. Gyurcsány-kormány hivatalba lépése előtt kodifikálta az ún. „státustörvény”, azaz a *2006. évi LVII. törvény*. Ez fontos alapelveket rögzített Magyarország kormányzása kapcsán. A kortársak a miniszteri reszort csonkításaként értékelték a 14. § (1) bekezdés és 28. § rendelkezéseit (melyek alapján a miniszterelnök határozza meg a kormány politikájának általános irányát, amelyen keretek között a miniszter vezeti a minisztériumot, továbbá ekkor kap utasítási jogot), azonban azt is elmondhatjuk, hogy lényegében csak a már addig is többé-kevésbé meglévő gyakorlatot rögzítette, immáron törvényi szinten.³⁹

Lényegében a rendszerváltozás óta fennálló, a státustörvény által pedig megerősített állapotot rögzítette az Alaptörvény is, amely 18. cikkében kimondja, hogy

„18. cikk

(1) A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját.

³⁸ STUMPF (6. lj.) 10.

³⁹ MÜLLER György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon Antalltól Gyurcsányig* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2008) 184.

(2) A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.

[...]

(4) A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek. A Kormány tagja részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein. Az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság az ülésén való megjelenésre kötelezheti a Kormány tagját.[...]”⁴⁰

Az Alaptörvény ezen rendelkezése lényegében a parlamentáris rendszerekben lehetséges legnagyobb formális hatalmat helyezte a kormányfő kezébe.

2010 után, mivel koalíciós kényszer nem állt fenn (és az ellenzéki pártok sem rendelkeztek vétőpotenciállal), lényegében a kormánypárt, és annak vezetője⁴¹ saját maga határozhatott a kívánatosnak tartott kormányzati szerkezetről. A kormánypárti frakció(k) végrehajtó jellegű szerepfelfogása⁴² informálisan mindenképpen a végrehajtó hatalom és annak feje felé tolta el a törvényhozás-végrehajtás hatalmi egyensúlyt. Utóbbi már átvezet a következő fejezetben tárgyalandó témára, a pártelnök párton belüli hatalmára.

3.1.2.2. Kormányzati koordinációért felelős szervezetek, ezek változása

A kormány belső működése tekintetében az egyes miniszterek relatív súlyán felül meghatározó a kormányzati koordinációért felelős szerv helyzete a kormányzatban belül. 1990 és 2010 között folyamatosan (bár eltérő súllyal és szerepfelfogásokkal) Miniszterelnöki Hivatalról beszélünk, 2010 után azonban többször is változott a kormányzati koordinációért felelős hivatalok, minisztériumok, államtitkárok és miniszterek szerepe.

A folyamatos átszervezéseket és a korszakon belül elkülöníthető szakaszokat dolgozta fel Franczel Richárd tanulmánya.⁴³ Az ő értékeléséhez hasonlóan különítjük el mi is az egyes alszakaszokat, a következőknek megfelelően: 2010-12; 2012-14; 2014-15; 2015-16, majd 2016-tól napjainkig. A főbb változások az alábbiak voltak: 2012 nyarán a politikai koordináció a Miniszterelnökségbe került, a korábban politikai és közigazgatási koordinációs feladatokat is ellátó Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) ettől kezdve „csak” a közigazgatási egyeztetésekért felel.⁴⁴ A KIM a ciklusváltáskor megszűnt, ekkor is-

⁴⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 18. cikk.

⁴¹ LÁZÁR János, a Fidesz-frakció vezetőjeként adott első lapinterjújában úgy fogalmazott, „ez Orbán Viktor frakciója”, jelezve a pártelnöki autoritás mértékét. Heti Válasz 2010. május 6.

⁴² Ld. SÁRKÖZY Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás – Avagy gólerős csatár a mély talajú pályán* (Budapest: Park 2014) 179.

⁴³ FRANCZEL Richárd: „A miniszterelnöki háttérapparátus változásai 2010–2016 között” *Kodifikáció és közigazgatás* 2016/2. 26–46.

⁴⁴ MÜLLER (36. lj.) 4.

mét egy helyre került a politikai és közigazgatási koordináció, illetve ekkor lett a Miniszterelnökség több kulcsporfóliót magába is olvasztó „szuperminisztérium.”⁴⁵ 2015-ben jött létre az önálló Miniszterelnöki Kabinetiroda⁴⁶, elvileg ekkor leválasztották a politikai koordinációt, illetve a kormányzati kommunikációt az újonnan létrehozott szervezetbe.⁴⁷ 2016 nyarán két kabinetet (stratégiai és gazdasági) szerveztek meg,⁴⁸ a kormányzati döntéshozatal felgyorsítása és hatékonyságának tétele érdekében.

Az átszervezések egy lehetséges oka (párt)politikai természetű. Jóllehet a Fidesz-MPSZ alapvetően centralizált és hierarchikus párt, egy kormányzati koordinációért felelős személy (miniszter, államtitkár, frakcióvezető) komoly befolyásra tehet szert. Ennek ellensúlyozására alkalmas a gyakori átszervezések rendszere, továbbá ilyen esetben a több „erős ember” kiegyensúlyozza egymást, egyikük sem tud a kormányfővel rivális hatalmat kiépíteni.

A kormányzati koordináció mellett – főként a jelenlegi mediatisztált világban – fontos szerepet tölt be a kormányzati kommunikáció. Az elméleti részben bemutatott megközelítés szerint minél centralizáltabb a kormányzati kommunikáció, szervezetiileg pedig minél közelebb van a miniszterelnökhöz, az annál inkább erősíti a prezidencializálódás tendenciáját. Franczel 2010-14-es ciklusra vonatkoztatott megállapítása szerint, noha többször is változott a kormányzati kommunikáció szervezeti felépítése (amely változások jórészt egybeestek a koordináció változásaival), összességében végig megfelelt a centralizált, összkormányzati szempontokat figyelembe vevő jellege.⁴⁹

3.1.2.3. Integrált minisztériumok

Az eredeti Poguntke-Webb (és Persson-Hermannsson) modellben a kevés kormánytag elvileg gyengébb kormányfőt és erősebb minisztereket feltételez. A második, illetve harmadik Orbán-kormányokban meglévő integrált minisztériumok azonban pontosan a kormányzati centralizáció szerepét erősítik.

⁴⁵ Ld. a Kormány statútumát [a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet]

⁴⁶ 1990–2006 és 2008–10 között a Miniszterelnöki Hivatalban működött a kormányfői kabinet, 2006–2008, illetve 2010–15 között nem működött miniszterelnöki kabinet.

⁴⁷ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXLVIII. törvény

⁴⁸ A Kormány 215/2016. (VII. 21.) Korm. rendelete a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet módosításáról; ill. A Kormány ügyrendjéről szóló 1399/2016. (VII. 21.) Korm. határozata a 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat módosításáról és a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságról szóló 1013/2016. (I. 20.) Korm. határozat hatályon kívül helyezéséről (forrás: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK16109.pdf)

⁴⁹ FRANCZEL Richárd: „Kormányzati döntéshozatal 2010–14 között” Kodifikáció és Közigazgatás 2015/I.

Az új, integrált minisztériumi struktúrában olyan területek redukálódtak államtitkári szintre, amelyek korábban önálló minisztériumi szinten voltak képviselve (pl. oktatás, egészségügy). Mindössze a klasszikus tárcának tekinthető belügy, külügy, honvédelem, illetve 2014 után az igazságügy jutott önálló miniszteri ranghoz, egyúttal a területet irányító személy a kormányban mint testületben való tagsághoz.

Az integrált minisztériumokban a miniszterek nem saját szakterületeik lobbistájaként működnek, hanem egyfajta kapuőrként, akik már kielélt döntéseket tudnak a kormány plénuma elé vinni, illetve feladatuk, hogy a „junior miniszterként” funkcionáló államtitkárok tevékenységét koordinálják.⁵⁰ Az integrált minisztériumok létrehozásának nyilvánvaló célja volt az egységesebb kormányzati politika alakításának igénye.⁵¹ A kormánytagok listájának összeállítása kapcsán állapította meg Sárközy Tamás, hogy a miniszteri posztra kerülő személyek szocializációs és pártbeli háttérükből fakadóan kifejezetten a kitűzött cél, a centralizált és egységesebb működés elősegítői lehetnek, a központi akarat végrehajtói, semmint a miniszterelnöki hatalom ellensúlyai a kormányon belül.⁵²

Míg a miniszterek száma valóban csökkent a korábbiakhoz képest,⁵³ a „politikai”⁵⁴ államtitkárokra ez már egyáltalán nem igaz. Míg a 2010 előtti időszakban a Medgyessy-kormány, illetve Gyurcsány Ferenc első kormánya idején volt a legtöbb politikai államtitkár (26), 2010 után a II. Orbán-kormányban 33–39 között váltakozott a számuk, a III. Orbán-kormányban 45 és 47 között (jelenleg – 2017 ősze – 46 ilyen államtitkár van hivatalban).⁵⁵ Mivel az államtitkárok a jelenlegi kormányrendszerben kvázi tárcavezetők, ezért a gyakorlatban a szakterületért felelős politikusok száma jelentősen megnövekedett, ami az eredeti modellben is a kormányfői hatalom erősödését mutatja.

A II. és III. Orbán-kormányok esetében nem beszélhetünk gyakori minisztercseréről, azonban az államtitkári karban történő gyakori személycserék, illetve a kormányzati koordináció (és kommunikáció) intézményrendszerének folyamatos átszervezése hasonló hatással bír a kormányzat működésére, és mint leginkább állandó szereplő, a kormányfő helyzetére. A III. Orbán-kormányra jellemző az újabb miniszteri pozíciók megjelenése. 2017

⁵⁰ MÜLLER György: „A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben” *Közjogi Szemle* 2010/3. 15.

⁵¹ MÜLLER (50. l.) 15.

⁵² SÁRKÖZY (42. l.) 179–193.

⁵³ A legkevesebb kormánytag 2010 előtt a II. Gyurcsány-kormány megalakulásakor volt (13), a 2010 utáni időszakban ezt a számot 2017 tavaszán éri el a kormánylétszám, majd ősszel haladja meg (a harmadik tárca nélküli miniszter kinevezésekor).

⁵⁴ „Politikai” államtitkár alatt azokat értjük, akik nem közigazgatási államtitkárok, mandátumuk a kormányéhoz kötött. 2006 előtt ők hivatalosan is politikai államtitkárok voltak, 2006–10 között jelző nélküli államtitkárok, a 2010 utáni korszakban pedig a nem közigazgatási államtitkárokat számítjuk ide.

⁵⁵ Az összes számítás saját, az adatok forrásai az Országgyűlés honlapja, a Kormány honlapja, illetve Magyarország Politikai Évkönyvei.

szeptemberére a kezdeti 11 kormánytag után már 14 főre növekszik a létszám. A növekmény oka ráadásul nem „klasszikus” tárcák kiválása az integrált struktúrából, hanem a már említett Kabinetiroda létrehozása, illetve tárca nélküli pozíciók alakítása, amelynek alapvetően taktikai-pártpolitikai oka van, ezek a pozíciók, illetve a kinevezett személyek eszközök a pártelnök-kormányfő kezében.

A pártelnök-kormányfő kiemelkedő hatalmi pozícióját mutatja az a kormányzatot és a pártszférát is érintő informális szabály, hogy kormánytag (azaz miniszter, államtitkárokra ez nem vonatkozik), illetve a Fidesz elnökségének tagja egyszerre nem lehet ugyanazon személy⁵⁶. (Értelemszerűen ez nem vonatkozik a miniszterelnökre, aki egyszerre vezeti mindkét testületet.) Ez önmagában korlátozza a miniszterek pártbeli súlyát.

Főként a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a kormányfő kormányon belül – immáron alkotmányi szinten is – kiemelt szerepe következtében megállapíthatjuk, hogy a magyar kormányzati rendszer intézményi viszonyai jelentős feltételeket biztosítottak és biztosítanak egy erős, elnöki jellegű kormányfői pozíció létrejöttéhez. A szervezetalakítási szabályok miatt ez a pozíció azonban függ a törvényhozás, illetve annak (bizonyos esetekben minősített) többségének támogatásától. A kvázi „elnöki” hatalom kialakulásának feltétele tehát a törvényhozási frakció, illetve a kormánypárt dominálása, ez pedig alapvetően a keretrendszer második dimenziójától, a (kormány)párton belüli vezetői szerep lehetőségeitől függ. Mindez pedig aláhúzza a következő fejezetben tárgyalásra kerülő témakör jelentőségét.

3.2. A pártvezér kiemelkedése a párton belül

1989–90 után „lebegő pártrendszer” jött létre Magyarországon, melynek lényege az volt, hogy a pártokat az értelmiségi-politikai elit közti konfliktusok hozták létre, mély társadalmi gyökérük nem volt, ez pedig azt is jelentette, hogy a pártok és társadalom között egy szakadék tátongott.⁵⁷ Ebben a környezetben értelemszerűen nem tudtak tömegpártok kialakulni, hanem kezdettől fogva „catch all” pártok dominálták a magyar politikai szférát. Ezek azonban nem korábbi tömegpártok, illetve néppártok metamorfózisai voltak, hanem általában egy-egy elitcsoport köré szerveződő tömörülésből nőttek ki.⁵⁸ A pártoknak így az alapvető funkcióikban is eltérés mutatkozott, nyugati „testvéreikhez” képest. Ez azt is jelentette, hogy a pártelitek már a kezdetektől fogva komolyabb befolyással bírtak a pártok politikájára.

⁵⁶ A hír forrása: index.hu/belfold/2013/05/29/lazar_lehet_a_fidesz_uj_alelnoke/

⁵⁷ Bihari Mihály: *Magyar politika 1944–2004 – Politikai és hatalmi viszonyok* (Budapest: Osiris 2005). 445.

⁵⁸ STUMPF (31. l.) 145.

3.2.1. A Fidesz centralizált működése, a pártelnök autoritása

A 2010 utáni időszakban a kormánypárti frakciók olajozott és centralizált működése feltételezte a párton belüli feltétlen autoritás meglétét. A már idézett Sárközy Tamás világít rá, hogy a pártszervezet centralizált és felülről szervezett, funkciója lényegében a választásokra és egyéb akciókra való mozgósítás.⁵⁹

Mivel a rendszerváltozást követő időszak magyar pártjai közül egyetlen sem igazi tömegpártból transzformálódott át, ezért az összehasonlítás módszere is eltér. A jelenlegi kormánypárt struktúráját, illetve a pártvezető kiemelkedését a párt (szervezeti) történetének áttekintésével lehetséges vizsgálni.

Olyan párról beszélünk ehelyütt, amelynek már a kezdetektől fogva ugyanaz a személy az első számú vezetője. Mégsem beszélhetünk kizárólag egyetlen személyiség köré szerveződött, azaz perszonalista párról,⁶⁰ azonban tagadhatatlan az első számú vezető meghatározó befolyása a párt életében.⁶¹

Három, egymással össze is függő folyamat befolyásolta a Fidesz szervezetének alakulását, ezek kölcsönhatása eredményezte Orbán Viktor kiemelkedő tekintélyét és befolyását pártjában, illetve az egész magyarországi jobbközép szférában. Ezek az „eredeti” párt generációs jellege; a Fidesz betagozódása a politika blokk-szerkezetébe, blokk-vezetővé válása, blokkon belüli törpepártok integrálása; illetve a párt szervezetrendszerének evolúciója.

A FIDESZ egyik fő jellegzetessége volt a korszak elején a generációs jellege. A kilencvenes évek elején húszas-harmincas éveik fordulóján levő fiatalok képviselték a pártelitet. Ez a pártelit meglehetősen stabilnak bizonyult, ráadásul az életkori jellegzetességek miatt a párt későbbi történetében is az elit fluktuációja politikai okok miatt történhetett, nem pedig „természetes” generációs őrsgváltás során. A viszonylag szűk, homogén, ráadásul közös szocializációs jellemzőkkel bíró pártelit meghatározó szerepe tehát adottnak volt tekinthető a párt teljes történetében.

A története kezdetén – igaz ez lényegében a szövetséggé válás előtti teljes korszakra – az egész magyarországi politikai palettán a Fidesz volt a legkevésbé szervezetére támaszkodó párt.⁶² Taglétszáma alacsony volt, vezetősége egy szűk elitből került ki.⁶³ Ez a szituáció kedvezett annak, hogy a későbbiekben egy felülről, hierarchikusan szervezett párt jöhessen létre. A párt elitje a politikai irány-

⁵⁹ SÁRKÖZY (42. l.) 180.

⁶⁰ A perszonalista pártokról, illetve a pártok vezetőjükhöz való viszonyáról lásd: Tatiana KOSTADINOVA – Barry LEVITT: „Toward a Theory of Personalist Parties: Concept Formation and Theory Building” *Politics & Policy* 2014/4. 490–512.

⁶¹ A KOSTADINOVA – LEVITT szerzőpáros munkája alapján leginkább „vezető-központú pártnak” tekinthető a Fidesz.

⁶² KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2003) 199.

⁶³ KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK (62. l.) 175–176.

vonalat tekintve 1994 óta⁶⁴ homogén,⁶⁵ ez a kör Orbán Viktor vezető szerepét egyértelműen elismerte már a szövetséggé válást megelőző időszakban.

A Fidesz első számú vezetője 1990 óta Orbán Viktor. 1990–93 között frakcióvezetőként a párt egyetlen egyszemélyi vezetői pozícióját töltötte be, azóta pedig egy 2000–2003 közötti időszakot leszámítva folyamatosan a párt elnöke. Nevezett átmeneti időszakban is domináns szereplője volt a pártnak (2002 májusáig a jobb-közép kormány vezetőjeként), az elnöki pozíció átengedése tudatos, taktikai lépések következménye volt.

Az eredeti generációs mag korábbi jobboldali csoportok befogadásával/beolvastásával bővült eleinte, majd a kétezres évektől jelent meg a párt „utánpótlása”. A korábbi jobboldali csoportok befogadása úgy ment végbe, hogy lényegében a párt tényleges struktúráján belül⁶⁶ nem tudtak önálló entitásokként megjelenni, betagozódtak a „nagyobb” Fideszes rendszerbe.

A vizsgált időszakra, 2010-re a Fidesz sikerrel integrálta a kilencvenes évek három nagy jobbközép pártjának (MDF, FKgP, KDNP) töredékeit, így ő maradt az egyetlen szereplő a jobbközép politikai mezőben. A három párt esetében a Fideszhez csatlakozó csoportok voltak a szakadárok, az „anyapártok” azonban mindhárom esetben marginalizálódtak. A KDNP (1998) és az FKgP (2002) esetében ez gyorsan zajlott le, az MDF egy hosszabb, a Fidesszel ellenséges periódus után tűnt el 2010-ben.

2003, a szövetséggé alakulás két okból hozott komoly szervezeti változást a Fideszben. Egyrészt ekkor teremtették meg a párt kiterjedt országos hálózatát, a tagok, illetve szimpatizánsok hálózatával profi pártszervezet alakult ki.⁶⁷ Másrészt, ekkor hozták létre a választókerületi rendszert, melynek során a párt alapvető szervezeti egysége a választókerület lett, annak vezetője pedig a választókerületi elnök. Utóbbi kinevezése kapcsán lényegében abszolút vétőjog illeti meg a pártelnököt,⁶⁸ így ez egy rendkívül centralizált pártszervezet létrejöttét eredményezte. A pártelnök személyes kinevezésétől lényegében függő választókerületi elnökök a párt egyéni jelöltjei (és értelemszerűen későbbi képviselői),⁶⁹ így ezen pozíciójuk is a pártelnök központi szerepét erősíti. Szintén a pártelnök nevezi ki a párt regionális igazgatóit,⁷⁰

⁶⁴ A HEGEDŰS Istvánhoz köthető csoport távozásától.

⁶⁵ KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK (62. lj.) 176.

⁶⁶ Az FKgP és az MDF esetében ez kifejezetten a választókerületi struktúrába való integrálást jelentette. A kisgazdák közül a Fidesz-frakcióba 2002 után került 12 főből 10 egyéni képviselő volt, az MDF 14 fős „Lakitelki” csoportjából pedig 13 volt az egyéni győztesek száma. (Saját számítások az Országgyűlés honlapja adatainak alapján.)

⁶⁷ HORVÁTH Attila – SOÓS Gábor: „Pártok és pártrendszer” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris 2015) 253–254.

⁶⁸ A Fidesz-Magyar Polgári Szövetség Alapszabálya, 32. § (static.fidesz.hu/newsite/documents-file/lya/1391092271-fidesz-magyar-polgari-szovetseg-alapszabalya.pdf)

⁶⁹ A listán szereplő képviselőjelöltek kiválogatása egy Választási Egyeztető Bizottság nevű testület feladata, ennek tagjai is a párt vezetőségéből kerülnek ki, így itt is érvényesül a pártelnök befolyása. (Forrás: a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség Alapszabálya, 99. §)

⁷⁰ A Fidesz-Magyar Polgári Szövetség Alapszabálya, 63. § (1) e).

akiknek a feladata a párt szervezeteinek koordinálása a pártvezetés akaratának és irányvonalának érvényesítése érdekében.

A szövetséggé alakulás, és a taglétszám kibővítése a Mair által bypass-jelenségként leírt folyamatnak felelt meg. A tagság növekedése tulajdonképpen „leértékelt” a korábban a struktúrában is meglévő szereplőket. A kibővült tagság már alapvetően az 1998–2002 közötti kormányzás eredményeinek ismeretében csatlakozott, e körben egyértelmű volt Orbán Viktor tekintélye.⁷¹ A tagnövekedés egyik komoly forrása az a mozgalom volt, amelyet a vesztes választást követően maga a kormányfő hívott életre, a Polgári Körök mozgalma. Ez lényegében biztosította, hogy a megnövekedett tagság körében megkérdőjelezhetetlen lett az újra a pártelnöki posztot elfoglaló Orbán Viktor tekintélye, és vezető pozíciója.

2012, az Alaptörvény hatálybalépése után a helyi, jórészt egyéni kerületből rekrutálódó képviselők még inkább függő helyzetbe kerülnek a pártvezetőségtől. Mivel összeférhetetlenné tették a képviselőiséget az önkormányzati tisztségekkel (polgármester, helyi, megyei képviselő), lényegében a képviselők számára az egyetlen egzisztencia marad⁷² az Országgyűlés tagjának lenni, az ide való újraválasztás pedig a jelölési rendszer miatt szinte egyszemélyben a pártelnök-miniszterelnöktől függ.

A Fideszben nem jellemző a nyílt versengés a pozíciókért, az egyes posztokra általában pontosan annyi jelöltet állítanak, amennyi a megválasztható tisztségviselők száma. Ez mutatja a párt homogenitását, továbbá, hogy a pártelnöki autoritást nem kérdőjelezi meg.

A Fideszen belül Orbán Vikornak mindössze egyetlen alkalommal volt (talán inkább csak szimbolikus) kihívója a pártelnöki posztért, az 1994-es súlyos vereséget követően, Wachslér Tamás. A másik két választott pártelnök, Kövér László (2000) és Pokorni Zoltán (2001) is rivális nélkül küzdött meg a pozícióért. 1994 és 2002 között a Fidesz saját honlapjának⁷³ tanulsága szerint a legfőbb vezető testületet jelentő elnökség tagjai (összesen 9 fő, majd 2001-től két póttag) közül 7 személy⁷⁴ folyamatosan tag volt. Ez már a 2003-as szövetséggé alakulás előtt is mutatta, mennyire egy elitcsoport tartotta kézben a párt irányítását. A 2003-as szervezeti átalakulást követően mindössze egyetlen alkalommal fordult elő, hogy az elnökségi tagságért versengés legyen.⁷⁵

⁷¹ WÉBER Attila: *Metamorfózisok – A magyar jobboldal két évtizede* (Budapest: Napvilág 2010) 141–143.

⁷² A 2014 óta a Fidesz-KDNP frakciókban képviselőként szerepet vállaló 95 egyéni képviselő közül 50 bírt korábban valamiféle önkormányzati pozícióval, a listán összesen bejutott 40 fő közül pedig 13. Ez a szigorítás tehát az összesen 135 főből 63 személyt érintett, ami 46,67%. (Saját számítások az Országgyűlés honlapjának adatai alapján.)

⁷³ archiv.fidesz.hu/index.php?Cikk=60

⁷⁴ ÁDER János, DEUTSCH Tamás, KÖVÉR László, ILLÉS Zoltán, VARGA Mihály, SZÁJER József, POKORNI Zoltán.

⁷⁵ 2005-ben Pálkás József próbálkozott sikertelenül külsős (nem előzetesen egyeztetett) jelöltként alelnökségért. Két évvel később Schmitt Pál inkább visszalépett a jelöltségtől, amikor a négy helyre öten jelentkeztek volna (ekkor a pártban népszerű debreceni polgármester, Kósa Lajos volt a „külsős” jelölt, a későbbiekben az ő szerepvállalása – pl. kormánypárti frakcióvezetőként – sem mutatta, hogy valamilyen alternatív politikai vonulatot képviselt volna). Források: 2005: hvg.hu/itthon/20050610fideszkongresszus; 2007: nol.hu/archivum/archiv-447234-254666

3.2.2. A Fidesz-KDNP viszony

A kormány vizsgálatakor folyamatosan egypárti, többségi kormányként tekintünk a 2010 utáni kabinetekre, annak ellenére, hogy formálisan két kormánypárti frakció működik, és e két frakcióból rekrutálódnak a kormány miniszterei és államtitkárai.

Az Orbán-kormányok egypárti többségi kormányként való kezelésének oka, hogy a KDNP nem tekinthető ténylegesen önálló, a Fidesztől független politikai erőnek.

A KDNP 1997-es pártszakadását követően lényegében nem rendelkezik önállóan mérhető támogatottsággal. 2002-ben egy bírósági határozat következtében került a névhasználat joga a Fidesz-frakcióban helyet foglaló, a párthoz korábban csatlakozó személyiségek csoportjához.⁷⁶ Ez 2006-ban formálisan közös választási lista, majd önálló KDNP frakció létrehozásához vezetett. A Fidesz szövetségi rendszerének tagjai közül a kereszténydemokrata csoport az egyetlen, amely az egyébként patinás névhasználat jogával rendelkezik.⁷⁷ Ez a tényező, illetve a több törvényhozási frakció megléte praktikus szempontból indokolja formálisan két párt részvételét a szövetségben.

A KDNP frakció gyakorlatilag „kivált” a 2006-os választást követően a Fidesz frakciójából, a 23 frakciótagnál 18 előtte a Fidesz frakciójának tagja,⁷⁸ vagy a Fidesz képviselőjelöltje volt. Így ekkorra már integrálódtak a Fidesz felülről irányított, centralizált szövetségi rendszerébe.

A KDNP egyetlen választáson sem indul önállóan újjászervezése óta, azóta lényegében minden megmérettetésen a szövetség minden jelöltje Fidesz-KDNP színekben indul.⁷⁹ A fent már kifejtett jelöltállítási mechanizmus (választókerületi rendszer) is a pártszövetség szintjén működik, nem a két párt megállapodásaként (értelemszerűen, a KDNP jelöltjeit is a Fidesz elnöke nevezi ki). A Fidesz és KDNP közötti együttműködési megállapítások⁸⁰ rögzítik a szoros együttműködést, amely a választásokon való együttműködés mellett a frakciószövetséget is rögzíti. Ez az együttműködési forma rendszeresíti többek között a közös frakcióüléseket, illetve intézményesíti a szakpolitikák koordinált képviselését.⁸¹

A KDNP nem koalícióban kormányoz a Fidesszel, nem történt többek között tárcaelosztási megállapodás sem, ami egy koalíció jellemzője lehetne. A

⁷⁶ VIDA István (főszerk.): *Magyarországi politikai pártok lexikona (1846–2010)* (Budapest: Gondolat – MTA-ELTE Pártok, Pártrendszerek, Parlamentarizmus Kutatócsoport 2011). 368.

⁷⁷ Az MDF és a Kisgazdapárt szakadását követően a Fidesszel a szakadók kötöttek szövetséget, nem rendelkeztek a „brand” jogával.

⁷⁸ Források: Magyar Országgyűlés honlapja, Nemzeti Választási Iroda

⁷⁹ Forrás: Nemzeti Választási Iroda vonatkozó adatai

⁸⁰ Pl. 2006-ban a választás előtt (kdnpl.hu/files/fidesz-kdnp_egyuttmukodesi_megallapodas_2006._januar_12..pdf)

⁸¹ Frakciószövetség a Fidesz és a KDNP között (kdnpl.hu/files/fidesz-kdnp_egyuttmukodesi_megallapodas_2006._majus_12..pdf)

KDNP miniszteri és államtitkári pozíciói nem egyfajta portfólióelosztási mintát követnek, sokkal inkább a posztot betöltő személye lényeges, nem pedig a pártháttere.⁸²

A KDNP kormányzati szerepvállalása kapcsán az egyetlen állandó pozíció az általános miniszterelnök-helyettesé is kinevezett nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter posztja, amit a párt elnöke, Semjén Zsolt tölt be, azonban itt javarészt szimbolikus pozícióról van szó.

A Fidesz története folyamán tehát sohasem volt olyan „ideáltipikus” párt, amely a Katz által leírt pártelvű kormányzás alanya lehetett volna. Az első számú vezető, Orbán Viktor tekintélye és személyes hatalma azonban a párt lassan három évtizedes története folyamán folyamatosan növekedett, a kormányzati pozícióba való visszakerülés óta lényegében egyedül birtokolja a személyi döntések meghozatalának jogát. Ennek következtében válhattak a kormánypárt(ok) törvényhozási frakciói a kormányzati akarat fegyelmezett végrehajtóivá. A kormányfői akaratot hűségesen követő frakciók alapfeltételként szolgáltak az intézményes szférában történő változásokhoz is, amely folyamatok így egy parlamenti rendszerben elérhető legkomolyabb hatalomkoncentráció és kvázi elnöki hatalomgyakorlás kialakulásához vezettek.

4. Konklúzió

A prezidencializálódás folyamata általában azt jelenti, hogy egy parlamenti rendszerben a végrehajtó hatalom feje kerül olyan pozícióba, amely az elnöki rendszerek államfőinek helyzetéhez hasonló. A parlamenti rendszerek logikájából fakadóan az erőteljesen prezidencializálódott kormányfői hatalom a demokráciákban tapasztalható lehetséges legnagyobb egyszemélyi hatalomkoncentráció megvalósulása, mivel ezen esetben a kormányfő valóságos hatalma – hiszen egyszerre befolyásolja a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágat – az elnöki rendszerek államfői hatalmánál is jelentősebb pozíciót jelent.

A 2010 utáni politikai és intézményes viszonyok elemzése alapján megállapítható, hogy ebben az időszakban a prezidencializálódás egy kifejezetten extrém foka valósul meg Magyarországon.

Mint láthattuk, már a rendszerváltozást követően létezett az az alap, amely lehetővé tette a magyar kormányfői hatalom kiemelkedését, egy kvázi elnöki kormányzás lehetőségét. 2010-ben mindezt további intézményes változások erősítették. A kétharmados többséggel lényegében korlátlan intézményalakítói jog-

⁸² 2010–14 között a miniszterek közül 1 volt KDNP képviselő, a 33–39 államtitkárból 5 volt egyidőben. 2014 óta 2–3 miniszteri posztot is KDNP politikus, a 45–47 államtitkár közül 3 és 4 között változik a számuk. (Saját számítások az Országgyűlés és a Kormány honlapjai alapján.)

körhöz jutó kormánypárt célja nyilvánvalóan a kormányzati hatékonyság növelése, a végrehajtás megerősítése volt.

A változtatásokkal – azaz a hatalomkoncentráció növelésével – együtt járt a belső, kormányzaton belüli kontrollmechanizmusok leépülése is. Ennek oka részben az intézményes változásokban, részben pedig a rendszerben szerepet vállaló személyek hozzáállásában rejlik.

A kormányzati szerkezet egyértelműen a „politikai kormányzás” logikájának alárendelve alakult ki, a mindenképpen kiemelt helyzetben levő kormányfő alatt az általa fontosnak – politikai szempontból kiemeltnek – tartott területek kiemelésével, valamint más területek leértékelésével.

A létrehozott kormányzati intézményrendszer hatékonyságát viszonylag nehéz értékelni. A politikai célokat mindazonáltal sikerült elérni (hiszen a kormánypárt továbbra is érdemi kihívó nélkül áll a politikai paletta centrumában), jóllehet ennek oka sokkal inkább az ellenfelek/kihívók gyengeségében, semmint a mérhető kormányzati hatékonyságban rejlik.

A kormányzati koordinációs szervezetek itt is illusztrált viszonylagos gyakori átszervezése mindenestre nem a hatékony és olajozott kormányzati működésre utal.

Hosszú távon a kormányzati szerkezet – függetlenül a koordinációs szervezetektől és a minisztériumi struktúrától – mindenképpen egy erős kormányfői, kvázi-elnöki hatalomgyakorlást tesz lehetővé. A mindenkori kormányzat fejének tényleges hatalmát és befolyását azonban mindezen alkotmányban és törvényekben rögzített keretek között is a mögötte álló pártok, és nem utolsósorban a törvényhozási frakciók támogatásának mértéke határozza meg. Itt szükséges még egyszer aláhúzni, hogy az orbáni kvázi elnöki hatalomgyakorlás előfeltétele a pártelnök-kormányfő párton belüli megkérdőjelezhetetlen pozíciója, illetve nem utolsósorban a törvényhozási frakciók összetételére gyakorolt befolyása volt.

A jelenlegi kormánypárt(ok) esetében – mint láthattuk – a pártvezető kiemelt szerepe már a párt(ok) története, tágabban pedig a jobbközép-konzervatív blokk alakulása következtében determinálható volt. A pártok pártvezetőhöz kötődése, illetve a pártvezetők növekvő szerepe Európa-szerte tapasztalható jelenség, így a magyar esetet sem lehet kivételként tekinteni, legfeljebb olyannak, ahol ez a folyamat akár a korát megelőzően is jelentkezett. A teljes magyar pártpolitikai palettát, továbbá a releváns pártok mozgását tekintve az is megállapítható, hogy az első számú vezető, illetve kifejezetten a miniszterelnök-jelölt meghatározó szerephez jut, a politikai személyiségek a versengés középpontjába kerülnek.

Természetesen egy ilyen tanulmány csak a 2010 utáni magyar politikai valóság egy szeletét tudja ténylegesen bemutatni, nevezetesen az intézményes viszonyokat, valamint a kormánypárt belső struktúráját. A politikai rendszer más elemeiben történt változások vagy folyamatok is szükségesek voltak ahhoz, hogy ez a hatalmi konstrukció létrejöhessen. A teljesség igénye

nélkül ide tartozik a kormánypárt képessége, hogy a leginkább stabil választói bázissal rendelkező erőként képes legyen folyamatosan megtartani szavazói támogatási hajlandóságát. Szintén fontos feltétel volt a párt struktúrájának a fenntartásához a gazdasági háttér, amely nélkül nyilvánvalóan nem tudott volna egy ennyire hatékony szervezet kiépülni és működni. Nem utolsósorban szükséges utalni továbbá a nyilvánosság szerepére, a kormánypárthoz kötődő médiumok támogató szerepére, amelyek lehetővé tették a különféle üzenetek továbbítását a fentebb már említett stabil választói bázis megteremtése és megtartása érdekében.

Végezetül, az elméleti keretrendszer alkalmazhatósága kapcsán megfogalmazhatjuk, hogy az e tanulmányban vizsgált aspektusokban a Poguntke-Webb modell bizonyos módosításokkal, továbbá a formális indikátorok mellett az informális hatások figyelembevételével is alkalmazható az „új demokráciák” eseteinek tanulmányozására is. Mivel maga az elméleti részben bemutatott modell sem követ nagyon szigorúan kötött módszertani kereteket, ez a módosítás az eredeti, átfogó célok csorbulása nélkül megvalósítható.

A politika és azon belül a végrehajtó hatalom prezidencializációja egy lehetséges értelmezési kerete a magyar politikai rendszerben 2010-et követően történt változásoknak. A politika prezidencializálódásának pártdimenziója szerint elvégzett elemzés a hatalomkoncentráció, és általában a politikai rendszer tágabb keretei kapcsán is releváns magyarázattal szolgálhat.

Kulcsszavak: prezidencializáció; kormányfői hatalom; pártelnöki hatalom; Orbán-kormány; kormányzás

TÓTH LÁSZLÓ

PhD hallgató

ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet;

tothhlaszlo@gmail.com

KITEKINTÉS

NAGY LEVENTE

A holland parlamenti választások arányossága és hatásai a pártrendszerre

A modern képviseleti demokrácia alapvető elve a népszuverenitás, amely az általános és szabad választások eredményeként létrejövő parlament működésében testesül meg. A szabad választások lehetővé teszik, hogy a választók szavazatai eldönthessék a kormányzati hatalomért folytatott, pártok közötti versengést. A szavazatok mandátumokká alakítása minden demokráciában sajátos folyamat, amelynek a választási rendszer ad intézményes keretet. A választási rendszerek és a pártrendszerek között közvetlen viszony áll fenn, amelynek mértékét elsősorban a két rendszer jellege és típusa, illetve a társadalmi-politikai fejlemények határozzák meg. A feltűnően arányos holland választási rendszer – úgy tűnik – megtartó hatással van a pártok számát illetően, amelynek változásait az effektív pártszám is nyomon követheti. Az effektív pártszám a pártrendszeren belül zajló mennyiségi változások, illetve bizonyos erőátcsoportosítások feltérképezésére szolgál, jelentősége ezért vitathatatlan, még akkor is, ha tudjuk, hogy e mutató kevésbé érzékeny a pártrendszer ideológiai arculatváltásaira, polarizálódási vagy mérsékelődési trendjeire. A holland és a belga választási eredmények, egyfelől arra engednek következtetni, hogy e rendszerek kevésbé igazolják Duverger második törvényét, közelebb állnak viszont Sartori újrafogalmazott „szabályegyhüteséhez”. Másfelől a választási rendszerek mellett, a két ország társadalmi törésvonalai (számuk, jellegük, erősségük), illetve a törésvonalak mentén kibontakozó társadalmi-politikai fejlemények jelentős hatással vannak elsősorban a pártrendszer ideológiai arculatváltásaira, illetve a politikai erőviszonyok átrendeződésére, mely a maga során rányomja bélyegét a pártok számszerű változásaira is. Az elemzésből kiderül, hogy a választási rendszerek, a pártrendszerek és a társadalmi-politikai változások között komplex összefüggések vannak, amint arra Lijphart is felhívta a figyelmet.

Bevezető

Jelen tanulmány a teljesség igénye nélkül vállalkozik a holland választási rendszer elemzésére, különös tekintettel a szavazatok mandátumokká alakításának folyamatára. Ezt megelőzően azonban a holland pártrendszer rövid bemutatását tűzi ki célul, nem a holland politika „szélesebb körű” bemutatásáért, hanem el-

sősorban azért, mert többen¹ rámutatnak arra, hogy a pártrendszerek és a választási rendszerek között szoros interdependencia figyelhető meg. Amint Sartori is hangsúlyozza, a választási rendszer (ok) hatást gyakorol a pártrendszerre, elsősorban a pártok számára (okozat).² A választási eredmények tükrében a tanulmány fokozottabb hangsúlyt fektet a pártok súlyozására (a mandátumokból való részesedésük arányában), illetve azokra a társadalmi-politikai változásokra, amelyek jelentős hatást gyakoroltak a holland pártrendszerre az 1945–2002 közötti időszakban. Annak érdekében, hogy e hatások „beszédesebbek” legyenek az olvasó számára, belga (részletesebb), izraeli, és egy-két alkalommal – utalás szinten – magyar választási részeredményeket is ismertetek. Belgium esetében röviden bemutatom az 1945–1971 közötti társadalmi-politikai eseményeket, illetve az alkotmányos reform lényegét is, mivel e fejlemények magyarázattal szolgálnak a pártrendszer, 1971-ben tapasztalható nagyívű változására.

A holland pártrendszer

Az 1806-ban, a Napóleon által létrehozott Holland Királyság a francia kivonulást követően (1813) is megmaradt, és az 1814-es alkotmány megteremtette az alkotmányos királyság alapjait. Az 1848-as új alapokmány képezi (némi módosításokkal) a ma is érvényben lévő alkotmányt. A törvényhozó hatalmat a korona és a parlament közösen testesíti meg, annál is inkább, mert a király és a parlament között összhang van. Hollandiában hagyománnyá erősödött a demokrácia, a monarchia és a nemzeti összetartás hármasa, olyannyira, hogy a holland társadalom összetartástudatának, a korona, a parlament és a kormány együttműködésének és összhangjának fontosságát még az alkotmány is kiemeli.³

A legfontosabb törvényhozó szerv a kétkamarás parlament. Az első kamara 75 tagját a 12 tartományi kormányzat választja, az alsóház 150 képviselője pedig a választópolgárok közvetlen választása útján jut be a parlamentbe.

A holland társadalom olyan alapértékeken és hagyományokon nyugvó rendszer, amely a társas együttélés egységére készíti a különböző ideológiákat és álláspontokat magukénak mondható politikai erőket. A holland politikai rendszert

¹ DUVERGER, LIJPHART, GROFMAN, LAASKO, TAAGEPERA, SHUGART, SARTORI és mások.

² SARTORI, G.: *Összehasonlító alkotmányművelés* (Budapest: Osiris Kiadó 2003) 47–48. A SARTORI szerinti ok-okozati összefüggés fordítottját állította korábban GRUMM, kihangsúlyozva, hogy a választási rendszer nem oka, inkább következménye a pártrendszernek. LD. GRUMM, J. C.: „Theories of Electoral Systems” *Midwest Journal of Political Science* 1958/November. A rendszer hatását illetően fontos pontosítani, hogy többségi vagy arányos választási rendszerről van-e szó, hiszen a kettő – legalábbis Duverger két törvénye értelmében – elmentés irányban hat a pártok számára.

³ LD. TÖBBEK KÖZÖTT PAÁR ÁDÁM: „Pilléreken állva” (*Méltányosság Politikaelemző Központ*) (docplayer.hu/3067535-Paar-adam-zsolt-peter-pillereken-allva.html)

Lijphart óta a *konzociális* rendszerek etalonjaként emlegetik,⁴ amelynek értelmében a társadalmi szubkultúrák elitjei kiegyeznek egymással, együttműködnek, egymáshoz alkalmazkodva rendezkednek be (*Politics of accomodation*),⁵ és ez irányú törekvéseik fölülírják az egymással szemben álló felek konfrontációját (*Adversary politics*). A pártok elsődleges célja a különböző szubkultúrák létének, és egyben integritásának biztosítása, mely az alapját képezheti a folyamatosságot fenntartó és a stabil kormányzás alapját megteremtő együttműködésnek. Az egyes csoportok magas fokú autonómiája egy sajátos, *oszloposodott* társadalmat⁶ hozott létre, nem véletlen tehát, hogy e mély tagolódásokat az együttműködésre sarkalló kiegyezésses politika tartja össze. A holland társadalmat olyan szubkultúrák szövik át, amelyek meggátolják az egyes kultúrák össztársadalmi létben való feloldódását, azáltal, hogy értékmegőrző és identitáserősítő szervezeteket hoznak létre.⁷

A Sartori féle tipológia szerint a pártok számát tekintve a holland pártrendszer plurális, ideológiai szempontból mérsékelt. Nem túlzás azt állítani, hogy ez, a szubkultúrák által is tagolt társadalom már-már szegmentált, azaz fragmentált (átlagosan 9–11 parlamenti párttal), de nem polarizált.⁸ Úgy tűnik, a holland pártstruktúra centripetális – középre húzó – sokpártrendszer.

Találóa jegyzi meg Blondel, hogy a holland pártrendszer tulajdonképpen a domináns párttal rendelkező és a domináns párttal nem rendelkező sokpártrendszer közötti átmenet,⁹ mivel azonban ritkán fordul elő domináns párt, e rendszer közelebb áll a domináns párttal nem rendelkező pártstruktúrához (Természetesen, ez összefüggésben van a *konzociális* rendszer kompromisszumkészségével).

Daalder szerint a pártok magas száma ellenére a holland rendszer nem polarizált, inkább szegmentált (azaz fragmentált, de nem polarizált), vagyis, ahogy Daalder fogalmaz, mennyiségi szempontból „polarizált”, működési szempontból mérsékelt.¹⁰

⁴ Ld. FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: *Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945–2002)* (Budapest: Osiris 2004) 213.

⁵ Ld. A. LIJPHART: *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (BERKLEY: University of California Press 1968), illetve ENYEDI Zsolt: „Pillér és szubkultúra” *Politikatudományi Szemle* 1993/4., 21–50.

⁶ A teljes egészében intézményesült szubkultúrát, amelyben e kultúra tagjai az élet majdnem minden területén a csoporthoz tartozó intézményekben tevékenykedhetnek, *oszlopnak* nevezzük. Az oszlop olyan társadalmi alrendszer, amely bizonyos tekintetben összekapcsolja a civil társadalom érdekeit a politikai hatalommal. Lásd többek között ENYEDI Zsolt: *Politika a kereszt nevében* (Budapest: Osiris 1998) 40.

⁷ ENYEDI (l.j. 6.) 16.

⁸ A holland pártrendszer mérsékelt jellegét az is jelzi, hogy gyakorlatilag majdnem minden párt minden más párttal képes koalíciót kötni. A stabilnak mondható kormányzásban nem ritka a 3–5 párti koalíciós kormányalakítás.

⁹ J. BLONDEL: „Types of Party System” In Peter MAIR(ed.): *The West European Party System* (Oxford: Oxford University Press 1990) 302–310. (janda.org/c24/Readings/Blondel/blondel.html)

¹⁰ H. DAALDER: „The Dutch Party System: From Segmentation to Polarization – and Then?” In Hans DAALDER (eds.): *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherlands, and Belgium* (London: Pinter, 1987) 193–284. Ld. még FÁBIÁN – KOVÁCS (l.j. 4.) 222.

A sajátos holland társadalmat elsősorban nem nemzetiségi, nyelvi (a belga társadalomtól eltérően) vagy ideológiai, hanem inkább vallási törésvonal szeli át, kiegészítve társadalmi-gazdasági törésvonallal.¹¹ A vallási törésvonal a kereszténydemokraták, illetve a liberálisok és a szociáldemokraták szembenállása mentén rajzolódott ki, míg a társadalmi-gazdasági törésvonal elsősorban a liberálisok és a szociáldemokraták között jelent meg úgy, hogy a kereszténydemokraták e két pólus közé ékelődtek be. A holland pártrendszer kevésbé érthető meg a társadalom e sajátosságainak, illetve a holland történelmi fejlődés figyelembevétele nélkül, hiszen e rendszer pluralitása, belső mozgása, változási dinamizmusa tulajdonképpen a holland társadalomra és annak változásaira adott reflexiók. Hollandia pártrendszere a holland történelem fejlődésén túl a modern ipari társadalomban kirajzolódó ellentéteket is jelentős mértékben tükrözi.

A holland pártrendszer tulajdonképpen négy hagyományos ideológia (katolikus, protestáns, liberális, szociáldemokrácia) és két nagyobb törésvonal (vallási, társadalmi-gazdasági) mentén körvonalazódott és fejlődött, amelynek legfontosabb szereplői közé tartoznak többek között a liberális tábor oszlopos tagjai, az 1948-ban megalakult *Szabadság és Demokrácia Néppártja* (VVD), illetve a 2006-ban alapított, konzervatív-liberális beállítottságú *Szabadságpárt* (PVV), a hagyományos Szociáldemokrata Pártból eredő, 1946-ban létrejött *Munkapárt* (PvdA), az 1972-ben létrejött *Szocialista Párt* (SP), a több felekezeti párt fúziójából megalakult *Kereszténydemokrata Tömörülés* (CDA), továbbá, a 2017-es választásokon sikeres, 1966-ban fiatal értelmiségiek által alapított *Demokraták* (D66), valamint az 1990-ben megalakult *Zöld Baloldal* (GL).

A sajátos holland pártrendszert is bizonyos értelemben meghatározó alkotmány módosításra voltak próbálkozások, de a politikai intézményi keretek jelentős mértékben konzervatív jellegűek, többek között azért, mert a választási rendszer következtében igen nehéz kétharmados (minősített) többséget elérni az alkotmánymódosítás érdekében.¹² Ennek ellenére a pártrendszerben történtek változások a második világháborút követően. A négy szakaszra tagolt rendszer kezdeti fázisát (1945–1965) a hagyományos pártok megerősödése jellemezte, a 60-as évek második felétől azonban (1966–1977) a konszociációs demokrácia és az oszlopok „depillérizációja” indult el, melynek értelmében a polgárok egyre kevésbé kezdtek a saját társadalmi csoportjaik (szubkultúrájuk) értékei mentén viselkedni. A változás rányomta bélyegét az egyének és az oszlopok belső szervezetei, illetve a pártok és az oszlopok közötti viszonyokra is. Az oszlopok gyengülése a korporatizmus erősödésével járt együtt, és az érdekcsoportok befolyása igen erőssé vált a közigazgatásra, a bürokráciára. A pártrendszer fejlődésében

¹¹ A vallási törésvonal már a 19. századi holland társadalom sajátja volt, noha a második világháborút követő időszakban ennek súlya és szerepe eléggé mérsékelődött.

¹² Az alapvető reformokhoz szükséges kétharmados parlamenti többség létrejöttének igen alacsony a valószínűsége, legalábbis az eddigi gyakorlat alapján. Ennek magyarázata a sokpártrendszer létében, illetve a választási rendszer kiemelkedően arányos voltában keresendő.

elkülönített szakaszok harmadikjában (1977–1986) a rendszerpártok újbóli megerősödése volt tapasztalható,¹³ a negyedik szakaszt (1989 után) viszont egy új pártstruktúra körvonalazódása, az erőviszonyok átrendeződése jellemzi, hiszen a nagy pártok visszaestek, kisebb pártok megerősödtek, új pártok jelentek meg és törtek előre, nem beszélve a választói volatilitás jelentős növekedéséről. Igaz, mindez megfelel az európai politika és pártfejlődés nemzetközi trendjének.¹⁴

A holland választási rendszer

A holland választási rendszerben a többségi elvet alkalmazták a 19. század folyamán, és a legtöbb körzetből két képviselő jutott be a parlamentbe. 1888-tól azonban több változás is történt, mint például az alsóház létszámának korlátozása száz főre, vagy a körzetek egymandátumos kerületekké alakítása, a nagyvárosok kivételt képeztek, amelyekben 1897-ig megmaradtak a többmandátumos körzetek. A századforduló alapvető politikai kérdései közé tartozott Hollandiában az általános választójog bevezetése, erre 1917-ben került sor, melyet két évvel később, 1919-ben, a nőkre is kiterjesztettek. Új, arányossági választási rendszert vezettek be, kötelezővé tették a szavazást, ezt azonban feloldották 1970-ben, a magas részvételi arány miatt is.

Kisebb módosításokkal, az 1917-ben bevezetett választási rendszert használják ma is. Az ország egyetlen nagy választási kerületet képez. A versenyző pártok listát állítanak, a közöttük fennálló sorrendet a mindenkori a parlamenti súlyuk szabja meg, amelynek értelmében minél több mandátummal rendelkezik egy párt, annál előbbre kerül (A parlamenten kívüli pártok esetében a sorrendet sorsolással döntik el). Az alsóház létszámát százról százötvenre növelték 1956-ban, és ma is ennyi az alsóház létszáma. Egy adott párt listáján harminc név szerepelhet, vagy a leköszönő parlamentben elfoglalt helyeik számának kétszerese, de a feltüntetett jelöltek száma semmiképpen nem haladhatja meg a nyolcvanat.¹⁵ A nevek a jelölő szervezet által meghatározott sorrendben szerepelnek a listán. A szavazólapon a listák elnevezése, alattuk pedig a jelöltek neve szerepel. A választópolgár az általa támogatott jelöltre szavaz, ami tulajdonképpen a listára leadott szavazatnak számít. Az ország húsz körzetre van felosztva, de első pillantásra úgy tűnik, hogy ennek csak a szavazás technikai lebonyolításban van szerepe, annál is inkább, mert a mandátumok kiosztása nem körzeti, hanem országos szinten történik. Ennek ellenére, az egyes körzetek eredményeiből lényeges következtetéseket vonhatnak le az egyes pártok is. A bekerülési küszöböt nem egy előre meghatározott állandó szám, hanem az egyes választásokon leadott összes érvényes szavazat és a parlamenti helyek számának há-

¹³ H. DAALDER (l.j. 10.) 259.

¹⁴ FÁBIÁN – KOVÁCS (l.j. 4.) 216.

¹⁵ Sejthető, hogy e korlátozás egyik oka, hogy egyetlen párt se érje el az alkotmánymódosításhoz szükséges minősített abszolút többséget (100 mandátum) az alsóházban, az egyes pártok népszerűségi indexétől függetlenül.

nyadosa adja. Ez az érték az a kvóta, amely megmutatja, hogy mennyi szavazat szükséges egy mandátum elnyeréséhez.

A holland választási törvényben¹⁶ leírtak alapján viszonylag nehezen értelmezhető a rendszer, ezért lépésről-lépésre mutatom be a kvóta rendszert (Hare-módszer) alkalmazó választási eljárást. Első lépésben kiszámítják a kvótát, vagyis az egy mandátumot érő szavazatmennyiséget. Ennek alapján tehát egy mandátum ára = összes érvényes szavazat/150. Ezt követően minden lista annyi mandátumot kap, ahányszor a kvóta megvan az egyes listák szavazatszámában. Ezen a ponton elvileg két lehetőséggel szembesülhetünk: egyfelől, ha e módszerrel sikerül kiosztani minden mandátumot, a választás befejeződik, másfelől, ha a mandátumok Hare-módszerrel történő kiosztását követően még maradnak kiosztatlan mandátumok, akkor a folyamat nem zárul le. Ezen a ponton azonban „keresztút” előtt állunk, ugyanis ismét két lehetőség kínálkozik, és más – más módszert kell alkalmazni az egyes lehetőségekre.

Abban az esetben, ha a fennmaradt mandátumok száma ≥ 19 , akkor az osztórendszert (d'Hondt módszer) kell alkalmazni úgy, hogy minden egyes lista esetében a már kiosztott mandátumok számához hozzáadunk egyet, és az a szám lesz az adott lista osztója. A pártokra leadott érvényes szavazatok számát tehát elosztjuk az egyes pártokra vonatkozó osztóval, majd az így kapott legmagasabb átlagok kapják a fennmaradt mandátumokat.

Abban az esetben viszont, ha a kiosztatlan mandátumok száma < 19 , akkor továbbra is a Hare módszert alkalmazzuk úgy, hogy megnézzük az egyes listák maradék szavazatait, és a kvóta 75%-át elért maradékszavazatok mandátumot érnek.¹⁷ Ha ezek után is marad még kiosztatlan mandátum, azokat már a d'Hondt módszer segítségével osztjuk ki, a fent leírtak alapján azzal a kikötéssel, hogy egyetlen lista sem kaphat egynél több mandátumot.¹⁸

Ezek alapján elmondható, hogy a holland választási rendszer nem egy tiszta Hare módszer, de nem is tisztán d'Hondt módszeren nyugvó rendszer, hanem inkább egy sajátosan vegyes, „holland módszer”.¹⁹

A 2017-es parlamenti választások

A közvélemény kutatók előrejelzései²⁰ alapján, a 2012-es koalíciós kormányalakításukat követően a VVD és a PvdA súlyos veresége, a CDA és az SP stabilitása, valamint a D66 némi visszaesése volt várható. A jobboldali populista PVV szárnyalt, elsősorban az európai migráció eseményeinek hatására, mondhatni

¹⁶ Act of September 1989 (www.minbzk.nl)

¹⁷ Section P 8.2. of Act of September 1989.

¹⁸ Section P 8.3. of Act of September 1989.

¹⁹ Idevágó javaslatáért köszönettel tartozom FÁBIÁN Györgynek.

²⁰ en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_for_the_Dutch_general_election,_2017

magasan vezette a népszerűségi listát az előrejelzések szerint. A választási eredmények végül a Mark Rutte vezette Szabadság és Demokrácia Néppártját (VVD) igazolták.

A 2017-es választásokon a következőképpen oszlottak meg az érvényes szavazatok a mandátumot szerzett pártok között:

1. TÁBLÁZAT

Pártok	Szavazat (V)	V%
VVD	2 238 351	21,3
PVV	1 372 941	13,1
CDA	1 301 796	12,4
D66	1 285 819	12,2
GL	959 600	9,1
SP	955 633	9,1
PvdA	599 699	5,7
CU	356 271	3,4
PvdD	335 214	3,2
50+	327 131	3,1
SGP	218 950	2,1
Denk	216 147	2,1
FvD	187 162	1,8
Összesen	10 516 041	

Forrás: en.wikipedia.org/wiki/Dutch_general_election,_2017²¹

A mandátumszámítási eljárás értelmében az egy mandátumot érő szavazatok száma (kvóta) = $10\,516\,041/150 = 70\,106$.

Ennek alapján a mandátumok megoszlása a pártok között:

2. TÁBLÁZAT

Pártok	Szavazat/kvóta (V/q)	Mandátum	Maradék szavazatok
VVD	2 238 351/70 106	31	65 065
PVV	1 372 941/70 106	19	40 927
CDA	1 301 796/70 106	18	39 888

²¹ A feltüntetett szavazatok és az összesített szavazatszám közötti különbséget (161 327) a mandátumot nem szerzett pártokra leadott szavazatokból adódik: $10\,354\,714 + 161\,327 = 10\,516\,041$.

Pártok	Szavazat/kvóta (V/q)	Mandátum	Maradék szavazatok
D66	1 285 819/70 106	18	23 911
GL	959 600/70 106	13	48 222
SP	955 633/70 106	13	44 255
PvdA	599 699/70 106	8	38 851
CU	356 271/70 106	5	5 741
PvdD	335 214/70 106	4	54 790
50+	327 131/70 106	4	46 707
SGP	218 950/70 106	3	8 632
Denk	216 147/70 106	3	5 829
FvD	187 162/70 106	2	46 950
Összesen		141	

Forrás: saját számítások

Az első lépésben 141 mandátum talált gazdára, még 9 mandátumot kell tehát kiosztani. Mivel a kiosztatlan mandátumok száma <19, továbbra is a Hare módszert alkalmazzuk, de ezúttal a kvóta 75%-át vesszük alapul: $70\,106 \times 0,75 = 52\,579$. Ez azt jelenti, hogy a VVD és PvdD maradékszavazatai egy-egy mandátumot érnek, így az előbbi harminckettőre, az utóbbi ötre növeli megszerzett mandátumainak számát. A még fennmaradt hét mandátumot a d'Hondt módszerrel osztjuk ki a fentebb leírtak alapján.

A VVD harminckét mandátumot szerzett az első két körben, ez viszont azt jelenti, hogy szavazatainak számát a következő lépésben harminchárommal osztjuk, a PVV esetében a tizenkilenchez hozzáadunk még egyet, az osztó tehát húsz lesz. A többi párt esetében is hasonlóan járunk el:

3. TÁBLÁZAT

Pártok	Szavazat/Mandátum (V/M)	Maradék szavazatok	Szerzett mandátum
VVD	2 238 351/33	67 828	1
PVV	1 372 941/20	68 647	1
CDA	1 301 796/19	68 515	1
D66	1 285 819/19	67 674	1
GL	959 600/14	68 542	1
SP	955 633/14	68 259	1
PvdA	599 699/9	66 633	1
CU	356 271/6	59 378	

Pártok	Szavazat/Mandátum (V/M)	Maradék szavazatok	Szerzett mandátum
PvdD	335 214/6	55 869	
50+	327 131/5	65 426	
SGP	218 950/4	54 737	
Denk	216 147/4	54 036	
FvD	187 162/3	62 387	

Forrás: saját számítások

Három lépésben sikerült tehát kiosztani minden mandátumot, így a végleges eredmény a következő:

4. TÁBLÁZAT

Pártok	Mandátum	M%
VVD	31+1 +1= 33	22,0
PVV	19+1 =20	14,6
CDA	18+1 = 19	12,6
D66	18+1 = 19	12,6
GL	13+1 = 14	9,3
SP	13+1 = 14	9,3
PvdA	8+1 = 9	6,0
CU	5	3,3
PvdD	4 + 1 = 5	3,3
50+	4	2,6
SGP	3	2,0
Denk	3	2,0
FvD	2	1,3
Összesen	150	

Forrás: saját számítások

Arányossági számítások

Jelen tanulmányban a következő négy módszert mutatom be, melyek mindegyike egy-egy sajátos és fontos információt árul el a rendszer arányosságát illetően: Arányossági együttható (Ae); Rae-index (I); Loosemore-Hanby index (D), Módosított Loosemore-Hanby index (D').

Az arányossági számítások legegyszerűbb formája az *arányossági együttható*, melyet a pártra leadott szavazatok és a pártra jutó mandátumok arányaként számítunk ki.²² Az $Ae = M\%/V\%$ világosan megmutatja az egyes pártok alul-, vagy fölültreprezentáltságát.

A 2017-es holland parlamenti választások eredményei alapján az arányossági együtthatók:

5. TÁBLÁZAT

Pártok	M%	V%	M%/V% (Ae)
VVD	22,0	21,3	1,03
PVV	14,6	13,1	1,11
CDA	12,6	12,4	1,01
D66	12,6	12,2	1,03
GL	9,3	9,1	1,02
SP	9,3	9,1	1,02
PvdA	6,0	5,7	1,05
CU	3,3	3,4	0,97
PvdD	3,3	3,2	1,03
50+	2,6	3,1	0,83
SGP	2,0	2,1	0,95
Denk	2,0	2,1	0,95
FvD	1,3	1,8	0,72

Forrás: saját számítások

Látható, hogy három kivétellel a pártok az „erősen arányos” rendszerbe ille-
nek bele.²³ A 17%-os eltérést mutató 50+, illetve a 22%-al alulreprezentált FvD
eredményeinek aránytalansága nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy az
utolsó körben éppen e két párt maradt le a mandátumról, 65.426, illetve 62.387
„értékesítetlen” szavazatszámmal. Értelemszerűen, ez érzékelődik mindkét párt
alulreprezentáltságában. Az arányossági együtthatók értékes információkat kö-
zölnek az egyes pártok arányossága kapcsán, de keveset árulnak el a rendszer
egészét illetően (Az együtthatók súlyozásával azonban elképzelhető a rendszer

²² E mutatót *Advantage ratio*-nak is szokás nevezni. Ld R. TAAGEPERA – M. S. SHUGART: *Seats and Votes: The Effect and Determinants of Electoral Systems* (New Haven and London: Yale University Press, 1989) 68.

²³ Általában a 0–5% közötti eltérés az erősen arányos, az 5–10% közötti torzítás a mérsékelt arányos, a 10–15%-os eltérés a mérsékelt aránytalan, a 15–20% fölötti eltérések viszont az erősen aránytalan választási rendszerekre jellemző.

egészére vonatkozó számítás is), ezért célszerűnek tűnik a Rae által, 1967-ben ajánlott arányosságszámítási módszer.

A *Rae-index* lényege megmutatni, hogy a szavazatarányok alapján a mandátumok hány százaléka kerül át az egyes pártoktól más pártokhoz. Ezt a mutatót úgy kapjuk meg, hogy a pártokra leadott szavazatarányok és megszerzett mandátumarányok különbségeinek abszolút értékeit összeadjuk, majd az eredményt osztjuk a pártok számával, azaz $I = 1/n (\sum |M_i\% - V_i\%|)$, ahol az „n” a pártok száma, az „i” az egyes pártokra vonatkozik, az $M\%$ az egyes pártok mandátumarányait, a $V\%$ a pártok szavazatarányait jelzi.

A 2017-es holland parlamenti választások eredményei alapján az $I = 1/13 (|22,0 - 21,3| + |14,6 - 13,1| + |12,6 - 12,4| + |12,6 - 12,2| + |9,3 - 9,1| + |9,3 - 9,1| + |6,0 - 5,7| + |3,3 - 3,4| + |3,3 - 3,2| + |2,6 - 3,1| + |2,0 - 2,1| + |2,0 - 2,1| + |1,3 - 1,8|) / 13 = 0,7 + 1,5 + 0,2 + 0,4 + 0,2 + 0,2 + 0,3 + 0,1 + 0,1 + 0,5 + 0,1 + 0,1 + 0,5 = 1/13 \times 4,9 = 0,37$.

Az $I = 0,37$ azt jelenti, hogy az egyes pártok által begyűjtött szavazatarányok alapján összességében a mandátumok kevesebb, mint 0,5%-a „vándorolt” a pártok között.²⁴

A Rae-index elleni egyik – legkézzelfoghatóbb – kritika, hogy a módszer túl érzékeny a pártok számára nézve, főleg a kispártok jelenlétére. Más megfogalmazásban, a Rae-index minden pártot egyformán kezel, politikai súlyuktól függetlenül. A különböző számítások egyrészt arra engednek következtetni, hogy itt tulajdonképpen nem arról van szó, hogy a pártok száma miatt a Rae-index eltorzítja az arányossági mutatót, hanem inkább arról, e módszer a rendszerben szereplő pártok figyelembevételével az egy pártra lebontott átlageltérést méri. Másrészt, azonban el kell ismernünk (és ez jelenti a kritika részigazságát), hogy a Rae-mutatóval kapott érték önmagában is meglehetősen magas lehet a pártok politikai súlyának figyelmen kívül hagyásával.

A választási rendszer arányosságának kiszámításához – úgy tűnik – szükség van az adott pártok súlyozására (a pártok egymáshoz viszonyított nagysága, vagyis politikai súlya mentén), másként komolyan torzulhat a rendszer arányossági indexe. Többnyire ezzel magyarázható, hogy azonos arányossági értékek mellett lényegesen csökken az aránytalansági mutató a pártok számának növekedésével. Következtetésként érdemes kihangsúlyozni, hogy a Rae-index tehát nem a választási rendszer aránytalanságát „lebecsülő” mutató, mely aránytalanul érzékeny lenne a pártok, főleg a kispártok létszámára, figyelmen kívül hagyva a pártok egymáshoz viszonyított nagyságát, hanem, amint fentebb is említettem, az arányosságtól való eltérés egy pártra eső átlagának egy fontos kifejezője. Tény, azonban, hogy a pártok száma iránt tanúsított érzékenység e módszer

²⁴ Ez az érték sejtet valamit, de önmagában nem mond sokat az olvasó számára. Talán többet elárul, ha ezt az eredményt összehasonlítjuk például Kanada 2011-es, vagy az Egyesült Királyság 2010-es választási eredményeivel (mindkét országban relatív többségi rendszert alkalmaznak). A holland 0,37-es értékkel szemben Kanada esetében 7,43, az EK-ban pedig 10,68 a Rae-index (Ld. Nagy Levente: *Választás és arányosság* (Debrecen: Dupress 2015) 119., 137.

gyenge pontja lehet. Ennek kiküszöbölésére vállalkozott Loosmore és Hanby, az 1971-ben javasolt módszerükkel.

A *Loosmore-Hanby index* (D) lényege, hogy az abszolút értékben vett differenciák összegét nem a pártok számával, hanem kettővel osztották. Ennek magyarázata, hogy a tökéletes arányosságtól való eltérési érték mérésekor az eltérés az egyik pártnál ellenkező irányú eltérésként jelentkezik egy vagy több más pártnál, azaz minden nyereség egyik pártnál veszteségként mutatkozik egy másik pártnál és fordítva, ezért a duplázott eltérési értékeket meg kell felezni a pontosabb számítás érdekében. A Loosmore-Hanby index is tehát a Rae-mutatóhoz hasonlóan az arányosságtól való eltérés mértékét méri, vagyis azt, hogy a rendszerben hány százaléknyi mandátum kerül át az egyes pártoktól más pártokhoz a szavazatarányokhoz viszonyítva. Az eltérés (*Deviation*) $D = 1/2 (\sum |Mi\% - Vi\%|)$.

A 2017-es holland választási eredmények alapján a Loosmore-Hanby index = $1/2 (|22,0 - 21,3| + |14,6 - 13,1| + |12,6 - 12,4| + |12,6 - 12,2| + |9,3 - 9,1| + |9,3 - 9,1| + |6,0 - 5,7| + |3,3 - 3,4| + |3,3 - 3,2| + |2,6 - 3,1| + |2,0 - 2,1| + |2,0 - 2,1| + |1,3 - 1,8|) = 1/2 (0,7 + 1,5 + 0,2 + 0,4 + 0,2 + 0,2 + 0,3 + 0,1 + 0,1 + 0,5 + 0,1 + 0,1 + 0,5) = 1/2 \times 4,9 = 2,45$

Ennek alapján, a szavazatarányokhoz viszonyítva a mandátumok 2.45%-a vándorolt a pártok között.²⁵ Talán nem meglepő, ha a Rae-index ellen megfogalmazottak ellentétes tartalmú kritikáját lehet felhozni a Loosmore-Hanby index kapcsán, hiszen e módszer hajlamos lehet arra, hogy eltúlozza „a sok pártot tartalmazó rendszerek aránytalanságát”.²⁶ Akár az egyes pártokra helyeződik a hangsúly, akár a rendszer egészének arányosságát próbáljuk kifejezni, a választási rendszerek arányossági számításánál, úgy tűnik, fontos tényező a pártok száma.²⁷ Alapvető kérdésként tételeződik ezért, hogy elképzelhető-e olyan módszer, amely pontosabban méri a rendszer arányosságát, mint azok az eljárások, amelyek a pártok számával vagy kettővel osztják el a mandátumarányok és szavazatarányok abszolút értékben vett különbségeinek összegét. Úgy tűnik, ezt a feladatot hivatott elvégezni az előző két módszer között „keresgélő” módosított Loosmore-Hanby mutató.

A módosított *Loosmore-Hanby index* (D') fontos kiinduló lépése, hogy különbséget tesz a választásokon induló, és a mandátumot szerzett pártok között, arra irányítva a figyelmet, hogy az arányossági számításoknál nem lehet eltekinteni a pártok nagyságától, tényleges politikai súlyától.²⁸ Ez a megállapítás indokolt,

²⁵ A 2011-es kanadai parlamenti választásokon mért 14.86-os, illetve a 2010-es brit parlamenti választásokon mért 21.37-es Loosmore-Hanby mutatókhoz viszonyítva, egyértelmű a holland választási rendszer kimagaslóan arányos volta (Ld. NAGY lj. 24.) 119., 137.

²⁶ FÁBIÁN György – Kovács László Imre: *Voksok és mandátumok* (Villányi Úti Könyvek: 1998) 49.

²⁷ Nem véletlen, hogy a pártrendszer és a választási rendszer sajátos és bonyolult kölcsönösségi viszonya, és e viszony közvetlen kihatása a politikai rendszerre több fejezetre kiterjedő elemzés tárgya is lehet.

²⁸ E módszer kapcsán lásd például FÁBIÁN – KOVÁCS, 1998. (lj. 26.) 51.; KALOGIROU Aikaterini: „Analysis and Comparison of the Greek Parliamentary Electoral Systems of the Period 1974–1999” (www.stat-athens.aueb.gr/~jpan/diatrives/Kalogirou/Index.html); R. TAAGEPERA – M. S. SHUGART (lj. 22.) 77–91.

annál is inkább, mert nem egyértelmű például, hogy egy olyan pártrendszert, amelyben két nagy, egy közép és két kis párt van jelen, két-, három-, vagy öt-pártrendszerként kezeljük, netán valahol e számok között keressük a pártrendszer pontosabb számszerű megnevezését. Az sem egyértelmű, hogy mekkorának kellene lennie egy pártnak ahhoz, hogy a rendszer teljes vagy „egész” szereplőjeként tekinthessünk rá. Vajon 5, 10, netán 15%-os szavazatrészesedéssel kell rendelkeznie, hogy kivíjja magának e „titulust”? A választáshoz szükség van az *effektív pártszám* fogalmának bevezetésére, ami nemcsak a választások arányosságának számításában lehet segítségünkre, hanem a pártrendszerek elemzésében is igen fontos információval szolgálhat a pártok közötti erőviszonyok terén. Éppen ezért – viszonylagos bonyolultsága ellenére –, az effektív pártszám rövid bemutatása indokoltnak tűnik.

A választási rendszer, amint már említettem, közvetlenül hat a pártrendszerre, hiszen egyfelől, küszöbállítással, a választási formulák szelektálásával redukálhatja a pártok számát, vagyis kiszűrheti a kispártokat, illetve a valamivel nagyobb, de túlzottan szétszórt támogatottsággal bíró pártokat, másfelől, premiálhatja a domináns, illetve azokat a kisebb pártokat, amelyek koncentrált támogatottságot tudhatnak maguk mögött, meghatározva ezzel a pártok közötti erőviszonyokat is. Akár egyik, akár másik irányba hat, a választási rendszer és a pártrendszer kölcsönös hatásából következik a Rae nevéhez fűződő *frakcionalizáltsági* index (F), és ennek komplementere, a Herfindhal és Hirschman nevéhez köthető *koncentrációs* index (HH).²⁹ A kettő közötti reláció: $HH = 1 - F$. A koncentrációs index inverze (N) adja az *effektív pártszám*ot. A Laasko és Taagepera nevéhez fűződő effektív pártszám tehát: $N = 1/HH = 1/1 - F$.

A Rae által javasolt frakcionalizáltsági index értékét úgy kapjuk meg, hogy összeadjuk az egyes pártok mandátumarányainak négyzetét, és az eredményt kivonjuk egyből, vagyis: $F = 1 - \sum (Mi\%)^2$. Minél kisebb a mandátumarányok négyzetének összege, annál nagyobb az F, azaz annál töredezetebb a pártrendszer. Ha például öt párt részesül a mandátumokból rendre 25, 25, 20, 15 és 10%-ban, akkor az $F = 1 - (0,25 \times 0,25 + 0,25 \times 0,25 + 0,2 \times 0,2 + 0,15 \times 0,15 + 0,1 \times 0,1) = 1 - (0,0625 + 0,0625 + 0,04 + 0,0225 + 0,01) = 0,802$. Ha viszont három párt osztozik a mandátumokon, például 45, 30, 25%-os arányban, akkor a rendszer frakcionalizáltsági mutatója, $F = 0,645$ (Ha egyetlen párt szerzi meg az összes mandátumot, akkor az $F = 1 - 1 = 0$, azaz a rendszer egyáltalán nem tagolt).

²⁹ Már első olvasatra az lehet a benyomásunk, hogy a két fogalom kizárólag a pártok számának növekedésére, illetve csökkenésére utal, ez viszont tévedés, ugyanis a fragmentáltság jelentheti a pártok számának növekedését, de ezen túl kifejezheti a releváns pártok számának növekedését, vagy a domináns parlamenti pártok politikai súlyának csökkenését. Analóg módon, a koncentráció jelölheti a parlamenti pártok számának csökkenését, a nagy pártok számának csökkenését, illetve egyes pártok súlyának növekedését is.

A tagoltság mértékének komplementere, az első példában, tehát: $HH = 1 - 0,802 = 0,198$, ami gyenge koncentrációra utal, míg a második példában a $HH = 1 - 0,645 = 0,355$, ami egy koncentráltabb pártrendszerrel árulkodik.

A 2017-es választási eredmények alapján a holland pártrendszer egy igen magas frakcionalizáltsági indexet mutat. Az $F = 1 - (0,22 \times 0,22 + 0,133 \times 0,133 + 0,126 \times 0,126 + 0,126 \times 0,126 + 0,093 \times 0,093 + 0,093 \times 0,093 + 0,06 \times 0,06 + 0,033 \times 0,033 + 0,033 \times 0,033 + 0,026 \times 0,026 + 0,02 \times 0,02 + 0,02 \times 0,02 + 0,013 \times 0,013) = 1 - (0,0484 + 0,0176 + 0,0158 + 0,0158 + 0,0086 + 0,0086 + 0,0036 + 0,001 + 0,001 + 0,0006 + 0,0004 + 0,0004 + 0,0001) = 1 - 0,122 = 0,878$.

E komoly tagoltság mellett felmerülhet a kérdés, hogy miként lehetséges a holland rendszerre jellemző politikai stabilitás. A válasz talán a korábban ismertetett sajátosságokban keresendő: a monarchia, a demokrácia és a nemzeti összetartás hármában, vagyis a korona, a parlament és a kormány együttműködésének és összhangjának középpontba helyezésében; az ebből fakadó összetartástudatban; a holland rendszer sajátos *konszociációs* vonásában; és nem utolsósorban a konfrontációkat és konfliktusokat fölülíró együttműködési és kiegyezési törekvéseket is magába foglaló sajátos politikai kultúrában.

Ha magas a tagoltság mértéke, akkor értelemszerűen alacsony a koncentrációs index: $HH = 1 - F = 0,122$. Tény, hogy mindkét mutató (frakcionalizáltsági és koncentrációs) fontos adatot közöl, de amint látni fogjuk, az effektív pártszám egyik erőnye, hogy többet elárul, vagyis világosabb és kézzelfoghatóbb adatot közöl a pártrendszerrel, mint e két index, amelyek ismerete azonban szükséges előfeltétele az effektív pártszám kiszámításának. A 2017-es holland parlamenti választások eredményei alapján az effektív pártszám, $N = 1/(1-F) = 1/HH = 1/(1-0,878) = 1/0,122 = 8,19$. Ezek alapján a holland rendszer nem egy, 13 pártból álló rendszer (csak azért, mert 13 pártnak sikerült mandátumhoz jutnia), hanem a megszerzett mandátumok szerinti súlyozás alapján inkább egy, a 8-hoz közel álló pártrendszer. Megjegyzendő, hogy ha ugyanennyi parlamenti, de jelentősen más erőviszonyokat képviselő párt lenne jelen az alsóházban, az effektív pártszám is változna.³⁰ Úgy tűnik, e mutató viszonylag reális értéket kifejező index.

Az effektív pártszám értékének ismeretében, a Rae-indexben használt pártszám ($1/n$), illetve a Loosmore-Hanby által javasolt felezés ($1/2$) helyett a módosított Loosmore-Hanby index az effektív pártszámmal fejezi ki a rendszer arányosságtól való eltérését: $D' = 1/n (\sum |Mi\% - Vi\%|)$. A 2017-es választási eredmények, illetve a fenti értékek alapján tehát a $D' = 1/8,19 \times 4,9 = 0,60$. A Rae-index, a Loosmore-Hanby index és a módosított Loosmore-Hanby index közötti reláció: $I < D' < D$, ami

³⁰ A példa kedvéért, tételezzük fel, hogy a mandátumok eloszlása változik úgy, hogy az első két helyen végzett párt nem 22 és 14,6%-os, hanem 32, illetve 24,6%-os arányban részesedik a mandátumokból. Ennek eredményeként a következő öt párt arányosan 20%-nyi mandátummal kevesebbet kap. Ha a parlamentben továbbra is a korábban felsorolt tizenhárom párt jutna be, akkor a rendszer effektív pártszáma 8,19-ről hat alá csökkenne, híven tükrözve a rendszer koncentrációs trendjét.

nem meglepő, hiszen a kis pártok túlzott hatásának mérsékelésével (súlyozás), illetve a pártok számának figyelembevételével az effektív pártszám többnyire egy mérsékeltebb, a két „pólus” közötti arányossági indexet eredményez.

A holland pártrendszer és választási rendszer kapcsolata

A választási rendszer pártrendszerre gyakorolt hatásait – két törvényben rögzítve³¹ – Duverger fogalmazta meg elsőként. Tételeinek jelentősége vitán felüli, amit Kenneth Benoit is alátámaszt, mondván, hogy Duverger, *Politikai pártok* c. munkája jelentős hatást gyakorolt mindazokra, akik a választási törvények következményeinek, és ezen belül a választások pártok számára gyakorolt hatásának kérdését tanulmányozták.³²

Jelentőségük ellenére, Duverger klasszikusnak számító törvényeit többen is bírálták, megkérdőjelezve a választási rendszerek és pártrendszerek közötti közvetlen kapcsolatot, elsősorban az előbbi utóbbira gyakorolt hatásának mikéntjét,³³ illetve a két rendszer viszonyának általánosíthatóságát.

Riker szerint a Duverger szövegében szereplő „hajlamosít” (*favor*) kifejezés arra utal, hogy a választási rendszer és a pártrendszer közötti ok-okozati összefüggés inkább „lehetséges”, mintsem „determinált” jellegű. Éppen ezért, Duverger két törvényének elsőjét Riker „törvény”-nek nevezi, a másodikra viszont „hipotézis”-ként utal, ami természetesen számos kihívó kérdést vethet fel egy behatóbb elemzés során.

Eckstein és társai például megkérdőjelezzik a kettő közötti közvetlen kapcsolatot mondván, hogy „a választási rendszerek csupán a társadalom mélyebb determinánsait fejezik ki”.³⁴

Ezzel ellentétben, Mette Bakken szerint a választási rendszerek tanulmányozása két részre bontható: az egyik, a választási rendszer, mint *okozat*, a másik, a választási rendszer, mint *ok*, világosan utalva ezzel a választási rendszerek és a pártrendszerek kölcsönös viszonyára.³⁵

Bogdanor és Butler azt állítják, hogy ezek az összefüggések „nem olyan természetűek, hogy tudományos törvényekbe lehetne őket összefoglalni... a választási rendszerek és a pártrendszerek összehasonlító tanulmányozása valószínűleg

³¹ DUVERGER első törvénye: „Az egyfordulós többségi rendszer kétpártrendszer kialakulására hajlamosít.” A második törvény értelmében „az arányos rendszer a sokpárti rendszer kialakulására hajlamosít.” Az eredeti mű: DUVERGER, M.: *Les parties politique* [1951] (Paris: Colin, 1954) 247, 269. Az általam használt idézetet ld. SARTORI (l.j. 2.) 45.

³² BENOIT, K.: „Duverger’s Law and the Study of Electoral Systems” *French Politics*, 2006/4., 69 citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.144.9471&rep=rep1&type=pdf

³³ Ld. RIKER, W.H.: ‘Duverger’s Law Revisited’ In GROFMAN, B. and LIJPHART, A.: *Electoral Laws and Their Political Consequences* (New York: Agathon Press, Inc. 1986) 19–20.

³⁴ ECKSTEIN, H. – APTER, D.E. eds.: *Comparative Politics: A Reader* (New York: Free Press 1963) 253 In SARTORI (l.j. 2.) 42.

³⁵ Ld. M. BAKKEN: *Electoral Systems and Party Systems: Which is the Cause and Which is the Consequence?* (2008) (ec.europa.eu/images/documents/Mette_Bakken_21.08.08.pdf).

inkább az egyedi esetek megvilágítására, mintsem általánosítások megfogalmazására alkalmas”.³⁶

Sartori több ponton is bírálja Duverger törvényeit,³⁷ de megkérdőjelezi azok munkáit is, akik nem ismernek el semmiféle szabályszerűséget a választási rendszerek és a pártrendszerek közötti kapcsolatban. Sartori újrafogalmazza Duverger törvényeit, és azt állítja, egyfelől, hogy a már kialakult választási rendszerek „kiváltó tényezőként” következményeket idéznek elő a pártrendszerekben, másfelől, hogy a választási rendszerek és a pártrendszerek összehasonlító elemzése lehetővé teszi nemcsak az egyedi esetek megvilágítását, hanem érvényes általánosítások megfogalmazását is.³⁸

Saját „szabályait” Sartori azzal a lényeges kikötéssel indítja, hogy mindenképp meg kell különböztetni az *irreleváns* pártokat a *releváns* pártoktól, ami arra utal, hogy a pártok effektív száma mindenképp irányadó.³⁹ Sartori „szabályegyüttese” a következő (jelen tanulmány szempontjából lényeges) elemekben foglalható röviden össze: a választási rendszereknek különböző mértékű, de leginkább redukáló hatásuk van, vagy nem fejtenek ki semmilyen hatást. Az arányos rendszereknek is van redukáló hatása, még ha gyengébb is, mint a többségi rendszerek esetében; e hatást a rendszerbe foglalt aránytalansági tényezők okozzák; a redukáló hatás mértéke az aránytalanság mértékétől függ, vagyis, minél aránytalanabb a rendszer annál nehezebb a kis pártok bejutási lehetősége a parlamentbe, és minél közelebb áll a tökéletes arányossághoz, annál kevésbé fejt ki hatást a pártrendszerre. Összegezve: az erősen arányos rendszerek *hatás nélküli* rendszerek a pártok számára nézve.⁴⁰

Természetesen, a szűkös terjedelmi keretek sem engedik Duverger törvényeinek és azok hatásainak részletes elemzését, és nem adnak lehetőséget a kritikusok álláspontjainak, vagy akár Sartori idevágó gondolatainak bővebb ismertetésére sem. A fentebb bemutatott, szabályokba foglalt gondolatok azonban elegendőeknek bizonyulnak e tanulmány szempontjából, hiszen a továbbiakban többnyire e „szabályok” („törvények”? „hipotézisek”?) érvé-

³⁶ BOGDANOR, V. – BUTLER, D. (eds.): *Democracy and Elections* (Cambridge: Cambridge University Press 1983) 261 SARTORI (l.j. 2.) 47.

³⁷ SARTORI, többek között azt kifogásolja, hogy a DUVERGER féle oksági általánosítás nem fejt ki világosan az okokat és az okozatokat, ugyanis idevágó állításai, véli SARTORI, több pontatlan megfogalmazást is tartalmaznak. A példa kedvéért, nem világos, hogy pontosan mit is jelent a „kétpártrendszer kialakulása”. Továbbá, annak ellenére, hogy törvényeiben a pártok mennyiségi szempontját helyezi a középpontba, DUVERGER azzal is adós marad, jegyzi meg SARTORI, hogy nem rögzíti, milyen szempontok mentén kellene számolni a pártokat.

³⁸ SARTORI (l.j. 2.) 42–47.

³⁹ Egy párt irreleváns és kihagyható a számolásból, ha hosszú időn keresztül nincs szükség rá és nem is használják fel kormánykoalícióhoz. Egy párt releváns, ha fontos szerepe van a kormánykoalícióban, vagy ha jelenléte képes befolyásolni a kormányzásra esélyes pártok versengési irányát. Ld. SARTORI (l.j. 2.) 50–51.

⁴⁰ SARTORI (l.j. 2.) 49, 60, 67, 69. Nem tűnik szerencsésnek a „hatás nélküli” kifejezés, annál is inkább, mert a pártok számának stabilitásához (változtatlanágához) való hozzájárulás egyáltalán nem jelent „hatásnélküliséget”, „hatásmentességet”. A pártok számának stabilitása is lehet komoly hatás eredménye.

nyességének vizsgálatára teszek kísérletet Hollandia és Belgium esetében (kitérve Izrael példájára is).

A következőkben az 50-es évektől kilenc parlamenti választás eredményei alapján mutatom be a holland és a belga parlamenti *pártok számát* (P#), *frakcionalizáltság mértékét* (F), *koncentrációs indexét* (HH), aztán a parlamenti pártok alapján az *effektív pártszámokat* (N),⁴¹ valamint az egyes választásokon mért *Loosmore-Hanby arányossági indexeket* (L-H). Ezt követően az *effektív pártszámokat* nézzük meg a két rendszerben, Hollandiában 1956–2017,⁴² Belgiumban 1954–2014 között, szem előtt tartva természetesen, hogy e mutató nem árul el minden fontosabb információt a pártrendszer belső dinamizmusáról, mennyiségi alapú erőátrendeződésekről (pártfúziók, pártkiválások, új pártok megjelenése), ideológiai alapú erőviszony-változásokról, esetleges koalíciókötési lehetőségekről, valamint egyes pártok esetében a releváns vagy irreleváns pártkategóriába tartozásról.

6. TÁBLÁZAT

	Hollandia						Belgium				
	P#	F	HH	N	L-H		P#	F	HH	N	L-H
1956	7	0,76	0,24	4,0	1,2	1954	7	0,64	0,36	2,7	5,4
1967	11	0,82	0,18	5,7	2,2	1968	7	0,76	0,24	4,1	2,1
1981	10	0,77	0,23	4,3	1,5	1971	14	0,90	0,10	10,3	2,9
1994	12	0,82	0,18	5,4	2,0	1981	13	0,87	0,13	7,6	8,5
2002	10	0,83	0,17	5,8	1,8	1995	11	0,87	0,13	7,9	5,7
2006	10	0,82	0,18	5,6	1,5	2003	10	0,86	0,14	7,0	6,9
2010	10	0,85	0,15	6,8	1,3	2007	11	0,87	0,13	7,9	6,3
2012	11	0,82	0,18	5,7	1,8	2010	12	0,88	0,12	8,4	6,3
2017	13	0,88	0,12	8,1	2,4	2014	13	0,87	0,13	7,8	9,2
Átlag	10,4	0,82	0,18	5,7			10,9	0,84	0,16	7,1	

Forrás: saját számítások

⁴¹ A pontosítás kedvéért, igaz, nem eredményez lényeges különbséget, de azért nem mindegy, hány tizedes számjegyet veszünk figyelembe a számítások során. Értelemszerűen, minél több tizedessel számolunk, annál nagyobb a koncentrációs index, és annál kisebb az effektív pártszám (az eltérés viszont nem annyira szignifikáns).

⁴² A vizsgált időszak nem véletlenül kezdődik 1956-tól, ugyanis az ezt megelőző három választáson (1946, 1948, 1952) az alsóház képviselőinek létszáma 100, 1956–2017 között pedig 150. Általánosságba véve a törvényhozó testület számszerű növekedése hozzájárulhat a parlamenti pártok számának növekedéséhez, de elsősorban befolyásolhatja a választási rendszer arányossági indexeit. Ez utóbbi kapcsán álljon itt egy leegyszerűsített szemléltető példát: ha egy választáson négy párt rendre a szavazatok 42, 13, 24, 21%-t gyűjti be, akkor egy öt tagú testületbe aligha lehetne arányosan elosztani a mandátumokat, talán csak a 3–0–1–1 mandátumrészesedéssel. Egy 10 tagú testületben már arányosabb eredmény születhetne a 4–2–3–2 elosztás alapján, a 100 tagú parlament esetében viszont a 43–13–24–20 mandátumelosztás már egészen közel állna a tökéletes arányossághoz.

A táblázatból kiderül, hogy a parlamenti pártok számának növekedése oly csekély a vizsgált időszakban,⁴³ hogy egyik ország esetében sem beszélhetünk az arányos választási rendszer pártszámot *sokszorozó* hatásáról. Úgy tűnik tehát, hogy a két ország eredményei nem támasztják alá Duverger második törvényét. A vizsgált rendszerek eredményei alapján az is kijelenthető, hogy az arányos rendszerek – a Sartori által megfogalmazott – *redukáló* hatása sem érhető tetten, hiszen a 70-es évektől nem tapasztalható pártszámcsökkenés sem Hollandiában, sem Belgiumban. Jóval inkább arra következtethetünk, hogy a két ország – amelyek közül Hollandia erősen,⁴⁴ Belgium mérsékelten arányos⁴⁵ rendszerrel bír – pártjainak számát illetően inkább stabilitásról beszélhetünk, ami az arányos rendszerek *megtartó* hatására utal,⁴⁶ amit maga Sartori is „szabályként” fogalmaz meg.

Bizonyos értelemben e következtetés megerősítésére szolgálhat a mély társadalmi és politikai törésvonalakat (vallási, etnikai, osztály stb.) magáénak mondható Izrael példája is. E tagoltság és az országot átszövő komoly társadalmi-politikai „feszültségek” között bonyolult, kapcsolatok, összefüggések állnak fenn, de nem meglepő az egyes választásokon tapasztalható túlzott felaprózódás, a feltűnően sok új és „tiszavirág életű” párt megjelenése és megmértetése sem. Mindennek ellenére, a parlamenti pártok tekintetében (lineáris értelemben) nem tapasztalható sem sokszorozó, sem redukáló hatás 1949–2015 között.

Izrael esetében is kilenc választás eredményeit nézzük meg 1955–2015 között:

⁴³ Kivételt képezvén az 1963-as (1963-ban 10, majd 1967-ben 11 párt) holland, illetve az 1971-es belga „látványosabb” pártszám-növekedés, melyek okairól a későbbiekben lesz szó.

⁴⁴ Mivel az L–H mutató önmagában nem mond sokat, pusztán az érzékeltetés kedvéért, a 2017-es holland választásokon elért 2,4-es mutatóhoz képest, a 2014-ben a magyar országgyűlési választásokon elért eredmények alapján az L–H index = 26,9. Ez nem meglepő, hiszen a súlyos aránytalanságot a 106 egyéni kerület többségi szavazása okozza, a domináns pártrendszeren belül.

⁴⁵ Belgiumban is tisztán arányos módszert alkalmaznak, de mivel az ország nem egyetlen kerület (ami igen kedvez az arányossági mutatóknak), mint Hollandiában, hanem fel van osztva alsó szintű választókerületekre és a felső szintet jelentő tartományokra, a tökéletes arányosságtól való eltérés mértéke érthetően nagyobb, mint Hollandiában (vagy akár Izraelben). Az L–H index ezt világosan mutatja a három ország esetében.

⁴⁶ Ugyanez aligha mondható el például a magyar országgyűlési választásokról 1990–2014 között, anél is inkább, mivel a magyar választások nem az erősen arányos rendszer elvén nyugszanak. A mandátumrészesedések alapján a magyar pártrendszer a kétpártrendszer irányába haladt a rendszerváltást követő időszakban, majd 2010-ben egy lényeges váltás történt a pártrendszer struktúrájában. Az effektív pártszámok rendre a következőképpen alakultak a 1990 és 2014 közötti választásokon: 3,8; 2,9; 3,5; 2,5; 2,3; 1,9; 2,01. Természetesen, ha a szavazatrészesedéseket vesszük figyelembe az összes induló pártra nézve, magasabbak az értékek (abszolút értékben), arányaiban nézve azonban még világosabban rajzolódik ki a kétpártrendszer felé tolódás, például 1990–2006 között: 6,7; 5,5; 4,5; 2,8; 2,7. Ennek kapcsán lásd KARÁCSONY Gergely: „Árkok és légvárak. A választói viselkedés stabilizálódása Magyarországon” In KARÁCSONY Gergely (szerk.): *A 2006-os Országgyűlési választások. Elemzések és adatok* (Budapest: DKMKA, 2006.) 66.

7. TÁBLÁZAT

Izrael					
	Induló pártok#	Új pártok	Parlamenti pártok#	N	L-H
1955	18	5	12	6,0	1,9
1965	17	8	13	4,7	1,9
1981	31	19	10	3,1	3,2
1996	20	12	11	5,6	6,7
2003	27	8	13	6,7	4,1
2006	31	13	12	7,8	3,2
2009	32	10	12	6,7	2,6
2013	32	13	12	7,3	4,3
2015	25	6	10	6,9	2,4

Forrás: saját számítások

Úgy tűnik, a parlamenti pártok számának viszonylagos „stabilitása” Izrael esetében is jelentős mértékben az erősen arányos választási rendszernek tudható be. Két dolog azonban mindenképp megemlíthető ennek kapcsán: egyfelől, hogy az 1996-tól fokozatosan emelkedő parlamenti küszöb okozott némi szűrést a parlamentbe jutás terén, de e hatás nem tekinthető szignifikánsnak.⁴⁷ Másfelől, hogy az effektív pártszámok változása nagyobb arányú, mint a parlamenti pártok számának ingadozása. Az „N” 3.1 és 7.8 közötti változása többnyire az erőteljesebb belső mozgásokat, a lendületes hatalomátcsoportosulásokat jelzi. Összehasonlítva a holland és a belga eredményekkel, világosan körvonalazódik a különbség. Ennek ellenére, a jelentős erőviszonyváltások nem egyértelmű növekedést vagy csökkenést, inkább csekély mértékű „ingadozást” eredményeztek a parlamenti pártok számát illetően.

Visszatérve a holland és a belga eredményekre, nézzük tehát, hogy mi olvasható ki az effektív pártszámokból. Mindenekelőtt az, hogy a pártok számának viszonylagos stabilitása mellett mindkét rendszerben történtek azért változások a pártok közötti erőviszonyokban. Az is látható, hogy e változások Hollandiában mintha erőteljesebbek, Belgiumban pedig szerényebb mértékűek lennének a 90-es évek közepétől. Jogosan merülhet fel azonban a kérdés, hogy mit is jelenthet vajon a táblázatban feltüntetett két átlag, a 0.84 és 0.82 frakcionalizáltsági index (F) közötti 0.02 különbség. Tény, hogy önmagában semmiről nem árulkodik ez a differencia az olvasó szá-

⁴⁷ A parlamenti küszöb 1949–1992 között 1%, 1996-os és az 1999-es választásokon 1,5%, majd 2003–2013 között 2%, és a 2015-ös választásokon már 3,25%. Ha mindvégig maradt volna az 1%-os bejutási érték, akkor 1996-tól mindössze 11 párt került volna még be a parlamentbe, ami mennyiségi szempontból, de főleg a politikai súly tekintetében nem olyan jelentős.

mára, éppen ezért egy konkrét példával szeretném érzékeltetni ennek az értéknek a gyakorlati nagyságrendjét a 2010-es, a 2012-es és a 2017-es holland választások eredményei alapján. Ennek érdekében összevetjük az egyes frakcionalizáltsági mértékeket, az első, az első kettő, az első három, illetve az első négy párt összesített mandátumrészesedéseit, és kimutatjuk az eltérések nagyságrendjét. Táblázatba összesítve a következőt kapjuk:

8. TÁBLÁZAT

	P#	F	Első %	Első kettő %	Első három %	Első négy %
2010	10	0,85	31/150 = 20,6	61/150 = 40,6	85/150 = 56,6	106/150 = 70,6
2012	11	0,82	41/150 = 27,3	79/150 = 52,6	94/150 = 62,6	109/150 = 72,6
2017	13	0,88	33/150 = 22,0	53/150 = 35,3	72/150 = 48,0	91/150 = 60,6

Forrás: saját számítások

Láthatjuk, hogy a 2010-es eredményekhez képest a 2012-es választásokon a hatalmi felaprózódás mértéke, vagyis a frakcionalizáltsági index kisebb (0,82), ezáltal a hatalmi tömörülés mértéke (koncentrációs index) nagyobb (0,18), és ez világosan kifejezésre jut a két választás során az első, az első két, majd az első három és az első négy mandátumrészesedések összehasonlításából. A 2017-es választásokon a frakcionalizáltsági index erősen magas (0,88), ez maga után vonja az alacsony koncentrációs indexet (0,12), ami jól tükrözi a mandátumok fokozottabb megosztottságát, ugyanis az első két párt 53 (a 2010-es 79 mandátumhoz képest), az első három párt mindössze 72 (2012-ben 94), és végül az első négy párt 91 (a 2010-es 109-hez képest) mandátumot sikerült begyűjtenie. A 2017-es domináns pártnak, majd az első két, három és négy pártnak tehát rendre 5,3 (27,3–22,0); 17,3 (52,6–35,3); 14,6 (62,6–48,0), illetve 12%-al (72,6–60,6) alacsonyabb a mandátumrészesedése, mint az öt évvel korábbi választásokon hasonló helyeket elfoglaló pártoknak. Ezek az eltérések tehát a 0,88 és a 0,82 frakcionalizáltsági indexek különbözetében (0,06) fejeződnek ki.

A pártok száma, illetve az effektív pártszám fontos információ, de hiányos mutató, olyan értelemben, hogy nem érzékeli a pártrendszeren belüli számos változást, ideológiai alapú erőátrendeződést, illetve nem érzékeny a pártok közötti tényleges erőviszonyok minden aspektusára.⁴⁸ Éppen ezért

⁴⁸ A szemléltetés kedvéért csupán két példán keresztül szeretném megállapítást alátámasztani. Tételezzük fel, hogy a választási eredményeknek megfelelően egy parlament két liberális, egy konzervatív és két szocialista-szociáldemokrata pártból tevődik össze a következő mandátummegoszlással: Liberális blokk: 45%, Konzervatív párt: 30%, Szocialista blokk: 25%. Ha a következő választásokon ugyanaz az öt párt jut be a parlamentbe, de ez alkalommal a liberális tábor 25%, a konzervatívok 45%, a szocialisták pedig 35%-os mandátumrészesedéssel, világos, hogy ideológiai szempontból egy igen

célszerűnek tűnik fokozott figyelmet fordítani bizonyos társadalmi eseményekre, politikai fejleményekre, a pártrendszerekkel kapcsolatos átfogóbb elemzés érdekében. A mennyiségi változások mellett talán nagyobb eséllyel adhatunk így átfogóbb magyarázatot a pártrendszer olyan változásaira, melyekhez ideológiai arculatváltások, netán törésvonalváltások (új törésvonal megjelenése, hagyományos törésvonal meggyengülése), vagy más társadalmi-politikai változások járulhatnak hozzá.

A következő adatok bizonyos értelemben kibővítik a 6. Táblázatban megadott számadatokat, azonban itt nem a választási rendszer pártrendszerre gyakorolt közvetlen hatása az elsődleges szempont. Éppen ezért, a választáson induló pártok, a parlamenti pártok, illetve az újonnan létesült pártok számát vesszük szemügyre, mivel ezek az adatok árulkodóbbak lehetnek a pártok „kiugró” mennyiségi (pártok száma), vagy más jellegű változásainak esetleges társadalmi-politikai okairól. Hollandia esetében az 1946–1963, illetve az 1998–2006 közötti időszakot vizsgáljuk meg, figyelembe véve a legfontosabb pártok mandátumrészesedéseit, illetve a koalíciós felállásokat. Ami Belgiumot illeti, az „ingoványosabb” (legalábbis az induló pártok számát tekintve) 1946–1961, majd az 1968–1974-es időszakot vesszük majd röviden szemügyre.

Hollandia

9. TÁBLÁZAT

	Induló pártok #	PP #	Új pártok #	KVP	PvdA	ARP	CHU	VVD	Kormánykoalíció
1946	10	7	3	32	29	13	8	6*	KVP-PvdA
1948	12	8	5	32	27	13	9	8	KVP-PvdA-VVD-CHU
1952	13	8	3	30	30	12	9	9	KVP-PvdA-VVD-CHU

komoly hatalmi átrendeződés történt, amit sem a pártok száma, sem az effektív pártszám nem érzékel, mivel továbbra is öt párt került be a parlamentbe, és továbbra is 45, 35, illetve 25%-os az öt párt mandátumrészesedése. Ennek fényében, az effektív pártszám azonos értéke várható a két választáson, függetlenül attól, hogy a liberálisok vagy a konzervatívok dominálják a parlamentet. A második példa a pártok közötti erőviszonyára, a parlamenti pártok tényleges politikai súlyára vonatkozik. Tegyük fel, hogy 100 mandátum rendre 35, 26, 15, 10, 8 és 6 arányban oszlik meg egy sokpártrendszer 6 pártja (A, B, C, D, E, F) között. Az effektív pártszám minimálisan, többnyire „súlytalan” pártként fogja érzékelni és „kezelni” az E és F pártokat. Ennek ellenére például az E párt könnyen releváns párttá léphet elő a maga 8 mandátumával, ha ideológiai vagy egyéb szempontok mentén egy esetleges A-D-E kormánykoalíció potenciális tagja lehet. Attól függetlenül, hogy lehetséges koalíciós partnerként az E párt a *releváns* pártok kategóriájába sorolható, az N index semmit nem árul el erről az esélyről nekünk. A pártok relevanciájáról lásd többek között SARTORI (l.j. 2.) 50–51.

	Induló pártok #	PP #	Új pártok #	KVP	PvdA	ARP	CHU	VVD	Kormány- koalíció
1956	10	7	2	49	50	15	13	13	PvdA-KVP-ARP- CHU**
1959	12	8	4	49	48	14	12	19	KVP-ARP-CHU- VVD
1963	17	10	7	50	43	13	13	16	KVP-ARP-CHU- VVD***
1967	23	11	12	42	37	15	12	17	KVP-VVD-ARP- CHU

Forrás: https://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_general_election

* A hat mandátumot ekkor még nem a VVD (Szabadság és Demokrácia Néppártja), hanem elődje a PvdV (Szabadság Párt) szerezte meg. A párt az 1948-as választásokon indult VVD néven.

** 1958 decemberében a koalíció felbomlott, és az új formáció a KVP-ARP-CHU lett. A Munkapárt ezzel első ízben szorult ki a kormányból a háború után.

*** 1965-ben koalícióváltás történt, az új összetétel két éven át a KVP-PvdA-ARP.

A vallási, társadalmi és gazdasági törésvonalak mentén a strukturált pártok rendszere stabilnak látszik 1949–1956 között, mert egyrészt, a nagy pártok megőrizték dominanciájukat és a koalíciós kormány összetételét, mi több a tradicionális pártok erősödése tapasztalható. Másrészt, mert a kulcsfontosságú PvdA (Munkapárt), a kormánypozíciója érdekében képes volt viszonylag tartós koalíciókötésekre a felekezeti pártokkal, és ennek mindenképp rendszerstabilizáló hatása volt. Lényeges azonban, hogy a háború előtti SDAP-t (Szociáldemokrata Munkáspárt) váltó PvdA, a kormánykoalíciós partnerség ellenére, élesebb választóvonalat húzott a Munkapárt és a vallás közé, de ezzel – elképzeléseivel ellentétben – a felekezeti pártok dominanciáját erősítette, amit aztán tovább fokozott a két (világi) párt, a PvdA és a PVV 1958-tól kezdődő nyílt egymással szembe fordulása. A sikertelen kísérletnek is volt egy pártrendszert stabilizáló hatása, abban az értelemben, hogy a kudarc azt a meggyőződést erősítette a pártokban, hogy egy olyan stabil rendszer alakult ki, amelynek megváltoztatására (vagy aláásására) nem igazán létezik stratégia, amely képes lenne megváltoztatni vagy akár aláásni a fennálló pártrendszert. Továbbá, semmilyen erőteljes világi mozgalom nem volt ezekben az években, amely alááshatta volna a felekezeti dominanciájú pártrendszert. Nem véletlen, hogy ezt az időszakot a holland alkalmazkodási politika „csúcának”, a választási kapcsolódások, pártkötődések sikeres szakaszának

is nevezhetjük, amelyben a politikai alkalmazkodási késztetést a háború utáni újjáépítési törekvés is jelentősen erősítette.⁴⁹

Az 50-es évek második fele hozott változást a holland pártrendszerben. A Munkapárt első ízben, 1958-ban szorult ellenzékbe. A PvdA és a VVD azon nyílt kijelentése, hogy többet nem vállalnak közös kormányzást, a KVP és a többi felekezeti párt további térnyerését eredményezte. E változások hatására (is) új pártok tűntek fel és kezdtek képviselőket küldeni a parlamentbe: a Pacifista Szocialista Párt (PSP) 1959-ben két, majd 1963-ban és 1967-ben hét-hét mandátummal, valamint a Farmerek Pártja (BP) ugyanezekben a választásokon rendre 0, három és hét mandátumot szerzett. Nem mellékes az sem, hogy az 50-es évek végére a pilarizáció kapcsán a „hanyatlás” jelei kezdtek mutatkozni.⁵⁰

Az 1963-as választásokat követően ugyanaz a négyes felállású koalíciós kormány jött létre, mint 1959-ben, két évre rá azonban a KVP-vel és az ARP-vel kötött koalíció révén a Munkapárt újból kormánypárttá vált. 1966-ban azonban a KVP frakcióvezetője a holland politikában szokatlan és igen meglepő lépésre szánta magát, ugyanis bizalmatlansági indítványt kezdeményezett a saját pártja által vezetett kabinet és miniszterelnök ellen, ami a miniszterelnök lemondásához vezetett, és ezzel a 40-es és 50-es években érezhető állapotokhoz képest már aligha lehet megnyugtató stabilitásról beszélni.

Az 1967-es választásokon 23 párt indult, ebből 12 új párt (amelyek legjelentősebbje a D66, hét mandátumot szerzett, és ettől kezdve állandó parlamenti pártként játszott szerepet a holland politikában), és tizenegy pártnak sikerült bejutnia a parlamentbe. Ezek a számok nem átütő, de jelentős mértékű mennyiségi növekedést jelentenek a korábbi „stabil” állapotokhoz képest, érzékeltetvén, hogy a pártrendszerben valamilyen változások mennek végbe.

Társadalmi szinten, a vallási és a szocialista tábor egymástól „távolodása”, a depilarizáció és a „világiasodás” folyamata azt a benyomást keltették (nem indokolatlanul) a meglévő és az újonnan alakuló pártokban, hogy a hagyományos holland pártrendszer körül zűrzavar van, és talán egy korszak végének jelei kezdenek körvonalazódni.

Politikai szinten, a depilarizáció és a szekularizáció a Munkapártot is „megviselte”, de kezdte kikezdeni a felekezeti pártokat is. Térvesztésük egyik világos jele, hogy a legnagyobb felekezeti párt, a KVP mandátumainak közel felét veszítette el kevesebb, mint 10 év alatt (1963-ban 50, 1972-ben 27). A másik, térvesztésre utaló jel, az 1977-es nagyméretű pártfúzió, amely a KVP-t, az ARP-t és CHU-t egyesítette CDA néven egy új – a holland politikai életben azóta is kulcsszerepet játszó – pártba. Ezek az események változásokat idéztek elő a holland pártrend-

⁴⁹ E gondolatsorozat bővebb kifejtését ld. MAIR, P. and SMITH, G. (eds.): *Understanding Party System Change in Western Europe* (Frank Cass, 2005 [1990]) 82–85.

⁵⁰ MAIR – SMITH (l.j. 49.) 85.

szer struktúrájában, ideológiai arculatváltásában, hozzájárulva új pártok megjelenéséhez, parlamentbe jutásához.

Úgy tűnik tehát, a 60-es évek Hollandiájában tapasztalható parlamenti pártszám növekedések, illetve az ideológiai arculatváltások és erőviszony-átrendeződések jóval inkább a társadalmi-politikai eseményeknek, és kevésbé az arányos választási rendszer sokszorozó hatásának tulajdoníthatók.

A továbbiakban nézzük meg a 2002-es LPF „csodát”, és ennek lehetséges kihatását a pártrendszerre.

10. TÁBLÁZAT

Választás	Induló pártok #	Parlament pártok#	Új pártok #	PvdA	VVD	CDA	LPF
1998	22	9	7	45 (1)	38 (2)	29 (3)	–
2002	16	10	8	23 (4)	24 (3)	43 (1)	26 (2)
2003	19	9	7	42 (2)	28 (3)	44 (1)	8 (5)
2006	24	10	14	33 (2)	22 (4)	41 (1)	0

Forrás: https://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_general_election

A holland pártrendszer, második világháború utáni fejlődéstörténetének egyik kiemelkedő fordulata a 2002-es választásokon jutott kifejezésre, hiszen egy új, jobboldali populista párt (LFP) robbanásszerű előretörése és választási sikere azt jelezte, hogy a holland rendszerre alapvetően jellemző *centripetális* pártstruktúra (a pártok többnyire középre „húzódása”) viszonylag polarizált pártrendszer irányában tolódik el. De, mi is történt?

Az addig hagyományosnak számító vallási⁵¹ és társadalmi-gazdasági törésvonalak mellett egy olyan új törésvonallal bővült a holland politikai küzdőtér, amely jelentős változásokat eredményezett. Az iszlám migrációval szemben politizáló LPF-nek egy olyan új és erőteljes törésvonalat sikerült beemelnie a holland politika porondjára (a multikulturalizmus-monokulturalizmus tengely mentén), amelyre a kérdés iránt addig többnyire közönyös nagy pártok is kénytelenek voltak reagálni. Indokoltan tevődik fel a kérdés: ha egy kis párt hatalmi forrást lát egy kibontakozó, de erőteljesnek vélt törésvonalban, akkor vajon miért nem ismerték fel ezt a nagy, hagyományos pártok? Mivel magyarázható, hogy amit éles

⁵¹ Többen etikai törésvonalnak is nevezik a vallási törésvonalat, amely olyan kérdéseket is feszeget, mint az abortusz (élet elsőbbsége a választás elsőbbségével szemben), eutanázia, egyenműek házassága, gyerekek örökbe fogadása egyenmű házasságok által stb. A legfőbb etikai problémákat megoldották: 1994–1998 között törvénybe foglalták az eutanáziát; megengedték az azonos neműek házasságát; majd az egyenmű házasságok gyereket fogadhattak örökbe, és mindennek az lett az egyik következménye, hogy az etikai törésvonal fokozatosan a holland politikai küzdőtér peremére szorult.

szemmel meglátott Pim Fortuyn, az LPF vezetője, azt nem látták meg, vagy nem vették komolyan más pártok vezetői?

A válaszadást talán kezdhethjük azzal, hogy amint korábban is utaltam rá, a holland társadalom egy oszloposodott (pilarizált) társadalom. Ez egyáltalán nem egyedi eset, hiszen több európai ország társadalmáról (Belgium, Ausztria, Svájc stb.) elmondható ez. A holland társadalmat mély szubkulturális törésvonalak szövik át (és tagolják), és e szubkulturákat vallási, ideológiai, osztálybeli, nemi különbségek tarkítják.⁵² A pillérek vertikális irányba mutatnak, és az egyes pilléreket fokozott, belső összetartó erő jellemzi. E csoportok léte és hivatalos elismerése egyben stabil konfliktusmintákat eredményeznek, olyanokat, amelyek többnyire „feloldják” az esetleg megjelenő új típusú konfliktusokat. Más szavakkal, a nagy pártok vezetői is úgy gondol(hat)ták, hogy a szubkulturák mentén húzódó hagyományos törésvonalak mértékéhez viszonyítva, egy újszerű konfliktusnak semmi vagy csak nagyon szerény súlya lehet a társadalomra és a politikai életre nézve. Természetesen, az sem elhanyagolható szempont, hogy önnön érdekükben, a fennálló rendszer domináns pártjai hajlamosak a hagyományos szubkulturák és törésvonalak mentén tagolt társadalom és politikai erővonalak „konzerválására”, ami megnehezíti új társadalmi törésvonalak megjelenését és politikai törésvonallá erősödését. Azon túl, tehát, hogy kevésbé figyeltek oda az újonnan feltörekvő pártra, az LFP által felkarolt – és mint kiderült, törésvonallá erősödő – kérdést kevesen vélték veszélyesnek, odafigyelésre érdemesnek, és ennek tudható be, hogy a 2002-es választásokig a katolikus, a protestáns, a liberális és szocialista pillérek mentén meglévő hagyományos pártok nem reagáltak aktívabban (és komolyabban?) a „Fortuyn-jelenségre”.

E pártoknak azonban be kellett látniuk, és ha későre is (a 2002-es választásokat követően), de fel kellett ismerniük, hogy a holland társadalom jelentős része igen érzékeny erre az új, kulturális törésvonalra, éppen ezért át-, és újra kellett gondolniuk addigi nézeteiket, pozícióikat. Rájöttek arra, hogy e törésvonal mentén húzódó kérdésekből hatalmi tőke kovácsolható, amit Fortuyn sikerrel meg is tett. Fortuyn és pártjának robbanásszerű előretörése, illetve a nagy pártok „megvilágosodása” a holland pártrendszer jelentős változásához vezetett, legalábbis a konfliktusvonal-elméletek és az ebből fakadó pártrendszerváltozás-elméletek⁵³ szempontjai szerint.⁵⁴

⁵² A kérdés kapcsán lásd többek között ALMOND, G.: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton University Press, Princeton, New Jersey) 379. ENYEDI (l.j. 5.) 22.

⁵³ A konfliktuselméletek kapcsán ld. E. E. SCHATTSCHEIDER: *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America* (London, Wadsworth: 1960). Schattschneider elméletére építve a pártrendszer változáselméletét ld. P. MAIR: *Party System Change. Approaches and Interpretations* (Oxford, Clarendon Press: 1997).

⁵⁴ Pellikan és társai nagyszerű tanulmányban vizsgálják - Schattschneider és Mair elméletei nyomán – a holland politikában megjelenő törésvonalak és a pártrendszer bonyolult kapcsolatát, kölcsönös összefüggéseit. Ld. H. PELLIKAN – S. de LANGE – T. van der MEER: „Fortuyn's Legacy: Party system change in the Netherlands” In *Comparative European Politics* (2007) 282–302. www.researchgate.net/publication/240504096_Fortuyn%27s_Legacy_Party_System_Change_in_the_Netherlands

Belgium

A Benelux országcsoporthoz másikkal együtt, Belgium számos szempontból hasonlít Hollandiára, mivel oszloposodott társadalmával a konszociációs, konszenzusos demokráciák típusába sorolandó,⁵⁵ de az európai fejlett ipari demokráciák közül, 1945 után talán egyetlen ország sem ment át olyan komoly alkotmányos-intézményi változásokon, mint Belgium. Egy eléggé decentralizált, unitárius államból fokozatos regionalizálódással egy sajátos, többdimenziós (etnikai-nyelvi, vallási, területi) törésvonalak mentén tagolt föderális állammá alakult, amelyben igen jelentősen munkálkodnak a centrifugális erők.⁵⁶ Nem véletlen, hogy Belgium pártrendszere is erősen tagolt (és polarizált). A fragmentáltság jól látható a következő táblázatból:

11. TÁBLÁZAT

	Induló pártok #	Parlamenti pártok #	Új pártok	Első két párt mandátumrészesedése
1946	14	5		160/202
1949	12	4	11	171/212
1950	8	5	1	181/212
1954	21	7	15	177/212
1958	7	6	1	184/212
1961	20	7	13	180/212
1965	31	8	24	141/212
1968	23	7	16	128/212
1971	29	14	21	65/212

Forrás: www.google.hu/search?q=Belgian+General+Elections

(Alapvető kérdésként tételezhető, hogy e fragmentáltság a választási rendszer számlájára írható, vagy inkább társadalmi-politikai fejlemények felelősek érte). A háborút követő első választásokon a Katolikus Párt Keresztényszocialista Pártként, a Belga Munkapárt pedig Belga Szocialista Párt néven indult. A háború utáni bő két évtized stabilitása, amelyben azért tapasztalható némi erőátrende-

⁵⁵ Ld. LIJPHARA, A.: *Democracy and Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press 1977).

⁵⁶ A belga társadalom és pártrendszer túlzott tagoltsága, „felaprózódása” kapcsán sokat mondó De WINTER, SWYNGEDOUW és DUMONT tanulmánya, mely már a címében is a „stabilitástól a balkanizálódásig” tendenciát hangsúlyozza. Ld. De WINTER, L. – SWYNGEDOUW, M. – DUMONT, P.: „Party System(s) and electoral behaviour in Belgium: From stability to balkanization” *West European Politics* 2006/5.).

zódás (mint például a liberális „család” újbóli megjelenése és erősödése),⁵⁷ a belga pártrendszer viszonylag stabilnak mondható a két nagy párt egyértelmű dominanciájával. E dominancia fokozatos térvetése jól látható az 50-es évek végétől. A 70-es évek elején, nyelvi-etnikai alapon történő lavinaszerű pártszakadások tapasztalhatók, amelyek soha nem látott mértékben fragmentálták a belga pártrendszert. A Keresztényszocialista párt kettészakadt Keresztény Néppártra (CVP) és Keresztényszocialista Pártra (PSC), az előbbinek 40, az utóbbinak 15 mandátumot sikerült begyűjtenie. A Belga Szocialista Párt is flamand (BSP) és vallon (PSB) részre bomlott, 25–25 mandátummal a tarsolyukban. A Szabadság és Fejlődés Pártja 1968-ban még PVV/PLP néven szerepelt, megszerezve 47 mandátumot, 1971-ben már három párt is indult Szabadság és Fejlődés Párt néven (PVV, PLP, illetve a párt brüsszeli „verziója”).

A választadást arra az alapvető kérdésre, hogy mi is történhetett 1971-ben, talán azzal indíthatjuk, hogy, ha Duverger második törvényének értelmében, a pártrendszer és a választási rendszer ok-okozati összefüggésében, azaz a választási rendszer arányos voltában kellene keresnünk a pártok számszerű növekedésének okát, akkor a bővülésnek (várhatóan) fokozatos ütemben kellett volna végbemennie. Az 1971-es robbanásszerű pártszám-növekedés⁵⁸ viszont arra utal, hogy a pártrendszer változásának okai elsősorban nem a választási rendszer jellegében, hanem valamilyen fontosabb társadalmi-politikai eseményekben keresendők.

A belga politikában mindig is jelen voltak a nyelvi-etnikai pártok.⁵⁹ Az egyik legjelentősebb ezek közül az 1954-ben több mint 100 000 szavazatot begyűjtő, és ezzel 1 mandátumot szerző nacionalista Keresztény Flamand Néppárt (CVV). A flamand nemzeti mozgalom élenjárójaként, osztály- és ideológiai kötöttségeket átszelve, e pártnak sikerült egy „néppártot” létrehoznia, egyrészt a flamand politikai csoportok egyesítésével, másrészt szavazótáborának jelentős növelésével (többnyire a hagyományos pártok szavazóiból). Népi Unió (Volksunie, VU) néven, 1961-ben 5; 1965-ben (közel 350 ezer szavazattal) 12 mandátumot szerzett, és ezzel a negyedik legnagyobb parlamenti párttá erősödött.

Ennek felismerése valósággal felgyorsította a vallon nemzeti és politikai mozgalmat, és ez tulajdonképpen az etnikai-nyelvi törésvonal mélyülését eredményezte, olyan mértékben, hogy a 70-es évektől úgy tűnt, mintha Belgiumban

⁵⁷ A 19. század közepén alakult Lp/Pl liberális párt a második világháború után, 1946–1958 között átlagban 20–22 mandátumot szerzett, aztán PVV/PLP néven a 60-as évek második felében több mint duplájára sikerült emelnie mandátumainak számát.

⁵⁸ Az 1971-es választásokon, a parlamenti pártok számának robbanásszerű megugrását követően is átlagban 11 körül mozgott a parlamenti pártok száma, szemben az 1971 előtti időszakra jellemző 4–7 parlamenti párttal.

⁵⁹ A belga nemzeti érzésről, a kettős kultúra egymás mellett éléséről, a sajátos társadalmi konfliktusokról és az együttéléséről, illetve e tényezők politikára, választásokra történő hatásáról ld. többek között LIJPHART, A. (ed.): *Conflict and Coexistence in Belgium* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California 1980).

két külön pártrendszer működne,⁶⁰ ami az alkotmányos és politikai szerkezet radikális, és ezen belül a pártrendszer nagy ívű átalakulásához vezetett. Az 1950- és 60-as években tapasztalható két, majd két és fél, aztán egy mérsékelt többpártrendszerhez képest az 1971-es választások már egy polarizált, domináns párt nélküli sokpártrendszerrel árulkodnak (a két vezető párt a mandátumok mindössze 30.6%-át szerezték meg). A nagy pártok, a nyelvi törésvonal mélyülésére kezdtek reagálni, ami a pártok decentralizálásához vezetett, ez pártszakadásokat, flamand – vallon „testvérpártok” kialakulását eredményezte, így akarván megakadályozni a nyelvi-etnikai regionális pártok térnyerését. Nem meglepő, hogy ilyen politikai események hatására radikális változásokat eredményező alkotmányos reformokra is sor került.⁶¹

Úgy tűnik, tehát, hogy a belga pártrendszer 40-es és 70-es évei között végbe ment változása, a mérsékelt kétpártrendszerrel a polarizált sokpártrendszerre való áttérés nem a választási rendszer, pártszámot sokszorozó hatásának, hanem inkább az egyre erősödő, és a politikai életben egyre dominánsabb szerepet játszó nyelvi-etnikai törésvonalnak tudható be. A változások a hagyományos pártok szakadását váltották ki, teljesen átrendezve a pártrendszeren belüli erőviszonyokat is. Az események által életre hívott alkotmányos reformok, és az unitárius államból föderális államba történő berendezkedés is lényeges hozzájárult a pártrendszer szerkezeti változásához, mai arculatának kialakulásához.

Összegzés

Az arányosság szempontjából megközelítve a holland választási rendszer, amint láttuk, egy igen sikeres rendszer, amely a sajátos *konszociációs* keretek között jártult hozzá a sokpártrendszer megőrzéséhez. Ez a rendszer, valamint a sajátos holland társadalom, illetve politikai kultúra együttes hatása lehetővé tette (legalábbis eddig) azt a kiegyezési politikát, melynek sikerült összetartani a plurális értékekkel rendelkező szubkultúrák közötti mély tagolódásokat úgy, hogy e

⁶⁰ A flamand és a vallon pártok egymás nyelvi-területi közösségeikben nem is igazán indítottak jelölteket, kivéve a kétnyelvű Brüsszelt. Ld. FÁBIÁN – KOVÁCS (l.j. 4.) 66. Ehhez a jelenséghez hasonló helyzet állt fenn Kanadában, többek között az 1993-as választásokon, hiszen a francia nacionalista Bloc Québécois a domináns Liberális Párt mögött 54 mandátummal a legnagyobb ellenzéki párt lett úgy, hogy Québec tartományon kívül sehol nem indított jelöltet.

⁶¹ Az események egy sor alkotmányos reformban fejeződtek ki leginkább: az 1970-es reform három *kulturális közösséget* (holland, francia, német) hozott létre, így mindhárom közösség felelős volt saját kultúrájának „gondozására”. Az 1980-es reform a kulturális közösségeket *közösségek*-ké változtatta, melyek a kultúra mellett az egészségügyért, illetve az ifjúságpolitikáért is felelősséget vállaltak. Emellett két *régiót* is létrehozta (Flamand és Vallon). A harmadik reform (1988–89) alatt Brüsszel régióvá emelése is megtörtént, illetve minden közösség a teljes oktatásért is felelőssé vált. A negyedik reform (1993) – a korábbi reformlépések betetőzéseként – Belgiumot egy teljes körű szövetségi állammá változtatta.

tényezők közben fontos szerepet játszottak a különböző kultúrák asszimilálódásának, összetársadalmi létben való feloldódásának meggátolásában.

Duverger második „törvénye”, melynek értelmében az arányos választási rendszer hajlamosít a sokpártrendszerre, vagyis, hogy sokszorozó hatása van, sem Hollandia, sem Belgium esetében nem bizonyítható egyértelműen. Az eredmények inkább Sartori azon „szabályát” támasztják alá, hogy az arányos választási rendszer megtartó hatással van a pártrendszerre.

A két rendszer közötti közvetlen kapcsolat igen fontos felismerés, de e korrelációs összefüggésből tévedés lenne azt az általánosabb következtetést levonni, hogy a választási rendszer egymagában szabja meg a pártrendszer szerkezetét, összetételét. A tanulmányban vizsgált két ország, Hollandia és Belgium esetei is rávilágítanak arra, hogy a társadalmi-politikai eseményeknek is központi szerepük van a pártrendszer fejlődésében. Nem meglepő tehát Lijphart megállapítása sem, miszerint a választási rendszer, a pártrendszer, és a társadalmi-politikai fejlemények között komplex összefüggések vannak.

Kulcsszavak: oszloposodás, konszociációs társadalom, választási arányosság, effektív pártszám.

NAGY LEVENTE

tanszékvezető, főiskolai docens

Debreceni Egyetem;

nagy.levente@arts.unideb.hu

HORVÁTH LÁSZLÓ

Parlamenti választások Koszovóban és Albániában

Miután 2017 júniusában sikeres parlamenti választásokat tartottak Koszovóban és Albániában egyaránt, a kisebb nehézségek ellenére a parlamentek és a kormányok is megalakulhattak. Rendkívül fontos ez akkor, ha alaposabban megvizsgáljuk a parlamenti választások körülményeit és látjuk, hogy a választásokat közvetlenül megelőző események magukban hordozták egy esetleges újabb választás kiírásának és megtartásának az elkerülhetetlenségét. Végül mindkét államnak lehetősége nyílt arra, hogy a jövőbeni munkásságát az első számú stratégiai céljának az Európai Unióhoz való csatlakozásnak és az ezzel összefüggő kötelességeinek rendelve alá. Albánia esetében egy kiszámíthatóbb négy éves időszaknak nézhetünk elébe, míg Koszovóban a minimális kormányzati többség és a hágai székhelyű Speciális Ügyészi Hivatal közelgő vádemelése, valamint a hágai székhelyű Különleges Bíróság közeljövőben esedékes eljárásai okozhatnak kevésbé várt és kellemetlen meglepetéseket.

Bevezetés

2017 júniusában a Nyugat-Balkán két olyan szomszédos országában tartottak parlamenti választásokat, amelyekben az albán közösség alkotja a többségi társadalmat, s amelyek a második világháborúban egy rövid ideig közös államot is alkottak. A háborút követően Koszovó visszakerült Szerbiához, így az albán-szerb eltérő érdekszférákhoz való kötődés miatt a 90-es évek elejéig nem lehetett szorosabb kapcsolat a két albán közösség között. A régióban zajló rendszerváltozások alapvető átalakulást hoztak e viszonyrendszerben, hiszen az albán parlament 1991 októberi határozata – ekkor még csak – egyedülként ismerte el a koszovói albánok által kikiáltott Koszovói Köztársaságot. Az elkövetkező több mint másfél évtized Koszovó belső fejlődésének és önrendelkezése előkészítésének fontos időszakát jelentette, amely a még ma is sokak által vitatott függetlenség kikiáltásával ért véget. Mégis, amellet, hogy Koszovó magatartása komoly fejtlést okozott a hágai Nemzetközi Bíróságnak is, a testület 2010-ben kelt tanácsadó véleményében olyan álláspontra helyezkedett, amely szerint a koszovói függetlenségi nyilatkozat nem sértette meg a nemzetközi jogot.¹ A közelmúltban sikeres parlamenti választásokat és kormányalakítást megvalósító két állam kiváló viszonyát jól jelzi, hogy az újonnan megválasztott koszovói kormány külügyi-

¹ BERKES Márton: „A koszovói válság dilemmái 2015-ben” *Külügyi Szemle* 2015/4. 64.

niszterének² és kormányfőjének³ szeptemberben lebonyolított első hivatalos útja Tiranába vezetett, ahol a két kormány jövőbeni átfogó és szoros együttműködésben állapodtak meg.

Parlamenti választások Koszovóban

Előzmények

Az 1980-as évek elejétől folyamatossá váló⁴ és az 1998–99-re a végletekbe hajló koszovói-szerb szembenállásnak – a sikertelen nemzetközi közvetítéssel zajló békétárgyalásokat követően – az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) 1999. március 24. és június 9. közötti légitámadásai vetettek véget.⁵ Ezt követően az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának (ENSZ BT) 1244. számú 1999. június 10-én kelt határozata⁶ ideiglenes nemzetközi közigazgatás alá helyezte Szerbia déli tartományát. A határozat által előírt ideiglenes polgári közigazgatásnak az ENSZ égisze alatt működő United Nations Interim Administration Mission is Kosovo (UNMIK), a biztonság és a rend fenntartásának pedig az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) parancsnoksága alá tartozó Kosovo Force (KFOR) nemzetközi békefenntartó haderő adott intézményes keretet. E pillanattól kezdve Belgrád hivatalosan is teljesen elvesztette fennhatóságát Koszovó egésze felett, csupán Észak-Koszovó szerbek által lakott részében tudta megtartani befolyását. Koszovó államépítési folyamatában a kezdeti, teljes mértékű nemzetközi befolyás fokozatosan került át a helyi politikai elithez. A részleges emancipáció⁷ kulcselemének számított az ENSZ főtitkár helyi kinevezettje, a Különleges Képviselő (Special Representative of the Secretary General, SRSG) által 2001. május 15-én kihirdetett Koszovói Ideiglenes Közigazgatás Alkotmányos Kerete elnevezésű dokumentum.⁸ A Keret 9. fejezete rendelkezett az Ideiglenes Közigazgatás átmeneti intézményeiről, amelyek között a Parlament, a Köztársasági Elnököt, a Kormányt, valamint az Igazságügyi Rendszert nevesítette. A dokumentum alapján, 2001. november 17-én rendezett parlamenti

² Ld. www.punetegashtme.gov.al/en/press-office/news/bushati-pacolli-the-first-visit-to-tirana-constitutes-the-most-brilliant-signal-of-close-political-and-fraternal-cooperation1506346253

³ Ld. www.kryeministri-ks.net/?page=2,9,7023

⁴ JUHÁSZ József: „A koszovói válság történelmi háttere” (www.balkancenter.hu/pdf/koszovo02.pdf)

⁵ Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának (ENSZ BT) a légitámadásokhoz szükséges felhatalmazása az orosz és kínai fél hozzájárulásának hiányában nem volt meg.

⁶ United Nations Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999

⁷ HALÁSZ Iván: „A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban” *Pro Minoritate* 2005/tavaszi. 18.

⁸ Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo (Regulation (n.2001/9) promulgated on 15 May 2001 by Special Representative of the Secretary General of the United Nations in accordance with UN Security Council Resolution 1244.

választások után már – a koszovói államirányítás vegyes szakaszának következtében – egy nagyobb helyi önállósággal rendelkező Parlament alakulhatott.⁹ Az ENSZ Koszovó végső státuszának meghatározása érdekében tett változó hatékonyságú erőfeszítéseinek eredményeként, 2007 februárjában elkészült az Athisaari-terv. A nemzetközi felügyelet mellett megvalósuló függetlenségi javaslatból a tervvel kapcsolatos eltérő szerb-albán álláspont, valamint főképpen Oroszország és Kína vétója miatt nem születhetett ENSZ BT határozat,¹⁰ de jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy 2008. február 17-én a koszovói parlament kikiáltta Szerbiától való függetlenségét.¹¹

A nemzetközi közigazgatás bevezetését megelőzően azt láttuk, hogy az 1990-ben megalakult Koszovói Demokrata Szövetség (LDK) volt Koszovó meghatározó politikai aktora, egészen 1999 végéig, amikor a Koszovói Felszabadítási Hadsereg politikai szárnya létrehozta a Koszovói Demokrata Pártot (PDK).¹² Mind az LDK, mind pedig a PDK későbbi alapítóinak végső célja Koszovó függetlenségének elérése volt, de amíg az LDK jobbára békés eszközökkel, tárgyalások révén, addig a Koszovói Felszabadító Hadsereg eszközeiben kevésbé válogatva kívánta azt elérni. E két párt a 2001-es parlamenti választásoktól egészen a 2014-es parlamenti választásokig rendre a legtöbb mandátumot gyűjtötte, a 2001–2004, a 2007–2010, valamint a 2014–2017 közötti parlamenti ciklusokban, pedig közösen irányította Koszovót.¹³ Akár koalícióban, akár egymás ellenzékeként voltak jelen a parlamentben, viszonyukat mindvégig ellentmondások és feszültség terhelték. A jelenlegi kormányválság hasonló volt, mint a 2010-es előrehozott választásokat megelőző, csupán a koalíciót felrúgó fél változott. Akkor is a PDK-LDK koalíciós kormányzásával indult, majd szembenállásával ért véget az aktuális parlament megbízatása. 2010-ben az LDK és egyben köztársasági elnök Fatmir Sejdiu összeférhetetlenségi, valamint a Koszovói Posta és Telekom privatizációjának ügye szolgáltatta a fő okot az LDK koalícióból való kilépésére.¹⁴ A 2014-től kormányzó PDK-LDK kormány bukását 2017. május 5-én a Nisma, a Szövetség Koszovó Jövőjéért és az Önrendelkezés képviselői által benyújtott bizalmatlansági indítvány eredményezte, amelyet 42, köztük PDK-ás, kormánypárti képviselő támogatott. Az indítvány előterjesztője Valdete Bajrami a Nisma képviselőnője május 10-én, annak parlamenti vitája során ismertette a benyújtás fő okait. Ezek között a koszovói Szerb Községek Községek megalakulásának

⁹ CZIFRA Dóra: „Humanitárius intervenció és államépítés Koszovóban” *International Relations Quarterly* 2010/tél. 26.

¹⁰ Ld. CZIFRA (l.j. 9.) 31.

¹¹ Ld. www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635

¹² A pártot eredetileg Koszovói Demokratikus Haladás Párt néven alapították, amit a következő évben Koszovói Demokrata Pártra módosítottak.

¹³ 2004–2007 között az LDK-AAK (Szövetség Koszovó Jövőjéért), 2010–2014 között pedig a PDK-AKR (Új Koszovó Szövetség) koalíció irányította Koszovót.

¹⁴ VÁRADY Nóra: „Koszovói körkép: Válságok és választások” *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle* 2011/2. 16.

alapelveit rögzítő 2015-ös brüsszeli megállapodást, a Montenegróval szintén 2015 augusztusában, a Bécsben tartott Nyugat-Balkán csúcstalálkozón aláírt határ-egyezményt (amelynek értelmében 8000 hektárnyi földről mond le Koszovó), a gazdaság stagnálását, az oktatási rendszer hanyatlását, a kivándorlás problematikáját, a munkanélküliséget, valamint a törvényhozás, a kormány és további intézmények működésképtelenségét jelölte meg.¹⁵ Itt kis kitérő mellett fontos megjegyezni, hogy a 2015. augusztus 25-én, Aleksandar Vucic szerb és Isa Mustaga koszovói kormányfő által megkötött brüsszeli megállapodásban – mely a 2013. április 19-én megkötött brüsszeli megállapodás egyes elemeinek részleteit bontotta ki – négy szerződés került aláírásra (a Szerb Községek Közösségének létrehozása alapelveire, az energiaügyre, a távközlésre, valamint a Koszovoszka Mitrovica-i Ibar hídon való szabad mozgásra vonatkozó szerződések).¹⁶ A brüsszeli megállapodás elfogadása, valamint a Montenegróval megkötött határmegállapodás miatt, az ellenzék néhány tagja különböző eszközökkel (könnygáz, tojásdobálás) egészen 2016 második feléig számos alkalommal erőszakosan szakította félbe a parlament munkáját. Az ellenzék a Koszovói Alkotmánybíróság 2015. december 23-i vonatkozó döntése – mely kimondta, hogy a Szerb Községek Közösségének megalakulása nem ellentétes az Alkotmánnyal, habár annak bizonyos pontjait össze kell hangolni azzal^{17,18} – ellenére is úgy értékelte, hogy a megállapodás Szerb Községek Közösségének létrehozására vonatkozó része az általuk elfogadottnál jóval több jogot biztosít a koszovói szerbek számára. A koszovói kormányfő helyzetét tovább nehezítette, hogy az ellenzéken túl kormánykoalíciós partnereivel is adódtak nehézségei. Miután 2016 októberében a koszovói parlament saját igazgatása alá vonta a Trepcsa bányakomplexumot (80%-a pristaniai kormányhoz, 20% pedig az ott dolgozókhhoz került), a kormánykoalíció részét alkotó Szerb Lista¹⁹ felfüggesztette munkáját a kormányban és a parlamentben egyaránt.²⁰ A szerb kormány másnap megsemmisítette a döntést, hangsúlyozva, hogy Trepcsa létfontosságú Észak-Koszovó számára.²¹

Visszatérve a bizalmatlansági indítvány vitájához, a miniszterelnök Isa Mustafa, válaszában politikai pamfletnek minősítette a beadványt, amely alaptalan és minden bizonyítékot nélkülöz, továbbá kormányának eredményeit méltatta. Kiemelte a költségvetés növekedését, a Nemzetközi Valuta-

¹⁵ Ld. www.kuvendikosoves.org/2006/31?cid=3,128,8958

¹⁶ Ld. collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150825_02_en.htm

¹⁷ Ld. www.vajma.info/cikk/kulfold/55100/A-koszovoi-alkotmanybirosag-szerint-megalakulhat-a-kisebbsegi-szerb-onkormanyzatok-kozossege.html

¹⁸ Ld. gjk-ks.org/repository/docs/gjk_ko_130_15_srb.pdf

¹⁹ A Szerb Lista megküldte alkotmánybírósági felülvizgálatra a törvényt, de az Alkotmánybíróság elutasította keresetet és október 31-én hatályba lépett a törvény.

²⁰ Ld. www.vajma.info/cikk/szerbia/24132/Felfuggesztettek-munkajukat-a-kisebbsegi-szerb-politikusok-Koszovoban.html

²¹ Ld. www.vajma.info/cikk/szerbia/24135/Vucic-Megsemmisitjuk-Pristina-Trepcarol-szolo-donteset.html

alappal kötött megállapodást, az Európai Unió vízumliberalizáció kérdését, amelynek megvalósításához már csak egy kritérium hiányzik a 95-ből (Montenegróval kötendő határegyezmény ratifikálása), Koszovó államiságát elismerő országok számának növekedését,²² valamint az ország saját nemzetközi hívószámának elnyerését. A bizalmatlansági indítvány, a parlamenti pártok képviselőinek hozzászólását követően 78 támogató, 34 ellenző és 3 tartózkodó szavazat – a PDK támogatása – mellett került elfogadásra. Hasim Thaci köztársasági elnök másnap, május 11-én a politikai pártokkal folytatott konzultációk után, június 11-ben jelölte meg az előrehozott választások időpontját. Ezt követően elmondható, hogy Koszovó függetlenségének kikiáltása óta egyetlen parlament sem töltötte ki teljes mandátumát, hiszen a 2010 decemberi választások után 2011 februárjában a PDK az Új Koszovó Szövetséggel (AKR), valamint a kisebbségek képviselőivel alakított kormány 2014 májusában a Koszovói Biztonsági Erő átalakításáról szóló törvényjavaslatról tartott sikertelen szavazást követően bukott meg.

A választások folyamata és eredménye

2001–2007 között a koszovói parlament 120 mandátuma zárt, 2007–2017 között pedig nyílt listás²³ rendszerben, egy választókerületben került kiosztásra a Sainte-Laguë formula alapján. 2001–2007 között három évre választották,²⁴ 2010 óta pedig négy évre választják a képviselőket.²⁵ A koszovói Alkotmány értelmében a parlament 120 mandátuma a leadott szavazatoknak megfelelően, részarányosan kerül kiosztásra minden párt, koalíció, polgári kezdeményezés és független jelölt között.²⁶ Az Alkotmány általános rendelkezését a választási törvény tovább pontosítva kiemeli, hogy 100 mandátum az albán többségi közösséget képviselő entitások között oszlik el, 5%-os²⁷ bejutási küszöb mellett, valamint a koszovói szerb és az egyéb nem többségi nemzeti kö-

²² Eddig 114 állam ismerte Koszovó függetlenségét. Az Európai Unió tagállamai közül Ciprus, Görögország, Románia, Spanyolország és Szlovákia, valamint az ENSZ BT tagállami közül Kína és Oroszország továbbra sincs az elismerők között. Ennek ellenére Koszovó olyan nemzetközi szervezeteknek válhatott tagjává, mint a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, a Velencei Bizottság, a Nemzetközi Olimpiai Bizottság, a Regionális Együttműködési Tanács, a CEFTA valamint az UEFA és a FIFA. A közeljövőben Interpol és UNESCO tagságot is meg kívánja szerezni Koszovó.

²³ A pártpreferencia kifejezése mellett, a szavazólapon a választópolgárnak lehetősége van arra, hogy az általuk kiválasztott listán szereplő jelöltek között öt főben maximalizált preferencia sorrendet állítsanak fel.

²⁴ Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo 9.1.4.

²⁵ A Koszovói Köztársaság Alkotmánya 66. szakasz 1. bekezdés.

²⁶ A Koszovói Köztársaság Alkotmánya 64. szakasz 1. bekezdés.

²⁷ A 2001-es és 2004-es parlamenti választásokon még nem volt bejutási küszöb, 2007-től került bevezetésre az 5%. (Central Election Commission, Elections in Kosovo 2000–2014, Prishtina, 2017) 16., 17., 18.

zösségek között.²⁸ Az Alkotmány 64. szakasza 2. bekezdésének 1. pontja értelmében a Koszovói Szerb Közösséghez tartozó pártok, koalíciók, polgári kezdeményezések, illetve független jelöltek számára minimum tíz hely biztosított, abban az esetben, ha az általuk elnyert mandátumok száma kevesebb, mint tíz. Ugyanezen szakasz 2. bekezdésének 2. pontja a fennmaradó tíz hely vonatkozásában úgy rendelkezik, hogy azokat a más közösségekhez tartozó pártok, koalíciók, polgári kezdeményezések, illetve független jelöltek számára kell fenntartani. Az alaptörvény értelmében a Roma, az Askáli és az Egyiptomi közösségeket egy-egy parlamenti hely illeti meg, valamint e három közösség közül a legtöbb szavazatot összegyűjtő további egy mandátumra jogosult. A Bosnyák közösség három, a Török közösség kettő, míg a Gorani közösség egy helyre jogosult, abban az esetben is, ha nem éri el az egy mandátumra feljogosító szükséges szavazatszámot.

A választási törvény a pártok regisztrációját 500, a koszovói választási névjegyzékben szereplő párttag támogató aláírásához köti,²⁹ a listaindítás vonatkozásában viszont nem rendelkezik kötelezően összegyűjtendő aláírásmennyiségről. Azon pártok esetében, amelyek a korábbi választások alkalmával legalább egy parlamenti helyet szereztek, nem szükséges, hogy aláírásgyűjtést végezzenek a listaindítás érdekében.³⁰ A korábban mandátummal nem rendelkező és indulni kívánó pártoknak a Központi Választási Bizottság által meghatározott számú aláírást kell összegyűjteniük.³¹ A választási törvény 27. szakaszának 1. bekezdése minden politikai entitás által indított jelölt lista esetében legalább 30%-os részvételt ír elő a férfiak és nők esetében egyaránt.

Koszovóban a tartomány 1999. június 10-i nemzetközi közigazgatás alá helyezését követően az idei volt a hatodik, a 2008. február 17-i függetlenség kikiáltása óta pedig a harmadik előrehozott parlamenti választás.³² Jelenleg 1 888 059 választópolgár rendelkezett szavazati joggal, melyből 747 228 vett részt a választáson és adott le 727 986 érvényes szavazatot. A választási részvétel aránya 41,30%³³ volt, valamivel alacsonyabb, mint a 2014-es 42,63%.³⁴ A 2011-es népszámlálás alapján 562 951-re becsülik a koszovói diaszpóra számát, amelyből a regisztrációra rendelkezésre álló idő rövidsége miatt csupán 20 354 választópolgár adott le 15 118 érvényes szavazatot. A legtöbben Svájcban (5432), Németországban (4340) és Szerbiában (4395) éltek szavazati jogukkal. A választásra e-mailben, faxon és postai úton lehetett jelentkezni. A vá-

²⁸ A Koszovói Köztársaság Választási Törvénye 111. szakasz 2. bekezdés a. pont

²⁹ A Koszovói Köztársaság Választási Törvénye 12. szakasz 12.3 bekezdés j. pont

³⁰ A Koszovói Köztársaság Választási Törvénye 15. szakasz 15.8 bekezdés.

³¹ A Koszovói Köztársaság Választási Törvénye 15. szakasz 15.7 bekezdés.

³² 2001, 2004, 2007, 2010, 2014, 2017

³³ Ld. www.kqz-ks.org/en/results-2017

³⁴ Ld. www.kqz-ks.org/en/results-2014

lasztást megelőző időszakban általánosan a pontatlan választói névjegyzék, a szerbek által többségben lakott Észak-Koszovóban pedig, a közösségen belüli megfélemlítések és fizikai erőszak jelentettek problémát. A választás napja viszonylag rendben, nagyobb incidens feljegyzése nélkül zajlott.³⁵

2017. június 11-én a 120 parlamenti helyért huszonhat politikai entitás (öt pártkoalíció, tizenkilenc párt, két polgári kezdeményezés) versenyzett, amelyből tizenhárom jutott be a parlamentbe (2014-ban a harminc indulóból – négy koalíció, tizennyolc párt, hét polgári kezdeményezés, egy független jelölt – tizenöt került be). A legtöbb szavazatot a Koszovó Felszabadítási Hadsereg korábbi vezetői által alapított pártszövetség, az ún. PAN koalíció nyerte el. A Koszovói Demokrata Párt (PDK) – Szövetség Koszovó Jövőjéért (AAK) – Kezdeményezés Koszovóért (NISMA) pártok által fémjelzett koalíció – amelynek listavezetője, miniszterelnök jelöltje az AAK vezetője Ramush Haradinaj volt, és melyhez további kisebb pártok is csatlakoztak – 39 mandátumot szerzett (PDK 23, AAK 10, NISMA 6). A 2014-es választásokon külön-külön indulva a PDK 37, az AAK 11, a NISMA pedig 6 mandátumot nyert. A 2005-ben alakult establishment-ellenes és az antidemokratikus és technokrata nemzetközi közigazgatást elutasító³⁶ Önrendelkezés (Vetevendosje) mozgalom majd párt, 2010-ben 14 mandátummal³⁷ vált parlamenti tényezővé, melyet követően folyamatosan növelni tudta támogatottságát. A jelenlegi választáson mandátumainak megduplázása mellett, 32 parlamenti hellyel a második erővé küzdött fel magát (2014-ben 16). Az előző kormány pénzügyminisztere, Avdullah Hoti által vezetett Koszovói Demokratikus Szövetség (LDK) – Új Koszovó Szövetség (AKR) – Alternatíva koalíció 29 mandátummal a harmadik lett (LDK 23, AKR 4, Alternatíva 2). A 2014-es választásokon a jobbközép irányultságú LDK 30 mandátummal a második helyen végzett, a centrista AKR a megszerzett szavazatok alacsony száma miatt ekkor nem került be a parlamentbe. Az Alternatíva csupán 2017 elején alakult, a pártot az AKR-ből kiválók egy csoportja hozta létre.

A parlamenti választásokon résztvevő huszonhárom kisebbségi lista közül tíz jutott mandátumhoz. A hat szerb induló³⁸ közül kettő, a Belgrád által is támogatott Szerb Lista 9 (2014-ben 9), a Független Liberális Párt pedig 1 mandátumot (2014-ben nem szerzett mandátumot) nyert. A roma, askáli és egyiptomi közösségek számára fenntartott egy-egy helyet a Koszovói Egyesült Romapárt, az Askáli Demokrata Párt és az Egyiptomi Liberális Párt szerezte meg. E három nemzeti közösség közül a legtöbb szavazatot az askáli kapta, így a közösség egy további pártja, az Askáli Párt az Integrációért is

³⁵ Ld. eeas.europa.eu/sites/eeas/files/final_report_eom_kosovo_june_2017.pdf

³⁶ Ld. www.suedosteuropa.uni-graz.at/cse/sites/default/files/papers/yabanci_politics_in_kosovo.pdf

³⁷ Ld. www.kqz-ks.org/sq/rezultatet-2010

³⁸ A Koszovói Szerbek Pártja – Aktív Polgári Kezdeményezés, a Haladó Demokrata Párt, a Polgári Kezdeményezés Koszovó Fejlődéséért és a Koszovói Haladó Erő nem nyertek mandátumot.

mandátumhoz jutott. A bosnyák közösséget megillető három mandátumból kettőt a VAKAT koalíció (2014-ben 2), egyet pedig az Új Demokrata Párt nyert (2014-ben 1). A török közösség számára fenntartott két hely a Koszovói Török Demokrata Párté (2014-ben 2), a gorani közösség számára garantált hely pedig az Egységes Gorani Párté lett.

Párt	2014 mandátum	2017 mandátum	%	Szavazatszám
Koszovói Demokrata Párt (PDK) – Szövetség Koszovó Jövőjéért (AAK) – Kezdeményezés Koszovóért (NISMA)	37+11+6	39	33,74	245 627
Önrendelkezés	16	32	27,49	200 135
Koszovói Demokrata Szövetség (LDK) – Új Koszovó Szövetség (AKR) – Alternatíva	30	29	25,53	185 844
Szerb Lista	9	9	6,11	44 499
Koszovói Török Demokrata Párt	2	2	1,08	7 852
VAKAT Koalíció	2	2	0,89	6 443
Új Demokrata Párt	1	1	0,50	3 652
Független Liberális Párt	–	1	0,49	3 540
Progresszív Demokrata Párt	1	–	–	–
Askáli Demokrata Párt	1	1	0,33	2 425
Egyiptomi Liberális Párt	1	1	0,33	2 415
Egységes Gorani Párt	–	1	0,33	2 369
Koalíció a Goraniakért	1	–	–	–
Askáli Párt az Integrációért	1	1	0,29	2 107
Koszovói Egyesült Romapárt	–	1	0,13	955
Koszovói Új Roma Párt	1	–	–	–
Összesen	120	120	97,24	3

1. ábra: A 2014-es és 2017-es parlamenti választások eredményeinek összehasonlítása³⁹

Kormányalakítás

Hasim Thaci köztársasági elnök augusztus 3-ára hívta össze a koszovói parlament alakuló ülését, ahol az eskütételt követően hitelesítették a képviselők mandátumát, a parlament elnökét és öt alelnökét azonban nem sikerült megválasztani.⁴⁰ A ko-

³⁹ Ld. www.kqz-ks.org/en/parliamentary

⁴⁰ Ld. www.vajma.info/cikk/kulfold/59019/Letettek-eskujuket-az-uj-koszovoi-parlamenti-kepviselok-hazelnokot-azonban-nem-valasztottak.html

szóví parlamenti elnökének jelölésére a koszovói alkotmány értelmében a választásokon legtöbb mandátumot szerzett parlamenti csoport jogosult (jelen esetben a PAN koalíció), megválasztásához pedig az összes parlamenti képviselő többségének szavazata szükséges.⁴¹ A másnapra, augusztus 4-ére elhalasztott ülésen csak a képviselők fele jelent meg, így az ismételt határozatképtelenség miatt a korelnök, Adem Mikullovcí augusztus 10-ére újabb ülést hívott össze. A választásokon győztes pártok távolmaradása miatt azonban ez az ülés is sikertelenül ért véget. További két – augusztus 14 és 24 – sikertelen házelnök választási kísérletet követően, végül szeptember 7-én, 62 képviselő igen szavazata mellett Kadri Veseli PDK elnököt, korábbi házelnököt választották meg a parlamenti elnökévé.⁴² Az elhúzódo alakuló ülés – amelyre azért volt lehetőség, mert a házelnök megválasztását az Alaptörvény nem köti határidőhöz – hátterében az szerepelt, hogy a PAN koalíciónak nem sikerült biztosítania a parlamenti többséget. Végül a parlamenti házelnökének megválasztását, valamint a kormányalakításhoz szükséges szavazatszám biztosítását az tette lehetővé, hogy az AKR szeptember 4-én kilépett az LDK-val és az Alternatívával kötött választási szövetségből és csatlakozott a PAN választási koalícióhoz.⁴³ A házelnök megválasztása után a köztársasági elnök Ramush Haradinajt⁴⁴ a PAN koalíció miniszterelnök jelöltjét, az AAK elnökét kérte fel kormányalakításra, akit szeptember 9-én, 61 támogató – a Szerb Lista⁴⁵ a többi kisebbségi képviselővel és az AKR –, valamint egy tartózkodó szavazat mellett kormányfővé választott a parlamenti. Az ellenzéket alkotó LDK és Vetevendosje kivonult az ülésteremből, nem vett részt a szavazáson.⁴⁶

Az új koszovói kormánynak öt miniszterelnök-helyettese, huszonegy minisztere és közel ötven miniszterhelyettese lesz. A kormányfő, akinek a pártja rendelkezik a legkevesebb miniszterrel a kormányban (védelmi, infrastrukturális), exposzejában prioritásként a gazdasági növekedést, a befektetések ösztönzését, a munkahelyteremtést, az európai integráció felgyorsítását és a NATO csatlakozást jelölte

⁴¹ Koszovó Köztársaság Alkotmánya 67. szakasz 2. bekezdés

⁴² Ld. www.kuvendikosoves.org/?cid=3,128,8992

⁴³ A megállapodás értelmében az AKR egy miniszterelnök-helyettesi és négy miniszteri posztot (külgügy, belügy, gazdaság, környezetvédelem és területfejlesztés) kapott, úgy, hogy csupán négy parlamenti mandátummal rendelkezik, továbbá jelenlegi államfő mandátumának lejártát követően 2021-ben, Behgjet Pacolli az AKR vezetője lesz a köztársasági elnök.

⁴⁴ Ramush Haradinaj először 2004–2005 között volt Koszovó miniszterelnöke. 1998–99-es koszovói függetlenségi harcok során a Koszovói Felszabadítási Hadsereg regionális parancsnoka, mellyel összefüggésben a szerbek ellen elkövetett háborús bűnök miatt 2005-ben a hágai Nemzetközi Törvényszék elé kellett állnia. A bíróság, minden ellene felhozott vád alól felmentette. Annak ellenére, hogy Szerbia továbbra is háborús bűnösnek tekint Haradinajra – egy 2004-ben kiadott szerb elfogatóparancs alapján januárban Franciaországban letartóztatták, de nem adták ki Szerbiának – hozzájárult ahhoz, hogy a Szerb Lista része legyen a kormánynak.

⁴⁵ A Szerb Lista egy miniszterelnök-helyettesi, három miniszteri (helyi önkormányzati, mezőgazdasági-vidékfejlesztési, nemzeti közösségi-menekültek visszatérésével foglalkozó) és hat miniszterhelyettesi pozícióval vesz részt a kormány munkájában.

⁴⁶ Ld. prishtinainsight.com/kosovo-forms-new-government-haradinaj-pm/

meg, valamint az oktatás, az egészségügy, a nők, a vállalkozók és a fiatalok helyzetének javítását emelte ki. Hangsúlyozta, hogy Koszovó a stabilitás faktora kíván lenni a térségben, mely a regionális és a szerbekkel való megbékélést egyaránt jelenti. Leszögezte, hogy Koszovó minden állampolgára iránt egyaránt tevékenykedni kíván, s hogy a kormány programját közvitára szeretné bocsájtani, mely csak azt követően kerülhet majd a parlamenti képviselők elé.⁴⁷

Parlamenti választások Albániában

Előzmények

Enver Hoxha 1946-tól kezdődő, Albániát a szövetségesein, a Szovjetunión és Kínán túl teljesen elszigetelő kommunista diktatórikus politikáját, 1985-öt követően, Ramiz Alia, a nemzetközi politikai viszonyokban beállt változásoknak köszönhetően már csak rövid ideig tudta fenntartani. A fokozatos enyhülés és az 1989 novemberében kezdődő belső zavargásoknak, majd a kommunista párton belül kieleződött ellentéteknek köszönhetően a korábbi hatalmi szerkezet tarthatatlanná vált.⁴⁸ A politikai pluralizmus kialakulását és a független politikai szervezetek működését biztosító 1990. december 18-án elfogadott törvény alapján, 1991 márciusban és áprilisában többpárti parlamenti választásokat tartottak Albániában. Annak ellenére, hogy a nemzetközi jelenlét és felügyelet mellett megtartott választások – országos hálózatainak köszönhetően – a posztkommunista Albán Munkapárt (AMP) győzelmével értek véget, s hogy az ellenzék még nem tudott valódi áttörést elérni, visszafordíthatatlan folyamatok indultak el a demokratikus rendszerváltás irányába.⁴⁹ A választásokat követően⁵⁰ a kétharmados győzelmet arató AMP-ot nehéz helyzetbe hozta az április 2-i shkodrai véres összetűzés, majd az elhúzódó országos sztrájk, melynek következtében a párt koalíciós kormányzásra kényszerült.⁵¹ A nevét az 1991. júniusában megtartott X. kongresszusán Albán Szocialista Párta (SZP)⁵² módosító AMP és az 1990. december 12-én megalakult Albán Demokrata Párt (DP)⁵³ között a megújulás programjában történt előrehaladás eltérő értékelése a kormánykoalíció felbomlásához vezetett. Az 1992. márciusi parlamenti választást, mely a Demokrata Párt győ-

⁴⁷ Ld. www.kuvendikosoves.org/?cid=3,128,8995

⁴⁸ HAJDÚ Zoltán: „Államosodási folyamatok 1990 után” in HORVÁTH Gyula – HAJDÚ Zoltán (szerk.): *Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országában* (Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja 2010) 48.

⁴⁹ Ld. mult-kor.hu/20110331_albania_ut_az_elszo_szabad_valasztasokig

⁵⁰ A Parlament első többpárti ülésén hatályon kívül helyezték az 1976-os sztálinista alkotmányt és ideiglenes, a politikai pluralizmus és a jogállamiság alapjain nyugvó alkotmányt fogadott el.

⁵¹ RÉTI György: *Albánia sorsfordulói* (Budapest: Aula 2000) 255.

⁵² A párt elnökévé Nanos Fatot választották, akit 2005-ben Edi Rama váltott a pártelnöki székben.

⁵³ A párt elnöke egyik alapítója Sali Berisha szívsebész lett, akinek a helyét 2013 nyarán Luzlim Basha vette át.

zelmével ért véget, a parlament által 1992. február 4-én elfogadott a korábbinál demokratikusabb választási törvény alapján tartották meg, amely 250-ről 140-re csökkentette a képviselők számát.⁵⁴ A kormány pozitív intézkedéseinek és az ellenzék megosztottságának köszönhetően az 1996-os választásokat ismét a DP nyerte. A választásokat figyelemmel követő EBESZ megfigyelők számos választási visszaélésről számoltak be és komoly aggályokat fogalmaztak meg a demokrácia minőségével kapcsolatban.⁵⁵ Az 1997 elejére bedőlt állami piramisjáték anarchiába taszította az országot, ami egyben az DP uralmának végét is jelentette.⁵⁶ A mély társadalmi és gazdasági válság hatékony kezelése érdekében a nagyobb pártok részvételével Nemzeti Megbékélés Kormány alakult, amelynek a Nemzetközi Védelmi Erők segítségével sikerült a fennálló állapotokat annyira stabilizálni, hogy a júniusi választásokat meg lehessen tartani.⁵⁷ A választásokat az SZP nyerte, aki ezt követően egészen 2005-ig, két cikluson keresztül irányította az országot. A választásokat követően az 1998 novemberi népszavazáson – a DP és szimpatizánsainak bojkottja mellett – megerősítették az ország új alkotmányát. Az alaptörvény rögzítve az albán társadalomban, a jogrendben és az állam szerkezetében bekövetkezett rendszerstabilizáló demokratikus változásokat,⁵⁸ parlamentáris kormányformát szilárdított meg a köztársasági elnöki rendszer felé történt elmozdulási kísérleteket követően.⁵⁹ A politikai rendszer stabilizálódását, a politikai váltógazdálkodás kialakulását mutatja, hogy 2005–2013 között a DP, 1997–2005 és 2013–2017 között pedig az SZP alakított kormányt.⁶⁰ A 2017. június 25-i választásokat megelőzően az év elejétől kibontakozó belpolitikai válságot nemzetközi (EU, USA) közvetítésnek köszönhetően sikerült feloldani, így annak megszervezésre és lebonyolításra végül rendezett körülmények között kerülhetett sor.

A Demokrata Párt 2017. február 18-ára Tiranában meghirdetett, széles tömegeket megmozgató kormányellenes tüntetése során a párt meghatározó politikusai elektronikusan lebonyolított (szavazás és szavazatszámlálás) és tisztességes választások megtartását követelték.⁶¹ Értékelésük szerint a hivatalban lévő, a korrupciót és a szervezett bűnözést megfékezni képtelen szocialista kormány alkalmatlan ennek kivitelezésére, ezért lemondását és egy a választások tisztaságát biztosítani képes szakértői kormány megalakítását szorgalmazták.

⁵⁴ Ld. RÉTI (51. lj.) 259.

⁵⁵ Ld. www.osce.org/odihr/elections/albania/13567?download=true

⁵⁶ Ld. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9998.pdf

⁵⁷ Ld. www.osce.org/odihr/elections/14029?download=true

⁵⁸ Ld. RÉTI (51. lj.) 278.

⁵⁹ SZABÓ Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei* (Budapest: Gondolat 2016) 30.

⁶⁰ A Demokrata Párt 2009–2013 között, a Szocialista Párt pedig 2013–2017 között a Szocialista Pártból kiválók egy csoportja által 2004-ben alapított és időközben a harmadik legnagyobb párttá fejlődött, Szocialista Mozgalom az Integrációért (SZMI) partnereként kormányzott. A párt elnöke 2004–2017 között Ilir Meta volt. Metát az albán parlament 2017. április 28-án Köztársasági Elnökké választotta, aki július 24-én foglalta el hivatalát. A pártelnök ezt követően közel két hónapig Petrit Vasili lett, akitől e pozíciót Meta felesége, Monika Kryemadhi vette át.

⁶¹ Ld. www.osce.org/odihr/elections/albania/325491?download=true

A DP szimpatizánsai a tiltakozás részeként a Miniszterelnöki Hivatal mellett felállították a Szabadság Sátrát, amit a kormány lemondásáig nem kívántak lebontani, a párt képviselői pedig a parlamenti munka bojkottja mellett döntöttek, amivel késleltették az Európai Unió csatlakozás megkezdése szempontjából kulcsfontosságú, az igazságügyi reform részét képező átvilágítási folyamat végrehajtását.⁶² A belpolitikai válság feloldásához nem járult hozzá az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének, Federica Moggerininek a Nyugat-Balkáni körútja során március 3-án tett tiranai látogatása sem, aki leszögezte, hogy az ellenzék magatartásával az EU integrációt teszi kockára. A bojkott folytatása és az április 10-i választási regisztráció ellenzéki elmulasztása miatt a június 18-ára meghirdetett parlamenti választásokat el kellett halasztani. Miután április 25-én az Európai Parlament két képviselője, David McAllister (az EP Külügyi Bizottságának elnöke) és Knut Fleckenstein (az EP Albánia jelentéstevője) közvetítési kísérletei is eredménytelenek voltak, hamarosan sikerült elmozdulni a holtpontonról.

A május 11–13. között Montenegróban megrendezett To Be Secure Forumra látogató Brian Hoyt Yee, a State Department európai és ázsiai ügyekért felelős helyettes államtitkára az eseményt követően, május 15-én Tiranában találkozott kormánypárti és ellenzéki vezetőkkal, akik a találkozót követően megállapodtak egymással. A május 18-án megszületett megállapodás értelmében a választásokat június 25-én tartják, ahol a pártok csak egyedül indulhatnak, a választási koalíciók nem megengedettek. Rögzítette továbbá egy szakértői kormány létrehozását, tizenkét fontos kormányzati vezetői pozíció ellenzéknek történő átadását (a miniszterelnök-helyettesi, a belügyminiszteri, az oktatási miniszteri, az egészségügyi miniszteri, a szociális miniszteri, az igazságügyi miniszteri, a pénzügyminiszteri, továbbá az Elektromos Áramszolgáltató, az Épület Legalizációs Ügynökség, az Általános Kataszter Igazgatóság, az Általános Börtön Igazgatóság, valamint a Vidék- és Mezőgazdasági Fejlesztési Ügynökség). Az egyezmény a Köztársasági Választási Bizottság elnöki és az ombudsmani poszt ellenzékhez rendelésén túl, az igazságügyi reform részét képező átvilágítási folyamat felgyorsítását, a választási törvény módosítását (szigorúbb büntetés szavazatvásárlás és -eladás esetén) és a dekriminalizációs törvény végrehajtását (a bűnöző képviselőjelöltek kizárása) is előírta. A választásokat követő időszakra állapította meg az alkotmány és a választójogi törvény módosítását (elektronikus szavazás és szavazatszámlálás).⁶³ Az ellenzéki pártok május 28-i és 30-i regisztrációját követően minden akadály elhárult a parlamenti választások megtartása elől.⁶⁴

⁶² Az EU öt kiemelt területen (jogállamiság, igazságügyi reform, közigazgatás reformja, szervezett bűnözés és korrupció elleni harc) való előrehaladást határozta meg kulcs prioritásként annak érdekében, hogy Albániával megkezdődhessenek a csatlakozási tárgyalások.

⁶³ Ld. www.exit.al/en/2017/05/18/main-points-of-the-rama-basha-agreement/

⁶⁴ Ld. www.osce.org/odihr/elections/albania/321211?download=true

A választások folyamata és eredménye

Albániában a többpártrendszer 1990-es bevezetését követően 2017. június 25-én kilencedik⁶⁵ alkalommal tartottak parlamenti választásokat, négy éves időtartamra. Jelenleg 3 452 260 választópolgár rendelkezett szavazati joggal, melyből 1 613 087 vett részt a választáson és adott le 1 580 778 érvényes szavazatot.⁶⁶ A választási részvétel aránya 46,7%-os volt, alacsonyabb, mint a 2013-as 53,5%.⁶⁷

Az albán választási rendszer, a kiosztható mandátumok és a választási kerületek száma, valamint a parlamentbe jutási küszöb is többször változott az elmúlt két és fél évtized során. 1991-ig, az addig 250 fős parlament tagjait a képviselők számával megegyező egyéni választókerületben, kétfordulós többségi rendszerben választották. 1992-től kezdődően a parlamentben megszerezhető mandátumok száma 4%-os bejutási küszöb mellett 140-re csökkent, leszámítva az 1997-es júniusi választásokat, mivel ekkor 155 helyért küzdhettek az indulók. 1992–2005 közötti időszakban többségi-arányos választási rendszerben választották meg a képviselőket,⁶⁸ amely 2009-től zárt pártlistás arányos-regionális rendszerre módosult. Az új szabályozás szerint a lakosságárányos mandátumelosztású⁶⁹ és az ország közigazgatási körzeteivel megegyező választókerületekben kerül kiosztásra a 140 mandátum.⁷⁰ A parlamenti helylyel nem rendelkező pártok számára a listaállításhoz 5000, a választási koalícióban indulók számára pedig 7000 aláírás gyűjtése szükséges országos szinten.⁷¹ E szabály alól kivételek azok a koalíciók, amelyekben a résztvevő pártok száma nem kevesebb, mint ahány helylyel rendelkeznek a törvényhozásban.⁷² A pártok számára a bejutási küszöb 3%, míg a pártszövetségek számára 5%, amit az indulóknak minden egyes választókerületben, külön-külön kell elérniük. A mandátumok kiosztása a regionális választókerületben, önálló pártlisták esetén a D'Hondt, míg pártszövetségek esetében a Sainte-Laguë módszer előírásainak megfelelően történik.⁷³ A választási törvény értelmében a választókerületek mindegyikében legalább 1/3-os arányban kell, hogy képviselve legyen minden nem, azzal a kitéttel, hogy ez a lista első három helyére külön is vonatkozik.⁷⁴

⁶⁵ 1991, 1992, 1996, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013, 2017

⁶⁶ Ld. www.cec.org.al/en-us/Home/ID/766/Press-Release-27062017

⁶⁷ OSCE Spot Report, 2017 General Elections in Albania, 27 June 2017.

⁶⁸ 100, illetve 115 képviselőt többségi; 40, illetve 25 képviselőt arányos rendszerben választottak meg.

⁶⁹ Berat 7; Diber 6; Durres 14; Elbasan 14; Fier 16; Gjirokaster 5; Korce 11; Kukes 3; Lezhe 7; Shkoder 11; Tirana 34; Vlore 12;

⁷⁰ Ld. www.eliamap.gr/wp-content/uploads/2013/04/bn1.pdf

⁷¹ A 2008-ban elfogadott választási törvény még 10 000 és 15 000 támogató aláírásról rendelkezett, melyet a Velencei Bizottság véleményével összhangban csökkentettek a jelenlegire.

⁷² Az Albán Köztársaság választási törvénye: 68. szakasz 1. bekezdés.

⁷³ Ld. SzABÓ (59. lj.) 62.

⁷⁴ Az Albán Köztársaság választási törvénye: 67. szakasz 6. bekezdés.

2017. június 25-én a 140 parlamenti helyért tizenhét pártlista versenyzett, amelyből öt jutott be a parlamentbe (2013-ban hatvanhét induló, hét bejutó).⁷⁵ Az előző parlamenti választástól eltérően most nem indultak pártszövetségek, kizárólag egyéni listákat indítottak a pártok. A 2013-as választásokhoz hasonlóan, első helyen, megerősödve, a társadalmi reformokat és az európai integrációt felgyorsítani szándékozó balközép irányultságú Szocialista Párt végzett.⁷⁶ A jelenlegi választáson az SZP 74, míg 2013-ban az általa vezetett listán 65 mandátumot szerzett. A második a jobbközép nézeteket valló Demokrata Párt lett 43 mandátummal (2013-ban 50). A 2004-ben a SZP-ből kivált Szocialista Mozgalom az Integrációért (SZMI) 19 mandátummal, továbbra is a politikai paletta harmadik legerősebb szereplője maradt (2013-ban 16), amelynek egy kivétellel minden választókerületben sikerült parlamenti helyhez jutnia.⁷⁷ A 2011-ben alakult, jobbközép elvek mentén szerveződő, az albán nemzeti érdekeket és a második világháború végén a Görögországból elűzött albán népcsoport, a csámok érdekeiért küzdő Igazság, Integráció és Egység Pártja (IIEP) három mandátummal a negyedik helyen végzett (2013-ban 4). Az előző parlamenti ciklusból való kimaradást követően, egy mandátummal sikerült visszakérülnie a parlamentbe a Szociáldemokrata Pártnak (SZDP).⁷⁸

Párt	2013 mandátum	2017 mandátum	%	Szavazatszám
Szocialista Párt	65	74	48,34	764 750
Demokrata Párt	50	43	28,85	456 413
Szocialista Mozgalom az Integrációért	16	19	14,28	225 901
Igazság, Integráció és Egység Párt	4	3	4,81	76 069
Republikánus Párt	3	–	0,20	3 225
Albán Keresztény- demokrata Párt	1	–	–	–
Emberi Jogok és Egység Párt	1	–	–	–
Szociáldemokrata Párt	–	1	0,95	14 993
Összesen	140	140	97,23	1 541 351

2. ábra: A 2013-as és 2017-es parlamenti választások eredményeinek összehasonlítása

⁷⁵ A 2013-as választásokon Szocialista Párt által vezetett Szövetség az Európai Albániáért elnevezésű listán 37, a Demokrata Párt által vezetett Szövetség a Foglalkoztatásért, Prosperitásért és Szolidaritásért listán pedig 25 párt indult. A két nagy lista mellett, további négy párt és két egyéni jelölt indult a választásokon.

⁷⁶ Az SZP jelenleg az alábbiak szerint szereztek mandátumot: Berat 4; Diber 2; Durres 8; Elbasan 7; Fier 10; Gjirokaster 3; Korce 6; Kukës 1; Lezhë 3; Shkoder 4; Tirana 18; Vlore 8;

⁷⁷ A SZMI jelenleg az alábbiak szerint szerzett mandátumot: Berat 2; Diber 1; Durres 2; Elbasan 2; Fier 2; Gjirokaster 1; Korce 1; Kukës 0; Lezhë 1; Shkoder 1; Tirana 5; Vlore 1;

⁷⁸ Ld. results2017.cec.org.al/Parliamentary/Results

Kormányalakítás

A köztársasági parlament 2017. szeptember 9-én tartotta alakuló ülését. Elnökévé a képviselők mandátumának hitelesítését követően a Szocialista Párt korábbi frakcióvezetőjét Gramoz Ruçit választotta.⁷⁹ Miután Ilir Meta államfő a legtöbb mandátumot szerzett lista vezetőjét, a Szocialista Párt elnökét Edi Ramat kérte fel kormányalakításra, Rama szeptember 11-én ismertette kormányprogramját, koalíciós partnerek nélküli kormányának megalakulására pedig szeptember 13-án került sor. A régi/új miniszterelnök kormányprogramjának három fő prioritása az igazságügy reformja (átvilágítási folyamat, valamint a bírák és ügyészek újraértékelésének folytatása), a gazdaság fejlesztése és az Európai Integrációs tárgyalások következő évi megkezdése volt. További elemként az iskolák, az egészségügy, az infrastruktúra és a turizmus fejlesztését nevezte meg. Beszédében kitért a gyermekek, a szülők, a tanárok (mint a minőségi oktatás megteremtésének zálogai), és a nyugdíjasok támogatásának fontosságára, valamint a szegénység csökkentésének és az ivóvíz biztosítás reformjának sürgősségére. A Miniszterelnök expozéjában kilátásba helyezte, hogy a következő választásokra, 2021-re meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a külföldön élő albánok is tudjanak szavazni, a helyi önkormányzatokkal együttműködésben pedig azt szorgalmazta, hogy rendeződjenek a mezőgazdasági földterületek tulajdonviszonyai. A közigazgatásban a korrupcióellenes harc fokozását, az üzleti szereplők és az állam együttműködésének a gördülékenyebbé tételét, továbbá 220 új munkahely megteremtését vizionálta. A szomszédos országok vonatkozásban a zéró konfliktus elvét megfogalmazva kiemelte, hogy a már létező struktúrákon keresztül arra fognak törekedni, hogy az egyedüli problémás szomszédal, Görögországgal, feloldják a fennálló nézeteltéréseiket. Görögország számára reciprocitáson alapuló barátságot, kölcsönös tiszteletet és stratégiai együttműködést ajánlott a kormányfő. Leszögezte, hogy egy egyetlen albán nép létezik akkor is, ha két államban él, s ha nem beszélünk Nagy-Albániáról.⁸⁰ Az új kormánynak a korábbi 21 helyett 14 minisztere lesz, melyben a nemek egyenlő arányban oszlanak meg.

Összegzés

Míg Albániában egy párt számára adódott lehetőség a kormányalakításra, ami viszonylag könnyűvé és kényelmessé teszi a Szocialista Párt helyzetét a megkezdett reformok folytatásában és kormányprogramjának megvalósítá-

⁷⁹ Ld. <https://kryetari.parlament.al/2017/09/09/mr-gramoz-ruci-is-elected-the-speaker-of-parliament-of-albania/?lang=en>

⁸⁰ www.kryeministria.al/en/newsroom/news/the-interest-of-next-generation-at-the-centre-of-policy-and-state-building&page=1

sában, addig Koszovóban ennél sokkal összetettebb helyzettel találjuk magunkat szemben a parlamenti választásokat követően.

Annak ismeretében, hogy a sokpárti koszovói kormányt végül minimális többség mellett sikerült létrehozni, komoly kétségeink támadhatnak jövőbeni működését és hatékonyságát illetően. Az előző parlamenti ciklusban láttuk, hogy a kormány részét képező Szerb Lista, a különböző kérdések vonatkozásában szinte minden esetben Belgráddal szoros együttműködésben alakítja ki álláspontját és hozza meg döntését. Ez a jövőben arra enged következtetni, hogy amennyiben a PAN koalíciónak, az AKR-nek és a nemzeti közösségek egy részének zökkenőmentes is lesz az együttműködése, a Szerbia által nem támogatott kérdésekben nehezen tudnak majd valós eredményeket elérni. A helyzet még összetettebbé válik akkor, ha tudjuk, hogy az ellenzéket alkotó Önrendelkezés és LDK mereven el fog utasítani mindennemű kormánnyal való együttműködést az elkövetkező parlamenti ciklusban. Annak ellenére azonban, hogy első ránézésre teljesen elbizonytalanodnánk a kormány életképessége kapcsán, értékelve a létrejötté érdekében megtett kölcsönös kompromisszumokat és ismerve az Önrendelkezéssel szembeni együttes ellenérzését,⁸¹ nem zárhatjuk ki teljes mértékben a működőképességének és eredményességének lehetőségét. Ha számba vesszük azonban az új kormányra váró feladatok sokaságát, a vízumliberalizációhoz szükséges Montenegróval kapcsolatos hattárendezési problematika rendezésének, a Belgrád-Pristina párbeszéd folytatásának, a Szerb Önkormányzatok Közössége megalakításának, a rendszerszintű korrupció, a gazdasági stagnálás és magas munkanélküliség megszüntetésének, a jogállamiságnak és az igazságügyi rendszer fejlesztésének szükségességét és az ehhez szükséges széles körű konszenzus meglétét, akkor ismételten kétségeink adhatunk hangot az új kormány jövőbeni sikerességével kapcsolatban.

Láthatjuk tehát, hogy a választásokat megelőzően, az amerikai adminisztráció és az Európai Unió elegendő figyelmének hiánya következtében hangoztatott Nagy-Albánia koncepciója⁸² helyett a feleknek a politikai realitások felé kell fordulniuk és a valós problémák megoldására kell koncentrálniuk annak érdekében, hogy Albánia megkezdhesse az Európai Unió tárgyalásokat, Koszovó pedig potenciális tagjelölti státuszában előre lépéseket tudjon elérni. A 2016 év végi és a 2017 év eleji Nyugat-Balkánon tapasztalt belpolitikai feszültségeket, az amerikai adminisztráció erőteljesebb megjele-

⁸¹ A párt adja a koszovói parlament legnagyobb, 32 fős képviselőcsoportját, ami egy megismételt választás esetén vélhetően tovább növekedne. Amennyiben továbbra is az eddig tapasztalt ütemben növekszik a párt népszerűsége nem kizárt, hogy kormányalakító lehet a következő választásokat követően.

⁸² Nagy-Albánia létrejötté értékelésem szerint még nagyon sokáig csupán vágyálom marad az albánok számára, mivel annak megvalósulása beláthatatlan negatív következményekkel járna a térségben (Szerbia és a Republika Srpska hasonló vonatkozásai miatt is).

nésének köszönhetően sikerült feloldani, az Európai Unió – egyelőre – aktív bővítéspolitikájának hiányában pedig a Berlini Folyamatba illő találkozók (Trieszt, Podgorica, Durres) adták azt a keretet, amelyben a régió államai, köztük Albánia és Koszovó konkrét eredményeket értek el.⁸³

Fontos megjegyezni végül, hogy alapjaiban rengetheti meg a koszovói politikai életet, hogy a koszovói konfliktus során és az azt követően 1998-ban, 1999-ben és 2000-ben elkövetett határon átnyúló nemzetközi bűncselekmények kivizsgálása érdekében 2015-ben Koszovóban létrehozott Speciális Ügyészi Hivatal⁸⁴ és a koszovói igazságszolgáltatás részét képező, de hágai székhellyel működő Különleges Bíróság előreláthatóan ez év végéig megkezdí működését. A hamarosan sorra kerülő első vádemelések és tárgyalások jó eséllyel érintik majd a Koszovói Felszabadító Hadsereg egykori magas rangú tisztviselőit is, akik közül azóta és jelenleg is többen a politikai élet legfelső szintjén töltenek be vezető szerepet. Kérdés, hogy amennyiben közülük bárkinek is távoznia kell a jelenlegi tisztségéből, az milyen folyamatokat fog elindítani a politika rendszeren belül, továbbá, hogy milyen mértékben fogja átírni a koszovói belpolitikai viszonyokat és realitást.

Kulcsszavak: Nyugat-Balkán, választások, parlament, kormány, Európai Unió

HORVÁTH LÁSZLÓ

területi elemző

Külgazdasági és Külügyminisztérium

Nyugat-Balkán Főosztály

laszlohorvat_h@hotmail.com

⁸³ A Közlekedési Közösség és a Regionális Ifjúsági Együttműködési Hivatal létrehozása, továbbá gazdasági és interkonnektivitási projektek.

⁸⁴ Ld. www.scp-ks.org/en/specialist-prosecutors-office/role-spo

VARGA ATTILA

Parlamenti vizsgálóbizottságok hatékonyságának erősítése a román Alkotmánybíróság esetgyakorlata révén

A parlamenti vizsgálóbizottságoknak meghatározó szerepük lehet a parlament ellenőrző funkciójának gyakorlásában és érvényesítésében. A korábbi, mondhatni két évtizedes romániai tapasztalat, de egy legutóbbi konkrét eset is, arra mutatott rá, hogy nem kellő hatékonysággal működnek ezek a vizsgálóbizottságok, és olyan eljárási szabályok vannak hatályban, amelyek ellehetetleníthetik ezek munkáját. Ebből a felismerésből kiindulva, a parlament módosította a házszabályokat, valamint a képviselők és szenátorok jogállásáról szóló törvényt. Ez a módosítás került a román Alkotmánybíróság elé, és három határozatában jelentős, tisztázó jellegű, elvi szempontokat, álláspontokat, érveket fogalmazott meg, melyek a vizsgálóbizottságok szerepének erősödését, tevékenysége hatékonyságának a fokozódását eredményezhetik. Jelen írás ezen alkotmánybíróági határozatok néhány elvi megállapítását ismerteti.

A román Alkotmánybíróság nemrégiben hozott három határozata,¹ mely absztraktt/előzetes normakontroll keretében vizsgált bizonyos parlamenti házszabályi, valamint a képviselők és szenátorok jogállásáról szóló törvényre vonatkozó módosításokat, ráirányította a figyelmet a parlamenti vizsgálóbizottságok (mint a parlament ellenőrző funkciójának egy formája) tevékenységének, és egyben hatékonyságának hiányosságaira is.

Az mondhatjuk, hogy az alkotmánybíróági határozatok nagymértékben járultak hozzá a vizsgálóbizottságok jogi természetének tisztázásához, más közhatalmakkal való viszonyuk tartalmának a meghatározásához, illetve a parlamenti vizsgálat és a büntetőjogi vizsgálat eltérő eljárásainak a pontosításához.

A korábbi szabályozások (melyek a parlament által módosításra kerültek) egyrészt kimondták, hogy a parlamenti vizsgálatnak nem lehet tárgya olyan tényállás vagy cselekmény melyek igazságügyi vizsgálat vagy bírósági eljárás alatt állnak. Másrészt a parlamenti vizsgálatot jog szerint meg kell szüntetni, ha igazságügyi vizsgálat indul azon tényállások vagy cselekedetekkel kapcsolatban, amelyek a parlamenti vizsgálat tárgyát képezik.² Vé-

¹ A román Alkotmánybíróság 2017. évi 411-es számú Határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2017. évi 588-as számában, a 2017. évi 428-as számú Határozat, Hivatalos Közlöny 2017. évi 626-os számában, és a 2017. évi 430-as számú Határozat, Hivatalos Közlöny 2017. évi 655-ös számában.

² A Képviselőház Szabályzatának 74-es cikke, amit a jogszabály-módosítás hatályon kívül helyezett.

gül pedig a szabályozások rendelkeztek a meghallgatások eljárásáról, különbséget téve a beidézetek és a meghívottak köre között, előbbieket alatt értve a parlamenti ellenőrzés alatt álló, elsősorban végrehajtó hatalomhoz tartozó, kormányzati, közigazgatási közhatóságokat, utóbbiak alatt, pedig bárkit, akinek tudomása lehet a vizsgálat tárgyát képező ügyről és hozzásegítheti a bizottságot a valóság feltárásához.³ Ezek a szabályozások nem voltak kellőképpen árnyaltak és nem tartalmaztak szankciókat megsértésük esetén. A módosítások az első két esetben hatályon kívül helyezték a rendelkezéseket, a harmadik esetben pedig kiegészítések és jogkövetkezmények kiállításba helyezését fogalmazták meg.

Formailag három jogszabály került módosításra, de lényegileg egyazon normaszöveggel, nevezetesen a Képviselőház Szabályzata, a Képviselőház és a Szenátus együttes tevékenységének Szabályzata,⁴ valamint a képviselők és szenátorok jogállásáról szóló törvény.

Következésképpen három megkeresés érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyeket külön-külön vizsgált meg, és hozta meg a három határozatát.

Említést érdemel, hogy a vizsgálóbizottságoknak, bár van alkotmányos legitimitásuk, hiszen a román alaptörvény tételesen is megemlíti őket, a létrehozása, működésüknek szabályozása igencsak hiányos. Törvényi szabályozás nincs is, a házszabályi rendelkezések sem túl részletesek és ezek is alapvetően az állandó szakbizottságokra vonatkozó szabályokkal egészülnek ki. Ez a helyzet nem román sajátosság, hiszen a magyar parlamenti jogban is felmerült ez a probléma, éppen olyan konkrét ügy kapcsán, amit a magyar Alkotmánybíróság tárgyalt.⁵ Elemezve az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatát a következő megállapításra jutottak a szakirodalomban: „A vizsgálóbizottságok közhatalmi jogalkalmazói tevékenységet végeznek, ám az ehhez szükséges törvényi keretek, garanciális szabályok nem biztosítottak. Azaz a vizsgálóbizottságok a plénum által rájuk bízott feladataikat nem tudják megfelelően ellátni. (...) Az Alkotmánybíróság fő kifogása tehát az volt, hogy a vizsgálóbizottságok törvényi felhatalmazás nélkül, sokszor csak saját ügyrendjükben meghatározott módon végeznek adatkezelést, ezáltal érintenek olyan alapjogokat, amelyek csak törvényben szabályozhatók.”

Ezek után lássuk a román Alkotmánybíróság határozatainak főbb megállapításait.

³ A képviselőház Szabályzatának 76-os cikke, amit a jogszabály-módosítás kiegészített.

⁴ Hozzáférhető a www.cdep.ro valamint a képviselők és szenátorok jogállásáról szóló 2006. évi 96-os számú törvény, újraközölt formában a Hivatalos Közlöny 2016. évi 49-es számban.

⁵ SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok, szabályozások és gyakorlat Magyarországon és külföldön* (Budapest: Petrocinium Kiadó, 2011) 166.

1. Előzmények

Az ügy, pontosabban a jogszabály-módosítások előzményéhez tartozik, hogy a Képviselőház létrehozott 2017 tavaszán egy vizsgálóbizottságot, a 2009-es elnökválasztás körülményeinek vizsgálatára, melyek alapvetően bizonyos közhatalóságok tevékenységére, illetve bizonyos alapvető közintézmények vezetőinek (leginkább politikailag és erkölcsileg megkérdőjelezhető) magatartására vonatkoztak, szélesebb összefüggésben pedig a hatalommegosztás elvének esetleges megsértése merült fel.

A Legfőbb Ügyész, mintegy kihasználva a szabályozás adta „lehetőséget”, *in rem* jellegű nyomozást rendelt el, éppen a 2009-es választások esetleges szabálytalanságainak, ezek büntetőjogi következményeinek a kivizsgálására, aminek következtében a parlamenti vizsgálat le kellett volna, hogy álljon. Másrészt, mint a vizsgálóbizottság által meghívott személy, egyrészt a jelenlegi Legfőbb Ügyész, (aki egyébként nem ugyanaz a személy, aki 2009-ben töltötte be ezt a tisztséget), másrészt a Korruptióellenes Főügyészség vezetője, többszöri meghívásra sem tettek eleget a vizsgálóbizottság felkérésének, és írásban sem válaszoltak, a Legfőbb Ügyész pedig iratok, dokumentumok átadását is megtagadta. Nem mellesleg más intézményvezetők (például a titkosszolgálat részéről) sem jelentek meg, vagy ha megjelentek is nem tájékoztatták megfelelően, nem adták át azokat az információkat, amelyekkel nyilvánvalóan rendelkeztek, illetve nem bocsájtották a bizottság rendelkezésére a vizsgálat szempontjából relevánsnak tekinthető dokumentumokat sem. Ezzel a magatartással szemben a bizottság tehetetlen és eszköztelen volt. Ilyen kontextusban került sor az említett jogszabályok módosítására és jutott el az ügy az Alkotmánybíróság elé.

2. A parlamenti vizsgálóbizottságok (alkotmány)jogi természete

Az Alkotmánybíróság elemzésében, értelemszerűen a román alaptörvény rendelkezéseiből, a létező alkotmányos elvekből indult ki. Bár a román alkotmány tételesen nem nevesíti a parlament ellenőrző funkcióját, de gyakorlásának eszközeit, módzatait részletesen szabályozza.⁶ Ezek között találjuk a vizsgálóbizottságok létrehozásának a lehetőségét.⁷

⁶ A parlamenti ellenőrzésnek, alkotmányban szabályozott eszközei: kérdések, interpellációk, informálás, dokumentumok rendelkezésre bocsátása, egyszerű indítványok, bizalmatlansági indítványok. Román alkotmány 111–113 cikkei. Ezeken kívül vizsgálóbizottságok létrehozása, állandó szakbizottságokon belül, valamint önálló vizsgálóbizottságok alakítása külön-külön a parlament két házában vagy a két ház közös vizsgálóbizottságának a létrehozása.

⁷ A román Alkotmány 64 § (4) bekezdése előírja: „Mindegyik ház állandó bizottságokat hozhat létre és vizsgálóbizottságokat vagy más különleges bizottságokat alakíthat. A házak együttes bizottságokat hozhatnak létre.”

Az Alkotmánybíróság ezt úgy értékelte, hogy a parlamenti vizsgálóbizottságoknak alkotmányos legitimitása van, és abból kiindulva, hogy „a vizsgálóbizottságok léte alkotmányi szinten van szabályozva, sem a törvény, sem a parlamenti házszabályok nem hagyhatják figyelmen kívül ezt az alkotmányos realitást. Következésképpen ezek a jogszabályok, olyan eljárásokat, módszereket és eszközöket kell, hogy kifejezetten, (explicit módon) szabályozzanak, amelyek biztosítják az alkotmányos előírások effektivitását. Az Alkotmánybíróság a megkeresés elemzésekor figyelembe kell, hogy vegye a (...) vizsgálóbizottságok szabályozásának szintjét, mely alkotmányi, tehát az alkotmányossági kritikák értékelésekor, az említett rendelkezést más alkotmányos elvvel, értékkel rendelkezéssel kell összevetni. Ebből adódóan egyetlen alkotmányalatti szabályozás sem csorbíthatja az alkotmányos szövegnek, a vizsgálóbizottság révén megvalósuló parlamenti ellenőrzés ténylegességét.”⁸ Ez a megállapítás pedig, abból a szempontból lényeges, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, miszerint a parlamenti vizsgálat (mint az ellenőrzés egy formája) fogalmának, koncepciójának, és korlátainak a meghatározása csak a többi alkotmányos rendelkezéssel való összevetésből lehetséges, és ezt a feladatot magának az Alkotmánybíróságnak kell elvégeznie, mint az Alkotmány felsőbbségét biztosító, egyedüli, kizárólagos alkotmányos igazságszolgáltatást ellátó közhatóságnak.

A vizsgálóbizottságok létrehozása tehát szervesen kötődik a román alaptörvény azon elvi rendelkezéséhez, mely kimondja, hogy a parlament tagjai a nép szolgálatában állnak,⁹ és ebből kifolyólag kiemelt figyelmet kell, hogy fordítsanak a közösség problémái iránt megoldást keresve ezekre. Egyetlen közhatóság/közüntézmény sem korlátozhatja vagy tagadhatja ezt az elvet, mely alapján a képviselők és a szenátorok megbízatásukat gyakorolják, a közösség (felsőbbrendűnek tekinthető) érdekében, alkotmányban rögzített hatáskörük kereteinek szigorú tiszteletben tartásával.

Ilyen értelemben a parlamenti vizsgálat közvetlen következménye a képviselői elvnek, szélesebb összefüggésben pedig szervesen kapcsolódik a szuverenitás és a hatalommegosztás alkotmányos elveihez.

Következésképpen a parlamenti vizsgálat, mint a mandátumhoz szervesen kötődő tevékenység, teljes körű, tartalmát és még inkább korlátait csak az említett alkotmányos elvek és rendelkezések alapján (és nem törvényi vagy házszabályi rendelkezésekkel) lehet meghatározni, valamint az alkotmánybíróági értelmezések útján.

Mindezeknek a normatív értelme, hogy a vizsgálóbizottság által megvalósuló parlamenti ellenőrzés hiteles, teljes és effektív kell, hogy legyen és ennek érdekében a parlamentnek bármilyen intézkedést meg lehet hoznia alkotmányos hatáskörein belül.

⁸ Az Alkotmánybíróság 2017. évi 428-as számú Határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2017. évi 626. számában.

⁹ Román alkotmány 69 § (1) bekezdése.

3. A vizsgálat tárgya, alanya, célja

A vizsgálóbizottságok tevékenységének tárgya a közérdekű kérdések, problémák kutatása ellenőrzése dokumentálása, melyek természetüknél fogva kapcsolódnak a közhöz, a nemzeti érdekek védelméhez.

Konkrétabban a házszabályi rendelkezéseknek megfelelően a vizsgálóbizottság tevékenységének a célja, hogy bizonyos körülményeket és eseményeket, valamint ezek okait tisztázza, következtetéseket vonjon le, állapítson meg, válaszokat fogalmazzon meg, és adott esetben a szükséges intézkedéseket határozza meg.¹⁰ Ez lényegében azt jelenti, hogy a parlamenti vizsgálat tárgya lényegében a „bármely kérdés”-re vonatkozó általánosságban fogalmazódott meg, bár kétségtelen, hogy a pontosítások fontosak és nélkülözhetetlenek a vizsgálóbizottság létrehozása, működése, célja rendeltetése szempontjából.

Összehasonlításban, a fentihez hasonló korábbi magyar szabályozás jelentős mértékben módosult és pontosításra került, ami által nemcsak a vizsgálat tárgya, hanem a tilalmak is meghatározásra kerültek. Ezek, vagyis a vizsgálóbizottság létrehozásának feltételei összességében a következők:

- vizsgálat, csak az Országgyűlés hatáskörében, vizsgálat csak közérdekű ügyben,

- vizsgálat, csak interpellációval, kérdéssel nem tisztázható ügyben, nincs vizsgálat egyedi jogi felelősség megállapítása céljából, továbbá olyan ügyben, amely az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Ugyanakkor nincs vizsgálat olyan ügyben, amely a döntés előkészítésének szakaszában van, olyan ügyben, amely folyamatban lévő büntető, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya.¹¹

Ugyanakkor az új szabályozások elemzését végző szerző megállapítja, hogy ez utóbbi tilalmat azonban, „a hatalommegosztás elvéből nem lehet levezetni, hiszen a vizsgálóbizottság nem jogi felelősséget vizsgál, így a vizsgálat megállapításainak alapját képező tények minősítésében a bíróságok szabadok maradnak.”¹² Ez pedig különösen fontos a mi elemzésünk szempontjából, hiszen a probléma hasonlóan merült fel a román Alkotmánybíróság esetgyakorlatában is, bár lehet, hogy más megoldásra jutott.

A román Alkotmánybíróság mindegyik határozatában aláhúzta, hogy a vizsgálóbizottságok, cselekményeket, tényeket, körülményeket, ezek létét vagy nem létét vizsgálják, és nem személyeket. Ebből kifolyólag nem állapíthatnak meg konkrét adminisztratív, fegyelmi, büntetőjogi vagy bármilyen más jogi felelősségformát valamely személy terhére, tehát ezek vétkességét sem.

¹⁰ Ezt a Képviselőház Szabályzatának 73 § írja elő.

¹¹ A kérdésről bővebben SZABÓ Zsolt: „A vizsgálóbizottságok új szabályozása” In. RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség, Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére* (Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar 2012) 330–331.

¹² SZABÓ (l.j. 11.) 331.

Az előző és a módosító szabályozások is megkülönböztetik a bizottsági meghallgatások során beidéztet személyeket a meghívottaktól. Ez egyben jelzi a két kategória közötti jogállásbeli különbséget, de egyben utal a vizsgálóbizottság és a többi közhatóság közötti kapcsolatra is.

A *beidéztettek*, azok a személyek, akik a kormánynál, illetve más közigazgatási hatóságoknál dolgoznak és tudomásuk lehet a vizsgálat tárgyát képező ügyről. Megjelenésük a vizsgáló bizottság előtt kötelező. Indokolatlan távolmaradásuk esetén, (és ezt már a kifogásolt módosítások tartalmazzák) a bizottság javasolhatja azon közhatóság, illetve intézmény vezetőjének, ahol az idézett személy tevékenykedik, hogy a cselekedetének megfelelő, törvényes előírásokat alkalmazza. A vizsgálóbizottság hasonlóan javasolhatja a nyomozóhatóságok megkeresését a Btk. 267 cikke alapján, amely a közhivatalnoknak, a tudomásukra jutott bűncselekmény feljelentésének elmulasztását szabályozza.

A *meghívottak* egy szélesebb kört jelentenek, hiszen a vizsgálóbizottság bárki mást meghívhat meghallgatásra, akinek vélhetően tudomása van a vizsgálat tárgyát képező tényekről, cselekedetéről, körülményekről, és aki beleegyezik a meghallgatásba. A jogszabály-módosítások lehetővé teszik, hogy a meghívott személy írásban válaszoljon, vagy a kért információk átadásával, illetve ha dokumentumokkal, a bizottság számára hasznos bizonyítékokkal rendelkezik, azok postai úton történő megküldésével. Az információk átadásának, valamint a birtokában lévő dokumentumok és bizonyítékok rendelkezésre bocsátásának a megtagadása, az igazság feltárása akadályozásának minősülhet, és alapot adhat a vizsgálóbizottság számára a nyomozóhatóságok megkeresésére.

A beidéztet és meghívott személyeknek tehát más-más a jogállásuk. A vizsgálóbizottság csak azon személyeket idézheti be meghallgatásra, akik olyan közhatóságnál, közintézményben tevékenykednek, amelyek egyébként alkotmányos előírások szerint, parlamenti ellenőrzés alatt állnak. A meghívott személy azonban lehet bárki, akinek tudomása van, vagy információkkal, bizonyítékokkal rendelkezhet a vizsgált ügygel kapcsolatosan függetlenül, attól, hogy hol tevékenykedik, hol áll alkalmazásban.

Az Alkotmánybíróság egyik határozatában,¹³ kifejezetten megkülönböztetett három csoportot, utalva a módosításokat kiváltó konkrét helyzetre is. Eszerint egyrészt vannak az idézett személyek, akik parlamenti ellenőrzés alatt álló közhatóságoknál/közintézményeknél tevékenykednek, másrészt azon meghívott személyek, akik valamely közhatóság/közintézmény vezetői, de ezek nem állnak parlamenti ellenőrzés alatt, végül pedig bármelyik olyan személy, akinek lehet nincs is kapcsolata állami intézménnyel, de a vizsgálóbizottság meghallgatásra hívja.

Az első esetben a megjelenés kötelező, a parlamenti ellenőrzés alkotmányban rögzített viszonya miatt. A második esetben is a megjelenés kötelező az Al-

¹³ Az Alkotmánybíróság 2017. évi 428-as számú Határozata.

kormánybíróság szerint, mégpedig, egy éppen általa és a Velencei Bizottság ajánlásai alapján kifejlesztett elv, nevezetesen a közhatóságok közötti lojális együttműködés elvére alapozva.¹⁴ Ez esetben példaként említette a Taláros Testület, hogy nem lát semmi kivetni valót abban, ha például, a Számvevőszék elnöke, a Legfelső Semmítő- és Ítélszék elnöke, a Legfőbb Ügyész, vagy akár az Alkotmánybíróság elnöke megjelenjen egy parlamenti vizsgálóbizottság előtt. Hasonlóképpen ügyészek, bírák, amennyiben a parlamenti vizsgálat nem az ő konkrét (ügyirathoz, köthető) igazságügyi tevékenységüket érinti. Végül a harmadik esetben, bármely állampolgár eldöntheti, hogy kíván-e megjelenni a vizsgálóbizottság előtt, avagy sem.

Megfigyelhető, (és ezt hangsúlyozza az Alkotmánybíróság is), hogy a meghívottak esetében kilátásba helyezett jogkövetkezmény nem a vizsgálóbizottság előtti megjelenés elutasítására vonatkozik, hanem információk, valamint birtokolt dokumentumok és/vagy bizonyítékok átadásának a megtagadására.

4. A parlamenti vizsgálat és a büntetőjogi vizsgálat viszonya

A megfogalmazott alkotmányossági kritikák szerint, a módosító szabályozások sértenék a hatalommegosztás elvét, az által, hogy a parlamenti bizottságok tevékenységükkel befolyásolnák, vagy éppen beavatkoznának az igazságszolgáltatás menetébe, ami megengedhetetlen. Az Alkotmánybíróság válaszként a kritikára, alapos elemzésnek vetette alá a kérdést, és egy részletes elemzést forgalmazott meg a felvetett problémáról.

Már egy korábbi határozatában¹⁵ is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a parlamenti vizsgálóbizottságok nem igazságszolgáltató jellegűek. Nincsen sem alkotmányi és következtetésképpen nem lehet sem házzsabályi felhatalmazásuk, hogy igazságügyi döntéseket hozzanak, hogy nyilatkozzanak (még kevésbé, hogy megállapítsák) valamely személy vétkességéről. Tevékenységük a parlamenti ellenőrzés egy formája.

A parlamenti vizsgálat alapvetően, jogi természetéből fakadóan különbözik az igazságügyi/büntetőjogi vizsgálatától. A parlamenti vizsgálatot a tények, a körülmények elemzése, feltárása, értékelése, az események, jelenségek okainak meghatározása, ezek nyilvánossá tétele, a szerzett információk közzététele, átláthatósága, ezek közvitája, a feltárt, megállapított rendszerjellegű vagy funk-

¹⁴ Alkotmánybíróság 2017. évi 430-as számú Határozata. Az Alkotmánybíróság ezt számtalan határozatban megemlíti, és a közhatóságok közötti lojális együttműködést alkotmányos elvnek tekinti, a hatalommegosztás elvének, mintegy meghosszabbításaként, kiterjesztéseként értelmezi. 2014. évi 80-as számú Határozat, Hivatalos Közlöny 2014. évi 256-os száma, 2015. évi 260-as számú határozat, Hivatalos Közlöny, 2015. évi 318-as száma, a 2016. évi 681-es számú Határozat, Hivatalos Közlöny, 2016. évi, 1000-es száma stb.

¹⁵ Alkotmánybíróság 2009. évi 1231-es számú Határozata, Hivatalos Közlöny 2009. évi 759-es száma.

cionális zavarok kiigazítása jellemzi, és mindez egyben meg is különbözteti az igazságügyi vizsgálatról. Ahogyan a magyar alkotmányjogi szakirodalomban is tömören megfogalmazásra került: „A bírósági eljárás célja, az Alkotmány szerint az igazságszolgáltatás, a bűncselekmények elkövetőinek megbüntetése, míg a vizsgálóbizottság a közügyek megvitatásának, a közérdekű problémák feltárásának színtere.”¹⁶

Következésképpen nincsen semmilyen elfogadható indok arra nézve, hogy a parlamenti vizsgálatnak, meg kellene állnia, amint megkezdődik ugyanabban az ügyben például egy bünvádi eljárás, ahogyan ezt a módosítás előtti szabályozások előírták. A rendelkezést hatályon kívül helyező módosítás, az Alkotmánybíróság megállapítása szerint, teljes mértékben alkotmányos. Mi több a korábbi szabályozás, annak kockázatával is járna, hogy közérdekű kérdések, a társadalom számára láthatatlanná válnának, azon okból kifolyólag, mert elindult egy nyomozati eljárás, ami leállíthatja a megkezdett parlamenti vizsgálatot. Az Alkotmánybíróság, érvelésében a demokratikus társadalomnak az állampolgárok-nak a közérdekű információkhoz, a közösségnek a korrekt tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz való jogát, mint a jogállamiság egyik követelményét látja megsértethetőnek, ha az eredeti, a módosítás előtti rendelkezés maradna hatályban.

A két eljárás, a parlamenti vizsgálat és az igazságügyi vizsgálat eltérő jogi természetűek – állapítja meg az Alkotmánybíróság – melyek egyidejűleg, párhuzamosan létezhetnek és nem zárja ki egyik a másikat, nem összeférhetetlenek. Példaként hozza fel, azon korábbi, konkrét eseteket, amelyekben fontos ügyekben indult parlamenti vizsgálat – erdőirtások, ingatlanok visszaszolgáltatása, olajvezetékek illegális „megcsapolása”, adócsalások stb. – és amelyekben léteztek igazságügyi, nyomozati eljárások is, anélkül, hogy az egyébként nagy társadalmi érdeklődésre számot tartó, és ténylegesen jelentős közérdekű kérdésekben a parlamenti vizsgálat megszűnt volna.

Másrészt, ha egy feljelentés alapján elindított nyomozati eljárás – ami kezdeti szakaszában, mindenképpen *in rem* jellegű, és mint ilyen nem nyilvános, (csak az *in personam* nyomozás iratai, dokumentumai válnak nyilvánossá az érintettek számára) végkimenetele pedig teljességgel bizonytalan – leállíthat egy teljes körű, a nyilvánosság bevonásával zajló parlamenti vizsgálatot, akkor a parlamenti ellenőrzés, és ennek, vizsgálóbizottság révén megvalósuló konkrét formája kiürül az alkotmányos rendeletetésétől. A parlamenti vizsgálat azonban nem tekinthető egyfajta dekoratív funkciónak, amit a parlament időnként elővesz és különösebb következtetések és következmények nélkül alkalmaz.¹⁷

Végül, mindhárom jogszabály-módosítás alkotmányossági kontrollja esetében, az Alkotmánybíróság elutasította, az alkotmányossági kereseteket, mint

¹⁶ SZABÓ 2011. (lj. 5.) 167.

¹⁷ Az Alkotmánybíróság 2017. évi 428-as számú Határozata.

megalapozatlanokat, a házszabály- és törvénymódosításokat pedig alkotmányosaknak minősítette.

Az ügy, mindez ideig nem zárult le és előrevetíti egy, a parlament és az ügyészség közötti intézményközi alkotmányos természetű jogi konfliktus lehetőségét, amit majd szintén az Alkotmánybíróságnak kell megoldania.

Szélesebb összefüggésben azonban rávilágít, egyrészt a vizsgálóbizottságok révén történő parlamenti ellenőrzés eszköztelenségére, hatékonytalanságára, az intézmények és hatalmi ágak közötti kölcsönös ellenőrzésen, egyensúlyon és együttműködésen alapuló alkotmányos viszony megfelelő működtetésének hiányosságaira.

Másrészt pedig konkrétabb összefüggésben az ügyészségnek, a román alkotmányban rögzített, a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyének bizonytalanságára. A román alaptörvény ugyanis nem kellő pontossággal írja elő egyrészt az ügyészség helyét, szerepét az igazságszolgáltatásban, másrészt alkotmányos viszonyait a törvényhozó és végrehajtó hatalommal.

E tisztázó, rendkívül összetett, jogalkotást és megfelelő jogalkalmazást igénylő munkában, az Alkotmánybíróságnak, jelentős, de csak részfeladata lehet. A további, tényleges megoldást a parlamentnek, esetleg (egy alkotmánymódosítás keretében) az alkotmányozó hatalomnak kell megtalálnia, valamint az alapvető közhatóságoknak az alkotmányos hatásköreik megfelelő alkalmazásában és intézményközi viszonyaik helyes gyakorlatában kell módszeresen kialakítaniuk.

Kulcsszavak: parlamenti vizsgálóbizottságok, parlament, alkotmánybíráskodás, alkotmányos párbeszéd

VARGA ATTILA

egyetemi docens, alkotmánybíró

Sapientia Erdélyi Magyar
Tudományegyetem (EMTE),
Románia Alkotmánybírósága;
vargaat@yahoo.com

PIOTR CZARNY

Viták a lengyel Alkotmánybíróságról 2015–2016 – (Az alkotmányjogi problémák rövid összefoglalása)¹

A tanulmány a 2015–2016-ban a lengyel alkotmánybíróság és más alkotmányos szervek közötti konfliktus alkotmányos vonatkozásait tárgyalja. A szerző elsőként a 2015-ös parlamenti választások következményeit, majd az az évi őszi alkotmánybíró-választást övező vitákat mutatja be. Az írás ezt követően az alkotmánybíróság eljárási és működési szabályaival kapcsolatos vitákat elemzi, e szabályokat ugyanis a törvényhozó két alkalommal is módosította, amit azonban az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített, e döntését ugyanakkor a parlament nem ismerte el. A kormány szerint a döntés azért érvénytelen, mert a rossz összetételű tanács az eljárási szabályok megsértésével hozta meg. Ezek mellett bemutatást nyer az alkotmánybíróság elnökének 2016 decemberében történt jelölésével kapcsolatos eseménysor. A szerző szerint a lengyelországi helyzet tanulsága az, hogy az alkotmánybíróság és az állami szervek közötti vita nem jogi, hanem politikai úton nyert rendezést, ami nem felel meg a jogállamiság elvének. A szerző a lengyel alkotmány egyes hiányosságaira is rámutat, a konfliktus ugyanis az alkotmánybíróság szerepének csökkentéséhez és joggyakorlatának megváltozásához, az alkotmánybíráskodás működésének nehézségeihez vezetett.

I. Bevezetés

Úgy a lengyel, mint a külföldi médiában gyakran olvasni, illetve hallani mostanság a demokrácia és a jogállam válságáról Lengyelországban. Elsősorban a Szejm kormánytöbbsége (a 2015 októbere óta hatalmon lévő politikai párt – *Jog és Igazságosság*) és az Alkotmánybíróság (*Trybunał Konstytucyjny*) közötti konfliktusról van szó. Ehhez hozzáadódnak más ügyek: a közmédia új szabályozása, a titkosszolgálatok és az ügyészség helyzete, a rendőrség új jogkörei az elektronikus kommunikációs eszközök megfigyelésének területén, a bíráskodás reformja stb. Az országban jelentősen megváltozott a hangulat, a kormánypárt és a parlamenti ellenzék közötti konfliktusok egyre élesebbek.² Sok polgár is tiltakozik az újonnan hatalomra kerültek bizo-

¹ Németről fordította: FREY Dóra, tudományos munkatárs, Andrassy Gyula Német Nyelvű Egyetem Európai Közjog Tanszék

² 2016 decemberében még a parlament üléstermét is blokád alá vette néhány ellenzéki képviselő, amely csak 2017 januárjában fejeződött be. (lásd www.spiegel.de/politik/ausland/polen-opposition-gibt-blockade-des-parlaments-auf-a-1129681.html.)

nyos döntései ellen. Tömeggyűlésekre kerül sor, amelyeket elsősorban a 2015 novemberében alapított *Demokráciavédelmi Bizottság* szervez. Más részről azt hallani, hogy mindez kísérlet a demokratikusan legitimált parlamenti többség hatalmának megkérdőjelezésére.

Az Alkotmánybíróság körüli vita volt az első jele annak, hogy Lengyelországban 2015-ben új korszak kezdődött az alkotmányfejlődés terén. Ez érintette az alkotmány alapelveit is: a hatalommegosztást, a bíraskodás függetlenségét és az emberi jogok védelmét. Azt kell mondanunk, hogy a gyors változás és a politikai helyzettel való szoros összefonódás nagyon nehezíti a tisztán tudományos tárgyalást. A következő megjegyzések az Alkotmánybíróság körüli konfliktus alkotmányjogi aspektusára koncentrálnak, csak néhány politikai szempontokhoz kapcsolódó kiragadott rövid megjegyzéssel. Biztosan nem jelentik az összes probléma kimerítő bemutatását, és csak érintőlegesen említik a nemzetközi vonatkozásokat.

2016-ban „ünnepelte” a lengyel Alkotmánybíróság létrejöttének 30. évfordulóját.³ 1986 őszén hozta első ítéletét. Az első ilyen jellegű intézmény volt a közép- és kelet-európai országokban. Az Alkotmánybíróság tisztán politikai jelentőségét ebben az időszakban korlátozottan írhatjuk le.⁴ A nagy politikai, társadalmi vagy gazdasági reformok egyikét sem nyilvánította alkotmányellenesnek, bár sok esetben döntő befolyást gyakorolt a törvényalkotásra. Ebből a szempontból a lengyel politikai rendszerben az Alkotmánybíróság korrekciós szerepéről beszélhetünk. Ehhez hozzá kell tenni, hogy Lengyelországban a törvényhozó hatalom hagyományosan erős, bár az alkotmány a három hatalmi ág egyensúlyáról beszél [10. cikk (1) bek. – a továbbiakban: LA].⁵

Röviden meg kell említeni a 2005–2007. közötti helyzetet, mivel akkor a *Jog és Igazságosság* párt a kormánykoalíció vezető ereje volt. Az Alkotmánybíróság 2007-ben a korábbi rendszerben folytatott tevékenységük miatt a közszolgáltatból kizártakról szóló törvény *PiS* által javasolt reformját lényegesen korlátozta.⁶ A döntést az új rendelkezések hatálybalépése után röviddel hozták. Elsősorban ezen tapasztalatok alapján jutott J. Kaczyński arra a meggyőződésre, hogy az Alkotmánybíróság politikai intézmény, amely nagymértékben beavatkozik a politikai folyamatokba, mert egy politikai irányzat képviselői foglalnak helyet benne.⁷

³ A lengyel Alkotmánybíróság történetéhez és fejlődéséhez részletesen lásd: G. BRUNNER – L. GARLICKI: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Analysen und Entscheidungssammlung 1986–1997* (Baden-Baden, 1999) 16–24.

⁴ 1999-ig az Alkotmánybíróság azon ítéletei, amelyek törvények alkotmánnyal való összeegyeztethetlenségét állapították meg, a Szejm ellenőrzése alatt álltak.

⁵ E. ZIELIŃSKI: „Die Prinzipien der politischen Gesellschaftsordnung Polens” in: S. SULOWSKI – K. A. WOJASZCZYK (szerk.): *Das politische System Polens* (Varsó, 2001) 17.

⁶ Az Alkotmánybíróság 2007. május 11-ei ítélete. (Az. K 2/07); Lásd: „Urteilsbegründung des Verfassungsgerichts vom 11. Mai 2007 bezüglich der Ablehnung von Teilen des neuen Lustrationsgesetzes” *Polen-Analysen* 2007/17. 4–7. (www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen17.pdf)

⁷ J. KACZYŃSKI jogállamról és alkotmánybíráskodásról vallott további gondolataihoz lásd: M. BUCHOLC – M. KOMORNIK: „PiS und das Recht” *Osteuropa* 2016/91–92. (www.zeitschrift-osteuropa.de/site/assets/files/8073/oe160105.pdf 20.02.2017).

II. A konfliktus kezdete

Minden egy személyi kérdésekről folyó vitával kezdődött. A lengyel alkotmány szerint a Szejm (az „első” parlamenti kamara) a 15 alkotmánybírárt egyénileg választja [194. cikk (1) bek.].⁸ 2015 júniusában a Szejm teljesen új törvényt fogadott el az Alkotmánybíróságról. Ez a törvény megszabott egy határidőt a 2015-ben lejáró mandátumú alkotmánybírák helyére szánt jelöltek bejelentésére (137. cikk). Hogy ennek a rendelkezésnek a célját megértsük, tudnunk kell, hogy 2015 őszén véget ért a Szejm VII. parlamenti ciklusa. Ekkor járt le öt alkotmánybíró megbízási ideje is, hárman november 6-án, ketten decemberben távoztak hivatalukból. A szándék tehát világos volt. Az volt a cél, hogy ennek az öt bírónak a megválasztását még a „rég” Szejm törvénnyel közvetve „legitimálja”. Azt a kérdést, hogy a Szejmnek az egyes alkotmánybírákat mikor kell megválasztania, sem az alkotmány, sem a törvény nem szabályozta. A korábbi gyakorlat nem volt egységes, a választásra legtöbbször csak a bíró mandátumának lejáta után került sor. Néhányszor viszont az is megtörtént, hogy a Szejm „idő előtt” hozott erről döntést.⁹

2015. október 8-án a „rég” Szejm ezen törvény alapján választott öt bírót az akkori kormánykoalíció pártjai (a Polgári Platform és a Lengyel Parasztpárt) által javasolt jelöltek közül. A Szejm általi választás után a megválasztott bírácoknak a hivatalba lépésükkor még esküt kell tenniük az államfő előtt. Ez törvényi feltétele annak, hogy a bíró hivatalba léphessen. A köztársasági elnök A. Duda viszont nem határozott meg időpontot az eskütételre.¹⁰ Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy ezek a bírácok nem tudták megkezdeni hivatali tevékenységüket.

A helyzet bonyolult volt abból a szempontból, hogy 2015. október 25-én Lengyelországban parlamenti választásokat tartottak. November 12-én megkezdődött a Szejm VIII. törvényhozási ciklusa. 2015. november 25-én az „új” összetételű Szejm az alkotmánybírák október 8-ai választását érvénytelennek és „jogi kötérről nélkülinek” nyilvánította. Indokként az az érv szolgált, hogy a választási eljárás ellentétes volt a Szejm házszabályával.¹¹ Érdekes, hogy ezek az érvek H. Kelsennek a hibás állami aktusokról szóló elméleti megállapításain alapulnak. Kelsen szerint elméletileg egy állami aktus minden jogi feltételét *conditio sine qua non*-nak kell tekinteni, „ha akár egy is hiányzik, az aktus nem jött létre”.¹² Ezen

⁸ Lengyelország alkotmányának német és angol fordítását lásd: www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm; a bíróválasztás gyakorlatához lásd: P. TULEJA: „Der polnische Verfassungsgerichtshof” in: A. v. BOGDANDY – Ch. GRABENWALTER – P. M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, VI. kötet (Heidelberg 2016) 480–481.

⁹ Ez a megoldás előnyösebb az Alkotmánybíróság működőképessége szempontjából, mert kizárja, illetve lerövidíti a be nem töltött helyek lehetőségét.

¹⁰ A. Duda-t 2015 májusában választották meg köztársasági elnöknek, a Jog és Igazságosság párt (a továbbiakban: PiS) jelölte.

¹¹ Lásd pl. orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0FB454DAF0A4C46BC1257F08005AB043/%24File/46.pdf.

¹² F. KOJA (szerk.): *Hans Kelsen oder die Reinheit der Rechtslehre* (Wien-Graz-Köln 1988) 49.

kívül a Szejm néhány alkotmányjogász szakvéleményére támaszkodott, akik azt állították, hogy a 2015. júliusi törvény 137. cikke alkotmányellenes. A bírák erre alapozott választása tehát alkotmányellenes, illetve hibás.¹³ Nem felel meg a korábbi gyakorlatnak sem, és ahhoz vezetne, hogy az Alkotmánybíróság hosszú ideig olyan bírákkal működne, akik egy politikai oldalhoz kötődnek.¹⁴

Az Alkotmánybíróság 2015. november 30-án ideiglenes intézkedést bocsátott ki. Azt követelte a Szejmtől, hogy az új bírák tervezett választásától tartózkodjon a 2015. júliusi törvény alkotmányosságáról való döntésig.¹⁵ Ennek ellenére a Szejm december 2-án megválasztott öt jelöltet a kérdéses bírói helyekre. Duda elnök tőlük a választást követően néhány órán belül fogadta hivatali esküjüket. Ezt a magatartást a kész tények elé állítás politikájának tekinthetjük.

A történetek ezen rövid vázlata is mutatja, hogy számos alkotmányjogi probléma adódott. A fő kérdés természetesen az volt, hogy az összesen 10 bíró közül kit választottak meg megfelelően és érvényesen. Ehhez kapcsolódott a következő kérdés, hogy milyen szerepet játszik a köztársasági elnök a bírói kinevezési eljárásban. Ezeket a kérdéseket az Alkotmánybíróság 2015. december 3-ai ítéletében válaszolta meg.¹⁶ Véleménye szerint a törvényhozási ciklus vége és parlamenti választások esetén a „régí” parlament hatáskörébe tartozik az alkotmánybírák választása, ha elődeik megbízatása a parlamenti ciklus vége előtt járt le. Ezzel szemben olyan alkotmánybíró választása, aki csak a törvényhozási ciklus vége után lépne hivatalba, alkotmányellenes. A döntő tehát az a nap, amikor a megválasztott bíró megkezdheti és meg kell kezdenie feladatai ellátását. „Előzetes” választás esetén az csak a korábbi bíró megbízatásának végén megengedhető, mert az Alkotmánybíróságnak nem lehet több mint 15 (hivatalban lévő) bírāja. Az Alkotmánybíróság ezt a Lengyel Alkotmány 98. cikkének (1) bekezdésére alapozta, amely kimondja, hogy a Szejm megbízatása a következő törvényhozási ciklus Szejmjének alakuló ülése előtti napig tart. A „régí” és az újonnan választott Szejm közötti hatásköri megosztásban tehát nem a választás napja, hanem az „új” parlament első ülésének napja a döntő. A

¹³ Vö.: B. BANASZAK: *Die Wahl der Richter des Verfassungsgerichts* berlin.ms2.gov.pl/de/nachrichten/die_wahl_der_richter_des_verfassungsgerichtshofes_?jsessionid=10BD7DD1A91A7D61A07FB1F1B64993F4.cmsap1p.

¹⁴ Mivel a korábbi kormánykoalíció 2007 óta volt hatalmon és az alkotmánybírák hivatali ideje nyolc év, 2016 elején csak egy olyan bíró rendelkezett volna mandátummal, akit nem a Polgári Platform és a Lengyel Parasztpárt támogatásával választottak meg.

¹⁵ Az alkotmánybíróság ezen döntése nagyon vitatott volt, mivel hiányzott hozzá a kifejezett törvényi felhatalmazás, a bíróság korábbi ítélezési gyakorlata azt az álláspontot követte, hogy az absztrakt normakontroll-eljárásban kizárt az ideiglenes intézkedés. (B. BANASZKIEWICZ: *Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes der Republik Polen seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung bis zum Urteil über die EU-Mitgliedschaft* (199–2005). Eine Übersicht (Varsó 2006) 365–366.

¹⁶ Az Alkotmánybíróság 2015. december 3.-ai ítélete (Az. K 34/15); ehhez a témához lásd még: M. HARTWIG: *Die Krise des polnischen Verfassungsgerichts* (O/L-1-2016) www.ostinstitut.de/documents/Hartwig_Die_Krise_des_polnischen_Verfassungsgerichts_OL_1_2016.pdf

gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az ún. „októberi bírák” közül kettőt alkotmányellenesen választottak meg. Az Alkotmánybíróság ezen túl hangsúlyozta, hogy a köztársasági elnök nem játszik ellenőrző szerepet az alkotmánybírák kiválasztásában, és kötelessége a 2015 októberében jogszerűen megválasztott három bírót haladéktalanul felesketni. A Szejm sem jogosult ebben az esetben saját korábbi személyi döntéseinek felülvizsgálatára és megváltoztatására. Ehhez hiányzik a jogalap. A lengyel alkotmány 7. cikke szerint a közhatalom szervei a jog alapján és annak keretei között tevékenykednek.

Az Alkotmánybíróság fenti véleménye alapvetően logikus és dogmatikailag meggyőző, de vannak „gyenge” pontjai. A lengyel alkotmány 109. cikk (2) bekezdése szerint „a Szejm első ülését a köztársasági elnök a választást követő 30 napon belül hívja össze”. Ez azt jelenti, hogy a választás napja előtt és röviddel az után nem lehet megállapítani, hogy az adott parlamenti ciklus mikor ér véget. Ezért az Alkotmánybíróság által tételezett szabály a gyakorlatban nem teljesen egyértelmű, ha a választásra a törvényhozási ciklus végén kerül sor. A köztársasági elnök szerepéről szólva meg kell említeni, hogy a 126. cikk (2) bekezdése szerint őrködik az alkotmány betartása felett. De mivel az elnök feladatait az alkotmányban és a törvényekben meghatározott alapelvek szerint és azok terjedelmében gyakorolja, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem beszélhetünk az államfő „íratlan hatásköréről” az alkotmánybírák választása jogszerűségének vizsgálatára.

Ezután jött a kérdés, hogy milyen jogi következményei vannak az Alkotmánybíróság december 3-ai ítéletének. A köztársasági elnök kijelentette az ítélet kihirdetése után, hogy nem esketheti fel az előző Szejm által jogszerűen megválasztott három bírót, mivel akkor az Alkotmánybíróságnak „túl sok tagja” lenne. Ezen kívül az Alkotmánybíróság szemére vetették, hogy túllépte hatáskörét, mert sem az alkotmány, sem a törvény szerint nem feladata a Szejm személyi döntései jogszerűségének vizsgálata. Az Alkotmánybíróság fejtegetése erről a kérdéstről tehát *obiter dicta*. Ehhez jön még egy érv. A lengyel felfogás szerint az indoklás nem része az ítélet formális részének, hanem csak azokat az érveket és alapokat mutatja meg, amik az adott döntéshez vezették az ítélkezőt.¹⁷ Ebben az értelemben nincs olyan kötőereje, mint az ítélet rendelkező részének.

2016. január 10-én az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott egy határozatot, amelyben megállapította, hogy konkrét egyedi aktusok (mint az alkotmánybírák választása) alkotmányosságának vizsgálata nem tartozik a hatáskörébe. Az indokolásban viszont újra csak azt olvashatjuk, hogy a Szejm 2015. november 25-én hozott határozatainak nincsenek jogi következményei, azok csak a Szejm „véleménynyilvánítását” jelentették, alkotmányjogi vagy törvényes alap nélkül.

¹⁷ Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, L. GARLICKI, J. TRZCIŃSKI: *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (Varsó, 1999) 211.

A gyakorlatban ez a fejlemény szokatlan helyzethez vezetett. A három, december 2-án megválasztott „kérdéses” bíró (ún. decemberi bíró) nem látta el bírói feladatait. Az Alkotmánybíróság akkori elnöke A. Rzepliński úgy döntött, hogy nem osztja be őket ítélkező tanácsba.¹⁸ Ezért „nem ítélkező” bírónak nevezték őket. Ezzel szemben a decemberben lejárt mandátumú bírók utódjaként decemberben megválasztottakat az Alkotmánybíróság „teljes jogú” tagjainak ismerték el. A három, októberben alkotmányosan megválasztott bírót „esküdtételre váró” bírónak nevezték. Ez a helyzet 2016 decemberéig tartott (lásd VI. pont). Ekkor még mindenki azt remélte, hogy a probléma kompromisszummal megoldható.

III. A konfliktus további alakulása – Vita a szervezeti és eljárásjogi kérdésekről

Tisztán alkotmányjogi nézőpontból fontosabbak azok a problémák, amelyek az Alkotmánybíróság szervezetét és eljárását érintették. Részen azonban kapcsolódnak az Alkotmánybíróság összetételének kérdéséhez. A bíróválasztás körüli konfliktussal szinte egy időben a parlament megkezdte a szervezeti kérdések újraszabályozását is. Már 2015. november 19-én elfogadták az alkotmánybíróságról szóló törvény módosítását (ún. első javító törvény), amely többek közt bevezette azt a rendelkezést, hogy az Alkotmánybíróság elnökének és alelnökének hivatali ideje három év.¹⁹ Az átmeneti rendelkezések szerint az Alkotmánybíróság akkori vezetőinek megbízatása három hónappal a törvény hatálybalépése után megszűnt volna.

2015. december 9-én az Alkotmánybíróság megállapította ezen rendelkezések részleges alkotmányellenességét. Mivel az alkotmány nem szól az Alkotmánybíróság elnöke megbízatásának végéről, a törvényalkotó rendelkezik felhatalmazással ennek a szervezeti kérdésnek a rendezésére. Az alkotmány szerint törvény szabályozza az Alkotmánybíróság szervezetét és az Alkotmánybíróság előtti eljárást (LA 197. cikk). Az Alkotmánybíróság szerint az elnök megbízatásának idő előtti megszüntetése közvetlenül törvényi rendelkezés alapján alkotmányellenes és azt jelentené, hogy a bírót, aki ezt a posztot betölti „megfosztják a függetlenség látható jelétől”. Ezzel sérülne a bírói függetlenség. Ezen kívül az Alkotmánybíróság megerősítette korábbi véleményét a 2015. októberi és decemberi bíróválasztásról.

A 2015. december 3-ai és december 9-ei ítéleteket ugyan késedelmesen, de közölte a hivatalos lap. Ez a késlekedés a későbbi problémák előjele volt.

¹⁸ Lengyelországban az Alkotmánybíróság nem tagozódik állandó ítélkező tanácsokra (szenátusokra), hanem az ügyrend szerint az elnök jelöli ki egyenként minden ügyre a bírókat (közte az elnököt és a jelentéstevőt) a bírók névsora alapján, figyelembe véve az ügyek jellegét, számát és sorrendjét.

¹⁹ Egy másik rendelkezés szerint az alkotmánybírák megbízatása az esküdtétellel kezdődik.

2015. december 22-én a Szejm elfogadta az Alkotmánybíróság szervezete és az alkotmánybíróági eljárás újabb reformját (ún. második javító törvény). A számos változás közül néhány alkotmányjogilag különösen kétséges volt. A teljes ülés határozatképességéhez 13 bíró kellett (az eddigi 9 helyett). Az ítélező tanácsok szervezete úgy volt meghatározva, hogy az Alkotmánybíróság ítéleteit alapvetően plenárisan, összes tagjának jelenlétében hozza.²⁰ A teljes ülésen legalább 13 bíró részvétele volt szükséges. Továbbá a döntések érvényességéhez a teljes ülésen kétharmados többséget írtak elő (az eddigi leadott szavazatok többsége helyett). További újdonság volt a feldolgozás sorrendje, aminek időrendben kellett történnie, vagyis már nem a bírók belátására volt bízva, hogy melyik ügyeket vizsgálják először. Az Alkotmánybíróságnak tehát a tárgyalásait kivétel nélkül az ügyek beérkezési sorrendjében kellett lefolytatnia.²¹ Az átmeneti rendelkezések szerint az új szabályokat az Alkotmánybíróság előtt már folyamatban lévő ügyek esetében is alkalmazni kellett volna.

A december 22-ei törvény ellen gyorsan érkeztek beadványok, az Alkotmánybíróság viszont nehéz helyzetben volt, mert a törvény a kihirdetéssel hatályba lépett. Ezért volt fontos a kérdés, hogy melyik szabályozás alapján kell az eljárást lefolytatni. Az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy ebben a különleges esetben, amikor ugyanazok a törvényi rendelkezések szabályozzák az eljárás menetét és képezik az alkotmánybíróági kontroll tárgyát, nem lehet őket alkalmazni. Ezt a véleményt az alkotmány 195. cikk (1) bekezdésére alapozták, amely szerint az Alkotmánybíróság bírái megbízatásuk gyakorlásában függetlenek és csak az alkotmánynak vannak alávetve. A bírók számára elképzelhetetlen volna alkotmányellenes, illetve potenciálisan alkotmányellenes előírások szerint ítélezni. Egyes szerzők osztják ezt a véleményt, és hozzátesszik, hogy az Alkotmánybíróság helyzete a törvényi rendelkezésekhez viszonyulva hasonló, mint az „egyszerű” bírók helyzete az alacsonyabb szintű jogi normák esetén.²² Lengyelországban az uralkodó álláspont szerint a bíró alkotmányhoz és törvényhez kötöttsége [LA 178. cikk (1) bek.] azt jelenti, hogy figyelmen kívül hagyhatja az alacsonyabb szintű jogi aktusok törvényellenes rendelkezéseit. Más vélemények szerint az Alkotmánybíróság álláspontja helytelen, mert a közhatalom szervei a jog alapján és annak keretei között tevékenykednek, tehát az Alkotmánybíró-ságot is kötik a törvények és más jogi aktusok, ameddig jogi kötőerejüket (akár egy alkotmánybíróági döntés nyomán) el nem veszítik, különben az Alkotmánybíró-ság önkénye fenyegetne. Ez a vélemény véletlenül találkozott H. Kelsen tézisé-

²⁰ Kivételt képeztek azok az eljárások, amelyek alkotmányjogi panasz vagy bírói felterjesztés következtében indultak; ilyenkor az Alkotmánybíróság 7 bíróból álló tanácsa döntött volna, ha nem különösen bonyolult vagy fontos ügyről volt szó.

²¹ Ezen kívül a köztársasági elnök és az igazságügyi miniszter megkapta a jogot, hogy az alkotmánybírák ellen fegyelmi eljárását kezdeményezzen.

²² A. MAĆZYŃSKI – J. PODKOWIK: „Kommentar zu Art. 195” in M. SAFJAN – L. BOSEK (szerk.): *Konstytucja RP, II. köt.* (Varsó 2016) 1296.

vel, amely megállapítja, hogy az ún. alkotmányellenes törvények alkotmányos, de különleges eljárásban megsemmisíthető törvények. Mindez azt mutatja, hogy ennek a jogi problémának a megoldása bizonyos hasonlóságot mutatott a „kör négyzögesítéséhez”, vagy egy „ördögi körhöz”.²³

A második kiindulási probléma sokkal érzékenyebb volt. Az Alkotmánybíróság szemére vetették, hogy ebben az esetben saját ügyének bírója, és ez a szükséges objektivitás hiányát jelenti.²⁴ Az Alkotmánybíróság azt az álláspontot követte, hogy a *nemo iudex in causa sua* alapelve a bírókra, mint hivatalviselőkre vonatkozik és nem a bíróságokra, mint intézményekre. Ezen kívül dogmatikai szempontból a helyzet tiszta volt. Az alkotmány 188. cikk (1) és (2) bekezdése szerint minden törvény az Alkotmánybíróság vizsgálatának körébe esik.

2016. március 9-én az Alkotmánybíróság szóbeli tárgyalás után kihirdette ítéletét, amely megállapította a teljes 2015. december 22-ei törvény alkotmányellenességét.²⁵ A fő ok a törvényalkotási eljárás alkotmányos elveinek megsértése volt, mindenek előtt a törvényjavaslat három olvasatban való tárgyalásának alapelve a Szejmben [LA 119. cikk (1) bek.]. Ez az alapelv nem csak formálisan, hanem „materiálisan” is értendő. A kérdéses rendelkezéseket csak az első olvasat után, módosító indítványként javasolták, és nem álltak semmilyen összefüggésben a törvényjavaslattal. Ténylegesen tehát nem beszélhetünk három olvasatról.

Ezt követően azonban az Alkotmánybíróság tartalmilag is vizsgálta a kifogásolt normákat. Minden fent említett törvényi rendelkezést az alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek nyilvánítottak. Azért alkotmányellenesek, mert akadályozzák az Alkotmánybíróság tisztességes és eredményes tevékenységét, valamint beavatkoznak sajátosságaiba és az államhatalom többi résztvevőjétől való függetlenségébe. Ez egyidejűleg azt jelenti, hogy megsértik a jogállamiság alapelvét. Igen részletes indokolásában az Alkotmánybíróság az érvek öt csoportjára (érvelési irányra) támaszkodott. Először éppen a jogalkotási eljárást vizsgálta meg. Ennek során megállapította, hogy a parlamentben nem hangzottak el konkrét érvek, amelyek a törvény rendelkezéseit szükségessé tennék vagy annak gyakorlati következményeit elemeznék. Másodszor az Alkotmánybíróság felteszi, hogy a törvényi szabályozásnak a bíróságok és felsőbíróságok tekintetében viszonylag egységesnek kell lennie, ami a bírói hatalom sajátosságaiból adódik (LA 173. cikk). A kérdéses törvénymódosítás olyan szabályozást irányzott elő, amely a többi bíróságra egyáltalán nem vonatkozott volna. Természetesen az egyes bíróságok és az Alkotmánybíróság feladatai nem azonosak, de ebben az esetben

²³ A. RADWAN: „Lange Tradition und kurzes Gedächtnis des polnischen Konstitutionalismus” *Bucerius Law Journal* 2016/1. (law-journal.de/archiv/jahrgang-2016/heft-1/lange-tradition-und-kurzes-gedachtnis-des-polnischen-konstitutionalismus/).

²⁴ A képviselők egy csoportja ekkor egy olyan alkotmánymódosító indítványt nyújtott be, amely szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvény alkotmányosságának megállapítása a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe került volna.

²⁵ A szóbeli tárgyaláson a Szejm és a kormány képviselői szándékosan nem vettek részt.

hiányzik az alap, amely megkülönböztetné az Alkotmánybíróságot az igazságszolgáltató hatalmi ág más szerveitől. Harmadszor, az új szabályok az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárások jelentős, szükségtelen és racionálisan nem magyarázható elhúzódtásához vezetnének.²⁶ Negyedszer, számos hiányosságot és ellentmondást mutattak ki, mivel a gyors törvényalkotási eljárás miatt nem vizsgálták, hogy a módosított szabályok koherensek-e a törvény egészével. Ötödször, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényben nincsenek olyan „kisegítő szabályok”, amelyek különleges esetben gyors döntést tennének lehetővé.²⁷

A legegyszerűbb az a kérdés volt, hogy a teljes ülésen kétharmados többséggel történő ítélethozatal alkotmányos-e. A LA 190. cikk (5) bek. szerint az Alkotmánybíróság döntéseit szótöbbséggel hozza. Hogy megértsük ennek a rendelkezésnek az értelmét, figyelembe kell vennünk, hogy az Alkotmánybíróságon nem megengedett a tartózkodás. Ezért a szótöbbség ebben az esetben a leadott szavazatok többségét jelenti. A minősített többség elve ahhoz vezetne, hogy ténylegesen egy kisebbség hozná a döntéseket. Ezen kívül a törvényi szabályozás hézagos volt, a törvényalkotó nem döntött arról, hogy milyen jogkövetkezményei vannak az eltérő bírói vélemények miatt gyakorlatilag lehetetlen ítélethozatalnak.

Az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei ítélete az ún. bírói aktivizmus példája. Általános alkotmányos elvekből kiindulva az Alkotmánybíróság meglehetősen konkrét következtetéseket és a törvényhozó tevékenység korlátait vezette le.

IV. A vita csúcspontja – a 2016. március 9-ei ítélet következményei

A lengyel alkotmány szerint az Alkotmánybíróság döntései általánosan kötelezőek és véglegesek [190. cikk (1) bek.]. Jogi kötőerővel bírnak, tehát minden más alkotmányos szerv (közte az Alkotmánybíróság) és a bíróságok számára is. Ez az egyszerű elv a gyakorlatban valamennyire relativizálódott. Az Alkotmánybíróság döntéseit késedelem nélkül közölni kell a hivatalos közleményekben [LA 190. cikk (2) bek.]. Nem az ítéletek szóbeli kihirdetése a lényeg, hanem a közzététel abban a hivatalos lapban, amelyben a normatív aktust is közzétették.²⁸ A 190. cikk (3) bek. szerint az Alkotmánybíróság döntése alapvetően csak a közzétételt követő napon lép hatályba.²⁹ Ebből a szabályból következik, hogy az alkotmányellenes normatív aktus, ill. az alkotmányellenes norma az Alkotmánybíróság ítéletének közzétételéig a hatályos jogrend része. Jogelméleti szempontból ez azt je-

²⁶ Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy törvények esetén az eljárás ötször annyi ideig tartana, mint korábban.

²⁷ Pl. a törvényi szabályozás miatt lehetetlen lett volna a költségvetési törvény alkotmányosságáról a 224. cikk (2) bekezdésében lefektetett 2 hónapos határidőn belül dönteni.

²⁸ Ha az aktust nem tették közzé, a döntést a „Monitor Polski” című hivatalos lapban kell közzétenni.

²⁹ Az Alkotmánybíróság azonban megállapíthat más határidőt is, amelynek elteltével a normatív aktus elveszíti kötőerejét.

lenti, hogy Lengyelországban az ún. *ex nunc* következmények érvényesülnek. Az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata, más bíróságok és az államtan azonban azt az álláspontot követte, hogy az ítélet szóbeli kihirdetése is bír jogi következményekkel. Ez azt jelenti, hogy megdől a törvény alkotmányosságának vélelme. Hogy milyen gyakorlati következményei vannak a vélelem megdőlésének, kérdéses. Elterjedt az az álláspont, miszerint feljogosítja az állami szerveket arra, hogy az alkotmányellenes normát adott esetekben a közzététel előtt már fennálló jogügyletek tekintetében ne alkalmazzák,³⁰ ellenkező esetben megkérdőjeleződne az alkotmány legfelsőbb jogi ereje [LA 8. cikk (1) bek.]. A gyakorlatban tehát az *ex tunc*-felfogás nehezen elfogadható következményei kiegészültek az alkotmányellenes norma ún. semmisségének bizonyos elemeivel.

Az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei ítéletét a miniszterelnök B. Szydło nem tette közzé a hivatalos lapban.³¹ A kormány szerint nem döntésről (ítéletről), hanem csak néhány bíró „szakvéleményéről” van szó, mivel az ítéletet nem a törvényben előírt eljárásban és nem a megfelelő összetételben hozták. Bizonyosan ez volt a konfliktus tetőpontja. Alkotmányjogi szempontból viszont a miniszterelnök magatartása az Alkotmánybíróság döntésének felülvizsgálatát jelentette. Ez nem csak a döntések véglegességének elvével [LA 190. cikk (1) bek.] összeegyeztethetetlen, hanem a hatalmi ágak egyensúlyával [LA 10. cikk (1) bek.] is. Ezen felül a lengyel alkotmányos hagyományban a bírói függetlenséget úgy értelmezték, hogy a bírósági döntéseket sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem változtathatja meg.³² Ebben az esetben az ítélet közzé nem tételének következményei hasonlóak egy bírósági döntés végrehajtó hatalom általi megsemmisítéséhez.

Dogmatikai szempontból ebben az esetben a polgári perrendtartás szabályainak is van jelentősége, amelyeket Lengyelországban az Alkotmánybíróság előtti eljárásban is megfelelően alkalmazni kell. A lengyel polgári perrendtartás ismeri az eljárás ún. semmisségét, ennek egyik esete az olyan eljárás, amelyben a bíróság összetétele nem volt megfelelő (ti. a vonatkozó előírásokkal nem összeegyeztethető). Az eljárás semmissége azonban nem jelenti azt, hogy az ítélet *ipso iure* érvénytelen. Csak annak az alapját képezi, hogy az adott ítéletet egy másik bírósági eljárásban megsemmisítsék.³³

A miniszterelnök magatartása a jogrendszer szétesésének veszélyéhez vezetett, mert az Alkotmánybíróság március 9-e után folytatta ítélező tevékenységét. További ítéleteket hozott az alkotmányellenessé nyilvánított törvényi rendelkezé-

³⁰ Erről a vitatott kérdésről lásd: P. RADZIEWICZ: „Wzruszenie domniemania konstytucyjności aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny” *Przegląd Sejmowy* 2008/5. 88., 87. (angol összefoglalóval).

³¹ Egy 2000-ben elfogadott törvény szerint a hivatalos lapot a miniszterelnök adja ki.

³² Lásd az 1921. március 17-én elfogadott Alkotmány 77. cikkét.

³³ B. SWACZYNA: *Wyrok TK z 9 marca 2016 r. powinien być opublikowany*. www.rp.pl/Rzecz-oprawie/304099960-Wyrok-TK-z-9-marca-2016-r-powinien-byc-opublikowany.html#ap-2

sek figyelembevételével. Ezeket szintén nem tették közzé, holott nem politikailag vitatott kérdésekről szoltak.

A Legfelsőbb Bíróság bíráinak gyűlése határozatot fogadott el erről a kérdésről. A bírók ebben megállapították, hogy a törvények alkotmányosságának véelmét már az Alkotmánybíróság ítéletének kihirdetése megdönti.³⁴ Ez közvetlenül azt jelentette, hogy a bírónak jogában áll az ítélet közzé nem tétele esetén az e szerint az ítélet szerint alkotmányellenes törvényi rendelkezés alkalmazását mellőzni.³⁵ Néhány önkormányzati képviselő-testület (elsősorban nagyvárosoké) is elfogadott olyan határozatokat, amelyek különböző formában megállapították, hogy az Alkotmánybíróság közzé nem tett ítéletei is kötelezőek. Mivel az Alkotmánybíróság március 9-e után folytatta ítélező tevékenységét, de a meghozott ítéleteket a hivatalos lapban nem tették közzé, fennállt a veszély, hogy a közhatalom egyes szervei (bíróságok, a helyi önkormányzatok szervei) más jogszabályokat tartanak kötelezőnek, mint a kormány és a kormányzati igazgatás.

Tulajdonképpen világos, hogy az Alkotmánybíróság ítéleteinek kötelező erejéből következik a hatáskörrel rendelkező szervek alkotmányjogi kötelezettsége az ítélet közzétételére. Meg kell azonban említeni, hogy már egy korábbi esetben megkérdőjeleződött az Alkotmánybíróság ítéleteinek kötelező ereje. A Legfelsőbb Bíróság azt az álláspontot követte, hogy az alkotmánybíróság ún. értelmező ítéletei (amelyek a törvények alkotmányosságát egy adott értelmezéshez kötik), mint ún. *ultra vires* aktusok nem bírnak kötelező erővel a bíróságok számára.³⁶

V. „Időjátszma” – a 2016. július 22-ei törvény az Alkotmánybíróságról és a 2016. augusztus 11-ei ítélet

Ahogy fent bemutattuk, a jogi helyzet bonyolult és nem volt egyértelmű. Ehhez adódott a lengyel külügyminiszter által meghívott Velencei Bizottság és az Európai Unió oldaláról megfogalmazott kritika. A kormányzó többség úgy döntött, hogy új (teljesen új) törvényt fogadnak el az Alkotmánybíróságról. Ennek a megoldásnak egy fontos előnye volt. Azt lehetett mondani, hogy a konfliktus egy kompromisszumos megoldáshoz vezető úton van, amihez időre van szükség. 2016. július 22-én a Szejm elfogadta az Alkotmánybíróságról szóló törvényt. A december 22-ei törvény vitatott pontjait megváltoztatták. Első pillantásra úgy

³⁴ 2016. április 26-ai határozat – trybunal.gov.pl/uploads/media/Uchwala_Zgr_Og_SSN_26_04_2016.pdf.

³⁵ Hasonló jogi állásponton volt a Közigazgatási Felsőbíróság is, lásd 2016. április 27-ei határozat www.nsa.gov.pl/komunikaty/uchwala-kolegium-naczelnego-sadu-administracyjnego-z-dnia-27-kwietnia-2016-r,news,4,309.php

³⁶ *Ultra vires* aktusnak a döntést meghozó szerv hatáskörén kívül meghozott döntéseket értjük, általánosságban abból indulunk ki, hogy az *ultra vires* aktusok érvénytelenek, de mivel az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei ítélete nem *ultra vires* aktus volt, mert nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság hatáskörén belül maradt, csak az összetétel és az eljárás voltak kérdésesek.

tűnt, hogy a változtatások figyelembe vették az Alkotmánybíróság megállapításait. Valójában egy részük inkább „részletszabály” jellegű volt.

Csak egy-két példa erre.³⁷ Az ítélező tanácsok összetétele tekintetében, azok főszabály szerint öt bíróból állnak. Azonban a „teljes ülés” (plénium) előírt többek között az Alkotmánybíróságról szóló törvények alkotmányosságáról való döntéshez, továbbá az eset különleges jogi nehézsége esetén is. Automatikusan a teljes ülés hatáskörébe kerül egy ügy akkor is, ha három bíró ezt indítványozza.³⁸

A törvény előírta, hogy az ügyeket az indítványok beérkezésének sorrendjében kell elbírálni. Ez alól a szabály alól csak meghatározott döntések (pl. a törvények – elsősorban a költségvetési törvény – és a nemzetközi szerződések előzetes kontrollja) jelentettek kivételt. Szintén nem érintette ez a szabály az alkotmányjogi panaszokat [LA 79. cikk (1) bek.] és a bírói felterjesztéseket (LA 193. cikk) sem.

A törvények alkotmányellenességének megállapításához a bírók között szükséges kétharmados többség bevezetése nem ismétlődött meg. A kisebbség befolyását azonban más módon szabályozták. A július 22-ei törvény szerint, ha a teljes ülés tanácskozásai során legalább négy bíró ellentmondással él a javasolt döntés ellen, a tanácskozást három hónappal el kell halasztani, ha újra legalább négy bíró ellentmond, újabb három hónappal.

A július 22-ei törvény részben megoldotta az Alkotmánybíróság március óta kihirdetett ítéleteinek kérdését is. Az Alkotmánybíróságnak a törvény hatálybalépése előtt a korábbi törvény előírásainak megsértésével 2016. július 22. előtt született döntéseit – azoknak a döntéseknek a kivételével, amelyek hatályon kívül került normatív aktusokat érintettek – ki kellett hirdetni a hivatalos lapban. Ezzel a jog szétszabdalódásának veszélyét kívánták elhárítani. Kivétel volt a 2016. március 9-ei ítélet. Ez a szabályozás a törvényalkotó beavatkozását jelentette az Alkotmánybíróság és a miniszterelnök közötti jogi kapcsolatban, amelyet viszont közvetlenül az alkotmány szabályoz.

Az Alkotmánybíróság augusztus 11-ei nem nyilvános ülésén ítéletet hozott és a július 22-ei törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét állapította meg.³⁹ Az Alkotmánybíróság ismét kiemelte, hogy a törvényalkotó megsértette az Alkotmánybíróság függetlenségét, valamint lehetetlenné tette a tisztességes és eredményes működését. Az érvelés mindennek előtt a 2016. március 9-ei ítéleten alapult.⁴⁰

Az ezt követő események a március 9-ei ítélet utáni helyzet megismétlődését jelentették. Az Alkotmánybíróság döntését (ugyanazzal az indoklással, mint ko-

³⁷ Ehhez a kérdéskörhöz lásd: P. v. FELDMANN: *Polen – demokratischer Rechtsstaat in Gefahr?* – 6. rész kodgrupaberlin.wordpress.com/2016/12/21/polen-demokratischer-rechtsstaat-in-gefahr-teil-6/#sdfootnote20sym

³⁸ 2016 áprilisában a Szejm választott egy új alkotmánybíró, ezzel 2015 decembere utána megválasztott és a gyakorlatban is tevékenykedő bírók száma háromra emelkedett.

³⁹ Ez még a 2016. július 22-ei törvény *vacatio legis* időszaka alatt történt.

⁴⁰ trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/Komunikat_po_K_39.16_DE.pdf

rábban) nem tették közzé. Az Alkotmánybíróság tevékenységét azoknak a rendelkezéseknek alkalmazása nélkül folytatta, amelyek az augusztus 11-ei ítélet szerint alkotmányellenesek voltak. A parlament új törvényeket fogadott el, amelyek az Alkotmánybíróság helyzetét szabályozták. Ezúttal ez nem egy törvény volt, hanem három jogi aktus: az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásáról szóló törvény, az Alkotmánybíróság bíráinak jogállásáról szóló törvény és az ezek hatálybalépéséről szóló törvény.

VI. Az Alkotmánybíróság új elnökének kinevezése és annak következményei

2016 végén ismét személyi kérdések kerültek napirendre. December 19-én lejárt az Alkotmánybíróság elnöke, A. Rzepliński megbízatása. Az alkotmány szerint az Alkotmánybíróság elnökét és helyettesét (alelnök) a köztársasági elnök nevezi ki azok közül a jelöltek közül, akiket az Alkotmánybíróság bíráinak gyűlése javasol [LA 194. cikk (2) bek.]. Ezen a gyűlésen 2016. november 22-én csak 9 bíró vett részt,⁴¹ ezért az akkor hatályos törvényi rendelkezések tükrében nem volt határozatképes. A bírók ennek ellenére a jelöltek választása mellett döntöttek, különben nem lehetett volna a jelölteket a törvényben meghatározott határidőig megválasztani. Ahogy várható volt, A. Duda egyik jelöltet sem nevezte ki, azzal az indokkal, hogy a bírók gyűlése – a bírók száma miatt – nem volt abban a helyzetben, hogy jogilag érvényes döntést hozzon.

Ennek nem is volt gyakorlati jelentősége, mert az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásáról szóló törvény és az Alkotmánybíróság bíráinak jogállásáról szóló törvény hatálybalépéséről rendelkező törvény (ld. fent V. pont) más, igen bonyolult szabályokat írt elő. E szerint, ha a törvény hatálybalépésének napjáig az Alkotmánybíróság elnökének kinevezési eljárása nem zárult le, az a bíró vezeti az Alkotmánybíróságot, akire a köztársasági elnök az elnök feladatait átruházza. Ez a szabályozás meglepő, mivel logikus, hogy ilyen esetekben az Alkotmánybíróság elnökhelyettese vezesse a bíróság munkáját.⁴² Az igazságszolgáltatásban szokásos az is, hogy betöltetlen poszt esetén a legidősebb, illetve a legrégebben hivatalban lévő bíró látja el a bíróság elnökének feladatait.

2016. december 20-án hatályba lépett az Alkotmánybíróságról szóló törvény. A köztársasági elnök azonnal kinevezte J. Przyłębska bírónőt az Alkotmánybíróság ügyvezető elnökévé.⁴³ Ő ez után közvetlenül összehívta a bírók gyűlését, az

⁴¹ A 2015 novembere után megválasztott bírók nem vettek részt a gyűlésen, a három ún. „nem ítélkező” bíró nem hívták meg, másik kettő igazolta távolmaradását (ok: betegség).

⁴² Az Alkotmánybíróság alelnökét ugyanolyan eljárás szerint nevezik is, mint az elnököt.

⁴³ J. PRZYŁĘBSKA az egyik 2015 decemberében megválasztott bíró, aki részt vett az Alkotmánybíróság ítélkező tevékenységében.

ún. „nem ítélkező” bírókat is beleértve. A bírók gyűlésének még 2016. december 20-án megtartott ülése viharos lefolyású volt.⁴⁴ Többségük nem vett részt a szavazáson, mert nem tartották határozatképesnek az ülést, mivel nem volt jelen az összes bíró. A tiltakozások ellenére lebonyolították a szavazást: J. Przyłębska elnöklő bírónő ezért csak öt szavazatot kapott (a másik jelölt csak egyet), ennek ellenére 2016. december 21-én a köztársasági elnök kinevezte az Alkotmánybíróság elnökévé. Ő azt az álláspontot képviselte, hogy az összes 2015 decemberében megválasztott bírónak (nem csak kettőnek) gyakorolnia kellene minden hivatalából fakadó jogkörét. Különvéleményeiben az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei és augusztus 11-ei ítéleteit hibás döntéseknek tartotta. Ezért ebben az esetben nem egyszerű személyi változásról volt szó, hanem valójában egy új időszak kezdetéről a lengyel alkotmánybíráskodás fejlődésében.

VII. Összefoglalás

Gyakran beszélnek a lengyel Alkotmánybíróság „eltörléséről”, „megbénításáról”, „gondnokság alá helyezéséről”, „elfoglalásáról” vagy „hatalmától való megfosztásáról”. Nem meglepőek ezek a szavak, bár az alkotmány nem változott, és az Alkotmánybíróság abban meghatározott hatáskörei érintetlenek maradtak. A 2014-es jogi helyzettel összehasonlítva a hatályos törvényi szabályozás sem különbözik sokban. Természetesen az Alkotmánybíróság összetétele lényegesen más, mint a konfliktus kezdetén. A valószínűleg Sztálintól származó mondás szerint: „a káderek döntenek el mindent”. Valószínűleg változni fog az ítélkezés „iránya”. Mindenekelőtt az alkotmányos alapelvek értelmezése esetén, amelyeket nem fognak olyan kiterjesztően értelmezni.⁴⁵

Sokkal fontosabbak azonban azok a következmények, amelyek az alkotmánybíráskodás jelentőségét érintik. Lengyelországban (elsősorban német minta alapján) korábban azt az álláspontot képviselték, hogy az Alkotmánybíróság nem csak „negatív jogalkotó”, hanem az alkotmány őre (legfőbb őre) és értelmezője (legfőbb értelmezője) is. Ezt az álláspontot képviselte szavaival kissé sarkítva az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának elnöke Ch. E. Hughes: „We are under constitution, but the constitution is what the judges say it is!”⁴⁶ Mostanra világossá vált, hogy a lengyel Alkotmánybíróság ilyen szerepét nem csak megkérdőjelezték, hanem egyes esetekben meg is szüntet-

⁴⁴ A gyűlés jegyzőkönyvét nyilvánosságra hozták: www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/protokol-obrad-Zgromadzenia-Ogolnego-STK-w-dniu-20-XII-2016-r.pdf

⁴⁵ Az ún. bírói aktivizmust az Alkotmánybíróság egyik új bírójá, L. MORAWSKI kritikusan értékelte, lásd: „Der Streit um das polnische Verfassungsgericht bewusste und absichtliche Desinformation – Vortrag” in Berlin www.berlin.msz.gov.pl/de/nachrichten/0_der_streit_um_das_polnische_verfassungsgericht;jsessionid=C2972734B9D603DC4182B54C9743EC8C.cmsap1p

⁴⁶ Idézi: H. V. MANGOLDT – F. KLEIN – Ch. STARCK (szerk.): *Bonner Grundgesetz. Komenatar*, 3. köt. (München, 2001) 996.

ték. A parlament szerepe alkotmányjogi kérdésekben – a köztársasági elnök jelentős segítségével – megerősödött. A jogállam tipikus jellemzői közé tartozik azonban az az általános feltétel, hogy a jogvitákat független és pártatlan bírói fórum döntse el. Az alkotmányos viták jogviták, bár sokszor nagy politikai jelentőséggel bírnak.⁴⁷ A „politikai” szervek Alkotmánybírósággal való vitáját Lengyelországban nem ezen az úton döntötték el, ezért beszélhetünk a jogállamiság elvének megsértéséről.

Mondhatjuk természetesen, hogy az Alkotmánybíróság és más alkotmányos szervek közötti konfliktusban az előbbi nem pártatlan fórum, amely a vitákat megoldhatná. Ez azonban ugyanennyire igaz a Szejmre, a köztársasági elnökre és a miniszterelnökre is. Hozzá lehet tenni, hogy a Velencei Bizottság állásfoglalását figyelmen kívül hagyták, pedig az pártatlan, független (és jogászok alkotta) fórumnak tekinthető. A Legfelsőbb Bíróság és az igazságszolgáltatás más szerveinek véleménye is gyakorlati következmények nélkül maradt.

A lengyel alkotmány preambuluma a közhatalmi szervek együttműködéséről beszél. Az együttműködés kölcsönös tiszteletet és lojalitást jelent. A konfliktus folyamata megmutatta, hogy ez a rendelkezés „halott betű”. Biztosan adódtak volna lehetőségek arra, hogy a vitát barátságos úton és módon rendezzék. Ezeket azonban nem használták ki.

Az alkotmánybíráskodás jelenlegi lengyelországi helyzetét időről időre próbálják az osztrák Alkotmánybíróság 1933-ban történt „kikapcsolásához” vagy a 2011. óta bekövetkezett magyarországi változashoz hasonlítani. Ugyanígy emlékeztet az Amerikai Egyesült Államokban a XX. század harmincas éveiben elfogadott ún. *Court-packing act*-re. Lengyelországban azonban nem kiiktatásról van szó, hiszen az Alkotmánybíróság még működik. Magyarországgal ellentétben Lengyelországban az alkotmány sem változott. Az Egyesült Államokban a Legfelsőbb Bíróság megváltoztatta álláspontját a F. D. Rooseveltnél által előterjesztett törvényekkel kapcsolatban, így a bíróság reformja nem volt politikailag szükséges. A lengyelországi helyzet tehát nem azonos a fent nevezett példákkal. A lengyelországi fejleményeket mindenképpen figyelmeztetésnek kell tekintenünk az alkotmánybírák számára, hogy miként végződhet az erős parlamenti többséggel, ill. a köztársasági elnökkel való konfliktus.

A politikai ügyek miatt a lengyel Alkotmánybíróság krízishelyzetbe került. Először is, 2016-ban az Alkotmánybíróság csak 39 ítéletet hozott (összehasonlításképp 2014-ben és 2015-ben egyaránt 71-et), ami az alkotmánybírási eljárások jelentős elhúzódtásához fog vezetni. Másodszor, az Alkotmánybíróság tekintélye érintett, amely számára különösen fontos. Bár a felmérések szerint viszonylag nagy tekintéllyel rendelkezik az állampolgárok előtt, ez most megváltozhat.

⁴⁷ Ezért az alkotmányos szervek egyes döntései kivételesen nem esnek bírói felülvizsgálat alá, legfőbb példa erre az észak-amerikai *political question doctrine*.

Az ezekből a változásokból adódó tapasztalatok megerősítenek néhány tézist, amelyet a korábbi lengyel szakirodalom képviselt. Elsőként az alkotmánybírák választásával kapcsolatban. A lengyelországi helyzet nem csak eltér azoktól a mintáktól, amelyeket más európai országok alkalmaznak. Hibás is, és egyáltalán nem garantálja, hogy az Alkotmánybíróság összetétele politikailag kiegyensúlyozott maradjon.⁴⁸ A megválasztott bírók a gyakorlatban nem mutattak olyan személyes tulajdonságokat és élettapasztalatot, ami meggyőző lett volna, hogy képesek tevékenységüket mind jogi, mind „társadalmi” szempontból a közjó érdekében folytatni. Másodszor, az alkotmány rendelkezései az ítéletek következményeiről nem teljesek, nem egyértelműek, és lehetőséget teremtenek az Alkotmánybíróság ítéleteinek „kikerülésére”. Harmadszor, nem csodálkozhatunk azon, hogy az Alkotmánybíróság 2016. március 9-ei és augusztus 11-ei ítéleteinek közzétételéről folyó vitát nem a LA 189. cikkében előírt módon oldották meg. Bizonyos értelemben egy hatásköri vitáról volt szó, mert az egyes alkotmányos szervek jogainak és kötelezettségeinek terjedelme a konkrét esetben vitatott volt. A LA 192. cikkéből következik, hogy a miniszterelnök részese lehet egy ilyen vitának. Az alkotmányozó azonban nem vette figyelembe, hogy az Alkotmánybíróság és a Szejm között is kialakulhat konfliktus. Ezen kívül az Alkotmánybíróság elnöke nem jogosult ebben az eljárásban kérelemmel élni.

Ez az utolsó megjegyzés nem véletlen. Amennyiben az alkotmány alkotmánybírói védelme ilyen hézagos, mindig fennáll annak a veszélye, hogy az alkotmányos vitákat tisztán hatalmi kérdésnek tekintsék. Bizonyos értelemben emlékeztet a lengyelországi helyzet az 1862-es porosz alkotmányos konfliktusra.⁴⁹ Ekkor alakult ki az O. v. Bismarck által képviselt ún. hézagteória, és Lengyelországgal kapcsolatban általánosságban elmondhatjuk, hogy gyakorlatilag minden esetben, amelyre nézve az alkotmány nem tartalmaz kifejezett szabályozást, a parlament (mint népképviselői szerv) ragadta magához a hatáskört, hogy a (valódi vagy látszólagos) alkotmányos hézagokat szabályozza. Nyilvánvalóan kevésbé észszerű két korszak és két különböző állam eseményeit összehasonlítani, de bizonyos párhuzamok azt mutatják, hogy Lengyelországban a régi, a XX. század modern alkotmányos államának nem megfelelő elképzelések még mindig nagyon erősek.

Végül meg kell említeni, hogy a helyzet 2017 februárjáig nem tisztázódott teljesen. Egy alkotmánybíró lemondása után a Szejm egy újabb, a PiS által jelölt bírót választott meg. Ez azt jelenti, hogy a gyakorlatban többségben vannak a 2015 ősze után választott bírók. Az Alkotmánybíróság tagjai azonban erősen megosztottak maradtak, közöttük számos nyilvánosan is ismert konfliktus van. 2017 januárjában az igazságügyi miniszter és a legfőbb ügyész

⁴⁸ Lásd: K. WOJTYCZEK: *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym* (Varsó, 2013) 93–99.

⁴⁹ A témához lásd pl. D. WILLOWEIT: *Deutsche Verfassungsgeschichte* (München, 2001) 276–278.

indítványozta három „rég” bíró választása alkotmányellenességének megállapítását, holott az Alkotmánybíróság már korábban kimondta, hogy nincs hatásköre ilyen személyi kérdésekben.

A válság egy következménye azonban egyértelmű, Lengyelországban az Alkotmánybíróság jelenleg nem önálló és a többi alkotmányos szervvel egyenrangú szervként tevékenykedik.

Kulcsszavak: alkotmánybíráskodás, alkotmányos párbeszéd, Lengyel parlament, normakontroll

PIOTR CZARNY

egyetemi docens

Jagelló Egyetem;

piotrek.czarny@uj.edu.pl

PRAXIS

SOLTÉSZ ISTVÁN

Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig¹

A tanulmány az Országgyűlés Hivatalának létrehozását, annak hátterét, majd közel három évtizedes fejlődését, feladatainak bővülését és szervezeti átalakítását mutatja be. A szocialista rendszer egypárti látszatparlamentjét néhány fős iroda szolgálta ki. A rendszerváltozással azonban szükségesség vált a folyamatosan működő demokratikus parlamenti hivatal kiépítése. Az azóta eltelt időszakot a folyamatos növekedés, professzionalizálódás, az egyre komplexebb feladatok megjelenése, az informatikai megoldások és a parlamenti nyilvánosság térnyerése jellemzi. A hivatal elsődleges feladata azonban továbbra is az Országgyűlés törvényalkotó munkájának támogatása, a képviselői feladatok segítése.

A kezdetek

A rendszerváltó parlament megalakulása előtt egy évvel az Országgyűlés új hivatalszervezetet hozott létre. Ezt alapvetően a változóban lévő, 1988-tól mind intenzívebbé váló parlamenti munka, a képviselők aktívabbá válása, igényeik és az új házelnök ambíciói is motiválták. Szűrös Mátyást, az MSZMP KB külügyi titkárát, a párt reform-politikusát, képviselőcsoportjának új vezetőjét, az Országgyűlés Külügyi bizottságának elnökét 1989 márciusában választotta meg az Országgyűlés az elnökévé. Nem könnyen vállalta az új megbízatást, mivel az évtizedekig súlytalan házelnöki tisztség eltávolodást jelentett a külpolitika alakítójának szerepkörétől. Az elnöki széket elfoglalva tisztségét tartalommal kívánta megtölteni és igyekezett a politikai változások alakítójává válni. Egyik fontos feladatának tekintette az Országgyűlés Irodájának átszervezését és új hivatali vezetőök kinevezését. Az erről szóló házszabály-módosítás tervezetének főbb szempontjait

¹ Az Országgyűlés Hivatala első alkalommal jelentet meg a Hivatalról egy almanachot a 2018-as ciklusváltásra. A bevezető tanulmányban öt történész és e sorok írója dolgozta fel az Országgyűlés hivatali szervezetének történetét 1867-től napjainkig. A szerző 1989-től közel 24 évig volt az Országgyűlés főtitkára, majd a Hivatal törvényhozási főigazgató-helyettese. Így az Országgyűlés Hivatalának közel három évtizedes történetét annak alakítójaként élte meg. Az itt közzétett írás a kötet számára készült tanulmány átdolgozott változata.

ő határozta meg. Figyelembe vette a képviselők által korábban az Országgyűlés Irodájáról és vezetőjéről megfogalmazott kritikákat.²

Olyan hivatali szervezetet kívánt kialakítani, amely több segítséget nyújt mind az Országgyűlés, mind a tisztségviselők, személy szerint az ő munkájához és meg tud felelni az új kihívásoknak. A szervezeti tagozódásnál figyelemmel volt azokra a leendő új hivatali vezetőkre is, akikkel ezeket az elgondolásokat meg akarta valósítani. Megosztott hivatalszervezetben gondolkodott, amelyben az egyes hivatali vezetők – egymás mellé rendelten – önálló feladatköröket kapnak. Ezzel a megoldással a „hivatali hatalom” nem egy vezető kezében összpontosult. Európa legtöbb parlamentjében a hivatalt egy vezető, rendszerint a főtitkár vezette, de a megosztott hivatali szervezetre is volt példa. A polgári korszak magyar parlamentjének hivatala is több szervezeti egységből állt: Elnöki Hivatal, Háznagyi Hivatal, Képviselőházi Iroda, Gyorsíró Iroda. Az 1989-es átszervezésig működő Országgyűlés Irodájának viszont egy vezetője volt.

A Hivatalról szóló házszabály-módosítás tervezetét a házszabály felülvizsgálatával foglalkozó bizottság tárgyalta meg, majd nyújtotta be az Országgyűlésnek. A bizottság előadója az új hivatalszervezet kialakítását – különösen a főtitkári tisztség³ létrehozását – az Országgyűlés megnövekedett szerepével, az intenzívebbé váló törvényalkotó tevékenységével, az aktívabb képviselői vitákkal és a házszabály fontosságával indokolta. Az Országgyűlés 1989 májusában létrehozott új hivatalszervezete három hivatali szervből állt: a Főtitkárságból, az Országgyűlés Hivatalából és az Elnöki Titkárságból. A Főtitkárság segítette a törvényalkotást, a bizottságok munkáját és közreműködött az ülések előkészítésében. Az Országgyűlés Hivatala gazdálkodási, pénzügyi, műszaki és ügyviteli feladatokat látott el. Az Elnöki Titkárság segítette a tisztségviselők munkáját, ellátta a külügyi és sajtótájékoztatási feladatokat. Az Országgyűlés hivatali szervezetének nem egy, hanem három egymás mellé rendelt hivatali vezetője volt. A főtitkárt, a Hivatal vezetőjét és az Elnöki Titkárság vezetőjét az elnök nevezte ki (és mentette fel), a munkájukat is ő felügyelte. (Kinevezésükre – a Jogi bizottság

² A kritika egyik elemét legélesebben Király Zoltán, a ciklus „renitens” képviselője fogalmazta meg a január 11-i ülésen egy korábbi házszabály-módosítás vitájában: „Én nagyon szeretném, ha eldöntené a Tisztelt Ház, az elnökünk, hogy az iroda és annak tisztségviselői, mely intézmény szolgálatában állnak. Én eddig a három és fél év alatt nem éreztem, hogy a mi testületünket szolgálják. Egyszer már az is megfogalmazódott bennem, talán nem ártana megkérni az iroda vezetőjét is, döntse el, hogy a pártközponthoz tartozik, a kormányhoz tartozik, vagy a parlamenthez. Ha nem a parlament munkáját segíti, akkor igazoljon át más testülethez. Ez lenne talán a tisztességes megoldás.” Az Országgyűlés elnöke ekkor Stadinger István volt.

³ A házszabály-módosítás bizottsági előadója a parlamenti vitában elmondta, hogy a bizottságban élénk vita volt a funkció elnevezéséről is. Egyesek a háznagy elnevezést kívánták feléleszteni, amellyel a bizottság végül nem értett egyet. Az Országgyűlés hajdani háznagya ugyanis képviselő volt és feladata az Országgyűlés Hivatala vezetőjének hatáskörével volt rokon, másrészt a nemzetközi gyakorlatba a főtitkári elnevezés vált általánossá e munkakörre. A háznagyi tisztség visszaállítására – megváltozott feladatkörrel – csak 2013-ban került sor.

általi meghallgatást követően – 1989. május 15-én került sor, az Országgyűlési Iroda korábbi vezetője nyugdíjba vonult.)

A főtitkárnak – a hivatala vezetésén túl – az is a feladata volt, hogy segítse az Országgyűlés elnökét és alelnökeit az ülés vezetésében és ennek során a házszabály értelmezésében. Ezért részt vehetett az Országgyűlés ülésén, de nem szólalhatott meg, mivel ezzel a viták részesévé vált volna. A pulpituson, az elnök mellett ült. Szerepe némileg a színházi sűgőra emlékeztetett azzal a különbséggel, hogy ő látható volt.

A Házszabály felhatalmazása alapján az Országgyűlés elnöke a Szervezeti és Működési Szabályzatban részletesen meghatározta az egyes hivatali szervek feladatait, főosztályokra, osztályokra való tagozódásukat és működésük kereteit.

1989/90-ben Szűrös Mátyás házelnök, majd a helyébe lépő Fodor István megbízott elnök (az Országgyűlés alelnöke) a ciklusváltásig hátralévő egy évben a miniszterelnökkel megállapodva szerény fejlesztést ért el a hivatali létszám 27 fővel történő megemelésével, a technikai feltételek és az elhelyezés némi javításával.

1990. május 2-án a szabad választások eredményeként megalakult az új Országgyűlés. Ez az Országgyűlés már a többpárti demokráciára épülő jogállam parlamentje volt, amely nyomban intenzív törvényalkotó munkába kezdett. A rendszerváltással, az új alkotmányos keretek között az Országgyűlés visszanyerte törvényhozó hatalmát, politikai súlyát és központi szerepét a közéletben. Ezzel a házelnöki tisztség is felértékelődött és feladatai is bővültek. A házelnök lett az Országgyűlés működését is meghatározó új testület, a Házbizottság elnöke. A köztársasági elnök után ő a második a közjogi tisztségviselők sorában. (Valójában a politika legbefolyásosabb alakítója, a harmadik közjogi tisztségviselő, a mindenkor miniszterelnök.) 1990-től mindig a választásokon győztes, a legnagyobb kormánypárt politikusa töltötte be a házelnöki posztot.

1990-ben az Országgyűlés Szabad Györgyöt, az MDF politikusát választotta meg elnökévé. Az új házelnöknek (aki a képviselők 95%-ához hasonlóan korábban nem volt képviselő) rövid időn belül biztosítania kellett az immár rendszeres parlamenti és bizottsági ülésezés, működés tárgyi, technikai és személyi feltételeit. Ebben támogatta őt az Országgyűlés tisztségviselőiből és a frakciók vezetőiből álló új testület, a Házbizottság és számíthatott a Hivatalra is. Szabad György alapvetően nem változtatott a hivatali szervezeten. Az egy éve hivatalban lévő vezetőkkel dolgozott együtt, vezetőcserére csak később az Elnöki Titkárságon került sor.

A többpárti parlamentben szükségessé vált, hogy saját hivatalszervezet segítse a képviselőcsoportok (frakciók) munkáját. 1990 májusában létrejöttek a frakciók hivatalai. A frakciók működési költségét és a hivatali kereteket (létszámot) a képviselők tiszteletdíjáról, költségétérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény határozta meg a frakciók létszámára is figyelemmel. Ezek a kondíciók a Hivatal egészét illetően is az évek folyamán fokozatosan javultak.

1990-ben az Országházban megmaradt a kényszerű társbérlet a kormánnyal (hivatalával) és az államfővel. (1989-ben az Országház termeinek, szobáinak 80%-át a kormány használta és egy évvel később is még a 70%-át.) A házelnök elérte, hogy a kormány a volt MSZMP Központi Bizottságának az Országházhoz közeli Széchenyi rakparti épületét adja át az Országgyűlésnek. Ez az Irodaház tette lehetővé a képviselők, a frakciók, továbbá a hivatali szervezet elhelyezését és teremtette meg a megfelelő munkafeltételeiket. Az Országgyűlés infrastruktúrája 1990 májusában még igen szegényes volt. Szűkösek voltak a telefonvonalak, nem volt elég készülék, villanyírógép, fénymásoló, számítógép pedig egyáltalán nem volt. Szabad György a Házbizottság támogatásával növelte az Országgyűlés költségvetési keretét és sokat tett a Hivatal fejlesztéséért, a személyi és tárgyi feltételek biztosításáért.

A hivatalszervezet változásai

A rendszerváltozást követő közel három évtizedben folyamatosan bővült az Országgyűlés feladatköre, nemzetközi kapcsolatai és ezzel az Országgyűlés Hivatalának feladatai is számottevően gyarapodtak. Ennek megfelelően változott az egyes hivatali szervek belső szervezete és nőtt a létszáma is.

Kezdetben a három hivatali szerv, a Főtitkárság, az Országgyűlés Hivatala (majd Gazdasági Főigazgatósága) és az Elnöki Titkárság (majd Kabinet) működött.

A Főtitkárságon 1989-ben három főosztály jött létre: a Szervezési és tájékoztatási, a Bizottsági és a Jogi főosztály. A Szervezési és tájékoztatási főosztály közreműködött az ülések előkészítésében, zavartalan menetének és rendjének biztosításában és 1990-től a Házbizottság üléseinek előkészítésében. Később a Szervezési és tájékoztatási főosztályból kivált a Jegyzői iroda és a Tájékoztatási főosztály, majd Gyorsíró iroda is alakult. A Jegyzői iroda elsősorban a jegyzők munkáját segíti, biztosítja az ülésvezetéshez szükséges feltételeket (így pl. elkészíti a forgatókönyvet), gondoskodik az ülések szó szerinti jegyzőkönyveinek elkészítéséről és az Országgyűlési Napló kiadásáról. A Tájékoztatási főosztály létrehozását a parlamenti nyilvánosság növekvő követelményei, az Országgyűlés honlapjának egyre szélesebb körű szolgáltatásai tették szükségessé. A Gyorsíró iroda megszervezését nem a parlamenti hagyomány indokolta, hanem az, hogy a gyorsírók számára kötelezően meghirdetett közbeszerzési pályázat a nyertes cég kiválasztásánál az olcsóságot részesítette előnyben a minőséggel szemben. (A gyorsírók bakijai egy évig adtak témát a parlamenti közbeszerzéseknek.) Ezért volt szükség köztisztviselői státuszú gyorsírókból álló iroda létrehozására, ahol a legjobbak dolgoznak. Ezt a változó igényekhez rugalmasan igazodó szerződéses gyorsírói kör egészítette ki. Az Országgyűlés történész elnöke, Szabad György 1991-ben létrehozta a közvetlen felügyelete alá tartozó Levéltárat (irattárat), amely 1994-től Irat- és Levéltári osztályként átkerült a Főtitkárság Szervezési főosztályához. A Bizottsági főosztály gondoskodik ma is a bizottságok működésé-

nek feltételeiről. 1990-től a főosztály létszámának növekedése lehetővé tette, hogy minden állandó bizottság mellett legalább egy diplomás munkatárs (a bizottság titkára) és egy titkárnő dolgozzon. A főosztály törzskari szervezete előkészíti a bizottsági elnökök értekezletét és fontos szerepe van a bizottságok munkájának összehangolásában. A Főtitkárság Jogi főosztályának munkatársai elsősorban a törvényjavaslatok bizottsági, majd plenáris tárgyalását segítették elő a bizottsági ajánlástervezetek és ajánlások elkészítésével. A főosztály készítette elő az elfogadott törvények és az országgyűlési határozatok kihirdetését.

Az Országgyűlés Hivatala⁴ (ma a Gazdasági és Működtetési Igazgatóság) az Országgyűlés működéséhez szükséges műszaki, technikai, gazdasági, igazgatási, ügyviteli feladatokat látta el. A Hivatal biztosította a képviselőket megillető jogosultságokat. Kezdetektől ellátta a hivatalszervezet közszolgálati (személyzeti) feladatait, majd 1992-től az informatikai fejlesztéseket és az informatikai rendszer működtetését is. Az Országgyűlés Hivatala 1989-ben Területi és igazgatási főosztályra, Főkönyvelőszégre és Műszaki főosztályra tagolódott. Gazdasági Főigazgatóságként már Gazdasági Igazgatóságból, Műszaki Igazgatóságból, Igazgatási, Közszolgálati főosztályból, Közbeszerzési osztályból és Informatikai főosztályból állt.

A harmadik hivatali szerv az Elnöki Titkárság volt. Az Elnöki Titkárság a házelnök és az alelnökök titkársági feladatait látta el, biztosította a sajtó működési feltételeit, a Sajtóiroda útján szervezte az Országgyűlés tevékenységéről szóló tájékoztatást, és a Külügyi főosztály útján pedig a parlament nemzetközi kapcsolatait és ebben segítette a tisztségviselők munkáját. Ez utóbbi 1991-től Külügyi Hivatalként már közvetlenül az Országgyűlés elnökének felügyelete alá tartozott. Így jött létre a negyedik hivatali szerv.

Magyarország az Európa Tanács (1990), a NATO (1999), majd az Európai Unió (2004) tagja lett. Az Országgyűlés így részt vesz az Európa Tanács és a NATO Parlamenti Közgyűlésének munkájában, továbbá együttműködik a kormánnyal az európai uniós tagságból adódó feladatok megoldásában. Számos nemzetközi parlamenti szervezethez is csatlakozott, szélesebb körűvé és intenzívebbé váltak a tisztségviselők, bizottságok, frakciók és képviselők nemzetközi kapcsolatai. Mindehhez a Hivatalnak, elsősorban a Külügyi Hivatalnak is „fel kellett nőnie”. Feladatainak gyarapodásával szervezete is bővült, három főosztályra (Protokoll, Európai uniós, Nemzeti integrációs) és titkárságokra (Interparlamentáris Unió, Parlamenti kapcsolatok, Biztonságpolitikai és védelmi) tagolódott. A Külügyi Hivatal (jelenleg Igazgatóság) irányítja az Európai Parlamentben működő EU-Irodát, valamint a nemzeti kisebbségeink védelmével foglalkozó

⁴ Az 1994-es Hárszabály elfogadásáig időnként zavart okozott, hogy a parlamenti közbeszédben az Országgyűlés három hivatali szervét együttesen ugyanúgy az Országgyűlés Hivatalának nevezték, mint az egyiket, a Hivatalt. 1994-től már Gazdasági Főigazgatóságnak nevezték, és ez már pontosabban tükrözte a feladatait.

brüsszeli alapítványi irodát, és ellátja a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma, továbbá az Európai Unió Konzultációs Testület titkársági feladatait.

1991-től az Országgyűlési Könyvtár visszakерült az Országgyűléshez. Már nem a művelődési miniszter, hanem a házelnök felügyelte, de még nem tagozódott be a hivatali szervezetbe. Erre csak 1997-ben került sor, így a könyvtár munkatársai közalkalmazottból köztisztviselővé váltak, jobb fizetéssel. Hagyományos feladatai mellett a Könyvtár az évek során egyre több szolgáltatást nyújtott (és nyújt) a képviselőknek és munkatársaiknak.

2010-ben az Elnöki Kabinetből új hivatali szervként kivált a Társadalmi Kapcsolatok Hivatala. 2010 és 2012 között az Országgyűlés így már hat hivatali szervezetből állt: Főtitkárság, Gazdasági Főigazgatóság, Elnöki Kabinet, Külügyi Hivatal, Társadalmi Kapcsolatok Hivatala, Országgyűlési Könyvtár.

A jelenlegi hivatalsszervezet

Kövér László házelnök 2012-ben elhatározta a Hivatal átszervezését. Olyan szervezetben gondolkodott, amelyet egy vezető, a főigazgató vezet⁵. Ezzel a hivatali szervek (és vezetőik) munkájának összehangolása egyszerűbbé vált, s az elnökre háruló terhek csökkentek. A főigazgató kinevezésével a házelnök egy általa kiválasztott vezetőre bízhatta a Hivatalt. Az átszervezés ugyanakkor további új vezetők kinevezését is lehetővé (egyben szükségessé is) tette, mindenek előtt az újonnan létrehozott Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóságon.

Az átszervezéssel azonban az elnök nem akart „nagyobb felfordulást”. Az egyes hivatali szervek feladatai így alapvetően nem változtak. Elnevezésük azonban igen, és a Hivatal új belső szervezeti egységeket is létrehozott a Szervezeti és Működési Szabályzatban. A nagyobb hivatali szervek elnevezése igazgatóságra változott: Törvényhozási Igazgatóság (korábban Főtitkárság), Gazdasági és Működtetési Igazgatóság (korábban Gazdasági Főigazgatóság), Külügyi Igazgatóság (korábban Hivatal). Új szervezeti egységként jött létre a Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, amely az Országgyűlési Könyvtárból, a Képviselői Információs Szolgálatból, a közel hét évtized után újból létrehozott Országgyűlési Múzeumból és a Közösségsszolgálati Irodából áll. Az Elnöki Kabinet elnevezése újból Elnöki Titkárságra változott. A hat alelnök titkársága mellett idetartozik a háznagy titkársága is. (A háznagy intézményét, amely 1949-ben szűnt meg, az Országgyűlés 2013-ban vezette be újra.) A Társadalmi Kapcsolatok Hivatala megszűnt, feladatainak egy részét az Elnöki Titkárság vette át, nagyobb része pedig a Közgyűjteményi és Közsszolgálati Igazgatóságon belül a Közösségsszolgálati Irodához került át.

⁵ Az első házelnöki ciklusában Szili Katalin is fontolgatta, hogy a főtitkár személyében a Hivatalt egy vezető vezesse, de végül elállt e szándékától.

Az Igazgatóságokon belül a 15 főnél nagyobb szervezeti egységek főosztályként, az ennél kisebbek irodaként működnek. A Hivatal átszervezéséről szóló elnöki rendelkezés 2013. január 1-jén lépett hatályba. (Az Országgyűlés Hivatalának átszervezés utáni szervezeti felépítéséről lásd az 1. számú mellékletet.)

Az átszervezés összességében 3,5%-os létszámemeléssel járt. Ebben az is közrejátszott, hogy 2013 januárjától új feladatok kerültek a Hivatalhoz. A Köztársasági Elnöki Hivaltól átvette a volt köztársasági elnökök titkárságainak működtetését, el kellett látnia az újonnan létrehozott Országgyűlési Őrség költségvetésével kapcsolatos feladatokat, továbbá biztosítani kellett a Steindl Imre Program személyi feltételeit is.

Az országgyűlési képviselők száma a 2014. évi választásoktól 386-ról 199-re csökkent (és van még 13 nemzetiségi szószóló). Az Országgyűlés Hivatala, s benne a frakcióhivatalok létszáma azonban nem csökkent, hanem nőtt. Ennek oka egyrészt az, hogy a Hivatal feladatai az Országgyűlés működésének biztosításában többnyire nem függnek a képviselők létszámától (a kisebb Országgyűlés sem alkot kevesebb törvényt és nem tart kevesebb ülést). Másrészt új feladatokat is kapott a Hivatal a képviselők ellátásában (irodák bérlése, a szállás biztosítása) és a parlament nyilvánosságának kiszélesítésében (látogatóprogramok, Múzeum stb.), továbbá a Kossuth tér és az új létesítményei, így a látogatóközpont és a mélygarázs üzemeltetésében. A létszám emelése a hivatali „szolgáltatások” minőségének javítását is célozta. Ez utóbbira példa, hogy a kisebb létszámú frakciók hivatali háttérét és költségvetési kondícióit a törvény nem csökkentette, hanem növelte. (A Hivatal létszámáról lásd a 2. számú mellékletet.)

Az Országgyűlés Hivatalának alapvető feladatait és hatáskörét 2013-tól az Országgyűlésről szóló törvény, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozat állapítja meg.⁶ Szervezetéről, továbbá a részletesebb feladatairól és hatásköréről az Országgyűlés elnöke által kiadott új Szervezeti és Működési Szabályzat rendelkezik.

A Hivatal vezetői

A Hivatal vezetői rendszerint több cikluson keresztül töltötték be tisztségüket. Közülük csak az Elnöki Titkárság (Kabinet) vezetőit érintették a ciklusváltások, az új házelnökök megválasztása. Az Országgyűlés főtítkára, majd törvényhozási főigazgató-helyettese közel 24 év után ment nyugdíjba. A gazdasági és működési főigazgató-helyettes 21 éve, a Külügyi Igazgatóság vezetője 26 éve tölti be tisztségét. Mindketten már korábban is vezető beosztásban dolgoztak a Hivatalban.

⁶ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről.

A Hivatal átszervezésekor 2013. január 1-jétől az Országgyűlés elnöke Such Györgyöt nevezte ki az Országgyűlés Hivatala főigazgatójának. A főigazgató munkáját titkárság segíti, és közvetlen alárendeltségében működik a Belső Ellenőrzési Iroda. A főigazgató a házelnök ellenjegyzésével szabályzatokat és utasításokat ad ki, így például meghatározza a Hivatal ügyirat-kezelési és minősítettadat-védelmi szabályzatát. A hivatali munkát irányítva, összehangolva rendszeresen tart vezetői értekezleteket az igazgatóságok vezetőinek részvételével.

Az igazgatóságok és az Elnöki Titkárság vezetőit az Országgyűlés elnöke nevezte (és nevezi) ki és ő gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat. Az egyes szervezeti egységek vezetőit (főosztályvezetőket, osztályvezetőket) 2013-ig a hivatali szervek vezetői nevezték ki, 2013-tól ez a főigazgató joga. Ő a munkáltatója az igazgatóságok helyettes vezetőinek, az egyes igazgatóságokon belüli szervezeti egységek vezetőinek és munkatársainak. Az Elnöki Titkárságon, a Külügyi Hivatalban és a Sajtóirodán e jogkörét a házelnök előzetes jóváhagyásával gyakorolja. E három szervezeti egység tevékenysége ugyanis közvetlenebbül kötődik a házelnökhöz.

A főigazgató a miniszternek, az igazgatóságok vezetői az államtitkároknak, helyetteseik az államtitkár-helyettesnek megfelelő besorolásúak.

A Hivatal munkatársai

Az 1989-ben létrehozott hivatali szervezet az Országgyűlés Irodájától szerény létszámú és képzettségű munkatársakat „örökölt”. A költségvetési létszám 223 fő volt. Körülbelül kétharmaduk az Országház fenntartásával, műszaki, technikai működtetésével és a pénzügyekkel, könyveléssel foglalkozott. Diplomával szinte csak az osztályvezetők rendelkeztek és egy-két mérnök, pénzügyes és a nemzetközi ügyekkel foglalkozó munkatárs.

Az új hivatali szervezetet fel kellett építeni. Az első években új főosztályok (osztályok) szerveződtek, új vezetőkkel és munkatársakkal, különösen a Főtitkárságon. A Jogi főosztályra az új vezetők és a kodifikációban jártas munkatársak a minisztériumokból, a Szervezési főosztályra a szervezésben jártas vezetők és munkatársak elsősorban az önkormányzatoktól, a Bizottsági Főosztályra a speciális szakmai ismeretekkel és szervezőképességgel rendelkező munkatársak pedig főleg az ágazati minisztériumoktól és a központi közigazgatási szervektől jöttek áthelyezéssel a Hivatalhoz. A vezetők és a munkatársak többsége jogász vagy igazgatásszervező.

Az Országgyűlés Hivatala (Gazdasági Főigazgatósága) 1989-ben építhetett az Országházat korábban működtető és azt jól ismerő műszakiakra, de később az informatikai fejlesztés már képzett informatikusokat, az egyre nagyobb költségvetés és a gazdasági feladatok közgazdászokat, a közbeszerzési eljárás bevezetése pedig jogászokat igényelt.

A Külügyi Hivatal a Közgazdaságtudományi Egyetem, valamint a szakfőiskolák nemzetközi szakát elvégző, jól képzett, nyelveket tudó fiatal diplomásokat vett fel, majd 1993-tól a Külügyminisztériummal kötött (és ma is érvényes) megállapodás alapján a Külügyminisztérium munkatársait is alkalmazta.

2017-ben az Országgyűlés Hivatala 702 munkatársának közel fele, 331 rendelkezik felsőfokú végzettséggel. Közülük 79 jogász, 72 közgazdász (és pénzügyi szakember), 50 mérnök, illetőleg informatikus, 22 igazgatásszervező, 77 bölcsész, 13 humánerőforrás-szervező, 4 politológus és 14 egyéb felsőfokú végzettségű. (A létszámban nincsenek benne a frakcióhivatalok munkatársai.)

A Hivatal munkatársainak 51%-a köztisztviselő, 49%-a a Munka Törvénykönyve szerint foglalkoztatott munkavállaló. A dolgozók többsége nő. A hivatali szervezetekben az arányuk 52%, a frakcióhivatalokban ennél magasabb, 56%. A vezetők többsége azonban férfi; a hivatali szervezetekben 62%, a frakciók hivatalaiban 50%. A Hivatalt és annak valamennyi igazgatóságát férfi vezeti. A frakcióhivatalokban az 5 vezető közül 3 nő. A legtöbb női vezető a Törvényhozási Igazgatóságon dolgozik, itt az arányuk 58%.

1989-ben a hivatali fizetések a központi közigazgatási szerveknél dolgozók béreivel összevetve az alsó harmadba tartoztak és jóval elmaradtak a Miniszterelnöki Hivatal, de még a legtöbb minisztérium vezetőinek, munkatársainak fizetésétől is. Ez volt az egyik oka annak, hogy a Hivatal elsősorban 30 év körüli (nem pályakezdő) fiatalokat alkalmazott, akiket még meg tudott fizetni, és akiket vonzott az, hogy az Országgyűlésben dolgozhatnak. A fizetések 1997-től javultak, amikor a köztisztviselői törvény módosításával az Országgyűlés hivatali szerveinek munkatársai is 15%-os, a diplomások pedig 50%-os alapilletmény-kiegészítést kaptak hasonlóan a Köztársasági Elnöki Hivatalban, az Alkotmánybíróságnál, az országgyűlési biztos hivatalában és a Miniszterelnöki Hivatalban dolgozókhoz. (Később ez a kör más központi közigazgatási szervvel is bővült.) 2000-től az illetménykiegészítés a diplomásoknál már 80%-ra nőtt az Országgyűlés Hivatalában. Ennek fő indoka a parlamenti munka sajátosságából fakadó, az ülésekhez igazodó hosszú munkaidő, továbbá a minőségi elvárás volt. A jól teljesítő, diplomás munkatársak elismerésére szolgált az 1992-es köztisztviselői törvényben biztosított főtanácsadói, tanácsadói cím adományozása és az ezzel járó magasabb fizetés. 2008 óta azonban a központi közigazgatásban, így az Országgyűlés Hivatalában sem volt béremelés.

A Hivatal megerősödése később lehetővé tette a fiatal, pályakezdő diplomások felvételét, bár továbbra is előnyt jelentett a más közigazgatási szerveknél szerzett szakmai tapasztalat. Az „utánpótlás” lehetőségét teremtette meg a Törvényhozási Igazgatóság által egyetemistáknak szervezett ösztöndíjas és különösen a fiatal diplomásoknak szervezett gyakornoki program.

Az Országgyűlés Hivatalára nem volt jellemző a nagymértékű fluktuáció, a kormány- és ciklusváltásokat követő vezető- és munkatársi cserék. Ez alól érthetően csak az Elnöki Titkárság vezetői és munkatársai jelentettek kivételt, aki-

ket a mindenkori házelnök, illetőleg alelnökök választottak ki maguk mellé. Megbízásuk lejártakor munkatársaik is elhagyták a Hivatalt. Egy részüket valamelyik frakcióhivatal átvette. Egyébként a hivatali szervek és a frakciók hivatalai között csekély volt az „átjárás”.

A Hivatal stabilitása, az, hogy hosszabb távú szakmai pályáivet nyújtott munkatársainak, a mindenkori házelnökök egymást követően vállalt szemléletének volt köszönhető. Miután a Hivatal vezetői és munkatársai minden ciklusban kormánypárti-ellenzéki erőterben dolgoztak, mindkét oldal értékelhette hozzáállásukat, szakmai teljesítményüket. A vezetőkkel és a munkatársakkal szemben ezért is volt alapvető a pártsemleges köztisztviselői magatartás.

Azt, hogy ki dolgozzon egy-egy frakció hivatalában, alapvetően a frakció vezetője dönti el. Mivel azonban ő nem vezető köztisztviselő, 1990-től a törvényi eljárás az, hogy a frakcióvezető javaslatára a hivatal munkatársát korábban a gazdasági főigazgató, 2013-tól a főigazgató nevezi ki és menti fel. A frakcióhivatalokban nem csak köztisztviselők, hanem munkaszerződéssel alkalmazottak is dolgoznak. Ez rugalmasabb megoldást kínál arra az esetre is, ha egy választást követően már kisebb létszámú frakció alakul, ezért kisebb hivatalt működtethet. A frakciók hivatalaiban – érthetően – már szerepe van frakciónak, a párt iránti lojalitásnak is.

A rendszerváltás után nemcsak a tisztségviselők és a képviselők, hanem a Hivatal vezetői, munkatársai előtt is szélesre nyíltak a külföldi tapasztalatszerzés és a nemzetközi kapcsolatépítés lehetőségei. Különösen hasznosak voltak az amerikai Kongresszusban és a nyugat-európai parlamentekben, majd az Európai Unió tagállami parlamentjeiben és a hivatali szervezeteikben szerzett ismeretek, amelyekből sok mindent lehetett itthon is hasznosítani: így például a hivatali szervezetépítésben, az informatikai fejlesztésekben, az európai uniós eljárásokban, a parlamenti nyilvánosság olyan új eszközének alkalmazásában, mint a honlap.

Az állami kitüntetések mellett a Hivatal kiemelkedő teljesítményt nyújtó vezetői, munkatársai 2002-től az Országgyűlés elnökei által alapított kitüntető díjakban is részesülhetnek. Szili Katalin 2002-ben alapította meg a „Közszolgálatért és az Országgyűlésért” díjat, amelyet minden évben a Köztisztviselők Napja alkalmából adott át nyolc dolgozónak. Kövér László 2013-ban új díjakat alapított; a Návay Lajos díjat és a Hajnik Károly díjat, amelyeket minden évben október 8-án – az Országházban tartott első képviselőházi ülés napján – ad át egy, illetőleg nyolc hivatali vezetőnek és dolgozónak.

A Hivatalban, különösen a Törvényhozási Igazgatóságon a 2010-es évek elejétől generációváltás zajlik. 2011 és 2016 között a Főtitkárság, majd az Igazgatóság 9 vezetője közül 5 nyugdíjba ment, 1 távozott. Az utánpótlást is biztosító gyakoronoki és ösztöndíjas programnak is köszönhetően jó képességű, képzett és idegen nyelveken is beszélő fiatal munkatársak váltották a nyugdíjba vonuló kollégákat.

Az Országgyűlés Hivatala és a nyilvánosság

Az 1990–1994-es ciklusban kezdődött el az Országgyűlés informatikai rendszerének kiépítése, amelyhez az amerikai Kongresszus is támogatást nyújtott. A Hivatal kialakította az informatikai hálózatát és a Parlamenti Információ Rendszert (PAIR), amelynek segítségével bárki böngészhet a parlamenti irományok között. A Hivatal 1996-ban létrehozta, majd fokozatosan megújította a honlapját, a képviselői távmunkás szolgáltatás – az Elektronikus Futárposta – 2002-ben indult el. A Hivatal 1989-ben kiépítette, majd tíz év múlva korszerűsítette az üléstermi elektronikus szavazatszámláló-rendszert, amelynek adatai az interneten is elérhetőek. A költségvetési törvényjavaslat feldolgozását támogató informatikai programfejlesztés közel két évtizedes tapasztalataira építve a törvényalkotást egy korszerű dokumentumszerkesztő- és folyamatkezelő rendszer, a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere, a ParLex segíti 2017-től.

Az Országgyűlés Hivatala jelentős kiadói tevékenységet folytat. 1990 óta több mint 300 kiadványt jelentetett meg, közülük 50-et idegen, főként angol nyelven. A parlamenti hagyományokat folytatva ciklusonként közreadja az *Országgyűlési almanach* és a *Történelmi almanach* köteteit. A *Parlamenti Dolgozatok* tanulmánykötetei mellett több kiadásban jelent meg *Az Országgyűlés* és *A Magyar Országgyűlés* című kézikönyv. A Hivatal eddigi legnagyobb vállalkozása a magyar országgyűlések történetét 11 kötetben feldolgozó sorozat. A Hivatal számos európai uniós és a parlamentek nemzetközi szervezeteivel és kapcsolataival foglalkozó kiadványt jelentetett meg magyar és idegen nyelveken is. A 2013-ban megalakult Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság egy egységes szemléletű könyvkiadási programot indított el, amelynek keretében az Országgház Könyvkiadó a magyar Országgyűlés története, az Országgház és a Kossuth Lajos tér köré épülő témákban történelmi, művészettörténeti, ismeretterjesztő könyveket, kiadványokat jelentet meg.

Az Országgyűlés elnökeinek köszönhetően mindig fejlődött és bővült az Országgyűlés nyilvánossága, társadalmi kapcsolatrendszere. Új programokat indítottak el, különösen azok a házelnökök, akik majdnem két cikluson keresztül töltötték be tisztségüket. Gál Zoltán elnöksége alatt (1994–1998) a médiatörvény alapján az Országgyűlés Hivatala korszerű tévéstúdiót alakított ki, amely lehetőséget kínált a parlamenti ülések folyamatos közvetítésére és az azokról készült felvételek archiválására. Ma az Országgyűlés honlapján a plenáris üléseket elejétől végéig figyelemmel lehet kísérni, a korábbi üléseket pedig vissza lehet nézni. Áder János elnöki időszakában (1998–2002) a Szent Koronáról szóló törvény⁷ alapján az Országgház Kupolatermében helyezték el a Szent Koronát és a koronázási jelvényeket. Ezt követően ugrásszerűen megnőtt a Parlamentet látogatók száma. Ebben a ciklusban – az eredeti

⁷ 2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról.

állapotot visszaállítva – a Hivatal felújította a Felsőházi Üléstermet, és azt modern technikával látta el. Az Országgyűlés következő elnöke, Szili Katalin (2002–2008) kezdeményezte a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumának és a Fenntartható Fejlődés Nemzeti Tanácsának megalakítását, és ő valósította meg a „Nyitott Ház” és az „Elektronikus Parlament” programját. Ez utóbbi keretében vált a képviselők fő munkaeszközüvé az Országgyűlés honlapja, amely kiszélesítette a parlamenti munka nyilvánosságát is. Kövér László házelnök (2010–2018) kezdeményezője volt az Országgyűlésről szóló törvénynek (benne a nagyobb parlamenti rendnek, a szigorúbb fegyelmi jognak, az Országgyűlési Őrség felállításának) és az új Házsabály megalkotásának (benne az új törvényhozási eljárásnak). Nagyobb hangsúlyt helyezett a határon túli magyarokkal, a nemzeti összetartozással kapcsolatos országgyűlési szerepvállalásra és programokra. A magyar Országgyűlés történetének bemutatását, a parlamenti hagyományok ápolását szolgálja az újonnan létrehozott Országgyűlési Múzeum. A házelnök irányításával a Steindl Imre Program keretében valósult meg az Országház homlokzatának felújítása, a Kossuth tér rekonstrukciója, a modern Látogatóközpont és az '56-os emlékhely létrehozása. Épül az Országgyűlés Hivatalának új irodaháza is. Mindezek új kihívásokat jelentettek, és a korábbiaknál jóval több és nehezebb feladatot róttak a Hivatalra.

Az Országgyűlés Hivatalának elmúlt közel három évtizedén végigtekintve nyomon követhető a demokratikus intézményrendszer kiépülése is. A formális, érdemi vita nélkül, ritkán összehívott üléseket rendszeres, a demokratikus vitakultúrának megfelelő munkarend váltotta fel. Az Országház élettel teli helyé vált, amelynek egyre több terét veszik birtokba az állampolgárok, látogatók, kutatók. Az edzett hivatalszervezet a politikai élet gyakran feszes ritmusát is képes követni. A választók képviselte, a törvények minősége, a viták mélysége és hangneme már a képviselőkön, a politikusokon múlik.

Kulcsszavak: hivatali szervezet, parlamenti gyakorlat, parlamenti hivatal, Magyar Országgyűlés

SOLTÉSZ ISTVÁN

korábbi főtitkár

Országgyűlés Hivatala;
istvan.soltesz@parlament.hu

szervezeti egység	1989. I.	1990. I.	1995. XII.	1998. XII.	2002. XII.	2006. XII.	2010. XII.	2013. I.	2014. XII.	2017. I.
Gazdasági Főigazgatóság/ Gazdasági és Működtetési Igazgatóság			340	325	318	314	294	305	321	326
Országgyűlési Könyvtár/ Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság			91	75	77	83	80	88	93	115
Az Országgyűlés költségvetésé- ben szereplő szervek titkárságai*			0	18	3	3	16	19	19	20
Frakciók hivatalai			174	174	204	224	229	229	237	238
Országgyűlés Hivatala összesen	233***	260***	782	803	835	849	855	884	916	944

* Egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzésére létrehozott bizottság titkársága, EU Tanács Tájékoztatási Iroda, Független Rendészeti Panasztestület, Költségvetési Tanács.

** Az Országgyűlési Iroda létszáma. Frakcióhivatalok még nem működtek.

*** Frakcióhivatalok még nem működtek.

**** 2010 májusától 2012 decemberéig a Társadalmi Kapcsolatok Hivatalán belül működött. A létszám a Hivatalé.

FÓRUM

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

A parlamentarizmus parlamentje

A törvényhozó hatalomnak számtalan neve ismert a világon. A változatosság persze mindenekelőtt akkor tűnik elénk a maga gyönyörködtető sokszínűségében, ha az egyes országok törvényhozó testületeinek hagyományos nemzeti neveit az egyes népek nyelvén sorjazzuk egymás után, végtelen névsorban. De természetesen beláthatatlan burjánzásra lelünk már akkor is, ha csak az európai országok törvényhozásait vesszük sorra a szejmtől a *senaton* át a *saborig* és tovább.

Azt állítjuk ugyanakkor, hogy ezeket az elnevezéseket közös kulturális örökségünk ismeretében sok esetben nyugodtan lefordíthatjuk *parlament*ként – különösen a mi kontinensünkön –, de számos más esetben ez a fordítás nem volna helyes.

Ebben a rövid írásban amellett érvelünk, hogy *parlament*nek csak a parlamenti és – bizonyos megszorításokkal – a félelnöki kormányformájú országok törvényhozó testületeit illendő neveznünk, az elnöki – és más kormányformájú – országok törvényhozásait viszont nem célszerű ezzel az általános névvel illetni.

Írásunkban természetesen nem a *nemzetgyűlési*, illetve *parlamenti* típusú törvényhozások különbségeire kívánunk rávilágítani, hanem azt szeretnők, ha arra a különbségre vetülne fény, amely a *parlament*-típusú törvényhozásokat a *kongresszus*-típusú törvényhozásoktól választja el.

Mondandónk lényege tehát az, hogy a törvényhozások elnevezésénél leginkább az adott ország kormányformáját célszerű figyelembe venni. Ezért az alábbiakban először azt tartjuk fontosnak röviden tisztázni, hogy valójában mi is tekinthető kormányformának, vagyis kormányzati rendszernek, vagy – régebbi magyar szóval – kormányrendszernek.

*

Mint ismert, a kormányzati rendszerek kormányformák, amelyek arról tanúskodnak, hogy a tág értelemben vett kormányzást végző állami szervek milyen felelősségi viszonyrendszerben állnak egymással és a néppel. Ezért kormányzati rendszerekről csak alkotmányos demokráciákban érdemes beszélni, ám e rendszerek előzményei természetesen a demokrácia előtti korig nyúlnak vissza.

A kormányzati rendszer tágabb értelemben a politikai irányítási feladatokat ellátó állami rendszer, szűkebb értelemben pedig a kormányzást végző állami szervek rendszere. A kormányforma azt mutatja meg, hogy milyen a viszony a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között – esetleg az államfői hatalom közvetítésével –, és bizonyos fokig azt is, hogy milyen szerkezetben működik a végrehajtó hatalom.

Tudvalevő, hogy a modern, demokratikus kormányzati rendszerek két alap-típusát az angolszász világ adta az emberiségnek, hiszen az egyik a westminsteri, a másik a washingtoni modell alapján fejlődött ki. Elnevezésük nem pontos ugyan, de elterjedtségük okán az egyik modellt parlamentáris, a másikat elnöki rendszernek kell hívunk.

E két rendszer – az Egyesült Királyságból, illetve az Egyesült Államokból kiindulván – gyors ütemben terjedt el a Földön az elmúlt kétszáz évben: az európai kontinensen az előbbi, az amerikai kontinensen az utóbbi szisztémának alakultak ki hagyományai, míg más földrészekeken egyaránt megtaláljuk mindkét rendszert és e rendszerek kombinációit is. A legnépszerűbb kombináció az úgynevezett félelnöki rendszer, amelynek európai kontinentális, elsősorban francia gyökerei vannak, de általában külön tárgyalást kap a sajátos svájci rendszer is, amelyet egyaránt neveznek direktoriális, kollegiális vagy tanácsai kormányrendszernek.

A kormányformák elnevezésein sokat lehet vitatkozni, de az nem kétséges, hogy az egyes ismert elnevezések nagyon elterjedtek, és ezért aligha lehetne reálisan megváltoztatni őket.

A két alaptípus, a parlamentáris és az elnöki szisztéma között mindenestre számos különbség ragadható meg, de ha csak az elhatároló jellegű, legfontosabb különbségeket vesszük számba, akkor három fő különbség tűnik szembe. Az egyik az, hogy a parlamentáris rendszerben az államfő és a kormányfő két külön személy, míg az elnöki rendszerben e két funkciót egy személy tölti be. A másik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a kormány a törvényhozás bizalmán nyugszik, és így a törvényhozásban bármikor megbukhat, míg a prezidenciális rendszerben nincs ilyen politikai bizalmi viszony e két államhatalmi ág között. A harmadik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a törvényhozást fel lehet oszlatni, míg az elnöki rendszerben mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom kitölti a teljes mandátumát a következő fixált választásokig.

E különbségek mellett számos egyéb sajátosság jellemzi mindkét rendszert, sőt a politikatudomány az elmúlt évtizedekben olyan összefüggéseket is feltárt, amelyek tovább színesítik a két rendszerről és ezek félprezidenciális vagy félpárlamentáris elegyeiről alkotott képet.

Különösen figyelemreméltók azok a kutatások, amelyek e kormányzati rendszereket a választási rendszerekkel vagy az egyes országok pártrendszerivel vetik össze. Ugyancsak jelentősek azok a vizsgálódások, amelyek e kormányformákat a politikai rendszer összefüggéseiben tanulmányozzák.

Ez utóbbi stúdiumok alapján a parlamentáris rendszerek rugalmasabbaknak és alkalmazkodóbbaknak tűnnek fel a világon, és ezért jobb demokráciateljesítményre képesek, mint az elnöki rendszer, amely egyelőre kevesebb sikert ért el az anyaországán kívül.

*

Az elmondottak alapján azt a két tételmondatot fogalmazhatjuk meg, mely szerint (1) *parlament az, aminek bizalmán a kormány nyugszik*, illetve (2) *parlament az, amit fel lehet oszlatni*.

Ha egy törvényhozás (1) nem vonhatja meg a bizalmat a kormánytól, illetve (2) nem osztható fel, akkor az nem parlament.

A legtöbb esetben azt a törvényhozást, amely nem rendelkezik a fenti két tulajdonsággal, kongresszusnak célszerű nevezni.

Az elnöki rendszerű országok többségében a törvényhozó hatalom letéteményesét – *mutatis mutandis*, természetesen a nyelvtől függően – kongresszusnak nevezik, amely összefoglaló névnek számít, hiszen ez a legtöbb esetben a törvényhozás két házának együttes neve (a képviselőháznak és a szenátusnak természetesen külön nevük van). A hatalmas amerikai kontinens legtöbb országában az alkotmányok spanyolul, portugálul és angolul egyaránt a magyar fonetika szerint kongresszusként leírható szóval adják meg a törvényhozó hatalom gyakorlójának hivatalos nevét (*Congreso*, *Congresso*, *Congress*). De még azokban az országokban is, ahol ez az elnevezés nem terjedt el, csak a legritkább esetben használják a *parlament* kifejezést.

Esetükben tehát nem elsősorban arról van szó, hogy a szuverenitás bizonyos attribútumainak gyakorlásával valamely testület elnyerheti a *parlament* nevet, vagyis ha súlyosabb jogosítványai vannak, akkor érdemesült a *parlament* névre, míg, ha kevesebb joga van, akkor nem érdemli meg ezt a nevet, hanem arról kell beszélnünk, hogy a két különböző anya-kormányformához két különböző törvényhozás-elnevezés illik.

Bizonyos fokig azonban akár úgy is felfogható a dolog, hogy amennyiben a törvényhozás a kormány ellenőrzésében a politikai felelősség érvényesítéséig, vagyis akár a kormány megbuktatásáig is eljuthat, akkor azt a törvényhozást parlamentnek kell (vagy lehet) neveznünk, bármi legyen is annak hivatalos neve. Ha pedig az adott törvényhozás nem tudja érvényesíteni a politikai felelősségre vonás valamennyi ismert (parlamentáris) eszközét, akkor nem tekinthető parlamentnek, még ha így hívják is.

Másfelől az is kimondható, hogy amennyiben a törvényhozó hatalom gyakorlóját mandátumának lejártá előtt tulajdonképpen – bizonyos megszorításokkal – szinte bármikor fel lehet oszlatni, mert van olyan (egyszemélyes) állami szerv, amely a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között állván – bár legtöbbször az utóbbi kezdeményezésére – ezt megteheti, akkor azt a törvényhozást par-

lamentnek kell tekintenünk, akárhogy hívják is e testületet az adott ország nyelvén vagy nyelvein.

A világ nyelvei mindenesetre általában segítségünkre vannak annak eldöntésében, hogy az adott törvényhozást parlamentnek tekinthetjük-e. Ez azonban természetesen csak első megközelítés lehet, mert a kérdés eldöntéséhez végső soron a kormányforma vizsgálatán keresztül vezet el az út.

*

A parlament francia eredetű szó ugyan – és nagyon is jellemző, hogy alakilag a *beszél* igéből származik, de a tövéből képzett melléknév fecsegőt, hazudozót is jelenthet –, ugyanakkor a parlamentarizmus őshazájában többféle értelemben is használják. Magát a szót az angol nyelv a franciából vette, de az eszmét és a gyakorlatot a szigetország maga alakította ki.

A szóhasználat azonban távolról sem egységes. Világos, hogy például a *Queen in Parliament*, a *Houses of Parliament* és a *Member of Parliament* kifejezésekben mást-mást jelent ugyanaz a híres főnév. Ráadásul a fokozás jellegzetességeivel együtt fordított sorrendben egyre többet, egyre szélesebb grémiumot jelent.

A *The Member of Parliament* (a parlament tagja) szóösszetételben a *parliament* egyértelműen az alsóházat jelenti, ennek tagja a képviselő, a kifejezés csak rá vonatkozhatik, a felsőház, vagyis a Lordok Háza tagjára nem.

A *The Houses of Parliament* (a parlament házai) szóösszetételben ugyanakkor a kifejezés az egész törvényhozásra vonatkozik, vagyis mindkét házra, amelynek immár összefoglaló neve a *parliament*.

A *The Queen in Parliament* (a királynő a parlamentben) szerkezetben ugyanakkor a *parliament* már az egész kormányzás helyszínét jelenti, a kormányzás teljes formáját, amellyel együtt – és amelybe belépve – őfelsége a szuverenitás egészét testesíti meg.

1998 óta azonban – voltaképpen elég különös módon – nem ez az egyetlen parlament brit földön, hiszen a devolúció a szuverenitás teljességéről korábban tudottakat is némiképp átírta.

A skót parlamentet (*Scottish Parliament*) például mind az azt létrehozó törvény (vagyis tulajdonképpen a módosított brit alkotmány), mind a közbeszéd parlamentnek hívja, mert bizonyos (szűk) határok között adókimutató (vagy inkább adómódosítási) joga van, míg a walesi gyűlést (*Welsh Assembly*) e jogosítvány hiánya miatt hasonló okból nem lehet ekként nevezni.

A szuverenitásra természetesen az ezekben az években éppen megszűnőben lévő európai uniós tagság is kihat, de az uniós szervek elnevezéséért nyilvánvalóan nem a britek (vagy a nyelvük) tehetők felelőssé.

A fentebb mondottak ugyanis azt is jelentik, hogy például az Európai Parlamentnek nevezett testület valójában inkább csak hivatalos nevében parlament, és ma még mindig (bár e tekintetben sokat fejlődött az utóbbi években) úgy kell tekintenünk rá, mint olyan testületre, amelynek a módosított alapító szerződések

mintegy megelőlegezték azt a nevet, amelyet legfeljebb fejlődésének egy későbbi szakaszában érdemelhet majd ki.

Hasonló példák természetesen hosszabban is sorolhatók, de úgy ítéljük meg, hogy rövidebbre fogott mondandónk alátámasztását immár nem a további példák emlegetése, hanem az elmondottak összefoglalása szolgálja.

*

A különböző törvényhozó – vagy csupán döntéshozó – testületek között a politikatudomány számtalan különbséget tesz, indokoltan vagy indokolatlanul. Különösen a munkaparlament (dolgozó parlament), vagyis a törvénygyár, illetve a vitatkozó parlament (politikai testület), vagyis a *talking shop* közötti különbségtétel kedvelt, holott ez a különbségtétel kevés gyakorlati haszonnal és még kevesebb elméleti értelemmel jár.

Hasonlóan elterjedt a nemzetgyűlés és az országgyűlés közötti megkülönböztetés, amelynek legfeljebb az *assemblee*-típusú és a parlament-típusú testületek közötti elhatárolási lehetőségben van némi jelentősége.

A magunk részéről ezekhez az elkülönítésekhez azt a különbségtételt szeretnénk hozzáilleszteni, amely a kongresszusnak nevezett és a parlamentnek nevezhető törvényhozó testületek között tehető meg. Ez az elhatárolás megítélésünk szerint hasznos és célszerű kategóriaképzés, melynek elméleti alapja a kormányformák közötti megkülönböztetés.

Ezzel egyben azt a diskurzust is szeretnénk árnyalni, amely azon kérdés körül forog, hogy mitől tekinthető parlamentnek egy választott testület, a törvényhozó hatalom letéteményese. Ezt a vitát gazdagította az a kitűnő írás is, amely ennek a folyóiratnak ebben a rovatában jelent meg, mindjárt a lap első számában.¹

Írásunk ennek az értékes és fontos diskurzusnak a talapzatához helyezi e szerény hozzájárulást.

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

Tanársegéd,

Nemzeti Közzolgálati Egyetem,
Államelméleti és Kormányzástani Intézet,
Államtudományi és Közigazgatási Kar;
szentpeterinagyrichard@gmail.com

¹ SZABÓ Zsolt: „Mitől parlament egy törvényhozó szerv?” *Parlamenti Szemle* 2016/1. 135–142.

PÁLFI EDINA

Parlamentek Európában: közös nyelv, eltérő gyakorlat

Beszámoló „A parlamenti törvényhozás európai gyakorlatai” című műhely-konferenciáról

A Parlamenti Kutatások Központjának szervezésében, idén már második alkalommal várta az érdeklődőket az Országház, a Parlamentarizmus Napja alkalmából. A rendezvényt tavaly, hagyományteremtő szándékkal indították el a szervezők, az esemény időpontját az első szabadon választott parlament 1990. május 2-ai alakuló ülésének napjához igazítva. Az előző évhez hasonlóan idén is az Országház főemeleti Varga Béla terme biztosította a nagyszerű helyszínt a rendezvénynek, amely a nagy érdeklődésre való tekintettel meg is telt. A 2016-os Parlamentarizmus Napjának hívószava a bemutatkozás volt – maga a rendezvény, május 2. jelentősége, a Parlamenti Szemle első száma és a Parlamenti Kötetek című sorozat első kötete kerültek bemutatásra – 2017-re a rendezvény műhely-konferenciává alakult, amelynek témája a parlamenti törvényhozás európai gyakorlata volt. A rendezvény szervezője és moderátora Szabó Zsolt, a Károli Gáspár Református Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének oktatója, az Országgyűlés Hivatalának munkatársa volt. A műhely-konferencia munkanyelve az angol volt, magyar szinkrontolmácsolással.

A rendezvényt Gulyás Gergely, az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke, a Törvényalkotási Bizottság elnöke nyitotta meg. Hangsúlyozta, hogy az alkotmányjognak egy rendkívül fontos területét képezi a parlamenti jog és örömmel tölti el, hogy az idei évben nemzetközi kitekintés lehetőségével is bővült a parlamenti konferencia, hiszen az Egyesült Királyságból, Németországból és Portugáliából is kiváló gyakorlati ismeretekkel rendelkező szakemberek tisztelték meg az eseményt részvételükkel.

Gulyás Gergely a brit parlamentarizmus hagyományait egy frappáns hasonlattal érzékeltette: jól mutatja a brit parlamentarizmus hagyományait, hogy a meghívott brit előadó úr akkor kezdett el dolgozni a brit parlamentben, amikor ő született. Majd elmondta, hogy mi, magyarok is büszkéek lehetünk arra, hogy a magyar parlamentarizmusnak hosszú évszázadokra visszanyúló hagyományai vannak. De, ha csak a modern parlamentarizmus történetét vesszük górcső alá, akkor is a '48-49-es szabadságharcotól számíthatjuk a parlamentarizmus időszakát. Az áprilisi törvények által megteremtett felelős kormány, valamint miniszteri felelősség, a mai napig meghatározza a magyar közjogi intézményrendszert. Így elmondhatjuk, hogy most már az elmúlt 27 év történetének feldolgozására van lehetőségünk, igaz, be kell vallanunk, hogy a magyar parlamenti viták számtalan kritikára adhatnak okot, de való-

színűleg ez a világ többi táján is így van. A parlamentben az ország legfontosabb ügyeiről születik döntés, ezért fontos, hogy ezeket a döntéseket demokratikus viták előzzék meg. Hangsúlyozta, hogy a modern magyar parlamentáris hagyomány – amely 1990. május 2-án kezdődött – ma már a magyar jogtörténet része. Rámutatott arra, hogy a jelen megértéséhez elsősorban az 1990 utáni törvényalkotási tapasztalatokat kell megértenünk, hiszen a parlamentáris demokrácia a világon mindenhol fejlődik és változik. Gulyás Gergely szerint azért kell tanulmányoznunk, összehasonlítani a különböző európai országok parlamenti gyakorlatát, hogy a számunkra legmegfelelőbb gyakorlatot kialakíthassuk. Továbbá fontos megvizsgálni azokat a – részben külföldről átvett – intézményeket is, amelyek csak az elmúlt években váltak a magyar parlamentarizmus részévé.

Gulyás Gergely végezetül kiemelte, hogy nem szabad elfelejtenünk azt, hogy május másodika azért ünnepnap, mert nagyon hosszú idő után jöhetett létre az általános, titkos választójog alapján szabadon megválasztott parlament. Amikor a demokratikus intézményrendszeréről vitatkozunk, tudnunk kell, hogy a szabad vita lehetőségét, a szabadon választott Országgyűlés május 2-i megalakulása tette lehetővé. Tehát mindannyiunk számára közös kiindulási pont május 2-a, noha a magyar közgondolkodásban, a politikai gondolkodásban még mindig nem vert kellően erős gyökeret, még annak ellenére sem, hogy új Alaptörvény preambuluma is kimondja, hogy ez az a nap, amikortól hazánk demokratikus rendjének kezdetét számítjuk. Új időszámítást kezdtünk ekkor, mert ettől a naptól kezdve megszűnt Magyarországon az illegitim parlamentarizmus és felváltották olyan intézmények, amelyek demokratikus választójog alapján jöttek létre. Ez önmagában is ok az ünnepségre, az ünnepség pedig okot ad arra, hogy ennek keretében tudományos vitákat rendezzük, mely során megvizsgálhatjuk a nemzetközi gyakorlatot.

Az első előadó Paul Evans volt, aki 1981 óta dolgozik a brit parlamentben, jelenleg alsóházi főtanácsadóként a bizottsági rendszerért felelős. A brit törvényhozás működését szélesebb perspektívába helyezve az alkotmány történeti jellegéből és az alkotmánybíráskodás hiányából vezette le a teljes parlamenti szuverenitást. Kitért az angol jogrendszer másik – a parlamenti szuverenitást is érintő – sajátosságára, a common law-ra, tisztázva a bírói szokásjog és a statute law viszonyát: ha a parlament elfogad egy törvényt, akkor azzal kvázi megszünteti a szokásjogot, így csak azokon a területeken hivatkozhatnak a bíróságok a common law-ra, ahol nincs írott jog. Evans a brit parlamentarizmus másik fő jellemzőjeként a bikameralizmust emelte ki, a két kamara viszonyát akként jellemezve, hogy a gyakorlatban az Alsóház „egyenlőbb” mint a Lordok Háza. A brit parlament bizottsági rendszerét tömören ismertette az előadó: a bizottságok két főtípusa a jogalkotásban részt vevő bizottságok csoportja, a másik a vizsgálóbizottságoké, a két típus között pedig nincs átfedés.

Törvényjavaslatok osztályozásában is két nagy csoportot különböztetett meg Paul Evans: az egyik a „public bill”, amely a lakosság egészét érinti, a másik a „private bill”, amely egy konkrét ügyben, vagy csupán egy adott terület lakosait érinti csupán, és igen ritkán fordul elő. A „public bill” törvényjavaslatoknak is további két altípusa van, amelyek az előterjesztők szerint különülnek el. Az egyik a mi-

niszteri indítvány, amelyet a kormány nevében egy miniszter indítványoz; a másik típusa az egyéni képviselői indítványok fajtája, amelyet bármelyik ház képviselője kezdeményezhet.

Ezt követően a brit parlament működésének, különösen a törvényalkotási eljárás legfontosabb jellemzőit ismertette a hallgatósággal Paul Evans. A törvényalkotási folyamatot a pingpongozáshoz hasonlította, mivel a Lordok Háza és az Alsóház egymás között oda-vissza küldözgeti a törvényjavaslatokat. Az Alsóház 1911 óta felülbírállhatja a Lordok Házának döntését. A törvényalkotás utolsó mozzanata a királyi szentesítés (Royal Assent), melyre azután kerül sor, hogy a két ház megegyezett egy törvényjavaslat szövegében.

Paul Evans még a törvényalkotás folyamatának főbb jellemzőivel foglalkozott, mely során rámutatott a két ház közötti különbségekre is. Elmondta, hogy a századforduló óta az Alsóházban a kormány által benyújtott valamennyi törvényjavaslat „programozásra” kerül, azaz egy időrendet kapcsolnak hozzá. Tehát a törvényalkotási folyamat fontos jellemzője annak ütemezettsége. Kitért a bizottságok szerepére is: 15–30 tagú – nem állandó – bizottságok (public bill committees) foglalkoznak a törvényjavaslatokkal. A házelnök (Speaker) jogköre, hogy kontrollálja a törvényjavaslatok módosítását, ő dönt arról, hogy mely módosító javaslat kerül a Ház elé. A Lordok Házában nincs ilyen kontroll, ott a bizottsági elnöki pozíció semleges jellegű, a viták során a lordok egymásnak adnak szót, magukat kontrollálják, az elnök nem avatkozik közbe. A Lordok Házában nincs ütemterv sem, ott addig tárgyalnak egy törvényjavaslatot, ameddig kedvük tartja – és általában élnek is ezzel a lehetőséggel. Ütemterv híján nagyobb mozgáster a jellemző és a kormánynak is kisebb a beleszólása a parlamenti munka ezen részébe.

A brit törvényalkotás folyamata három nagy szakaszból, olvasatból áll. Az első olvasat csak formalitás, a törvényjavaslat bejelentése. A második olvasatban történik az első érdemi vita, ezt követően kerül a bizottsághoz a törvényjavaslat. A bizottság a törvényjavaslatot részletesen megvizsgálja, ennek időtartama egy-három hónap is lehet, attól függően, hogy mennyire volt bonyolult a benyújtott javaslat. Majd egy formális harmadik olvasat következik, mely után a Lordok Házához kerül a törvényjavaslat. Ezt követi – a korábban már említett – „pingpong-szakasz”, amelynek célja, hogy végül a törvényjavaslat minden egyes részét megvitassa, majd mindenben megállapodjon a két ház. A vizsgálóbizottságok a korábban elfogadott törvényekkel is foglalkozhatnak, azok végrehajtását ellenőrzik.

A második előadó Andrea Eriksson volt, aki a Bundestag Parlamenti Jogi Főosztályán dolgozik, a házelnök és az alelnökök jogi tanácsadójaként, továbbá a jogalkotási folyamatok előkészítésében vesz részt. A parlamenti tisztségét megelőzően a berlini Freie Universität-en oktatott alkotmányjogot, nemzetközi jogot, valamint európai uniós jogot.

Andrea Eriksson kiemelte Németország szövetségi államszerkezetét, majd ismertette azokat a szerveket, amelyek szövetségi szinten részt vesznek a törvényalkotásban: a német törvényeket a Bundestag hozza, ez a legfontosabb jogalkotó szerv – amely a Bundesrat (Szövetségi Tanács) mint felsőház részvételét is igénylő jogalkotó-

si folyamat során – dönt valamennyi törvény tárgyában. Az említetteken kívül a szövetségi elnöknek van még fontos szerepe a jogalkotásban. A parlament részére a törvényjavaslatokat a szövetségi kormány törvénykezdeményezési joga nem kizárólagos, de az esetek 80%-ában a kormány nyújtja be a törvényjavaslatokat. Egyéni képviselők nem, de a képviselők öt százaléka, vagy legalább ekkora frakció nyújthat be még törvényjavaslatot.

A Bundestagban a törvényalkotás folyamatának időtartama nem meghatározott, ez az adott törvényen, és az adott bizottságon múlik: nincs olyan időbeli korlátozás életben, amely előírná, hogy mikor kell életbe léptetni egy törvényt. Hangsúlyozta, hogy ezzel szemben általában hat hét áll rendelkezésre, de ezt az idő intervallumot bővíthetik további három héttel, vagy ha a törvény sürgős, akkor lecsökkenthetik három héttel.

A Bundestagban a törvényalkotási folyamatot az alaptörvény, valamint az eljárásrend (Geschäftsordnung, azaz a házszabály) szabályozza. Az eljárás az első olvasattal veszi kezdetét a plenáris ülésen, ami általános vitát jelent a törvényjavaslatról. Ezt követően a plenáris ülés döntése értelmében a javaslatot egy vagy akár több bizottság részére is megküldik. Ezt követi a bizottsági szakasz, itt sincs időkorlát, ez a szakasz egy héttől akár három évig is eltarthat. Ebben a fázisban az első lépés, hogy riportört választanak. A riportőr az a személy, aki felkészíti a bizottság tagjait az adott törvényjavaslat tárgyalására. Ezt követi a bizottsági vita, amely során – amennyiben a kisebbség ezt kéri – közmeghallgatást tartására is lehetőség nyílik és megvitatják a módosító javaslatokat. Fontos hangsúlyozni, hogy a bizottság nem egy végső döntést hoz, hanem egy beszámolót, ajánlást ír a plenáris ülés részére. A plenáris ülés a döntő hatáskörű szerv, tehát ez fogja a végső döntést meghozni. A bizottságok ülései nem nyilvánosak, ugyanakkor van lehetőség a nyilvános meghallgatásra is, ez jellemzően szakértők bevonásával történik. Ezt követi a második plenáris forduló, amelyet a bizottsági ajánlások alapján tartanak meg, a vita során összegzik a bizottságok véleményét. A vitát követően újra lehetőség van módosító indítványokat benyújtani, bár az előadó szerint ez nagyon ritka, mivel a bizottságokban már megtörténnek a módosítások.

Ezt követően megtartják a plenáris ülésen a módosító javaslatokról történő szavazást. Egy harmadik olvasat közvetlenül ezt követheti, itt még van lehetőség módosító indítványok benyújtására, de Andrea Eriksson kiemelte, hogy ő még erre nem látott precedenst, ez inkább egy végső korrekciós lehetőségnek felel meg. Előadása végén még kiemelte, hogy a német parlamenti jog nem ismeri a gyorsított eljárás fogalmát. Ugyan vannak lehetőségek, amivel egy eljárást gyorsítani lehet, de ami az időkeretet illeti, minden nagyon „nyitott”, politikai egyeztetés tárgya. A parlament napirendjéről a frakcióvezetőkől és a Ház vezetéséből álló Öregek Tanácsa (Ältestenrat, megfelel a mi Házbizottságunknak) dönt.

A konferencia harmadik előadója, Ana Paula Bernardo a portugál parlament (Assembleia da República) Plenáris Ülést Támogató főosztály vezetője. Kiemelte, hogy Portugália és Magyarország között hasonlóság van a tekintetben,

hogy mindketten átérték a demokráciába történő átmenetet, hasonló a parlament felépítése (egykamerás) és hasonlóság van a népességszámot illetően is.

Országuk 1974 óta működik demokratikusan, de az előadó úgy fogalmazott, hogy ők „még mindig tanulnak”. Szerinte minden ország törvényalkotási eljárásában léteznek kisebb-nagyobb hibák, és úgy érzi, hogy a portugál törvényalkotás, főleg a törvények minősége a továbbiakban is javítandó.

A törvényalkotás folyamatát a portugál alkotmány és a házszabály is rögzíti. A parlamentben az eljárásrendet ugyanakkor konszenzus alapján megváltoztathatják, ennek következtében „bizonyos formákat félre tehetnek”. A törvényalkotás menete egyszerű: törvényjavaslatot benyújthatnak a képviselők és az állampolgárok is (ehhez harmincötezer aláírás szükséges), és természetesen törvényjavaslat érkezik a kormányzat részéről is. A statisztikák alapján elmondható, hogy a legtöbb javaslatot a kormány nyújtja be. A folyamat lényege egyszerű: először egy bizottság megfontolja, megvitatja a benyújtott javaslatot, majd plenáris vita következik, szavaznak a módosításokról, majd a plenáris ülésen egy zárószavazás következik. Ezt követően a házelnök aláírja a törvényjavaslatot, a köztársasági elnök kihirdeti, a miniszterelnök ellenjegyzí és a közlönyben megjelenik.

A portugál jogintézmény ismeri a gyorsított eljárást, de ez csak informálisan működik, nem használják, mert több szakértő véleménye szerint ilyenkor az eljárás csak hosszabb lesz.

Portugáliában jellemző, hogy sokkal gyakoribb egy már hatályban lévő törvény módosítása, mint új törvény alkotása. Ezért a törvényhozásukat meglehetősen sok kritika is éri, mivel a törvények az állandó jellegű, viszonylag rövid időn belüli módosítások miatt elvesztik stabilitásukat, ez pedig kihatással lehet a jogbiztonságra.

2007-ben új eljárásrend lépett életbe, ami újdonságként a bizottsági technikai jelentés intézményét is megteremtette. A törvényjavaslatok ellenőrzését parlamenti tisztviselők végzik, az ő feladatuk, hogy az elnök számára véleményezzék jogi, formai, gazdasági és egyéb szempontból a törvényjavaslatokat. Ezt a folyamatot a házszabály nem szabályozza. A Ház szakértői által készített technikai feljegyzés elkészítése azért nagy felelősség, mert az végigkíséri a törvényjavaslatot, továbbá nyilvános, azt bárki megtekintheti.

A bizottságoknak is nagyon fontos szerepük van a törvényalkotásban, megtárgyalják a technikai jegyzetet, arról egy riportőr által jelentést tesznek a plenáris ülésen is, továbbá a javaslat végső szövegezését is ők készítik elő. A bizottságok munkájuk során kapcsolatot ápolnak az állampolgárokkal, vitákat folytatnak, a szakpolitika alakításába is bevonják az érintetteket. A bizottságok feladata az adatgyűjtés, a konzultáció az érintettekkel, a szakpolitika képviselőivel, a miniszterekkel is. A bizottságon múlik a törvényalkotási folyamat ideje is, hogy az hosszabb vagy rövidebb lesz.

Az elhangzott előadásokat, kérdéseket és válaszokat Smuk Péter, a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének vezetője összegezte zárszavában. Megköszönte a részvételt az előadóknak, és a Parlamenti Kutatások Központjának nevében a szervezőnek, hogy sikerült ilyen magas színvonalon

megszervezni a konferenciát és már hagyományt teremteni a parlamentarizmus napja alkalmából. Elmondta, hogy a három nagyon izgalmas előadást, a különböző törvényalkotási modelleket hallva a közös parlamenti nyelv fogalma merült fel benne többször is. Noha különbözőek is az európai országok parlamenti hagyományai, eljárásai, az alkotmányos rendszerek, a parlamenti jognak van egy közös nyelve, van egy közös terminológiája és értékrendje. Mi is ismerjük a „közjogi pingpongot”, még akkor is, ha a mi parlamentünk nem kétkamarás, az is ismerős lehet, hogy még a harmadik olvasat után is lehetnek módosítások, ismerjük a bizottságok szerepét a törvényalkotásban, és hogy azok miért fontosak, azt is tudjuk hogy az ellenzék védelme mit jelent, még a sürgető feladatok miatt mindig szűkösen rendelkezésre álló időkeretekben is. Tudjuk, hogy mi a jogállamiság és a házszabály tisztelete, beszélhetünk formális szabályokról, melyek a minőségi jogszabályalkotás garanciái.

1990. május másodika szakmai köztudatba épülésének irányába mutató fontos mérföldkő volt az idei rendezvény is, amellyel a „Parlamentarizmus napja” újabb lépést tett a hagyománnyá válás felé. Az Alaptörvényben is szereplő dátum szellemiségéhez talán egy szakmai fórum életre hívása illik a legjobban: a parlamentarizmus ünnepe az, ha az alkotmányjog – különösen a parlamenti jog –, a politika művelőinek-gyakorlóinak, kutatóinak, illetve ezen területek iránt érdeklődőknek lehetősége nyílik egy tudományos, szakmai konferencián összegyűlni, eszmét cserélni. A magyar parlamentáris hagyományok ápolása nemcsak a képviselők és a parlamenti tisztviselők, hanem az akadémiai szféra felelőssége is, hiszen a tudomány egyik legfontosabb feladata a kihívások azonosítása, amelyekre megoldást akár a külföldi jó gyakorlatokban is lelhetünk. A színvonalas, neves külföldi előadókat felvonultató műhely-konferencia e célok eléréséhez nagyban hozzájárult.

Kulcsszavak: Egyesült Királyság, Németország, Portugália, törvényalkotási modellek, összehasonlító alkotmányjog

PÁLFI EDINA

PhD hallgató,

Széchenyi István Egyetem,

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar,
Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék;
palfiedina@citromail.hu

NÉMETH MÁRTON

A parlamenti jogon túl – a költségvetéstől a nemzetközi szerződésekig

A parlamenti jog határterületeit járta körül a Házzsabályon túl harmadik szemesztere

A harmadik szemeszter célkitűzései

Az Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatósága által szervezett előadás-sorozatot azért hívták életre, hogy a parlamenti jogra irányítsa a közjogász szakma, az egyetemi hallgatók és nem utolsósorban a közvélemény figyelmét. A rendezvény impozáns helyszínei (az Országház Vadász terme, illetve a Felsőházi ülésterem), az egyetemek és az alkotmányjogász szakmai műhelyek megszólítása, valamint a sorozatnak a polgárok lehetőleg minél szélesebb rétegét megcélzó kommunikációja mind-mind ezt a célt szolgálták. Az előadások visszajáró, főként egyetemista törzsközönsége alapján megállapítható, hogy nem minden siker nélkül.

Az alkotmányjogász szakmának a sorozat sokat ígér: a szervezők törekvése szerint a tételes jogi szabályok mögé kínál bepillantást, nemzetközi kitekintést és elméleti háttérrel adva egyfelől a Ház munkatársainak, akik nap, mint nap alkalmazzák a parlamenti jogot, másrészt gyakorlati háttérismereteket az érdeklődő közjogászoknak és egyetemi hallgatóknak.

A harmadik szemeszter „*A parlamenti jog határterületei*” címmel került megrendezésre, amely az elmélyítő szemeszter után azokat a témákat kívánta bemutatni, amelyek nem részei a szűk értelemben vett parlamenti jognak, ugyanakkor olyan szorosan kapcsolódnak a parlamentarizmus lényegéhez (elegendő itt csupán a költségvetés, vagy a nemzetközi szerződések intézményére utalni), hogy vizsgálatuk elengedhetetlen feltétele annak, hogy teljes képet kaphassunk a magyar parlamenti jog jelen állapotáról.

Adorján Richárd: A költségvetés és a zárszámadás elfogadása

A parlamenti jog határterületeit körüljáró harmadik szemeszter a költségvetési jog vizsgálatával kezdődött, amelyet Adorján Richárd, a Nemzetgazdasági Minisztérium költségvetésért felelős helyettes államtitkára vett górcső alá. Moderatori kérdésre elmondta, hogy közéleti érdeklődésében két fontos tényező játszott szerepet: a családja, valamint, hogy a rendszerváltás idején kezdte el figyelem-

mel követni a politikai eseményeket, ami nagyban meghatározta a későbbi karrierjét. Mentorként Hőgye Mihály és Balogh László nevét emelte ki, nagy hatással volt rá továbbá két tanára, László Csaba és Rogán Antal is.

Adorján Richárd előadása elején két kihívásra hívta fel a figyelmet. Egyrészt bár a költségvetés elfogadása természetesen a parlament hatásköre, mégis a legnagyobb hatást a kormányzat, illetve a kormánypárti frakciók gyakorolják rá, ezért nehéz a két hatalmi ág feladatainak pontos elhatárolása. Másrészről a költségvetési törvény tartalmának, szerkezetének meghatározása is állandó vita és módosítások tárgya. Ilyen például, hogy a magyar költségvetés nemrég áttért a háromhasábos modellről a négyhasábosra. A fenti kérdések vizsgálatát nehezíti, hogy egyik kérdésre sincs általánosan elfogadott nemzetközi gyakorlat.

A költségvetési törvényt jogi szempontból vizsgálva az előadó kiemelte, hogy egy különleges törvényről beszélhetünk, két szempontból is: bevételi és kiadási előirányzatokból áll, illetve speciális az időbeli hatálya is: január 1-jétől december 31-ig tartalmaz előírásokat, bár érdemes tudni, hogy nem december 31-ig hatályos, hanem további három évig, mivel olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek túlnyúlnak az adott költségvetési éven. A téma jelentőségét érzékeltetve Adorján rámutatott, hogy egy költségvetési törvény nagyjából a GDP 50%-ának, vagyis minden második, az adott évben megtermelt forintnak az újraelosztását tartalmazza. Ez nemzetközi összehasonlításban egy kevéssel az átlag fölöttinek mondható, ami 47%. Bár vannak olyan jóléti államok, ahol ez a szám jóval magasabb (például Finnország, a maga 57%-ával), a magyar kormány céljai között az szerepel, hogy a hazai költségvetési újraelosztás csökkenjen a következő években.

A költségvetés megalkotását elemezve a helyettes államtitkár három fő fázist azonosított: a tervezés folyamatát (amelybe a parlamenti elfogadásig tartó szakasz is beletartozik), a végrehajtást, valamint a zárszámadást. A tervezés kapcsán az új házszabály egy fontos újdonságára is rámutatott: a korábbi két és fél, három hónap helyett a hatályos szabályok szerint szűk másfél hónap alatt megtárgyalja és elfogadja a parlament a költségvetést. Adorján Richárd értékelése szerint bár kétségtelen hogy a korábbi szabályokhoz képest az egyéni képviselőknek és a bizottságoknak ma kevesebb alkalmuk van a véleményük megjelenítésére, ugyanakkor a változások nem vezettek e jog lényeges csorbulásához. Ha a plenáris ülésen nem is, a bizottságokban ugyanúgy kritizálhatják a javaslatot és megtehetik a módosító indítványukat, ahogy korábban. A hatékonyság oldaláról vizsgálva pedig kifejezetten öröndetes, hogy gyorsabban, kevesebb adminisztráció mellett lehet egy költségvetést elfogadni, amely a legtöbb esetben ugyanúgy tükrözi a kormány szándékait, mint korábban.

Az eljárás kapcsán a Költségvetési Bizottság jelentőségét (a költségvetési törvény kapcsán a Törvényalkotási Bizottság szerepét tölti be) emelte ki az előadó, valamint a Költségvetési Tanács, mint új intézmény szerepére tért ki, amely célja, hogy főszabályként olyan költségvetést fogadjon el az Országgyűlés, amely az államadósság csökkentéséhez járul hozzá. Amennyiben a Költségvetési Tanács megítélése szerint a benyújtott költségvetési törvényjavaslat ennek a kritérium-

nak nem felel meg, arról nem lehet zárószavazást tartani, ami végső esetben akár az Országgyűlés feloszlatásához is vezethet. Ez pedig nem egy nemzetközi szinten is páratlanul erős intézményi garancia a kiegyensúlyozott költségvetési politika mellett – értékelt a helyettes államtitkár.

Sonnevend Pál: A nemzetközi szerződéskötési eljárás

Bár a külügyi terület, különösen az államközi kapcsolatok alacsonyabb szintje hagyományosan közelebb áll a végrehajtó hatalomhoz, mint a törvényhozáshoz, egy állam külkapcsolatainak legfontosabb aktusaihoz mégis mindig parlamenti közreműködés is szükséges. Ezért kapott szerepet a parlamenti jog határterületeinek vizsgálata során a nemzetközi szerződéskötési eljárás, amelyet Sonnevend Pál, a nemzetközi jog és az alkotmányjog elismert szakértője, az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE) dékánhelyettese mutatott be az érdeklődőknek.

Az előadó a bevezető részben két mentort emelt ki, akik nagy hatással voltak rá. Az első Jochen Abraham Frowein, a heidelbergi Max Planck Intézet korábbi igazgatója volt, akitől a szigorú jogászai gondolkodás és érvelés képességét igyekezett eltanulni, a másik fontos személy pedig Sólyom László korábbi köztársasági elnök, aki pedig inkább az inspiráló, kreatív gondolkodásmódja miatt volt jelentős számára. Az ELTE dékánhelyettese munkája során e két szemléletmód ötvözetét próbálja megvalósítani.

Sonnevend Pál előadását egy erős állítással kezdte: véleménye szerint a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény egy európai szinten is kiemelkedően nemzetközi-jog-barát rendszert hozott létre. Ennek alátámasztására az Alaptörvény Q) cikkének elemzésével folytatta, amely a korábbi alkotmány szövegével ellentétben már nemcsak azt mondja ki, hogy Magyarország biztosítja a nemzetközi jog és a belső jog összhangját, hanem, hogy mindezt a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében teszi. Ezt az értelmezést erősíti továbbá az is, hogy a nemzetközi szerződések egyedül az Alaptörvény normáinak nem mondhatnak ellent, minden ennél alacsonyabb jogszabályba ütközésük esetén elsőbbséget élveznek a belső joggal szemben.¹

Az előadása második részében Sonnevend Pál a szerződéskötés menetéről beszélt, amelyet a belső jogban *a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény* szabályoz, a nemzetközi jogban pedig főként az 1969. évi bécsi szerződés a szerződések jogáról.² A szerződéskötési folyamat mind a belső, mind a nemzetközi jogban egy többszereplős és meglehetősen összetett eljárás, amelynek kapcsán Sonnevend egy jelentős körülményre hívta fel a fi-

¹ Lásd: 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 23. § (3)–(4); 32. §

² Lásd: a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

gyelmet: fontos elhatárolni egymástól a belső jogi és a nemzetközi szintén történő eseményeket, mivel a legtöbb magyar jog hatálya alá tartozó esemény be nem tartása nem érinti Magyarországot, mint nemzetközi jogalany felelősségét. Kimondja ezt a bécsi egyezmény is a 27. cikkében, amely szerint egyetlen állam sem hivatkozhat a belső jogára azért, hogy a nemzetközi kötelezettségei nem teljesítését kimentse.³

Az Országgyűlés szerepéről szólva az előadó kiemelte, hogy a parlament a legtöbbször akkor jut szóhoz, amikor egy aláírt nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez ad felhatalmazást. Érdekes és viszonylag ritka kitérő, ha a parlament a köztársasági elnöknek ad felhatalmazást, ebben az esetben ugyanis az államfő a ratifikáció helyett az Alkotmánybírósághoz is küldheti a törvényt normakontrollra.⁴

Az előadás utolsó részében a nemzetközi jog belső joggá válásáról volt szó. Egészen 2005-ig külön aktusra volt szükség az implementáláshoz, ez azonban Sonnevend Pál szerint rengeteg problémát okozott,⁵ ezért tért át a jogalkotó a ma is hatályos rendszerre, amelyben a szerződéskötésre felhatalmazó jogszabály egyben rögtön ki is hirdeti a belső jogban a szerződés szövegét. Ez azt a furcsa helyzetet eredményezi, hogy bár még nincs hatályban a nemzetközi szerződés, a magyar jogban már kihirdették. Ilyenkor egyfajta „alvó állapotról” beszélhetünk, amelynek a külügyminiszter közleménye vet véget, amely megállapítja, hogy nemzetközi jogilag hatályba lépett a szerződés, és így a magyar jogban is alkalmazni kell.

Hallgatói kérdésre Sonnevend Pál kifejtette, hogy örömdetesnek tartaná, ha a tényleges jelentőségüknek megfelelően nagyobb figyelmet kapnának a nemzetközi szerződések az Országgyűlésben. Hozzátette ugyanakkor, hogy nincs könnyű helyzetben a mindenkori törvényhozás, hiszen gyakori, hogy mire elé kerül a szöveg, már több évnyi tárgyaláson vagyunk túl, és a szöveg módosítására a gyakorlatban már nincs lehetőség. Vagy el kell fogadni teljes egészében, vagy el kell utasítani, ami azonban diplomáciailag nehéz helyzetet eredményezne az ország számára.

Bodnár Eszter – Simon Zoltán: A parlamenti nyilvánosság és érdekérvényesítés

Az előadássorozat által vizsgált következő két határterület szorosan összefügg egymással. A parlamenti nyilvánosság kérdése a modern parlamenti működés egyik legfontosabb garanciális eleme, az érdekérvényesítés problematikája pedig

³ Egyetlen kivételt enged az egyezmény: a 46. cikk szerint, ha kifejezetten a szerződéskötésre vonatkozó szabályt sértenek meg a szerződéskötés során, és ezt a másik fél, a másik szerződést kötő állam egyértelműen felismerhette.

⁴ Ilyen esetre eddig egyszer volt példa, Sólyom László elnöksége idején, amely folytán az Alkotmánybíróság végül alkotmányellenesnek nyilvánította az érintett nemzetközi szerződést. Bővebben lásd: 32/2008. (III. 12.) AB határozat.

⁵ Lásd például: 7/2005. (III. 1.) AB határozat.

a politika és a társadalom más alrendszerei közötti együttműködés kihívásaira keresi a választ – az ebből adódó nyilvánvaló veszélyek ellen igen gyakran a nyilvánosság erejével küzdve.

A parlamenti nyilvánosság kérdését kutató Bodnár Eszter, az ELTE Állam és Jogtudományi Karának adjunktusa a moderátorok kérdésére elmondta, hogy eredetileg nem készült jogi pályára, inkább az irodalom vonzotta, de amikor szembesült vele, hogy milyen sok nagy író végzett jogot, elhatározta, hogy elkezd a jogi kart. Az egyetemen számára az alkotmányjog „szerelem volt első látásra”, amely azóta is tart. Az ELTE Alkotmányjogi Tanszékén ismerte meg Dezső Márta professzor asszonyt, akit mentoraként említett meg.

Simon Zoltán, az ELTE Társadalomtudományi Karának egyetemi tanára 2000-ben történelem, 2009-ben pedig jogász szakon végzett, később pedig a politikatudomány területén doktorált és habilitált, így az érdeklődése fokozatosan fordult a politikai érdekérvényesítés, a lobbizás intézménye felé, az elmúlt időszakban pedig az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusai vált a fő kutatási területévé. Simon Zoltán mentoraként Bihari Mihályt és Vass Lászlót nevezte meg.

Bodnár Eszter előadása elején felhívta a figyelmet, hogy bár az Alaptörvénynek csupán egy bekezdése⁶ szól kifejezetten a parlamenti nyilvánosságról, az országgyűlési ülések nyilvánosságánál egy jóval szélesebb kérdéskört jelent a parlamenti transzparencia ügye. Az ELTE adjunktusa a továbbiakban az Országgyűlés alkotmányjogi és politikai funkcióit áttekintve adott képet a parlamenti nyilvánosság jelenlegi helyzetéről és perspektíváiról.

Alkotmányjogi értelemben talán a legfontosabb funkció a közérdekű adatok nyilvánossága, mivel az Országgyűlés a legfőbb népképviselői szerv, amelynek döntései a közakaratot jelenítik meg, és ráadásul mindenki számára kötelezőek, ezért semmilyen indok nem támaszthatja alá, hogy ezeket az aktusokat az állampolgárok elől elzárjuk. Ugyanígy kell eljárunk a döntéseket előkészítő információk esetében is, hiszen ez szükséges ahhoz, hogy az állampolgárok megfelelő politikai döntéseket hozhassanak. Ez következik az Alkotmánybíróság gyakorlatából is, amely a közérdekű adatok kérdését a közügyekben való részvétel jogához kapcsolja, mivel az állampolgárok csak így tudnak felelősen részt venni a politikai diskurzusban.

A közérdekű adatokhoz való jog egyben az államszervezet demokratikus működését biztosító eljárási garancia is, amely nem csak a polgárokat, hanem a többi állami szervet is segíti a döntéseik meghozatalában. Bodnár Eszter példaként az Alkotmánybíróságot említette, amely előfordul, hogy parlamenti jegyzőkönyveket vizsgál, amikor a jogalkotó szándékát próbálja felfejteni. Megemlítette ugyanakkor, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga nem korlátozódik a parlament törvényhozási funkciójára, hanem ugyanúgy érvényesül például

⁶ Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdés.

a kormány ellenőrzése során, sőt ide tartozik például az Országgyűlés Hivatala által vezetett adatok, statisztikák nyilvánossága is.

Az előadó a politikai funkciók kapcsán Kukorelli Istvánt idézte, aki felhívta a figyelmet arra, hogy a parlament működése és nyilvánossága példaként szolgál az államszervezet és a civil szféra más intézményei számára, ezért a kérdés kiemelt jelentőséggel bír.

Az előadása utolsó részében Bodnár Eszter a parlamenti nyilvánosság esz-közeire tért ki. A karzat és az iratok nyilvánossága sok változáson ment keresztül, amióta Kossuth Lajos Országgyűlési Levelek címmel tudósításokat szerkesztett a parlament üléseiről. Részben a technikai fejlődésnek is köszönhetően az elmúlt évtizedekben szerencsés folyamatok zajlottak ezen a területen, ezért ma már nagyon gyorsan betekintheünk a legfontosabb iratokba, vagy akár az élő közvetítést is figyelemmel kísérhetjük.

Az elmúlt időszak legfontosabb dilemmáit kétséggkívvül a parlamenti nyilvánosság harmadik pillére, a sajtónyilvánosság területén találjuk. Ennek kapcsán az előadó röviden kitért a strasbourgi bíróság előtt jelenleg is zajló perre, amelyet a parlamentből kitiltott újságírók indítottak. Bodnár Eszter elmondta, hogy a bíróságnak abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a házelnöki rendelkezés megfelel-e az előreláthatóság követelményének, valamint, hogy a jogorvoslat hiánya ellentétes-e az egyezménnyel, illetve, hogy sérti-e a sajtószabadságot, hogy a parlamenti tudósítók csak az Országház bizonyos folyosóiról tudósíthatnak.

A sajtószabadság kérdése kapcsán az előadó a jövő nagy kihívásaként említette, hogy a médiumokra egyre nagyobb erővel nehezedő hírversenyben gyakran a háttérben maradnak a törvényhozást érintő információk. A problémára válaszul a nemzetközi szakirodalom és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is azt ajánlja, hogy ebben az esetben az államnak kell magához ragadnia a kezdeményezést, és tennie azért, hogy minél nagyobb nyilvánossághoz jussanak el a legfontosabb közérdekű információk.

Simon Zoltán előadása elején elmondta, hogy bár az érdekérvényesítés kérdését elsősorban az Európai Unió és az Európai Parlament példáján keresztül fogja vizsgálni, az európai intézmények tapasztalatainak összegzése hasznos lehet a magyar Országgyűlés számára is, különösen arra tekintettel, hogy a hazai nyilvánosságban időről időre felmerül egy lobbitorvény elfogadásának szükségessége. Az előadó kitért arra is, hogy bár egyetemi oktatóként kapott meghívást, a legtöbb tapasztalatot a témában a gyakorlat oldaláról szerezte, mivel már több mint tíz éve él Brüsszelben az Európai Parlament munkatársaként.

Az érdekérvényesítés kapcsán kiemelte, hogy bár a köznyelvben inkább negatív kicsengésű a kifejezés, fontos leszögezni, hogy az érdekérvényesítés szükséges és végső soron hasznos intézménye a demokratikus berendezkedésű államoknak. Egy jól működő közjogi intézményrendszer nem működhet a társadalom különböző szervezetségű csoportjai és a politika közötti információáramlás nélkül. Az ebből fakadó anomáliák, mint például a korrupció,

ellen fontos felvenni a küzdelmet, de az érdekérvényesítés, és ilyen értelemben a lobbitevékenység önmagában nem elítélendő dolog.

Simon felhívta a figyelmet, hogy az érdekérvényesítés egyik legfontosabb kérdése a hatalmi központok ügye, ugyanis az érdekcsoportok az ilyen centrumok elérése és eredményes befolyásolása útján érhetik el a céljaikat. Itt tért ki a modern parlamenti jog egyik alapproblémájára, amelyet úgy foglalt össze, hogy a gyakorlat azt mutatja, hogy a mai parlamentáris demokráciákban nem a parlamenti többségnek van kormánya, hanem a kormányoknak van parlamenti többsége, amely a kormányokban megszülető döntéseket jogszabállyá transzformálja. Ez az érdekérvényesítés szempontjából azt jelenti, a parlamentek szerepe csökken, míg a kormányoké nagyban megnő a szervezett érdekcsoportok szemében.

Az egyes tagállamokkal szemben az Európai Unióban nem létezik ilyen erős hatalmi góc, ugyanis fragmentált a döntéshozatal. A magyar Országgyűléssel szemben az Európai Parlament a saját döntéshozatali rendszerében nem szuverén törvényalkotó, mivel több szervvel együtt alkothat kötelező szabályokat. További különbség, hogy az Unió a tagállamokban megtermelt GDP csupán 1%-át osztja újra, ezért a befolyásolás iránya alapvetően a szabályozási kérdésekre korlátozódik.

A döntéshozatal széttöredezettsége miatt az uniós jogalkotás egy lassú folyamat, ugyanakkor azt is látni kell, hogy az így megszületett normák tartósabbak a tagállami jogszabályoknál, nem ritka, hogy 15–20 évre is meghatározzák egy iparág fejlődését. Emiatt van különös jelentősége az érdekérvényesítésnek és a másik oldalról az átláthatóságnak az Európai Unió intézményrendszere kapcsán.

Az uniós intézmények vizsgálatával kapcsolatban Simon Zoltán felhívta a figyelmet arra a körülményre, hogy a tagállami intézményekkel szemben ezek a szervek nem organikus fejlődés eredményeként jöttek létre, hanem egy légüres térben, ahol hamar szembekerültek a tagállami kormányokkal, ezért szükségük volt olyan szervezetekre, amelyek legitimálják a működésüket, és súlyt adnak nekik. Ezért kezdték el ösztönözni európai szintű érdek-képviselői szervezetek létrehozását, sőt gyakran finanszírozták is ezeket, ami nem probléma nélküli jelenség, hiszen ezáltal egy szerv saját maga tart fenn olyan szervezeteket, amelyeknek a feladata az ő döntéseinek a befolyásolása – értékelt Simon Zoltán.

Az érdekérvényesítés kérdésében fordulópontot jelentett 1986, amikor az egységes piac, mint program megszületett, és jogalkotási robbanást idézett elő. Ennek a következménye két fő probléma lett: az egyik az ún. menedzsmentdeficit, amely azt jelenti, hogy az uniós szervek nehezen bírkóztak meg azzal a hatalmas mennyiségű feladattal, amelyet az egységes piac szabályozása megkövetelt, ezért nagy szükségük volt plusz információkra, amelyek egy részét az érdekcsoportokkal való információcsere útján szereztek be. A másik alapprobléma a demokráciadeficit lett, mivel az egyre komolyabb döntési kompetenciákat elensúlyozandó az európai polgároknak igényük lett erősebb ellenőrzési jogosít-

ványokra, több információra, mivel túl távolinak érezték az uniós intézményeket, amelyekre nem tudnak érdemi befolyást gyakorolni.

Az Európai Unió intézményei közül az Európai Parlament volt az, amelyben először merült fel az érdekérvényesítés szabályozásának igénye. Ez a parlament emelkedő jelentősége mellett leginkább annak köszönhető, hogy a lobbitevékenységből származó anomáliák először itt harapóztak el: előfordult, hogy lobbisták pénzért árultak belső anyagokat, vagy egyenesen céges fejlődéssel ellátott módosító indítványok jelentek meg a parlamenti döntéshozatalban.

Ezért 1995-től kezdve több szabályozást is elfogadott az Európai Parlament és az Európai Bizottság (legutóbb 2017-ben módosítottak rajta), amely mindegyike azt célozta, hogy az érdekérvényesítő szervezetek és az általuk foglalkoztatott lobbisták regisztrálják magukat, az egyes képviselők pedig csak regisztrált szervezetek képviselőivel tárgyaljanak. Így kívánták átláthatóvá tenni az uniós szervezetek érintő érdekérvényesítő tevékenységet, egyelőre viszonylag csekély sikerrel, amelynek a fő oka abban keresendő, hogy nagyon nehéz szabályozást alkotni egy olyan tárgykörben, amelynél egyik félnek sem érdeke a transzparencia, és a regisztráció esetén járó előnyök sem elég jelentősek ahhoz, hogy ezt az alapvető törvényszerűséget felülírják.

Pesti Sándor: Fegyelmi jog az Országgyűlésben, az Országgyűlési Őrség

A parlamenti jog határterületeinek vizsgálata egy komoly történelmi múltra visszatekintő kérdéskörrel, a parlamenti fegyelmi joggal folytatódott, amelyről Pesti Sándor egyetemi docens, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének vezetője beszélt. A személyes bevezető részből megtudhattuk, hogy a sorozat más előadóihoz hasonlóan őt is a rendszerváltás élménye sodorta a politikatudomány felé, korábban középkorász szeretett volna lenni. Doktori témájául az újkori magyar parlamentarizmust választotta, és kutatta az országgyűlési fegyelmi jogot is. Két személyt nevezett meg, akik nagy hatással voltak a pályájára: Bihari Mihályt, akivel az 1994-es házszabály megalkotása során ismerkedett meg, és lett a PhD-témavezetője, valamint Soltész Istvánt, akinél talán senkinek sincs több elméleti és gyakorlati ismerete a rendszerváltás utáni parlamenti jog területén.

Pesti Sándor az előadása elején tisztázta, hogy a modern parlamentek fegyelmi jogának két fontos funkciója van: egyrészt garantálnia kell a parlamenti munka hatékonyságát és zavartalanságát, másrészt a törvényhozás és a képviselők tekintélyének, méltóságának megőrzését kell biztosítani.

Történeti áttekintésként az előadó kiemelte, hogy már 1848-ban, az első népképviselői Országgyűlés házszabályában megtalálhatók voltak rövid fegyelmi rendelkezések, a magyar parlamenti fegyelmi jog alapjai azonban 1887-ben születtek meg, amelyek módosításokkal ugyan, de lényegében az 1950-es évekig változatlanok maradtak. Sem a fegyelmi jog legfontosabb szereplői (a plénum,

a házelnök és a mentelmi bizottság), sem a kiszabható szankciók (a Ház megkövetése, jegyzőkönyvi megrovás, ülésnapról kizárás, pénzbüntetés) nem változtak ugyanis nagy mértékben. A történeti rész további részében az előadó izgalmas eseteket mutatott be a dualizmuskori fegyelmi jog köréből Klebersberg Kunó párbajra hívásától a parlamenti bútorok összetörésén át, a Tisza Istvánra leadott lövésekig. A korszak sok heves vitával és fegyelmi ügygel zajló üléseinek lett a következménye az 1912-es képviselőházi őrségről szóló törvény, amely a 2012-es országgyűlési törvénnyel (a továbbiakban: Ogytv.)⁷ létrehozott Országgyűlési Őrség elődjének is tekinthető.

A kommunista hatalomátvételt követően a fegyelmi jogot egy rövidke szabasz szabályozta csupán, ami az Országgyűlés tényleges működését tekintve nem okozott gondokat.

A rendszerváltás utáni első házszabályt sokat kritizálták a rendkívül szűkre szabott fegyelmi jogi része miatt. Már akkor felmerült a jogforrási szint kérdése, mivel többen amellett érveltek, hogy a házszabályi helyett törvényi szinten kellene rendezni a kérdést, mivel a fegyelmi jogi normák nem csak a parlamenti képviselőkre, hanem a nem képviselő miniszterekre, a köztársasági elnökre, de a karzat hallgatóságára is hatással lehetnek. A házszabály ezen része nem változott az Ogytv. megszűletéséig, ugyanakkor Pesti Sándor rámutatott, hogy erre szükség sem nagyon mutatkozott, hiszen 2010-ig azoknak a csekély szankciónak a használatára sem kellett sort keríteni, amelyek rendelkezésre álltak.

Az új szabályozás három fő fegyelemsértést nevesít, mindhármát egy részletes generálklauzula formájában: ha egy képviselő az Országgyűlés tekintélyét, vagy valamely személyt, csoportot súlyosan sértő kifejezést használ; a parlament működését, rendjét sértő magatartást tanúsít; vagy az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmaz, vagy azzal fenyeget. Pesti Sándor ismertette, hogy 2013. január 1. óta összesen 32 fegyelmi eset történt az Országgyűlésben, ami egy nagyságrenddel meghaladja az összes korábbi ciklus számait a rendszerváltás óta. Az Ogytv.-ben kiszabható legsúlyosabb szankció gyakorlására, a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztésére még egyszer sem került sor.

A strasbourgi bírósági ítéletekkel kapcsolatban Pesti Sándor elmondta, hogy ő is azok közé a szakértők közé tartozik, akik nem osztják a bíróság véleményét abban a kérdésben, hogy a képviselői beszédjog levezethető lenne a véleménynyilvánítás jogából, és így általános emberi jogként kellene kezelnünk.

Előadását összefoglalva Pesti Sándor kiemelte, hogy a korábbi, erősen alulszabályozott magyar parlamenti fegyelmi jog ma egy részletesebb joganyag, amelyet erősen befolyásoltak a közjogi hagyományaink. A hatályos normák erősebb, de nemzetközi összehasonlításban nem kirívóan erős szankciókat tartalmaznak, ha más törvényhozások lehetőségeit vizsgáljuk. Mindent összevetve a jelenlegi magyar fegyelmi jog illeszkedik az európai standardokhoz.

⁷ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

Móré Sándor: A nemzetiségek parlamenti képviselte

A XX. század parlamenti jogtudománya számos olyan problémát próbált megoldani, amelyre a klasszikus parlamentarizmus nem adott választ. Ilyen kérdéskör a nemzetiségek parlamenti képviselte is, hiszen különleges szabályok híján a nemzetiségek a legtöbb államban nem, vagy nem a számarányuknak megfelelően reprezentáltak a nemzeti törvényhozásokban.

A témáról Móré Sándor a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi adjunktusa tartott előadást, aki nem csak a terület jelentős szakértőjeként, hanem a Partiumban felnőtt magyarként, a kisebbségi sors személyes ismerőjeként is beszélt a nemzetiségek parlamenti képviseléről. Móré Sándor mentoraként Kukorelli Istvánt és Balla Zoltán nevezte meg. Előbbi főként a tankönyvein, szakmai írásain keresztül gyakorolt nagy hatást rá, míg utóbbinak köszönheti, hogy az oktatói pályát választotta.

Az előadás bevezető részében a nemzetiségek parlamenti képviselének nemzetközi háttére kapcsán az előadó kiemelte, hogy a kérdéskört nem szabályozza kötelező jelleggel sem az ENSZ, sem az Európa Tanács, sem az EBESZ, egységes nemzetközi modellről tehát nem beszélhetünk.

Bár az 1993-as törvény⁸ óta egyre bővült a hatályos nemzetiségi jogok katalógusa, a parlamenti képviselt kérdése állandó viták tárgyát képezte az alkotmányjogászok között. Bár az érvek között gyakran felmerült, Móré Sándor értelmezése szerint sem nemzetközi, sem alkotmányos kötelezettsége nem volt a parlamentnek, amely ezt előírta volna. Bár a kedvezményes nemzetiségi képviselői kvótát és parlamenti helyeket ellenző érvek egy részét (a nemzetiségek elleni indulatok növekedése, nem tisztázott elméleti háttér, gyakorlati problémák például a frakciók területén) megfontolandónak tartja, ugyanakkor úgy látja, hogy ma komoly visszalépés lenne a szabályozás hatályon kívül helyezése, még annak ellenére is, hogy az Alapörvény expressis verbis nem mondja ki a képviselőt szükségességét, csupán részvételről beszél a parlamenti munkában.

A választójogi szabályok kapcsán az egyetemi docens álláspontja szerint is megkérdőjelezhető annak a szabálynak az alkotmányossága, amely alapján a nemzetiségi választópolgár nem szavazhat pártlistára, ha a szavazatát egy nemzetiségi listára kívánja leadni. További problémaként vetette fel, hogy bár az ún. etnobiznisz miatt érthető, hogy az aktív választójogot a nemzetiséghez tartozáshoz köti a törvény, feltehetjük a kérdést, hogy miért ne vállalhatná egy nem nemzetiségi polgár egy nemzetiség képviselét, ha szimpatizál vele, és a nemzetiség is támogatja őt?

A nemzetiségi szószóló és a nemzetiségi bizottság intézményével kapcsolatban Móré Sándor az első ciklus tapasztalatai alapján megállapította, hogy bár még keresi a helyét, de szép lassan sikerül túllendülni az olyan kezdeti

⁸ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény

problémákon, mint például a nemzetiségi ügyek meghatározása, vagy egyéb hatásköri, jogállási kérdések.

Az egyes nemzetiségek lélekszáma közötti különbségekből adódó gondok ugyanakkor jogi eszközökkel nehezen orvosolhatók. Vannak nemzetiségek, amelyeknek nincs gyakorlati esélye egy kedvezményes kvóta megszerzésére, és az őket érintő ügyek is főként kulturális természetűek, míg például a hazai romák egy jelentős része mélyszegénységben él, és számtalan szociális törvényhozási kezdeményezés alapvetően érinti. Az előadó szerint ezért bár kifejezetten problémás, hogy a roma nemzetiségi szószóló az előadás időpontjáig alig két percet beszélt összesen az Országgyűlés plénuma előtt, mégis azt javasolta, hogy adjunk időt a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi bizottság intézményének, hogy megtalálja a maga helyét a törvényhozásban.

Az előadása végén két de lege ferenda javaslatot ismertetett Móre Sándor. Álláspontja szerint a kedvezményes parlamenti képviselő alternatívájaként a nemzetiségi szószóló intézményének továbbfejlesztése irányába kellene elmozdulnia a rendszernek. A választás kapcsán szerinte ezért érdemes lenne nemzetiségi listák állítása helyett a nemzetiségi önkormányzatok kezébe adni a delegálás jogát, mivel a legtöbb nemzetiségnek egyébként sincs esélye képviselői helyet szerezni, ezért a legtöbb szavazat mindenképpen elvész. Hosszabb távú javaslatként Móre Sándor is egyetértett Kukorelli István és más alkotmányjogászok felvetésével, amely szerint leghatékonyabb módon egy második kamara felállításának feladatul a nemzetiségek parlamenti képviselőjének dilemmáit.

Unger Anikó: A parlamenti etikett változásai

A parlamenti jog határterületeit bemutató szemeszter utolsó előadásán Unger Anikó, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem (PPKE) oktatója beszélt a parlamenti etikett változásainak témakörében, aki a kilencvenes évektől kezdve számos nagyvállalat, egyetem, közigazgatási szerv és nemzetközi szerv, többek között a NATO felnőttképzési programjába oktató angol nyelvet. Mentoraként Láng Gusztávot, Cs. Gyimesi Évát és Rohonyi Zoltánt nevezte meg.

Unger Anikó a parlamenti etikettet tag értelemben véve a Házban, a Házhoz illő viselkedéssel azonosítja, amelybe beletartozik a megfelelő terminológia használata is. Ebben a kontextusban akár egy szó kis- vagy nagybetűvel írása is óriási jelentőséggel bír, és a törvény ismeretének hiánya ezáltal sem mentesíti a következmények alól.

A PPKE oktatója előadása bevezető részében az angolszász parlamenti jog terminológiáján keresztül illusztrálta a parlamenti etikett szabályszerűségeit és változásait az évszázadok során. Kiemelte például, hogy az obstrukció és a klotúr olyannyira részévé vált a legtöbb törvényhozás kultúrájának, hogy az utóbbit egyes angol szótárak már egyenesen angol eredetű szóként tárgyalják.

Gyakori eset, hogy sokáig nem sikerül megfelelő fordítást találni egy szóra, amelyre az egyik legjobb példa a 'compliance' kifejezés, amelynek a jelentését egyelőre körbeírni tudjuk csupán, egy szóval átültetni egyelőre nem. Unger Anikó felhívta a figyelmet, hogy egy nyelven belül is okozhat problémákat az idő múlása. A képviselői felelőtlenség, mint jogi terminológia ugyan megállja a helyét, a köznyelvi használó számára ma mégis ambivalens üzenetet hordoz.

Az előadása második felében az előadó ismertetett egy nemzetközi kutatást, amelynek eredményei alapján megállapítható, hogy nagyon hasonló etikai problémák merülnek fel a legtöbb ország nemzeti parlamentjében. Az USA törvényhozásának etikai kódexe az európai társaihoz képest rendkívül részletes és kidolgozott, a magyar az európai átlaghoz tartozik a felmérések alapján. A jogforrási szint szerint is nagyon sokféle megoldás létezik: egyes államok magatartási kódexeket fogadnak el, mások eljárási szabályokat alkotnak törvényi, vagy házszabályi szinten, sőt az is előfordul, hogy a legfontosabb normákat alaptörvényi szintre emelik.

Unger Anikó előadását az angolszász parlamentek egy hagyományának ismertetésével zárta, ahol a képviselők minden ülés elején közösen imádkoznak az aznapi munka eredményességéért, amely jól szimbolizálja a parlamenti etikett célját: nyelvi eszközökkel és gesztusok által segíteni a tisztelet és az együttműködés kultúráját a törvényhozás falain belül.

NÉMETH MÁRTON

doktorandusz,

Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar,
nemmarc@gmail.com

TAMARA ÁLVAREZ-ROBLES¹

Parlament és parlamentarizmus: az eredet és a kihívások (konferenciabeszámoló)

A Spanyol Alkotmányjogászok Egyesületének éves, immár 15. kongresszusa nem véltelenül bővült nemzetközi konferenciává, mint ahogyan a témaválasztás és a helyszín is szépen kapcsolódik: az 1188-ban Leónban megalakult „első” parlamentre emlékező, 2017. március 30-31-én megtartott rendezvény a „Parlament és parlamentarizmus: az eredet és a kihívások”² címet viselte. A mintegy 230 résztvevőt regisztráló tanácskozáson és vándorgyűlésen a spanyol közjogász szakma jeles képviselőin kívül szakértők is megjelentek a világ minden részéről és előadásokat tartottak (egyebek között Kanada, Brazília, Magyarország).

Az első Cortes-t összehívó, 1188-ban kiadott leóni királyi dekrétumot a parlamentarizmuskutatás általában is elismeri a képviseleti testületek kifejlődésének jelentős, az angol és francia rendi gyűléseket is megelőző momentumának és dokumentumának. 2013-ban az UNESCO is elismerte, mint „az európai parlamentarizmus legrégebbi dokumentált forrását”³, érthető tehát, hogy León büszkén hirdeti, ő a parlamentarizmus bölcsője.⁴ Kongresszusunk ünnepélyes megnyitójának is szimbolikus történelmi helyszínt választottunk, a San Isidoro bazilika épületét, amely az abban az évben trónra lépő IX. Alfonz király által összehívott 1188-as „Cortes de León” ülésének is helyet biztosított. A helyi és országos méltóságokat, akademikusokat felsorakoztató ünnepélyes plenáris ülésen Francisco Caamaño Domínguez és Ignacio Fernández Sarasola adtak történeti ívű bevezetőt mind a spanyol parlamentek fejlődéséről, mind pedig a parlamenti funkciókról, különös tekintettel a parlamenti diskurzusok „igazságkereső” ethoszára.

A kongresszus érdekes kísérőprogramjáról is érdemes megemlékeznünk. A szervezést vállaló alkotmányjogi tanszékhez kötődik a Leóni Egyetem jogi karának kezdeményezése, hogy speciális oktatási-tutorálási módszertant dolgozzanak ki a speciális igényű és fogyatékkal élő hallgatók számára. A barcelo-

¹ A beszámolót fordította: SMUK Péter, tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.

² A keretet képező kutatási projekt vezetője María ESTHER SEIJAS Villadangos, címe „El origen del parlamentarismo como referente del patrimonio cultural: implicaciones socioeconómicas, jurídicas y culturales. Research Project – Universidad de León, España. 2017–2018.”

³ www.unesco.org/new/en/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-8/the-decreta-of-leon-of-1188-the-oldest-documentary-manifestation-of-the-european-parliamentary-system/

⁴ Esther SEIJAS VILLADANGOS: „The Decreta of Leon (Spain) of 1188 as the Birthplace of Parliamentarism: An Historical Review from a Time of Crisis” *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper* No. 08/2015. Elérhető: ssrn.com/abstract=2627069.

nai, vigoi és oviedoi egyetemek szakértőinek bevonásával lezajlott workshop elsősorban a tantermi és tantermen kívüli felosztásban igyekezett megújítani a tutori feladatokat, annak érdekében hogy minél több hallgatót segítsenek eljutni a diploma megszerzéséig, és felkészíteni őket a szintén speciális munkaerő-piaci kihívásokra.

A kongresszus szakmai programjában⁵ három szekció tanácskozása zajlott. Az első panel „Parlament és képviselet” címmel, Enric Fossas Espadaler professzor (University Autònoma de Barcelona) vezetésével elemezte a képviseleti mandátum jellegének átalakulásait (Esther Martín Núñez), a társadalmi képviselet és politikai képviselet viszonyát (Blanca Rodríguez Ruiz, elítélve a közvetlen demokratikus eljárásokat kiszorító pártelvet), valamint a választási rendszer hatásait a parlamentek képviseleti funkcióira (María Garrote de Marcos, a választási rendszer reformját sürgetve, nem mellékesen a területi entitások képviseletére, de a szavazás módjára is tekintettel).

A második panel a kongresszus egész diskurzusát meghatározó témakört érintette: a parlamentarizmust globális perspektívában, a többszintű kormányzás dimenziójában vizsgálta (chair: Esther Seijas Villadangos). A nemzeti parlamentek viszonyát vizsgálta Fco. Javier Díaz Revorio az Európai Unió parlamentje és a régiók parlamentjei viszonyában, mint a képviseleti jellege alakulása, mind a parlamenti funkciók (különösen az ellenőrzési funkció) tekintetében, valamint esettanulmányként a pénzügyi válság kezelésének és politikai hatásainak a vizsgálatával. Álláspontja szerint a szubszidiaritás elvének alkalmazása még mindig kihívásokat jelent mindegyik irányban. María Ballester Cardel az autonóm (tartományi) parlamentekről, Pierre Massicotte Kanada többszintű parlamentáris rendszeréről, César Landa Arroyo Latin-Amerika törvényhozásairól értekezett globális perspektívában. Rosario Tur Ausina a többszintű kormányzás (multilevel governance) szemszögéből arra hívta fel a figyelmet, hogy a „gazdasági kormányzás” csak részsikereket hozott a válságkezelésben, de annál inkább átrendezte az erőviszonyokat a szóban forgó szintek parlamentjei között. Nem éppen pozitívan ítélte meg a pártosodó Európai Parlament szerepét, akkor is, ha szerinte a politikai és vitakultúra területén az uniós testület talán jobban teljesít.

A parlamenti funkciókat tárgyaló harmadik panel (vezette Piedad García-Escudero Márquez) megtárgyalta a parlamenti funkciók válságelemzését (Almudena Bergareche Gros), az ellenőrzési funkciók kritikai elemzését (Carlos Ortega Santiago) és a törvényhozási funkció kihívásait a(z) (állami és regionális szintekre) „fragmentált” parlamentekben (David Parra Gómez). Ez utóbbi referátum a minőségi jogalkotásért való felelősség kérdését is érintette, a törvénytervezetek előkészítése és hatásvizsgálata tárgyában kifejtett alkotmánybíró-sági érvek segítségével.

⁵ Egyes konferencia-paperek olvashatóak itt: congresoace.net/ponencias-y-comunicaciones/

A kongresszust összefoglaló záró kerekasztal-beszélgetés meghatározó témái a szuverenitás és szubszidiaritás elvei voltak, a többszintű kormányzás és a nemzeti parlamentek dichotómiájában. A tagállamok és az EU közötti intézményi egyensúlyt talán a szubszidiaritás megfelelő alkalmazásában lehetne megtalálni a spanyol professzorok szerint. További jellegzetes gondolati ívet adott a decentralizált uniós tagállamok regionális parlamenti szintje, amelynek egyik érdekes részkérdése az uniós jog érvényesülésének mechanizmusa a regionális jogrendekben. A résztvevők a hatáskörök világos elhatárolását és koordinációs mechanizmusok bevezetését sürgették.

A parlamenti képviselőket sajátosságairól szólva a választási rendszer működési problémáira hívták fel a figyelmet, míg a parlamentek hatalommegosztásban elfoglalt helyéről értekezve, a politikai viták jogiasodására, az igazságszolgáltatás és bíróságok politizálódására figyelnek fel Spanyolországban is. A kongresszus tehát nemcsak terveiben, de egyes résztemáiban is a spanyol parlamentarizmus sajátos jegyeit és aktuális kérdéseit tudta izgalmas kérdésfelvetésekkel és színvonalas válaszkísérletekkel globális, de minimum európai perspektívában megvitatni. Ehhez a diskurzushoz nemcsak spanyol, de egyéb nemzetközi példákat is jócskán kapott a hallgatóság, de a házigazda specialitása mindenképpen a regionális parlamentek pozíciójának alapos körüljárása volt.

Kulcsszavak: parlamentarizmus, több szintű kormányzás, szubszidiaritás, törvényhozás, Spanyolország

TAMARA ÁLVAREZ-ROBLES

PhD hallgató,

Leóni Egyetem,

Jogtudományi Kar;

tavr@unileon.es

VISSZATEKINTÉS

VÁLSÁGBAN VAN-E A PARLAMENTARIZMUS? I. rész

A címbeli kérdést – bár annak feltevése minden időben hasznos vitákat indíthat – nyolc évtizeddel ezelőtt fogalmazta meg az Interparlamentáris Unió (IPU) magyar csoportjának elnöksége, amikor 1928 májusában körlevelet küldött ki a „parlamentarizmus válságának kérdéséről”. Tizenhét politikus és szakember¹ küldött részletes választ akkor az ebben szereplő kérdésekre, ezeket az IPU magyar csoportja – elnökének, Berzeviczy Albertnek bevezetőjével – 1930-ban nyomtatásban is kiadta.

A körlevél közvetlen előzménye az a hat pontból álló, az IPU 1928-as prágai tanácskozása során előállt dokumentum volt, amely „a parlamentarizmusnak ma mindenütt többé-kevésbé érezhető bajait” elemezte. A Wirth német birodalmi miniszter által e dokumentumra készített jelentést vitatta meg az Unió ugyanazon év augusztusában, Berlinben tartott, a ma embere számára is érdekes vita keretében „*elégé hosszasan, mert 19 szónok vett részt a vitában s többen módosításokat, illetőleg hozzátdóásokat is hoztak javaslatba. Így a kanadai Belcourt a határozati javaslatot oly ponttal kívánta megváltoztatni, mely az ifjúságnak az iskolában való politikai képzését veszi célba; a svéd Lindhagen javaslata demokratikus szólamok körül forgott; a dán Munch a határozati javaslat első részét behatóbb tanulmány tárgyává kívánta tétetni; a francia Renaudel az általános szavazatjog fölöttén biztosítását követelte; a csehszlovák Heller is a javaslatok újabb előkészítő tárgyalása mellett emelt szót; a lengyel Thugutt majdnem minden pontot meg akart módosítani s új pontok fölvetelét is ajánlotta a parlamenti váltógazdaság és a nemzeti kisebbségek érdekében. Úgy-
szólván az utolsó percben nagy kavarodást idézett föl Makrák Ebeid egyiptomi delegátus felszólalása, ki a bizottsági javaslatra ügyet se vetve azt kívánta, hogy fejezze ki a Konferencia rosszalását az egyiptomi parlament felfüggesztése fölött. A Konferencia kikérte a Tanács véleményét e tárgyban s annak alapján oly határozatot hozott, mely általánosságban helyteleníti a parlamenti rendszer minden törvénytelen eltörlését vagy felfüggesztését s annak minden megváltoztatását csak az illető ország alkotmányának megfelelően tartja lehetségesnek.*”

A kongresszus végül nem hozott közvetlen eredményt: a Wirth-jelentést érdemi határozat hozatala nélkül visszautalta a szakbizottsághoz, amely 1929-es genfi ülésének napirendjére tűzte azt, kiegészítve az időközben beérkezett véleményekkel.

¹ ALBRECHT Ferenc, BÚZA László, FÖLDES Béla, GRATZ Gusztáv, GYÖMÖREY György, HAENDEL Vilmos, BARABÁSI Kun József, LAKATOS Gyula, LUKÁCS György, MATTYASOVSKY Miklós, vitéz MOÓR Gyula, NIAMESSNY Mihály, POLNER Ödön, RADISICS Elemér, RAKOVSKY Iván, SZANDTNER Pál, BÁRÓ WLAŠSICS Gyula

² BERZEVICZY Albert: *Előszó, Válságban van-e a parlamentarizmus* (Budapest: Interparlamentáris Unió 1930)

Az alábbiakban – és következő két számunkban – közöljük az 1930-ban kiadott, a magyar csoport kérdéseire adott válaszokat teljes terjedelmükben, az eredeti kiadást követve a szerzők neveinek alfabetikus sorrendjében (a könyv Bevezetésének csupán rövidített változatát adjuk közre, az elhagyott részek a fent ismertetett előzményeket tartalmazzák). Bízunk abban, hogy a Visszatekintés rovatunk új sorozata érdekes adalékkul szolgál a parlamentarizmus iránt érdeklődők számára, és hozzájárul a parlamentarizmus akkori és mai állapotáról folyó diskurzus kibontakozásához, amelynek lapunk hasábjain örömmel biztosítunk felületet.

A Szerkesztők

Bevezetés – Berzeviczy Albert dr, az Interparlamentáris Unió magyar csoportjának elnöke

(...)

Az eddigi (IPU-keretében lefolytatott – a szerk.) tárgyalások úgyszólván csak két irányban látszanak bizonyos egyetértést eredményezni: pozitív irányban annyiban, hogy súlyos bajok, melyekkel a parlamenti rendszer mindenütt küzd, meglehetősen általánosan el vannak ismervé; negatív irányban annyiban, hogy a parlamenti rendszer elvetését és mással helyettesítését eddig senki kifejezetten nem ajánlotta.

A bajok mértékére s válságos jellegére nézve már eltérőbbek a vélemények; vannak akik úgyszólván csak palliatív, vannak akik gyökeresebb eszközökkel akarnak rajtok segíteni. Oly területben, aminő az Interparlamentáris Unió nehéz csak a főbb elvekre nézve is egyetértő megállapodásra jutni. Már az egyiptomi példa megmutatta, hogy konkrét belpolitikai kérdések érintése mily kínos helyzetbe hozhatja a Konferenciát; másrészt az elvek gyakorlati hatása mégis csak mindig az alkalmazás módjától s az országokint történelmileg kifejlődött adott viszonyoktól függ.

Sokan hangoztatták az általános szavazati jog érinthetlenségének axiómáját; bizonyos, hogy a népjogok terén minden lépés visszafelé nehéz és gyűlöletes, de másrészt ép oly kétségtelen, hogy a legsúlyosabb bajok, melyek ma a parlamentek életében majdnem általánosan észlelhetők, így nevezetesen a pártok atomizálódása s ebből folyólag a kormányok túlsűrű változásai, a kormányzat bizonytalansága, egyenes következményei az általános és titkos szavazati jognak.

Ha pedig a jelen viszonyok között, a világháború és forradalmak utáni Európában a belső megszilárdulás érdekében a kormányzat némi állandósága elutasíthatatlan szükségesség gyanánt jelentkezik, akkor a bizonytalanságot, ingadozást a hatalmi viszonyok könnyű felbillenését okozó intézmények korrektívumának szüksége elől sem lehet elzárkózunk. Intő példa gyanánt áll e tekintetben előttünk az a tény, hogy némely országban a parlamenti viszonyok züllöttsége vezetett a diktatórius kormányformához és hogy ezt a kormányformát több helyen súlyosabb rázkódtatások nélkül behozni lehetett, sőt az egyes esetekben nem csekély fokú megerősítést és jólétet is eredményezett.

Egy másik, kényes pontja a mai parlamenti állapotok abnormitásának, melyet nem igen hoztak szóba, de mely lehetetlen, hogy mindenkinek tudatában benne ne legyen, az a helyzet, amelyet különösen az európai kontinentális országokban a szocialista pártok elhatalmasodása idézett elő. Ezek a pártok eddig hirdetett elveik, s a híveikben keltett remények szerint, ha hatalomra jutnának, oly reformokat volnának kénytelenek megvalósítani, melyek jelenlegi társadalmi és gazdasági szervezetünk teljes fölforgatásával járnának. Ettől maguk a pártok higgadtabb vezetői visszariadni látszanak, de nem riadnak vissza oly remények keltegetésétől, melyeket teljesíteni ők maguk nem tudnak, vagy nem akarnak. Ennek következménye, hogy a szocializmus parlamenti hatása és befolyása nőttön nő ugyan, azonban a kormányzat felelős vezetésére mégsem vállalkozik s beéri vagy az ellenzéki szereppel, vagy a polgári pártokkal való koalícióra alapított részvétellel a kormányzatban, amikor aztán ezek az utóbbiak kénytelenek viselni a felelősséget azért, hogy szocialista minisztertársaik programja a maga egészében meg nem valósulhat.

Hasonló körülmények közt jött létre nálunk 1906-ban a koalíciós kormányzat, amikor a függetlenségi párt nagy többsége ellenére egyesült a kormány átvétele végett a 67-es pártokkal, mert jól tudta, hogy a maga tiszta függetlenségi programját meg nem valósíthatja. Ámde a koalíciós kormányzat mindig visszas és kóros állapotokat szül. A különböző irányú és programma pártok úgyszólván lépcsőről-lépésre kénytelenek egymással a követhető útra nézve megegyezni; a folytonos kompromisszumok megingatják a politikai elvek komolyságába vetett hitet és végeredményben aláássák a politikai morált is.

Tehát a parlamentek megalakulásának kérdései azok, melyek legnehezebbek, de egyúttal legégetőbbek. Az ügykezelés módjának javítása, az obstrukció elleni biztosítékok mind oly problémák, melyeket saját tapasztalatai nyomán minden parlament esetről-esetre meg fog tudni oldani. Azonban minden jel arra mutat, hogy a mélyebben gyökerező bajok orvoslását is mielőbb kezünkbe kell vennünk, ha nem akarjuk, hogy azt majd felülről vagy alulról jövő erőszak kívánja végrehajtani.

Mind e kérdések tisztázását óhajtottuk a jelen füzet közrebocsátásával előmozdítani.

A magyar csoport körlevele

Az Interparlamentáris Unió vizsgálatának körébe vonta és a XXV-ik berlini konferencia napirendjére is tűzte a *parlamentarizmus válságának* a problémáját. Ez a probléma nem új, mert az utolsó évtizedekben mind gyakrabban merültek fel tünetek, amelyek azt látszanak bizonyítani, hogy a parlamentarizmus a maga kikristályosodott és elméletileg kifogástalanul megalapozott rendszerével nem mindenben tud eleget tenni azoknak a folyton fokozódó követelményeknek, amelyeket ma az élet vele szemben támaszt. Ezek a bajok részben általános jellegűek, vagyis magával a parlamentarizmus rendszerével kapcsolatosak, részben helyi jellegűek, vagyis valamely ország különleges belpolitikai helyzetének következményei. Az Interparlamentáris Unió természetesen csak az általános bajok vizsgálatára szorítkozik, és éppen mert ez a nemzetközi szervezet a világ valamennyi parlamentjének legkitűnőbb tagjait egyesíti magában, minden más szervezetnél

alkalmasabb arra, hogy a kritika objektív tükrében reámutasson a bajokra s egyben a követendő utat is megjelölje.

A kérdésnek évtizedekre terjedő nagy irodalma is van, s az újabb írók mind megegyeznek abban, hogy a válság a háború után kiélesedett, és mint Larnaude, párisi egyetemi tanár írja, mielőbb cselekedni kell, ha nem akarunk ismeretlen mélységekbe ugrani.

Az Interparlamentáris Unió politikai bizottsága a kérdés vizsgálatánál mindenekelőtt kikérte a véleményét több kiváló nemzetközi szaktekinetlynek s az e véleményekből leszűrhető tanulságok alapján megszövegezte határozati javaslatát, melyet a Tanács legutolsó prágai ülésén változtatás nélkül elfogadott, és melyet megvitatás céljából a berlini konferencia elé fog terjesztem.

A határozati javaslat lényege a következő:

1. Szükségesnek véli az Interparlamentáris Unió, hogy mind a parlamentáris kormányzatnak, mind pedig magának a kormány működésének nagyobb állandóság biztosíthatóság és pedig a kormány tagjainak meghatározott időre szóló kinevezésével (Egyesült Államok és Svájc példája) illetve oly választói rendszer elfogadásával, amely megakadályozza a pártoknak elaprózódását és oly határozott többség keletkezését biztosítja, amely többség egyúttal kifejezője a választók zöme akaratának;

2. szükségesnek véli az Unió, hogy a parlament és kormány függetlenítés a nagy közgazdasági szervezetektől, amelyek nagyon is gyakran befolyásolják a parlamenteknek és a kormányoknak elhatározásait;

3. szükségesnek véli az Unió, hogy az egyes problémák tárgyi szempontból kellően megvilágíttassanak, illetve a parlament tekintélyesebb tagjainak lehetővé tétessék, hogy teljes tárgyismerettel szólhassanak hozzá a felvetett kérdésekhez. (A parlamentek és közigazgatási hatóságok adatainak kölcsönös kicserélésével, tanácsadó szervek létesítésével, a parlamenti bizottságokhoz szakértők ki- rendelésével és információs irodáknak létesítésével.);

4. az Unió szükségesnek véli, hogy szorosabb együttműködés biztosíthatóság a parlament és egy öntudatos és kellőképp felvilágosított közvélemény között, ami elérhető volna egy pártatlan információs szervezet létesítésével, a parlamenti ellenzék hivatalos elismerésével (a kanadai rendszer szerint ez oly módon történik, hogy az ellenzék vezére rendszeres közfizetést élvez) továbbá a referendum rendszerének elfogadásával.

Kíváncsnak véli még az Unió a nép kezdeményező jogának biztosítását is (svájci és német példa), úgyszintén a public hearing rendszerének a parlamenti bizottságokkal kapcsolatban való megvalósítását. (Massachusetts államban, ha valamely kérdésben törvényjavaslatot nyújt be valamelyik miniszter, a közönségnek, illetve az érdekelteknek joguk van nem a kérdés lényegére, de a kivitelezés rész létre vonatkozólag észrevételeiket megtenni és a komolyan számbavehető véleményeket külön erre a célra létesített bizottság osztályozza és bocsátja a törvényjavaslat előadójának a rendelkezésére. Ez az eljárás, írja A. L. Lowell, a szó nemes értelmében demokratikus, mert a nemzet egészének lehetővé teszi, hogy a törvényelőkészítés munkájában részt vehessen, ellenben semmiképp sem demokratikus, ha egyesek a de-

mokratizmust akként értelmezik, hogy egyforma fontosságot kell tulajdonítani minden egyes ember véleményének.

De nemcsak a törvényhez való hozzászólást jelenti a public hearing. Megadja a választóknak azt a jogot is, hogy bizonyos feltételekhez kötötten törvénytervezetet terjeszthessenek a szóbanforgó bizottság elé. Ha a bizottság a terveket kellőképp előkészítette, kerül az a miniszter elé illetve a kormány elé, amely szabadon mérlegeli, elfogadja-e a tervezetet törvényjavaslat alapjául, vagy sem.)

5. szükségesnek véli az Unió a parlamentek tehermentesítését és pedig oly módon, hogy feladatkörének egy részét áthárítaná részben a helyi szervezetekre, részben a parlament mellett működő autonóm hatóságokra (aminő például az angol Trade Boards);

6. szükségesnek véli az Unió a parlamenti vita technikai lebonyolításának tökéletesítését, hogy ezzel megkönnyítsék az érdemi határozatok hozatalát, de egyúttal lehetővé tegyék törvényjavaslatoknak lelkiismeretesebb és szakszerűbb előkészítését és pedig állandó és a minisztériumokkal korrespondáló bizottságok létesítésével, egy állandó és általános jellegű törvényelőkészítő bizottság szervezésével – mint azt a jugoszláv parlamentnél láthatjuk – és végül amennyiben egy törvényjavaslat már a parlament elé került, a módosítás jogának a korlátozásával.

A határozati javaslatban foglaltaknak ma még, a dolog természete szerint inkább elméleti értékük van s a konferencia vitája alkalmával elhangzó felszólalások lesznek hivatva az egyes nemzeti csoportoknak a kérdésben vallott felfogását ismertetni, illetve a kérdés gyakorlati megoldásának lehetőségeit megjelölni. Mivel kíváncsúnak mutatkozik, hogy a berlini konferencia alkalmával a magyar csoport is kifejtse véleményét, felkérem Címet, hogy a határozati javaslathoz hozzászólni, illetve a felvetett problémáról való véleményét esetleg javaslataival együtt velem mielőbb közölni méltóztassék.

Budapest, 1928. május 15. – Kiváló tisztelettel

Berzeviczy Albert s. k.
elnök

1. Az 1928 augusztus 23-a és 28-a között lezajlott berlini interparlamentáris Konferencia a parlamentarizmus válságának a problémája ügyében a következő határozatot hozta:

„A XXV. Interparlamentáris Konferencia tekintettel arra, hogy a szabadon választott parlamenti tagok által való népképviselő elvén nyugszik az Unió egész munkássága; továbbá, hű óhajtva maradni az előző konferenciák hagyományaihoz, súlyt vetve arra, hogy elkerüljön minden véleménynyilvánítást, amelyet az aktuális politikai problémáknak, elsősorban az egyes államok belpolitikájának bírálatául lehetne tekinteni, kifejezetten elítél minden oly törvénytelen cselekedetet, amely a parlamenti rendszert eltörölni, vagy felfüggeszteni tö-

rekszik és kijelenti, hogy ennek a rendszernek bárminő megváltoztatása csak az illető ország alkotmányának megfelelően történhetik.”

2. Az Interparlamentáris Unió magyar csoportja ezt a körlevelet elküldte a Képviselőház és a Felsőház valamennyi tagjának, az egyetemek jogi kar professzorainak és a közélet néhány oly tagjának, akikről tudta, hogy foglalkoztak ezzel a problémával. A válaszok június és július havában érkeztek be. Az ankétre érkezett válaszoknak tekintendők Albrecht Ferenc, Búza László, Földes Béla, Gyömörey György, Haendel Vilmos, Barabási Kun József, Mattyasovszky Miklós, vitéz Moór Gyula, Niamessny Mihály, Pollner Ödön, Rakovszky Iván és Wlassics Gyula báró hozzászólásai. Lakatos Gyulának és Lukács Györgynek az augusztusi konferencián elmondott beszédét közöltük, míg Radisics Elemér azokat a szakvéleményeket ismerteti, amelyeket e kérdésben Öt nemzetközi szaktekintély adott az Unió vezetőségének felkérésére.

ALBRECHT FERENC ügyvéd, a Magyar Külügyi Társaság jogtanácsosa

Nem kétséges, hogy a parlamentarizmus, mint intézmény a maga klasszikus-liberális értelmezésével túlélte magát, bizonyos mértékig tekintélyét és befolyását is vesztette; de egyben bizonyos az is, hogy a parlamentarizmus tekintélyének helyreállítása az alkotmányos szabadság, az önmagát kormányzó nemzet, szóval a demokrácia érdeke, melyet némi túlzással civilizációs érdeknek is nevezhetünk. Feltétlenül nemzeti érdek ott, ahol a parlament organikusan nő ki a nemzet történelméből és alkotmányából; de ott, ahol ezek a hagyományok, mint életformák nincsenek meg, csak múltó kormányzati módot jelent s ott a nemzeti élet *conditio sine qua non*-jává nem is tehető. A monarchikus felfogás a parlamentarizmus eszméjét soha sem tette magáévá s győznie mindig csak küzdelmek árán sikerült. Így tehát általános szabályok a válság gyógyítására fel nem állíthatók, mert ha meg is állapíthatók bizonyos általános tételek, melyek bizonyos fokig javíthatják a helyzetet, a válság minden parlamentben magában gyökerezik s önmagából – *sui generis* szabályok alapján – gyógyítható.

A parlamentarizmus válsága kétségtelenül már a háború előtt jelentkezett, abban a mértékben csökkent a parlament jelentősége és súlya, amilyen mértékben szálította le az általános szavazati jog a nivóját és hatalmasodtak el a társadalmat megosztó világnézeti különbségek. Természetesen a válság a háborúban hatalmasodott el s a mai helyzet logikus következménye annak az állapotnak, amibe a parlamentek a háború alatt kerültek. A háborúban az erélyes, centrális kormányzati hatalom mutatkozott szükségesnek, a had-vezetőség pedig – minden államban – független volt a nemzeti élet fókuszát jelentő parlamenttől. A tekintélycsökkenés itt állott be első-sorban; a kormányzati hatalom s magán az emberi életen domináló hadvezetőség független volt a parlamentektől, a *salus rei publicae* elve a parlament felé emelte a neki elvben alárendelt kormányzatot. A széles rétegekre mindez nem maradt hatás nélkül, főleg azon időkben, mikor az érdeklődés a közügyek iránt a legnagyobb volt.

Kabinet-diplomácia uralkodott, az általa konstruált nemzeti vagy államérdek elvek alapján dolgozott s volt-e a világnak egyetlen parlamentje, mely a háború sorsának intézésére befolyt volna s a maga akaratát keresztülvihette volna? Az élet azt mutatta, hogy az állam parancsoló érdekei a parlament ignorálását követelik. Tehát nem a parlament a maga efemer összetételében vesztette el az összeköttetését a nemzettel, – mint azt itt annak idején szívesen hirdették; – hanem magának az intézménynek jelentősége és befolyása csökkent meg „államérdek”-ből. Az a felfogás, mely az állami lét és a parlamentarizmus szerves egységét hirdette, szemeink előtt bukott meg; a kormányzat a parlament fölé emelkedett, sőt a parlament az állam érdekeinek kritikus, nehéz időkben való megvédésére alkalmatlannak bizonyult. Fokozódott ez a processzus a háborút követő forradalmak, majd békekötések idején. A parlamenteknek nem volt befolyásuk a békére sem. A békét is a kormányok készítették elő, kötötték meg, parlamenti ratifikációkkal ugyan, de azok tartalmára semmi befolyást sem engedve nekik. A háború után nagy gazdasági és szociális válságai a parlamentek tekintélyét csak csökkentették. A szemeink előtt lejátszódott három történelmi fázisban a parlamenteknek nem sikerült a maguk tekintélyét és befolyását megőrizni s az élet azt bizonyította, hogy egy róluk, de nélkülük folyamat alakult ki s az állami élet egész terére kiterjedő befolyásuk megszűnt.

Éppen ezért a krízis leküzdése az Interparlamentáris Unió határozati javaslatának elfogadása által sem lehetséges, azért mert ez lényegében csakis technikai szabályokat foglal magában, már pedig az egész kérdés organikus megoldást kíván. Ezen ponton azonban a lehetetlen határát érinti, mert az organikus változás technikai úton elő nem idézhető, hanem az egyetemes fejlődéstől függ, mely azonban kiszámíthatatlan és felette bonyolult. A javaslat kizáróan a parlament élet-funkcióinak biztosabbá és hatékonyabbá tételét biztosítja, mely szintén fontos, sőt nélkülözhetetlen, de a krízis valódi okát nem is keresi és nem is találja meg.

A kérdés alapvető lényege pedig az, hogy a parlament ott, ahol nem gyökerezdik mély és a nemzet életével szervesen összenőtt politikai és történelmi hagyományokban, mint Angliában és Magyarországon, ott az állami fejlődés efemer fokának tekintendő, melyet a fluktuáló fejlődés esetleg meg is haladhat. A tekintély és befolyás csökkenésének előbbiekben vázolt folyamata még a történelmi parlamenteket is kikezdte, hát még azt, ahol ezek a tiszteletet parancsoló történelmi hagyományok nem voltak meg? A helyzet az, hogy nincs meg a parlamenteknek az állami és nemzeti életre az az abszolút befolyása, ami korábban meg volt, s amelyet vissza kell nyernie, hogy a válság gyógyítható legyen. Ez a befolyás azonban nehezen szerezhető vissza s bizonytalan, hogy visszanyerhető-e egyáltalán. A XX. század első felét két nagy probléma fogja dominálni, az egyik a nagy szociális kérdés, a bolsevizmus és a polgári világ ellentéte, a másik az 1919-es békék békés vagy fegyveres revíziója. Mind a kettő legmélyebb és legnehezebb kérdés, mellyel a politikáiban valaha is meg kellett küzdeni, mind a kettő komplikálja és befolyásolja a másikat s befolyásolja szükségképpen azokat az állami, társadalmi és nemzeti erőket, melyekből a parlament keletkezik. A nagy társadalmi probléma, mely lehet, hogy a fejlődés folyamán egy kompromisszumos megoldást talál s erre a kompromisszumra legalkalmasabb ter-

rénium éppen a parlament volna, ma még az első, nyers formájában van meg s így a parlamentek arcán ez a diametralis társadalmi ellentét látszik, mely azonban azt a szintézist, mely előfeltétele a parlament munkaképességének, ami nélkül viszont a krízis gyógyítása el sem képzelhető, ma még biztosítani nem tudja. Viszont a másik kérdés, az elképzelhetően legtítkosabb diplomácia korában, a parlament ingerenciáját a külpolitikai kérdésekre zárja ki s így csökkenti azt a befolyást, melyet visszanyernie kell, hogy újra életképessé válhasson. A szociális probléma feszítő ereje, melyel nem képzelhető mély elválasztó vonalat húzott az egész társadalmon át, gyakran – addig legalább míg a kompromisszum létesül, mely azonban csak fejlődés eredménye lehet – oly erőyes és gyors intézkedéseket kíván, mely a végrehajtó hatalom háborús jelentőségét csaknem meghaladóan növelte s amely természetszerűen mellőzi a parlamentáris befolyást.

Amit az Unió határozati javaslata észrevesz, hogy a gazdasági élet a maga teljességében függetlenítette magát a parlamentektől, világjelenség, de azt a jelentőséget, mit az előbbi két kérdésnek tulajdonítunk, neki nem adhatjuk meg. Ma, amikor a kormány dominál még túlzottabban a parlamentekben, mint valaha, akkor természetszerűen az ily kérdésekre sincs az a befolyása a parlamentnek, mint amilyennek lennie kellene. Ha visszanyerte a parlament a maga befolyását és súlyát, ezen kérdések megoldása is automatikusan át fog menni a parlamentek kezébe. A kormány és parlament viszonyának vizsgálata is reámutat a krízis egy némely okára. A kormányok elvben még mindig a többségi elv alapján alakulnak, de a mai differenciált pártrendszerek és általános választói jog mellett ez az elv illuzoriusnak mondható s ez csak a kormányok javára szolgál, melyek nem lévén egy párt adott programjához kötve, működésükben olyan elasztikus elveket követnek, melyeket egy tiszta parlamentáris rendszer mellett nem követhetnének.

Mindaddig azonban, míg az erők aránya a kormányok javára oszlik meg, a parlamentáris krízis lényegében nem javítható.

A válság nézetünk szerint elősorban organikus okokból fakad s míg ezen kérdések, melyek az organizmust, az állami és nemzeti életet, befolyásolják, meg nem oldatnak, addig a parlamentarizmus válsága sem gyógyítható. Mégis van néhány elv, mely figyelembe veendő volna, amelyek ha magát az alapvető lényegget nem is gyógyítják meg, mégis bizonyos mértékig azt javíthatják.

1. Feltétlenül szakítani kell az általános választójog fikciójával. A széles rétegek általános politikai műveltsége nem olyan mély, hogy a politikai pártok programjainak az állami és nemzeti élet egészére való befolyását megítélni képesek legyenek. Így előáll s az egész nemzeti életet megmérgezi az agitáció demagógiája, mely a mai feszült szociális és gazdasági helyzet mellett fokozottan veszélyes és még a korrupciónál is nagyobb erejű destruktor. A kérdés lényege azon van, hogy a közvélemény a követendő politikai irány tekintetében megnyilatkozhaszon, a szükséges ellenőrzésre *kellő* energiája legyen s az arra alkalmas vezetőket kiválaszthassa. Mert a mai általános választójog mellett a választások kizárólag szervezeti és szervezkedési kérdéssé váltak, nem a politikai meggyőződés, hanem a választási agitáció és szervezkedés jut ott diadalra.

2. Ugyanekkor azonban – intézményes garanciákkal is biztosítandó – a választás tisztasága. A parlament tekintélyét mi sem rombolja le inkább, mint az, ha eredetének törvényességéhez szó fér. Magának az államnak megőrzendő etikusa jellege ezt parancsoló érdekűvé teszi. Ma két intézményes garancia képzelhető: a titkos szavazás és a pártatlan választási bírászkodás. Olyan államokban, hol az általános választójog a széles rétegek politikai éretlensége folytán az állam existenciális érdekeit veszélyezteti, ott a palliatív eszközök használata indokolható, de nem menthető, mert a törvény erejébe és tiszteletébe vetett hitet, közvetve magának az államnak tekintélyét ássa alá. Mert az egyik oldalon választási agitáció demagógiája, másik oldalon a választási korrupció, két ellentétes, de egyenlő veszélyes faktor, melyekből jó és áldás nem fakadhat s mindkettő a parlamentarizmust magát létében és fennmaradásában veszélyezteti.

A fentiek tulajdonképen az organikus ok javítására csak közvetve hatnak vissza; magát az organizmust, melyből a parlamentnek fakadnia kell, nem javítja meg, csupán kifejező erejének adnak biztosságot. A végső ok: magában a közvéleményben gyengült meg a parlamentek tekintélye és hitele s itt kell azt helyreállítani. A közvéleménynek a közügyekkel szembeni apátiáját kell legyőzni, olyan közszellemet teremteni, melyből a parlament a maga hivatásának és tekintélyének teljes integritásában bontakozhat ki s amely a kormányzásra a parlamenti akarat tiszteletbentartását reáparancsolja.

Az Interparlamentáris Unió határozati javaslata tulajdonképen a krízis leküzdését a parlamenten belül kívánja elérni, míg véleményünk szerint az azon kívüli eszközökkel érhető el s csak másodsorban jöhetnek figyelembe a javaslatok, melyekre vonatkozó megjegyzéseink a következők:

1. a kormány stabilitása és állandósága mindenestre egy tényező, mely a parlamentáris munkát lehetővé teszi. De a parlamentarizmus lényege megkívánja a kormánynak a többségűli függését s az állandóság, a meghatározott időre való kinevezés a kormányt éppen a parlamenttől függetlenítené, az ellenőrzés jogát hatálytanítaná s így célnak ellenkezőjét érné el, a parlament tekintélyét csökkentené. Olyan választói rendszer elfogadása, mely megakadályozza a pártok elaprózódását kívánatos, ezt leginkább a lajstromos választási rendszer a többségi százalékos arányosítással biztosítja. Speciális magyar érdekből megfontolandó, hogy nem kellene-e az arányos kisebbségi képviselő elvét szorgalmaznunk;

2. a kormánynak és parlamenteknek függetlenítetése anagy közgazdasági szervezetek befolyása alul kívánatos. Ez azonban a tekintély visszaszerzési processzus rendén önként is helyreáll s ezt intézményes rendelkezésekkel megállapítani nem lehet;

3. tárgy és szakismeretek növelése, a vonatkozó adatoknak a parlament rendelkezésre bocsátása érdekében feltétlenül kívánatos;

4. a javaslat azon elvi része, mely szorosabb együttműködést kíván biztosítani a közvélemény és a parlament közt feltétlenül honorálandó, a javasolt módok azonban célravezetőnek nem mondhatók. A parlamenti ellenzék hivatalos elismerése a kanadai rendszer értelmében nem kívánatos. Az ellenzék lényeges és

nélkülözhetetlen része a parlamentnek, anélkül nem is életképes, de az ellenzék vezérének közfizetésben részesítése, csak az ellenzék működését diszcreditálná s tenné lehetetlenné. Public hearing rendszer magával a parlament gondolatával ellentét, bár bizonyos korlátok és módok mellett, miután effektív jelentősége nincsen és a törvényhozási hatáskört érintetlenül hagyja, elfogadható.

Referendum rendszere azonban kritizálható? Parlamentárisabb volna ház-felosztás útján a kérdést a nemzet elé vinni, mint referendum útján;

5. helyes a parlamentek tehermentesítése és mellette a helyi autonómiák fejlesztése. Autonómiáknak széleskörű hatáskör volna adandó s csupán jogegység és bizonyos központi felügyelet volna biztosítandó. Tehermentesítés módja az is volna, hogy a parlamenti bizottságok felruházandók lennének bizonyos kisebb jelentőségű törvényjavaslatok elfogadásával s ezeknek a plenárisan tárgyalat törvényekkel szemben pld. törvényrendelet jogállása volna biztosítandó. A plenáris ülésekben való határozathozatalnak a nagyobb és jelentősebb törvényjavaslatok tárgyalása tartatnék fenn, mely a parlament munkaképességének fokozásával járna. Végül a bizottságok bizonyos mértékig a szakismeret alapján állíthatnának össze és így a törvényalkotás tekintetében nagy lépéssel haladna előre;

6. általános és állandó törvényelőkészítő bizottság létesítése magában a parlamentben nem képzelhető el, hiszen a törvényjavaslatok betérjesztése a kormány feladata és kötelessége. Igaz, ez a kormányelőkészítés a minisztériumok büroiban történik, gyakran egyoldalú szempontok szerint s az élettől elvont bürokraták által, a parlamenti vita nagy általánosságban s inkább elvi politikai szempontok körül mozogván, a javaslat részletkérdései – melyek ugyancsak életbevágó fontosságúakká válhatnak a végrehajtás rendén – minden észrevételezés nélkül maradnak meg a törvényben.

Ezen előkészítő bizottság főleg gyakorlati szakemberekből volna összeállítandó s a benyújtott törvényjavaslatoknak ily szempontból való megvizsgálásával felruházandó. Ezt a feladatot azonban egy jól megválogatott és összeállított szakbizottság is ellátja.

A parlamentarizmus válsága kétségtelen s bizonytalan, hogy a krízist kibírja-e? A jelek azonban biztatóak, az intézmények nem szűnnek meg gyorsan, ha a mai nagy világ convulsio után az élet a maga rendes medrébe tér, egy nyugodt és higgadt korban, mikor a konzuláris kormányzás lehetséges, a parlament megint elfoglalja az őt megillető helyet. Egy átmeneti korszak annyi el-lentmondással, forrongással telt idejében maga az tény, hogy a parlamentek élnek, életképességüknek döntő bizonyítéka.

BÚZA LÁSZLÓ a szegedi egyetem tanára

A parlamentarizmus sajnálatos válságának egyik legfőbb okát abban látom, hogy a parlament a helyett, hogy a hatáskörébe utalt állami funkciók végzésének megfontolt és tárgyilagos intézője lenne, mind kizárólagosabban a politi-

kai hatalomért való küzdelem színtere lesz. Működésében pártszempontok válnak dominálókká s a javaslatok tárgyiágos kritikájának helyét személyeskedések és leleplezések foglalják el, melyeknek célja pártpolitikai érdekből a kormány, a pártok és egyesek tekintélyét rontani s a saját pozíciót erősíteni.

A parlamentarizmus természetéből folyik a parlamentnek az a szerepe is, hogy a kormányhatalomért való küzdelem színtere legyen. A hiba az, hogy ez a szerep túlságosan előtérbe lép a parlament tulajdonképeni hivatásának: az államügyek tárgyiágos intézésének rovására. Holott e két szerepnek nem is volna szabad különválnia egymástól: a parlamentben a pártok közötti küzdelemnek nem volna szabad más eszközeinek lenni az előterjesztett javaslatok higgadt megvitatásánál és a kormány működésének tárgyiágos kritikájánál. A parlamentarizmus szükségképen válságba jut, ha csak keretet szolgáltat az ellenzék türelmetlen és eszközeiben nem mindig változtatás támadásaihoz és az ellene való hasonló természetű védekezéshez. A parlamentarizmus válsága éppen ezért a pártpolitikai ellentétek kiélesedésével is kapcsolatos. Az orvoslás legfőbb módja a parlament működésében domináló szerepet biztosítani az államügyek tárgyiágos és megfontolt kezelésének. Ennek kétféle előfeltétele van: Az egyik a pártviszonyok alakulásával és a képviselők személyének megfelelő kiválasztásával függ össze, a másik a parlamenten belül a tárgyalás módjának megfelelő szabályozását teszi szükségessé. Az első szempontból kívánatos – amint erre a Tanács határozati javaslatának 1. pontja is rámutat, – olyan választói rendszer megalkotása, mely a pártok elaprózódását megakadályozza s nagy parlamenti pártok alakulásának kedvez. A kevés nagy párt vezetősége fokozottabban érzi a felelősséget a párt parlamenti magatartásáért s azt olyan választói rendszer mellett, melynél nem egyénekre, hanem pártokra történik a szavazás, feltétlenül irányítani is tudja. Az ilyen választói rendszer megakadályozza a kisebb fajsúlyú helyi jelöltek érvényesülését is s a parlament színvonalának emelkedését eredményezi.

A parlamenten belül a parlamenti vita technikai lebonyolításának a 6. pontban érintett tökéletesítése mellett, kívánatos lenne a javaslatok bizottsági tárgyalásába bevonni a parlamenten és a pártokon kívül álló nagytekintélyű szakembereket; – amint ilyet a határozati javaslat 2. pontja is tervez –, mert ezeknek közreműködése a pártszempontokkal szemben a tárgyiágosság és szakszerűség érvényesülését biztosítaná.

A javaslat többi pontjait is alkalmasnak tartom a fent kitűzött cél megközelítésére s ezáltal a parlamentarizmus válságának orvoslására.

Végül felvetem a kérdést, hogy a referendum és a nép törvénykezdeményező jogán kívül ugyanazok a szempontok, melyek ezek mellett szólnak, nem tennék-e kívánatossá annak a biztosítását is, hogy a választók népszavazás útján a parlament feloszlátását és új választások kiírását is kezdeményezhessék?

FÖLDES BÉLA ny. miniszter, v. országgyűlési képviselő, ny. egyetemi tanár

Nemzetek életében végbemenő nagy átalakulások természetesen visszahatnak az állami intézményiek alakulására is. A parlamentek régebben az abszolutisztikus királysággal szemben főleg az alkotmányos rendszer és a nép jogok védelmére voltak hivatva. Ekkor nem annyira a szaktudás, mint erős jellem, szabadságszeretet, elokvenzia, hajthatatlan önérzet jellemezte a parlament tagjainak működését. Az állam a jóléti közigazgatás terén csekély tevékenységet fejtett ki.

A korona és a nép közötti konfliktusok befejezése, az alkotmányos élet és szabadságjogok kivívása és biztosítása után mindinkább előtérbe lépett a szoros értelemben vett törvényhozási funkció. A közgazdasági és kulturális élet fejlődésével és folytonos átalakulásával, haladásával szakszerű problémákat kell a törvényhozásnak megoldani. Ez pedig szakismeretet tételez fel, mely azonban a divó választási rendszerek mellett biztosítva nincs. A szaktudás hiányában a parlamenti tárgyalások gyakran pártszenvedély által fűtött, a hatalom elnyerése körül vívott csatáká válnak, melyek a parlamentek munkaidejét felemésztik, a kitörő szenvedélyek folytán tekintélyét aláássák, tárgyilagos tevékenységét hátráltatják.

A szaktudás hiánya egyúttal csökkenti a parlamenti tagok buzgalmát, szorgalmát, mert a kérdésekben járatlanok természetesen unalmasnak találják a tárgyalásokat.

Parlament és közönség csak a szenzációk iránt érdeklődnek.

A képviselői állás elveszti komolyságát és népszerűségét és így megkönnyébbítetik a kormányoknak, hogy a választásoknál maguknak többséget biztosítsanak a kormány támogatásával választott képviselők útján. Az egész mechanizmus elveszti komolyságát. A szaktudás hiánya fölényt biztosít végül az érdekképviselőknek és egyéb hatalmas társadalmi tényezőknek, melyek szaktudásukkal és hatalmas anyagi eszközeikkel a kormányra ráerőszakolják akarataikat és különleges érdekeiknek védelmét. Erre a körülményre az Interparlamentáris Unió által kiküldött bizottság előterjesztése joggal nagy súlyt helyez.

Az említett bajok különböző országokban különböző mértékben mutatkoznak, egészen egyetlen állam sem tudott tőlük szabadulni. Hogy mi történjék a parlamentarizmussal arra ma még aligha lehet tüzetesen felelni. Miképpen kellene azt átalakítani, mivel kellene azt esetleg helyettesíteni, azt nehéz volna ma megállapítani. Azért az Interparlamentáris Unió által kiküldött bizottság javaslatai is csak egyes ötletek jellegével bírhatnak, melyek talán nem is hatnak a bajok gyökeréig. Ez is mutatja, hogy még nem jött meg az ideje a parlamentarizmus kérdését sikerrel napirendre tűzni. A Hare Tamás-féle választási rendszer, a kisebbség képviselője, a referendum, az iniciatíva, a „public hearing” demokratikus intézményei megfontolandó reformok, melyek azonban, mint a tapasztalat többnyire mutatja, még sem hoznak gyökeres javulást. Nagy fontossággal bír ma elsősorban a szakelem szaporítása, az abszентizmus kiküszöbölése, a túlságos szónoklás korlátozása, az inkompatibilitás szigorítása stb.

A parlamentek törvényhozási funkciója tekintetében különösen a következők tartandók szem előtt. A tudomány specializálása egyfelől, az állami igazgatásnak

legkülönbözőbb irányokba való folytonos kiterjesztése másfelől, mindennap éreztetik a parlamentek törvényhozási tevékenységének tökéletlenségét.

A legjobb törvényalkotás, alapos szaktudást igényel és a parlamentben rendszert egy-egy kérdésre nézve alig néhány szakember van. Ha villamossági törvényről, erdőtörvényről, egy mezőgazdasági rendtartásról egy perrendről, egy jegybank-törvényről van szó, háromnégy tagja van a parlamentnek, ki *szaktudásával a törvényjavaslatot javíthatja, de van száz aki ronthatja*. Semmi értelme nincs, hogy szónoklási vagy szereplési viszketegségnek kitédessék egy szakember által készített javaslat és esetleg rontassék az. *Ezért talán a parlament plénumában való részletes tárgyalás ilyen törvény javaslatoknál mellőzhető volna. Ilyen törvényeket csak en bloc lehessen elfogadni vagy elvetni.* A Ház bizottságaiban úgyis alkalom nyílik mindenkinek a kérdéshez hozzászólni, ott pedig elesik a szereplési és hazabeszélési, vagy a lapokban való szerepeltetési viszketeg, mert a lapok ezekről a bizottsági ülésekről rendszerint bővebb tudósítást nem hoznak, esetleg meg is van tiltva a közlés és legfeljebb rövid kommunikék adatnak ki. *A parlament részleteiben csak a szó szoros értelmében vett politikai törvényeket tárgyalná, melyek az alkotmányt, a szabadságjogokat érintik, az államformára, a választói jogra, a sajtóra, egyesületekre, népgyűlésekre, vallásszabadságra, tanszabadságra stb. vonatkozó törvényeket és végül a költségvetést.*

Látni tehát, hogy ezért a parlament nyilvános üléseinek tárgyalására még igen nagy és fontos hatáskör maradna, az a hatáskör, mely tulajdonképp a parlamentek életében legeslegfontosabb. Végül különösen a következőket óhajtom még kiemelni:

1. *A parlament mindenkor a legalkalmasabb fórum arra, hogy a nemzet hangulatát, érzelmeit, vágyait, panaszait, kifejezésre juttassák és így a kormány elhatározásaira döntő befolyás gyakoroltassák.*

2. *A parlament továbbá a legalkalmasabb fórum arra hogy az országos pártok nemes küzdelmében, melyben tehát az egész nemzet képviselői útján részt vesz, megjelöltesék az az egyén, ki leginkább hivatva van addig ameddig a kormány élére állani és a parlament vezetését kezébe venni.*

Kétségtelen, hogy ez gyakorlatilag véve a parlament legfontosabb funkciója, melyet a parlamenteknek tovább is gyakorolniuk kell és melyet gyakorolni tudnak. Legfontosabb azért, mert egy nemzet politikai, kulturális, gazdasági életében kétségtelenül döntő jelentősége van annak, hogy ki vezeti a kormányt és a törvényhozást.

3. *A második kamarák ma a legtöbb államban az atomizált társadalom képviseletein alapulnak. Ha ezek a kamarák úgy alakíttatnának át, hogy a szervezett társadalmat is magukban foglalják – a franciák azt mondják: il faut organiser le suffrage universel – tehát nagy társadalmi, gazdasági, kulturális intézmények és szervezetek képviselőit, ami mindenesetre azok színvonalát, szakszerűségét és munkaképességét emelné, ez több államban, melyben a kétkamararendszer fennáll – az első kamara átalakítását is magában foglalná.*

4. *A parlamenti válság enyhítésére okvetlenül fontos eszköz az, ha a parlamentbe csak kiváló képzett és jellemes emberek kerülnek. Ezt mindenesetre előmozdítja oly választási rendszer, melynél az egész ország egy választókerületet*

képez, mert ekkor csak országosan ismert kiválóságok fognak a parlamentbe kerülni. Ezt a számítást is a kortesüzem, mely kifejlődnek, némileg meghamisítani, de teljesen megrontani alig volna képes.

GRATZ GUSZTÁV ny. miniszter, országgy. képviselő

Parlamentarizmus reformjára egyöntetű szabályokat felállítani teljes lehetetlenség. A parlamentarizmus seholsem mesterséges tákolmány; nem műhibák okozzák a parlamenti bajokat és így ezeket nem is lehet egy-egy kerék kicserélésével vagy megjavításával helyrehozni. A parlamentarizmus szerves alakulat. Vannak vérbőségben és vérszegénységben szenvedő parlamenti szervezetek és a mutatkozó kóros tünetek mindegyikét csak azok okainak felderítése után különböző módon lehet meggyógyítani. Ami az egyiknek gyógyszer, az lehet mérég a másiknak. Aki egyforma módszert javasol minden parlamentnek, az úgy járna el, mint az orvos, aki minden betegnek egy és ugyanazt az orvosságot írja elő.

Ha a parlamentarizmust szerves alakulatként fogjuk fel, akkor nem annak anatómiáját, hanem élettanát kell kiindulási pontul vennünk, ha a bajok megállapításáról vagy gyógyításáról van szó.

Ebből a szempontból nagyjában a parlamentek működésének három különböző típusát találjuk:

1. A parlamentarizmus akkor egészséges, ha abban kéthárom különböző, a politikai végcélokhoz egymáshoz igen közel álló és csak a részletekben vagy a methodusban egymástól különböző felfogás felváltva viszi a többség jogán a politika irányítását. Csak ebben az esetben valósulhat meg a parlamentarizmusnak az a legfőbb előnye, hogy megóvja a politikát a megmerevedéstől, hogy mindig új gondolatokat visz bele a törvényalkotásba. De az ilyen parlamenti váltógazdaság előfeltétele az, hogy az egymással szemben álló felfogások lényegben túlságos mértékben ne térjenek el egymástól.

Ahol túlnagy a távolság köztük, ott a többség megváltoztatása kis fordalmakhoz hasonló megrázkódtatásokkal jár. A háború előtti magyar parlamentarizmus betegsége az volt, hogy igen eltérő felfogások, még pedig a nehezen megteremtett közjogi állapotok megváltoztatására vonatkozó nézeteltérések uralták a parlamenti életet. Állandó volt az az aggály, hogy a meglévő többségnek az ellenzék által való felváltása nehéz válságot idézne elő, az egész monarchia szervezetében. Ahol ez a helyzet, ott tápot talál az a gondolat, hogy a többséget minden áron meg kell tartani többségnek, – ami azonban már az egészséges parlamentarizmus elfajulását jelenti. *Valóban egészséges parlamentarizmus politikai váltógazdaság nélkül el sem képzelhető.*

2. A parlamentarizmus második típusa az, amikor egy párt magához ragadja a hatalmat és azt minden módon igyekszik magának megtartani. Ennek a rendszernek a hibája a politikai élet megmerevedése. Ha egy bizonyos ideig

tart, azzal, hogy az összes kormányképes elemeket magához vonzza, teljesen lehetetlenné teszi a politikai váltógazdaságot.

Ez aztán oda vezethet, hogy válságos helyzetekben, amikor előfordulhat, hogy valamely többség a vezetésre alkalmatlanná válik, ez a vezetés arra nem való elemek kezébe csúszik.

Az 1918. évi magyar forradalmak egészen másként játszódtak volna le, ha nálunk is létezett volna egy kormányképes ellenzék, mely akkor a vezetést elvállalta volna. Azokat a parlamenteket, amelyekben valamely többség túlságos mértékben állandósul, a parlamentarizmus szempontjából *vérsebényeknek* lehet nevezni.

3. A parlamentarizmus harmadik típusa az, amelyben nem 2–3 különböző felfogás, de számos apróbb töredék küzd egymással, – ahol egységes többség el sem képzelhető és ahol csak alkalmi koalíciók segítségével lehet kormányozni.

Az ilyen parlamentekben gyakran egyáltalában nehéz kormányt alakítani, – az ilyen kormányok pedig később is a belső egyenetlenség folytán rendszerint gyengék és folytonos belső kompromisszumokra vannak kényszerítve.

Ha ez a megkülönböztetés helyes, akkor az Interparlamentáris Unió által javasolt ama rendszabályok, amelyek a pártok elaprózását igyekeznek meggátolni, csakis a parlamentarizmus harmadik típusánál alkalmazhatók és az ily esetekben hasznosak is lehetnek, – de egyenesen fokoznák a kóros tüneteket, a második típushoz tartozó parlamentekben.

Ez utóbbiakban csak a politika általános irányításával lehet, – ha az előfeltételek kedvezőek, – egy erős ellenzék keletkezését előmozdítani és a túlságosan széttagolt ellenzéki pártokat egyesíteni.

Közös baja az összes parlamenti intézményeknek, hogy a törvényalkotás ma rendkívüli sok matériára is kiterjed.

Ezeknek helyes megítélésére *sok szakismeret* szükséges, amellyel csak elvétve rendelkezik egyik-másik parlamenti tag. Ha átmegy a köztudatba, hogy a parlament tagjai a maguk csekély szakismeretével felülbírálnak olyan javaslatokat, amelyekben a legkiválóbb szakférfiak éveken át gyűjtött tapasztalatai szűrődnek le, ez kétségkívül a parlamentek ellen teremt hangulatot és ebben tényleg van is valami anomália. Nem tartanám azonban helyesnek ezeket a dolgokat kivonni a parlament ellenőrzése alól (pl. az Interparlamentáris Unió javaslata értelmében a parlamenti hatáskör egy részének áthárítása révén). *Ellenben lehetségesnek tartom a parlamenti szakbizottságok olyan kialakulását, amely képesekké teszi őket arra, hogy kivált ezt feladatot, amelyet valamely javaslat részletes tárgyalása alatt ismerünk, teljesen rájuk lehessen bízni úgy, hogy ily részletes tárgyalások a parlament teljes ülésében nem is volnának.*

A parlamenti szakbizottságokban úgymint megvan annak lehetősége, hogy a parlamenti tagok és a közigazgatás tényezői egymással a szőnyegen forgó kérdésekre nézve kimerítően értekezzenek, – ezzel a lehetőséggel csak élni kell, jobban, mintsem ez ma szokásban van. Bizonyos óvatos formák között meg lehetne engedni azt is, hogy egyes esetekben, amikor a bizottság azt valamely kérdés eldöntésére különösen szükségesnek találja, a tanácskozáson kívül álló szakemberek, esetleg ellentétes érdekeltségek képviselői is, bevonassanak, amivel az Interparlamentáris Unió által javasolt „public

hearing” rendszere bizonyos mértékben megvalósulna. Ez azonban egyes szakkérdések tárgyalására volna szorítandó, – a politikai természetű kérdések teljes kikapcsolásával. Az ilyen bizottsági tárgyalások, kivált ha azok *nem teljesen nyilvánosak*, és lia ezzel lehetővé válik a pártkothurnustól való leszállás, hozzájárulhatnak egy kormányképes ellenzék neveléséhez és a létező politikai ellentétek bizonyos mérvű lecsiszolásához és ezért különösen a második típushoz tartozó parlamentekben lehetnek üdvös hatásúak.

Külön megfontolást kíván a sajtó kérdése. Az Interparlamentáris Unióban felmerült azt az eszmét, hogy adassék ki egy teljesen elfogulatlan sajtóorgánium, amely tiszta tárgyilagossággal közli a tényeket és okmányokat, nem tartom célravezetőnek. Lehet, hogy Norvégiában, ahol ily lap létezik, vannak olvasói, – de a legtöbb államban senki sem olvasná.

A sajtó tárgyilagosságának előmozdítására csak egyetlenszűz van, – a folytonos cáfolatok és helyreigazítások, amelyeket minden lap szeret elkerülni. A legtöbb országban szokásba jött, nem törődni azzal, amit a lapok írnak, ez azonban igen helytelen rendszer és erősen hozzájárul a sajtóviszonyok elfajulásához. Egyébként a sajtóra politikai tekintetben nagyjában ugyanaz áll, ami a parlamentekre is vonatkozik.

A politikai sajtó szükséges kiegészítője a parlamentarizmusnak. Hatása olyan, mint egy *megafoné*, – erősebben és élesebben adja vissza azokat a felfogásokat, amelyek a parlamentekben mérkőznek egymással. Az első típusú parlamentek mellett a sajtó hangszórói is rendesen úgy fognak működni, hogy azokból nagy disszonancia nem adódik. A harmadik típushoz tartozó parlamentekben a sajtó fokozza a közvélemény szétforgácsolódását, mert minden frakciónak rendszerint van egy külön sajtóbeli megafonja és ezek között nehezebben jön létre az összhang. A legnehezebb a helyzet a második típushoz tartozó parlamentek mellett működő sajtónál. Ez a sajtó esetleg feltétlenül támogatja az uralkodó többséget, úgy, hogy más sajtó nem is keletkezhetik mellette (Olaszország) és ez esetben fokozza a politika megmerevedésének és az elégedetlenség forradalmasításának veszélyét, amely rövidebb vagy hosszabb idő után mindig be szokott következni. De a sajtó az ilyen parlamentek mellett, ott, hol sajtószabadság van, igen könnyen az ellenkező irányba is téved, és ez esetben egy feltétlenül kormánypárti parlament mellett könnyen kialakul egy túlnyomóan ellenzéki sajtó, amely helyzet az országok békés fejlődését veszélyeztető konfliktusok csiráját hordja magában. Ezt a veszélyt csakis a sajtó megfelelő informálásával, cáfolatokkal és helyreigazításokkal lehet ellensúlyozni.

GYÖMÖREY GYÖRGY Zalavármegye főispánja, volt nemzetgyűlési képviselő

Mielőtt hozzászólnék a határozati javaslat egyes pontjához, miután úgyis nem annyira az elméleti, mint inkább a gyakorlati élet tapasztalatai alapján kéretik tőlem a hozzászólás, engedtessek meg nekem előrebocsátani a régi politikai tudománynak azt az álláspontját, hogy az általános, dogmatikus politikai igazságokhoz való

alkalmazkodás elveit az egyes nemzetekre nézve nem lehet egyformán megállapítani, tehát azokból az egyes nemzetekre általános szabályokat sem lehet levonni.

A határozati javaslat 1. pontjához, mely szerint

I. Szükségesnek véli az Interparlamentáris Unió, hogy mind a parlamentáris kormányzatnak, mind pedig magának a kormány működésének nagyobb állandóság biztosíttassék és pedig a kormány tagjainak meghatározott időre szóló kinevezésével (Egyesült Államok és Svájc példája) illetve oly választói rendszer elfogadásával, amely megakadályozza pártoknak elaprózódását és oly határozott többség keletkezését biztosítja, amely többség egyúttal kifejezője a választók zöme akaratának: legyen szabad előadnom azt a meggyőződésemet, hogy mind magához a parlamentáris kormányzathoz, mind pedig magához a kormány működéséhez tényleg a nagyobb állandóság biztosítása feltétlenül szükséges.

És pedig egyrészt azért, mert az egyes kormányok által kijelölt célok és elvek végrehajtásához, általában hosszabb idő szükséges és főleg szükséges ez az állandóság az államok külpolitikai tevékenységénél, mert a folytonosan fellépő politikai váltógazdaság mellett az államok a többi államokhoz való viszonyaikat a folytonos kormány és parlamenti változások és ezzel együttjáró más-más kormányprogrammok mellett nehezebben rendezhetik.

Ez azonban a kormány tagjainak a meghatározott időre szóló kinevezésével más egyéb és a parlamentarizmusból folyó elv megváltoztatása nélkül nem vihető keresztül. Mert addig, amíg a kormánynak az ú. n. politikai felelőssége, mint a parlamentarizmusból folyó alkotmányjogi biztosíték fenntartatik, a kormány a parlamenti többség bizalmának elvesztése esetén lemondani lévén köteles: a meghatározott időre kinevezett miniszterek ezen az időn túl a reájuk ruházott végrehajtó hatalmat a parlamentarizmus elvei szerint már nem gyakorolhatnak. Itt tehát valami olyan korrektívumra volna szükség, amely a kormány tagjai maradandóságát a parlamentarizmus fentebb kifejtett elveivel összhangba hozni képes lesz. Ilyen korrektívumként kínálkoznék a kormány politikai felelősségének szűkebb körre vonása akként, hogy a politikai felelősség kérdése csak bizonyos és az állam életének alapvető elhatározásaira az ú. n. állami alaptörvényekkel szabályozott kérdésekre (pld. államforma), valamint az állami főhatalmaknak egymáshoz való viszonyának újbóli szabályozására és általában egy-egy nemzet sorsdöntő (háború és béke) ügyeiben kifejtett és tervbe vett ténykedések és állásfoglalások elbírálására szorítkoznék.

Oly választói rendszer meghatározása, amely megakadályozhatná a pártok elaprózódását és oly határozott többség keletkezését biztosíthatná, amely többség egyúttal kifejezője lehetne a választók zöme akaratának: minden állam speciális viszonyaihoz tartozó kérdés, mert itt az állam legfőbb létérdekéből folyó, annak az alapelvnek kell érvényesülni, hogy az aktív választói jog terjedelmének meghatározásában az állam szükséglete és nem az egyén vagy tömegek kívánsága az irányadó. Mert az általános választói jognak a feltétele ugyanis csak az lehet, hogy az állampolgárok az állam és társadalmi közéleti működésben az állam és az általános emberi eszme szolgálatában közreműködni képesek legye-

nek, vagyis az aktív választói jogosultsággal bírónak kellő politikai ítélőképességgel és érettséggel, továbbá kialakult erkölcsi felfogással kell bírniok.

Miután a javaslatnak ez a pontja csak „választói rendszert” említ, ez alatt a meghatározás alatt nyilván a választási eljárás helyes keresztülvitelét és a fenti szempontoknak megfelelő választási módot is ért.

Sajnálatomra e kérdésre sem tudok másként válaszolni, mint azzal, hogy az állami szempont és a *salus rei publicae* lehet itt is egyedül a helyes meghatározó és a magam részéről ma sem tartom még a speciálisan magyar politikai tudomány és politikai okosság szempontjából meghaladottnak a politikai tudomány kimagasló magyar művelőjének Concha Győzőnek kétségtelenül erős magyar meggyőződésből – igaz ugyan, hogy két évtizeddel ezelőtt – kifejtett azt az álláspontját, hogy a titkos szavazás szükséges lehet mint kiegészítő eszköz, de az állam eszméjének a nyílt szavazás felel meg.

Mivel azonban a mai korszak világszerte a titkos szavazást, mint a haladás irányát jelöli meg, bár ehhez a haladáshoz a speciális magyar viszonyok mellett a feltételek, szerény meggyőződésem szerint, nem is érkeztek el, most erre az általános és nem speciálisan magyar viszonyokra vonatkozó és mégis inkább elméleti tanulmány keretében itt azzal, – az államok nehéz helyzetében különösen indokolt politikai felfogással, hogy a szavazás titkossága alkalmas arra, hogy az egyént a köz iránti kötelesség és felelősség érzete alól felmentse, foglalkozni nem kívánok, másrészt nem fejtem itt ki bővebben azt sem, hogy a titkos szavazás mellett sem lehetnek az eddigi módszerek szerint a választási visszaélések teljesen kiküszöbölhetők. Egyébként itt legyen szabad utalnom a volt Nemzetgyűlésben a választójogi vita alkalmával az 1922. évben elmondott beszédemre.

Nem kívánnék teljesen a lajstromos rendszer álláspontjára sem helyezkedni, bár kétségtelen, hogy ez a rendszer egy-egy nemzet általános politikai irányait jobban kifejezésre is juttatja és bizonyos, hogy a kisebbségek érvényesülésének is jobban kedvez, mégis nézetem szerint a jövő választási rendszerek fejlődését ez a rendszer általánosabb, esetleg a lajstromba felveendő jelöltekre nézve bizonyos territóriumhoz kötve való korlátozása fogja jellemezni.

Ezt én úgy értem, hogy ez a rendszer akként lesz kombinálva, illetve korrigálva, hogy a lajstromba felveendő jelöltek kiválasztását illetőleg, egy-egy választókerület bizonyos számú választója, vagy az illető lajstromnak a helyi pártja, kijelölési jogot fog nyerhetni az illető megye, vagy törvényhatósági városra nézve a lajstromba felveendő jelöltek személyére vonatkozólag. De itt megvizsgálni azt is kellene intézményesen biztosítani, hogy a helyi emberek csak bizonyos számban legyenek a listákra felvehetők, hogy az országos nevű és nagy politikai múltú emberek az államélet ügyeinek az intézéséből ki ne maradjanak.

II. A határozati javaslat 2. pontjában foglaltakat, vagyis, hogy a parlament és kormány függetleníttessék a nagy közgazdasági szervezetektől, amelyek nagyon is gyakran befolyásolják a parlamenteknek és a kormányoknak elhatározásait – mindenki, aki csak az állam lényegéről és erkölcsi mivoltáról helyes fogalommal bír: csak helyeselni tudja.

Azonban a kérdés helyes megoldása mégis felette nehéz.

Mert a társadalomban való érvényesülés az alapja a legáltalánosabban a politikai érvényesülésnek is.

A társadalomban pedig az egyéneknek különböző s főleg vagyoni erejük által is támogatott nagyobb súlya természetszerűleg érvényesül a társadalmi jellegű testületek akaratának a keletkezésében, amely társadalmi alakulatok politikai megnyilatkozása a legtöbb esetben egységes.

Azonban, hogy a vagyoni erő az állami akarat létrejöttében érvényre ne emelkedhesek s az állam az anyagi érdekeltségek színvonalára játékszerré ne süllyedhessen és a nagy közgazdasági szervezetek ne befolyásolhassák az államok elhatározásait, ahhoz mindenképp az állami közgazdasági életnek helyes és olynemű és általános szociális tartalommal megtöltött irányítása szükséges, amely mellett az államháztartásnak minden befolyástól ment függetlenítésével, egyrészt az állam legyen mindenkor a közgazdasági élet irányítója, másrészt az országnak bármely fejlett közgazdasága az egyéni és politikai szabadságot, – főleg azokat, akik élethivatásuknál fogva a kapitalista gépezet szolgálatában állanak, – ne veszélyeztethesse.

Általában, mint már említettem, a kérdés helyes megoldását az a célszerű szociálpolitika biztosíthatja, amely a kapitalisztikus nagy üzemek kinövéseinek hatalmi és gazdasági ellensúlyozásaként az egyéneket, azaz természetes személyeket, munkástömegeket védő rendszabályokat léptet életbe.

III. A javaslat 3. pontjában foglaltakat szintén csak helyeselni lehet. Mégis a magam részéről a külön tanácsadó szervek létesítését feleslegesnek tartom. Az állam részére ilyen tanácsadó szervek adva vannak. Ugyanis az állam tudományos intézetei (egyetemek) bármely szakhoz tartozó kérdésre kellő tárgyismerettel bírhatnak.

Már itt felmerül az a kérdés, amely szintén az egyes problémák helyes megvilágításának a céljait szolgálja az önkormányzatok helyes és olyan irányú működése, hogy felirati jogot gyakorolnak és a közérdekű kérdésekben álláspontjukat leszögezik. Nem-e lehetne ezt a kérdést még intézményesebben úgy megoldani, hogy kötelezővé tétetnék minden törvényjavaslathoz előzőleg az önkormányzatok hozzászólása?

IV. A javaslat 4. pontját illetőleg nem csatlakozhatom ahhoz az álláspont-hoz, hogy a parlament és a közvélemény közötti szorosabb együttműködés a parlamenti ellenzék hivatalos elismerésével volna biztosítható. Mert ezáltal, nézetem szerint, az a veszély is fennforog, hogy a parlamenti kisebbség vezére, ha rendszeres közfizetést élvez, a kormány akaratától függő szervvé változhatik. De ha a függetlenség minden kellékével fel is van ruházva, mit jelenthet a hivatalos ellenzéknek szánt szerep. Talán úgy foghatjuk fel, hogy egy folytonosan működő közvádoló a kormány és a parlament elhatározásainál.

A referendum rendszer lényegével való foglalkozás hazánk jogtörténelmi múltját és az utasítások rendszerével való hasonlatosságát és majdnem teljes azonoságát tekintve, kétségtelenül felette érdekes kérdés, már csak azért is, mert

nálunk a referendum jognak az alapja a megyei önkormányzat, a követeket küldő municipium volt.

És pedig a referendum rendszernek nálunk az a fajtája volt érvényben követ utasítási jog alakjában, amelyet a tudományos irodalom „kötelező referendum” néven ismer.

Ezzel ellentétben áll és nézetem szerint a képviseleti rendszert is komolyan megingathatja a „fakultatív referendum” rendszere, amely Svájc egyes kantoni alkotmányaiban foglal helyet, (mint Bern, Lucern). Ugyanis e mellett a fakultatív referendum-rendszer mellett, ha a választók bizonyos számban egyesülni bírnak, megadatik részükre a jog és lehetőség, hogy alkotmányváltoztatást indítványozhassanak s a fölött népszavazást kívánhassanak. Így könnyen alkalmas lehet a képviselet tekintélyének a megtámadására és az általi komoly akarat létrejöttét hátráltatja.

Általában az a meggyőződésem, hogy ilyen referendum rendszereknek inkább van helye szövetséges államokban, mint egységes nemzeti államalakulatoknál, mint pl. hazánk történetéből is láthatjuk. A követutastási jog ugyanis mint alkotmánybiztosíték szerepelt az osztrák császárság beolvasztási törekvéseivel szemben a nemzet alkotmányát féltő gonddal őrző és alkotmányvédő szerepet teljesített vármegyékénél.

Ha azonban a parlamentarizmus működését fenyegető veszélyek, esetleges újabb jogfejlődés és a lajstromos választási eljárásnak egyelőre inkább csak elméletileg meghatározható és általam felemlített korrekatívumai mellett és során sem lennének elháríthatók, akkor tényleg vissza kell térni arra az alapra, arra a politikai doctrínára, amely még Rousseau szerint is a provinciákat és municipiumokat, vagyis tartományokat és megyéket „politikai remekműnek, az alkotmány pajzsának, mentsvárának, szentélyének” nyilvánítja.

És pedig vissza kell térnünk nem teljesen abban a mértékben, hogy a parlamentarizmus szerepét átvegye és az egységes állami akarat kialakulását megnehezítse, hanem, hogy a parlamentarizmus hibáit korrigálja oly mértékben és módon, ahogy ez a képviseleti rendszerrel és a népszuverenitással összeegyeztethető. Ez pedig akként valósulhat meg, hogy majd, ha ennek szüksége felmerül, küldje újból a municipium a képviselőket a törvényhozásba, a municipiumban pedig szintén érvényesülni fog az a választói rendszer, amely úgy a municipiumok, mint a nemzetek egyetemes érdekeinek megfelel s amely kétségtelenül majd szintén örökös változásnak lesz alávetve a haladó, fejlődő és más-más problémák megoldására hivatott kor követelményei szerint, de mindenestre intenzívebb kapcsolatba fog jutni a képviselet az őt megválasztó terítóriummal, mint az alkalmilag rendezett választógyűlések a mesterségesen előkészített választói hangulatok hatása mellett.

A vármegyei követküldési rendszerre való visszatérésnél önkéntelenül a közvetett választási rendszerre kell gondolnunk. Amikor is a törvényhatóságok tagjai majd egy, mondjuk általános, de nem titkos választási eljárás útján választatnának, a törvényhatóságok pedig akár titkos szavazással, megválasztanak az

országos képviselőket, mint ahogy most a főrendek választása a törvényhatóságok részéről történt.

Itt is érvényesülnie kellene azonban annak, amit a lajstromos választói rendszernek bizonyos helyi territóriumra való korlátozására nézve előadtam, hogy itt olyan cautélára volna szükség, hogy országos nevű egyéneket is beküldhessenek és be is küldjenek a törvényhatóságok az országgyűlésbe, a parlamentbe.

A „public hearing” rendszernek a parlamenti bizottságokkal kapcsolatban való megvalósítása kétségtől helyes, de csak akkor vezethet célhoz, ha az nem tisztán akadémikus jellegű, hanem gyakorlati jelentősége is van, — értem ezalatt azt, hogy minden komoly törvényjavaslat és minden komoly hozzászólás alapos elbírálásban részesül.

V. A javaslat 5. pontját illetőleg elvileg teljesen helyesnek tartom, hogy a parlamentek tehermentesítése oly módon történjék, hogy feladatkörének egy része a parlament mellett működő autonom hatóságokra átruháztassék.

A kérdés gyakorlati megvalósítását illetőleg azonban nagyon nehéz a kérdésre válaszolni. Két kérdés állhat itt előttünk: az ú. n. autonom hatóságok szervezetére vonatkozó kérdés, vagyis, hogy az kiből álljon és tovább, hogy milyen feladatok legyenek ide átutalva.

Az első kérdésre nézetem szerint csak az lehet a válasz, hogy ebben az autonom hatóságban is képviselve kellene lenni a parlament bizonyos számú tagjainak és pedig oly mértékben, hogy ennek az autonom hatóságnak a döntései éles ellentétben ne lehessenek a parlament elhatározásaival, mert különben ez külön állam lesz az államban és ellentétbe jut a parlamentarizmus lényegével. Arra nézve azonban, hogy mi legyen a feladatköre, minden államban külön-külön kellene meghatározni. Pl. egy államnak gyarmatügyi politikája, a másoknak a munkáskérdés megoldásra való feladatai stb. róhatnak különösen sok munkát a parlamentre, amelyek egy részét erre a hatóságra át lehetne hárítani.

A határozati javaslat hatodik pontjában foglaltak kétségtelenül alkalmasak arra, hogy a parlamenti vita technikai lebonyolítását tökéletesítsék és az általános jellegű törvény előkészítő bizottságok munkája alkalmas a törvényjavaslatok lelkiismeretesebb és szakszerűbb előkészítésére, de a parlament javaslatmódosítási jogának a korlátozása annak törvényhozási jogát bizonyos fokig illuzóriussá teszi, amennyiben ilyformán a törvényalkotás bizonyos fokig nem is lesz a parlament kizárólagos joga, hanem az állandó törvényelőkészítő bizottságé és ezáltal a parlamentarizmus elve csorbát szenvedne.

A fentiekben tettem meg a felvetett kérdésekre az észrevételeimet, amelyekhez még hozzáfűzöm azt, hogy a kérdéssel való foglalkozás felette sürgős és aktuális probléma, amely addig és oly időben kíván megoldást, hogy a parlamentarizmus elfajulásából származó veszélyek az országot megpróbáltatásoknak és veszélyeknek ki ne tegyék.

RECENZÍÓ

M. BALÁZS ÁGNES

Recenzió: A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli című ünnepi tanulmánykötetről¹

Ha korunk alkotmányjogászaik közül meg szeretnénk nevezni a legjelentősebbeket, Kukorelli István kétségkívül az elsőik között jutna mindannyiunk eszébe. „A szabadságszerető embernek” címezve készült el a Kukorelli István professzor úr 65. születésnapja alkalmából összeállított ünnepi tanulmánykötet. A kötetben nem kevesebb, mint száz szerző tisztelegését olvashatjuk különféle tanulmányok, illetve köszöntők formájában. A kötet megalkotásában szerzőként többek között részt vett számos volt és jelenlegi alkotmánybíró, illetve az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Széchenyi István Egyetem, a Károli Gáspár Református Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem, a Szegedi Tudományegyetem, a Debreceni Egyetem, valamint a Miskolci Egyetem jogi karainak, továbbá a Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának oktatói, számos pályatárs és tanítvány. A kötet szerkesztőinek nyíltan kifejezett célja volt az, hogy az ünnepelt professzor személyiségének és életművének sokféleségét visszaadják a tanulmánykötet által. Ennek érdekében nem csupán jogászok, alkotmányjogászok írásai találhatók a kötetben, hanem igyekeztek mindazon területeknek helyet nyújtani benne, amelyekkel Kukorelli István mindezekig foglalkozott, és mindazon emberek köszöntőinek helyet biztosítani, akikhez akár szakmai, akár emberi kötődés fűzi. Így a kötetben szerepelnek például politológusok, ügyvédek, illetve levéltárosok írásai is. Mindezek folyamán a kötetben nem csupán az alkotmányfejlődéshez, az alkotmánytörténethez, a rendszerváltozáshoz, a parlamentarizmusához és az alkotmánybíráskodáshoz, továbbá az egyetem- és közösségépítéshez kapcsolódó írások kaptak helyet, hanem a professzor születésnapja alkalmából köszöntő szövegek is.

A műben tematikus blokkokba szerkesztve találhatók meg a különféle, szerteágazó témájú tanulmányok és köszöntők. E fejezetek címlapját minden esetben Petrás Mária kerámiáinak fotói díszítik. A tematikus blokkokon belül az írások a szerzők névsorrendje szerint kerültek elrendezésre. Láthatjuk, hogy már

¹ CHRONOWSKI NÓRA – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek – Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017) 901.

a kötet címében megjelenik Kukorelli István egyik példaképének, Bibó Istvánnak a gondolata, méghozzá Bibó „A szabadságszerető ember politikai tízparancsolata” című művének parafrázisaként. A kötet tematikus blokkjai szintén egy-egy, az említett Bibó-műből származó idézettel kezdődnek, így annak gondolati ívén végigvonulnak a neves politikai gondolkodó és egyben példakép meglátásai, mintegy párhuzamot állítva az ünneptelt professzor eddigi életművével és jellemével, és – az alfejezetek tematikája révén – egyben az alkotmányjog jelentős kérdéseivel.

A kötet a szerkesztők előszavát követően Stumpf István méltató soraival indul. Ezt követi az első blokk, amely az alkotmányosság témájában született írásokat tartalmaz. Bihari Mihály a demokrácia és a politizálás erkölce témájában írt, míg a következő, Chronowski Nóra által írt tanulmány a jogállamiság kérdéskörével foglalkozik, és Fleck Zoltán a demokrácia és válsága kapcsán végzett elemzéseket. Halmai Gábor a jogállamiság és az illiberális demokrácia kapcsolatát vette górcső alá, Petrétei József pedig a politikai akaratképzés fogalmának kibontását és sajátosságainak vizsgálatát végezte el. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán a népszavazás intézményét helyezte el a hatalommegosztás rendszerének viszonylatában, míg Schanda Balázs az alkotmányos identitás, az alkotmányos értékek és az Alaptörvény értelmezésének kérdéskörébe nyújtott rövid, ám tartalmas betekintést, kitérve a Szent Korona helyére és a Szentkorona-tan üzenetére is. Smuk Péter egy, az alkotmányjogi szakirodalomban mindeddig ritkán vizsgált kérdésről, az európai államok pártokra vonatkozó alkotmányos szabályozásairól végzett érdekfeszítő összehasonlító elemzést. Somody Bernadette ezt követő írásának középpontjába az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom mi-benlétének kérdésköre került, méghozzá Kukorelli István szemszögéből. Sulyok Tamás és Orbán Endre a nemzeti és az uniós jog viszonya, valamint a kompozit alkotmányosság területére kalauzol el minket, míg Szabó Miklós az alkotmány, a jog és az igazságosság kapcsán végzett jogelméleti fejtegetéseket. Tóth Judit a különleges jogrend jogállamokban betöltött szerepéről, Tölgyessy Péter pedig a magyar politikai rendszer rendszerváltozás óta bejárt fejlődéséről osztotta meg gondolatait. A tematikus blokk záró tanulmánya Varga Attila érdekes kitekintése az alkotmányozó hatalom román felfogásban elfoglalt szerepére.

A következő, „eszme, történet és jog” címet viselő fejezet igen sokrétű tanulmányokat tartalmaz. E blokk Ádám Antal flowrról, mémről és a complex human securityről szóló írásával kezdődik. Olyan elméleti írások is itt szerepelnek, mint Kovács Virág Edward Coke rule of law-ról, bírói függetlenségről és a parlamenti szabadságjogról alkotott nézeteit taglaló írása, Szabadfalvi József Ottlik László életműve kapcsán felmerülő diszciplináris polémiaikat érintő elemzése vagy Zsida Ágnes Bibó István politikai gondolkodásához kapcsolódó, egy Kukorelli István-idézettel kezdődő írása. Ebben a fejezetben kapott helyet továbbá Szigeti Péter „Találkozások” című írása is.

A blokk legnépesebb csoportját a történeti vonatkozású írások jelentik. Ide tartozik Balogh Elemér az első népképviselői országgyűléshez kapcsolódó ta-

nulmánya, Deli Gergely arra irányuló kísérlete, hogy bebizonyítsa: a római jogban is létezett egyfajta „láthatatlan alkotmány”, Hamza Gábor az állam és az egyház(ak) kapcsolata alakulásáról szóló történeti áttekintése, Király Miklós az Egyesült Királyság és a kontinentális Európa kapcsolatának történetét mint a Brexit előzményeit felvázoló írása. Ide kapcsolódnak továbbá M. Kiss Sándor az 1956 októberi győri eseményekről szóló sorai, Máthé Gábor jogtörténeti értékeink folytonosságáról írt tanulmánya, a rabjogok alakulása Mezey Barna általi, történeti visszatekintésben való elemzése, és Nagy Marianna a szabálysértési jog rendszerváltás óta történt alakulásait elemző gondolatai. Ide sorolhatjuk továbbá a közigazgatási bíraskodás történeti alkotmányunk viszonylatában való – Stipta István általi elemzését és Wiener György a jogfolytonosság 1918. október és 1921. november közötti megszakadása és helyreállításának elmaradása kapcsán született tanulmányát. Ebben a blokkban foglalnak helyet továbbá egyes, a Független Jogász Fórumhoz kapcsolódó, Kónya Imre „... és az ünnep mindig elmarad?” című memoárjából származó részletek.

Ezen kívül, ahogyan a blokk címe is sejteti, a joghoz, s a jogtudományhoz kapcsolódó egyéb írások is helyet kaptak ebben a részben. Így itt olvasható Trócsányi László az Igazságügyi Minisztérium és a jogászai hivatásrendek jogalkotás során való kapcsolatáról szóló tanulmánya. Ide tartoznak továbbá egyes módszertani jellegű tanulmányok, így Csink Lóránt az összehasonlító módszer jogban való alkalmazásának lehetőségeiről szóló fejtegetései, illetve Menyhárd Attila írása, amelyben amellet érvel, hogy az értelmezés az alkotmányjogban és a magánjogban ugyanazt a metódust követi. Mindemellett bizonyos, tudományos képzéshez és tudományos élethez kötődő tanulmányok is helyet kaptak itt, így Fazekas Marianna doktori iskolák körüli jogi kérdésekkel foglalkozó és Rixer Ádám a közigazgatás-tudományi doktori iskolák kialakulásának lehetőségeiről szóló gondolatai, továbbá Rozsnyai Krisztina habilitáció kérdéshez kötődő írása.

A harmadik tematikus blokk az alapjogvédelem és az alkotmánybíraskodás kérdéskörét járja körül. A fejezet Bodnár Eszter által írt nyitótanulmánya az alkotmánybírák választása kanadai modelljének alkalmazási lehetőségéről szól. Borza Beáta Zita az emberi méltóság kérdéséről értekezett, míg Dojcsák Dalma a valótlan tényállítások kérdéskörét vizsgálta a szólásszabadság kontextusában, méghozzá Kukorelli István Deák Ferenc-féle sajtótörvényhez kapcsolódóan leírt gondolataiból kiindulva. Faludi Gábor az interneten történő szerzőjog-sértések alapjogi vonatkozásait vizsgálta meg. Az ő tanulmányát követi Gárdos-Orosz Fruzsina írása, amelyben az Alkotmánybíróság jogköreinek változását, és az Alkotmánybíróságra vonatkozó olyan aktuális kérdéseket vizsgált meg, mint az Alaptörvény módosításának alkotmányossági vizsgálata, az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépése előtti határozataira való hivatkozás, vagy az Alaptörvény értelmező rendelkezéseinek kérdése, továbbá a nemzetközi jog és az uniós jog alkotmánybíraskodásban betöltött szerepe. Harmathy Attila viszont történeti visszatekintést nyújt az Alkotmánybíróság gyakorlatának első időszakára, méghozzá a tulajdon kérdése vonatkozásában. Hoffman István ezt követő írása

már a második generációs jogok, azon belül a szociális jogok területére kalauzolt át minket, a szociális segélyezés alkotmányos kereteit az alkotmánybíróági döntések viszonylatában vizsgálva.

Mindezek után Jakab András izgalmas tanulmánya következik, amely az alkotmányjog fenntarthatósági kihívásokra való válaszadási lehetőségeit vizsgálja, kiemelve a gyermekek választójogának kérdéskörét, felvázolva annak megvalósítási lehetőségeit, és azt, hogy ezek a lehetőségek miképpen hatnának a fenntarthatóságra. Arra a következtetésre jutott, hogy a demokrácia fogalmi koherenciája szemszögéből vizsgálva a jelenlegi helyzethez képest javulást jelentene a gyermekek számára szüleik által gyakorolható választójog biztosítása, illetve emellett akár a választójogi korhatár leszállítása, míg úgy vélekedik, hogy a fenntarthatóság szempontjából „hasznos, de nem döntő jelentőségű” változást jelentene.

Jakab András írását Kiss László Kukorelli Istvánt méltató írása követi, Kiss László egy olyan, a Büntető Törvénykönyv gyűlöletbeszéddel kapcsolatos módosításához kapcsolódó alkotmánybíróági határozathoz fűzött különvéleményével karöltve, amely határozat tekintetében Kukorelli István a többségi álláspontot képviselte. Klein Tamás az ezt követő tanulmányban olyan aktuális és égető kérdésekkel foglalkozik, amelyek az internetes nyilvánosság kapcsán a demokratikus diskurzusok pluralitására hatnak, úgy mint a technológia nyilvánosság szerkezetére gyakorolt hatása, az, hogy a keresőmotorok találati listájára vonatkozik-e a szólásszabadság, milyen problémákat vetnek fel az automatikus keresési javaslatok, a közösségi hálózatok léte milyen új dilemmákat vet fel a szólásszabadság kapcsán, és kitért az álhírek megjelenésének kérdéskörére is. Ezután Kovács Kriszta írása következik, aki Kukorelli István két olyan különvéleményét mutatta be, amelyek egyaránt bevezettek egy-egy új, az angolszász jogból eredő alkotmányos jogelvet a magyar jogrendszerbe, méghozzá a „foglyul ejtett közönség” és a „tájékozott beleegyezés” elvét. Ezt követően Köbel Szilvia nyújtott betekintést Kukorelli István vallásszabadsághoz való viszonyába. Láposy Attila pedig a Kukorelli Istvánnal 2010 óta közösen tartott, alkotmányvédelemről és alkotmánybíráskodásról szóló kurzusuk bevezető előadásának témájában, a dél-afrikai Coloured Vote ügyről írt, megmutatva az alkotmányvédelem szükségességét és az alkotmánybíráskodás lehetőségeit, továbbá határait.

Mindezek után Lévay Miklós az Emberi Jogok Európai Bíróságának egy Magyarország elleni, tényleges életfogytiglani szabadságvesztéshez kötött ítéletéhez kapcsolódó írása következik. Lukonits Ádám pedig a brit parlamentarizmus Brexithöz kapcsolódó dilemmáiról írt. Ezután Pap András László, az Alaptörvény preferenciáihoz kapcsolódó, az ún. „intimate citizenship” fogalmán keresztüli elemzését olvashatjuk, majd pedig Szalay Péter segítségével betekintheünk az Alkotmánybíróság személyiséghez fűződő jogok kapcsán kifejtett gyakorlatába. Téglási András ezt követő írása egy különleges kérdést vet fel, méghozzá egy hétköznapi tünő kérdés, a szemét kukából történő kiválogatásának (guberálásnak) az alapjogi vonatkozásait, az annak kapcsán felmerülő

alapjogi konfliktusokat vizsgálja meg az Alkotmánybíróság egy, a kaposvári önkormányzat egyik rendeletének egyes rendelkezéseit megsemmisítő határozatából kiindulva. Ezután pedig Váczi Péter a jó közigazgatáshoz való jog és a közigazgatás hatékonysága kapcsán felvetett dilemmái következnek. Vissy Beatrix is tisztelt Kukorelli István előtt, méghozzá a bírói döntések felülvizsgálata kérdésének a törvény előtti egyenlőség szempontjából történő elemzése révén. A kötet e blokkját Zeller Judit az egészségügyi előzetes rendelkezés intézménye szabályozási és működési dilemmáiról szóló írása zárja.

Ezt követi a kötet negyedik fejezete, amely a demokratikus döntéshozatalhoz, a parlamenti joghoz és a kormányzati rendszerhez kapcsolódó írásokat tartalmaz. Ez a blokk Dezső Márta Brexithez és a brit parlamenti szuverenitáshoz kapcsolódó írásával kezdődik, majd Erdős Csaba tanulmánya nyújt bepillantást egy igen aktuális kérdésbe, a versengő népszavazási kezdeményezések problematikájába. Ezután Fazekas János a kormány alkotmányos jogállásában fellelhető kontinuitás és diszkontinuitás kérdését vizsgáló tanulmánya következik. A következő írás Kónyáné Kutrucz Katalin tollából származik, és az 1990. évi országgyűlés létrejöttének közjogi kereteiről szól. Móré Sándor pedig a kétkamarás parlament kérdésköréről osztotta meg gondolatait, tanulmánya bevezető sorai között Kukorelli István a kérdéshez kapcsolódó álláspontját is felvázolva és kiemelve a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom elválasztatlansága kapcsán felmerülő aggályokat, továbbá a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdését. Papp Imre a kivételes törvényhozási eljárásokat vizsgáló írással tisztelt Kukorelli István előtt. Ezt követi Patyi András írása, aki a közigazgatás alkotmányos alapjairól, a közigazgatás törvény alá rendeltségéről, a tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapjogról, a bírósági eljáráshoz való jogról, az indokolási kötelezettség és a kárfelelősség Alaptörvényben való megjelenéséről, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata alkotmányos alapjairól, a közigazgatási eljárás egyes alkotmányos garanciáiról és az általános szabályok jelentőségéről írt.

Soltész István pedig az Országgyűlés 1990 és 2014 közötti alakuló üléseiről nyújt áttekintést. Ezután Somogyvári István írása olvasható, aki a magyar államfőről írt, egyaránt visszatérve a történeti előzményekre, kitekintve más országok gyakorlatára, és felvetve az elnöki rendszer megvalósításának lehetőségét Magyarországon. Szabó Zsolt a jogorvoslat parlamenti jogban való hiányára és az Alkotmánybíróság parlamenti jogi „házzabálybírósként” való eljárásának lehetőségére tért ki. Mindezek után néhány olyan írás következik, amelyek egy-egy jogintézményt történeti visszatekintésben, illetve áttekintésben vizsgálnak. Ilyen Szegvári Péter a helyi önkormányzatok rendszerváltozást követő alkotmányos rendszerben való szerepváltozását vizsgáló írása, a Szentgáli-Tóth Boldizsár a minősített többségű törvényhozási eljárás rendszerváltozás óta való alakulását elemző tanulmánya, Szentpéteri-Nagy Richard a magyar államfő alkotmányos rendszerben elfoglalt helyét vizsgáló műve, továbbá Szoboszlai György a választási rendszer kapcsán megfigyelhető, 1990 és 2010

közötti tendenciákról való gondolatai. Mindezek után Térey Vilmos közvetlen és képviseleti hatalomgyakorláshoz kapcsolódó, majd pedig Tóth Károly az állandó lakóhelyen kívül való szavazás rendszerváltás első éveinek jogalkotásában való megjelenéséhez kötődő írása olvasható.

A kötet ötödik, s egyben utolsó fejezete a „Közösségépítés és tabula gratulatoria” címet viseli, és Kukorelli Istvánnak írt köszöntőket tartalmaz, számos különböző, a professzorhoz kötődő személy tollából. A kötet végül a Kukorelli István 1973 és 2016 között megjelent műveiből álló, Kiss Balázs és Kukorelli András által összeállított bibliográfiával zárul.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a Kukorelli István 65. születésnapja alkalmából készített tanulmánykötet tudatosan szerkesztett, gondosan, nagy odafigyeléssel és törődéssel elkészített munka, amely világos, jól átgondolt szerkesztési elveket követ, s amelyben több mint száz szerző – a neves alkotmányjogászt köszöntő – írása található. Mindezen írásokról az is elmondható, hogy igen változatosak, sokfélék, számos aktuális és izgalmas kérdést vetnek fel, és mindegyikük egy-egy külön színfoltként tiszteleg az ünnepelt professzor előtt. A kötet érzelmi értékét azonban nagyon nehéz visszaadni; ezt talán az Ünnepeltnek a kötet 2017. június 29-i ünnepélyes bemutatóján elhangzott köszönő beszéde illusztrálja a legjobban:

„Kedveseim!

Köszönöm a sok jó szót, a laudációkat és ezt a gyönyörű ajándék-könyvet! Lehet, hogy meg sem érdemlem valamennyit. Ha lenne hétmérföldes karom, átölelném az Aula Magnát, valamennyiőtöket, azokat is, akik csak lélekben vannak itt velünk. Novák Ferenc mondta egy ilyen nagy születésnapi öleléskor, hogy minden Kim Novak. Nem rímel, de én is utánzom, ha megengeditek: minden Kim Kukó.

Megtisztelő, hogy Péter Pál napján ennyien összegyűltetek, ünneppé emelve a születésnapot. Isten éltesse a névnaposokat is, sok Péter van jelen. Nehéz a szó ilyen közösség előtt, ahol szeretteim, barátaim, tanítványaim, mestereim vannak jelen. Csupa társ: osztálytárs, évfolyamtárs, bírótárs, munkatárs, csapattárs a focimezőkről. Segítő útítársaim voltatok, vagytok. Ritka pillanata az életnek, amikor ennyi kedves arc néz vissza, jó körbenézni, fürdőzni a szeretetben.

Nagy tisztesség, hogy tanítványaim szabadságszerető embernek tartanak és ezt a címet adták a könyvnek. Ez igazi szívdobbanó meglepetés és az is, hogy ennyien, kerek százan írtatok a könyvbe. Szép nyári olvasmányom lesz. Biztos vagyok abban, hogy szakmaisága mellett tele van szeretettel. A címadók tudták, hogy e szó egyik nagy példaképem, Bibó István politikai tízparancsolatából való. Próbáltam eszerint élni és cselekedni, nem mindig sikerült. De a mérce változatlan. A példaképek, higgyétek el nekem, fontosak! Nélkülük nem lehet példaadóan tanítani, nevelni.

S ha már a tanítás szóba jött, e hat és fél évtized rövid számvetésre is késztet a tanítványok előtt. Mert Magyar Zoltánnak nagyon igaza van: »Nem az a professzor, aki tanít, hanem akinek tanítványai vannak.« Legalább tizenkettő. Idővel

rájövünk, hogy mindig legalább tizenkettő. Műhely nélkül nincs katedra. Tanítványok nélkül nincs műhely. Hogyan tanítani? Meg kellett tanulni és ma is tanulom. Állandó készenlétben, mindent átadni, amit tudsz kedves tárgyról, őszintén, szívből. Nem csak az ismereteket – nagy szó ez – az életet, ami a teljességből egyáltalán a birtokodban van. A történelmet.

A Veni Sancte óra és a Te Deum között, amely körbefogja a tanévet, türelemmel odafigyelni, felismerni a talentumokat, aktivizálni a közelítő részecskéket a tanítványokban, hogy a szemináriumnak légköre legyen, néha megálljon az idő. Ritoók Zsigmond professzor úr, akitől sokat tanultam, nyilatkozta 2009-ben »tanítani csak úgy lehet igazán, hogy nem csak azt szeretjük, Amit tanítunk, hanem azt is, Akit« – nagyon igaza van.

A Te Deum-os órákon minden tanár sok visszajelzést kap, ezekből tanulni kell. A legutóbbi félév »Mit üzen a Bibó a mának?« c. szemináriumának egyik hallgatója, Molnár Kristóf írta most júniusban: »Ezeknek a tavaszi péntek délutánnak volt egy olyan különleges hangulata, amit nem is lehet írásban visszaadni. Három generáció közös elmélkedése volt ez... Nagyon sokat jelentett számomra, hogy Tanár Úr a bizalmába fogadott minket.« Igen, a bizalom, azt hiszem, ez a lényeg.

Valóban, az órák légkörét írásban visszaadni nem lehet, de ezért, ezekért az órákért 1976 óta itt az Egyetem téren, alapításuk óta Győrben, a Károlin, a Bibóban érdemes volt tanítani. A legszebb dolog látni a fényt a tanítványok szemében, és érezni szeretetüket.

Köszönöm, köszönöm, köszönöm! A Fennvaló áldjon meg benneteket ezért a sok kedves ajándékért és örömért! Őrizni fogom.²

M. BALÁZS ÁGNES

PhD hallgató,

Nemzeti Közzolgálati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola;
balazsagnes91@gamil.com

² Ezúton is köszönöm Kukorelli István professzornak a köszönő beszéd felhasználásához való szíves hozzájárulását.

HORVÁTH ATTILA

Recenzió Jason Brennan – Lisa Hill: *Compulsory Voting: For and Against* című könyvéről¹

Kötelezheti-e törvényben az állam a választópolgárait arra, hogy részt vegyenek a parlamenti választásokon? A magasabb részvétel mellett lezajlott választás valóban legitimebb kormányzást jelent? Vajon létezik-e jog a távolmaradáshoz? A recenzió tárgyát képező kötet – amely egy amerikai (Jason Brennan) és egy ausztrál (Lisa Hill) politikai filozófus munkája – a fenti rendkívül inspirálóan ható, összetett, ugyanakkor a választópolgárok szempontjából nagyon is konkrét, közérthető kérdéseket tárgyalja. A politikaelmélet művelőiről lévén szó, a szerzők gondolatmenete jobbra filozófiai és demokráciaelmélet síkon halad – ennek megfelelően az olvasó elsősorban ne alkotmányjogi érvelést és még kevésbé valamiféle kvantitatív-empirikus igazolást várjon a kötelező választási részvétellel (KVR)² eredményeit vagy hatásait illetően.

A kétszerzős kötet nem egy szokványos, ám annál egyszerűbb struktúrát követ: Brennan az első részben (1–4. fejezet) azt igyekszik bizonyítani, hogy a választópolgárok szavazásra kényszerítése jogi eszközökkel „borzalmas ötlet”, majd Hill ezt követően (5–9. fejezet) a kötelező választási részvétel melletti érveket veszi számba. Amint ez a könyv bevezetőjéből is kiderül, az előbbi dichotómia nem pusztán Brennan és Hill „munkamegosztásán” alapul, ugyanis mindkét szerző a *saját meggyőződésének* ad hangot a kötetben. Amíg tehát Brennan a választási részvétel kikényszerítésének kérlelhetetlen ellenfele, addig Hill őszintén hisz abban, hogy a választópolgárok szavazásra kötelezése egy teljesebb és egy jobb, magasabb minőségű demokráciát eredményez. A kötet duális szerkezete annyiból előnyös, hogy mindkét szerző „szabad teret” kapott nézetei kifejtésére, így a KVR elleni/melletti érvelés egyaránt könnyebben átlátható. Ugyanakkor mindez azzal jár, hogy az iromány kissé kettészakad: mindkét szerző kifejti gondolatmenetét, ám egymás érveire csak minimálisan reflektálnak. (Holott Brennan kvázi pontokba szedett ellenérvei szinte tálcán kínálják Hill részére a szintén pontokba szedett cáfolatot...)

Brennan a kötelező választási részvétel elleni fejtegetéseit egy fontos érveléstechnikai kitételrel indítja: meggyőződése szerint a bizonyítás terhe (ti. hogy a KVR igazolható) a KVR pártolói oldalán van – vagyis neki, mint

¹ Cambridge: Cambridge University Press 2014.

² Bár a *compulsory voting* szó szerinti fordításban kötelező szavazást jelent, az ennek jogossága mellett érvelő Hill is tágabb értelemben használja a kifejezést, ugyanis nem kifejezetten a tényleges szavazás aktusáról (szavazólap kitöltése) van szó, hanem arról, hogy a választópolgár megjelenik a szavazóhelységben (115.). Emiatt magam is a *kötelező választási részvétel* kifejezést (illetve ennek rövidítését) használom.

a KVR „ellenfelének” elegendő, ha a KVR támogatóinak érveit megcáfolja. Mire alapozza ezt az alapállást az amerikai szerző? Brennan kiindulópontja egyrészt azon az érvelési szabályszerűségeken alapul, hogy a bizonyítás terhe mindig azt illeti, aki előhozakodik valamilyen pozitív állítással (esetünkben: „a KVR jó”). Másrészt a szerző azt a liberális morálfilozófiai meggyőződést is magáévá teszi, hogy az egyén szabadságát érintő minden (akár kis jelentőségű) állami beavatkozás (korlátozás) szükségképpen igazolásra szorul – megfelelő igazolás hiányában viszont elvetendő a beavatkozás, mint a szabadság indokolatlan csorbítása. A szerző ezzel tehát mintegy visszadobja a labdát a KVR pártolóinak, majd hozzáfog a KVR mellett szóló, általa ismert érvek módszeres cáfolatához. A 2. fejezetben a legitimációval összefüggő érveket veszi számba, mindenekelőtt rámutatva az ún. „beleegyezési érv” tarthatatlanságára. A beleegyezési argumentáció azon alapul, hogy ha a demokrácia a polgárok jóváhagyásán nyugszik, és a polgárok a szavazással fejezik ki ezt a beleegyezésüket, akkor a választási részvétel kikényszerítése védhető, hiszen a magasabb részvételi arány erőteljesebb beleegyezést jelent. Ezzel szemben Brennan mindezt abszurdnak tartja, hiszen egyetlen olyan kormányzat sem létezik, amelyik a kormányzottak tényleges beleegyezésén nyugszik. Ezt követően a „magasabb részvételi arány = nagyobb legitimitás” érv kerül tárgyalásra, amelyet a szerző szintén elvet azt hangsúlyozva, hogy egy demokratikus kormányzat legitimitása nem vezethető le a választási részvételi arányból. A „magasabb részvételi arány = nagyobb demokrácia” érvelés Brennan szerint szintén sántít: számára a demokrácia pusztán egy módszer arra, hogy a politikai hatalmat milyen módon allokáljuk, illetve hogy milyen módon hozzuk meg a politikai döntéseket. Csakhogy a demokrácia nagyon sokféle intézményi keretben valósítható meg (így pl. többféle kormányforma, többféle választási rendszer stb. létezik), és a különböző, egymástól eltérő megoldások *egyformán demokratikusak* lehetnek.

A szerző nagyobb teret szentel a képviseleti érvnek, miszerint a KVR *representatívabb* (pontosabban *reszponzívabb*) *kormányzást* eredményez, hiszen a politikai vezetésnek minden állampolgár érdekét figyelembe kell vennie (ugyanis mindenki leadja a szavazatát). A KVR melletti egyik legtöbbet hivatkozott érv tehát azt feltételezi, hogy azzal, hogy valamennyi választót az urnákhoz terelünk, pozitív irányba fog változni a kormányzás, hiszen a politikai vezetés rá lesz kényszerítve arra, hogy az összes választópolgárt képviselje [ne pedig csak a választások során leginkább aktív réteget (képzettebb, tehetősebb, fehér férfiak)]. Brennan az érv jogosultságát kétségbe vonja: álláspontja szerint a nemszavazókat szükségtelen „megvédeni” a szavazóktól. Egyrészt a szavazókat közel sem nem olyan mértékben vezérli az önérdek, mint ahogyan azt a képviseleti érv hangoztatói vélik. A szavazók ehelyett – mutat rá Brennan – sokkal inkább a nemzeti érdek vagy a közjó mentén alakítják ki a preferenciáikat. Másrészt a képviseleti érv abból – a szerző szerint egyáltalán nem bizonyított – premisszából indul ki, hogy a nemszavazók tu-

datában vannak annak, hogy hogyan kell(ene) szavazniuk, ha a saját érdeküket tartják szem előtt (így pl. felismerik, hogy az egyes jelöltek/pártok milyen szakpolitikai preferenciákkal rendelkeznek, és ezek közül számukra melyik lehet előnyös). Brennan természetesen vitatja ezt, mint ahogyan azzal a – többek között Arend Lijphart által is képviselt – meggyőződéssel szemben is szkeptikus, miszerint a KVR bevezetése növeli a választópolgári tájékozottságot és öntudatosságot (a szerző által hivatkozott empirikus kutatások nem erősítették meg ezt a hipotézist).

A következő számba vett argumentáció, a *„bizalom és szolidaritás érv”* arra alapoz, hogy a magasabb részvételi arány a kormányzat iránti nagyobb bizalommal és erőteljesebb szolidaritással jár együtt. Csakhogy Brennan szerint arra nincs bizonyíték, hogy a magas részvétel idézi elő a bizalmat; az összefüggés inkább fordított. Ami pedig a szolidaritást illeti, Brennan kiemeli, hogy az emberek erőteljesebb bevonása a politikába gyakran csak kielezi a konfliktusokat és növeli a megosztottságot. A fejezetet a *„velejáró következmények érv”* tárgyalása zárja. Itt arról van szó, hogy egyes kutatások alapján a KVR számos jótékony hatással jár az ezt alkalmazó államokban – így pl. értelemszerűen nő a választási részvétel és a demokráciával való elégedettség; csökken a jövedelmi egyenlőtlenség, valamint kisebb a korrupció. Brennan viszont kétségbe vonja, hogy az előbbi kedvező fejleményeket valóban a KVR okozza-e (vö. *cum hoc ergo propter hoc* következtetési hiba).

A 3. fejezetben a deontológiai jellegű, azaz a szavazásra mint valamiféle erkölcsi kötelességre alapozó érvek kerülnek vizsgálatra. A *„szavazás morális kötelesség”* argumentációt Brennan azzal utasítja el, hogy az erkölcsi kötelességek teljesítését az állam közreműködésével nem lehet kikényszeríteni. Brennan szerint az *„autonómia érv”* szintén nem állja meg a helyét: nem világos, hogy a KVR miként növeli a választópolgári autonómiát, ugyanis az egyetlen szavazatnak elenyésző súlya van. Emiatt a *„ne mások döntsenek helyettem”* célkitűzés is csak akkor tartható, ha kellő számú szavazó hasonló módon alakítja ki preferenciáit. A *„potyautas érv”* (más megközelítésben: *„közjó érv”*) deontológiai tételezettsége a következő gondolatmeneten alapul: a jó kormányzás közjó, és ennek fenntartásához mindenkinek hozzá kell járulnia (ti. szavaznia kell); aki nem szavaz, az potyautasként élvezi a demokrácia előnyeit. Brennan cáfolja, hogy a nemszavazók valamiféle potyautasok lennének. Érvelése azon alapul, hogy a jó kormányzásnak köszönhető hasznokat nem pusztán szavazattal lehet vizsgozni, hanem számos egyéb módon is (pl. adót fizetünk; jeleskedünk valamilyen tudományban vagy hozzájárulunk a gazdasági növekedéshez stb.). Ez alapján téves az a meggyőződés, hogy a nemszavazók *„tartoznának”* a választójogukkal rendszeresen élő polgártársaiknak.

Brennan – miután álláspontja szerint cáfolta a KVR mellett szóló érveket – végül a KVR további veszélyeire tér ki (4. fejezet). A *„rosszabb kormányzás érv”* keretében arra mutat rá, hogy ha elfogadjuk, hogy a tipikus nemszavazó a szavazókhoz képest közönyösebb és kevésbé informált, akkor ennek a sze-

mélyi körnek az urnákhoz kényszerítése szükségszerűen egy kevésbé kompetens, rosszabb kormányzatot eredményez. Márpedig utóbbinak a következményeit („költségeit”) mindenki viseli, ami viszont a szerző szerint igazságtalan. Brennan az amerikai választópolgárok informáltsági szintjét mérő – esetenként elképesztő tudatlanságra fényt derítő – kutatási eredmények ismertetése után leszögezi: *„A szavazás kötelezővé tétele nem növeli a választók informáltságát. A nemszavazókból szavazókat csinál – de nem jó szavazókat”* (97.). A szerző szerint az sem igaz, hogy a kevésbé tudatos, rosszul informált szavazók véletlenszerűen szavaznak, és így a szavazataik mintegy kioltják egymást. A valóságban ehelyett tömegesen, rendszerszerűen „rosszul” szavaznak, amellyel a „jó” jelölt esélyeit rontják. Brennan azzal zárja a kötet első részét kitevő gondolatmentét, hogy a KVR csökkentené a szavazáson résztvevők intellektuális szintjét, ami minden valószínűség szerint rontaná a kormányzás színvonalát. *„Mindenkit szavazásra kötelezni pont olyan, mint egy részeset vezetésre kényszeríteni”* – foglalja össze téziseit (106.).

Az ellenérveket követően a könyv második fele a KVR igazolásáról szól. Hill az 5. fejezetben azzal indít, hogy meggyőződése szerint a KVR a demokratikus és a liberális értékekkel egyaránt összeegyeztethető, hiszen pont annyira igazolható, mint az adófizetési kötelezettség vagy a szülők kötelezettsége gyermekük iskoláztatására. A szerző ideológiai alapállásának egyik pillérét a Lincoln-féle demokráciadefiníció („Az igazi demokráciában a nép kormányoz, a nép által, a népért”), másik pillérét pedig a választásoknak a Robert Dahl-féle legitimitáskritériumai képezik. Hangsúlyozza továbbá, hogy a KVR mellett szóló érvei kizárólag a jól működő, valódi demokráciák esetén állják meg helyüket (mint amilyen pl. az ausztrál demokrácia – teszi hozzá Hill). Ezt követően arra hivatkozik, hogy mindeddig a KVR bizonyult a leghatékonyabb eszköznek a választási részvétel azonnali és nagyarányú emelésére, így fölényben van minden más intézményi megoldással szemben. Hill az ausztrál példát egyfajta *best practice* jelleggel tárgyalja, rámutatva a KVR pozitív hozadékaira.

A 6. fejezet a választási részvétel problematikáját járja körül. Hill kiindulópontja a következő: a választási részvétel a fejlett országokban világszerte csökken, ami problémát jelent, hiszen meggyőződése szerint az alacsony részvételű választások kevésbé demokratikus eredményekkel járnak, és a legitimitációjuk is elmarad a magasabb részvételi arányt felvonultató választásokétól. A szerző számára a választásokon való részvétel kitüntetett jelentőségű a többi politikai szerepvállaláshoz képest, és így különleges szabályozást igényel. Hill – ahogyan szerzőtársa is – reflektál a részvétel és a legitimitáció összefüggésére, ám Brennannal szemben úgy érvel, hogy a részvételi arány igenis számít. Hill nem fogadja el, hogy a demokráciában elegendő a részvétel *lehetősége*, ugyanis alacsony részvételi arány esetén a választások kimene-tele nem reprezentálja a választópolgárok egészét. Ennek oka ismert: a szavazástól huzamosan távolmaradók körében a hátrányosabb helyzetű rétegek felülreprezentáltak, ami csökkenti a kormányzat reszponzivitását. A szerző

tagadja, hogy a kormányzat politikája akkor sem változna, ha mindenki szavazna: az általa hivatkozott példák arra mutatnak rá, hogy a KVR számos jótékony hatással jár együtt (ilyen pl. – amint fentebb már láttuk – csökkenő jövedelmi egyenlőtlenség, kiterjedtebb jóléti politika stb.). A magasabb részvétel tehát nem pusztán több, hanem minőségileg is más jellegű információt szolgáltat a választók preferenciáiról.

Hill kitér a „*hallgatás beleegyezés*” vélelemre is, amelynek értelmében a szavazástól való nagyarányú távolmaradás a politikai stabilitás egyik jele, és mint ilyen egyáltalán nem veszélyes. Álláspontja alapján ez az érvelés spekulatív, hiszen a „*hallgatás*” számos különböző okra vezethető vissza, amelyek között fontos szerepe van a hátrányos társadalmi helyzetnek is. Ezen túl a KVR igazolhatóságát Hill abban is látja, hogy azzal, hogy a választópolgárokat szavazásra kötelezzük, kezeljük a kollektív cselekvés problémáját, ugyanis minden – a részvételét egyébként mérlegelő – szavazó mintegy *biztos lehet* abban, hogy az összes többi – mindenekelőtt a hozzá hasonló társadalmi státuszú – szavazó is részt fog venni a választásokon. A KVR „garantálja”, hogy a részvétel válik racionális döntéssé, hiszen törvényi kötelezés esetén egyszerűbb részt venni a szavazáson, mint igazolási kérelemmel előállni a mulasztásról.

A kötet 7. fejezete KVR és az egyén autonómiájának viszonyát járja körül. Hill meggyőződése, hogy a KVR sérti ugyan az egyéni szabadságot, azonban ez a beavatkozás igazolható. Jogi szempontból ezt egyrészt azzal támasztja alá, hogy álláspontja szerint a nemszavazáshoz való jog nem létezik. A választójogról már csak azért sem lehet lemondani, mert a jogok egy része – így pl. a választójog – ugyan az egyénhez tapad, azonban ezek egyben közösségi célokat is szolgálnak. Másrészt hangsúlyozza, hogy a választójog egy olyan magasabb rendű jog, amelyik valamennyi többi jog védelmét szolgálja, emiatt élni kell vele. Harmadrészt a KVR az egyéni szabadságot csak annak negatív értelmében sérti, ám ezzel együtt a szabadság további oldalait (pl. autonómia) erősíti azzal, hogy hatalmat ad a hátrányos helyzetű szavazók kezébe. Hill az érvelésben tehát odáig megy, hogy a választójogra nemcsak mint alapjogra, hanem mint alapkötelezettségre is tekint. A választási részvétel nála tehát egyszerre jog és kötelesség (*‘duty-right’*). A választójog kötelezettség jellege abban is megnyilvánul, hogy valamennyi választópolgár elvárja a többiekkel szemben, hogy gyakorolja ezt a jogát.

A 8. fejezet az egyéni autonómián túllépve ismét demokraciameleti szempontból feszegeti a KVR létjogosultságát. Következtetései alapján a teljeshez közelítő választási részvétel a szavazási folyamatra nézve nem jár torzító hatással, és nem eredményez rosszabb kormányzatot – sőt, ellenkezőleg: a KVR elősegíti, hogy a kormányzat valóban a nép érdekében cselekedjen. A „túlzott részvétel” (*‘overinclusiveness’*) veszélye azért sem reális, mert ha van is torzító hatása a KVR-nek (főként a véletlenszerű szavazás miatt), ez elmarad az alacsony részvétel által generált torzító hatástól. Hill a fejtegetéseit a 9. fejezetben azzal zárja, hogy kétségtelenül jobb lenne, ha a választási részvétel radikális emelésére más, kevésbé kényszerítő jellegű eszközünk lenne, de ilyen – egyelő-

re – nem létezik. Álláspontja szerint a nemszavazáshoz való jog kiteljesítésével a demokráciák a jövőben fenntarthatatlanná válnának, emiatt a KVR intézményesítése teljes mértékben igazolható. (Ugyanakkor megjegyzendő, hogy Hill nem megy bele a KVR megvalósításának konkrétumaiba – így pl. nem tér ki az általa optimálisnak tartott szankcióra vagy a KVR által generált, az államnál jelentkező járulékos adminisztratív terhek problémájára sem.)

A KVR elleni/melletti érvek alapos tárgyalását követően némileg csalódást keltő, hogy a kötet semmiféle átfogó konklúzióra nem vállalkozik. Pozitív olvasatban mindez azt jelenti, hogy az olvasónak kell eldöntenie, hogy a két nagy ívű, koherens, egymást kizáró érvelés közül melyiket milyen mértékben tudja akceptálni. Brennan egy liberális- libertariánus alapállású, kissé elitista és némileg pesszimista (a saját álláspontja szerint nyilván inkább realista), nézőpontot tett magáévá, míg Hill a közösséget előtérbe helyező, optimista (meglátásom szerint néhol már naivnak ható) álláspont mentén fejti ki a kötelező választási részvétellel kapcsolatos krédóját. Brennan érvelése feszesebbnek tűnik; Hill gondolatmenete némileg talán vontatottabb, ám összességében elmondható, hogy mindkét szerző komoly erőfeszítéseket tett arról, hogy meggyőzze az olvasót a választási részvétel kötelezővé tételének abszurditásáról, illetve létjogosultságáról.

HORVÁTH ATTILA

tanársegéd,

Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
horvathattila@uni-nke.hu

ABSTRACTS

CSABA ERDŐS

Basis of the Representatives' Free Mandate and Its Most Important Challenges

The paper depicts the theoretical basis of the principle of free mandate with special regard to Rousseau's people's sovereignty-theory and Sieyes' national sovereignty concept. The article overviews the appearance of the free mandate in European constitutions and it declares that the Hungarian Constitution formulates this principle irregularly because the reference to the public interest as the basis of the free mandate is unique. The history of the constitutional free mandate-clause and the practice of the Constitutional Court are also covered by the paper. The author deals with three important challenges of this principle: the faction discipline, the lobby and the parliamentary representation of nationalities (national minorities). The article analyses the faction or party discipline from the aspect of Weberian politics as vocation, and it delimits the institutions ensuring the independence of representatives and anti-corruption regulations. The paper highlights the ephemeral Hungarian lobby-regulation and the opportunities of avoidance of bills' social discussion. The author concludes that the current method of parliamentary representation of national minorities living in Hungary is incompatible with the principle of free mandate.

Keywords: free mandate, public interest, faction discipline, lobby, parliamentary representation of national minorities

CSABA ERDŐS PhD
adjunct professor,
 Széchenyi István University,
 Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences;
 Department of Constitutional Law and Political Sciences/
 National University for Public Service
 Faculty of Political Sciences and Public Administration,
 Institution of Constitutional Law,
 dr.erdos.csaba@gmail.com

ZSOLT SZABÓ

Added value between application and adoption of an Act: debates and amendment proposals in the Hungarian National Assembly 2006-2016

The study examines the amendment of Act proposals and their journey through the National Assembly with special regards to the amendment proposals submitted by MP's and deliberated in plenary and committee sessions. To achieve its goal the study analyses documents of the National Assembly submitted between 2006 and 2016. The aim of the study is to assess the changes in the Act proposals in front of the National Assembly during this 10-year-period. Through this assessment we can also see the main tendencies of the legislation procedure in the work of the plenary and committee sessions. The Act proposals are in a well prepared status, when they get in front of the Assembly, searching for approval, however the approval is preceded by political debates and amendments. The period between 2006 and 2010 was characterized by reforms followed by crisis. The actual reforms happened between 2010 and 2014, though the legislative overextensions could have been realized only at the expense of quality of the legislation. From 2014 consolidation has been started, and statistics seem to return to similar numbers as before 2010. In 2014 a new and more effective procedure was introduced by the Rules of the National Assembly. The whole procedure became more transparent however the connection between political debates and codification policy is still weak.

Keywords: legislative procedure, quantitative analysis, amendment proposal, parliamentary debate, Hungarian National Assembly

ZSOLT SZABÓ
adjunct professor/senior research fellow,
Károli Gáspár Reformed Church University/
National University for Public Service;
szabo.zsolt@kre.hu

LÁSZLÓ TÓTH

Some Aspects of the Presidentialization of the Executive Power in the Terms of the Second and Third Orban Cabinets

The presidentialisation of the executive power in parliamentary democracies is a popular field of researches in the international political science. The purpose of this paper is to examine the presidentialisation of the executive power in Hungary since 2010. The theoretical and methodological framework of this analysis based on the important volume edited by Thomas Poguntke and Paul Webb.

We try to apply this framework on new democracies. In the executive part we analyse the relationship between legislative and executive power, the position of the prime minister in the Cabinet, and the development of the institutions, which are in charge of the governmental coordination.

Analysing the party face of the presidentialisation the paper demonstrates the unquestionable role of party chairman Viktor Orbán. Three important processes influenced the party leadership of Viktor Orbán: The generational roots of the party in the early '90-s; the process of integration of dissent groups of former centre-right conservative parties; the organizational development of Fidesz party.

The main conclusion of this paper is that the unquestionable role and power of Viktor Orbán in the party was the requisite of the presidentialization process besides the traditions of the strong executive power in the Hungarian political system.

Keywords: presidentialization; executive power; party leadership; Orbán Cabinets; governance

LÁSZLÓ TÓTH

PhD student,

ELTE Faculty of Law;

Institute of Political Sciences,

tothhlaszlo@gmail.com

LEVENTE NAGY

Proportionality of the Dutch parliamentary elections and its effects on the party system

Free elections, based upon the principle of popular sovereignty, establish a democratic government sustained by the consent of the people. An election is a formal decision-making process, a tool for selecting representatives by the people. Modern representative democracy usually operates with free elections. Elections determine the winning party or parties by transforming votes to seats. In other words, an electoral system is a set of rules that determines the way elections are conducted and its results. The most popular electoral systems are the first-past-the-post system, the majority system and proportional representation. The Dutch electoral system uses a „pure” form of proportional representation, which results in the distribution of seats reflecting the political preferences of the voters.

The present paper first examines the Dutch party system, followed by the Dutch general elections held in 2017, emphasizing the highly proportional feature of the Dutch electoral system by using four indexes measuring the disproportionality of the system. Then, it tries to show that in The Netherlands as well as in Belgium, the highly proportional system does not favour multipartism as Duverger’s second law holds, but it does not have significant effects on the party system (as Sartori holds), as far as the number of parties are concerned. It turns out, that some social and political events have much more effects on the number of parties than the electoral system does in both countries. The final conclusion of this paper is that there is a complex and strong interdependency between the electoral systems, the party systems and some of the social and political (including constitutional) changes in both countries.

Keywords: Pillars, Proportionality, Loosmore-Hanby index, Effective number of parties, Duverger’s Laws

LEVENTE NAGY
Associate Professor,
University of Debrecen,
nagy.levente@arts.unideb.hu

LÁSZLÓ HORVÁTH

Parliamentary elections in Kosovo and Albania

After the successful parliamentary elections in both Kosovo and Albania in May of 2017, the parliaments and governments could be formed despite minor difficulties. It is of the utmost importance, because having looked into the events occurring prior to the elections I assume they could have easily led to the inevitability of the declaration of another round of elections. Eventually, both states have opened the door to assign their future policy schemes to their number one strategic objectives, namely the EU accession and the related obligations. In case of Albania we may foresee a more predictable 4-year period, while in Kosovo the bare majority of the government and the forthcoming prosecution of the hague based Special Prosecutor Office and the proceedings of the Hague based Special Tribunal in the near future may cause less expected and unwelcome surprises.

Keywords: Western Balkans, elections, parliament, government, European Union

LÁSZLÓ HORVÁTH

regional analyst,

Ministry of Foreign Affairs and Trade,

Department for Western Balkans,

laszlohorvat_h@hotmail.com

ATTILA VARGA

Increasing the effectiveness of the Romanian parliamentary committees of inquiry by the case-law of the Romanian Constitutional Court

The parliamentary committees of inquiry have a dominant role in the practice of the monitoring function of the Parliament. According to the Romanian practice of the last two decades and a recent case the effectiveness of these committees can be questioned. The procedural rules in force make the practice of these committees impossible. In the light of this revelation the Parliament amended the procedural rules of the Parliament and the Act about the status of MP's and senators. This amendment is in front of the Constitutional Court, which offered views and conceptual opinions in its three decisions to achieve clarification. The above mentioned facts can increase the importance and effective practice of the inquiry committees. The aim of this very study is to introduce some conceptual views expressed in the decisions of the Constitutional Court.

Keywords: parliamentary committees of inquiry, parliament of Romania, constitutional adjudication, constitutional dialogue

ATTILA VARGA

associate professor, judge of the constitutional court

Sapientia EMTE Kolozsvár,

Constitutional Court of Romania,

vargaat@yahoo.com

PIOTR CZARNY

Disputes about the Polish Constitutional Court, 2015-2016

The article discusses constitutional aspects of the conflict between the Polish Constitutional Court and other supreme state authorities, which took place in 2015-2016. At the beginning the author outlines shortly the situation created after the presidential and parliamentary elections in 2015. The next section presents the dispute over the election of judges of the Constitutional Court in the autumn of 2015. The remainder of the article presents the quarrel about the organization and rules of activity of the Constitutional Court, which have been changed twice by the legislature. The Court found them to be unconstitutional. The Court's decision has not been recognized by the legislature and the executive as a legally binding judgment. The executive said that the judgment is invalid because it was issued in the wrong composition and violation of procedural norms. Another brief remarks concerned the doubts about the appointment of the President of the Constitutional Court in December 2016. In conclusion, the author stated that the development of the situation in Poland showed that the conflict between the Constitutional Court and other supreme state authorities has been solved through political, not a judicial settlement, what does not correspond to the rule of law. The author also pointed out some disadvantages of the Polish constitution. The conflict has also led to a reduction in the role of the Constitutional Court in political system, the probable changes in its case-law and continued difficulties in the effective functioning of the constitutional judiciary in Poland.

Keywords: constitutional adjudication, constitutional dialogue, Polish parliament, constitutional review

PIOTR CZARNY

senior lecturer

Jagiellonian University in Kraków
Faculty of Law and Administration
piotrek.czarny@uj.edu.pl

ISTVÁN SOLTÉSZ

The history of the Office of the Hungarian National Assembly: from office to professional administration

The study describes the foundation of the Office of the Hungarian National Assembly as well as its nearly three decades old development. Also deals with the changes in the scope of its activities and administrative structure. In the era of the socialist one party system the Hungarian National Assembly was served by an office with limited staff. However the establishment of a regularly working democratic parliamentary Office was essential after the changing of the political system. The last three decades was characterized by constant growing, and professionalism. The tasks have been becoming more complex, IT solutions and parliamentary publicity appeared. The main goal of the Office is the support of the legislation of the Hungarian National Assembly and giving aid to the Members of the Parliament.

Keywords: parliamentary administration, administrative structure, parliamentary practice, Hungarian National Assembly

ISTVÁN SOLTÉSZ
former secretary general,
Office of the Hungarian National Assembly,
istvan.soltesz@parlament.hu

EDINA PÁLFI

Parliaments in Europe: Common Language, Different Practices

The Centre for Parliamentary Research commemorated for the second time the constituent session of the first free elected parliament (2nd May, 1990) with a scientific symposium. The event was organized and moderated by Zsolt Szabó. The working language of the conference was English, with simultaneous translation into Hungarian.

The opening remarks were delivered by Gergely Gulyás MP, chair of the Legislative Committee, vice-president of the National Assembly of Hungary. Mr Gulyás praised the initiative which remembers to the Hungarian parliamentary traditions with a yearly academic event.

In the panel, three outstanding practitioners shared their knowledge and experience about rules and practice of legislative procedure of their parliaments, from both “old” and “new” democracies of Europe. Three parliaments were presented: the UK parliament by Paul Evans, principal clerk, House of Commons, the German Bundestag by Andrea Eriksson, legal advisor, Parliamentary Law Division, and the Portuguese Parliament by Ana Paula Bernardo, head of the Plenary Support Division. They talked about procedural rules, timeframe and other aspects of the parliamentary legislative process of their parliament, and their speaks included topics like transparency, ‘fast-tracking’ and ex-ante scrutiny of legislation. They also answered questions from the audience composed of students, practitioners and scholars.

In his concluding remarks, Péter Smuk associate professor highlighted the common European parliamentary language: he stated, that procedures may differ, but the main values of parliament are the same.

The event was supported by the Konrad Adenauer Foundation.

Keywords: United Kingdom, Germany, Portugal, models of legislation, comparative constitutional law

EDINA PÁLFI
doctoral student,
Széchenyi István University,
Doctoral School of Law and Political Sciences,
palfiedina@citromail.hu

MÁRTON NÉMETH

Beyond Parliamentary Law – From the Budget to the Treaties

The purpose of the review is to summarize the main findings of the third semester of the conference series „Beyond the Rules of Procedure” organized by the Directorate of Legislation of the Office of the National Assembly.

The first speaker Richárd Adorján (Assistant Secretary for Budget, Ministry of National Economy) aimed to evaluate the new budgetary procedure in the Hungarian parliament. The lecturer pointed out that the new Rules of Procedure made the process more efficient, without restricting the rights of the representatives of the opposition disproportionately.

The next session was held by Pál Sonnevend, vice-dean of Eötvös Loránd University who talked about the treaty making process of the Hungarian Parliament. He praised the new Fundamental Law of Hungary as one of the most international law friendly constitution in Europe.

Transparency and lobbying in the parliamentary procedures were the topics of the next session held by two professors of Eötvös Loránd University, Eszter Bodnár and Zoltán Simon. In terms of media coverage at the House of the Hungarian National Assembly Eszter Bodnár emphasized that the new restrictions could violate the European Convention on Human Rights. Zoltán Simon drew lessons from the history of lobbying regulations of the European Parliament for the Hungarian lawmakers.

Disciplinary and penal law is an essential element of all legislative bodies. Sándor Pesti, Director of the Institute of Political Sciences of Eötvös Loránd University praised the new Rules of Procedure as a modern regulation that meets the European standards.

Since 2014 Hungarian minorities are represented by Nationality Advocates in the National Assembly. Sándor Mór, professor of Károli Gáspár University of the Reformed Church analyzed the new institution and stated that despite of all its problems, it could help minorities to stand out for their interests.

The last session of the semester was held by Anikó Unger, lecturer at Pázmány Péter Catholic University. She demonstrated the significance of parliamentary etiquette as a means to strengthen the culture of cooperation within a legislative body.

Keywords: parliamentary law, treaties, budget, transparency in the parliamentary law, disciplinary and penal law

MÁRTON NÉMETH

doctoral student,

Eötvös Loránd University, Faculty of Law,

nemmarc@gmail.com

TAMARA ÁLVAREZ-ROBLES

Parliament and Parliamentarism: Origin and Challenges

The event was the 15th congress of the Spanish Constitutional Lawyer's Association, which became an international conference with almost 230 participants from all around the world (like Canada, Brasil and Hungary). The congress was held on the 30-31 March 2017 in Leon and its location was expressive: the first Spanish „parliament” – the assembly called „Cortes” – was formed in this city in 1188. The venue of the conference's opening session was the basilic „San Isidoro” where the 1188 Leon parliament seated. The conference had three sections and a closing panel discussion. The sections dealt with the „parliament and representation”, „the parliamentarism in global perspective” and „the parliamentary functions”. The participants of the closing discussion talked about the principles of sovereignty and subsidiarity in the light of the dichotomy of the multi-level governance and national legislation. The organizer of the congress was the Department of Constitutional Law of University of Leon.

Keywords: parliamentarism, multi-level governance, subsidiarity, legislation, Spain

TAMARA ÁLVAREZ-ROBLES

PhD student,

University of León Faculty of Law

talvr@unileon.es

