

NÉMETH MÁRTON

## **A Bundestagtól a House of Commons-ig – a parlamenti jog nemzetközi kitekintésben**

### **A Házzsabályon túl utolsó szemesztere a legfontosabb európai és angolszász törvényhozások működését vizsgálta**

A negyedik szemeszter célkitűzései

Az Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatósága által szervezett előadás-sorozat első három szemeszterében az érdeklődők bepillantást nyerhettek a parlamenti jog elméleti és történeti hátterébe, megismerhették a hatályos Házzsabály megszületése mögötti legfontosabb dilemmákat, valamint bővíthették ismereteiket a parlamenti jog határterületeivel kapcsolatban. A sorozat utolsó félévében a parlamenti jog nemzetközi, jog-összehasonlító vonatkozásai kerültek előtérbe neves előadók segítségével.

A Házzsabályon túl egyik legfontosabb célkitűzése volt, hogy nyisson az alkotmányjogász szakma és a közjog iránt érdeklődő fiatalok felé, és aktív párbeszédbe kezdjen velük a magyar parlamenti jogról. Az előadásokra visszajáró törzsközönség létszáma és tagjainak örvendetesen alacsony átlagéletkora jelzi, hogy a kezdeményezés pozitív visszhangra talált úgy a terület szakértői, mind az egyetemi hallgatók és a fiatal közjogászok körében.

Az előadás-sorozat a Törvényhozási Igazgatóság hosszú távú stratégiájába illeszkedik, amely keresi a kapcsolatot azokkal a kutatókkal és szakmai műhelyekkel, akik a parlamenti jogot értelmezik és alkalmazzák, különös hangsúlyt fektetve azokra a fiatal szakértőkre, akikre jelentős feladat hárul majd egy következő házzsabály megalkotásánál.

A Házzsabályon túl szakmai eredményeit az Országgyűlés Hivatala két kötetben<sup>1</sup> foglalta össze, amelynek keretében izgalmas háttéranyagok és az előadá-

<sup>1</sup> 2019 februárjában a második kötet is megjelent, amely az előadás-sorozat 2017. I–II. félévének előadásai mellett a sorozat fényképalbumát is tartalmazza. A kötetet kiegészítik továbbá az előadók által ajánlott fiatal oktatók-kutatók írásai, amelyek a parlament jövőjére vonatkozó körkérdésre reflektálnak. A kötetek az Országgyűlési Könyvtárban megvásárolhatók. (A Házzsabályon túl – Előadások a parlamenti jog általános kérdéseiről I–II., Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018)

sok szövege mellett a felkért előadók által ajánlott fiatal kollégák is lehetőséget kaptak, hogy összefoglalják, hogy az ő szakmai tudások szerint, hogyan, milyen főbb elvek mentén fog működni a jövő parlamentje.

### Trócsányi László: Parlamentek Nyugat-Európában: Franciaország, Belgium, Luxemburg

A szemeszter nyitó előadását Trócsányi László igazságügyi miniszter tartotta a francia, a belga és a luxemburgi parlamentek működéséről. A bevezető részben moderátori kérdésre elmondta, hogy a közjog és a parlamenti jog iránti érdeklődésében nagy szerepet játszottak egyetemi tanárai és idősebb kollégái. Külön is kiemelte Rácz Attila, Kilényi Géza, Kovács István és Martonyi János nevét. A frankofón világgal már az egyetemen kapcsolatba került, ahol franciául kezdett tanulni, majd később egy egyetemi ösztöndíj és nemzetközi konferenciák keretében bővítette ismereteit, hogy végül nagykövetségként térjen vissza Brüsszelbe és Párizsba.

Trócsányi László a jelenlegi francia berendezkedés kialakulásának elemzésével indította az előadását, amelyet nagyban befolyásolt Charles de Gaulle személye, aki a negyedik köztársaság instabilitása miatt rendkívül szkeptikus volt a pártokkal és a klasszikus parlamentarizmussal szemben, ezért elképzeléseinek középpontjában az erős végrehajtó hatalom állt. 1958-ban, egy gyors alkotmányozási folyamat, és egy megkérdőjelezhető legitimitású népszavazás után elfogadott új alkotmány egy félprezidenciális rendszert teremtett, amelyben a törvényhozással szemben az (eleinte közvetve, majd közvetlenül választott) elnök dominált. A tisztán prezidenciális berendezkedésekhez képest viszont a francia rendszerben továbbra is létezik a kormányfői poszt és külön kormány, amelynek az elnök bizalmán túl a parlamenti többség támogatását is bírnia kell. Az elnök bármikor leválthatja a miniszterelnökét, amit gyakran meg is tesz, mivel a kormányfő vívja meg az elnök helyett a csatákat a parlamentben, így gyorsabban elfogy a politikai támogatottsága.

A parlament szerepét több irányból is igyekeztek csökkenteni. A magyar rendszerrel ellentétben például eleinte csak a kormány előterjesztéseiről szavazhattak a képviselők, a törvényhozási tárgyak köre a mai napig meghatározott, amin nem terjeszkedhet túl a parlament, továbbá a kormány felhatalmazást kaphat, hogy meghatározott ideig rendeletet alkosson törvényhozási tárgykörben.<sup>2</sup>

Az elnöki mandátum és a parlamenti többség kérdése kardinális jelentőségű a francia rendszerben. Az államfőt eredetileg öt évre választották, amit felemeltek hétre, majd 2002 óta ismét öt éves a ciklus. Ha az elnökválasztás egybeesett a parlamenti választással, vagy kevéssel előzte csak meg, ez a legtöbb esetben azt eredményezte, hogy stabil parlamenti támogatottsága alakult ki az államfő pártjának. Amennyiben viszont, például a hét éves elnöki ciklus miatt a két választás időben

<sup>2</sup> Franciaország alkotmánya, 38. cikkely

nem esett egybe, többször is sor került az ún. cohabitation intézményére, vagyis, hogy az elnök és a parlamenti többség (és így a kormány és a kormányfő) más párt-nak volt a tagja. Ezt a helyzetet különbözőképpen kezelték az érintett politikusok, nem okozott ugyanakkor megoldhatatlan alkotmányos válságot, részint azért sem, mert a külpolitika ebben az esetben is elnöki kompetencia maradt.

A francia parlament kétkamarás, és mindkét háznak bonyolult, bürokrati-kus bizottsági rendszere van, amelyben ugyanakkor nagyon komoly szakmai előkészítő munkák folynak. Kiemelésre érdemes még az organikus törvények rendszere, amelyek különösen jelentős kérdéseket szabályoznak, és minősített többséget igényelnek. Az Államtanács szerepe kettős: egyrészt tanácsadó szerepet tölt be a parlament mellett: véleményezi a kormányzati előterjesztéseket, a véleménye ugyanakkor nem kötelezi a parlamentet. Az organikus törvények esetén ugyanakkor csak akkor kerülhet sor egy módosítás kihirdetésére, amennyiben az Államtanács az alkotmánnyal nem találta azt ellentétesnek.

Trócsányi László a francia rendszer ismertetése után kitért a belga közjogi berendezkedésre is, amelynek alapja az ország nyelvi és etnikai megosztottsága és föderatív berendezkedése. Az egyes régióknak külön parlamentjei vannak erős jogosítványokkal (a regionális szabályok például egyenrangúak a szövetségi törvényekkel), amelyek megegyezik a végrehajtó hatalom helyzetét.

Luxemburg Belgiumhoz hasonlóan alkotmányos monarchia, amelyben a király és a Nagyherceg kevés valódi jogosítvánnyal bír. Az elmúlt évtizedek vitái (egy abortusszal, illetve egy eutanáziával kapcsolatos új törvény kapcsán) miatt nemzeti parlamentjeik a törvények szentesítésénél mindkét országban szűkítettek az államfő meglévő hatáskörein.

A hallgatóság kérdéseire válaszolva az előadó kifejtette, hogy megfelelően kidolgozott hatásköri és az összetételt szabályozó normák esetén hosszú távon el tudja képzelni egy második kamara felállítását Magyarországon, amelynek fő feladatát a vidék erőteljesebb képviselésében látja, hatásköreit tekintve pedig nyugat-európai mintára a nemzetközi ügyek lehetnének például meghatározóak.

## Herbert Küpper: Parlamentek német nyelvterületen: Németország, Ausztria, Svájc

A félv év második előadását Herbert Küpper, a regensburgi székhelyű Kelet-Európai Jogi Intézet vezetője tartotta, aki a magyar mellett számos más kelet-európai ország jogának szakértője. A bevezető kérdésekre válaszolva elmondta, hogy a jog már gyermekora óta közel állt hozzá, a közjog iránt pedig a kölni és a londoni egyetemi tanulmányai alatt kötelezte el magát. A magyar nyelvvel is ekkor, alapvetően nyelvtudományi érdeklődésből kezdett el megismerkedni. A későbbiekben nem csak kutatót, de a rendszerváltás idején dolgozott is Magyarországon, és jelenleg is több testületben tanácsadó szerepet tölt be hazánkban.

Herbert Küpper előadását alapvetően a német nyelvű parlamentek két különleges jellemzője köré építette. A két kérdéskör az egyes népképviselletekben diszfunkcionálisan működő ellenzék jelensége és a föderalizmus hatása a német nyelvű törvényhozások működésére.

Mindhárom tárgyalt állam föderális állam, vagyis mind a szövetség, mind az egyes tartományok és kantonok külön államot alkotnak, és természetesen mindkét szintnek saját népképviselési szerve van. Jellemző ugyanakkor, hogy a szövetségi második kamarák kivételével a szövetségi és a tartományi parlamentek között alapvetően kevés az intézményes kapcsolat. Bár számos szövetségi törvény értelmezése, végrehajtása, vagy a részletszabályok megalkotása tartományi kompetencia, mégis a parlamentek között ritka az együttműködés, mivel a koordináció más csatornákon zajlik. A közvetítő szerep egy részét a pártok vállalják magukra, ahol megtörténik a tartományok közötti érdekegyeztetés, és a parlamentben (az alsóházban mindenképp) már főként pártalapon vitáznak az egyes képviselők, amelyet a tartományi érdekek ritkán írnak felül. A másik csatornát a kétszintű jogalkotás jelenti, amelyben a szövetségi és a tartományi szint egymást követően jelenik meg, a leggyakoribb esetben a szövetségi törvényt egy tartományi törvényhozási, vagy kormányzati aktus ülteti át a gyakorlatba.

Az előadó részletesen kitért az egyes második kamarák elemzésére, amelyekben különösen erős a föderatív elem, a német alaptörvény például egyenesen örökévalósági klauzulával védi a tartományi képviselő elvét. Az első lényeges kérdés a képviselő alanyának meghatározása, vagyis, hogy kit képviselnek a felsőházak tagjai, és milyen szabályok és szociológiai tényezők szerint választják meg őket.

Megállapítható, hogy a tárgyalt országok közül Ausztriában a legkevésbé jelentős a második kamara föderatív funkciója: bár az egyes tartományi parlamentek választják a második kamara képviselőit, ők azonban nem kötelesek egybehangzóan szavazni, így a felsőházi vitákban is főként a pártszempontok jelennek meg.

A német Bundesratban sokkal erőteljesebben jelenik meg a tartományok érdeke, mivel itt a tartományi kormányok delegálnak tagokat a második kamarába, és csak az egy tartományból származó képviselő egybehangzó döntése esetén számít igennek a szavazatuk, egy tag tartózkodása, vagy nem szavazata esetén a tartomány összes képviselőjének szavazatát nemként értékelik. Ezáltal különösen jelentős a tartományi (koalíciós) kormányokon belüli érdekegyeztetés. A rendszer erős hatalmat ad az egyes tartományi pártelnökök és a tartományi kormányfők kezébe, és gyakran elő is fordul, hogy a Bundesratban nem, vagy csak kompromisszumokért cserében támogatják a velük egy pártba tartozó szövetségi kancellár törekvéseit.

Svájcban kifejezetten erős a második kamara (*Ständerat*) föderatív jellege, amelynek két fő oka van. Az első fontos jellemző a két kamara közötti egyensúly, mivel az osztrák és a német rendszerrel ellentétben Svájcban a felsőház nem játszik alárendelt szerepet. A másik tényező pedig szociológiai jellegű: a svájci kantonok polgárai közvetlenül választják a *Ständerat* tagjait, és így gyakori, hogy

idősebb, tapasztalt politikusok kerülnek be a törvényhozásba, akik emiatt már alapvetően a kantonjuk képviselői, mivel nem, vagy kevésbé függenek a pártjuk vezetésétől, hiszen nem szeretnének már vezető pozíciót betölteni a pártjukban, vagy az államapparátusban.

Herbert Küpper előadása utolsó részében Svájc és Bajorország példáján keresztül mutatta be, hogyan pótolja, vagy egészíti ki a parlamentáris vitákat a közvetlen demokrácia. Bajorországban a kormánypárt (CSU) domináns szerepe, míg Svájcban az ún. konkordancia, vagyis a parlamenti pártok közös kormányzása miatt kiürül az ellenzék klasszikus szerepe, hiszen míg Bajorországban nincs reális esélyük a kormányzásra, addig Svájcban pont ellenkezőleg, állandóan részt vállalnak a kormányzásból. A közvetlen demokrácia intézményei ezt a hiányt hivatottak pótolni, Bajorországban elsősorban a tartományi szintű, míg Svájcban főként a szövetségi és a tartományi szintű népszavazások útján.

A hallgatóság kérdéseire válaszolva Herbert Küpper kifejtette, hogy erős regionális hagyományok hiányában nem támogatná egy második kamara felállítását Magyarországon, és fontos reformnak nevezte a képviselőszám csökkentését.

## Halász Iván: Parlamentek Közép-Európában

A nemzetközi kitekintés Halász Iván előadásával folytatódott, aki Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán működő Alkotmányjogi Intézet vezetője és az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa. Az előadó kiemelte, hogy elemzésében alapvetően a visegrádi országokra fog koncentrálni, vagyis a lengyel, a cseh és a szlovák parlamentarizmus áll majd a fókuszban.

A bevezető kérdésekre válaszolva megtudhattuk Halász Ivántól, hogy a régió iránti érdeklődése személyes jellegű: Csehszlovákiában született vegyes családban és egy nyelviileg is vegyes környezetben. A közjog és a jogtörténet iránti érdeklődését számos oktatója határozta meg: Kukorelli István, Schmidt Péter, Kilényi Géza, Lamm Vanda, Lőrincz Lajos voltak a legfontosabb tanárai.

Az előadás elején történeti összefoglalót hallhattunk a régió parlamentarizmusairól. Kiemelésre érdemes, hogy a második világháború előtt a cseh és a lengyel parlament is kétkamarás volt, amelyet a háború után, de még a kommunista hatalomátvétel előtt mindkét országban egy egykamarás rendszerre alakítottak. A rendszerváltozások időszakában aztán mindkét országban visszatértek az egykamarás rendszerhez, azonban eltérő hangsúlyokkal.

A lengyel szenátust az alsóházzal, a szejmmel szemben többségi elven, egymandátumos választókerületekben választják, a passzív választójog pedig viszonylag magas: harminc éves kortól választhatók szenátorra a lengyel polgárok. A két kamara politikai összetétele gyakran nagyon hasonló, azzal a fontos különbséggel, hogy a többségi elv miatt a kis pártok alig vannak jelen a felsőházban.

Az aszimmetrikus bikameralizmus jegyében a szenátus csak mint testület nyújthat be törvényjavaslatot, és a szejm a képviselők többségének szavazatával leszavazhatja a szenátus tiltakozását egy kezdeményezés felsőházi elutasítása esetén. A második kamara az egyes állami tisztségek választása és ellenőrzése kapcsán jut fontos szerephez.

A szenátus a cseh alkotmányjogi berendezkedésben sok hasonlóságot mutat a lengyel rendszerhez. A szenátorok passzív választójoga itt is magas, negyven év, és a 81 szenátort itt is többségi elv szerint választják az alsóház arányos rendszerét ellensúlyozandó, valamint, hogy az egyéni szenátori kerületek révén erősödjön a választópolgárok és a képviselők kapcsolata. A szenátorokat az alsóházi képviselők négyéves mandátumával ellentétben hat évre választják, viszont a szenátorok harmadát amerikai mintára két évente újra választják. A lengyel szenátushoz hasonlóan a cseh felsőház is fontos szerephez jut a legfontosabb állami tisztviselők, így például az alkotmánybírók, vagy az adatvédelmi hatóság vezetőjének megválasztása során.

A szlovák közjogi rendszer több tekintetben is eltér a lengyel, vagy a cseh mintától. Az első legszembevetőbb jellemző, hogy a parlament 150 fős és egykamaras, a kormányfőt pedig egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal is le lehet váltani, sőt külön az egyes minisztereket is. A parlamenti választás arányos, ugyanakkor a listák nem kötöttek, így a legnépszerűbb képviselőjelölteket a választók a listán elfoglalt helyüktől függetlenül bejuttathatják a törvényhozásba. Fontos különbség még, hogy a magyar Alaptörvényhez hasonlóan viszonylag könnyen, a képviselők háromötödének támogatásával megváltoztatható az alkotmány, amelyet népszavazás útján is lehet módosítani. Az alkotmánybírók megválasztásának is egészen egyedi a rendszere. A parlament minden helyre két jelöltet állít, akik közül az államfő választja ki a testület új tagját.

Halász Iván kérdésre válaszolva elmondta, hogy el tudná képzelni, hogy a jövőben Magyarországon is két kamara működjön. Kiemelte, hogy bár egy felsőház valószínűleg lassítaná és bonyolultabbá tenné a törvényhozási eljárást, a hatalommegosztás ugyanakkor, különösen a kreációs jogosítványok szempontjából kifejezetten előnyös lenne, ha több szerv mérlegelésétől függene egy-egy döntés, vagy állami tisztség betöltése.

## Orbán Balázs – Stumpf István: A magyar és az angolszász parlamentek közös hagyományai és távlatai

A Hárszabályon túl utolsó előadását két előadó, Orbán Balázs, a Nemzeti Közszerületi Egyetem oktatója és Stumpf István alkotmánybíró tartotta. Orbán Balázs a személyes részben elmondta, hogy az alkotmányjog iránti érdeklődésében nagy szerepe volt néhány kiváló oktatónak, többek között Kukorelli Istvánnak és Stumpf Istvánnak. Stumpf István kiemelte, hogy őt is több tanára inspirálta, hogy a gyakorlatban is a közjoggal a foglalkozzon: Kukorelli István

mellett Kéri László és Bihari Mihály voltak a legmeghatározóbbak számára e tekintetben.

Orbán Balázs előadása elején kitért a brit jogi gondolkodásmód sajátosságára és annak következményeire a brit parlamenti jogra, és a parlament működésére. Az egyik legfontosabb alapvetés, amely a brit alkotmányos kultúrát meghatározza, a common law rendszere és a történeti alkotmány intézménye, amely a parlamenti szuverenitást helyezi a jogi gondolkodás középpontjába.

Az előadó idézte Albert Venn Dicey 1885-ös munkáját a brit alkotmányjogról, amely szerint a brit alkotmányjogban kétféle szabály létezik: az első típusba azok a törvények, illetve írott, vagy íratlan hagyományok tartoznak, amelyek kikényszeríthetők. Ilyen például, hogy a korona minden tettéért törvény szerint felel valaki, vagyis, a miniszteri felelősség intézménye, vagy például a *Human Rights Act* előtt a gyülekezéshez való jog, amely ugyan írott jogként nem jelent meg, viszont a bíróságok előtt kikényszeríthető volt. A másik típusba azok az alkotmányos egyezmények, hallgatóságos megállapodások tartoznak, amelyek nem kikényszeríthetők. Ez utóbbira jó példa a király vétőjogának hiánya. Hiába nem élt már vele több száz éve, mégis jogilag nem lehetne fellépni az ellen, ha egy törvényt bármilyen oknál fogva nem írta alá.

A parlament a brit jogi nyelvben a királynőt illetve a királyt, valamint a Lordok Házát és a Közrendűek Házát jelenti, ők együtt alkotják Nagy-Britanniában a szuverént. A parlamenti szuverenitás ugyanakkor nem korlátlan, a legfontosabb ellensúlyt a Legfelsőbb Bíróság, az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, valamint jelenleg még az Európai Unió és az uniós jog jelentik. A népszuverenitás és a parlamenti szuverenitás kapcsolatának értelmezése során különösen érdekes volt a Legfelsőbb Bíróságnak a Brexithez kötődő ítélete, amely kimondta, hogy a népszavazás eredménye ellenére parlamenti jóváhagyás nélkül Nagy-Britannia nem léphet ki az Európai Unióból.

Orbán Balázs végül a parlament működése kapcsán emelt ki néhány fontos kérdést. Brit sajátosság, hogy mind a miniszterelnök mind a miniszterek a parlament tagjai közül kerülnek ki. Érdekes jelenség még az árnyékkormány intézménye, amely intézményesen és személyében is megtestesíti az alternatívát a regnáló kormányzattal szemben. Szintén izgalmas intézmény a miniszterelnök és az ellenzék vezetőjének szópárbaja, amely a brit parlamentarizmus eleveenségét mutatja a mai napig.

Stumpf István előadását az amerikai alkotmány megszületésének elemzésével kezdte, amelyet a brit alkotmányosság elleni lázadásként, vagy annak korrekciójaként is értelmezhetünk. Az alapító atyák olyan alkotmányt szerettek volna létrehozni, ami flexibilis, és hosszú távon biztosítja az egyensúlyt a hatékony kormányzás, és aközött, hogy egy zsarnoki uralom alakulhasson ki. Amerikában nem a parlament áll a közjogi gondolkodás és a polgárok államról alkotott képének középpontjában, hanem az alkotmány. A föderalisták amellest érveltek, hogy egy erős, de alkotmányosan korlátozott elnöki rendszert kell létrehozni, amely-

ben az államok függetlensége garantált, de a központi kormányzat működképesége sem szenved csorbát.

Az amerikai alkotmányosság vezérlőelve a hatalommegosztás ideája, amely nem csupán a hatalmi ágak elválasztását jelenti, hanem a fékek és ellensúlyok aprólékosan kimunkált rendszerét, amelyben az egyes hatalmi tényezők egyike sem tud a többi fölé emelkedni, az egész rendszer logikája pedig együttműködésre sarkallja az egyes szereplőket. Az egész berendezkedés kiemelt eleme az elnök köré épülő erős végrehajtó hatalom, amely közvetlenül nem függ a törvényhozástól, sőt maga is a parlament ellensúlya, hiszen az elnök megvétőzhatja a törvényeket. Azt viszont már az alapító atyák és a közjogi rendszer későbbi módosítói is jól látták, hogy szükség van az elnöki hatalom korlátozására, ezért alakították ki többek között az *impeachment* (alkotmányos vádemelési eljárás) intézményét, és ezért korlátozták két ciklusban a mandátum betöltésének idejét.

Stumpf István kiemelte, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat kifejezetten nem szerepelt az amerikai alkotmány szövegében, azt a Legfelsőbb Bíróság olvastotta ki a *Marbury v Madison* ügyben 1803-ban. A testület, amely az egyik legtekintélyesebb alkotmányos szerv, rengeteg fontos ügyben élt e jogosítványával, legutóbb éppen az egyneműek házassága kapcsán, amelynek következtében az USA összes államában kötelező lett bejegyezni az intézményt.

Az előadó végül elmondta, hogy úgy látja, ma a lengyel és a magyar küzdelmekhez hasonló helyzet alakult ki Amerikában is, amely az igazságszolgáltatás feletti kontrollért zajlik. Trump minden erejét latba vetve próbálja a progresszív, demokrata jogász-elit uralmát megtörni a Legfelsőbb Bíróságon és az igazságszolgáltatás más területein. A jelenség ugyanakkor az egész világon jelentős viták tárgya. A bírói aktivizmus kritikája, a politikai alkotmányosság (*political constitutionalism*) és a jogi alkotmányosság (*legal constitutionalism*) közötti küzdelem korunk egyik jelentős alkotmányos dilemmája.

A hallgatóság kérdéseire válaszolva Orbán Balázs kifejtette, hogy bár véleménye szerint a magyar alapvetően egy munkaparlament, viszont érdemes lenne néhány elemet átvenni a világ sikeres, modern vitaparlamentjeiből, hogy ne jelentéktelendjen el a törvényhozás mint kommunikációs fórum. Stumpf István a parlamenti nyilvánosság kapcsán fejtette ki, hogy érdemes lenne például amerikai mintára a képviselőknek nagyobb erőfeszítéseket tenniük, hogy bemutassák a munkájukat a polgároknak, és ezzel is ellensúlyozzák a politika iránti bizalom csökkenésének trendjét.

NÉMETH MÁRTON  
doktorandusz

Ötvös Loránd Tudományegyetem,  
Állam- és Jogtudományi Kar  
nemmarc@gmail.com



PÁLFI EDINA

## A parlamentek alkotmánybírósági kontrollja a szomszédos országokban

### Beszámoló „A Parlamentarizmus Napja” című műhelykonferenciáról

A Széchenyi István Egyetem Parlamenti Kutatások Központja és a Konrad Adenauer Alapítvány szervezésében idén már harmadik alkalommal került megrendezésre a Parlamentarizmus napja elnevezésű konferencia. A mandátumát most befejező és a következő héten mandátumát megkezdő új országgyűlés stafétaváltása miatt a rendezvénynek az eddigi gyakorlattól eltérően nem az Országház, hanem a mellette található Falk1 Rendezvényközpont adott helyet.

A rendezvényt, Smuk Péter a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetője nyitotta meg, köszöntötte a megjelenteket és felvázolta a program tervét. Az idei megemlékezés fókuszában a magyar és a szomszédos országok parlamentjei és ezek alkotmánybírósági kontrollja állt. A rendezvény két nagy kerekasztal-beszélgetést, modult ölelt fel. Az első modul során alkotmánybírók beszélgettek az Országgyűlés, a parlamentek alkotmánybírósági gyakorlatáról, majd a második részben a parlamenti hivatali szervezet munkáját, a törvényhozó testületek kapcsolatát tárgyalták ki a parlamenti hivatali szervezetek vezető tisztségviselői. Földrajzi dimenzióban a rendezvény túlnyúlik Magyarországon mert meghívott előadók Romániából, Szerbiából, Szlovákiából is érkeztek.

Smuk Péter megnyitó beszéde után Hende Csaba, az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottságának elnöke, az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke köszöntötte a résztvevőket.

Ezt követően Frank Spengler a Konrad Adenauer Alapítvány magyarországi irodájának vezetője köszöntötte a tanácskozást. Kiemelte 1992. február 6-át, amikor Helmut Kohl német kancellár és Antall József aláírta a baráti együttműködésről és európai együttműködésről szóló szerződést. A szerződés aláírása óta a német – magyar kapcsolatok központjában kiemelt helyen szerepel a jogállamiság és az alkotmányjog. Frank Spengler elmondta, hogy örül annak, hogy idén is lehetőséget kaptak arra, hogy a parlamenti jogalkotás gyakorlatának kérdését, – az alkotmánybíróság feladatával összefüggésében – újra támogassa ezen kerekasztal-beszélgetés keretében, hiszen a demokrácia elősegítése az Alapítvány megbízatása az országban és az egész világon.

Kukorelli István, a Parlamenti Kutatások Központjának vezetője is megtartotta köszöntő beszédét, a Parlamenti Kutatások Központja és a Parlamenti Szemle Szerkesztőbizottsága nevében köszöntötte a résztvevőket. Kukorelli professzor

bemutatta a parlamenti joggal foglalkozó kutatók, jogalkotók és jogalkalmazók nyitott műhelyeként funkcionáló Parlamenti Szemle ez évi első számát. Hangsúlyozta, hogy a Szemle legszélesebb értelemben értelmezi a parlamenti jogot, hiszen nem csak a házzsabályt érti a parlamenti jog alatt, hanem a pártjogot, a választójogot is. Kukorelli István szerint a magyar parlamenti jog tudománya felvirágzóban van, megnőtt az érdeklődés, a figyelem a parlamenti jog iránt. A parlamenti jog művelődésének egyik fontos fóruma kíván lenni a Parlamenti Szemle is, lektorált, nyílt folyóiratként. Három jelzővel foglalta össze a Parlamenti Szemle ars poeticáját: kitekintés, visszatekintés, előrettekintés; azaz kitekintéssel a világ parlamentjeire, visszatekintéssel a magyar közjogi hagyományokra és előrettekintéssel a parlamentarizmus új kihívásaira.

A nyitóbeszédet követően kezdetét vette az első, alkotmánybírói kerekasztal-beszélgetés, amelynek résztvevői Korhecz Tamás, a Szerb Köztársaság Alkotmánybíróságának tagja, Mészáros Lajos, a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának alkotmánybírója, Stumpf István, a magyar Alkotmánybíróság tagja és Varga Attila, Románia Alkotmánybíróságának alkotmánybírója voltak. A kerekasztal-beszélgetés moderátora Erdős Csaba volt. A kerekasztal-beszélgetés első témája az Alkotmánybíróságok hatáskörét érintette.

Az első válaszadó Stumpf István volt. Álláspontja szerint a parlament szemszögéből a magyar Alkotmánybíróság „legfájdalmasabb” hatásköre az, hogy a parlament döntését megsemmisítheti, amennyiben azt alkotmányellenesnek találja. Elmondta, hogy korábban már egy küzdelmes vita tárgyát képezte, hogy az alkotmánymódosítás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja-e illetőleg hogy, a mindenkori alkotmányozó hatalomnak a felül alkotmányozás a jogosítványai közé tartozik-e.

Stumpf professzor hangsúlyozta, hogy a kialakult szokásoknak megfelelően a magyar Alkotmánybíróság sosem vizsgálta tartalmilag az alkotmánymódosítások alkotmányosságát, csupán figyelmeztették a parlamentet, hogy az alkotmánymódosítás során tartsák be a *ius cogens* valamint az Alaptörvény szabályait, továbbá az eljárási szabályokat, mert az alkotmány akkor tudja betölteni hivatását, ha ez egy zárt rendszerként működik, ellentmondásos szabályok nélkül. Az alkotmánybíró szerint az Alkotmánybíróság legfontosabb feladata, hogy védje az alkotmányt ezt a fajta magas norma jellegét, hogy ehhez lehessen mérni a többi jogszabályt.

Varga Attila szintén utalt az alkotmánybíráskodás régi elvi problémájára, az alkotmányosság és többségi demokrácia összeegyeztethetőségének nehézségére, amelyet költői kérdéssel illusztrált: „hogy jön kilenc ember ahhoz, hogy a nép letéteményeseinek akaratát, döntését felülbírálja?” Véleménye szerint a normakontroll az Alkotmánybíróság legerősebb jogosítványa, azonban a román alkotmánybíróságnak meg kell oldania bizonyos közhatóságok közötti alkotmányos jogi konfliktusokat is. Ez az alkotmánybíróságnak szokott problémát okozni, mivel itt nem pusztán a normaértelmezés, -elemzés a feladat, hanem valós konfliktust kell eldönteni. A kihívás súlyát mutatja, hogy már arra is

volt példa, hogy az Alkotmánybíróság nem egyértelmű állásfoglalást adott egy hatásköri vita feloldása körében.

Korhecz Tamás szerb alkotmánybíró véleménye szerint úgy a parlamentnek, mint az alkotmánybíráskodást végző szervnek tisztelnie, ismernie kell az államszervezeten belül a saját jogosítványait, funkcióit és egyúttal a másik szervet és annak funkcióit. A törvényhozónak az a dolga, hogy a jogrendet kialakítsa, meghatározza. Az Alkotmánybíróságnak pedig az a szerepe, hogy védelmezze a már kialakított jogrendet, aminek a csúcán az alkotmány áll. Álláspontja szerint, ha tiszteljük és tiszteletben tartjuk a funkciók megosztását, akkor jó úton járunk. Viszont itt mindig akadnak és akadni is fognak olyan neuralgikus pontok, amikor az egyik szerv megpróbálja magát beleélni a másik szerepébe, átlépve ezzel a hatáskörét, funkcióit. Korhecz Tamás véleménye szerint az Alkotmánybíróság akkor tud igazán következetesen – kvázi mint egy jó fék – közreműködni a jogállamiság kialakításában, ha minél inkább szilárd, doktrinális rendszert alakít ki, tiszteletben tartva a parlament funkcióit.

Mészáros Lajos kifejtette, hogy Szlovákia Alkotmánybírósága strasbourgi jellegű, azaz az Alkotmánybíróság elé kerülő esetek 85%-a alkotmányjogi panasz. A parlamenthez fűződő viszony súlypontja Szlovákiában is a normakontroll, a törvények, a jogszabályok felülvizsgálata, mivel ez az a hatáskör, amelyben eljárva leggyakrabban keletkeznek súrlódások a parlament és az Alkotmánybíróságok között. Szlovákiában viszont a további problémát jelentő hatáskör az alkotmányértelmezés hatásköre.

Ezt követően az örökkévalósági klauzulák kérdése merült fel. Stumpf István felhívta a figyelmet arra, hogy nemcsak Magyarországon, hanem a környező országokban is az elkövetkező fél év arról fog szólni, hogy megállapítsák létezik-e örökkévalósági klauzula vagy ha nem létezik, akkor mi az alkotmányos identitásnak az a kemény magja, ami nem sérthető meg, még az Európai Unió döntéshozatal révén sem. Alkotmányossági oldalról egy nagyon kitüntetett kérdés az, hogy hol húzódnak meg a nemzeti szuverenitás határai, mi a viszony konkrét ügyekben a szuverenitás és a föderalista törekvések között és ki az, aki az utolsó szót kimondhatja, a nemzeti alkotmánybíróságok sora vagy a luxemburgi bíróság?

Majd kifejtette, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem borul le sem a strasbourgi, sem a luxemburgi bíróság előtt, de tiszteletben tartja azokat és döntéseiket. Hozzátette, hogy az elmúlt három-négy évben azért ez a viszony enyhült, sokkal befogadóbb, megengedőbb, nyitottabb viszony van kialakulóban. Álláspontja szerint a magyar alkotmánybírók többsége azt vallja, hogy az alkotmánybírók feladata, hogy védjék a magyar alkotmányt. Az Alaptörvény pedig az ő mozgásukat kijelölő normarendszer, és ehhez képest vizsgálják az uniós jogviszonyokat is. Stumpf István bízik abban, hogy sikerül egy olyan szuverenitás-tesztet kidolgozni, ami mások számára is világos doktrinális értékmérőként szolgálhat a későbbi döntések meghozatalához.

Az első kerekasztal-beszélgetés végére érve kérdésként merült fel, hogy a házzsabály betartását ellenőrzi-e az Alkotmánybíróság a környező országok-

ban. Németországban láthattunk már példát arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében fordultak a felek a sértett ellenzéki jogok miatt az Alkotmánybírósághoz, tehát olyan kormány és ellenzék közötti viták kerülnek oda, amelyek politikai kicsengésűek is lehetnek. Az alkotmánybírák álláspontja szerint, a legtöbb országban ugyan törvény formája van a hárszabálynak, de mintegy belső szabálynak tekinthető, így az általános érvényét vitatják. Azonban láthattunk olyan precedenst is az esetjogban, hogy a hárszabály szolgált alapul egy törvény megsemmisítésére. Mikor a törvényhozó a hárszabálytól eltérő módon szabályozott a törvényhozás folyamatát érintő kérdést, az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ez hárszabályi rezervátum, nem lehet törvénnyel szabályozni, így a hárszabály kvázi alkotmánytörvényi erőre emelkedett. Összességében az alkotmánybírák szerint a hárszabályokra mindenki úgy gondol, hogy a parlament által hozott, a parlamenti többség által jóváhagyott rendelkezés, ezért az Alkotmánybíróság tiszteletben tartja.

Ezzel lezárult a program első része. Rövid szünet után kezdetét vette a második modul, Szabó Zsolt moderátorként való közreműködésével. A második rész előadóiaként köszönthettük Cabrera Alvarot, aki a magyar Országgyűlés Hivatala főmunkatársaként dolgozik; Demeter Attilát, aki Románia Szenátusa Hivatalában dolgozik főtanácsosként, Sándor Eleonórárt a Szlovák Köztársaság képviselőjében, aki a Nemzeti Tanács Hivatala Emberi jogi és Kisebbségi Bizottság titkárságvezetője; és Szűcs Zsuzsannát, a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése Hivatalának titkárságvezetőjét.

Szabó Zsolt elmondta, hogy három célkitűzés között kell eligazodnia minden parlamentnek. A három célkitűzés úgy fogalmazható meg: jót, szabályosan és gyorsan. Fontos, hogy a törvény jó legyen, kiállja a jogrendszerbe illeszkedés és az alkotmányosság próbáját, jó eljárási rendben szülessen meg, és mindez lehetőség szerint gyorsan valósuljon meg. Az egyik cél erősítése azonban csak a másik kettő rovására valósulhat meg. A kérdése az volt, hogy a vendégek hogyan látják ennek a hárszabályrendszernek a megvalósítását saját országuk parlamentjében?

A válaszok között a bemutatásra került a Szerb Köztársaságban bevezetett e-parlamenti rendszer, ami a fenti célkitűzések megvalósítását segíti. Az e-parlamenti rendszer pozitívuma, hogy az összes törvényjavaslat rendelkezésre áll elektronikus formában is. Ehhez társul egy kiváló honlap is, ahol élő adásban közvetítik a bizottsági üléseket, továbbá ezek visszamenőleg is megtekinthetők. A válaszadók kiemelték, hogy ahhoz, hogy a hárszabályrendszer megvalósuljon minden parlamentnek szüksége lenne egy negyven-ötven főből álló párton kívüli szolgálati tisztviselői magra. Az eljárási garanciák közül fontosnak tartják a hárszabályok pontosítását, a képviselői felszólalások időtartamának korlátozását, melyet több országban már be is vezettek. Továbbá egyetértettek abban, hogy indokoltnak látják a törvényhozási eljárások lassítását is, a sürgősségi eljárás lehetőségének megtartásával, de szigorú feltételekhez kötésével.

A beszélgetés következő része az elfogadott törvények jogrendszerbe illeszkedéséről, jogszerűségéről, alkotmányosságáról szólt. Kérdés, hogy a hivatal ennek elősegítésére mit tehet, a hivatal objektív szava eljut-e a képviselőkhöz. A válaszból kiderül, hogy a jelenlévő országok eltérő módon hajtják végre a törvények jogrendszerbe illesztését.

Szlovákiában a jellemző eljárás, hogy a kormány javaslatai – mielőtt a parlamentbe kerülnek – már átmennek egy szűrőn. Ennek alkalmazása sok éves vita tárgya volt. A tárcaközi egyeztetés során bárki, azaz állampolgárok is nyújthatnak be módosító indítványt, ötszáz aláírás összegyűjtésével. Ezt az indítványt is kötelező megvizsgálni, majd a törvény előkészítője nyilatkozatot tesz, hogy az indítványt elfogadja vagy elutasítja. Sándor Eleonóra szükségesnek látná a képviselői indítványok esetében is egy ilyen analóg vizsgálati forma kidolgozását, mert a képviselői indítványok ilyen előzetes kontrollon jelenleg nem mennek át. A Törvényelőkészítő Igazgatóság második olvasatban minden egyes törvényjavaslathoz készít egy állásfoglalást, amit mind a képviselők, mind a kormány is tiszteletben tart. Az érdekessége ennek az állásfoglalásnak, hogy nem pusztán a jogtechnikai hibákra hívják fel a figyelmet, hanem rámutatnak a törvények tartalmi hibáira is. Az állásfoglalás tartalmazza például, hogy mik azok a hibák, amelyek a végrehajtás során problémát jelenthetnek. Az előterjesztőnek az állásfoglalásra mindenképpen reagálnia kell: vagy meg védi az álláspontját vagy módosító indítványokkal a bizottságokban reagál a hibákra.

Romániában a bizottságok mind a formai és a tartalmi hibákat is kijavítják, illetve a törvénytervezetet elhelyezik a román jogrendben. A képviselőházban van egy belső, szakmai fóruma, politikai szerep nélkül, ahol a törvénytervezetekkel kapcsolatos tanulmányokat tesznek közzé az adott bizottságon belül. A további folyamat során, a parlament előtt a törvény vitája során visszafordítható egy törvény, akár tartalmi, akár formai hibákból, de a leggyakrabban mégis politikai okokból fordítják vissza.

Magyarországon többszörös szűrő rendszer van, mert maguk az állandó bizottságok is folyamatosan vizsgálják azt, hogy egy törvényjavaslat megfelel-e a jogrendszernek, a külső, belső koherenciának. Továbbá az új országgyűlési törvénnyel felállt a Törvényalkotási Bizottság, amely a törvényalkotási folyamat végén őrködő „szuperbizottság”. Emellett Magyarország egy egészen új, komplex irománykezelő-rendszert alakított ki, melynek neve ParLex. A rendszer segítségével az irományokkal a javaslat benyújtásától a kihirdetésig elektronikusan tudnak dolgozni, ami azért nagy segítség, mert a rendszer képes kiszűrni a javaslatok formai hibáit, megkönnyítve ezzel a munkát.

Az utolsó kérdés az új és a módosító törvények arányára irányult, melyik országban mi a jellemző, melyik van többségben. Első válaszadóként Carbrera Alvaro elmondta, hogy a magyar törvények esetében a 2014–2018 közötti ciklusban a megoszlás a következő volt: új törvények 30%, módosító jellegűek 70% volt. Az egyéni képviselői indítványok benyújtásának arányában változások figyelhetők

meg, mert régen alig volt jellemző az egyéni képviselői indítványok benyújtása, az előző ciklusban azonban 30%-ra ugrott, most viszont ez ismét 13%-ra csökkent.

Demeter Attila elmondta, hogy Romániában is a kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok vannak többségben, az egyéni képviselői indítványok elenyészőek, hatásuk szempontjából azonban érdekesek, mert mindig meg kell indokolni, hogy milyen költségvetési háttérből lehet finanszírozni. Ciklusonként visszanézve mindig azok az indítványok győznek, amelyeket a kormánypártiak támogatnak. Néhány ellenzéki is átkerül, de ezek általában nem olyan nagy jelentőségű ügyek.

Sándor Eleonóra kifejtette, hogy Szlovákiában különösebb ingadozás az egyes választási ciklusokban nem figyelhető meg. Ennek oka, hogy a képviselői indítványok számát némileg befolyásolja az is, hogy Szlovákiában általában koalíciós többpárti kormány működik.

Szűcs Zsuzsanna ismertette Szerbia helyzetét. 2017-ben a parlament nyolcvankilenc törvényt hozott, ebből a Munkaügyi bizottság hetet vitatott meg, ebből három nemzetközi szerződés megerősítésére irányult, négy pedig egy törvény módosítására és kiegészítésére. Ami az ellenzéki törvényjavaslatokat illeti, rengeteg javaslat érkezik egy-egy ülésre, ezek inkább kisebb módosítások, kevésbé irányulnak komplett törvények módosítására.

Szabó Zsolt a kerekasztal-beszélgetés lezárásaként arra volt kíváncsi, hogy az előadónak a parlamenti pályafutásuk alatt mi volt a legemlékezetesebb szakmai vagy akár nem szakmai esemény, amelyre szívesen emlékeznek vissza. A rövid frappáns válaszokat követően egy rövid zárszó következett.

Szabó Zsolt megköszönte az előadók értékes válaszait, továbbá megköszönte a résztvevőknek a jelenléteket. Technikai információként elmondta, hogy a mai nap izgalmas kérdéseiről, témáiról a nyolc előadó tollából egy érdekes tanulmánykötet fog megjelenni.

Örömteli, hogy az idén már harmadszorra megrendezésre kerülő rendezvény ismét képes volt megmozgatni a törvényhozás-kutatással foglalkozók, illetve a parlamentarizmus iránt érdeklődők széles körét. Az előző évek gyakorlatától eltérően különösen érdekes volt, hogy a program nem kötött előadásokból állt, hanem kerekasztal-beszélgetés formájában egy interaktívabb, egyúttal nagyobb számú előadók felszólalását lehetővé tevő műhely-konferencia keretében valósult meg.

PÁLFI EDINA

*PhD hallgató*

Széchenyi István Egyetem,

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar,

Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék

palfiedina@citromail.hu