Parlamenti Szemle

III. évfolyam • 2018 • 2. szám

Parlamenti Szemle

A szerkesztőbizottság elnöke: Kukorelli István • Szerkesztőbizottság: Bárány Tibor, Bihari Mihály, Ilonszki Gabriella, Petrétei József, Pokol Béla, Salamon László, Smuk Péter, Soltész István, Stumpf István, Szente Zoltán, Trócsányi László. • Szerkesztők: Erdős Csaba, Szabó Zsolt • Alapító: Szabó Zsolt • A szerkesztésért felel: a szerkesztőbizottság elnöke

Kiadja a Wolters Kluwer Hungary Kft. Kiadó: 1117 Budapest, Budafoki út 187–189., A. épület III. emelet • Telefon: +36 (1) 464-5656 • Fax: +36 (1) 464-5657 • Postacím: 1518 Budapest, Pf. 101 • E-mail: info-hu@wolterskluwer.com • Felelős vezető: Kézdi Katalin, a Wolters Kluwer Hungary Kft. ügyvezetője • A kiadásért felelős: Varga Katalin • A kiadványok szerkesztéséért felelős: Rajházi Mónika • Felelős szerkesztő: Egri Erika • Műszaki szerkesztés: Wolters Kluwer Hungary Kft. • Grafikai előkészítés, tördelés: KorrInfo Kft. • Nyomdai munkálatok: Europrinting Kft., Felelős vezető: Endzsel Ernő ügyvezető

ISSN 2498-597X

A Parlamenti Szemle szakmai partnere a Parlamenti Kutatások Központja.

TARTALOM

TANULMÁNY

SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR
Az organikus törvények egyes európai és afrikai alkotmányokban 5

M. BALÁZS ÁGNES
A kisebbségek képviseletének elméleti keretei 27

TAMÁS CSABA GERGELY
Szubszidiaritásvizsgálatok az Országgyűlésben
2014 és 2018 között 47

KITEKINTÉS

GALLAI SÁNDOR – JANIK SZABOLCS
A 2018-as parlamenti választás jelentősége a svéd politikában
– hagyományok és/vagy stabilitás? 59

SZILÁGYI IMRE
A 2018. évi, előrehozott szlovén parlamenti választások
– A választás következményei 93

PRAXIS

SOLTÉSZ ISTVÁN
Az Országgyűlés megalakulása 109

MAGYAR ZSÓKA
A parlamenti ellenőrzés eszközei az Országgyűlés gyakorlatában 125

FÓRUM

NÉMETH MÁRTON
A Bundestagtól a House of Commons-ig –
a parlamenti jog nemzetközi kitekintésben 151

PÁLFI EDINA
A parlamentek alkotmánybírósági kontrollja a szomszédos országokban 159

VISSZATEKINTÉS

VÁLSÁGBAN VAN-E A PARLAMENTARIZMUS? III. rész 165

RECENZIÓ

BIHARI MIHÁLY
Recenzió a Parlamenti jog.
Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei,
kapcsolódó intézmények című könyvről 185

MEZEY BARNA
Recenzió Szente Zoltán: A parlamentek története című könyvéről 189

ABSTRACTS 195

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Köszöntjük az olvasót lapunk harmadik évének zárása alkalmából. A Parlamenti Szemle e számának tanulmányai jó példázzák a lap és a parlamentarizmus határtalanságát. Minősített többséget igénylő törvények nemcsak nálunk, hanem a világ számos országában vannak, ebből ad ízelítőt Szentgáli-Tóth Boldizsár tanulmánya. Molnárné Balázs Ágnes a kisebbségi képviseletről szóló hazai és külföldi szakirodalom és vizsgálat elemzését végzi el, Tamás Csaba Gergely pedig az EU parlamentjei számára rendelkezésre álló fontos hatáskör, a szubszidiaritás-vizsgálat magyar gyakorlatát mutatja be.

Kitekintés rovatunk két közelmúltbeli parlamenti választás hátterét, eredményét és következményeit mutatja be: Gallai Sándor és Janik Szabolcs írása a svéd, Szilágyi Imre tanulmánya pedig a szlovén parlamenti választást elemzi. A Praxis rovat célja a parlamenti munka gyakorlati részének bemutatása. E számunkban Soltész István a szakirodalomban elsőként az Országgyűlés alakuló üléseinek gyakorlatát mutatja be 1990-től. Magyar Zsóka pedig a parlamenti ellenőrzési eszközök gyakorlatát járja körül.

Visszatekintés rovatunkban befejeződik a „Válságban van-e a parlamentarizmus?" 1928-as körkérdés válaszainak közlése, Fórum rovatunk pedig két, az avatott olvasó számára már ismerős rendezvény beszámolóját tartalmazza: Németh Márton a Házszabályon túl című előadássorozat utolsó félvének bemutatását, Pálfi Edina pedig a Parlamentarizmus Napja 2018-as rendezvényének beszámolóját készítette el szerkesztőségünk számára. Számunk két, különleges műről készült recenzióval zárul: Bihari Mihály az Országgyűlés Hivatala munkatársai által készített Parlamenti jog című átfogó kézikönyv, Mezey Barna pedig Szente Zoltán hatalmas kutatási anyagot tükröző parlamenttörténeti monográfiája bemutatását adja közre.

Köszönjük ismét az anonim lektorálást végző szakembereknek önzetlen munkáját. 2018-ban lektorunk volt Bodnár Eszter, Gallai Sándor, Horváth Attila, Hulkó Gábor, Kecskés Gábor, Móré Sándor, Smuk Péter, Stipta István, Szakály Zsuzsanna , Szente Zoltán, Törő Csaba és Vincze Attila.

A Szerkesztők

TANULMÁNYOK

Szentgáli-Tóth Boldizsár

Az organikus törvények egyes európai és afrikai alkotmányokban

Az elmúlt évtizedekben számos ország alkotmányába került be az organikus törvény, mint a törvények egy speciális alkategóriája, melynek elfogadásához vagy módosításához minősített többségre van szükség, szemben az általános törvényalkotási eljárás egyszerű többségi követelményével. Ezeket a jogszabályokat vagy minősített többséggel, vagy a törvényhozás két házának teljes egyetértésével, vagy kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálatot követően, vagy egyéb többletgaranciák alkalmazása mellett lehet csak megalkotni, vagy módosítani. Az organikus törvények három fő modelljét a francia, a spanyol, illetve a magyar alkotmányos rendszerben találjuk. Később más európai országok is átvették e jogintézményt, mint Portugália, Románia, illetve Moldova. Latin-Amerikában szintén felbukkannak az organikus törvények több alkotmányban is. Afrikában több, mint húsz ország alkalmaz organikus törvényeket: Algéria, Angóla, Benin, Burundi, Burkina Faso, Csád, Dzsibuti, Egyenlítői-Guinea, Gabon, Guinea, Elefántcsontpart, Komore-szigetek, Kongói Demokratikus Köztársaság, Kongói Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Madagaszkár, Mauritánia, Marokkó, Niger, Ruanda, Szenegál, Togo, Tunézia, illetve a Zöldfoki-szigetek. Annak ellenére, hogy nagyszámú afrikai jogrendszerben ismertek az organikus törvények, e jogintézményt nem elemezte mindeddig részletesebben az afrikai szakirodalom, Európában pedig csak utalásokat találunk az afrikai minősített törvényekre. A magyar szakmai közvélemény számára gyakorlatilag fehér foltot jelentenek a minősített többségű törvényalkotás afrikai vonatkozásai. Számos kérdést szükséges megválaszolni: az afrikai példák az európai (francia és portugál) minták egyszerű másolásainak tekinthetőek, vagy az afrikai alkotmányfejlődés belső tényezői is hozzájárultak az organikus törvények elterjedéséhez? Mi a szerepe a minősített törvényeknek az afrikai jogrendszerekben? Hozzá tud járulni az organikus törvény modellje az afrikai alkotmányos rendszerek stabilizálásához? Megfigyelhetőek-e a kontinens organikus törvény koncepciói között regionális különbségek? Az afrikai organikus törvények számottevően különböznek-e általános karakterüket tekintve európai megfelelőiktől? Létezik kiterjedt párbeszéd, illetve megalapozott joggyakorlat az afrikai organikus törvények kapcsán? Tanulmányomban ezeket a kérdéseket járom körbe, illetve átfogó képet vázolok fel az afrikai organikus törvényekről. Három fő célkitűzésem az alábbi: az afrikai organikus törvények általános karakterének elemzése; a releváns európai és afrikai modellek összehasonlítása; illetve az organikus törvények afrikai perspektíváinak körvonalazása. Tanulmányom az elérhető elsődleges és másodlagos európai és afrikai források olyan kombinációján alapul, melyet csak ritkán alkalmaz a szakirodalom.

I. BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedekben számos országban honosodott meg a törvények egy speciális alkategóriája, melyhez az általános törvényalkotási eljárásnál szigorúbb eljárási szabályok kapcsolódnak. Ezeket a törvényeket minősített többséggel, a parlament két kamarájának teljes egyetértésével, előzetes alkotmányossági felülvizsgálatot követően, vagy más garanciális eljárási szabályok alkalmazása mellett lehet csak elfogadni, illetve módosítani. Jelen tanulmányomban hat európai és huszonhárom afrikai jogrendszer tapasztalatait vetem össze, melyek a minősített törvények számos különböző modelljét vonultatják fel. Célom az, hogy azonosítsam a minősített törvények jogi karaktere kapcsán felmerülő legfontosabb kérdéseket, illetve felvázoljam e megoldás európai, illetve afrikai elterjedésének főbb sajátosságait.

Annak ellenére, hogy a minősített törvények jogintézménye megjelent már több mint húsz afrikai ország alkotmányában, ezt a jelenséget nem vizsgálta mindeddig részleteiben a releváns afrikai szakirodalom sem, számos kérdés vár még megválaszolásra:

– Az organikus törvények afrikai modelljei az európai (francia, illetve portugál) minta egyszerű másolásainak tekinthetőek, vagy

– az afrikai fejlődésből eredő belső körülmények ugyancsak meghatározóak?

Mi az organikus törvények szerepe az afrikai alkotmányos rendszerekben?

Hozzájárulnak-e az afrikai minősített törvények az ottani alkotmányos rendszerek stabilitásához?

– Vannak-e regionális különbségek az afrikai organikus törvények között?

– Milyen átfogó különbségek figyelhetőek meg az európai és az afrikai organikus törvények között?

– Létezik-e kiterjedt szakmai párbeszéd, illetve joggyakorlat az organikus törvények jogi karakteréről?

– Milyen tanulságokkal szolgálhat az afrikai minősített törvények tanulmányozása a mai magyar szakmai közvélemény számára?

Tanulmányom ilyen és ehhez hasonló kérdésekre keresi a választ, továbbá átfogó körképet nyújt az európai és afrikai organikus törvényekről. Három fő célkitűzésem a következő: az afrikai organikus törvények főbb sajátosságainak elemzése; a releváns európai és afrikai modellek összevetése; illetve az afrikai organikus törvények perspektíváinak vizsgálata.

Koncepcióm az elérhető európai, valamint afrikai elsődleges, illetve másodlagos források olyan újszerű kombinációján alapul, melyre alig akad példa a kapcsolódó szakirodalomban. Tanulmányomban három fő megállapítás alátámasztására törekszem.

Egyrészt bár az afrikai organikus törvényeket jórészt európai megfelelőik inspirálták, mégsem értékelhetőek az európai minták egyszerű átvételeként, fejlődésük részben az európai irányoktól függetlenül zajlott.[1]

Másrészt annak ellenére, hogy a minősített törvények európai megközelítése az alapjogi, illetve az intézményi aspektus sajátos egyensúlyára épül, Afrikában az alapjogi aspektus szinte teljesen jelentéktelen, a minősített törvények többnyire az állam alapvető intézményeire vonatkozó szabályozás keretében értelmezhetőek.

Harmadrészt az afrikai organikus törvények csak ritkán tudják hatékonyan elősegíteni az adott ország alkotmányának stabilitását, létezésük dogmatikai igazolása tehát legalábbis nem meggyőző.

Tanulmányomban a „minősített törvény", illetve az „organikus törvény" kifejezéseket szinonímaként használom.

II. TÖRTÉNETI HÁTTÉR

Annak ellenére, hogy a brit alkotmányfejlődés bizonyos elemei közel állnak a minősített törvények logikájához,[2] hasonló koncepciók pedig a kontinentális Európában is megjelentek,[3] a modern organikus törvényeket ténylegesen elsőként De Gaulle vezette be Franciaországban. De Gaulle az állam főbb intézményeinek kívánt újabb garanciát teremteni, az alapjogok védelmét kevésbé tartotta hangsúlyosnak.[4] E megközelítés eredményeként a francia organikus törvények többnyire az állam alapvető intézményeinek státuszára, valamint hatásköreire vonatkozó szabályokat rögzítik.[5] Később részletesen kifejtem majd, hogy ez az értelmezés jelentős befolyást gyakorolt az afrikai fejleményekre is.

Egyrészt mivel Franciaország több kvázi minősített törvényt ismert már korábban is, a III. Köztársaság idején még alkotmányos szinten is,[6] nem meglepő módon ez volt az első ország, melynek alkotmányában 1958-ban megjelentek az organikus törvények. Az organikus törvény alkalmas eszköznek látszott a parlament mozgásterének szűkítésére, ezzel a hatalommegosztás kontúrjainak újraér-

---

1 Fombad Charles M. (szerk.): *Separation of Powers in African Constitutionalism. Stellenbosch Handbook in African Constitutional Law.* (Oxford: Oxford University Press 2017) 50–65.

2 Leyland Peter: *The constitution of the United Kingdom: a contextual analysis* (Oxford; Portland, Or., Hart Publishing 2012) 25–42.

3 Pourhiet Anne-Marie le: *Droit constitutionnel* [Alkotmányjog]. (Paris: Economica 2007) 233–243.; Hauriou Maurice: „Principes du droit public" [A közjog alapelveinek értelmezése] *Harvard Law Review* 1918/31. 813–821.

4 Blacher Philippe: „Le Parlement en France" [A parlament Franciaországban] *Etude (broché)* Paru en 08/2012. 11–23.

5 Troper Michel: „Constitutional Law" in Berman George – Picard Etienne (szerk.): *Introduction to French Law* (Wolters Kluwer: ni. 2008) 13.

6 Camby Jean-Pierre: „Quarante ans de lois organiques" [Az organikus törvények negyven éve] *Revue de droit publique* 5–6/1998.

telmezésére. De Gaulle legalább négy szempontot tartott szem előtt, amikor fellépett a törvényhozással szemben. A IV. Francia Köztársaság szakadatlanul küzdött a stabilitás hiányával: az egyes kormányok általában egy esztendőt sem töltöttek hivatalban.[7] Az a nézet alakult ki, hogy ennek oka a kormány alkotmányos pozíciójának gyengesége volt, ezt pedig a parlament túlhatalma idézte elő. De Gaulle és munkatársai ezért törekedtek a parlament szerepének csökkentésével párhuzamosan a végrehajtó hatalmi ág megerősítésére. A parlamentnek szűkebb mozgástere maradt az államszervezet kialakítása terén, a végrehajtó hatalmi ág döntési lehetőségei viszont bővültek.[8]

Másrészt a jelentősebb törvényeket igen gyakran módosították a IV. Köztársaság időszakában az aktuális parlamenti többség preferenciáinak megfelelően. Figyelembe kell vennünk, hogy a parlament összetétele rendkívül gyorsan változott, a jogalkotás kiszámíthatóságának pedig semmiféle garanciája nem létezett. A parlamentarizmus racionalizálásának"[9] köszönhetően bizonyos tárgykörök védelmet élveztek immár a parlament korlátlan döntési pozíciójával szemben, az állam alapvető intézményeire vonatkozó szabályozás kialakítása kissé eltávolodhatott a napi politikai csatározásoktól.

Harmadrészt az V. Köztársaság alkotmánya az intézményi szabályokra összpontosított, alapjogi katalógust egyáltalán nem tartalmazott.[10] Ez a fő oka annak is, hogy a francia organikus törvények az államszervezeti kérdéseket rögzítik, az alapvető jogok nem tartoznak ebbe a körbe. Az V. Köztársaság alapítói csak az intézményi körben kívántak újabb garanciákat teremteni, az alkalmazás egyéb lehetőségeit, akár az alapjogvédelem terén nem tartották fontosnak.

Negyedszer meg kell említenünk a diktatórikus tendenciáktól való félelmet, mely Franciaországban a Vichy rezsimhez kötődött. A minősített törvények nem csupán hozzájárultak a stabil demokratikus keretek kialakításához, hanem szerephez jutottak a demokrácia önvédelmében is. Ezzel szemben Spanyolországban bizonyos egyensúly figyelhető meg az intézményi, illetve az alapjogi megközelítés között:[11] az alapjogok széles körét szabályozzák az organikus törvények.[12] A spanyol Alkotmánybíróság éppen ezért szűken értelmezte az organikus tárgyköröket, hogy megelőzze a kormányzati mozgástér indokolatlan korlátozását.[13]

---

7 Debré Michel: „La nouvelle Constitution" (Az új alkotmány) *in Revue française de science politique 9e année* 1/1959. 7.

8 Ld. Blacher (lj. 4.).

9 Ardant Philippe – Mathieu Bertrand: *Droit constitutionnel et institutions politiques* [Alkotmányjog és politikai intézmények] (L.G.D.J. 26e Édition: Manuel 2014) 344–345.

10 Ld. Troper (lj. 5.) 13.

11 SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2.

12 JCC no. 236/2007.

13 Barceló i Serramalera Merce: *La ley Organica ámbito material y posición en el systema de fuentes* [Az organikus törvények és helyük a jogforrások hierarchiájában] (Barcelona: Atelier Libros Juridicos 2004) 30–31.

Spanyolországgal ellentétben a portugál megközelítés szintén intézmény központú és a francia megoldáshoz áll közel.

Spanyolországban a Franco halálát követő demokratikus kibontakozás részeként az 1978-as Alkotmány vezette be az organikus törvényeket. A világosan érzékelhető francia hatás ellenére a spanyol alkotmányozási folyamat egészen más irányokat vett. Spanyolországban: hiányoztak a demokratikus tradíciók, az első két spanyol köztársaság nem bizonyult tartósnak és néhány évnyi agonizálást követően tekintélyuralmi rendszereknek adta át helyét.[14]

Emellett az átmenetet minden tekintetben nagyfokú bizonytalanság övezte: kezdetben az is kérdéses volt, hogy az új király a demokratikus folyamatok élére kíván-e állni, vagy valamilyen formában a diktatórikus kormányzás folytatására törekszik-e. Ezen körülményekre figyelemmel olyan megoldásokat kerestek az alkotmányozók, melyek a kialakuló demokratikus keretek önvédelmét erősíthették, a minősített törvények pedig alkalmasnak látszottak e cél betöltésére. A széttöredezett politikai,[15] és etnikai,[16] struktúra következtében a széleskörű konszenzus követelménye rendkívül fontos volt az új keretek kialakítása során, valamint hozzájárult az ország integritásának megőrzéséhez is.[17] A francia hatás ellenére[18] a demokratikus átmenethez kapcsolódó sajátos körülmények, a diktatúra visszatérésétől való félelem, az ország integritásának védelme, valamint az autonóm régiók követeléseinek következtében a spanyol organikus törvények jóval szélesebb körben szabályoznak, mint francia megfelelőik.

A demokratikus átmenethez kapcsolódó félelem a korlátlan kormányzati hatalomtól kellően magyarázza, miért jelent meg több közép-európai országban is a minősített többségű törvényalkotás. Több közép-európai országban a minősített többségű törvényalkotás megjelenését a korlátlan kormányzati hatalom tovább élésétől való félelem magyarázza.[19] A politikai átmenetek nem ritkán erőszakhullámot vonnak maguk után, vagy akár fegyveres konfliktusokba is torkolhatnak, ezért további célkitűzés volt az esetleges rendbontások megelőzése, vagy legalább kiszámítható keretek között tartása is.[20] Romániában az alkotmányozási folyamat résztvevői tárgyunk szempontjából kevéssé támaszkodhattak a nemzeti hagyományokra, mindössze a XIX. század közepéről idézhetünk fel egy „organikus törvény" nevű dokumentumot. Ez az „organikus törvény" azonban mai fogalma-

---

15 Bonime-Blanc Andrea: „Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm" in Miller Laurel E. – Aucoin Louis (szerk.): *Framing the State in Times of Transition.* Case Studies in Constitution Making (Washington: USIP Press 2010) 417–432.

16 Conversi Daniele: „The Smooth Transition" *National Identities* 2002/3. 223–244.

17 Ld. Conversi (lj. 16.) 230.

18 Troper Michel – Chagnollaud Dominique (szerk.): *Traite international de droit constitutionnel* [Az alkotmányjog nemzetközi háttere.] (Paris: Dalloz 2012) 344.

19 Bozóki András (szerk.): „The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy" *Central European University Press* 2478.

20 Elster John: „Constitution-making and violence" *Journal of Legal Analysis* 4:7–39, 7–9.; 21–37.

ink szerint inkább alkotmánynak, sem mint minősített törvénynek tekinthető.[21] Az alkotmányozási folyamatra a külföldi minták közül leginkább a francia, a belga, a német és az olasz gyakorolt jelentős hatást.[22] Ezen felül, különösen az 1980-as években a román társadalom közvetlen és fájdalmas tapasztalatokat szerzett a diktatúrák valóságáról, valamint szembesült az alapvető jogok súlyos és rendszerszintű sérelmével is. Romániában az átmenetet békés eszközök helyett egy forradalomnak sikerült kikényszerítenie. Ezek a körülmények különös óvatosságra intették az alkotmányozási folyamat résztvevőit: számos eszköz merült fel az alkotmány stabilitásának erősítésére. Románia az egyetlen olyan európai ország, ahol a minősített törvények közvetlenül egy forradalmat követően kerültek az alkotmányba.

Moldovában gyakorlatilag teljesen hiányoztak a helyi tradíciók: a moldáv állam az 1990-es éveket megelőzően mindössze az I. világháború utolsó évében létezett, akkor is csupán néhány hónapig.[23] Ennek következtében a külföldi minták szerepe felértékelődött: a valóságban a román alkotmány struktúrája és logikája határozta meg a moldovai eseményeket.[24] Meg kell jegyezni azt is, hogy a moldáv társadalmat számos konfliktus osztotta meg a demokratikus átmenet időszakában: a román és az orosz népesség közti ellentétek, a Dnyeszteren túli terület függetlenedési törekvései, valamint Gagauzia autonóm régiójának státusza egyaránt vitatott kérdésnek számítottak. Ezen aggodalmak tükrében érthető, miért merült fel Moldovában a minősített többséggel történő törvényalkotás igénye. A moldáv szakértők szerint azonban az organikus törvények alkotmányba emelését nem a kiszámíthatatlan politikai légkör, hanem az alkotmányozási folyamatra gyakorolt román, valamint orosz hatás, illetve tisztán alkotmányjogi megfontolások indokolták.[25]

A magyar fejlődés az eddigieknél is bonyolultabb képet mutat, gyökerei a történeti alkotmányfejlődés időszakába nyúlnak vissza:[26] 1945 előtt az ún. sarkalatos törvények jelentették a magyar alkotmány koncepció pilléreit.[27] A sarkalatos törvények köre azonban nem volt pontosan körülhatárolva, az elfogadásukra vonatkozó eljárási szabályok pedig nem különböztek az általános törvényalkotási eljárás előírásaitól.[28] 1989-ben a demokratikus átmenetet meghatározó néhány

---

21 A prof. *Simina Elena Tanasescuval* és prof. *Stefan Deaconuval* a Bukaresti Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének oktatóival készített interjú alapján [Bukarest, 2017. 01. 23].

22 Deleanu Ioan: *Institutii si proceduri constitutionale* [Alkotmányos eljárások és intézmények] (Bucuresti: CH Beck 2006) 220.

23 Lengyel László: *A Moldáv Köztársaság* (Budapest: Magyar Moldáv Baráti Társaság 2011) 55.

24 Carnat Teodor: *Constitutional law* (Chisinau: State University of Chisinau 2005) 129–130.

25 A prof. *Violeta Cojocaruval*, a Chisinaui Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetőjével készített interjú alapján [Chisinau, 2017. 09. 14].

26 Marczali Henrik: *Az 1790/1-diki országgyűlés* (Budapest: A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása. I. 1907) 110.

27 Hajnóczy József: „Magyarország Országgyűléséről" in *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1791) 1958. 236–240.

28 Dr. Ferdinándy Géza: *Magyarország közjoga* (Budapest: Politzer Zsigmond és Fia kiadása 1902) 77.

törvényt is „sarkalatos törvényként" emlegették Magyarországon.[29] Ezzel szinte párhuzamosan jelentek meg az újonnan elfogadott demokratikus alkotmányt kiegészítő alkotmányerejű törvények: ezek elfogadásához, illetve módosításához az alkotmányhoz hasonlóan az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazatára volt szükség.[30] Az akkori megközelítés szerint valamennyi, az alapvető jogokat, illetve kötelezettségeket érintő szabályt alkotmányerejű törvénybe kellett foglalni. A minősített többségi követelménynek ez a túlburjánzó alkalmazása aláásta az ország kormányozhatóságát, különösen mivel gyakorlatilag minden törvényalkotási tárgykör kapcsolatba hozható legalább közvetetten az alapvető jogokkal.[31] A minősített többségi követelmény szigorúbb volt 1989-ben, mint napjainkban, az Alaptörvény rendszerében. Az alkotmányerejű törvények kategóriáját a bizonytalanság mérséklése érdekében hozták létre: a politikai élet résztvevői nem láthatták előre a közelgő demokratikus választások kimenetelét, különösen pedig a leendő győztesek szándékait. Ebből következően a kerekasztal tárgyalások szinte minden résztvevőjének érdekében állt egy a törvényalkotási eljárás inkluzivitását erősítő jogintézmény meghonosítása.[32] A minősített többségi követelmény túlságosan széleskörű alkalmazásának torzító hatásait felismerve 1990 tavaszán az első demokratikus választásokat követően az új kormány, illetve ellenzéke megkötötték az ún. MDF-SZDSZ paktumot, melynek egyik fő eredménye a minősített törvények körének jelentős szűkítése lett. Az alkotmányerejű törvény jogintézményét a kétharmados törvények váltották fel, a minősített törvényalkotási tárgyakat pedig többé-kevésbé konkrétan nevesítette a módosított alkotmányszöveg.[33] A kétharmad erősebb formája helyett a módosított alkotmány immár csak a jelenlévő képviselők kétharmadának egyetértését követelte meg. Az akkori magyar megoldás a spanyol logikához állt közel annyiban, hogy egyensúlyra törekedett az intézményi, illetve az alapjogi megközelítés között.[34] A 2012 január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény feltámasztotta a korábbi sarkalatos törvény kifejezést, azonban a történetitől részben eltérő jelentést adva e kifejezésnek.[35] Jelenleg az Alaptörvény nevesíti a sarkalatos tárgyköröket, melyek esetében a jelenlévő országgyűlési képviselők támogató szavazatára van szükség a törvényalkotáshoz. Az Alaptörvény tehát tételesen rögzíti, melyek a sarkalatos

---

29 Antal Attila – Braun István – Finta László – Török Zoltán: *Sarkalatos kérdések (*Budapest: Méltányosság Politikaelemző Központ 2011) 5. www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdesek_111122.pdf.

30 1989. évi XXXI. törvény 8. §.

31 Ld. Antal (lj. 29.) 20.

32 Szalai András [2011]: „A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon", www.propublicobono.hu/pdf/Szalai_2.pdf.

33 1990. évi XL. törvény.

34 Chofre Sirvent José Francisco: *Significado y función de las leyes orgánicas* [Az organikus törvények jelentősége és funkciója] (Madrid: Tecnos 1994) 19–50; 59–61.

35 Barna Dániel – Szentgáli-Tóth Boldizsár: „Stabilitás vagy Parlamentarizmus? A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák" *Ars Boni jogi folyóirat* 2013. www.arsboni.hu/barnaszentg.html

tárgykörök,[36] e listából az alapjogok azonban szinte teljesen eltűntek.[37] A jelenlegi magyar értelmezés a francia, illetve a román/moldáv megközelítéshez áll közel, amennyiben az intézményi oldal túlsúlya figyelhető meg, mindössze néhány alapvető jog, illetve az alapvető jogokat közvetetten védő intézmény törvényi szabályozása került a sarkalatos tárgykörök közé.[38] Magyarország speciális a minősített törvények európai fejlődését tekintve, hiszen az elmúlt három évtizedben legalább három különböző modelljét alkalmazta a minősített törvényeknek. Miközben más országokban az egyszer meghonosított minősített törvény koncepció erősségeivel és gyengeségeivel együtt hosszabb távon meghatározta az alkotmányfejlődést, Magyarországon a minősített többségű törvényalkotás szerepének és konkrét megvalósításának rendszeres újraértelmezését tapasztaljuk.[39]

Az afrikai fejlődés nem értékelhető az európai minták egyszerű másolásaként ebben a tekintetben, a kontinens saját alkotmányos folyamatai is hozzájárultak az organikus törvények számottevő térnyeréséhez. A frissen létrehozott afrikai országok nem támaszkodhatnak hosszútávú tapasztalatokra, különböző etnikai csoportok kénytelenek együtt élni a gyarmatosítók által megrajzolt mesterséges határok következtében.[40] Ebben a tekintetben a Maghreb régiót említhetjük meg kivételként, melynek országai az ókortól fogva többé-kevésbé egységként fejlődtek. A legtöbb afrikai országnak mégis szinte állandó konfliktusokkal kell szembenéznie, ezért is került terítékre minden olyan lehetséges eszköz, mely fokozhatja az alkotmányos rendszer stabilitását. Az organikus törvényeknek köszönhetően a politikai tényezők szélesebb körének szempontjait lehet becsatornázni a döntéshozatalba, a konszenzuson alapuló törvényalkotástól pedig az egyes országok kohéziójának erősödése remélhető. Egy további megfontolás lehet a minősített törvények poszttraumatikus hatásának figyelembevétele. A releváns európai országokban az organikus törvényeket mindig egy demokratikus átmenetet, vagy egyéb sorsfordítót követően emelték az alkotmányos rendszerbe, a korábbi rezsim visszatérésének megelőzése, valamint az új keretek védelme érdekében. Ez a szempont szerepet játszhatott az afrikai alkotmányozási folyamatokban is, különösen azokban az országokban, ahol a minősített törvények egy fegyveres konfliktust követően jelentek meg. Természetesen Franciaország és Portugália többévtizedes vonatkozó tapasztalatai is hivatkozási pontot jelentettek az afrikai események mozgatói számá-

---

36 Bodnár Eszter – Módos Mátyás [2012]: „A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta" *Kodifikáció* 2012/1. 33–34. *file:///C:/Users/boldi/AppData/Local/Temp/kodifikacio_2012_1_lapszam.pdf.*

37 Szentgáli-Tóth Boldizsár: „Alapjogok új alapokon?" (társszerzőkkel) in Balogh Elemér (szerk.) et al.: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről* Hallgatói Közjogi Dolgozatok 1. (Budapest: FÁMA Zrt. – Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó 2012.) 53–79.

38 Jakab András – Szilágyi Emese [2014]: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben" *Új Magyar Közigazgatás* 7/2014. 20.

39 Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég Kiadó 2006) 155.

40 Ld. Fombad (lj. 1.) 50–65.

ra. Ezzel együtt az afrikai organikus törvények hosszútávú fejlődési irányai nem állíthatóak párhuzamba az európai tendenciákkal. Magyarországot leszámítva Európában azt tapasztaljuk, hogy az egyes minősített törvény koncepciókat hosszú távra alkotják, a lényeges módosítások ritkák. Ezzel szemben az afrikai országok többségében békés, vagy fegyveres átmenetek eredményeként sűrűn kerül sor új alkotmány elfogadására, vagy a korábbi átfogó módosítására,[41] ezzel együtt pedig a minősített törvényekre vonatkozó szabályozás is folyton változik. A közelmúltból példaként említhetjük az arab tavasz eseményeit követő alkotmányozási hullámot, 2016-ban Elefántcsontparton pedig a polgárháborút követően a korábbi kétharmados többségű törvényalkotás[42] rendszerét abszolút többségi követelmény váltotta fel, a kétharmados szavazatarány pusztán a rendszer kiegészítő elemeként maradt jelen.[43] Az észak-afrikai és az elefántcsontparti események is jól jelzik, hogy az afrikai organikus törvények fejlődése jelenleg is zajló folyamat, a közeljövőben további fejleményekre is számítani lehet. Európában csupán Magyarországon találkozunk a minősített törvény koncepció hasonlóan gyakori módosításával. Következésképpen legalábbis vitatható, hogy az organikus törvények alkalmasak-e jelenlegi formájukban Afrikában feladatuk betöltésére, a stabilitás előmozdítására. Végezetül fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy Afrikában az organikus törvények szorosan kötődnek az adott állam intézményeihez.[44] E megközelítés eredményeként az organikus törvények csak a Maghreb régióban vesznek részt közvetlenül az alapvető jogok védelmében, például Marokkóban[45] és Tunéziában.[46]

III. ELMÉLETI HÁTTÉR: AZ ORGANIKUS TÖRVÉNYEK DEFINÍCIÓJA ÉS TÉRNYERÉSE

Mindenekelőtt szükséges körvonalazni a minősített/organikus törvény kifejezések tartalmát.

A különböző országokban az organikus törvények eltérő koncepciója honosodott meg, a sokféle modell alapján mégis azonosítható e kifejezések általános jelentése. A minősített törvény a törvények egy alkotmányban körülhatárolt alkategóriája, mely a legfontosabb törvényalkotási tárgyakat foglalja

41 Ld. Fombad (lj. 1.) 50–65.

42 Elefántcsontpart előző alkotmányának 71. cikke [2000]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_DIvoire_2000.pdf?lang=en.

43 Elefántcsontpart alkotmányának 102. cikke [2016.11.08]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_DIvoire_2016.pdf?lang=en.

44 Burkina Faso alkotmányának 97. cikke [1991.06.02], www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en Elefántcsontpart előző alkotmányának 71. cikke [2000]. www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en.

45 Marokkó alkotmányának 15. és 29. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf.

46 Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

magában és melyhez az általános törvényalkotási eljáráshoz képest szigorúbb eljárási szabályok kapcsolódnak.[47]

A nemzeti jogrendszerekben többféle terminológia is ismert e jogintézmény megjelölésére. Ezek a megnevezések az organikus törvények főbb funkcióihoz kötődnek és jól jelzik a minősített törvények alkotmányjogi, politikai, történeti, valamint szuverenitást védő szerepét egyaránt. Az organikus törvény megnevezés megtalálható a francia[48] és a spanyol[49] Alkotmányban is, ez a terminológia a minősített törvények alkotmányos szerepére helyezi a hangsúlyt. Spanyolországban ezek a jogszabályok részei a tágabb értelemben vett alkotmány koncepciónak (az ún. alkotmányossági blokknak) is, több országban pedig felhívhatóak az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során.[50] Néhány jogrendszerben az organikus törvényekre, mint az intézményeket rögzítő jogszabályokra (*institutional act*) utalnak.[51] Az alkotmányerejű törvények csoportja Magyarországon létezett rövid ideig a demokratikus átalakulás időszakában, ezeket a törvényeket jogforrási tekintetben az akkori Alkotmánnyal egyenrangúnak tartották. A kétharmados törvények szintén Magyarországon voltak jelen 1990 és 2011 között. Ez a megközelítés a vizsgált jogintézmény politikai vonatkozásait emeli ki: az országgyűlési képviselők széleskörű egyetértésére volt szükség a kétharmados törvények megalkotásához, vagy módosításához az egyszerű többség nem volt elegendő. Magyarország Alaptörvénye ismét megváltoztatta az alkalmazott terminológiát felélesztve a sarkalatos törvények kategóriáját,[52] amely azonban tartalmilag jórészt a kétharmados törvények vonásait vitte tovább. Ez a szimbólikus lépés az Alaptörvény historizáló retorikáját kívánta erősíteni.[53]

Franciaország, Spanyolország és Magyarország az organikus törvények három fontos európai modelljét képviselik. A minősített törvények problémája azonban nem csupán az említett három országot érinti, hanem számos más jogrendszert is szerte a világon, az organikus törvények többségét pedig valójában Európán kívül, főként Afrikában fogadják el. Az organikus törvények modern-

47 Ld. Camby (lj. 6.) 1686–1698.; Jakab – Szilágyi (lj. 38.) 96–110.; Avril Pierre – Gicquel Jean: *Droit parlamentaire* [Parlamenti jog] (Paris: Dalloz 2014) 267–307.

48 Franciaország alkotmányának 46. cikke [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en.

49 Spanyolország alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

50 N° 66-28, DC du 8 juillet 1966 (Rec., p. 15); Chagnollaud Dominique Michel (szerk.): *Traite international de droit constitutionnel* [Az alkotmányjog nemzetközi háttere] vol. 1. (Paris: Dalloz 2012) 340.

51 A Komore-szigetek alkotmánya [2001.12.23]. www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf.

52 Magyarország Alaptörvényének *T)* cikke.

53 Küpper Herbert: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben" *MTA Law Working Papers* 2014/46. 2–5.

kori történetét 1958-tól, a V. Francia Köztársaság alkotmányától számíthatjuk.[54] Afrika dekolonizációját követően főként francia hatásra számos frankofón afrikai ország alkotmányában jelentek meg az organikus törvények,[55] jelenleg huszonhárom afrikai ország alkalmazza e jogintézményt, mint például Algéria,[56] Szenegál,[57] vagy Tunézia.[58] A minősített törvények elterjedésének második hulláma a spanyolországi, illetve portugáliai nacionalista diktatúrák bukásához köthető:[59] az organikus törvények megjelentek mindkét pireneusi ország alkotmányában, példájukat pedig számos latin-amerikai ország is követte, mint Ecuador,[60] vagy Venezuela.[61] Végezetül a harmadik fázisban e megoldás a demokratikus átalakulást követően bekerült a magyar, a román,[62] és a moldáv[63] alkotmányba is. Moldova mellett néhány más korábbi szovjet tagköztársaság is beemelte alkotmányába a minősített többségű törvényalkotást ebben az időszakban, ezek azonban ma már nincsenek hatályban.

Ebből a rövid körképből is kitűnik, hogy Európán és Afrikán kívül Latin-Amerikában is jelentős számban léteznek organikus törvények: Ecuador és Venezuela mellett más országok is operálnak minősített törvényekkel,[64] ezt a jelenséget azonban nem tárgyalom részletesen jelen tanulmányomban.

Afrikában több, mint húsz ország honosította meg az organikus törvényeket, jórészt az európai alkotmányos minták hatására. Az elsődleges hivatkozási pontot Franciaország jelentette, de Portugália befolyása ugyancsak számottevő.

---

54 Franciaország alkotmányának 46. cikke [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en.

55 Davıd René: *Les grands systemes de droit contemporains* [A világ főbb jogrendszerei] (Paris: Dalloz 1964) 630.

56 Algéria alkotmányának 123. cikke [1996.11.28]. www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en.

57 Szenegál alkotmányának 78. cikke [2001.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en.

58 Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf

59 Portugália alkotmányának 169. cikk (2) bekezdése [1976.04.02]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

60 Ecuador alkotmányának 133. cikke [2008.10.20]. pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html

61 Venezuela alkotmányának 203. cikke [1999.12.31]. www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=en.

62 Románia alkotmányának 73. cikke [1991.12.08]. www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en.

63 Moldova alkotmányának 72. cikk (3) bekezdése [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en.

64 Chile alkotmányának 63. cikke [1980.10.21], www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en a Dominikai Köztársaság alkotmányának 112. cikke [2015.06.13], www.constituteproject.org/constitution/Dominican_Republic_2015.pdf?lang=en Kolumbia alkotmányának 151. cikke [1991.07.04], www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf Panama alkotmányának 164. cikke [1972], www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004.pdf?lang=en Peru alkotmányának 106. cikke [1993.12.31]. www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=en.

A minősített törvények elterjedéséhez hasonlóan az afrikai organikus törvények ugyancsak csoportosíthatóak történelmi, illetve földrajzi szempontok alapján. Az organikus törvényeket alkalmazó afrikai államokat öt nagyobb csoportba oszthatjuk.

Egyrészt a Maghreb régió számos országában alkalmaznak organikus törvényeket az 1950-es évek óta, mint Algéria,[65] Marokkó,[66] valamint Tunézia.[67]

A második régiót az egykori nyugat-afrikai francia gyarmatok jelentik: Benin,[68] Burkina Faso,[69] Guinea,[70] Elefántcsontpart,[71] Niger,[72] Szenegál,[73] és Togo.[74] Mégsem állítható, hogy valamennyi nyugat-afrikai frankofón országban jelen lennének a minősített törvények, Mali például ebben a tekintetben kivételt képez.

Harmadrészt meg kell említenünk a Kelet-Afrikai térség, valamint az Indiai-Óceán szigetvilágának frankofón államait: a Komore-szigetek,[75] Dzsibuti,[76] és Madagaszkár.[77]

A negyedik terület Közép-Afrika, melynek országai részben francia, részben belga befolyás alatt álltak a gyarmati korszakban: Burundi,[78] Közép-afrikai

65 Mauritánia alkotmányának 67. cikke [1991.07.12]. www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf.

66 Marokkó alkotmányának 85. és 86. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf.

67 Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

68 Benin alkotmányának 96. cikke [1990.12.02]. www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en.

69 Burkina Faso alkotmányának 155. cikke [1991.06.02]. www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en.

70 Guinea alkotmányának 83. cikke [2010.05.07]. www.constituteproject.org/constitution/Gunea_2010.pdf?lang=en.

71 Elefántcsontpart alkotmányának 71. cikke [2016.11.08]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_DIvoire_2016.pdf?lang=en.

72 Niger alkotmányának 131. és 184. cikke [2010.10.31]. www.constituteproject.org/constitution/Niger_2010.pdf.

73 Szenegál alkotmányának 78. cikke [2001.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Senegal_ 2009.pdf?lang=en

74 Togo alkotmányának 92. cikke [1992.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Togo_2007.pdf?lang=en.

75 A Komore-szigetek alkotmányának 26. cikke [2001.12.23]. www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf

76 Dzsibuti alkotmányának 66. cikke [1992]. www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en.

77 Madagaszkár alkotmányának 88. és 89. cikke [2010.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf

78 Burundi alkotmányának 175. cikke [2005.02.28]. www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf.

Köztársaság,[79] Csád,[80] Egyenlítői-Guinea,[81] Gabon,[82] Kongói Demokratikus Köztársaság,[83] Kongói Köztársaság,[84] és Ruanda.[85]

Végezetül Salazar autokrater rendszerének bukását követően az egykori portugál gyarmatok közül Angolában[86] és a Zöldfoki-szigeteken is megjelentek az organikus törvények.[87]

A fentiek alapján kirajzolódnak a minősített törvényekhez kapcsolódó főbb európai és afrikai alkotmányos problémák. Valamennyi ország konkrét alkotmányos célkitűzés, vagy célkitűzések előmozdítása érdekében alkalmazta ezt a megoldást, ezért a harmadik fejezetben a jogintézmény történeti hátterének európai, illetve afrikai vonásait vetem össze. A minősített törvények szabályozási terrénuma ugyancsak eltérő lehet, ezért a negyedik fejezetben azt vizsgálom, mely szabályozási tárgyak esnek a minősített törvényalkotás körébe, illetve amellett érvelek, hogy ezt a kategóriát szűken kell meghatározni. A minősített törvények továbbá sajátos helyet foglalnak el a jogforrások hierarchiájában az alkotmányi és az egyszerű törvényi szint között, az ötödik fejezet tehát erre a problémára reflektál.[88] Ebben a tekintetben főként a vonatkozó alkotmányos cikkek megfogalmazásának pontosságára koncentrálok.

Meg kell jegyezni, hogy a minősített törvényalkotási tárgyköröket általában két kategóriára szokás felosztani: az alapvető jogokra, valamint az intézményi aspektusra.[89] Különösen Afrikában az intézményi oldal a túlsúlyos, a minősített törvények szerepe az alapjogvédelemben elsősorban közvetett.

---

79 A Közép-afrikai Köztársaság alkotmányának 70. és 73. cikke [2004.12.27]. www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf.

80 Csád alkotmányának 127. cikke [1996]. www.constituteproject.org/constitution/Chad_2005.pdf.

81 Egyenlítői-Guinea alkotmányának 104. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011]. www.constituteproject.org/constitution/Equatorial_Guinea_2012.pdf?lang=en.

82 Gabon alkotmányának 60. cikke [1991, utolljára módosítva: 2011]. www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en.

83 A Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmányának 124. cikke [2006.02.18]. www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en.

84 A Kongói Köztársaság alkotmányának 125. cikke [2001, utoljára módosítva: 2015.10.25]. constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en.

85 Ruanda alkotmányának 73. cikk (1) bekezdése [1991.05.30]. www.constituteproject.org/constitution/Rwanda_2015.pdf?lang=en.

86 Angóla alkotmányának 166. cikk (2) bekezdés *b)* pontja és 169. cikk (2) bekezdése [2010.01.21]. www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf.

87 A Zöldfoki-szigetek alkotmányának 173. cikk (3) bekezdése és 187. cikk (2) bekezdésének *b)* pontja [1980]. www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992.pdf?lang=en.

88 Ld. Troper (lj. 18.) 346.

89 14/B/2002. AB határozat ABH 2003, 1476; 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48.

IV. ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

Megfigyelhető, hogy mind Európában, mind Afrikában az abszolút többségi követelmény a minősített többség elterjedtebb formája, néhány országban, köztük Magyarországon azonban jelen van a kétharmados szavazattöbbség is. Nyugat-Európában a francia, spanyol, illetve portugál organikus törvények elfogadásához abszolút parlamenti többségre van szükség.[90] Románia ugyancsak a francia példát követve a két kamara abszolút többségéhez köti a minősített többségű törvényalkotást a kétharmados követelmény helyett.[91] Még egy további eljárási különbséget is figyelembe kell vennünk: Romániában a kormány még parlamenti felhatalmazás alapján sem alkothat rendeleteket az organikus tárgykörökben.[92] A megkövetelt többség szintjét tekintve hasonló a helyzet Moldovában is, a moldáv parlament azonban egykamarás, a törvényalkotási eljárás folyamatába pedig további többletgaranciák is bekerültek.[93] A magyar parlament szintén egykamarás, itt azonban az abszolút többség helyett a jelenlévő képviselők kétharmadának egyetértése kell a sarkalatos törvények többségének módosításához.[94]

Afrikában ugyancsak az abszolút többség a jellemző, nem ritkán francia mintára kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálattal kiegészülve.[95] Gabonban a minősített törvényekre vonatkozó egyetlen garanciális szabály a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, emelt többségi követelménnyel itt egyáltalán nem találkozunk.[96] Néhány országban találunk azonban az abszolút többségnél szigorúbb előírásokat is. Ruandában az organikus törvényeket háromötödös

---

90 Franciaország alkotmányának 46. cikke [1958.10.04], www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en Spanyolország alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07], www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en Portugália alkotmányának 169. cikk (2) bekezdése [1976.04.02]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

91 Románia alkotmányának 76. cikk (1) bekezdése [1991.12.08]. www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en.

92 Vida Ioan (szerk.) [2006]: Legistica formala [A törvényhozás folyamata] (Lumina Lex: Bucharest) 52–62.

93 Moldova alkotmányának 74. cikk (1) bekezdése [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en.

94 Magyarország Alaptörvényének T. cikk (4) bekezdése.

95 Benin alkotmányának 97. cikke [1990.12.02], www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=enBurkina Faso alkotmányának 155. cikke [1991.06.02], www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en Burundi alkotmányának 197. és 228. cikke [2005.02.28], www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf Csád alkotmányának 127. és 161. cikke [1996], www.constituteproject.org/constitution/Chad_2005.pdf a Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmányának 124. cikk (3) bekezdése és 160. cikke [2006.02.18]. www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en Dzsibuti alkotmányának 66. és 78. cikke [1992], www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en; Madagaszkár alkotmányának 117. cikke [2010.10.14], www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf; Marokkó alkotmányának 132. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf.

96 Gabon alkotmányának 61. és 85. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011]. www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en.

többséggel kell elfogadni,[97] Burundiban,[98] a Zöldfoki-Szigeteken,[99] a Komore-Szigeteken,[100] és Guineában[101] pedig kétharmados többségre van szükség. Amint már említettem, Elefántcsontparton 2016-ig a kétharmados követelmény volt jellemző,[102] azóta azonban az abszolút többség rendszere a meghatározó, a kétharmad csak szűk körben maradt jelen.[103] Tunéziában akkor van szükség háromötödös parlamenti többségre, ha az organikus törvény elfogadott szövegét az államfő politikai vétóval visszaküldi a törvényhozásnak.[104]

A valóságban az organikus törvények gyakran eljárási, illetve jogforrási tekintetben sem képeznek homogén kategóriát. Franciaországban a közpénzügyekről szóló organikus törvényeknek kvázi alkotmányos státuszuk van,[105] míg a Szenátusra vonatkozó organikus törvényeket a két kamara csak teljesen azonos szöveggel fogadhatja el. Abszolút többséggel, az első kamara feloldhatatlan vita esetén nem jogosult a Szenátus álláspontját mellőzni. Spanyolországban az autonóm régiók státuszára vonatkozó szabályok szigorúbb eljárási szabályok szerint kerülnek elfogadásra, mint más organikus törvények.[106] Hasonló tendenciát figyelhetünk meg Moldovában is, ahol Gagauzia region autonómiáját egy háromötödös többséghez kötött organikus törvény körvonalazza.[107] Magyarországon szintén nem ismeretlen a minősített törvények közti eljárási differenciálódás. A „kis kétharmad" a jelenlévő, míg a „nagy kétharmad" az összes képviselő kétharmadának szavazatát jelenti.[108]

A fenti példák jól mutatják, hogy a minősített törvények európai modelljeiben elterjedt gyakorlat az organikus törvények jogi értelemben vett differenciált keze-

---

97 Ruanda alkotmányának 73. cikk (1) bekezdése [1991.05.30]. www.constituteproject.org/constitution/Rwanda_2015.pdf?lang=en.

98 Burundi alkotmányának 75. és 86. cikke [2005.02.28]. www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf.

99 A Zöldfoki-szigetek alkotmányának 173. cikk (3) bekezdése [1980]. www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992.pdf?lang=en.

100 A Komore-szigetek alkotmányának 26. cikke [2001.12.23]. www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf.

101 Guinea alkotmányának 83. cikke [2010.05.07]. www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en.

102 Elefántcsontpart előző alkotmányának 71. cikke [2000]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_DIvoire_2000.pdf?lang=en.

103 Elefántcsontpart alkotmányának 102. cikke [2016.11.08]. www.constituteproject.org/constitution/Cote_DIvoire_2016.pdf?lang=en.

104 Tunézia alkotmányának 81. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf

105 Braibant Guy de M.: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein [Az alkotmányossági normakontroll és a jogforrástan] (Paris: Dalloz 1996) 323.; N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

106 Sosa Wagner Francisco: „Aproximación al tema de las leyes orgánicas" [Bevezetés az organikus törvények logikájába]. *Revista española de derecho administrativo* 21/1996. 199-204.

107 Moldova alkotmányának 111. cikk (7) bekezdése [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en.

108 Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése.

lése, különösen a francia gyakorlat pedig befolyásolta az afrikai megoldásokat is. Több afrikai alkotmány is kifejezetten rögzíti, hogy a pénzügyi vonatkozású törvényeket sajátos, az organikus törvényalkotáshoz közel álló eljárási szabályok alapján kell elfogadni,[109] de találkozhatunk olyan esetekkel is, amikor ezek a pénzügyi törvények maguk is organikus törvények. Szintén francia hatásra terjedt el Afrikában az a kitétel is, hogy a második kamarára vonatkozó organikus törvényeket a két kamara csak teljesen megegyező szöveggel fogadhatja el.[110]

V. A MINŐSÍTETT TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS TERJEDELME

Mint korábban már kitértem rá, a minősített törvényalkotás két fő iránya általánosságban az intézményi, valamint az alapjogi oldal.[111] Az intézményi oldal azt jelenti, hogy az állam alapvető intézményeinek státuszára, működésére, valamint kapcsolatrendszerére vonatkozó törvényi szabályokat minősített többséggel kell megalkotni. Az alapjogi aspektus azokra az alapvető jogokra, illetve az alapvető jogok védelmében tevékeny szerepet vállaló intézményekre vonatkozik, melyek esetében a törvényi háttér ugyancsak minősített többséghez kötött. Az alapjogi aspektus két vonulatát nézetem szerint a minősített törvények jogvédelmi szerepének, közvetlen, illetve közvetett aspektusaként értékelhetjük. A közvetlen szint azt jelenti, hogy bizonyos alapvető jogok minősített törvényalkotási tárgykörnek minősülnek, míg a közvetett oldalon az alkotmánybíróságra, a bíróságra és az ombudsmanra vonatkozó szabályok minősített többségi hátterét találjuk.

Franciaországban az intézményi oldal túlsúlya a jellemző: egyebek mellett a parlament működését,[112] az igazságszolgáltatás státuszát és a bírói függetlenséget,[113] az Alkotmánytanács státuszát,[114] a Gazdasági, Szociális és Környezetvédel-

---

109 Benin alkotmányának 112. cikke [1990.12.02], www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en; a Kongói Köztársaság alkotmányának 127. cikke [2001., utoljára módosítva: 2015.10.25], constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en Madagaszkár alkotmányának 88. cikk (11) bekezdése [2010.10.14], www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

110 Mauritánia alkotmányának 67. cikk (4) bekezdése [1991.07.12], www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf Marokkó alkotmányának 85. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf.

111 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

112 Franciaország alkotmányának 25. cikk (1) bekezdése [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

113 Franciaország alkotmányának 64. cikk (3) bekezdése [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

114 Franciaország alkotmányának 63. cikke [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

mi Tanács működését,[115] valamint az alapjogok biztosának hatáskörét[116] organikus törvények rögzítik. Ezen felül Franciaország szuverenitásának korlátozása ugyancsak organikus törvényekben lehetséges. Szembetűnő Franciaországban az intézményi aspektus szinte egyoldalú túlsúlya. Mivel az alapjogi katalógus nem jelenik meg az V. Köztársaság alkotmányában, érthető, hogy nem került az organikus tárgykörök közé sem. Megfigyelhető továbbá az organikus szabályozási tárgykörök listájának lassú bővülése, az alapvető jogok biztosát például egy 2008-as alkotmánymódosítás emelte be ebbe a körbe.

A spanyol logika számottevően eltér a francia megközelítéstől. Egy külön alkotmányos cikk körvonalazza az organikus szabályozás két fő irányát: az autonóm régiók státuszát, valamint az alapvető jogokat.[117] Az Alkotmány más cikkei további intézményi tárgyköröket is megjelölnek: így például a fegyveres erők szervezetét,[118] a trónöröklés rendjét,[119] a népszavazást[120], vagy az igazságszolgáltatás szervezetét,[121] illetve az Alkotmánybíróság szervezetét és működését.[122] Következésképpen ahogyan a spanyol Alkotmánybírósági gyakorlat is rögzítette, a spanyol értelmezés az alapjogi és az intézményi minősített többség kettősségén alapul. Az intézményi aspektus elsősorban az autonóm régiók státuszát rögzítő organikus törvényeket jelenti Spanyolországban, bár más tárgykörök is jelentősek e téren is.

A magyar, román, illetve moldáv alkotmányos rendszerek csak rendkívül szűk körben alkalmazzák a minősített törvényeket az alapvető jogok közvetlen védelmében, néhány ilyen példát azért megemlíthetünk, mint a vallásszabadság,[123] valamint az állampolgárság.[124] Az alapjogokat védő intézmények terén már erőteljesebb a minősített többségű törvényalkotás szerepe Közép-Európában is.

---

115 Franciaország alkotmányának 71. cikke [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

116 Franciaország alkotmányának 71-1. cikk (3) bekezdése [1958.10.04]. www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

117 Spanyolország alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

118 Spanyolország alkotmányának 8. cikke [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

119 Spanyolország alkotmányának 57. cikk (5) bekezdése [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

120 Spanyolország alkotmányának 93. cikke [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

121 Spanyolország alkotmányának 122. cikk (1) bekezdése [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

122 Spanyolország alkotmányának 65. cikke [1978.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en.

123 Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése. Románia alkotmányának 73. cikk (3) bekezdés S) pontja [1991.12.08], www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en; Moldova alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés K) pontja [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf.

124 Alaptörvény G) cikk (4) bekezdése. Románia alkotmányának 5. cikk (1) bekezdése [1991.12.08], www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en; Moldova alkotmányának 17. cikk (1) bekezdése [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf.

Magyarországon, Romániában és Moldovában három ilyen intézményt is találunk a minősített tárgykörök sorában: az alkotmánybíróságot, az ombudsmant,[125] valamint a bírósági rendszert. A valóságban még bonyolultabb a minősített törvények közvetett alapjogvédő szerepe ezekben az országokban: egyebek mellett Romániában és Moldovában a közoktatás rendszerének szabályait is organikus törvény rögzíti.[126]

Az afrikai organikus törvények ezen a téren is sokban követik a francia mintát, mégsem azonosíthatóak azzal. A kontinensen megfigyelhető sokféleség ellenére néhány általános vonás kitapintható a minősített törvényi szabályozás terjedelmét illetően is. Az afrikai organikus törvények Burundit kivéve jóval szűkebb körben szabályoznak, mint francia megfelelőik, hasonlóság viszont, hogy Afrikában is az intézményi oldal szinte kizárólagos jelenlétét tapasztaljuk. Az afrikai alkotmányok azonban rendszerint szűkebben definiálják az állam alapvető intézményeinek körét, mint azt a francia Alkotmány teszi. Az afrikai organikus törvények a törvényhozó,[127] valamint az igazságszolgáltató[128] hatalmi ágra koncentrálnak, a legtöbb alkotmány minősített többséget a törvényhozás szervezetére és működésére, valamint a bíróságok szervezetére és működésére és hatásköreire, valamint a főbb bírói testületekre vonatkozó szabályokra (alkotmánybíróság, legfelsőbb bíróság, igazságszolgáltatási tanács, számvevőszék, semmítőszék, stb.) írja elő. Emellett gyakran találkozhatunk az organikus tárgykörök között több más intézménnyel is, mint a választási bizottság,[129] a szociális és gazdasági

---

125 Dzsibuti alkotmányának 90. cikke [1992], www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en.

126 Románia alkotmányának 73. cikk (3) bekezdés N) pontja [1991.12.08], www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en Moldova alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés K) pontja [1994.07.29]. www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf?lang=en.

127 Például: Algéria alkotmányának 103, 108, 112 és 115. cikke [1996.11.28]. www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en Burkina Faso alkotmányának 86. cikke [1991.06.02], www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en Burundi alkotmányának 148. 153. és 156. cikke [2005.02.28], www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf Gabon alkotmányának 37. és 62. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011], www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en Madagaszkár alkotmányának 79. cikke [2010.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf.

128 Például: Algéria Alkotmányának 123. cikkének 5. fordulata, továbbá 153, 157 és 158. cikkei [1996.11.28], www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en Burundi alkotmányának 236. cikke [2005.02.28], www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf a Közép-Afrikai Köztársaság alkotmányának 77, 85, 89, 92, 93, és 99. cikke [2004.12.27], www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf a Komore-szigetek alkotmányának 28. és 29. cikke [2001.12.23], www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf Egyenlítői-Guinea alkotmányának 90. cikk (2) bekezdése, 96. cikk (2) bekezdése, 100. cikk (2) bekezdése és 104. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011], www.constituteproject.org/constitution/Equatorial_Guinea_2012.pdf?lang=en. Guinea alkotmányának 63. cikke [2010].05.07], www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en Niger alkotmányának 125, 136, és 141. cikke [2010.10.31], www.constituteproject.org/constitution/Niger_2010.pdf Szenegál alkotmányának 60. cikke [2001.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en.

129 A Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmányának 211. cikke [2006.02.18]. www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011.pdf?lang=en.

tanács,[130] az ombudsman,[131] a média hatóság,[132] helyi önkormányzatok,[133] valamint a népszuverenitást és a közvetlen demokráciát megtestesítő választás[134] és népszavazás.[135] Nem helyes tehát az a megközelítés, hogy Franciaországban, illetve Afrikában az alapvető jogok védelmében az organikus törvények egyáltalán nem vesznek részt. Franciaországban és Afrikában számos országban egyaránt organikus tárgykörnek minősülnek a bírósági rendszerre, az ombudsmanra, illetve az alkotmánybíróságra vonatkozó szervezeti és működési szabályok. Ugyancsak torzító és leegyszerűsítő lenne az a kijelentés is, hogy Afrikában az organikus törvények egyáltalán nem vesznek részt közvetlenül az alapvető jogok garanciális védelmében, a Maghreb régióban erre több példát is találunk. Marokkóban bizonyos alapvető jogok, így például a petíciós jog,[136] vagy a sztrájkhoz való jog[137]

---

130 Benin alkotmányának 140. cikke [1990.12.02], www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en Burkina Faso alkotmányának 141., és 160. cikke [1991.06.02], www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en Gabon alkotmányának 111. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011], www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en. Mauritánia alkotmányának 97. cikke [1991.12.07]. www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf

131 Elefántcsontpart alkotmányának 169. cikke [2016.11.08], www.constituteproject.org/constitution/Cote_DIvoire_2016.pdf?lang=en. Togo alkotmányának 154. cikke [1992.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Togo_2007.pdf?lang=en

132 Benin alkotmányának 24. és 143. cikke [1990.12.02], www.constituteproject.org/constitution/Benin_1990.pdf?lang=en a Kongói Demokratikus Köztársaság alkotmányának 212. cikke [2006.02.18], www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011 .pdf?lang=en Gabon alkotmányának 102. cikke [1991, utoljára módosítva: 2011], www.constituteproject.org/constitution/Gabon_2011.pdf?lang=en Guinea alkotmányának 126. cikke [2010.05.07], www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en Niger alkotmányának 163. cikke [2010.10.31], www.constituteproject.org/constitution/Niger_2010.pdf. Togo alkotmányának 154. cikke [1992.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Togo_2007.pdf?lang=en

133 A Közép-afrikai Köztársaság alkotmányának 102. cikke [2004.12.27], www.constituteproject.org/constitution/Central_African_Republic_2010.pdf Dzsibuti alkotmányának 87. cikke [1992], www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010.pdf?lang=en Guinea alkotmányának 140. cikke [2010.05.07], www.constituteproject.org/constitution/Guinea_2010.pdf?lang=en Madagaszkár alkotmányának 88. cikk (4) bekezdése [2010.10.14], www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf Marokkó alkotmányának 146. cikke [2011.07.01], www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

134 Madagaszkár alkotmányának 79. cikke, illetve 88. cikk (3) és (10) bekezdése [2010.10.14], www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf; Mauritánia alkotmányának 48. (1) bekezdése [1991.07.12], https://www.constituteproject.org/constitution/Mauritania_2012.pdf Szenegál alkotmányának 35. cikke [2001.01.07]. www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009.pdf?lang=en.

135 Angóla alkotmányának 164. cikk g) pontja [2010.01.21], www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf; a Zöldfoki-szigetek alkotmányának 187. cikk (1) bekezdés c) pontja [1980], www.constituteproject.org/constitution/Cape_Verde_1992.pdf?lang=en a Kongói Köztársaság alkotmányának 176. cikke [2001, utoljára módosítva: 2015.10.25]. constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en.

136 Marokkó alkotmányának 15. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf

137 Marokkó alkotmányának 29. cikke [2011.07.01]. www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf

organikus tárgykörnek minősül. Tunéziában a 2014-es Alkotmány egyik fordulata egyenesen úgy rendelkezik, hogy az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit organikus törvényekben kell szabályozni.[138] Ez a megoldás számos közös vonást mutat az alkotmányerejű törvények korábbi magyar koncepciójával (1989–1990), a két jogintézményt mégis határozottan el kell határolnunk egymástól. Magyarországon az alkotmányerejű törvényeket az összes képviselő kétharmadának szavazatával lehetett csak elfogadni, vagy módosítani, a gyakorlatban ez szinte lehetetlen volt. Tunéziában ezzel szemben az alapvető jogokról szóló organikus törvényeket főszabályként abszolút többséggel, kivételesen háromötödös szavazataránnyal fogadhatja el a törvényhozás, a rendszer tehát rugalmasabb és alkalmazkodóképesebb, ezért élettartama is hosszabb.

KÖVETKEZTETÉSEK

Tanulmányomban röviden összehasonlítottam az organikus törvények európai és afrikai sajátosságait, ezek alapján kirajzolódnak a két kontinens közti általános hasonlóságok, illetve eltérések. Egyrészt látnunk kell, hogy a világon az organikus törvények jó részét Afrikában fogadják el, ahol több, mint húsz alkotmányba került be e jogintézmény. A minősített törvényalkotás európai eredetű gondolat, mely azonban Afrikában sokkal népszerűbbnek bizonyult, mint az öreg kontinensen. Másrészt az organikus törvények Afrikában képtelenek betölteni azt a feladatukat, hogy hozzájáruljanak az alkotmányos rendszer stabilitásának fokozásához. Bizonyos esetben alkotmányos szinten is megjelenik, hogy az organikus törvények szerepe az alkotmány meghosszabbítása és kiegészítése,[139] a valóságban mégis e jogintézmény mögötti fő megfontolás az adott alkotmányos rendszer élettartamának meghosszabbítása. Az alkotmánymódosítások, illetve reformok jelentős száma mutatja, hogy ezt a célt a legtöbb afrikai országban az organikus törvények nem tudták előmozdítani. Ez alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az organikus törvények sikeresebbek Európában, ahol Magyarországot leszámítva a minősített törvény koncepciók hosszú távra készülnek.

Egy további megállapítás az abszolút többségi rendszerek jelentős számbeli fölénye a kétharmados többségű törvényalkotással szemben. Bár mindkét kontinensen találkozunk a kétharmados többségi követelménnyel, az kivételesnek tekinthető, mivel túlzottan torzítja a parlamentarizmus logikáját. Az emelt konszenzus követelmény helyett az organikus törvények többségét abszolút többséggel kell elfogadni. Emellett szükséges hangsúlyozni azt is,

[138] Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf

[139] Csád alkotmányának 127. cikke [1996]. www.constituteproject.org/constitution/Chad_2005.pdf

hogy Afrikában általában lényegesebben szűkebb a minősített többségi törvényalkotás terrénuma, mint Európában. Algéria,[140] Angola,[141] a Zöldfoki-szigetek,[142] Madagaszkár[143] és Tunézia[144] alkotmánya egy felsorolásban rögzíti az organikus tárgyköröket, míg más alkotmányokban elszórva találjuk a minősített többséget előíró rendelkezéseket. Szintén figyelmet érdemel, hogy Európában, különösen Spanyolországban és a 2012 előtti magyar logikában jól elkülöníthető a minősített törvényalkotás intézményi és alapjogvédelmi iránya. Az erőteljes francia hatás, valamint az afrikai demokratikus átmenetek jellegéből eredően az alapjogvédelmi funkció néhány észak-afrikai országot leszámítva háttérbe szorult. Az organikus törvényeket Afrikában elsősorban az intézmények stabilitását garantáló eszközként értelmezik, az alapjogok védelmében az emelt többségi követelménynek legfeljebb néhány intézmény szabályozásán keresztül jut szerep.

Végezetül a minősített törvények dogmatikai hátterét az európai jogtudomány, illetve joggyakorlat viszonylag részletesen kidolgozta, elsősorban Franciaországban, de bizonyos vonatkozásokban Spanyolországban és Magyarországon is. Más európai országokban, illetve Afrikában kevésbé kimunkált a minősített törvények elméleti háttere, általában a stabilitást erősítő eszközként tekintenek ezekre a jogszabályokra. Ehhez hasonlóan egyes alkotmánybíróságok gyakorlatában vitatott a minősített törvények pontos helye is a jogforrási hierarchiában, abban viszont többé-kevésbé egyetértés van, hogy ezek a normák az alkotmányi és az egyszerű törvényi szint között helyezkednek el.

Összességében leszögezhetjük, hogy az európai és afrikai organikus törvényekről készült átfogó körkép gazdagítja a magyar alkotmányjogi gondolkodást is, mivel jobban kirajzolódhat az, hol helyezkednek el a magyar sarkalatos törvények a minősített többségű törvényalkotás világszintű palettáján. Mintegy ötven ország alkalmazza ezt a jogintézményt szerte a világon, így elterjedtnek tekinthető megoldással állunk szemben, a kétharmados többségi követelmény azonban már kivételesnek tekinthető. Azt tapasztaljuk, hogy a minősített törvények, különösen kétharmados többségi követelmény esetén általában nem képesek hozzájárulni az alkotmányos rendszer stabilitásának erősítéséhez, ezért létjogosultságuk igazolása legalábbis vitatható.

---

140 Algéria alkotmányának 123. cikke [1996.11.28]. www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2016.pdf?lang=en.

141 Angola alkotmányának 160. cikke és 164. cikk c), g), h) és i) pontja [2010.01.21]. www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ao/ao001en.pdf.

142 A Zöldfoki-szigetek alkotmányának 187. cikk (1) bekezdése [1980]. constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en.

143 Madagaszkár alkotmányának 88. cikke [2010.10.14]. www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf.

144 Tunézia alkotmányának 65. cikke [2014.01.26]. www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

Kulcsszavak: Minősített többség, organikus törvény, előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, törvényalkotási eljárás, összehasonlító elemzés, kétharmados többség, abszolút többség, afrikai alkotmányjog.

Szentgáli-Tóth Boldizsár
Tudományos segédmunkatárs
MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont,
Jogtudományi Intézet, Budapest
totboldi@gmail.com

M. Balázs Ágnes

A kisebbségek képviseletének elméleti keretei[1]

Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselete milyen elméleti keretek között kerül elemzésre napjainkban a hazai és a nemzetközi politikatudományi, illetőleg jogtudományi szakirodalomban. Ennek kapcsán áttekintjük a legfontosabb fogalmakat, úgy mint az Európában és Amerikában, illetőleg Kelet-Közép Európában és Nyugat-Európában is eltérően értelmezett kisebbség fogalmát. Emellett azonban a képviselet, valamint a nemzetiségi szószóló fogalma is felvázolásra kerül. Mindezek után áttekintjük a témában a közelmúltban megjelent nemzetközi és hazai szakirodalmat. Mindezek kapcsán bemutatjuk a politikatudomány és a jogtudomány által alkalmazott eltérő elméleti kereteket, kiemelve a képviselet-elméleti megközelítéseket. Továbbá arra is fényt derítünk, hogy a hazai és a nemzetközi szakirodalom mennyiben vizsgálja hasonló, illetve eltérő elméleti keretek között a kérdést. Különös figyelmet fordítunk annak elemzésére, hogy a külföldi írásokban széles körben alkalmazott, a leíró és szubsztantív képviselet közötti kapcsolat vizsgálatára épülő elméletek mennyiben kerülnek alkalmazásra Magyarországon, továbbá előremutatásul röviden azt is felvillantjuk, hogy ezen, jelenleg a magyarországi szakirodalomban csupán a nők képviselete kapcsán megjelenő elméleti háttér mellett milyen egyéb elméleti keretek lehetnének alkalmasak a nemzetiségek parlamenti képviseletének vizsgálatára. Mindehhez viszont arra a kérdésre is választ kell keresnünk, hogy a nemzetiségi szószólók mennyiben tekinthetők képviselőnek, mennyiben látnak el képviseletet.

1. Bevezetés

Magyarországon 2014 óta valósul meg a nemzetiségek országgyűlési képviselete, ám már a rendszerváltástól kezdve felmerült annak igénye. A nemzetközi politikatudományi szakirodalomban azonban még régebbre nyúlik vissza a kisebbségek képviselete kérdésének vizsgálata, amint azt látni fogjuk, az ebben a témában folyó vizsgálatok nem szűkülnek le a nemzetiségek képviseletének vizsgálatára. A következőkben arra derítünk fényt az elmúlt bő tíz év hazai és nemzetközi publikációi (fontosabb könyvei és kisebbségekkel, valamint törvényhozás-kutatással foglalkozó folyóiratai) alapján, hogy a kisebbségek képviseletét milyen elméleti keretek között vizsgálják leggyakrabban. Jelen tanul-

[1] A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-3-I-NKE-24 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

mány legfőbb célja – az úgynevezett „*review article*" műfaját követve – nem a magyarországi nemzetiségek képviseletének vizsgálata során felmutatott új tudományos eredmény megvalósítása, hanem a kisebbségek képviseletét elemző szakirodalom jelenlegi állásának, leggyakrabban alkalmazott elméleti kereteinek vizsgálata, szisztematikus áttekintése. Mindezeknek megfelelően a tanulmány fókuszában a hazai és nemzetközi szakirodalomban a kérdést vizsgáló szerzők köre, vizsgálódásaik súlypontja, az általuk vizsgált kérdések állnak, továbbá az, hogy milyen feltáratlan területek mutatkoznak meg a kisebbségek képviselete kapcsán – különösképpen a nemzetközi és a hazai szakirodalom vizsgálódási körének eltéréseire rávilágítva. Mindennek tekintetében azonban, ha a nemzetiségi szószólók intézménye és tevékenysége nemzetközi szakirodalommal azonos keretek közötti vizsgálatának lehetőségét szeretnénk feltárni, arra is választ kell keresnünk, hogy a nemzetiségi szószóló jogállását és tevékenységét tekintve valóban képviselőnek tekinthető-e, képviseletet lát-e el. Először arra vetünk egy pillantást, hogy a politikatudomány képviselői milyen képviselet-elméleti keretek között elemzik a kérdést. Magyarországon a képviselet-elméleti keretek között történő értelmezés elsősorban a jogi szakirodalomban jelenik meg, ám a nemzetközi politikatudományi paradigmától eltérő módon. Ennek következtében a magyarországi tudományos diskurzus kapcsán elsősorban az alkotmányjog-tudomány képviselői vizsgálatának kereteit villantjuk fel. Mindezek előtt azonban szükséges felvázolni és tisztázni néhány fogalmi kérdést.

2. A kisebbségek képviselete kapcsán felmerülő főbb fogalmak

2.1. A kisebbség- és nemzetiségfogalom különböző értelmezési lehetőségei

A kisebbségek képviselete kapcsán az első tisztázandó fogalom a kisebbség fogalma. Ha egy pillantást vetünk a külföldi, különösképpen az amerikai politikatudományi szakirodalomra, láthatjuk, hogy már a nemzeti vagy etnikai kisebbségek kérdése kapcsán sem őshonos, valamilyen különös státuszúnak elismert kisebbségekről van szó, hanem gyakran a bevándorlókat, illetve az úgynevezett „látható kisebbségeket" vizsgálják.[2] A látható kisebbség fogalmát Kanadában például úgy határozzák meg, mint a nem az őslakossághoz tartozókat, akik nem europidek, vagy akik színes bőrűek.[3] A kisebbség fogalma alatt pedig Nyugat-

[2] Ld. pl. Thomas Saalfeld: „Parliamentary Questions as Instruments of Substantive Representation: Visible Minorities in the UK House of Commons, 2005–10" *Journal of Legislative Studies* 2011/3. 271–289.

[3] Visible minority of person – Statistics Canada www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function =DEC&Id=45152

Európában is gyakran a bevándorlókat értik.[4] Emellett viszont a kisebbségek képviselete körében vizsgálják a nők képviseletét, a szexuális kisebbségek képviseletét, illetve a fogyatékossággal élők képviseletét, ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk. Mindezek fényében kiemelten fontos a téma kapcsán a pontos fogalmi elhatárolás, különösképpen, ha nemzetközi kontextusban, illetve ha a jogtudomány és politikatudomány vagy pedig szociológia szempontjait egyszerre figyelembe véve szeretnénk vizsgálni a kisebbségek képviseletét.

Pap András László felhívja a figyelmet arra, hogy a kisebbség jogi fogalmának kialakítása jelentős mértékben függ a jogalkotó szándékától, és végső soron mindig politikai döntés függvényében alakul ki, s e fogalom meghatározásakor három tényező jelent fogódzót: a kisebbségi lét alapjaként elismert tulajdonságok köre, a kisebbségi csoporthoz tartozás kritériumai, továbbá a kisebbségeket illető védelem formája, tartalma.[5] Jól illusztrálja ezt a magyarországi kisebbségfogalom történeti fejlődése. A magyar jogi szabályozás kisebbségfogalma a fentiekben felvázoltnál ugyanis jóval szűkebben alakult ki, illetve az idők során változott a fogalomhasználat és tartalom, illetve az elismert nemzetiségek vagy kisebbségek köre is. Az 1993. évi kisebbségi törvény hatálybalépését követően a kisebbségek fogalma alatt a magyar jogi szabályozás a 2011. évi nemzetiségi törvény hatálybalépéséig a tizenhárom, törvény által elismert és kisebbségi jogokkal felruházott nemzeti és etnikai kisebbséget értette. Az 1993. évi nemzetiségi törvény alapján a nemzeti és etnikai kisebbségnek volt tekinthető „minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul".[6] 2012 óta, az Alaptörvény és az új nemzetiségi törvény hatálybalépése óta azonban a nemzeti és etnikai kisebbségek kifejezést felváltotta a nemzetiség kifejezés. A jelenleg hatályos törvényt megvizsgálva azt láthatjuk, hogy a nemzetiség fogalma lényegileg majdnem teljesen megegyezik az 1993. évi törvény szerinti nemzeti és etnikai kisebbség fogalom-

---

4 Eplényi Kata: „A nemzeti kisebbségek képviselete az Európai Unióban" *Létünk* 2013/különszám 45–46. A nemzetiségeket védő jogi szabályozás új, migráns kisebbségekre való kiterjesztése egyébként a kérdéssel foglalkozó magyar szerzők írásaiban is felmerült. Ld. például Dobos Balázs: „Insiders and Outsiders: Migrant, Non-recognized Minority Communities and the Minority Protection System in Hungary" *Acta Humana* 2015/4. 9–26., Dobos Balázs: „With or without you: Integrating migrants into the minority protection regime in Hungary" *Migration Letters* 2016/2. 242–257.

5 Pap András László: „Kisebbségek" in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) ijoten.hu/szocikk/kisebbsegek (2018)

6 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 1. § (2).

mal, az egyetlen jelentős különbség abban áll, hogy immár nem szükséges magyar állampolgárnak lenni ahhoz, hogy valaki nemzetiséghez tartozónak számítson, hanem elegendő a többi feltételnek megfelelni.[7]

A kisebbségi jogok egyik legszisztematikusabb kategorizálása Will Kymlicka nevéhez köthető.[8] A kisebbségi jogok három csoportját határozta meg: az önkormányzati jogok, a polietnikus jogok és a képviseleti jogok csoportját.[9] Különbséget tesz a nemzeti kisebbségek és az etnikai csoportok fogalma között, és ezt a kérdést a szakirodalom által elhanyagoltnak tekinti.[10] A nemzetet úgy határozza meg, mint egy *„nemzedékeken átívelő, többé-kevésbé teljes társadalmi intézményrendszert képző, adott területen vagy hazában élő, közös saját nyelvvel és történelemmel rendelkező közösséget"*.[11] Álláspontja szerint a nemzeti kisebbségek – azaz a területileg koncentrált őshonos személyek, akik közös nyelvvel rendelkeznek, és az emberi tevékenységek minden terén tartalommal rendelkező életmóddal bírnak – jogosultak az önkormányzásra.[12] A polietnikus jogok ezzel szemben a bevándorló etnikai csoportok és vallási kisebbségek számára biztosított olyan jogok, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy fenntarthassák és kifejezhessék „kulturális különállóságukat és büszkeségüket".[13] A jogok harmadikként említett csoportja, a különleges képviseleti jogok, tekinthető a fentiek közül a legfontosabbnak, amely jogot nem csupán a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok követelnek maguknak, hanem a nem etnikai alapon elkülönülő társadalmi csoportok is.[14] Utóbbihoz kapcsolódóan érdemes egy pillantást vetnünk az egyes társadalmi csoportok leíró és szubsztantív képviselete közötti kapcsolatokra vonatkozó elméletekre.

2.2. A képviselet fogalma

A képviselet fogalmát és tartalmát a politikatudomány és a jogtudomány művelői egyaránt előszeretettel vizsgálják. A képviselet jellege szerinti formális, leíró és szimbolikus képviseletre való felosztás Hanna Fenichel Pitkin nevéhez fűződik.[15] A szubsztantív képviselet alapvetése a képviselők képviseltek érdekében történő cselekvése (*„acting for"*), amely vonása miatt Sebők Miklós a kép-

7 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 1. § (1).
8 Will Kymlicka: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1995), Andew Heywood: *Political ideologies. An introduction. Fifth edition* (Basingstoke – New York: Palgrave Macmillian, 2012), 320.
9 Kymlicka (8. lj.) 26–33.
10 Kymlicka (8. lj.) 20.
11 Kymlicka (8. lj.) 18.
12 Kymlicka (8. lj.) 18.; 27–30.; 76.; Heywood (8. lj.) 320.
13 Kymlicka (8. lj.) 30–31.; Heywood (8. lj.) 320.
14 Kymlicka (8. lj.) 31–33.
15 Hanna Fenichel Pitkin: *The Concept of Representation* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967)

viseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti modelljének előfutáraként jelöli meg azt.[16] A szakirodalomban napjainkig vitatott kérdés az, hogy a leíró képviselet, vagyis egy csoportnak a társadalomban betöltött aránynak megfelelő parlamenti jelenlét előfeltételét jelenti-e a szubsztantív (tartalmi) képviseletnek, vagyis annak, hogy az adott csoport érdekei tartalmilag ténylegesen megjelenjenek a döntéshozatalban.[17] E kérdést napjainkban gyakran vizsgálják a nemzetközi szakirodalomban, ahogyan azt a következőkben is látni fogjuk. Előbb azonban fontos tisztáznunk még egy fogalmat, a nemzetiségi szószóló fogalmát, valamint a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletének rendszerét.

3. A kisebbségek képviselete vizsgálatának elméleti keretei és aktuális irányai

3.1. Az amerikai és a nyugat-európai szakirodalom

A leíró és a szubsztantív képviselet kapcsolatát gyakran vizsgálják tehát, például a latin-amerikaiak és afroamerikaiak esetében az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusában,[18] illetve tagállami törvényhozásokban,[19] valamint egyes kisebbségeknek az egyéb országok törvényhozásaiban való képviselete,[20] továbbá a nők politikai képviselete kapcsán.[21] Találkozhatunk továbbá a fogyatékkal élők szubsztantív képviseletével foglalkozó írással is.[22] A következőkben a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletéről szóló szakirodalomra fektetjük a hangsúlyt, de felvillantjuk a nők képviselete vizsgálatának kérdését is.

A Karen Bird, Thomas Saalfeld és Andreas M. Wüst által szerkesztett, a bevándorlók és kisebbségek képviseletéről szóló tanulmánykötet szintén

16 Sebők Miklós: „A képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje" *Politikatudományi Szemle* 2015/2. 8.

17 Várnagy Réka – Ilonszki Gabriella: „Üvegplafonok. Pártok lent és fent" *Politikatudományi Szemle* 2012/4. 9.

18 Michael D. Minta: „Legislative Oversight and the Substantive Representation of Black and Latino Interests in Congress" *Legislative Studies Quarterly* 2009/2. 30–51., DOI: 10.3162/036298009788314336

19 Michiko Ueda: *Does Minority Representation Matter for Policy Outcomes? Evidence from the U.S. States.* isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic892944.files/ueda_michiko.pdf

20 Karen Bird: Patterns of Substantive Representation Among Visible Minority MPs: Evidence from Canada's House of Commons. In Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties.* (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 207–228.

21 Sarah Childs: *Women and British Party Politics. Descriptive, substantive and symbolic representation*. Routledge Advances in European Politics. (Abingdon: Routledge, 2008)

22 Paul Chaney:„Institutional Ableism, Critical Actors and the Substantive Representation of Disabled People: Evidence from the UK Parliament 1940–2012" *The Journal of Legislative Studies* 2015/2., 168–191., DOI: 10.1080/13572334.2014.975512

a leíró és a szubsztantív képviselet közötti kapcsolat vizsgálatának talaján áll, de a kisebbségek politikai részvételére vonatkozó egyéb irodalmakat is alapul vesz.[23] A kötetben[24] a kisebbségek képviselete számos szemszögből vizsgálatra kerül, az első rész a kisebbségi választók magatartásáról, a második pedig a jelöltállításról szól, és a harmadik foglalkozik a látható kisebbségek és a bevándorlók képviseletével a törvényhozásban. Jason P. Casellas és David L. Leal az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusában vizsgálták a kisebbségi képviseletet.[25] Karen Bird a látható kisebbségek kanadai alsóházban való szubsztantív képviseletét elemezte.[26] Thomas Saalfeld és Kalliopi Kyriakopoulou a fekete és kisebbségi képviselők viselkedését vizsgálták az Egyesült Királyság parlamentjében.[27] Andreas M. Wüst a bevándorlók németországi törvényhozásban való részvételét tanulmányozta.[28]

2017-ben jelent meg Rebekah Herrick könyve, amely a kisebbségek képviseletét vette górcső alá az amerikai politikában. A kisebbség fogalmának tág meghatározását alkalmazva együtt vizsgálja a faji, etnikai és szexuális kisebbségek, valamint a társadalmi nem és a politikai képviselet kérdéskörét. Egy egész fejezetet szentel a kisebbségfogalom, és a fentebb említett kisebbségi csoportok, továbbá a képviselet fogalma elemzésének.[29] Külön fejezet szól

---

23 Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst: Ethnic diversity, political participation and representation: a theoretical framework. In Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties* (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 1–21.

24 Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties.* (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011)

25 Jason P. Casellas – David L. Leal: Minority Representation in the US Congress. in Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties.* (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 183–206.

26 Bird (20. lj.)

27 Thomas Saalfeld – Kalliopi Kyriakopulou: Presence and behaviour: black and minority MPs in the British House of Commons. In Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties.* (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 230–249.

28 Andreas M. Wüst: Migrants as parliamentary actors in Germany. In Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties.* (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 250–265.

29 Rebekah Herrich: *Minorities and representation in American Politics*. (Los Angeles – London – New Delhi – Singapore – Washington DC – Melbourne, SAGE, 2017) 2–26., A nők képviseletét egyébként a nemzetközi és a magyar politikatudományi szakirodalomban egyaránt gyakran vizsgálják az említett elméleti keretben. Ld. Karen Celis: „Substantive Representation of Women (and Improving it): What it is and should be About?" *Comparative European Politics* 2009/1., 95–113., Karen Celis – Sarah Childs: „The Substantive Representation of Women: What to Do with Conservative Claims?" *Political Studies* 2012/1. 213–225., Paul Chaney: „Critical Mass, Deliberation and the Substantive Representation of Women: Evidence from the UK's Devolution Programme," *Political Studies* 2006/4., 691–714., Emanuela Simona Garboni: „The Impact of Descriptive Representation on Substantive Representation of Women at European and National Parliamentary Levels. Case Study: Romania," *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 183, 2015, accessed May 1, 2017, DOI: 10.1016/j.sbspro.2015.04.849, 85–92., Lena

a kisebbségek leíró képviseletének vizsgálatáról a törvényhozó szervekben és más testületekben.[30] Külön tárgyalja a kisebbségek formális képviseletét is,[31] továbbá a leíró és szubsztantív képviselet kapcsolatáról és a kisebbségeket érintőként azonosított szakpolitikai területek törvényhozásban való megjelenéséről is ír.[32] Mindezek után a kisebbségek szimbolikus képviseletét elemzi hosszasan.[33] Végül pedig tovább taglalja a kisebbségek közéleti részvételének egyes aspektusait. Láthatjuk tehát, hogy egyes csoportok választott szervekben való jelenléte és érdekeik tényleges képviselete közötti kapcsolat mibenlétének vizsgálatát széles körűen alkalmazzák, különösképpen az Amerikai Egyesült Államokra, de más, nyugat-európai országokra vonatkozóan is. A továbbiakban arra keressük a választ, hogy ez, az európai, különösképpen a közép- és kelet-európai közjogi berendezkedéstől, fogalomhasználattól és szabályozási környezettől meglehetősen eltérő angolszász körülményekre alkalmazott elméleti háttér mennyiben alkalmazható, és mennyiben kerülhet, illetve kerül alkalmazásra az őshonos kisebbségek képviseletének közép-kelet európai, illetve balkáni megvalósulására vonatkozóan.

3.2. Kísérletek az angolszász környezetben kialakult elméleti keretek őshonos, kelet-közép-európai és balkáni kisebbségek képviseletének vizsgálatára való alkalmazására

Az Ethnopolitics című folyóirat 2015. évi negyedik számában külön blokk található a kisebbségek képviseletéről Bosznia-Hercegovinában. A blokk bevezető tanulmányát Nenad Stojanović és Edin Hodžić írták, és hangsúlyozták, hogy e blokk egyik fő célja annak kiderítése, hogy az egyes nemzeti közösségek leíró képviselete mennyire tükröződik vissza e közösségek érdekei szubsztantív képviseletében.[34] A bevezetőt Christina Isabel Zuber tanulmánya

---

Wängnerud: „Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation" *Annual Review of Political Science*. 2009/12., 51–69., Várnagy – Ilonszki (17. lj.), Barlanginé Kelemen Ida: *Női képviselők – Női képviselet?* PhD-értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet, Budapest, 2008., Ilonszki Gabriella – Vajda Adrienn: „A képviselet újrafogalmazása és alkalmazása a női képviseletre. Az abortuszkérdés (2000, 2001)" *Politikatudományi Szemle* 2018/1. 17–40., Érdemes ennek kapcsán megemlíteni, hogy bár utóbbi tanulmány két szerzője közül Vajda Adrienn vizsgálta a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviseletét is, ott nem alkalmazta ugyanezt az elméleti keretet. Ld. Vajda Adrienn: „Nemzetiségek parlamenti képviselete Magyarországon: A nemzetiségi szószólók működése (2014–2016)" *Politikatudomány Online* 2017/4. 1–20. portal.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomany/files/PolitikatudomanyOnline/2017/Politika_online_2017_-_Vajda_Adrienn.pdf

30 Herrich (29. lj.) 28–60.

31 Herrich (29. lj.) 62–77.

32 Herrich (29. lj.) 78–106.

33 Herrich (29. lj.) 108–130.

34 Nenad Stojanović – Edin Hodžić: „Introduction: Ethnocracy at the Heart of Europe" *Ethnopolitics* 2015/4. 386., DOI: 10.1080/17449057.2015.1032006

követi, amelyben legfőbb célul annak elemzését tűzte ki, hogy a garantált mandátumok léte miként hat a kisebbségek szubsztantív képviseletére, illetve milyen összefüggésben áll mindez a párthovatartozással.[35] A következő tanulmány Mirna Jusić és Nenad Stojanović tollából származik, akik azt vizsgálták meg, hogy milyen érvek hangoztak el a 2000-es években a helyi parlamentekben garantált kisebbségi mandátumok bevezetése mellett.[36] A tematikus blokkot Edin Hodžić és Boriša Mraović írása zárja, akik annak vizsgálatát tűzték ki célul, hogy a garantált kisebbségi helyek léte a parlamentben miként befolyásolja a kisebbségek döntéshozatalra való befolyását (eljárási értelemben vett szubsztantív képviselet) és a nemzeti közösségek tagjai által érzékelt szubsztantív képviseletét, azaz azt, hogy mennyiben érzik úgy, hogy érdekeik képviselete biztosított a törvényhozásban.[37] Az Ethnopolitics folyóiratban jelent meg olyan írás is, ami a választási rendszereknek a kisebbségek leíró képviseletére gyakorolt hatását vizsgálta.[38] Corinna Kroeber pedig a fenntartott mandátumok rendszerének kisebbségi képviseletére gyakorolt hatását elemezte.[39] Kharis Templeman viszont a választási kvóták őshonos kisebbségek képviseletét elősegítő voltát vizsgálta meg, Tajvan példáján keresztül.[40]

A Natitonalities Papers 2018. évi 2. számában egy egész blokkot szenteltek a kisebbségek képviselete vizsgálatának. Licia Cianetti és Jelena Lončar közös bevezető tanulmányában szintén a tematikus blokk céljaként jelölték meg a kisebbségi képviselet vizsgálatának új alapokra helyezését, a kisebbségek leíró és szubsztantív képviselete közötti kapcsolatra vonatkozó diskurzushoz való csatlakozást, és annak figyelembevételét, hogy a kisebbségek tagjai nem képeznek homogén csoportot, és azt is hangsúlyozták, hogy a képviselők és a képviseltek közti kapcsolat összetett. Azt is célul tűzték, hogy a blokk elősegítse az alapvetően amerikai kontextusban és amerikai szerzők által kidolgozott fogalmi keret európai környezetre való adaptálását.[41] E bevezetőt Jelena Lončar írása követi, amellyel a kisebbségi képviselet módszertanát kívánja megújítani, a képviselet

---

35 Christina Isabel Zuber: „Reserved Seats, Parties, and Group Representation in Bosnia and Herzegovina" *Ethnopolitics* 2015/4. 390–403. DOI: 10.1080/17449057.2015.1032007

36 Mirna Jusić – Nenad Stojanović: „Minority Rights and Realpolitik: Justice-based vs. Pragmatic Arguments for Reserving Seats for National Minorities" *Ethnopolitics* 2015/4. 404–417. DOI: 10.1080/17449057.2015.1032005

37 Edin Hodžić – Boriša Mraović: „Political Representation of Minorities in Bosnia and Herzegovina: How Reserved Seats Affect Minority Representatives' Influence on Decision-making and Perceived Substantive Representation" *Ethnopolitics.* 2015/4. 418–434. DOI: 10.1080/17449057.2015.1032004

38 Wolfgang Wagner: „The Overstated Merits of Proportional Representation: The Republic of Macedonia as a Natural Experiment for Assessing the Impact of Electoral Systems on Descriptive Representation" *Ethnopolitics* 2014/5. 483–500., DOI: 10.1080/17449057.2014.916125

39 Corinna Kroeber: „Exploring the Impact of Reserved Seat Design on the Quality of Minority Representation" *Ethnopolitics* 2017/2. 196–216. DOI: 10.1080/17449057.2015.1051326

40 Kharis Templeman: „When Do Electoral Quotas Advance Indigenous Representation? Evidence from the Taiwanese Legislature" *Ethnopolitics*, 2018 DOI: 10.1080/17449057.2018.1453597

41 Licia Cianetti – Jelena Lončar: „Representation of minorities: perspectives and challenges" *Nationalities Papers* 2018/2. 197–201., DOI: 10.1080/00905992.2017.1421150

eddigieknél konstruktivistább módon való értelmezésével, valamint a „konstitutív etnikai képviselet" fogalom bevezetésével, és az elszámoltathatóság konstruktivista keretek között való új operacionalizálási módszerének kidolgozásával.[42] Toró Tibor a magyarok romániai parlamentben való képviseletét vizsgálta ugyanebben az elméleti keretben, elemezve azt, hogy a magyar kisebbségi parlamenti pártok képviselői kontextusában miként függ össze a leíró és a szubsztantív képviselet. Ő is konstruktivista megközelítésben alkalmazza a szubsztantív képviselet fogalmát, ami – ahogyan hangsúlyozza is – nem tekinthető gyakorinak, mint ahogyan a közép-európában élő nemzetiségek leíró és szubsztantív képviselete közötti kapcsolatnak a vizsgálata sem.[43] Nermin Aydemir és Rens Vliegenthart a migráns kisebbségek kapcsán folyó médiadiskurzus ezen csoportok politikai részvételére gyakorolt hatását vizsgálják, azt tűzve célul, hogy felderítsék a migráns kisebbségekről szóló médiatartalmak migráns kisebbségekhez tartozó képviselők parlamenti tevékenységére gyakorolt befolyását. Az ő tanulmányuk elméleti alapját is a leíró és a szubsztantív képviselet kapcsolatára, továbbá a diszkurzív lehetőségekre vonatkozó irodalom biztosítja.[44] Találkozhatunk azonban olyan kutatással is, amely a kisebbségek leíró képviselete választási részvételre vonatkozó hatásait vizsgálta.[45]

Természetesen a nemzetközi szakirodalomban megjelennek más szemszögű elemzések is, úgy mint a Bosznia-Hercegovinában lévő konszociális államhoz képesti egyéb, kisebbségi képviseltre vonatkozó szabályozási lehetőségek feltárása az Emberi Jogok Európai Bírósága döntésének tükrében,[46] illetve a demokratikus átmenet tükrében,[47] vagy az etnoregionális pártok, illetve kisebbségi pártok

---

42 Jelena Lončar: „Accountability of minority representation: methodological advancements" *Nationalities Papers* 2018/2. 202–218., DOI: 10.1080/00905992.2017.1342117 A szerző egyébként doktori disszertációját is a kisebbségek képviseletéről írta, és abban ugyanezt az elméleti keretet alkalmazta: Jelena Lončar: *Constructing Minority Representation: Empirical – Theoretical Study*. PhD-thesis. University of York, Politics, September 2017, Elérhető: etheses.whiterose.ac.uk/18673/1/Loncar.%20PhD%20thesis.%20Constructing%20minority%20representation.pdf

43 Tibor Toró: „Ethnicization or de-ethnicization? Hungarian political representation in the Romanian parliament" *Nationalities Papers* 2018/2. 219–236., DOI: 10.1080/00905992.2017.1318122

44 Nermin Aydemir – Rens Vliegenthart: „Public discourse on minorities: how discursive opportunities shape representative patterns in the Netherlands and the UK" *Nationalities Papers*, 2018/2. 237–251., DOI: 10.1080/00905992.2017.1342077

45 Rene R. Rocha – Caroline J. Tolbert – Daniel C. Bower – Christopher J. Clark: „Race and Turnout: Does Descriptive Representation in State Legislatures Increase Minority Voting?" *Political Research Quarterly* 2010/4. 890–907., DOI: 10.1177/1065912910376388

46 Daniel Bochsler: „Non-discriminatory Rules and Ethnic Representation: The Election of the Bosnian State Presidency" *Ethnopolitics* 2012/1. 66–84., DOI: 10.1080/17449057.2010.549735

47 Damir Kapidžić: „Democratic Transition and Electoral Design in Plural Societies: The Case of Bosnia and Herzegovina's 1990 Elections" *Ethnopolitics* 2015/3. 211–327., DOI: 10.1080/17449057.2015.1006975

sikerét,[48] továbbá az etnonacionális pártok kormánykoalícióból való kizárását,[49] vagy éppen a kisebbségi szavazók mobilizálását[50] vizsgáló írások. A magyarországi kisebbségek képviselete kapcsán a nemzetközi színtéren a közelmúltban jogtudomány képviselői közül Móré Sándor, [51] Pap András László, [52] Erdős Csaba,[53] továbbá Kurunczi Gábor[54] jelentek meg.

A fentiekben láthattuk tehát, hogy számos törekvés megjelent arra vonatkozóan, hogy a kisebbségek képviseletének angolszász intézményi körülmények, eltérő társadalmi és fogalmi keretek között kialakult elméleti keretét kelet-közép-európai, illetve balkáni kontextusban is alkalmazzák. A következőkben arra keressük a választ, hogy a fentiekben felvázolt, a nemzetközi szakirodalomban széles körűen alkalmazott elméleti keret alkalmazásra kerül-e, illetve alkalmazásra kerülhet-e a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselete kapcsán, és hogy a magyarországi szakirodalomban melyek a legfontosabbnak tekinthető, leggyakrabban vizsgált kérdések ezen viszonylag újnak tekinthető jogintézménnyel kapcsolatban.

3.3. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletének vizsgálata a hazai szakirodalomban

Míg a magyarországi szakirodalomban a nők képviseletének vizsgálata kapcsán elterjedt a nemzetközi szakirodalomban is széles körűen alkalmazott, fentebb felvázolt, az egyes csoportok szubsztantív és leíró képviselete közötti

---

48 Giulia Sandri: „Ethno-linguistic Identity and Party Politics in the Aosta Valley" *Ethnopolitics* 2012/3. 287–317., DOI: 10.1080/17449057.2011.561990 David Lublin: *Minority Rules. Electoral Systems, Decentralization, and Ethnoregional Party Success.* (New York: Oxford University Press, 2014.), Gerard Toal – Adis Maksić: „'Serbs, You Are Allowed to be Serbs!' Radovan Karadžić and the 1990 Election Campaign in Bosnia-Herzegovina" *Ethnopolitics* 2014/3. 267–287., DOI: 10.1080/17449057.2013.860305

49 Oded Haklai – Liora Norwich: „Bound by Tradition: The Exclusion of Minority Ethnonational Parties from Coalition Governments – A Comparison of Israel and Canada" *Ethnopolitics* 2016/3. 265–284., DOI: 10.1080/17449057.2015.1052612

50 Allison C. White – Inga A.-L. Saikkonen: „More Than a Name? Variation in Electoral Mobilisation of Titular and Non-Titular Ethnic Minorities in Russian National Elections" *Ethnopolitics* 2017/5. 450–470., DOI: 10.1080/17449057.2016.1221186

51 Móré Sándor: „Issues of the parliamentary representation of national minorities in Hungary" *International Journal of Public Law and Policy* 2016/4. 317–332., DOI: 10.1504/IJPLAP.2016.10002967

52 Pap András László: Recognition, representation and reproach: new institutional arrangements in the Hungarian multiculturalist model. In Balázs Vizi – Norbert Tóth-Edgár (szerk.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe* (Baden-Baden: Nomos, 2017) 101–136.

53 Erdős Csaba: Multiculturalism in the Hungarian Parliamentary Law: Questions Concerning the Parliamentary Representation of Nationalities in Milan Zivkovic(ed.): *Multiculturalism and Contemporary Society*. Conference Place and date: Novi Sad, Szerbia, 2013.03.01 (Novi Sad: University of Novi Sad, Faculty of European Legal and Political Studies, 2013) 332–346.

54 Kurunczi Gábor: On the issue of the representation of nationalities in the Parliament. In Láncos Petra Lea – Varga Réka – Molnár Tamás – Szabó Marcel (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014* (The Hague: Eleven International Publishing, 2015) 507–523.

kapcsolat vizsgálatán alapuló elméleti keret,[55] addig ez a kisebbségek képviselete tekintetében ritkábban bukkan fel.[56] Ennek oka többek között az lehet, hogy ha vetünk egy pillantást a magyarországi szakirodalomra, azt láthatjuk, hogy leginkább a jogászok, közülük is elsősorban az alkotmányjogászok, továbbá a nemzetközi jogászok, foglalkoznak a kisebbségek képviseletének témájával. A jogtudomány pedig értelemszerűen más elméleti keretekből indul ki és más módszereket alkalmaz, mint a politikatudomány.[57]

A hazai – elsősorban az alkotmányjogi – szakirodalom már a rendszerváltás óta foglalkozott a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdésével, habár az még nem volt biztosított. Okot adtak azonban a téma vizsgálatára a kisebbségek törvényhozásban való képviseletének megteremtésére tett kísérletek és javaslatok, továbbá az a kérdés, hogy a kisebbségek politikai képviseletét előíró alkotmányos rendelkezés teljesülését meg nem valósító szabályozás miatti, az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megszűnt-e 1993-ban, a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával, vagy

---

55 Várnagy – Ilonszki (17. lj.), Barlanginé: *Női képviselők…* (29. lj.), Ilonszki – Vajda: (29. lj.)

56 Dobos Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)* (Budapest: Argumentum. MTA Kisebbségkutató Intézet, 2011)

57 A nemzetközi jogászok kapcsán elmondható továbbá, hogy többnyire nem konkrétan a magyarországi nemzetiségek kedvezményes képviseletét vizsgálták, hanem a kisebbségek képviseletének modelljeit, illetve a kisebbségek hatékony közéleti részvételét a nemzetközi jogi kötelezettségek és különböző ajánlás szintű dokumentumok tükrében. Ld. Kovács Péter: „A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben" *Kisebbségkutatás* 2014/1. 23–27., Vizi Balázs: A kisebbségek közéleti részvételhez való joga. In Szakács Ildikó Réka (szerk.): Nemzetpolitikai ismeretek. Konferencia helye, ideje: Szeged, Magyarország, 2015. 04. 30., Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete (SZTE ÁJK NRTI), 2017) 249–275. (Nemzetközi és Regionális Tanulmányok; 13.). A nemzetközi jogászok közül Tóth Norbert viszont elsősorban a területi autonómiák kérdését vizsgálja, méghozzá elsősorban nemzetközi jogi szemszögből, s doktori értekezését is a téma nemzetközi jogi szempontú elemzésének szentelte, de a területi autonómia kérdését a kisebbségek közügyekben való hatékony részvétele szemszögéből is vizsgálta. Ld. például Tóth Norbert: A működő kisebbségi területi autonómia nemzetközi jogi keretei az Európa Tanács dokumentumaiban. In Szakács Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme* (Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete 2016) 35–54., Tóth Norbert: *A kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziója: nemzetközi jogi analízis.* PhD-értekezés. Pécsi Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Pécs, 2012., Tóth Norbert: A kisebbségi autonómia iránti igény érvényesíthetőségének lehetősége a hatékony politikai/közéleti részvételhez való jogra alapozva, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára. In Görög Dóra (szerk.): *Kisebbségi jogok érvényesülése a Kárpát-medencében: 2015* (Budapest: Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2016) 23–30. Az alkotmányjogászok közül Szabó Zsolt a Nyugat-Balkán parlamentjeiről írt könyvében kitér a kisebbségek parlamenti képviseletének, a többnemzetiségű államok parlamentjeinek kérdéskörére a vizsgált országok megoldásain kívül általánosságban is. Nem csupán a gyakorlati kérdéseket, hanem azok elméleti hátterét is tisztázza, a kisebbségek képviselete kapcsán elsősorban olyan klasszikusnak tekinthető szerzőket idéz, mint Arend Lijphart, akinek nevéhez többek között a többnemzetiségű államok parlamentjei szempontjából kiemelten fontos konszociális államok modelljének felvázolása köthető. Ld. Szabó Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei* (Budapest: Gondolat Kiadó, 2016) 112–130.

pedig továbbra is fennállt.[58] A kérdés kapcsán végül egy 2010-ben meghozott alkotmánybírósági határozat az előbbi álláspontra helyezkedett,[59] majd pedig az Alaptörvény[60] megalkotása miatt a kérdés okafogyottá vált.[61]

A téma fokozottan felkeltette a jogi szakirodalom képviselőinek érdeklődését akkor, amikor a 2011. évi választójogi törvény megteremtette a nemzetiségek országgyűlési képviseletének lehetőségét. Sokan kezdték alkotmányjogi szemszögből vizsgálni a kérdést, de ezen belül is többféle hangsúllyal. Móré Sándor igen hamar, már 2010-ben elemezte a kisebbségek országgyűlési képviseletét, kitérve a mulasztásos alkotmánysértés kérdésére is.[62] Kurunczi Gábor elsősorban a választójog mint alapjog szemszögéből közelítette meg a kérdést, és a szabályozást, valamint annak lehetséges alternatíváit, mint például a kétkamarás parlament felállításának lehetőségét vizsgálta meg.[63] Hasonlóan tett Pap András László is,[64] de lehetséges a nemzetiségek választójoga egyenlőségét a választójog mint alapjog jogállamiság keretei között betöltött szerepe szemszögéből is vizsgálni.[65] Szalayné Sándor Erzsébet szintén alapjogi nézőpontból, méghozzá a Magyarországon élő nemzetiségek jogai védelméért felelős

---

58 Dobos (77. lj.) 168–170., Kállai Ernő: A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében. In Stipta István (szerk.): *Collegium Doctorum Konferencia: Miskolc, 2012. április 19.* (Miskolc: Bíbor Kiadó, 2012) 6–7. www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/K%e1llai%20Ern%f5%20.pdf Majtényi Balázs: A kisebbségek preferenciális képviselete, autonómiája a magyar alkotmányban. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Szarka László – Tóth Norbert – Vizi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban.* Tér és terep (Budapest: Gondolat, 2009) 156–159. Majtényi Balázs: *Félreértett jogosultságok. Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon.* Föld-rész könyvek. Sorozatszerk. Majtényi Balázs – Pap András László (Budapest: L'Harmattan, 2010) 92–94. Pap András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig* (Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadó, 2007) 233–245.

59 53/2010. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2010, 359., 361.

60 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

61 A kisebbségek jogállásának rendszerváltozástól kezdődő alakulásáról és az országgyűlési képviseletük létrehozására született kísérletekről és javaslatokról, továbbá a jelenlegi szabályozásról átfogó és alapos áttekintés született Kukorelli István tollából: Kukorelli István: „A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviseletük szabályozására" *Parlamenti Szemle* 2018/1. 5–25.

62 Móré Sándor: „A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon" *Magyar Jog* 2015/10. 584–592.

63 Kurunczi Gábor: „A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről" *Pázmány Law Working Papers* 2013/14. d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2013/2013-14-Kurunczi.pdf, Kurunczi Gábor: „A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről" *Közjogi Szemle* 2014/1. 56–65.

64 Pap András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In Jakab András – Drinóczi Tímea (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011, 1. kötet.* (Budapest–Pécs: Pázmány Press, 2013) 419–438. Pap András László: „Sarkalatos Átalakulások. A nemzetiségekre vonatkozó szabályozás" *MTA Law Working Papers* 2014/52. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_52_Pap.pdf

65 M. Balázs Ágnes: A magyarországi nemzetiségek országgyűlési választójogának egyenlősége mint a jogállamiság egyik aspektusa. In Keserű Barna Arnold (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2017* (Győr: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017) 133–148.

biztoshelyettes minőségében vonta elemzése körébe a magyarországi nemzetiségek képviseletének 2014-től kezdődően alkalmazandó rendszerét, a parlamenti képviselet mellett kitérve a nemzetiségi önkormányzati rendszer kapcsán felmerülő aggályokra is.[66] Cservák Csaba és Farkas György Tamás a nemzetiségek képviseletének modelljeit és gyakorlatát vizsgálták meg nemzetközi kitekintésben, majd röviden felvillantották a magyar szabályozás lényegét, és a nemzetiségek 2014. évi országgyűlési választásokon való részvételének és a nemzetiségi szószólók tevékenységének tapasztalatait. [67]

Léteznek olyan tanulmányok is, amelyek a nemzetiségi szószóló jogintézményének természetét boncolgatják, azt vizsgálva, hogy jogállása mennyiben különbözik a képviselői jogállástól, továbbá mennyiben tekinthető képviseletnek az Országgyűlés munkájában való részvétele. Móré Sándor a nemzetiségi szószólói intézményről szóló írása azért is fontos, mert elsősorban nem a választójog mint alapjog szemszögéből közelíti meg a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdését, hanem számos más aspektust is elemez, részletesen és alaposan összeveti a szószóló és a képviselő jogállását.[68] Kállai Péter tanulmányát Will Kymlickára és a speciális kisebbségi képviseletre mint a liberális multinacionalizmus fontos elemére hivatkozva kezdi. Szintén foglalkozik a nemzetiségi szószólók jogállásának kérdésével, s röviden kitér a szószólók és a képviselők jogállása közötti különbségre, viszont ezt a kérdést illetően nem végez olyan alapos elemzést, mint azt Móré Sándor tette. Ugyanakkor a szabályozásból, és a képviselői, valamint szószólói jogállás összevetéséből levezetve kijelenti, hogy a szószólók álláspontja szerint nem tekinthetők képviselőknek, az általuk ellátott tevékenységet nem tekinti képviseletnek. Mindemellett a szószólók parlamenti tevékenységét is vizsgálja, továbbá kiemeli a nemzetiségiek országgyűlési képviselete kapcsán felmerülő alapjogi dilemmákat.[69] Egy korábbi írásában szintén a liberális multinacionalizmust, továbbá a liberalizmus nézőpontját villantja fel, kitérve a nacionalizmus és a liberalizmus összeegyeztethetőségének kérdésére is. Erdős Csaba szintén vizsgálta a nemzetiségi képviselő jogállását és a jogintézmény létének politikai kockázatait is elemezte, méghozzá a szabad és egyenlő mandátum szemszögéből felmerülő aggályokat

---

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

67 Cservák Csaba – Farkas György Tamás: „A nemzetiségek parlamenti képviseletének elmélete és gyakorlata. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények* 2017/3. 23–36.

68 Móré Sándor: „A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve" *Parlamenti Szemle* 2016/2. 30–51.

69 Kállai Péter: „Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben" *MTA Law Working Papers* 2017/12. jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf Egy korábbi írásában szintén a liberális multinacionalizmust, továbbá a liberalizmus nézőpontját villantja fel, kitérve a nacionalizmus és a liberalizmus összeegyeztethetőségének kérdésére is. Ld. Kállai Péter: „Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig" *Fundamentum* 2012/1. 43–64.

felvillantva.[70] Elmondhatjuk, hogy elsősorban jogi szemszögből vizsgálta a nemzetiségek országgyűlési képviseletének kérdését, vizsgálva a nemzetiségek jogi státuszát, a nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozást, kitérve a mandátumszerzési esélyeikre, a képviselet lehetséges módjait, továbbá a nemzetiségi képviselő és szószóló jogállását is elemezte.[71] Mindezek alapján láthatjuk, hogy a kérdést alkotmányjogi szemszögből vizsgáló tudósok körében is a képviseletelméleti szemszögű megközelítés a leggyakoribb. A nemzetiségek országgyűlési képviseletelméleti szemszögű vizsgálata kapcsán mindenképpen szükséges megemlíteni Szente Zoltán álláspontját, aki a nemzetiségek speciális országgyűlési képviseletének kérdését többek között éppen képviselet-elméleti alapon tartja elvetendőnek.[72] Mindehhez érdemes hozzáfűzni, hogy a jogtudományi irodalmon kívül azonban kevésbé vizsgálják a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletét.[73]

4. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselete – a szószólók szerepe és jogállása

4.1. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselete

Magyarországon a nemzetiségeknek 2014 óta van lehetőségük kedvezményes képviselethez jutni az Országgyűlésben, ugyanis ez volt az első olyan választás, amelyen a 2011. évi választójogi törvényt kellett alkalmazni. A jelenleg hatályos,

---

70 Erdős Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban. In: Kálmán János (szerk.): *Quot capita, tot sententiae. A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.* (Győr: Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013) 262–265. Erdős Csaba: „A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities" *De Iurisprudentia et Iure Publico: Jog- és Poltikatudományi Folyóirat* 2013/1. 55–56.

71 Erdős: *A Problematic Part…* (70. lj.) 51–61., Erdős: *Dilemmák…* (70. lj.) 249–273.

72 Szente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Budapest: Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011) 88.

73 Tar Ferenc a nemzetiségek képviseletét vizsgáló írásában a nemzetiségek népesedési adataiból kiindulva fejti ki képviseletük szükségességének kérdését, felvázolva a nemzetiségi önkormányzatok rendszerét. Felvillantja a kisebbségek képviseletére vonatkozó nemzetközi standardokat, valamint törvényhozásban való képviseletük modelljeit is. Mindezek után elemzi a hatályos magyarországi rendszert, kritikai megközelítést nyújtva és egyes nemzetiségi szereplők álláspontjait is felvillantva. Bár a címben feltett kérdés: „Képviselők vagy szószólók?" elsőre talán azt sugallná, hogy a szószólók státuszáról vagy képviseleti potenciáljukról lesz szó a tanulmányban, a fő hangsúly valójában a 2014. évi országgyűlési választások elemzésén fekszik. Ld. Tar Ferenc: „Képviselők vagy szószólók? Kisebbségi Képviselőválasztás Magyarországon" *Modern Geográfia* 2015/II. 25–40. Pach János is azok közé tartozik, aki a nemzetiségek országgyűlési képviseletének vizsgálata mellett a kisebbségek parlamenti képviselete megteremtését célzó korábbi javaslatokat is áttekintette: Pach János: Az országgyűlési szószólók rendszere és a korábbi kisebbségi képviseleti koncepciók. In Tuka Ágnes (szerk.): *Változó Európa? Kérdések, kétségek, válaszok* (Pécs: ID Research Kft.; Publikon, 2015) 245–263.

2011. évi választójogi törvény alapján az országos lista lehet pártlista, vagy nemzetiségi lista.[74] Nemzetiségi lista állítására az országos nemzetiségi önkormányzatok jogosultak, a választási névjegyzékben nemzetiségi választóként regisztrált választópolgárok 1%-ának, de legfeljebb ezerötszáz nemzetiségi választópolgárnak ajánlásával. A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie, s csupán a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként regisztrált választó lehet jelölt. Nincs lehetősége két vagy több nemzetiségi önkormányzatnak közös listát állítani, egy személy pedig csak egyetlen országos listán lehet jelölt.[75] Amely nemzetiségi listára leadott szavazatok elérnek egy bizonyos kedvezményes kvótát, azon a nemzetiségi listán kiosztásra kerül egy kedvezményes mandátum. A kedvezményes mandátumok száma az országos listán kioszthatóó mandátumok számából kivonásra kerül.[76] Amely nemzetiség listáján egyetlen mandátum sem kerül kiosztásra, azt a nemzetiséget a listán első helyen szereplő jelölt, mint nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.[77] A nemzetiségi szószólók szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők. Szavazati joggal nem bírnak, csupán a nemzetiségeket képviselő bizottságban, a plenáris üléseken felszólalni is csupán akkor van lehetőségük, amennyiben a Házbizottság úgy ítéli meg, hogy a nemzetiség jogait és érdekeit érinti egy adott napirendi pont, vagy ha rendkívüli ügy merül fel. Tanácskozási joggal részt vehetnek az egyéb bizottságok ülésein is, az adott bizottság jóváhagyása esetén. A nemzetiségek jogait és érdekeit érintő ügyekben lehetőségük van kérdést feltenni ugyanannak a személyi körnek, mint a képviselőknek, érvényesül rájuk nézve a szabad és (egymáshoz mérten) egyenlő mandátum elve, s mentelmi joguk is van.[78] Mindez fontos lesz annak értékelése szempontjából, hogy a nemzetiségi szószólók tevékenysége mennyiben értelmezhető képviselet-elméleti keretek között.

4.2. Képviselő-e a szószóló? – Jogtudományi szempontok

Ha választ szeretnénk kapni arra a kérdésre, hogy képviselőnek tekinthető-e a nemzetiségi szószóló, többféle megközelítést alkalmazhatunk. Ha szigorú dogmatikai elemzést végzünk, és kizárólag a törvény betűjéhez ragaszkodunk, azt mondhatjuk, hogy – legalábbis *a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény* (a továbbiakban: Ve.) kontextusában – a szószóló képviselő, hiszen az említett törvény az értelmező rendelkezések között a következőképpen rendelkezik:

74 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 7. § (a továbbiakban: Vjt.)
75 Vjt. 9–10. § Berta Zsolt – Cserny Ákos – Sári Miklós – Szablics János: Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényhez. in Cserny Ákos (szerk.): *Választójogi kommentárok*. (Budapest: Wolters Kluwer, 2014) 33–35., Cserny Ákos – Péteri Attila: *Választójogi és népszavazási kommentárok* (Budapest: Wolters Kluwer, 2018) 36–37.
76 Vjt. 16. §, Berta et. al. (75. lj.) 41–43., Cserny – Péteri (75. lj.) 44–46.
77 Vjt. 18. §, Berta et. al. (75. lj.) 44., Cserny – Péteri (75. lj.) 47.
78 Ogytv. 22. § és 29–29/A. §

„képviselő: a választáson megválasztott képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester".[79] A Ve. és *az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény* (a továbbiakban: Ogytv.) azonban, ahogyan az már fentebb is említésre került, elkülönülten elemzi a két fogalmat, s másképpen keletkezik mandátumuk, és eltérőek a jogosítványaik. Ha a szószólói mandátum keletkezése alapján közelítjük meg a kérdést, a fentebb ismertetett szabályok fényében elmondhatjuk, hogy a nemzetiségi szószólók mandátumuk keletkezése szempontjából sokkal inkább hasonlítanak egy, a nemzetiségi önkormányzatok által delegált konzultatív tisztségviselőre, mint egy választópolgárok által megválasztott országgyűlési képviselőre. Ezt az állítást az a tény látszik alátámasztani, hogy a nemzetiségi listákat – amelyeken legalább három jelöltnek szerepelnie kell – az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatják fel, és amennyiben a listára leadott szavazatok nem érik el a kedvezményes kvótát, az első helyen szereplő jelölt – akinek személyét az országos nemzetiségi önkormányzat állapíthatja meg a jelöltállításkor – mint nemzetiségi szószóló garantáltan bejut a parlamentbe. A roma és a német nemzetiség esete kivételével azonban a nemzetiségi önkormányzatok listáinak aligha van esélye ennél többre.[80]

A kérdést megközelíthetjük a mandátum keletkezésében fennálló különbségeken túl úgy is, hogy összevetjük a szószólók és a nemzetiségi, illetve egyéb képviselők jogosítványait. Ennek kapcsán – ahogyan az már említésre került, Móré Sándor kiváló áttekintést nyújt. A nemzetiségi szószólók a képviselőkkel ellentétben az Országgyűlésben tisztséget nem viselhetnek, nem alakíthatnak képviselőcsoportot, nem kezdeményezhetik az Országgyűlés ülésének összehívását, illetve zárt ülés megtartását, nem szavazhatnak, nem kérhetik a Házszabály értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását, csak a nemzetiségi bizottságban lehetnek tagok, nem interpellálhatnak, nem tehetnek fel azonnali kérdést, nem vehetnek részt a köztársasági elnök jelölésében, nem kezdeményezhetik tisztségétől való megfosztását, és nem vehetnek részt a szavazáson. Mindemellett csak a nemzetiségek jogait és érdekeit érintő kérdésben nyújthatnak be módosító javaslatot, illetve határozati javaslatot, tehetnek fel kérdést, továbbá csak ilyen napirendi pont esetén szólalhatnak fel, többek között ügyrendi javaslat tárgyában is, és napirenden kívüli felszólalási lehetőségük némileg szűkebb a képviselőkénél.[81] Móré Sándor – az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatának képviselők jogállására és szabad mandátumra vonatkozó elemzésének talaján állva – egyenesen felveti azt a kérdést, hogy a nemzetiségi szószólók

[79] Ve. 3. § 4. pont.

[80] Mindennek kapcsán azt is érdemes volna a későbbiekben, hogy a nemzetiségi listára vonatkozó jelölési szabályok, illetve a szószólói mandátum garantáltsága mennyiben hatnak a szószólók választóik felé való reszponzivitására. Ez azonban már a politikatudományi vizsgálatok területére vezet miket.

[81] Móré: *A nemzetiségi szószólói …* (68. lj.) 38–39.

parlamenti jelenléte tekinthető-e egyáltalán képviseletnek.[82] Ugyanezt a kérdést feltette többek között Kállai Péter is, aki – ahogyan az fentebb is említésre került – arra az álláspontra jutott, hogy a nemzetiségi szószólók szűkre szabott jogosítványaiknak köszönhetően tulajdonképpen nem is látnak el képviseletet.[83]

A fentiek alapján láthatjuk, hogy mandátumuk keletkezését és jogállásukat tekintve a nemzetiségi szószólók jelentős mértékben különböznek az országgyűlési képviselőktől, s részben épp mandátumuk eltérő keletkezési módja, és az ahhoz kapcsolódó gyengébb legitimáció predesztinálja őket arra, hogy kevesebb jogosítvánnyal bírjanak a képviselőkhöz képest, kevesebb lehetőségük legyen a parlamenti napirend befolyásolására. A jogszabályok által meghatározott kötöttségeken túl mindenképpen szükséges azonban arra is vetni egy pillantást, hogy a *de iure* lényeges kötöttségek között tevékenykedő szószólók *de facto* mennyiben képesek képviseletet ellátni, mennyiben képesek a parlamenti napirenden a nemzetiségi érdekeket megjeleníteni.

4.3. Képviselő-e a szószóló? – Politikatudományi szempontok

Az előző ciklus tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy bár a nemzetiségi szószólók jogállása eltér a képviselőkétől, képesek bizonyos befolyást gyakorolni a parlamenti napirendre.[84] Mindezek kapcsán arra juthatunk, hogy bár a hazai szakirodalomban a jogászok közül többen is vizsgálták a nemzetiségi szószólók jogállását a képviselet szemszögéből, a képviselő és a szószóló jogállása közötti kapcsolat kontextusában, a későbbiekben érdemes lenne a nemzetközi politikatudományban fősodorbelinek tekintett képviselet-elméleti keret szemszögéből is alaposabban megvizsgálni a kérdést. Ez értékes új nézőpontokat nyújthat a kutatók számára, és segíthet az intézmény működésének, továbbá a szószólók napirendre gyakorolt tényleges hatásának vizsgálatában. Mindezt pedig már kiválóan előkészítették azok a szerzők, akik az etnopolitikával, illetve nemzetiségekkel foglalkozó folyóiratokban erőfeszítéseket tettek az alapvetően nem európai kontextusban kifejlődött, a kisebbségek leíró és tartalmi képviselete közötti kapcsolatot vizsgáló kutatások elméleti keretének európai, és azon belül kelet-közép-európai, illetve balkáni országokra való alkalmazhatóságának megteremtésére. A magyar, sőt általában a kelet-közép-európai szerzők között a nemzetiségek kapcsán azonban nem honosodott még meg ezen elméleti keret használata, egyedül Toró Tibor vizsgálta ilyen szemszögből a magyarok romániai parlamentben való képviseletét. Különösen érdekesnek tekinthető ez, hogyha látjuk, hogy a nők képviselete kapcsán – jórészt Ilonszki Gabriella munkásságához köthetően – már régebben megjelent a hazai szakirodalomban ez az el-

82 Móré: *A nemzetiségi szószólói …* (68. lj.) 37.
83 Kállai: *Képviselő-e …* (69. lj.) 6–7.
84 M. Balázs Ágnes: „Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre" *REGIO*. 2017/3., 231–259. DOI: 10.17355/rkkpt.v25i3.178.

méleti keret, sőt már annak továbbfejlesztése, meghaladása irányába is történtek erőfeszítések. Emellett a Bakán államai közül Bosznia-Hercegovina került vizsgálatra ebből a szemszögből. Mivel 2014-ben csupán nemzetiségi szószólók jutottak be az Országgyűlésbe, ám 2018-ban a német nemzetiségi listán kiosztásra került egy kedvezményes mandátum, a későbbiekben kiváló lehetőség adódik majd arra, hogy megvizsgáljuk: a szószóló jelenléténél mennyiben jelent minőségileg és képviselet szempontjából többet, illetve mást a nemzetiségi képviselő parlamenti jelenléte.

6. Összegzés és további lehetséges vizsgálati keretek

Láthatjuk tehát, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletének nemzetközileg egyik legelterjedtebb elméleti kerete a leíró és szubsztantív képviselet közötti kapcsolatból indul ki, annak vizsgálatát tűzve célul, hogy egyes csoportok közhatalmi szervekben, különösképpen a törvényhozásban való jelenléte mennyiben járul hozzá, illetve szükséges-e ahhoz, hogy érdekeik képviselve legyenek az adott szervben. Mindemellett ezen elméletek továbbfejlesztésére épülnek a vonatkozó írások. Láthattuk, hogy az ilyen tanulmányok az Európában, különösképpen a Kelet-Közép Európában alkalmazott fogalmakhoz képest igen eltérő fogalmakból, illetve részben eltérő intézményi környezetből indulnak ki, ugyanakkor európai, illetve kelet-közép európai viszonyokra való alkalmazhatóvá tételére történtek már bizonyos kísérletek. Ahhoz, hogy ezen elméletek magyarországi kontextusban, a nemzetiségek országgyűlési képviselete kapcsán való alkalmazhatóságára fényt derítsünk, szükséges volt válaszok után kutatni arra vonatkozólag is, hogy a nemzetiségi szószólók mennyiben tekinthetők képviselőknek. Láthattuk, hogy míg jogi szempontból mandátumuk keletkezése és jogállásuk szempontjából különböznek a képviselőktől, a gyakorlatban képesek valamiféle módon megjeleníteni a nemzetiségi érdekeket a parlamenti napirenden, még ha a Házbizottság és a parlamenti többség által limitáltan is. A fentiekben felvázoltak alapján pedig elmondhatjuk: minden adott ahhoz, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviselete kérdését ezen nézőpontból vizsgálva új megvilágításba helyezzük, választ kapjunk arra a kérdésre, hogy a nemzetiségi szószólók mennyiben és milyen eredményességgel látnak el ténylegesen képviseletet, és ahhoz, hogy e témával kapcsolatban a nemzetközi tudományos diskurzusba versenyképesen bekapcsolódhassunk.

A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletének vizsgálatára mindemellett természetesen számos más, a magyarországi politikatudományban, egyéb kontextusban már alkalmazott elméleti keret is alkalmas lehet, úgy, mint a képviselői szerepfelfogásra vonatkozó elméletek[85] szemszögéből való

[85] Bár a nemzetiségi szószólók szerepfelfogásának vizsgálatára még nem került sor, a képviselői

vizsgálat. Emellett érdekes meglátásokra juthatnánk, ha a kérdés a történeti institucionalizmus és az intézményi változás elméleti kereteinek[86] tükrében kerülne vizsgálatra. További újszerű megközelítést jelenthet a nemzetiségi szószólók parlamenti napirendre gyakorolt hatásának az ún. rétegpártok fősodorbeli pártokra gyakorolt hatásának vizsgálatára vonatkozó elméleti keretek között[87] való értelmezése. Összességében tehát elmondhatjuk, hogy a kérdés vizsgálatához elméleti és módszertani keretek egész tárháza vár kiaknázásra.

Kulcsszavak: kisebbségek, képviselet, képviselet-elmélet, parlamenti napirend, tudomány állása

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

szerepfelfogás vizsgálata természetesen elterjedt a hazai politikatudományi szakirodalomban is. Ld. például Ilonszki Gabriella: Képviseleti szerepek, politikai intézmények, képviseleti deficit: Két évtized változásai. in Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja; Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2011) 267–290, Papp Zsófia: A választókerület helye a magyar parlamenti képviselők szerepfelfogásában. In Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja; Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2011) 291–312., ezen kívül ld. még: Rudy B. Andeweg: Roles in Legislatures. In Shane Martin – Thomas Saalfeld – Kaare W. Strøm (eds.): *Oxford Handbook of Legislative Studies.*(Oxford University Press, 2014) 267–285.

86 Kathleen Thelen – James Conran: Institutional Change. In Orfeo Fioretos – Tulia G. Falleti – Adam Sheingate (eds.): *Oxford Handbook of Historical Institutionalism.* (Oxford University Press, 2016) 52–71.

87 Ld. például Böcskei Balázs – Molnár Csaba: „Kormányon a radikális jobboldal? A jobbik ígéretei a magyarországi törvényalkotásban" *Politikatudományi Szemle* 2017/1. 55–76.

Tamás Csaba Gergely[1]

Szubszidiaritásvizsgálatok az Országgyűlésben 2014 és 2018 között

A lisszaboni szerződés hatálybalépése az Európai Unió tagállami parlamentjei számára számos új eljárási lehetőséget teremtett, amelyek közül a tanulmány a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. számú jegyzőkönyv fontosabb tapasztalatait gyűjti össze. A szubszidiaritásvizsgálat kivételes parlamenti eljárást jelent abból a szempontból, hogy az egyelőre 41 tagállami parlamenti kamara számára az együttes fellépés lehetőségét biztosítja, másrészt az együttes fellépésre egy jól meghatározott, 8 hetes határidőn belül van lehetőség. Továbbá az elmúlt évek azt is bebizonyították, hogy évente néhány olyan jogalkotási javaslatot terjeszt elő az Európai Bizottság, amely már az uniós döntéshozatal korai szakaszában a több tagállami parlament együttes politikai érdeklődésére is számot tarthat. Az Országgyűlés eljárásrendje a szubszidiaritásvizsgálattal kapcsolatban megszilárdult: az Európai ügyek bizottságának kezdeményezésére – a határidők tarthatósága érdekében – az Országgyűlés házszabálytól eltéréssel dönt. A 8 hetes határidő lejárta pedig jogvesztő, amennyiben a határidő után kerül megküldésre az Európai Bizottság részére az indokolt vélemény, akkor azt már csak egyéb véleményként tartja számon.

A szubszidiaritásvizsgálat további szükséges velejárója a parlamenti kamarák közötti szoros koordináció, ami a dublini rendelettervezet módosítása kapcsán a visegrádi négyek, de a munkavállalók kiküldéséről szóló javaslat kapcsán a 2004-ben vagy később csatlakozott többi tagállam parlamentjei közötti együttműködését jelentette. Ezen együttműködés mégis elsősorban a jogalkotási javaslatok tárgykörétől függő, ahogy a tiszta energiát minden európainak intézkedéscsomag több eleme esetében született indokolt vélemények is mutatták.

A sárga lapos eljárás, annak ellenére, hogy kb. tíz évvel ezelőtt intézményesült, a remélt fordulatot nem hozta el a tagállami parlamentek uniós döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódása vonatkozásában. Mégis, az uniós döntéshozatal korai szakaszában azonosította a politikailag legérzékenyebb jogalkotási javaslatokat, továbbá az uniós szakpolitikai ügyeket – a korábbinál nagyobb mértékben – a tagállami parlamentek, így az Országgyűlés napirendjének is részévé tette.

[1] A szerző az Országgyűlés Európai ügyek bizottságának szakmai tanácsadója. A tanulmányban kifejtettek nem tekinthetők az Országgyűlés hivatalos álláspontjának.

1. Bevezető

A lisszaboni szerződés hatálybalépése az Európai Unió tagállami parlamentjei számára számos új eljárási lehetőséget teremtett, amelyek közül ezen sorok keretében a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. számú jegyzőkönyv[2] fontosabb tapasztalatait gyűjtjük össze. A vizsgálódás intervalluma a 2014–2018-as parlamenti ciklust öleli fel, egyrészt a parlamenti ciklusváltás okán, másrészt abból az egyszerű okból kifolyólag, hogy az elmúlt négy év jelentette az első olyan teljes ciklust, amikor a szubszidiaritásvizsgálat hátterét biztosító törvényi és házszabályi rendelkezések változatlan tartalommal végig hatályban voltak. Az Országgyűlés történetében az első szubszidiaritásvizsgálat jelentőségére az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelettervezet [COM (2013) 534] kapcsán már korábban rámutattunk[3] 2013 októberében elfogadott indokolt vélemény révén. Elöljáróban fontos megemlíteni, hogy a szubszidiaritásvizsgálat az Országgyűlés Európai ügyek bizottságának szerteágazó tevékenységei – a kormány és az Országgyűlés közötti egyeztetési eljárás lefolytatása, törvényalkotásban való részvétel, politikai párbeszéd az Európai Bizottsággal, nemzetközi két-, illetve többoldalú kapcsolatok ápolása, valamint rendszeres meghallgatások aktuális európai ügyekről, illetve kinevezés előtti meghallgatások[4] stb. – között az egyik lényeges, de korántsem egyetlen feladatként jellemezhető.

2. Szabályozási háttér

A szubszidiaritásvizsgálatot[5] a magyar jogrendben *az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény* (a továbbiakban: Ogytv.) 71. § (1)–(2) bekezdése, valamint *az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat* 142.

---

2 eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT.

3 Ld. Tamás Csaba Gergely: „Az Országgyűlés által elfogadott első indokolt véleményről" Európai Jog 2014/3. 17–27.

4 A bizottság tevékenységéről ld. az Országgyűlés európai uniós honlapját: www.parlament.hu/europai-unios-tevekenyseg.

5 A szubszidiaritásvizsgálat elméleti háttere kapcsán elérhető főbb források: Philipp Kiiver: *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality* (London: Routledge 2012); Paul P. Craig: „Subsidiarity, a Political and Legal Analysis" *Journal of Common Market Studies*, 2012, Vol. 50., 72–87., Agata Gostyńska-Jakubowska: *The role of national parliaments in the EU. Building or stumbling blocks?* (2016), cer.eu/sites/default/files/pb_parliaments_6june16.pdf, Davor Jančić: „The game of cards: National Parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue" *Common Market Law Review,* 2015/4., 52., 939–975. Peter Becker: „Das Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein rechtliches oder politisches Instrument?" *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2013/1., 1–6. Martin Gennart: *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité. Droit belge, néerlandais et luxembourgeois* (Collection de la Faculté de Droit, d'Économie et de Finance de l'Université du Luxembourg: Larcier 2013)

§ (1)–(2) bekezdése szabályozza. Ennek alapján a szubszidiaritás elvének sérelmét az Országgyűlés plenáris ülése határozatban állapítja meg, az Országgyűlés Európai ügyek bizottságának kezdeményezésére. A szabályozásból következik, hogy amennyiben az Európai ügyek bizottsága egy európai uniós jogalkotási javaslat esetében nem állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét, akkor az eljárás véget ér. Amennyiben viszont az Európai ügyek bizottságának álláspontja szerint sérül a szubszidiaritás elve, akkor egy jelentést terjeszt elő, amelynek elfogadásáról az Országgyűlés plenáris ülése tizenöt napon belül dönt. Az indokolt vélemény elfogadásához tehát plenáris ülés többségi szavazata szükséges, és kizárólagos előterjesztői jogosítvánnyal az Európai ügyek bizottsága rendelkezik.

A szubszidiaritásvizsgálat alapvető eljárási és tartalmi feltételeit a fentebb már említett 2. számú jegyzőkönyv tartalmazza. Kiemelendő, hogy a szubszidiaritásvizsgálat csak a nem kizárólagos hatáskörbe tartozó tárgykört szabályozó jogalkotási javaslat esetében folytatható le, és akkor is csak az előterjesztéstől, azaz az EU összes hivatalos nyelvi változatának elérhetőségétől számított nyolc hétig. E nyolchetes időszak kezdetét az Európai Bizottság levélben (*lettre de saisine*) jelzi a tagállami parlamenteknek, és a vonatkozó határidők az ipex.eu[6] weboldalon is hozzáférhetők.

A szubszidiaritásvizsgálat hatásköri korlátját tehát az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdések képezik, amelyeket az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 3. cikke pontosan felsorol, mint például vámunió, versenyjog, közös kereskedelempolitika stb. Az EU és a tagállamok közötti megosztott, valamint a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskörbe tartozó területeket szintén az EUMSZ következő cikkei sorolják fel.

Röviden érdemes még utalni a 2. számú jegyzőkönyv alapján arra is, hogy az indokolt vélemény következménye attól függ, hogy ugyanazon uniós javaslat esetében a meghatározott nyolchetes határidőn belül hány tagállami parlament állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.[7] Az eljárás során az egyelőre 28 tagállami parlament országonként két-két szavazattal rendelkezik (összesen 56 szavazat). Sárga lapos eljárásról akkor beszélünk, amennyiben a tagállami parlamentek egyharmada[8] (19 szavazat) állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét ugyanazon javaslat esetében. Ekkor az Európai Bizottságnak, mint előterjesztőnek az eredeti javaslatot felül kell vizsgálnia, amelyet követően a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Eddig összesen három esetben

6 A tagállami parlamentek közötti információcserét elősegítő honlap.
7 Lásd részletesen: www.parlament.hu/irom40/06622/06622.pdf.
8 Egyes, az EUMSZ 76. cikke alapján előterjesztett javaslatok esetében a sárga lapos eljárások küszöbszáma egynegyed, azaz 14 szavazat.

került sor sárga lapos eljárásra, míg az első esetben[9] a javaslat visszavonásra került, addig a másik két esetben[10] az Európai Bizottság a javaslatát változtatás nélkül fenntartotta.

3. A szubszidiaritásvizsgálat célja és feltételrendszere

A fenti előfeltételek teljesülése esetén a szubszidiaritásvizsgálatnak arra kell irányulnia – figyelemmel az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 5. cikkében foglaltakra –, hogy az adott kérdés uniós szintű szabályozása szükséges-e, továbbá hozzáadott értéket teremt-e a tagállami, illetve regionális szabályozáshoz képest valamint az arányosság elvének megfelel-e. E feltételek megítélése korántsem jelent egyszerű feladatot, mivel minden egyes jogalkotási javaslatot nem csupán önmagában, hanem az adott tagállami jogrendszer vonatkozó része fényében kell értékelni, azaz a várható alkotmányjogi, költségvetési és társadalmi hatásokkal együtt. E folyamat elemző-jogi jellege ellenére mégis alapvetően politikai szempontok szükségesek egy-egy szubszidiaritásvizsgálat kezdeményezéséhez. Nem nehéz eldönteni, hogy például a GMO-termesztés korlátozására vonatkozó rendelettervezet[11] miért és mely tagállami parlamentek számára jelentette a szubszidiaritás elvének sérelmét, valamint az sem mellékes, – immár magyar megközelítéssel –, hogy egy menekültügyi jogalkotási javaslat 2015 előtt vagy után jelent-e meg.

Az elmúlt parlamenti ciklusban az Országgyűlés összesen öt indokolt véleményt fogadott el, négy eljárás keretében.[12] Ez évek szerinti bontásban azt jelenti, hogy 2015-ben egyet, 2016-ban és 2017-ben pedig kettőt-kettőt. Nem szerencsés a végén kezdeni egy történetet, de a számok kedvelőinek érdemes leírni, hogy 2017-ben összesen 53 indokolt véleményt fogadtak el a tagállami parlamentek. A legmagasabb számú indokolt vélemény, hét-hét az osztrák *Bundesrat* és a francia *Sénat* döntésének eredménye, ugyanakkor a 28 tagállam 41 kamarájának több mint fele, 21 parlamenti kamara egyetlenegy indokolt véleményt sem fogadott el.[13] A számok persze önmagukban nem sokat jelen-

9 A kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló tanácsi rendelettervezet [COM (2012) 130; 2013/0064 (APP)].

10 Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelettervezet [COM (2013) 534; 2013/0255 (APP)], valamint a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16.-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet [COM (2016) 128; 2016/0070 (COD)] esetében.

11 Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, COM (2010) 375, 2010/0208 (COD).

12 Az Országgyűlés által lefolytatott szubszidiaritásvizsgálatról az Országgyűlés honlapja nyújt részletes áttekintést: www.parlament.hu/szubszidiaritas-vizsgalat.

13 Ld. ww.ipex.eu, valamint az Európai Bizottság vonatkozó honlapját: ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm.

tenek, hiszen pontosabb véleményalkotáshoz megfelelő ismeretekkel kell rendelkezni az egyes parlamenti kamarák hatásköréről, eljárásrendjéről, továbbá belső feladatmegosztási mechanizmusairól. A tapasztalatok szerint ugyanakkor több kétkamarás parlament felsőháza fektet nagyobb hangsúlyt a szubszidiaritásvizsgálatokra, valamint az európai uniós ügyekre. A szövetségi államberendezkedésű tagállamok belső alkotmányos rendjében is jelen vannak a 2. számú jegyzőkönyv szerinti szubszidiaritásvizsgálat fő dilemmái: szükséges-e uniós fellépés az adott kérdésben, továbbá hatékonyabb eredménnyel bír-e az uniós fellépés, mint a tagállami vagy éppen a regionális?

Az elmúlt évek alatt nemcsak az Országgyűlés szubszidiaritásvizsgálattal kapcsolatos megközelítése szilárdult meg, hanem hasonlóan a többi tagállami parlamenté is. Ennek fő oka abban keresendő, hogy 2009. december 1 és 2018 tavasza között összesen három esetben érte el a tagállami parlamenti indokolt vélemények száma az 1/3-os, sárga lapos eljárást jelentő küszöbszámot és az Európai Bizottság lényegében mind a három esetben figyelmen kívül hagyta az indokolt véleményben foglaltakat. Az való igaz, hogy az első sárga lapos eljárás esetében, a már említett ún. Monti II. javaslat esetében az Európai Bizottság visszavonta javaslatát, de nem a szubszidiaritás elvének sérülése, hanem az elfogadásához szükséges politikai támogatás[14] hiánya miatt. A másik két további esetben: az Európai Ügyészség (EPPO), valamint a kiküldetési irányelv felülvizsgálata[15] kapcsán, amelyekről az Országgyűlés is megállapította a szubszidiaritás elvének sérelmét, az Európai Bizottság a rekordszámú tagállami parlamenti indokolt vélemény ellenére változtatás nélkül fenntartotta eredeti javaslatát. A 2. számú jegyzőkönyv szerinti küszöböt a közel 9 év alatt csak három esetben sikerült tehát elérni, és az Európai Bizottság nem bonyolódott bele az indokolt vélemények által felsorakoztatott érvrendszerbe, hanem egyszerűen fenntartotta eredeti javaslatát.

Mindenből elsősorban nem az következik, hogy a szubszidiaritásvizsgálat kevés eredménnyel jár, hanem hogy az indokolt véleményben megfogalmazott aggályok kezelésére nem az uniós döntéshozatal korai szakaszában kerül sor, hanem a tanácsi viták során, amelyre viszont a tagállami parlamentek közvetett hatást tudnak csak gyakorolni a kormányok uniós ügyekben képviselt álláspontjának befolyásolásán keresztül, ez az ún. egyeztetési eljárás.[16]

Ez pedig azt is jelenti, hogy a tagállami parlamentek az EUSZ 12. cikke szerinti megfogalmazásban az Európai Unió jobb működéséhez nem kizáró-

---

14 ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/pdf/pdfletters/hu_parliament_-_letter_vp_sefcovic_on_monti_ii_-_withdrawal_procedure_com20120130.pdf.

15 Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti tanácsi irányelv módosításáról, COM (2016) 128; 2016/0070 (COD).

16 Az Országgyűlésről szóló törvény 63–68. §, valamint a határozati házszabályi rendelkezések 140. § szerinti eljárásról szintén az Országgyűlés honlapja ad naprakész tájékoztatást: www.parlament.hu/egyeztetesi-eljaras.

lag a szubszidiaritásvizsgálati eljárás, hanem más csatornákon keresztül járulnak hozzá: az Európai Bizottsággal való politikai párbeszéd révén, amely kevésbé formalizált, meghatározott jogkövetkezmények és konkrét alapszerződési jogalap nélküli, de az együttműködés és véleménycsere mára kialakult formája. Mindez, év szerinti bontásban azt is jelenti, hogy 2017-ben több mint 500 olyan véleményt fogalmaztak meg a tagállami parlamentek, amelyek a dialógus e formáján alapult, akár parlamenti találkozók közös zárónyilatkozata[17] formájában, akár egy-egy parlamenti bizottsági ülés eredményeit összegző levél[18] formájában.

4. Az Országgyűlés által elfogadott indokolt vélemények jellemzői

A szubszidiaritásvizsgálat kapcsán gyakran felmerül a kérdés[19], hogy nem túl rövid-e a 8 hét, különösen annak fényében, hogy az Európai Bizottság az indokolt véleményekre gyakran 3–6 hónapon belül válaszol. A nyolchetes határidő meghosszabbítására csak az alapszerződések módosítás révén lenne lehetőség, amihez viszont egyelőre nincsen meg a szükséges konszenzus. Idekapcsolódik ugyanakkor, hogy a nyelvi változatok nem ritkán több hét alatt készülnek el, így először a három fő nyelv valamelyikén elkészült jogalkotási tervezet esetében általában legalább 10 hét áll *de facto* a szubszidiaritásvizsgálat rendelkezésére. Továbbá, abban is konszenzus van a parlamentek és az Európai Bizottság között, hogy az augusztus nem számít bele a 8 hétbe.

Szintén az eljárási kérdésekhez kapcsolódó, az egyes tagállamok házszabályi rendelkezésein alapuló kérdés az indokolt vélemény elfogadásának hatásköre: plenáris ülés vagy bizottsági szint. Könnyen belátható, hogy amennyiben plenáris ülés hoz határozatot, akkor arra megfelelő időt kell hagyni. Ez az Országgyűlés esetében azt is jelenti, hogy a szubszidiaritásvizsgálat kezdeményezésére kizárólagosan felhatalmazott Európai ügyek bizottságának a 8 hetes határidő letelte előtt legalább 15 nappal be kell nyújtani jelentését. Az elmúlt évek pedig azt mutatták meg, hogy az Országgyűlés határozatát minden esetben házszabályi rendelkezésektől való eltérés útján hozta meg. A határozati házszabályi rendelkezések 15 napos határidőt szabnak az Országgyűlésnek a döntésre, ami azonban az Országgyűlés A/B hetes ülésezési gyakorlatával leginkább csak abban az esetben áll összhangban, amennyiben az Európai ügyek bizottsága által beterjesztett, a szubszidiaritásvizsgálat sérelmét megállapító határozati javaslathoz nem kerül

[17] Például a V4 európai ügyek bizottságainak 2017. szeptember 25-én, Sárospatakon megtartott találkozóján elfogadott következtetések: v4.parlament.hu/documents/1318872/1390368/V4+S%C3%A1rospatak+z%C3%A1r%C3%B3nyilatkozat/6b07c5af-df42-4d9c-a64a-f587de0720b7.

[18] Az Európai ügyek bizottságának 2017. december 11-i ülésén elfogadott vélemény az ún. mobilitási csomag egyes kérdéseiről: www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20170121/huors.do.

[19] E kérdéskör is visszatérő elem a COSAC találkozón: www.cosac.eu/en/.

módosító javaslat benyújtásra, illetve a házszabályi rendelkezésektől való eltéréshez szükséges politikai támogatás rendelkezésre áll.

A politikai támogatás kérdése pedig a szubszidiaritásvizsgálat egyéb aspektusai miatt is döntő tényező, mivel a vizsgálat minden esetben kiterjed a jogalkotási javaslat gazdasági-politikai összefüggéseire is. Ez utóbbiak hiányában az eljárás éppen azt a többletet nélkülözné, ami egy parlamenti vita előfeltétele. Az Országgyűlés által a közelmúltban elfogadott indokolt vélemények e kettős, jogi és politikai jellegű vizsgálat eredményét tartalmazzák: akár a villamos energia ár vagy éppen a kiküldött munkavállalók javadalmazásának meghatározása esetében. Az Európai ügyek bizottsága által elfogadott jelentés szerint: a „tagállamok villamos energiaár meghatározására irányuló hatáskörének korlátozása csak abban az esetben lehetne elfogadható, ha az a tagállami intézkedéshez képest hozzáadott értéket jelente. Az energiaszektor ugyanakkor a gazdaságnak egy speciális szegmense, ahol a szabályozott árak kivezetése – az eddigi tapasztalatok szerint – nem fokozta a versenyt."[20] A kiküldött munkavállalók esetében a bizottsági jelentés szintén az uniós fellépés szükségességét kérdőjelezte meg: „olyan mértékű beavatkozást eredményezne a szolgáltatásnyújtás szabadságába és a kialakult versenyfeltételeket olyan mértékben torzítaná, amelyet nem indokolhat a munkabérköltségek kiegyenlítése. Ez utóbbi egyébként is a gazdasági fejlődés, a reálkonvergencia fokozatos elérése révén érhető el, nem pedig jogalkotási úton." [21]

Az elmúlt ciklus éppen azt támasztotta alá, hogy a szubszidiaritásvizsgálat egy olyan kivételes parlamenti eljárás, amelyet kellően – jogilag és politikailag egyaránt – indokolt esetben érdemes kezdeményezni, illetve lefolytatni. E téren az Európai ügyek bizottsága jelenti a tényleges szűrőt: csak olyan súlyú ügyekben került sor a vizsgálatra, amelyben az uniós döntéshozatal korai szakaszában való parlamenti álláspont kialakítása indokolt, továbbá, amelyben több tagállami parlament hasonló álláspontot képvisel. Azaz, van esély a tagállami parlamentek koordinált fellépésére, hogy lehetőleg minél több indokolt vélemény szülessen ugyanazon jogalkotási javaslat kapcsán. Érdemes arra rámutatni, hogy a szubszidiaritásvizsgálat eme kettős: jogi és politikai jellegét a tagállami parlamentek többsége[22] is osztja.

Annak ellenére, hogy a szubszidiaritásvizsgálat az Országgyűlés számára az uniós döntéshozatal közvetlen befolyásolására alkalmas eszközt jelent, a tagállami érdekérvényesítés szempontjából nem nélkülözhető a kormánnyal való együttműködés sem. E szempontból is hivatkozható a tiszta energia minden európainak intézkedéscsomag, továbbá a munkavállalók kiküldetése, ahol a kor-

20 www.parlament.hu/irom40/15096/15096.pdf.
21 www.parlament.hu/irom40/10290/10290.pdf.
22 Ld. az EU tagállamok európai uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságai konferenciájának (COSAC) honlapját: www.cosac.eu.

mány képviselője is osztotta a főbb észrevételeket.[23] Mindez azért említésre méltó, mivel így biztosítható, hogy az Országgyűlés által az indokolt véleményben kifejtett álláspont az uniós döntéshozatal előrehaladtával, a tanácsi vitákban is megjelenhessen. Ezen együttműködés hiánya alapján láthatunk olyan eseteket, amikor ugyanazon tagállam egyik kamarája egy jogalkotási javaslatot üdvözölt, míg a másik a szubszidiaritás elvével ellentétesnek ítélte.

5. A szubszidiaritásvizsgálatok az Európai Bizottság szemével

Az Európai Bizottság évente készít jelentést[24] a 2. számú jegyzőkönyv alkalmazásáról, amelyben áttekintést ad a szubszidiaritásvizsgálatok alkalmazásáról. A legutóbbi jelentése a 2016-os évet tekinti át, amely nagyságrendileg több hasonlóságot mutat a 2017. évivel, hiszen 620 politikai vélemény közül 65 indokolt vélemény született. Ezzel szemben 2015-ben csupán nyolc indokolt vélemény[25] született a 41 kamara részéről, ami jól igazolja, hogy az uniós intézmények működése, az Európai Bizottság mandátuma alapvetően meghatározza, hogy mely években várható több jogalkotási javaslat s ebből kifolyólag több tagállami parlamenti indokolt vélemény is: döntően a mandátum középső harmadában, azaz jelen esetben 2016-2017-ben. Az éremnek a másik oldala a tagállami parlamentek mandátuma, így tagállamonként teljesen eltérő, hogy mely (fél)években jut több vagy kevesebb politikai figyelem a szubszidiaritásvizsgálatokra.

Az Európai Bizottság éves jelentése is kiemeli, hogy évente néhány olyan jogalkotási javaslat van, amellyel kapcsolatban több tagállami parlament fogad el indokolt véleményt, 2016-ban egészen pontosan négy ilyen javaslat volt: a már említett kiküldetési irányelvtervezet, valamint a dublini rendelet felülvizsgálatára vonatkozó javaslat[26], továbbá a közös konszolidált társaságiadó-alap létrehozásáról szóló két javaslat[27]. Kiemelendő, hogy a 65 indokolt véleményből összesen 38 e négy javaslatra vonatkozott. Ehhez, amennyiben hozzávesszük, hogy 2016-ban összesen 118, a 2. számú jegyzőkönyv hatálya alá tartozó jogalkotási javaslatot[28] terjesztett elő az Európai Bizottság, akkor látható, hogy félévente egy-két olyan kérdéskör van csupán, amelyben több tagállami parlament talál szubszidi-

23 Ld. az Európai ügyek bizottságának 2017. március 6-i, illetve 2016. március 30-i üléséről készült jegyzőkönyveket: www.parlament.hu/web/europai-ugyek-bizottsaga/a-bizottsag-ulesei.

24 A Bizottság 2016. évi jelentése a szubszidiaritásról és az arányosságról, COM (2017) 600.

25 Uo. 7. o.

26 Az Európai Parlamenti és a Tanács rendelet egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás), [COM (2016) 270; 2016/133 (COD)].

27 A Tanács irányelve a közös összevont társaságiadó-alapról (KÖTA), [COM (2016) 683; 2016/336 (CNS)], A Tanács irányelve a közös társaságiadó-alapról, [COM (2016) 685; 2016/337 (CNS)].

28 Az Európai Bizottság eTrustEx adatbázisa alapján, ld: https://ec.europa.eu/isa2/solutions/open-e-trustex_en.

aritási aggályokat. Ehelyütt is kiemelendő, hogy a 2014–2019-es európai bizottsági ciklusban 2016-ban magasan kiemelkedett a jogalkotási javaslatok száma, hiszen 2015-ben 50 alatt volt és 2017-ben is alig haladta meg a 70-et.

Lényegében 2013 ősze, az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezetre vonatkozó sárga lapos eljárás kapcsán visszatérő kérdés az Európai Bizottság hozzáállása a tagállami parlamentek együttes fellépéséhez. A 2. számú jegyzőkönyv 7. cikk (2) bekezdése csak felülvizsgálati kötelezettséget ír elő, amely alapján az Európai Bizottság az eredeti javaslatát „fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja". A 2. számú jegyzőkönyv az Európai Bizottság számára határidőt nem ír elő, csupán indokolási kötelezettséget. Sárga lapos eljárások esetén az Európai Bizottság a határidőre igyekszik figyelemmel lenni, hiszen a kiküldött munkavállalók esetében a 2016. május 10-i szubszidiaritásvizsgálati határidő letelte után bő két hónappal válaszolt[29], de egyéb esetben gyakran 5–6 hónap[30] is eltelik, mint például a dublini rendelettervezet kapcsán az Országgyűlés által elfogadott indokolt vélemény esetében. E hosszabb idő leginkább azért érdemel észrevételt, mivel az uniós döntéshozatal előrehaladtával a jogalkotási javaslat tartalma jelentősen módosulhat, míg a tagállami parlamentek az eredeti jogalkotási javaslat kapcsán fogalmaztak meg aggályokat.

2017 folyamán a szubszidiaritásvizsgálat szempontjából szintén csak néhány jogalkotási javaslat volt kiemelkedőnek tekinthető, mint a például a tiszta energiacsomag minden európainak intézkedéscsomag[31] vagy a mobilitási csomag[32] egyes elemei. Új megközelítést jelentett ugyanakkor az Európai Bizottság és a tagállami parlamentek közötti együttműködésben a Jean-Claude Juncker elnök által 2017 novemberében létrehozott: a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban" módszerrel foglalkozó munkacsoport.[33] A munkacsoport elnöki teendőit Frans Timmermans első alelnök látja el és tagjai az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága és a tagállami parlamentek által delegált 3-3 fő. A munkacsoport 2018 január és július közötti időtartamban, döntően havonta sorra kerülő üléseken veszi számba, hogy mely területeken kellene több vagy kevesebb Unió, azaz hol kellene fokozni az Unió tevékenységét, illetve hol kellene csökkenteni azt. A testületbe a Régiók Bizottsága és a COSAC is jelölt 3-3 főt, míg az Európai Parlament nem élt a lehetőséggel. A munkacsoport munkájának eredményét várhatóan Juncker

---

29 A Bizottság közleménye a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv módosításáról szóló irányelvre irányuló javaslatnak a szubszidiaritás elve tekintetében történő, a (2.) jegyzőkönyv szerinti felülvizsgálatáról, COM (2016) 505.

30 A 2016. szeptember 5-én elküldött indokolt véleményre 2017. március 9-én született a válasz. ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/hungary/2016/com20160270/com20160270_assembly_reply_en.pdf.

31 europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_hu.htm

32 europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1460_hu.htm

33 ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

elnök az EU helyzetéről szóló, 2018. szeptemberi beszéde szintetizálja majd. A munkacsoport lehetőséget teremt a tagállami parlamentek képviselőinek, hogy eddigi tapasztalataiknak közvetlenül is hangot adjanak. E tekintetben is kiemelendő Reinhold Lopatka, az osztrák Nemzeti Tanács tagjának levele,[34] amely összefoglalja a szubszidiaritásvizsgálattal, arányossággal, valamint a tagállami parlamentek és az Európai Bizottság közötti együttműködéssel kapcsolatos valamennyi kérdéskört.

6. Összegzés

A szubszidiaritásvizsgálat kivételes parlamenti eljárást jelente abból a szempontból, hogy az egyelőre 41 tagállami parlamenti kamara számára az együttes fellépés lehetőségét biztosítja, ugyanakkor az együttes fellépésre egy jól meghatározott, nyolchetes határidőn belül van lehetőség. Továbbá az elmúlt évek azt is bebizonyították, hogy évente néhány olyan jogalkotási javaslatot terjeszt elő az Európai Bizottság, amely már az uniós döntéshozatal korai szakaszában a tagállami parlamentek politikai érdeklődésére is számot tarthat. A szubszidiaritásvizsgálattal kapcsolatban az Országgyűlés eljárásrendje is megszilárdult: az Európai ügyek bizottságának kezdeményezésére – a határidők tarthatósága érdekében – az Országgyűlés házszabálytól eltéréssel dönt. A nyolchetes határidő lejárta pedig jogvesztő, amennyiben a határidő után kerül megküldésre az Európai Bizottság részére az indokolt vélemény, akkor azt már csak egyéb véleményként tartják számon.

A szubszidiaritásvizsgálat további szükséges velejárója a parlamenti kamarák közötti szoros koordináció, ami a dublini rendelettervezet módosítása kapcsán a visegrádi négyek, de a munkavállalók kiküldéséről szóló javaslat kapcsán a 2004-ben vagy később csatlakozott többi tagállam parlamentjei közötti együttműködést jelentette. Ezen együttműködés elsősorban mégis a jogalkotási javaslatok tárgykörétől függő, ahogy például a tiszta energiát minden európainak intézkedéscsomag több eleme esetében született indokolt vélemények is mutatták.

A sárga lapos eljárás, annak ellenére, hogy a kb. tíz évvel ezelőtt intézményesült, a remélt fordulatot nem hozta el a tagállami parlamentek uniós döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódása vonatkozásában. Mégis az uniós döntéshozatal korai szakaszában azonosította a politikailag legérzékenyebb jogalkotási javaslatokat, továbbá az uniós szakpolitikai ügyeket – a korábbinál nagyobb mértékben – a tagállami parlamentek, így az Országgyűlés napirendjének is részévé tette.

[34] www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/cosac-working-group-26-march-2018/

7. Melléklet – az Országgyűlés által elfogadott indokolt vélemények (2014–2018)

1. Az Országgyűlés 55/2015. (XI. 6.) határozatában megállapította a szubszidiaritás elvének megsértését a következő rendelettervezet vonatkozásában: az áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezetet [COM (2015) 450; 2015/0208 (COD)].

2. Az Országgyűlés 9/2016. (V. 10.) határozatában megállapította a szubszidiaritás elvének megsértését a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet [COM (2016) 128, 2016/0070 (COD)] vonatkozásában. Az Európai Bizottság a sárga lapos eljárást jelentő 22 tagállami parlamenti szavazat ellenére nem változtatta meg eredeti javaslatát.

3. Az Országgyűlés 12/2016. (VI. 17.) határozatában megállapította a szubszidiaritás elvének megsértését a Dublin III. rendelet módosítása, azaz az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet (átdolgozás) [COM (2016) 270, 2016/0133 (COD)] vonatkozásában.

4–5. Az Országgyűlés 10/2017. (V. 5.) határozatában két javaslat esetében állapította meg a szubszidiaritás elvének megsértését: a villamos energia belső piacáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet (átdolgozás) [COM (2016) 861; 2016/0379 (COD)], valamint a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet (átdolgozás) [COM (2016) 864; 2016/0380 (COD)] vonatkozásában.

Kulcsszavak: Nemzeti parlamentek, Országgyűlés és az Európai Unió, szubszidiaritásvizsgálat, sárga lapos eljárás, indokolt vélemény

Tamás Csaba Gergely
megbízott oktató
Pázmány Péter Katolikus Egyetem,
tamas.csaba.gergely@jak.ppke.hu

KITEKINTÉS

Gallai Sándor – Janik Szabolcs

A 2018-as parlamenti választás jelentősége a svéd politikában – hagyományok és/vagy stabilitás?

Svédország a szociáldemokrata jólét és a politikai stabilitás egyik mintaállama, ahol a politikai intézmények és a kultúra sajátosságai (pl. negatív parlamentarizmus, neokorporatizmus, konszenzusorientáltság) évtizedeken keresztül biztosították, hogy a jellemzően kisebbségi kabinetek is stabilan és proaktívan tudjanak kormányozni. Bár a svéd modell lényegi elemeit konszenzus övezte, a gazdasági válságok és a globalizáció okozta kihívások korrekcióra késztették a kormányokat. A szociáldemokraták és az ellenpólusukként megerősödő Szövetség szakpolitikai konvergenciája hozzájárult a válságkezelés sikerességéhez, viszont teret engedett a magát egyetlen hiteles ellenzéki pártnak beállító, elit- és migrációellenes Svéd Demokratáknak (SD).

A 2018-as parlamenti választás eredménye részben megerősítette a szélsőségeitől szabaduló párt királycsináló pozícióját, részben viszont új helyzetet is teremtett, mivel a képviselők többsége több körben is elutasította a házelnök által megnevezett kormányfőjelölteket. A Svéd Demokraták nem csupán megtörték a két blokk versengésén alapuló pártpolitikai logikát, hanem a harmadik legnagyobb erőként, egy harmadik pólust képezve stabilizálták helyüket a pártrendszerben. Bár a mérsékelt pártok kezdettől fogva elutasították vele az együttműködést, az SD hagyományos blokkok gyengülésével párhuzamos térnyerése aláásta a politikai stabilitást. Jelen helyzetben a mély tisztelettel övezett és jól bevált parlamentarizmus, illetve az arányos választási rendszer maga is gátolja a stabil kormányzást. A mérsékelt pártoknak dönteniük kell: 1. változtatnak az intézményrendszeren; 2. feloldják az SD-t izoláló karantént, és ezzel legitimálják legfőbb kihívójukat; 3. az SD további kizárásához a blokkokon átívelő, ám az identitásukat veszélyeztető együttműködést folytatnak; vagy 4. nem működnek együtt, és (fel)vállalják a politikai instabilitást? Paradox, de bármelyiket is választják, jó eséllyel a Svéd Demokraták lesznek a választásuk elsőszámú politikai haszonélvezői.

Bevezetés

Svédország a parlamentáris hagyományok, az arányos választási rendszer és a szociáldemokrata jóléti állam egyik mintaországa. A svéd – a skandináv országok viszonylatában is – a XX. század legszervezettebbnek és legerősebbnek számító szociáldemokrata pártja, mely több évtizeden keresztül uralta a politikai versenyt egy meglehetősen stabilnak tűnő, ötpárti struktúrában. A jellemzően

kisebbségi kormányzás ellenére a végrehajtó hatalom proaktívan, de az alapvető reformok tekintetében konszenzusra törekedve intézményesítette és bővítette a jóléti államot, amelynek kialakulásában és működtetésében – különösen az 1970-es évekig – meghatározó szerepet játszottak a (neo)korporatív struktúrák. A svéd szociáldemokraták erejét mutatja, hogy a gazdaság és a jóléti állam válságát hozó 1970-es évek politikai fordulata és az ellenzékben töltött ciklusok ellenére 1990-ig képesek voltak 40% feletti támogatottságuk és domináns pozíciójuk megőrzésére. Az ezredfordulót követően azonban támogatottságuk csökkenni kezdett, és a 2018-as választáson 30% alá esett. Ezzel párhuzamosan új pártok erősödtek meg, és a pártrendszerben olyan átalakulás ment végbe, amely aláásta a konszenzusos politikát, meggyengítette a végrehajtó hatalmi ág pozícióját, nem támogatja erős kormányok alakítását, és gátolja a hatásos kormányzást. A sokáig mintaértékűnek tekintett intézményrendszer a megváltozott feltételek közepette negatívan hat a kormányzóképességre, és komoly dilemma elé állíthatja a svéd politikai élet meghatározó szereplőit, amikor arról kell dönteniük, hogy az évszázados intézményeikhez vagy a politikai stabilitáshoz ragaszkodnak-e jobban.

A választási rendszer

A svéd intézményi berendezkedés hagyományosan nem kedvez az erős végrehajtó hatalom kialakulásának, mivel az alkotmányos monarchia megteremtését követő parlamentáris kormányforma a törvényhozásnak felelős, annak alárendelten működő végrehajtó hatalmat hozott létre. A kormányok pozícióját stabil parlamenti bázisuk erősíthetné, ennek megteremtését viszont a választási rendszer nehezíti.

Az 1970-től egykamarás parlament (*Riksdag*) képviselőit eleinte háromévenként választották, 1994 óta négyévente, a megyei és a települési önkormányzati képviselőkkel egyidejűleg döntenek róluk. A parlamenti választási rendszer listás, arányos.[1] A 349 képviselői hely közül 310 sorsa dől el a 29 többmandátumos választókerületben közvetlenül leadott szavazatok alapján. A fennmaradó 39 hely pedig „kiigazító eljárás" során szerezhető meg, melynek lényege az egyes pártok regionálisan megszerzett mandátumainak összevetése és kiegyenlítése a rájuk területileg leadott szavazatok országos aggregálását követően nekik járó szavazatok számával. Akik területileg „túlnyerték" magukat, azoktól elvesznek mandátumokat, akik alulteljesítettek az országosan mért erejükhöz képest, azok pedig plusz helyekhez jutnak.[2] E kiegyenlítő mechanizmussal az egyébként is

[1] A hatályos választási rendszer többnyelvű leírása megtalálható a Választási Hatóság honlapján (www.val.se/). A választási rendszer korábbi módosításairól lásd pl. Elwin Reimink: „Electoral System Change in Europe since 1945: Sweden" (electoralsystemchanges.eu/Public/DatasPage.php?ID=6).

[2] 2005/837. választási törvény, 4. fejezet, 14. cikkely, 4. bekezdés (www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/vallag-2005837_sfs-2005-837).

arányosnak számító választási rendszert matematikailag is kiemelkedően arányossá teszik,[3] azaz a pártok által megszerzett mandátumok aránya igen közel esik az általuk országosan megszerzett szavazatok arányához. A teljes megfeleltethetőség legfőbb akadálya a választási küszöb alkalmazása, mely alapján mandátumot csak az országosan 4% felett teljesítő pártok kaphatnak. A nekik járó mandátumok kiszámításához a módosított Sainte-Laguë osztósort alkalmazzák.[4]

A szavazásnál a pártlisták félig nyitottak, így nagyobb teret adnak a választói preferenciák kifejezésére. Erre vonatkozó igénytől függően a szavazók háromféleképpen (háromféle szavazópapíron) szavazhatnak: 1. a választott párt és jelöltjei nevét tartalmazó szavazólapon,[5] amelyen lehetőség van a jelöltek egyikének megjelölésével a listasorrendet befolyásoló egyéni preferencia kifejezésére; 2. csak a választott párt nevét feltüntető lapon, amellyel a szavazó a pártot támogatja, és nem kívánja befolyásolni a párt által állított jelöltek sorrendjét; 3. pártok és jelöltek neve nélküli szavazólapon, amelyet azok a szavazók használnak, akik olyan pártot kívánnak támogatni, amelyik nem szerepel önálló szavazólapon – ez esetben a szavazó maga írja fel a támogatott párt nevét a szavazópapírra.[6] A preferenciális szavazáson a saját pártjuk választókerületi támogatottságának legalább 5%-át elérő jelölteket – szavazataik nagyságrendjének megfelelően – rangsorolják, és a lista élére ugratják.[7] A választásokon az aktivitás nemzetközi összevetésben kimagasló: az 1960-as évekig visszatekintve rendre 80% felett alakult az összesített részvétel, de többször akadt példa 90% feletti arányra is.[8]

Predomináns többpártrendszer, szociáldemokrata jóléti állam

Részben az arányos választási rendszerrel is összefüggésben, a svéd választások rendre többpárti parlamentet eredményeztek, a pártrendszer mégis évtizedeken keresztül – skandináv összehasonlításban is – kifejezetten stabilnak tetszett. A skandináv országokra jellemző klasszikus törésvonalak[9] mentén ötpárti párt-

[3] A Krister által 2006-ra – az effektív pártok viszonylag magas (4,15-ös) száma mellett – számított 2,01-os arányossági mutató nemzetközi összehasonlításban is kimagasló arányosságot jelent. Lásd Krister Lundell: „Electoral Reform and Party System Change: An Analysis of Nordic Elections with Two Different Electoral Systems" *Scandinavian Political Studies*, Vol. 31, 2008/4., 363–383.

[4] Választási törvény, 4. fejezet, 14. cikkely, 3. és 5. bekezdés.

[5] Minden korábban országosan 1% felett teljesítő és/vagy a parlamentbe bejutott párt neve (és jelöltjeinek névsora) külön-külön szavazólapon szerepel, melyek előállítási költségét az állam viseli (uo. 1. fejezet, 6. cikkely, 8. bekezdés).

[6] Uo. 1. fejezet, 6. cikkely, 1. bekezdés.

[7] Uo. 4. fejezet, 14. cikkely, 9. és 10. bekezdés.

[8] Lásd Dahlberg Stefan (2016): Voter Turnout in Sweden 1994–2014. International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, 4. o. (library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12669.pdf).

[9] Rokkan Stein – Seymour Martin Lipset: *Cleavage structures, party systems and voter alignments: Cross-National Perspectives* (New York: The Free Press 1967) 1–64.

rendszerek[10] jöttek létre, bennük egy-egy konzervatív, liberális, szociáldemokrata, kommunista és agrárpárttal.[11] Ez a mintázat Svédországban bizonyult a legtartósabbnak, mivel 70 éven keresztül, 1917-től 1988-ig e pártok voltak meghatározóak, a pártrendszer pedig predomináns szerkezetet mutatott.[12]

Bár az ötpártiság és a gyakori kisebbségi kormányok[13] instabilitást sejtetnének, a világháború utáni mintegy három évtizedben erős pozíció jellemezte a kabineteket, aminek okaként a szociáldemokrata dominancia és az ellenzék megosztottsága mellett a kompromisszum ígéretét magukban hordozó ügyek túlsúlya, a nagyobb reformok esetében széles koalíciók építése, továbbá a pártok belső szerkezetének és normáinak sajátosságai jelölhetők meg.[14] A hagyományos pártok – és rajtuk keresztül a pártrendszer – stabilitását belső demokráciájuk és a konfliktusok, a disszidens (pártvonaltól eltérő) vélemények ilyetén minimalizálása, míg a kormányok külső támogatását a kabinetek konszenzuskeresése biztosította. Ez utóbbi révén a törvényalkotásnál a kormányok engedékenyebbek, mint Európa legtöbb parlamentáris rendszerében, így a parlament szakpolitikai befolyása is jelentősebb a másutt megszokottnál.[15]

A szakpolitikák alakításában nem csak az ellenzéki pártok és a parlament felől érkezett a külső behatás, hanem a szakmai érdek-képviseleti szervezeteknek intézményesített befolyást biztosító – eredetükben[16] a jóléti állam kiépülése előtti időkre visszanyúló – (neo)korporatív[17] struktúrákból is. Az itt meghozott döntések az érdekszervezetek kimagasló reprezentativitása révén erős társadalmi támogatottsággal bírtak, ezért, valamint a pártok és egyes közjogilag is kiemelt érdekképviseletek közötti szoros kapcsolat[18] miatt, a tripartit (háromoldalú) fórumok és az ott kötött megállapodások a közpolitika-formálásban még a parlamentet és a kormányzati intézményeket is képesek voltak háttérbe szorítani.[19]

---

10 Berglund Sten – Ulf Lindström: *The Scandinavian Party System(s)* (Lund: Studentlitteratur 1978) 16.

11 Ugyanerről magyarul lásd: Gallai Sándor (1998): *A skandináv modell története – Nemzeti utak és az európai integráció* (Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem: Aula Kiadó 1998) 50–59.

12 A predomináns pártrendszerek jellemzéséhez lásd Sartori Giovanni: „Parties and Party Systems: A Framework for Analysis" (1976). *Classics Series, 40th Anniversary* (ECPR Press, University of Oxford 2006) 171–191.

13 A kormányok több mint kétharmada kisebbségi pozícióban volt, ennek ellenére többnyire kitöltötték a ciklusukat, Bassi Anna: „Policy Preferences in Coalition Formation and the Stability of Minority and Surplus Governments" *The Journal of Politics*, Vol. 79, 2017/1. 250–268. (251.)

14 Einhorn Eric S. – John Logue: *Modern Welfare States – Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia* (New York – Connecticut – London: Praeger 1989) 85.

15 Arter David: „The Swedish Riksdag: Th case of a strong policy-influencing assembly" *West European Politics*, Vol. 13, 1990/3. 120–142.

16 Gallai (lj. 11.) 38–39.

17 Schmitter Philippe: „Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics*, Vol. 36, 1974/1., 85–131.

18 Gallai (lj. 11.) 60–65.

19 Erről lásd például Lewin Leif: „The rise and decline of corporatism: The case of Sweden" *European Journal of Political Research*, Vol. 26, 1994/1., 59–79. vagy Rothstein Bo: „State and Capital in Sweden: The Importance of Corporatist Arrangements" *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11, 1988/3., 235–260.

Svédországban 1944-től 1976-ig kivétel nélkül szociáldemokrata kormányok alakultak. Hosszú egyeduralmát az 1930-as évek gazdasági válságkezelésében elért sikereivel, a háborús pusztítások elkerülésével, és a – legtöbb európai államéhoz képest – virágzó gazdaság forrásaiból megvalósított szociálpolitikai ígéreteivel alapozta meg Svédország Szociáldemokrata Munkáspártja (SAP). Az osztálybázisán messze túlterjedő szavazóbázisra szert tevő SAP támogatottsága stabilan 44 és 50% között mozgott a fenti időszakban. A párt kisebbségi pozícióban is érvényesíteni tudta elképzeléseit, mert rendre számíthatott külső támogatásra, miközben a jobboldali ellenzéke megosztott és gyenge maradt. Utóbbiak ellenezték ugyan a jóléti állam dinamikus kiterjesztését, de látván a szociáldemokrata célokat támogató széles társadalmi rétegeket, nem támadták élesen az egyes reformlépéseket.[20] Az egyetlen markáns kivételt a nyugdíjrendszert átalakító javaslat, az arról tartott népszavazás és az – 1960-tól hatályos új törvénnyel létrehozott – „általános kiegészítő nyugdíj" (ATP) rendszere,[21] illetve az e tárgykörben kirobbant ideológiai vita jelentette, amiből az egységes alternatívát felmutatni képtelen jobboldali pártok vesztesen, a szociáldemokraták ellenben megerősödve, a meglévő bázisukat a fehérgallérosok és a kommunisták irányába egyszerre bővítő, új társadalmi-politikai koalíciót létesítve kerültek ki.

A szociáldemokrata kormányok stabilitását és erősödő szerepvállalását a baloldalon meglévő, számukra kívülről abszolút többséget biztosító pártok jelenléte segítette. Az agrárpárt, a Farmerek Ligája [1957 óta: Centrumpárt (C)] évtizedekig baloldali orientációja, illetve az 1967-től Baloldali Párt (V) nevet felvevő kommunisták balszélen elfoglalt pozíciója kizárta, hogy a jobboldali ellenzék pártjaival összeállva, alternatív parlamenti többséget teremtő koalíciót hozzanak létre. Ráadásul a baloldali pártok együttműködési készsége is hozzájárult az SAP kormányzásához, a külső támogatói szereppel ugyanis a kisebb pártok számára is lehetőség nyílt saját programelemek megvalósítására, ami vonzóbb alternatívát nyújtott mind az eredménytelen ellenzékiségnél, mind az érdemi szakpolitikai befolyás nélküli hivatalszerzésnél, melyre egyébként a kommunistáknak eleve nem is volt reális esélyük.[22]

Az 1960-as években, az ATP-vita megnyerését követően, az addigi konszenzuskeresést szociáldemokrata expanzió váltotta fel,[23] ami kiterjedt a gazdaságellenőrzés bővítésére, az iparszerkezet modernizálására, a beruházások és a lakásépítések állami ösztönzésére, a bérszolidaritás és a jövedelemkiegyenlítés foko-

---

20 Esping-Andersen Gøsta – Walter Korpi (1986): „From Poor Relief to Institutional Welfare State. The Developments of Scandinavian Social Policy" 51. In. Robert Eriksonet al (eds): *The Scandinavian Model – The Welfare State and Welfare Research. International Journal of Sociology*, Vol. 16, 1986/3–4., 39–74.

21 Mindezekről lásd bővebben Nils Viktorsson (2008): ATP-systemet fyller 50 år!, PRO Pensionären, röviden www.revolvy.com/page/Till%C3%A4ggspension.

22 Bassi (lj. 13.).

23 Ennek a külső támogatók megléte mellett az is kedvezett, hogy 1968-ban – 1940 után újra – abszolút többséget szereztek a szociáldemokraták.

zására.[24] Svédország neve ekkorra egybeforrott a szociáldemokrata jóléti modell fogalmával, amelyben az állam – a világ egyik legnagyobb arányú újraelosztása mellett – állampolgári jogon, egyenlő hozzáférést biztosított magas színvonalú közszolgáltatásokhoz (pl. egészségügy, oktatás) és nagyvonalú szociálpolitikai transzferekhez (pl. nyugdíj, munkanélküli ellátás).[25] A svéd modell azonban messze túlmutatott a jóléti politikán: a szociáldemokrata alapértékek biztosítását szolgáló jóléti rendszerek finanszírozása és működtetése a gazdaságpolitikától a jövedelempolitikán keresztül a szociálpolitikáig terjedő, egymással összefüggő szakpolitikák kiterjedt, konzisztens rendszerére épült.[26]

A kétblokkrendszer megszilárdulása

A jóléti állam fenntartásához elengedhetetlen újraelosztás alapelveit konszenzus övezte, melynek fenntarthatóságát stabil gazdasági növekedés biztosította. Bár az első olajárrobbanás véget vetett a jóléti modell aranykorának, az 1976-ban bekövetkezett kormányváltáshoz több egyéb tényező együtthatására is szükség volt. Az 1973-as olajválság Svédországban az 1977-es recesszióig csak lelassította a gazdasági növekedés ütemét, és a munkanélküliség szintje is viszonylag alacsony maradt.[27] Az összességében kedvezőtlenebbé váló külső gazdasági környezet hozzájárult ugyan a pártrendszeren belüli erőviszonyok eltolódásához, de a közhangulatot elsősorban a nukleáris energia alkalmazása[28] és egyes prominens személyek adóhivatali vegzálása[29] billentette az ellenzék felé. Az 1976-os választást[30] követően lezárult negyven év szociáldemokrata kormányzása, és polgári („nem szocialista") koalíciós kormány alakult, melynek a két évtizeddel korábban még az SAP-vel kormányzó, de Thorbjörn Fälldin vezetése alatt jobbra tolódó Centrumpárt is tagja volt. A jobboldali pártok ugyan egyes szakpolitikai (különösen adópolitikai) kérdésekben a szociáldemokratákétól eltérő nézeteket képviseltek, és a jóléti állam gazdasági növekedésre gyakorolt hatásairól is másképp vélekedtek, a két parlamenti ciklust kitöltő polgári

---

24 Esping-Andersen Gøsta: *Politics Against Markets – The Social Democratic Road to Power* (New Jersey: Princeton University Press 1985) 109.

25 Esping-Andersen Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (New Jersey: Princeton University Press 1990) 70–75.

26 Gallai (lj. 11.) 65–100.

27 Caprio Gerard: „The Swedish Economy in the 1970's: The Lessons of Accommodative Policies" *International Finance Discussion Papers*, 1982/205. The Federal Reserves, www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/1982/205/ifdp205.pdf.

28 Wikdahl Carl-Erik: „Sweden: Nuclear power policy and public opinion" IAEA Bulletin 1/1991, 30–31.

29 A legismertebb a filmrendező Ingmar Bergman esete volt (www.nytimes.com/1976/03/25/archives/bergman-tax-case-dropped-in-sweden-ingmar-bergman-tax-charges.html).

30 Az 1968–2010 közötti választások rövid leírásáért lásd archive.ipu.org/parline-e/reports/2303_arc.htm.

kormányok mégsem változtatták meg a svéd modell fundamentumait.[31] A második ciklus végi neokonzervatív fordulat alatt elindítottak néhány, a modell alapjait is érintő változtatást, a rendszer átalakítása azonban csak az 1982-ben a hatalomba visszatért szociáldemokraták kormányzása alatt gyorsult fel, és teljesedett ki igazán: az SAP-vezette kormány szinte teljesen leépítette az állami vállalatok szubvencionálását, a cégek egy részét privatizálta, a pénzpiacokon deregulációt hajtott végre, s maga is ösztönözte a magáncélú megtakarítások legújabb formáit.[32] Az állami beavatkozás, illetve a jóléti szolgáltatások köre szűkült, az anticiklikus gazdaságpolitika gyengült, helyette folytatódott a restrikció, a bértárgyalások decentralizáltabbá váltak és korlátozottabb körre vonatkoztak, az aktív beruházásirányítás pedig teljesen lekerült a napirendről.[33]

A szakpolitikákban mutatkozó konvergencia korábban a szociáldemokrata uralom és társadalmi támogatottsága elismerésének terméke volt, a kormányváltásokkal és a pártrendszer átalakulásával viszont politikai patthelyzet alakult ki, melyben két blokk kiemelkedésével és megszilárdulásával, hasonló erők centripetális versengése vette kezdetét. Egyik oldalon az SAP a Baloldali párttal és az 1994-től stabil parlamenti jelenléttel bíró zöldekkel (MP)[34] tudott együttműködni, és a kormányaihoz stabil parlamenti hátteret alakítani. A másik oldal – 1973-tól egyértelműen és tartósan – legerősebb szereplője, a Mérsékelt Párt (MP)[35] az SAP korai partneréből annak ellenzékévé váló Liberálisokkal (L) és a balról fokozatosan középre húzódó Centrumpárttal tudta létrehozni a szociáldemokraták polgári alternatíváját, amihez a parlamentbe önállóan 1991 óta bekerülő Kereszténydemokraták (KD)[36] is csatlakoztak.

A négypárti koalíció 1991-ben, súlyos pénzügyi-gazdaság válság közepette került kormányra,[37] ráadásul parlamenti többsége – az SAP 40% alá esése ellenére is – az abban az évben alapított és egyből 25 képviselői helyett szerzett Új Demokrácia (NyD)[38] párttól függött. Az alapítók közismertségének, az őket övező médiafigyelemnek és jobboldali-populista reformjavaslataiknak köszönhetően az NyD megugrotta a parlamenti küszöböt, ám a vezetők közötti nézeteltérések,

---

31 Lásd Ankarloo Daniel (2009): The Swedish Welfare Model. Counter-arguments to Neoliberal Myths and Assertions. Association of Heterodox Economics Conference, London, 2009. július 9–12., hetecon.net/documents/ConferencePapers/2009Non-Refereed/Ankarloo_Revised.pdf.

32 Gallai (lj. 11.) 127–132.

33 Mjøset: „Nordic Economic Policies in the 1970s and 1980s" *International Organization* Vol. 11, 1987/3. 449.

34 Hivatalos nevén Zöldek Környezeti Pártja, mely 1981-ben alakult, és 1988-ban jutott először parlamenti képviselethez. A ciklus végén kiesett, de 1994 óta minden alkalommal a küszöb felett teljesített a párt.

35 Korábban Jobboldali Párt, 1969-től hivatalosan Mérsékelt Egységpárt.

36 Az 1964-ben alakult Kereszténydemokraták 1985-ben jutottak először parlamenti mandátumhoz, de akkor még nem önállóan, hanem a Centrum Párt segítségével.

37 Johansson Ingrid Wallin (2015): „The Importance of Institutions – Lessons from the Swedish Budget Process" *Kennedy School Review*, vol. 15, 53–58.

38 A pártról bővebben lásd Rydgren Jens: „From Tax Populism to Ethnic Nationalism: Radical Right-wing Populism in Sweden" (New York: Berghahn Books 2006).

a frakció gyenge kohéziója, illetve a párt izoláltsága és szervezeti hiányosságai folytán elveszítette támogatottságát, a ciklus végén kiesett a parlamentből, és pár évvel később formálisan is megszűnt. Bár az NyD több gazdasági reformelképzelése egybecsengett a kormány terveivel, a nagy átalakítás elmaradt; helyette a válságkezelés és az egyensúlyteremtés vált a ciklust meghatározó feladattá.[39] Az e téren sem túl jól teljesítő kormány megítélése sokat ártott a polgári pártoknak, melyek a nem stabil támogatók elvesztésével nem csak egy választást buktak el, hanem összességében 12 egymást követő évet töltöttek ellenzékben.

Az első ciklusban az SAP kormány a költségvetési egyensúly helyreállítása érdekében – egyebek mellett – jelentősen visszavágta a jóléti szolgáltatásokat és juttatásokat, ami csökkentette a szociáldemokraták népszerűségét, de az általuk bevezetett, a költségvetést hosszú távon is egyensúlyban tartó szabályozások és mechanizmusok[40] elismerést hoztak számukra, és biztosították 1998-ban a továbbkormányzás lehetőségét. Négy évvel később a költségvetési hiány mérséklése és a gazdasági fellendülés segítette az SAP-t, hogy az egyensúly megőrzését ígérve is hitelesen tudjon a jóléti kiadások növelése mellett kampányolni. Ezt a választást is megnyerték a szociáldemokraták, és zsinórban harmadszor alakítottak kormányt, ismételten kisebbségi pozícióban.[41] Az euró-népszavazás elbukása, Anna Lindh külügyminiszter (és az SAP pártelnöki tisztség legfőbb várományosa) meggyilkolása, a thaiföldi cunami,[42] a Gudrum hurrikán,[43] valamint a sokak szerint túlzott újraelosztás és jóléti juttatások 35%-ra vetették vissza a szociáldemokraták 2006-os választási támogatottságát.

Ráadásul a négypárti nem baloldali ellenzékük a korábbinál egységesebb erő képét mutatta.[44] A Mérsékeltek, a Liberálisok, a Centrumpárt és a Kereszténydemokraták 2004-ben létrehozták a Svédországért Szövetséget, hogy nagyobb eséllyel tudják legyőzni az SAP-t. Ennek érdekében a Szövetség közös választási programmal[45] és a Mérsékelt Párt vezetője, Fredrik Reinfeldt személyében közös miniszterelnök-jelölttel indultak a választáson, amelyen sikerült abszolút többséget szerezniük. Kormányzása alatt a polgári koalíció jelentősen

---

39 A válságkezelés mellett az EK csatlakozási tárgyalások is kiemelkedő terhet raktak a kormányra, miközben maga a jelentkezés és a csatlakozás egyik legfőbb oka is a súlyos gazdasági helyzetben volt keresendő, lásd Gallai (1998): i.m. 159–161. és 197. o.

40 Johansson Ingrid Wallin (lj. 37.) és Jonung Lars: „Reforming the Fiscal Framwork. The Case of Sweden 1973–2013." *Working Paper* 2014/26., Department of Economics, Lund University 10–11.

41 Az SAP kormányt a Zöldek és a Baloldali Párt támogatta kívülről; a formális koalíciókötést elsősorban a két párt EU-tagságot elutasító álláspontja akadályozta.

42 A külügyminiszter meggyilkolásánál a testőrök hiánya, a cunaminál a Külügyminisztérium karácsonyi szünet alatti tehetetlensége és a svéd áldozatok nagy száma (vö. www.thelocal.se/20141222/the-wave-sweden-will-never-forget) váltott ki éles kritikákat.

43 Ez a hurrikán okozta a legnagyobb természeti károkat Svédországban, és a katasztrófavédelem munkáját sok bírálat érte www.smhi.se/kunskapsbanken/meteorologi/gudrun-januaristormen-2005-1.5300.

44 Aylott Nicholas – Niklas Bolin: „Towards a two-party system? The Swedish parliamentary election of September 2006" *West European Politics*, Vol. 30, 2007/3., 621–633.

45 www.alliansforsverige.se/wp-content/uploads/2007/09/Valmanifest2006.pdf.

(70 milliárd koronával) csökkentette a jövedelemadókat, kedvezményben részesítette a fiatalokat és az időseket foglalkoztató vállalkozásokat, enyhítette a munkáltatók táppénzes terheit, megvágta a munkanélküliek és a táppénzesek ellátását, s megemelte a befizetéseket a munkanélküli alapba.[46] A munkanélküliségi adatok a 2008-as nemzetközi pénzügyi válság kirobbanásáig kedvezően alakultak, de ennek a recesszió véget vetett. A svéd gazdaság szűkülni kezdett, a 2009-es éves visszaesés mértéke meghaladta az 5%-ot, a munkanélküliség pedig ismét 7% fölé nőtt.[47] Mindez érezhető volt a kormánypártok népszerűségén, ám a sikeres uniós elnökség és a további 25 milliárd koronás adócsökkentés ígérete – kisebbségben ugyan, de – 2010 után is kormányon tartotta a Szövetség pártjait.[48] A kormány újraválasztása ellenére a 2010-es választás több szempontból is fordulópontot jelentett a svéd politikában.

A harmadik pólus megjelenése és stabilizálódása

A két politikai blokk stabilizálódása a szavazatok két pólus köré koncentrálódását eredményezte, és ezen érdemben se a megjelenő új pártok, se a kormányváltások nem változtattak. A svéd pártrendszer lényegében egydimenziós maradt: a pártok és a választók bal-jobb skála mentén történő felosztása meghatározó jelentőséggel bírt, s alapvetően befolyásolta, voltaképpen strukturálta a szavazói magatartást.

Egy a pártok közötti tájékozódást és választást vizsgáló kutatás[49] – 2006-os és 2009-es adatok alapján – arra a kérdésre kereste a választ, hogy mennyiben tudták a választók a pártok bal-jobb dimenzióban elfoglalt pozíciójának ismeretét a pártok különböző szakpolitikai elképzeléseinek megítélésénél, illetve a pártválasztásnál hasznosítani. A kutatás eredménye szerint a politikailag releváns ismeretek alapján könnyebb volt a pártok szakpolitikai pozícióinak beazonosítása, így a pártokat a bal-jobb skálán elhelyezni képes szavazók a pártok szakpolitikáit is jobban ismerték. Ez a képesség a kevesebb tárgyi tudással rendelkezők esetében különösen hasznos pártválasztási mankónak bizonyult. A pártok bal-jobb skálán elhelyezésének képessége nem pótolta ugyan a politikához kapcsolódó tárgyi ismereteket, mégis rendkívül hasznos eszköze volt a tá-

46 Kjellberg Anders: „The Decline in Swedish Union Density since 2007." *Nordic Journal of Working Life Studies*, Vol. 1, 2011/1., 67–68.

47 Lásd: data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=EG-SE&start=1961&view=chart.

48 A Szövetség szavazataránya 1 százalékponttal meghaladta ugyan a 2006-os támogatottságát, mandátumok tekintetében viszont 5-tel kevesebb jutott nekik 2010-ben, mint a megelőző választáson.

49 Dahlberg Stefan – Eelco Harteveld: Left-right ideology as an inferential device in multiparty systems: Can citizens overcome low information by imouting parties' policy positions? *Electoral Studies* 2016/42., 175–187.

jékozott és – különösen – a kevésbé informált szavazók pártválasztási döntése meghozatalának. Mindez azért volt lehetséges, mert a svéd pártrendszer blokkjai kellően széles és jól elkülöníthető politikai kínálatot biztosítottak a pártok ideológiai profilját (fel)ismerő választóknak. Ráadásul a blokkidentitással bíró választók aránya mindkét oldalon – a jobboldalon nagyobb mértékben – meghaladta a pártjukkal erősen azonosulni képes szavazók arányát.[50]

A pártrendszert és a választói magatartás ilyen mintázatát a Svéd Demokraták (SD)[51] politikai tényezővé válása kezdte érdemben megváltoztatni. Míg Nyugat-Európa országainak többségében a szélsőjobboldali pártok felemelkedése már az 1970–80-as években megkezdődött, addig Svédországban az Új Demokrácia 1991-es áttörése megkésett és egyszeri sikernek bizonyult. Az 1988-ban alakult, ugyancsak szélsőséges SD még később, 2010-ben lépte át először a parlamenti küszöböt, bár helyi szinten ekkorra már több településen és régióban rendelkezett képviselettel. Ezen a választáson a Szövetség lényegében megismételte a négy évvel korábbi eredményét, miközben a koalíció vezető ereje, a Mérsékelt Párt – az arányos választási rendszerben – megdöntötte rekordját, és 30% fölé ért a népszerűsége. A konzervatívok ezzel nagyon közel kerültek a korábban domináns pozícióban lévő szociáldemokratákhoz, akiknek a támogatottsága viszont a 2006-osnál is többet esett, és újabb történelmi mélypontra, 31% alá zuhant. A választásra ellenzékből nekifutó SAP társadalmi beágyazottsága a szakszervezetek és a korporatív struktúrák eróziójával lényegesen meggyengült.[52] A neoliberális gazdaságpolitikai elemek felvállalása élét vette a párt hagyományos politikai-ideológiai képének, s nem látszott jele semmilyen értékrendi megújulásnak. A szociáldemokraták a 2008-as pénzügyi válság negatív hatásaiból sem tudtak profitálni, pedig a legtöbb recesszió sújtotta országban kormányváltással reagáltak a választók a romló életkörülményekre. Noha a polgári kormány alábecsülte a válság várható következményeit, 5 000 választókörzet munkanélküliségi és választási adatainak vizsgálata[53] alapján a válságrégiókban mégis a Mérsékelt Párt teljesített a legjobban. A szociáldemokrata listák rendre elbuktak, mivel az érintett szavazók – a gazdaság, a foglalkoztatás és az adózás kérdéseitől motiváltan – jobban hittek a jobboldali blokk által felvázolt és folytatott gazdaságpolitikában.

A Svéd Demokratákat parlamentbe juttató szavazók preferencialistáján a gazdasági ügyeknél előrébb szerepelt a bevándorlás, a rend és a közbiztonság kérdése,[54] melyek kapcsán az SD a jóléti állam vívmányait és a helyi kultúrát

---

50 Hagevi Magnus: „Bloc Identification in Multi-Party Systems: The Case of the Swedish Two-Bloc System" *West European Politics*, Vol. 38, 2015/1., 73–92.

51 Svédül: *Sverigedemokraterna*. A párt nevének helyes magyar fordítása Svédországi Demokraták, azonban tanulmányunkban az általános elfogadottsága miatt a hazai politikai újságírásban elterjedt megnevezést, a Svéd Demokratákat használjuk.

52 Ld. Lewin (lj. 19.) 62–63.

53 Lindgren Karl-Oskar – Kåre Vernby (2016): „The electoral impact of the financial crisis: Evidence using district-level data" *Electoral Studies*, Vol. 44, 214–224.

54 Uo.

a bevándorlóktól féltő álláspontot jelenített meg. A szélsőjobboldali párt a bevándorlás 90%-os csökkentését, illetve az állampolgárság-szerzés és a büntetőtörvénykönyv szigorítását ígérte. A parlamenti pártok mindegyike kritizálta az SD álláspontját, és határozottan kizárták a vele történő együttműködés minden lehetőségét. Az SD ennek ellenére is bejutott a parlamentbe, s mandátumarányával a mérleg nyelvévé vált a jobb- és a baloldal pártszövetségei között. Választási sikerét országszerte tiltakozó demonstrációk fogadták,[55] de ezek hatása ugyanúgy kontraproduktívnak bizonyult, mint a kampányidőszakban a párt videójának televíziós bojkottja.[56] Az SD népszerűsége a ciklus alatt is nőtt.[57] Noha a legaktívabb, legtöbb előterjesztést benyújtó frakcióval rendelkezett,[58] parlamenti befolyása korlátozott maradt a két nagy blokkon átívelő együttműködés miatt: a jobboldali kisebbségi kormány megalakulását és stabilitását a – 2008-ban vörös-zöld koalíció[59] néven szövetségre lépő – szociáldemokraták és környezetvédők képviselői biztosították. Ennek áraként azonban a kormánynak fel kellett adnia a baloldal által nem támogatott reformelképzeléseit, liberális bevándorláspolitikát kellett folytatnia, sőt olyan is előfordult (például az egészségügy, a munkanélküli ellátás vagy az adópolitika[60] terén), amikor a baloldali ellenzék javaslatai mentek át a parlamenten a Svéd Demokraták szavazataival.

A 2010-es választás megtörte a két blokk pártrendszeren belüli hegemóniáját, mivel az elitellenes SD támogatói kívül kerültek a blokkidentitáson és -logikán.[61] Bár a szavazói volatilitás nőtt, a választói magatartás továbbra is erős konzisztenciát mutatott.[62] E látszólagos ellentmondás feloldását a blokkidentitás és a „megfontolási modell" tette lehetővé, melyek értelmében a szavazók két fázisban döntenek: első körben a számukra szimpatikus ideológia függvényében keresnek életképes opciókat, aztán jellemzően az adott politikai blokkon belül mérlegelnek, és tényleges pártválasztásukat az adott választás egyedi tényezői (pl. aktuális ügyek és kampánytémák, vezetők személyisége és médiaszerepléseik) határozzák meg.[63] Az ideológiai távolság alapján meghozott döntés a három (baloldali, jobboldali és SD) politikai tábor valamelyikével való azonosulást eredmé-

---

55 Ld. www.bloomberg.com/news/articles/2010-09-21/swedes-throng-streets-to-protest-against-anti-immigrant-party-in-goverment.

56 Vö. www.aljazeera.com/indepth/2010/09/201091691137186652.html.

57 Ehhez a 2010 decemberi stockholmi merénylet és napirenden maradása is hozzájárult (index.hu/kulfold/2018/06/07/eletfogytiglant_kapott_a_stockholmi_merenylet_elkovetoje/).

58 Sundell Anders (2015): Sverigedemokraterna röstar oftare med Socialdemokraterna än med Moderaterna, politologerna.wordpress.com/2015/05/22/sverigedemokraterna-rostar-oftare-med-socialdemokraterna-an-med-moderaterna/.

59 Ezt a koalíciót támogatta a Baloldali Párt is. A három párt a választásokon önállóan kampányolt, de egyeztette főbb programpontjait. A koalíció a 2010-es választás után hivatalosan felbomlott, de a 2014-est követően újraéledt.

60 www.svt.se/nyheter/inrikes/nej-till-hojd-brytpunkt.

61 Ld. Hagevi (lj. 50.) 87.

62 Rekker Roderik – Martin Rosema (2018): „How (often) do voters change their consideration sets?" *Electoral Studies online*, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379417304882.

63 Ld. Hagevi (lj. 50.)

nyezett, amely meglehetősen stabil értékválasztást tükrözött, mivel 10-ből 9 szavazó (87%) egy évvel később is ugyanahhoz a pólushoz sorolta magát. Mindazonáltal a blokkokon belüli pártválasztás is viszonylag erős kötődést mutatott, mivel a szavazók döntő többsége (81%) egy évvel később is kitartott választott pártja mellett. A 2014–2015-ben többkörös, nagymintás lekérdezést végző szerzők szerint tehát a táborok stabilitása és az azokon belüli pártok között meglévő, de nem nagyarányú átjárhatóság eredménye volt a nagyfokú állandóság mellett növekvő volatilitás.

Az SD parlamentbe kerülése azonban nem csak egy harmadik pólust, a két hagyományos blokk gyengülését és nagyobb szavazói illékonyságot eredményezett, hanem abban is fordulatot hozott, hogy – a másik két skandináv országhoz hasonlóan – Svédországban is tartós képviseletet és nyilvánosságot nyert a jóléti állam vívmányait és a helyi kultúrát a bevándorlóktól féltő politikai álláspont,[64] ami új típusú politikai megosztottsághoz vezetett. A svéd pártok között korábban is voltak konfliktusok és ellentétek, de ha egy ügy vagy adott helyzet úgy kívánta, a parlamenti erők hajlandók és képesek voltak egymással együttműködni. A Svéd Demokraták azonban nyíltan szembefordultak az ország politikai kultúrájában meghatározó és sok svéd állampolgár identitásához is hozzátartozó (befogadó) bevándorláspolitikával és politikai korrektséggel. A többi parlamenti párt erre úgy reagált, hogy megpróbálta az SD-t démonizálni és politikai karanténba zárni. Ugyanakkor egy párt politikai izolációja csak akkor lehet eredményes, ha a többiek képesek megőrizni befolyásukat, és biztosítani tudják az alapvető intézmények (jelen esetben a parlament és a kormány) működőképességét.

Ez utóbbi céltól vezérelve, a két nagy blokk pártjai nem csak szakpolitikai területeken mutattak együttműködési hajlandóságot, hanem intézményi téren is, amikor a 2010-ben valósággá vált politikai patthelyzetből okulva – az ilyen esetekben könnyen előálló kormánynélküliség elkerülése végett – kezdeményezték az alkotmány módosítását. A megszavazott kiegészítés értelmében a hivatalban lévő miniszterelnök a parlamenti választásokat követően nem távozik automatikusan a posztjáról; elmozdításáról az új összetételű törvényhozásnak kell többségi döntést hoznia.[65] A blokkokon átívelő alkudozás, valamint az SD megbélyegzése és kirekesztése azonban olyannyira eredménytelen volt, hogy kifejezetten erősítette a Svéd Demokraták pozícióját. Az SD egyik politikai üzenete eleve a két legnagyobb párt egyes szakpolitikai kérdésekben megfigyelhető konvergenciájának bírálatán alapult, ezért nyilvánvaló együttműködésükkel további muníciót szolgáltattak az őket egybemosó retorikához.

64 Mark Le Vine (2010): „Nowhere left to run" *Aljazeera English edition*, www.aljazeera.com/indepth/2010/11/20101115144931444264.html.

65 www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf, 37.

Ezek fényében aligha meglepő, hogy a 2014-es választás[66] nem hozott törést az SD 2010-től felgyorsult megerősödésében. A választáson az addig kisebbségben, s ezért sok kompromisszummal, kormányzó Szövetség valamennyi pártja visszaesett, de a legnagyobb veszteséget a Mérsékelt Párt szenvedte el. Ennek következtében a választás után a – mindössze három tizednyit javító – szociáldemokraták alakítottak kormányt a zöldekkel. E kormány is kisebbségi pozícióban volt a parlamentben, mivel a Svéd Demokraták választási sikere újfent megfosztotta a két nagy blokkot a többség megszerzésének lehetőségétől. Az SD 2010-hez képest a szavazatarányát duplájára, a mandátumszámát pedig közel másfélszeresére növelte, amivel a harmadik legerősebb parlamenti párttá vált. A megerősödött Svéd Demokraták nem sokkal a választások után, a 2015-ös költségvetés tárgyalásánál botot dugtak a küllők közé, amikor – a Szövetséggel többségben – a polgári pártok alternatív költségvetését hagyták jóvá a kormányoldal által előterjesztett tervezet helyett.[67] A kormányfő által kilátásba helyezett előrehozott választásra mégsem került sor, mivel a vörös-zöld koalíció – a védelempolitika, a bevándorlás és a nyugdíjak terén ígért engedményekért cserében – megszerezte a Szövetség pártjainak támogatását ahhoz az ún. decemberi egyezményhez, melynek értelmében a következő nyolc évben a hat párt egyike sem szavazna a mindenkori kormány költségvetési javaslata ellen. Az egyezmény azonban egyetlen évet sem ért meg, mivel a következő őszön a kereszténydemokraták felrúgták a megállapodást.[68] Mindazonáltal a ciklus egyik legmeghatározóbb kérdése a 2015-ös európai migrációs válság volt, melynek következményei[69] biztosították a Svéd Demokraták tartós politikai beágyazódását.

A választások meghatározó pártjai

A 2018-as választáson ismételten a három pólus és azok pártjai játszották a főszerepet. Nem volt változás abban a tekintetben sem, hogy továbbra is a szociáldemokraták számítottak a legnagyobb pártnak. Ez a párt nem csak a legrégibb (1889-ben alapított), hanem a legmeghatározóbb is, hiszen 1921 óta mindösszesen csupán hat parlamenti ciklust töltött ellenzékben.[70] A kommunista szárnytól 1917-ben megszabadult SAP nagyon erős beágyazottsággal rendelkezett a szakszervezeti mozgalomban, amely egyszerre biztosított fontos társa-

66 A 2014-es választás részletesebb elemzéséért lásd Aylott Nicholas – Bolin Niklas: „Polarising Pluralism: The Swedish Parliamentary Election of September 2014" *West European Politics* Vol. 38, 2015/3., 730–740.

67 www.thelocal.se/20141203/crisis-in-sweden-as-coalition-budget-fails.

68 Ezt követően a Szövetség további két pártja is elállt a megállapodástól, a liberálisok viszont nem. (sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=6275257).

70 www.britannica.com/topic/Swedish-Social-Democratic-Party.

dalmi és szavazóbázist a párt számára.[71] Ennek és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését célzó politikáinak köszönhetően a Szociáldemokrata Párt a szakszervezeti tagok, a kékgallérosok, a közszférában dolgozók, a munkanélküliek, a táppénzen lévők, a nők és az idősek (65 év felettiek) körében hagyományosan felülreprezentált, de az újabb kutatások kimagasló támogatottságot mutatnak a külföldön született (bevándorló) svédek körében is.[72] A társadalmi egyenlősítés érdekében az SAP kitartott az univerzális jóléti támogatások (lakhatás, családtámogatás, nyugdíj és egészségügy, szociális transzferek) és a magas szintű állami újraelosztást biztosító progresszív jövedelemadózás mellett. Jövedelemkiegyenlítő politikájával és az esélyegyenlőséget segítő oktatási rendszerrel, illetve aktív munkaerőpiaci politikával példátlanul széles középosztályt – és egyúttal választóbázist is – teremtett.

A gazdasági kihívások (infláció, államháztartási hiány, államadósság, tőkekiáramlás) különösen az 1990-es években erodálták a jóléti vívmányokat, de a szociáldemokraták neoliberális politikai lépések (dereguláció, privatizáció, leértékelés, adócsökkentés) közepette is igyekeztek baloldali karakterüket megőrizni, ami a posztmateriális értékek (pl. nemi egyenlőség, környezetvédelem, kisebbségek jogegyenlősége és társadalmi befogadása, rasszizmus ellenesség, méltányos kereskedelem) korábbinál is hangsúlyosabbá válásában mutatkozott meg. A társadalmi beágyazottság és az osztályszavazás gyengülésével, illetve az értékalapú szociáldemokrata politizálás háttérbe szorulásával azonban a párt meggyengült, és 2002 óta folyamatosan veszít támogatottságából, s újabb és újabb negatív rekordokat dönt az azóta megrendezett választásokon.

Az utóbbi években az SAP legfőbb szövetségesének – az 1981-ben a nukleáris energia alkalmazását ellenző, az egy évvel korábbi népszavazás által mobilizált mozgalom bázisán létrehozott – Zöld Párt számított. A zöldek számára a környezetvédelem mellett kiemelt fontosságú volt a női emancipáció, a szolidaritás és a béke ügyének nemzetközi előmozdítása is.[73] Hazai dimenzióban a diszkrimináció és a jogegyenlőtlenségek felszámolása, valamint a klímaváltozást erősítő tényezők megszüntetése számít a párt politikáját meghatározó célkitűzésnek. Az interdependenciát hangsúlyozó zöldek holisztikus szemléletűek, a népekkel, a jövő generációival, az állatokkal, a környezettel és a környezeti rendszerrel szolidáris nézetek és politikák hirdetőiként aktívan támogatták a részvételi demokráciát, a társadalmi igazságosságot és egyenlőséget, a környezettudatosságot, a gyermekjogokat és a feminizmust, az állatok jogainak védelmét, az erőszak-

---

71 Allern Elin Haugsgjerd – Nicholas Aylott – Flemming Juul Christiansen: „Scenes from a marriage: Social Demorats and trade unions in Scandinavia" *Working Paper Series* 2/2010, Centre For Voting and Parties, 1–26., 3.

72 Holmberg Sören – Per Näsman – Kent Wänström (2010): Riksdagsvalet 2010, Valu, web.archive.org/web/20110612090523/http://svt.se/content/1/c8/02/15/63/14/ValuResultat2010_100921.pdf.

73 www.mp.se/sites/default/files/miljopartiets_partiprogram_2013_lagupplost.pdf.

mentességet, az önfenntartást és az önigazgatást.[74] A zöldek nem tiltanák be, de fokozatosan kivezetnék az atomenergiát; az ország energiagazdálkodását és -felhasználását ütemezetten átállítanák megújuló energiákra. A jövedelemadók csökkentése mellett környezetvédelmi megfontolásokat is érvényesítenének az adórendszerben, és a kiemelten környezetterhelő termékek és tevékenységek magas adóztatásával próbálnának változtatni a fogyasztói szokásokon.[75] A zöldek eredetileg ellenezték Svédország uniós tagságát, azonban 2008-ban felülvizsgálták és egy pártnépszavazás eredményeként módosították álláspontjukat.[76] Az Unió működésével viszont – a decentralizáció és a szubszidiaritás híveiként – továbbra is meglehetősen kritikusak. Az egyetlen kétszóvivős (kötelezően egy férfi és egy nő által megjelenített) párt 1994 óta folyamatosan jelen van a törvényhozásban, 2008 óta az SAP-vel a vörös-zöld koalíció tagja, de települési szinten több helyütt együttműködik a Szövetség pártjaival is. Országosan ezt csak a centrum pártjaival tudja elképzelni, a Mérsékelt Párttal szemben elutasító álláspontra helyezkedett. A párt szavazóbázisa jelentősen eltér a többi parlamenti pártétól, mivel különösen népszerű a tanulók, a fiatalok (18–30 évesek), a szellemi foglalkozásúak, a nők és a közszférában dolgozók körében.[77] A külföldön született svédek általi támogatottsága elmarad az országos népszerűségétől, ami összefügghet azokkal a botrányokkal is, amelyeket a párt egyes vezetőinél feltárt radikális iszlamista kapcsolatok[78] váltottak ki.

A centrumtól balra álló blokk harmadik tagja az SAP-kormányt 1998 után életben tartó, majd a vörös-zöld koalíciót kívülről támogató, pártjaival helyi szinten sok településen együttműködő Baloldali Párt, melyet a szociáldemokratáktól távozott kommunisták alapítottak 1917-ben.[79] Ezzel összhangban a párt kommunista elveket követve alakította társadalom- és gazdaságpolitikai elképzeléseit, ezért egyszer sem volt kormányzó pozícióban, még a világháború alatti széles koalícióból is kihagyta őt a többi párt. Utóbbi annak fényében aligha meglepő, hogy egyedül a kommunisták pártja támogatta a szovjeteket a finnekkel vívott téli háborúban.[80] Az 1960-as években a párt eurokommunista irányvonalra vál-

---

74 A párt programját és vízióit lásd az alábbi oldalon: www.mp.se/politik/valmanifest2018.

75 www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-05/swedish-green-party-wants-to-shift-taxes-away-from-income.

76 sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=114&artikel=2358109.

77 web.archive.org/web/20110612090523/http://svt.se/content/1/c8/02/15/63/14/ValuResultat2010_100921.pdf.

78 www.ibtimes.co.uk/swedens-housing-minister-mehmet-kaplan-quits-after-his-nazi-comparison-israel-1555419 és www.thelocal.se/20160423/green-party-may-have-been-infilt-rated-by-islamists-researcher.

79 Akkori nevén a Svédországi Szociáldemokrata Baloldali Párt, mely 1921-től Svédország Kommunista Pártja, majd 1967-től Baloldali Párt – Kommunisták néven politizált. Utóbbi előtagot 1990-ben hagyta el, így azóta használja a mai nevét. (sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5932325).

80 Nézeteikért a párt tagjait és vezetőit több formában is érte politikai elnyomás, lásd pl. Molin Karl: *Hemmakriget: om den svenska krigsmaktens åtgärder mot kommunister under andra världskriget* (Stockholm: Tiden 1982).

tott, és 1968-ban – a svéd pártok közül elsőként és a nyugati kommunista pártok közül egyedüliként – elítélte a prágai tavasz leverését. Az eredeti marxista-leninista ideológiától fokozatosan távolodó és szocialista-szociáldemokrata értékrend felé közelítő párt a kelet-közép-európai rendszerek 1990-es bukása idején hivatalosan is lezárta kommunista múltját, de a közép felé húzódó SAP-hez képest továbbra is baloldalibb alternatívát kívánt és tudott megjeleníteni.[81] A Baloldali Párt következetesen elutasította a privatizációt, követelte az újraelosztás és a kormányzati kiadások növelését, a bérkülönbségek további csökkentését, az állami forrásokból működő vállalatok profittermelésének megtiltását.[82] A párt 1996-tól deklaráltan feminista, de előtte is erőteljes hangsúlyt fektetett a nők kizsákmányolásának megakadályozására és jogaik védelmére. Könnyítené és segítené a befogadott menekültek munkavállalását, és javítani kíván a bevándorlók svéd nyelvtanulásának eredményességén. A Baloldali Párt kapitalizmus-kritikus pozícióból aktívan kampányolt Svédország európai uniós tagsága ellen, és azóta is ellenzi az ország integrációs részvételét.[83] A kommunista párt hagyományosan munkásosztálybeli férfiak pártja volt, azonban feminista retorikájával a Baloldali Párt relatíve magasabb népszerűségre tett szert a nők és fiatalok körében is. Regionálisan a párt legerősebb szervezeteit a legnagyobb városokban, Stockholmban, Göteborgban és Malmőben találjuk.[84]

A polgári blokk vezető pártja a Mérsékelt Párt, amelyet 1904-ben alapítottak „Általános Választási Szövetség" néven, majd – két névváltoztatást (1938 és 1952) követően – 1969-ben vette fel a mai nevét.[85] A párt az 1920–30-as évek erősen protekcionista válságkezelésétől jutott el a liberális gazdaságpolitika igenléséhez. A nemzeti-konzervatív alakulatból egyre inkább globalista-liberálkonzervatív erővé váló párt az 1979-es választáson megszerezte, és azóta is megőrizte a második legnagyobb politikai erő pozícióját. Kormányzati szerepvállalása idején sok reformintézkedést vezetett be, köztük az adók és a közkiadások csökkentését, az egészségügy részleges privatizálását, a közoktatás magánintézményeiben ingyenes tanulást biztosító kuponrendszert, az energetika és a távközlés liberalizálását. A tovább erősödő libralizmusa miatt azonban a párt több választáson is alulmaradt, amire 2003-tól – Fredrik Reinfeldt vezetése alatt – a társadalompolitikai és adócsökkentési terveik visszafogottabbá tételével reagált, ezáltal próbált a politikai centrumhoz közelíteni.[86] A további adócsökkentéseket nem a jóléti

81 Ez az 1994 utáni választások eredményein is megmutatkozott, ti. rendre azokon a választásokon tudtak jobban szerepelni, amelyek kampányában a szociáldemokraták – jobbra mozogva – nagyobb teret hagytak a baloldali alternatívának.

82 sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5932325.

83 Aylott Nicholas: „Softer but Strong: Euroscepticism and Party Politics in Sweden" in: Szczerbiak Aleks – Paul A. Taggart: *Opposing Europe?*(Oxford: Oxford University Press 2008) 181–200. (183.)

84 sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5932325.

85 www.britannica.com/topic/Moderate-Party.

86 Reinfeldt explained – Out with the Social Democrats, in with the Moderates. *The Economist*, 2006. szeptember 21., www.economist.com/europe/2006/09/21/reinfeldt-explained.

szolgáltatások rovására kívánta véghezvinni, s elismerte a képzés- és foglalkoztatáspolitika fontosságát a munkanélküliség megelőzésében, a munkapiaci egyensúly megőrzésében. A párt erősíteni szerette volna az oktatási szektor presztízsét és vonzerejét, ezért hitet tett a szakma anyagi és erkölcsi megbecsülésének javítása mellett. Bár a jóléti állam védelmét célzó refrompolitikájával az arányos választási rendszerben 2010-ben támogatottsága csúcsára ért (30%) a Mérsékelt Párt, az általa életre hívott Szövetség többi pártjának gyengébb teljesítménye miatt előbb kisebbségbe, majd ellenzékbe kényszerült.

A konzervatívok az utóbbi évtizedekben az adócsökkentést, a privatizációt, a deregulációt és a szabadpiaci megoldások fontosságát hirdették, az állami kiadások és az újraelosztási szint csökkentését ígérték. Az egyéni szabadságjogok és a kisebbségek védelme mellett nagy hangsúlyt helyeztek a közbiztonság kérdésére is, amivel összefüggésben az elmúlt években – Reinfeldt távozását követően – egyre többször emeltek szót a bevándorlás, a határőrizet, a tartózkodási engedélyek és a családegyesítési feltételek szigorítása mellett.[87] A Mérsékelt Párt a megváltozott nemzetközi környezetben visszaállítaná a sorkatonaságot, növelné a katonai kiadásokat, feladná az ország semlegességét, és támogatná csatlakozását a NATO-hoz.[88] A népszavazáskor és azóta is Svédország európai uniós tagság mellett állt, és szívesen lecserélné a nemzeti fizetőeszközt az euróra.

A konzervatívok szavazói beágyazottsága a ritkábban lakott északi területeken kifejezetten gyengének számít, míg a nagyvárosokban és környékükön viszonylag erős pozíciókkal rendelkeznek.[89] A párt szavazói között a vállalkozók, a városiak, a fehérgallérosok, a magánszektorban dolgozók, a középkorúak és a férfiak rendre felülreprezentáltak.[90]

Az 1913-ban Agrárszövetségként alapított, mai nevét 1958 óta viselő Centrumpárt megalakulásától kezdve a mezőgazdaságból élők képviseletét tartotta a legfőbb feladatának.[91] Az agrárnépesség számának és arányának drasztikus csökkenésével a párt más szavazói csoportok felé nyitott. A liberális elvek hangsúlyossá tételével az – 1940–1950-es években még a szociáldemokraták egyik legfontosabb szövetségesének számító – agrárpárt a politikai centrum jobb oldalára pozícionálta magát, és csatlakozott a szociáldemokraták négy évtizednyi kormányzati hegemóniáját megszakító polgári koalícióhoz, majd az annak pártjai által létrehozott Szövetséghez.

A párt számára az agrárérdekeken túl kiemelt fontosságú a szabadpiac, a környezetvédelem, a decentralizáció és a nemek közötti egyenlőség. A Centrumpárt a kisvállalkozások érdekeit is messzemenően igyekszik képviselni; ennek érdekében – többek között – kisebb adminisztratív terheket és alacsonyabb

87 Lásd pl. www.sydsvenskan.se/2015-10-17/moderaterna-skarper-sin-migrationspolitik-.
88 www.svd.se/m-sverige-bor-soka-till-nato-efter-valet.
89 data.val.se/val/val2010/slutresultat/R/rike/index.html.
90 svt.se/content/1/c8/02/15/63/14/ValuResultat2010_100921.pdf.
91 sweden.se/society/political-parties-in-sweden/.

adókat, illetve munkáltatói járulékokat sürget.[92] A bevándorlást illetően vegyes álláspontot képvisel: miközben Svédország felelősségének tartja, és ezért támogatja a rászorulók befogadását, utóbbiaktól elvárja az integrálódást, a nagyvonalú pénzügyi támogatás helyett pedig kezdési kölcsönnel segítené őket.[93] A párt elkötelezett az Európai Unió és az uniós tagság iránt, ám hatásosabb fellépést szeretne a klímaváltozás és a szervezett bűnözés ellen, s nem támogatja az euró svédországi bevezetését. Miközben a Centrumpárt továbbra is az agrárszektorból élők érdekeinek elsőszámú képviselője, mellettük a vállalkozók és a városi liberálisok köréből is sikerrel gyűjtött szavazatokat.

A Liberálisok párt elődszervezete, az 1902-ben alapított Szabadelvű Országos Szövetség, 1923-ban kettészakadt az alkoholtilalom megítélésében, és a tilalmat ellenző távozók megalapították Svédország Liberális Pártját. A két párt 1934-es újraegyesülésével létrejött Néppárt 1990-ben egészítette ki a nevét Liberális Néppárttá, majd 2015-ben váltott mai nevére, a Liberálisokra.[94] A szociálliberális párt a politikai paletta centrumában helyezkedett el, így eredetileg a baloldali szociáldemokratákkal küzdött a demokratizálásért, majd azok ellenzékeként politizált. Bár időnként a konzervatívokkal szemben is kritikus volt, 1976-tól részt vett a polgári kormánykoalíciókban, az ezredforduló után pedig – a némileg jobbra tolódó párt – csatlakozott a Szövetséghez.

A liberális párt feltétlen híve az európai integrációnak, s üdvözölné Svédország monetáris uniós tagságát. Biztonságpolitika terén a párt egyike azoknak, amelyek – esetükben már a hidegháború óta – támogatják az ország NATO-csatlakozását. A párt fontosnak tartotta az adók csökkentését és a piaci elveket, de a kiterjedt szociális biztonsági háló fenntartásához is ragaszkodott. Az elmúlt években a Liberálisok programja a korábbinál jóval nagyobb hangsúlyt fektetett a nemzetközi segélyezésre, a hazai oktatás minőségének javítására, a bűnüldözés és büntetés-végrehajtás hatékonyságának növelésére és a nemek közötti egyenlőség kiteljesítésére.[95] A párt a befogadó bevándorláspolitika támogatója, ám az utóbbi években kiemelt figyelmet szentelt a közbiztonság kérdésének, a bevándorlók és a menekültek integrációjának. E terület egykori kormányzati felelőseként azonban a párt a növekvő szegregáció miatt sokat rontott a megítélésén. A Liberálisok eredetileg az államegyházon kívüli protestánsok között voltak a legnépszerűbbek, térvesztésük óta azonban nem rendelkeznek markánsan körvonalazható szavazóbázissal, mindazonáltal az utóbbi években kimutathatóan magasabb volt a támogatottságuk az iskolázottak, a köztisztviselők, a tanárok és a 65 éven felüliek körében, mint a társadalom többi rétegében.[96]

92 sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5933041.
93 www.svt.se/nyheter/svtforum/c-vill-ersatta-bidrag-med-etableringslan.
94 sweden.se/society/political-parties-in-sweden/.
95 sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5948695.
96 sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5948695.

Az 1964-ben alapított Kereszténydemokrata Egység elnevezésű politikai erő 1988-ban váltott a Kereszténydemokrata Társadalmi Párt névre, és 1996-tól viseli a Kereszténydemokraták nevet. A párt a baloldali kormány egyik döntése, a vallási oktatás alapfokú tantervből kivétele ellen indított mozgalomból jött létre egy olyan időszakban, amikor a Mérsékelt Párt társadalompolitikájának liberálisabbá válása is teret nyitott egy új, jobboldali alternatívának. A Kereszténydemokraták önkormányzati szinten már az első választáson szereztek mandátumokat, a parlamentbe viszont csak 1985-ben, a Centrumpárttal kötött választási együttműködés eredményeképpen jutottak be először, ám 1991 óta minden választáson önerőből szereztek képviselői helyeket.[97] A párt azóta minden polgári kormányban szerepet vállalt, és tagja a baloldallal szemben megszervezett Szövetségnek is. A Kereszténydemokraták elsősorban az idősebbek, a családosok, a vállalkozók és a felsőközéposztályhoz tartozó vidékiek körében népszerűbbek, ahonnan leginkább a Mérsékelt Párt liberálisabbá válásával tudtak és tudnak többletszavazatokra szert tenni.[98]

Az értékrendjének középpontjába a családot állító párt számára hagyományosan négy téma számít kiemelt fontosságúnak: az idősgondozás fejlesztése, a gyermeknevelés módjának megválaszthatósága, a vállalkozásokra vonatkozó szabályozások egyszerűsítése, valamint a gazdasági növekedést és foglalkoztatást elősegítő adócsökkentés.[99] A párt ellenezte az atomenergiát, helyette az alternatív energiaforrások mellett teszi le a voksát. Az 1980-as évek eleje óta egyes családpolitikai kérdésekben (pl. abortusz, azonos neműek házassága) liberális álláspontot hirdet. Ebből is kiolvasható, hogy a svéd kereszténydemokraták pártja nem az (egykori) államegyház politikai szervezeteként jött létre, hanem a kisegyházak tagjainak és a szabadgondolkodású lutheránusoknak a képviseletére. Előbbi okán a párt támogatottsága területileg egyenetlen; a legtöbb szavazatot hagyományosan a szabadegyházak bázisának számító Småland régióban kapja. A liberálisabb lépések felvállalása azonban megosztotta a párt tagságát és bázisát, melyben ennél is súlyosabb törést okoz a szociális érzékenység versus gazdasági liberalizmus dilemmája.[100]

A két nagy politikai blokk, a vörös-zöld és a Szövetség hegemóniáját 2010-ben megtörő Svéd Demokraták megnevezésű pártot 1988-ban alapították a Svédországi Párt egykori tagjai,[101] akik többnyire a neonáci „Őrizzük meg Svédországot svédnek" mozgalomból érkeztek a pártpolitikába. Eleinte a Svéd Demokraták is nyíltan rasszista, idegengyűlölő vonalat vittek, ám az 1990-as évek derekán a párt jelentős tisztuláson ment keresztül, amikor elnökét (Anders

97 sweden.se/society/political-parties-in-sweden/.
98 sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5933054.
99 Uo.
100 www.fokus.se/2011/01/manga-nyanser-av-kristdemokraterna/.
101 Elgenius Gabriella – Magnus Wennerhag: The changing political landscape in Sweden – Political cleavages, actors and processes. Sociologisk Forskning, årgång 55, 2018/2–3., 139–154., 46.

Klarströmöt) és több vezetőjét eltávolították neonáci múltjuk miatt.[102] A Mérsékelt Párt ifjúsági szervezetéből átlépett, annak gazdasági liberalizmusából és EU-pártiságából kiábrándult Jimmie Åkesson 18 éves kora óta politizál az SD-ben, 20 évesen lett az ifjúsági tagozat, 25 (!) évesen pedig a párt elnöke. Mind az ifjúsági szervezetben, mind a párt élén igyekezett mérsékeltebb hangot megütni és a vállalhatatlan elemeket kiszorítani. A változást a párt jelképének lecserélése is mutatta: 2006-ban az égő fáklya átadta helyét a kék szellőrózsának. Ugyanabban az évben a párt 281 önkormányzati helyet szerzett, és közel 3%-ot kapott a parlamenti választáson. A megnövekedett médiafigyelem és Åkesson elődjénél jobb kiállása 2008-tól küszöb fölötti népszerűséghez, 2010-től parlamenti képviselethez segítette a pártot.

2012-ben Åkesson elnök az „aki nem demokrata, az nem lehet Svéd Demokrata" szlogen jegyében zéró toleranciát hirdetett a rasszizmussal és a szélsőségekkel szemben.[103] A bekövetkezett változást sokan csak taktikainak és retorikainak vélték, mivel ezt követően is számtalan párttag és tisztségviselő tett gyűlölködő és rasszista kijelentéseket. Kétségtelen viszont, hogy a kizárások új lendületet kaptak, és egyetlen másik párt sem vált meg ilyen magas arányban az irányvonalától eltérő jelöltektől és képviselőktől.[104]

Az erősen nacionalista párt kritikus az ország politikai elitjével szemben. Szerinte a hagyományos pártok cserbenhagyták Svédországot, melynek hagyományait és vívmányait egyszerre veszélyezteti a helyi politikai elit és a tömeges bevándorlás. Az SD kifejezetten konzervatív társadalompolitikát hirdet, és az ország eredeti kultúrájának megőrzése-helyreállítása érdekében jelentősen szigorítaná a bevándorlási politikát és visszaszorítaná multietnikai jellegét. A párt szerint egyértelmű az összefüggés a tömeges bevándorlás és a külvárosok erőszakoskodó bandái között. Gazdasági értelemben az SD igyekszik magát középre pozícionálni; a jövedelemadók csökkentésével egyidejűleg növelné a nyugdíjjáradékokat.[105] A párt roppant kritikus az Európai Unió működésével szemben: a befizetésekhez képest aránytalanul csekélynek tartja a tagsággal járó előnyöket, és az integráció ideológiai elfogultsága miatt kiléptetné Svédországot.

---

[102] Rydgren Jens (2010): „Radical Right-wing Populism in Sweden and Denmark" *The Centre for the Study of European Politics and Society Papers*, www.researchgate.net/publication/236803141_Radical_Right-wing_Populism_in_Denmark_and_Sweden_Explaining_Party_System_Change_and_Stability 24.

[103] www.thelocal.se/20180905/who-is-jimmie-kesson-the-architect-of-swedens-rising-far-right.

[104] Åkesson anyósa a diktatórikus irányításra hivatkozva önként távozott a pártból. A korábbi alelnököt, Anna Hagwallt antiszemitizmus miatt kizárták csakúgy, mint Pavel Gamovot, aki pénzügyi és szexuális visszaélésekkel vádolta a pártvezetést. Utóbbira és a maffiáéhoz hasonló pártirányításra utalt kilépésekor Hanna Wigh is. Szintén távozott az SD három parlamenti képviselője (Jeff Ahl, Olle Felten és Mikael Jansson), akik létrehozták az Alternatíva Svédországért nevű pártot, melyhez később Hagwall is csatlakozott.

[105] sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5933075.

Bár a pártot a hagyományos médiumok és politikai pártok többsége megpróbálja elszigetelni, a Svéd Demokraták igyekeznek ebből erényt kovácsolni, és nem is sikertelenül: az SD 2014-ben a harmadik legerősebb párttá vált, s ezt a pozícióját a – költségvetési válságot lezáró – decemberi egyezményt követően „egyetlen hiteles ellenzékiként" pózolva,[106] a 2015-ös migrációs krízis kapcsán pedig a legmarkánsabb álláspontot képviselve stabilizálta.

A Svéd Demokraták szavazóbázisa sok hasonlóságot mutat a nyugat-európai radikális jobboldali pártokéval: választói körében felülreprezentáltak a férfiak, a kékgallérosok, az alacsonyabb iskolázottsággal és jövedelemmel rendelkezők, akik általánosan bizalmatlanabbak a politikusokkal, a politikai intézményekkel, az igazságszolgáltatással és a médiával szemben.[107] A választási eredmények tükrében az elmúlt három választáson egyre erősödő párt nem csak a jobboldalról, hanem a baloldalról is képes volt szavazókat szerezni az autoriter és nacionalista szlogenekre nyitott szociáldemokraták köréből.[108] A párt és a szavazók közötti kapcsolattartásban – a fősodorhoz tartozó média elutasító magatartása miatt – kiemelt jelentőséggel bírnak az internetes médiumok és a közösségi média. A párt elsőként Dél-Skåne régióban tudott érdemi támogatottságra szert tenni, majd a helyi politikában építkezve tudott országos szervezetet kiépíteni és a legtöbb választókörzetben stabil szavazói bázist létrehozni.

A 2018-as választási kampány főbb témái

A 2018-as kampány elején a svéd választókat – egy közvélemény-kutatás eredményei[109] alapján – a bevándorlás (20%), az egészségügy (18%) és a társadalmi integráció (12%) foglalkoztatta a legmagasabb arányban. A kampány végén megismételt felmérés ezzel szemben a környezet (18%), a bevándorlás (17%) és az egészségügy (15%) sorrendjét hozta.[110] Egy harmadik, más módszertannal és az előző kettő közé eső időpontban végzett lekérdezés eredményei szerint a választások kiemelt témái között főként jóléti kérdéskörök domináltak. Az egy

106 Az SD önállóságát mutatja, hogy e pártnak volt a parlamentben a legalacsonyabb az együttszavazási mutatója az egyéb pártokkal, s míg a 2010–2014-es ciklusban 70%-ban a Szövetséggel szavazott, addiga kormányváltás utáni évben már 50%-ban a szociáldemokratákat támogatta (Sundell (2015): i.m.).

107 Bó Ernesto Dal – Frederico Finan – Olle Folke – Torsten Persson – Johanna Rickne (2018): „Economic Losers and Political Winners: Sweden's Radical Right", perseus.iies.su.se/~tpers/papers/Draft180902.pdf 5-6.

108 Oskarson Maria – Marie Demker: „Room for Realignment: The Working-Class Sympathy for Sweden Democrats" *Government and Opposition*Vol. 50. 2015/4., 629–651.

109 A Demoskop felmérése az Expressen megrendelésére (www.expressen.se/nyheter/val-2018/ny-matning-de-ar-viktigaste-valfragorna/).

110 Ugyancsak az Expressenben közölt Demoskop felmérés (www.expressen.se/nyheter/val-2018/miljo/klimatet-upp-i-topp-som-valjarnas-viktigaste-fraga/).

napilapban közzétett telefonos lekérdezés szerint az egészségügyet (38%), az oktatást (35%), a környezetvédelmet (23%) és az idősgondozást/gondoskodást (22%) említették a választók a választások legfontosabb társadalmi problémáikként, de meglehetősen magas volt az integráció/migráció (29%) említési előfordulása is.[111] Érdemben eltérő eredményt hozott azonban egy negyedik, az Ipsos által készített felmérés, mely szerint a választók felét a bűnözés és az erőszak aggasztotta leginkább, harmadát pedig a bevándorlás.[112]

Az egészségügy terén[113] a pácienseknek a hosszú várólisták, az ápolóknak és az idősellátásban dolgozóknak pedig a rossz munkakörülmények jelentettek komoly problémát. Az utóbbi területen a munkavállalók fele gondolkodik pályaelhagyáson, mivel a munkaterhelésük és az ellátásra szorulók száma folyamatosan nő, javadalmazásuk viszont nem követi ezt a trendet. A szociáldemokraták a kínálati oldal bővítésére, 14 ezer új egészségügyi dolgozó képzésére és munkába állítására tettek ígéretet, míg az SD a keresleti oldal szűkítését javasolta a regisztráció nélküli bevándorlók egészségügyi ellátásból való kizárásával, s a bejelentett svédországi lakcímmel nem rendelkező személyek jogosultságának újraszabályozásával.

Az SAP a ráfordításokhoz képest[114] hullámzó PISA-eredményeket produkáló oktatás problémáit szintén a munkaerő bővítésével kívánná kezelni. Ugyanerre a Mérsékelt Párt az iskolanapok hosszabbá tételével és a matematika magasabb óraszámban oktatásával, az SD pedig a tanári bérek emelésével és a szakképzés bővítésével reagálna.

A bevándorlás és a közbiztonság romlása (robbantások, bandaháborúk) miatt a szociáldemokraták a marginalizált közösségek számára több integrációs programot, az érintett önkormányzatoknak nagyobb pénzügyi támogatást, a rendőrségnek több forrást ígértek. Ez utóbbit a Mérsékelt Párt is kilátásba helyezte, de a konzervatívok a bevándorlási szabályok dán, norvég és német mintákhoz közelítését is tervbe vették, ami azt jelentené, hogy csak a magukat eltartani képes bevándorlók kaphatnának tartózkodási engedélyt (ők viszont állandót). Ezen felül népszerűsítenék az egyszerű munkákat az alacsony végzettségűek mielőbbi munkaerőpiaci integrációja érdekében. Az SD téren is a szigorítás pártjára állt: a rendőrség forrásbővítését a nem regisztrált migránsok kiszűrésére adná, s megteremtené annak lehetőségét, hogy a kiadott tartózkodási engedélyeket bizonyos esetekben vissza lehessen vonni. A párt vezetője szerint a bevándorlást olyan alacsony szintre kell le-

111 Svenska Dagbladet, 2018. augusztus 11. (www.svd.se/invandring-inte-langre-viktigast--klimatfragan-engagerar-allt-fler,).

112 www.robert-schuman.eu/en/doc/oee/oee-1771-en.pdf.

113 A kiemelt ügyek leírásához lásd a CNN áttekintését (edition.cnn.com/2018/09/07/europe/sweden-election-issues-intl/index.html).

114 Az Európai Unióban a dánok mögött a svédek költik a legtöbbet (2016-ban a GDP 6,6%-át) az oktatási szektorra (uo.).

szorítani, hogy ne veszélyeztethesse se a svéd identitást, se az ország biztonságát. A Svéd Demokratáknak a 2018-as választáson sikerült először a bevándorlás ügyét napi szintű kampánykérdéssé tenniük, amiben kétségtelenül kezükre játszott az európai migrációs válság és a szociáldemokrata-zöld kormány eleinte markánsan liberális menekültügyi politikája.[115] Bár a baloldali kormány a válság csúcsa után bő egy évvel visszaállította a határellenőrzést a svéd-dán határon, 2016-tól menekült státuszhoz kötötte a családegyesítést és a pénzügyi segélyezést, határozott idejűvé tette az új letelepedési engedélyeket, és csak a hiányszakmákban támogatta gazdasági migránsok befogadását, az irányváltással inkább összezavarta a választókat, s felbőszítette koalíciós partnerét, a továbbra is megengedő politikát preferáló Zöldeket. Ráadásul a – választások előtt három hónappal – halálos áldozatokat is követelő malmői lövöldözés[116] sokkolta a svéd választókat, és ugyancsak a keményvonalas Svéd Demokraták malmára hajtotta a vizet.

Noha a munkanélküliség általában fontos téma szokott lenni, a választói preferencialistán ezúttal még a környezetpolitika is messze előrébb került. A választás előtti nyáron mért rekord meleg és a sorozatos vadtüzek ráirányították a figyelmet a környezet- és klímavédelem ügyére. Az SAP a közösségi közlekedés elérhetőségének kiterjesztését, a zöldtechnológiai és újrahasznosítást javító beruházások bővítését ajánlotta. A Mérsékelt Párt a vállalatok piaci ösztönzését javasolta a szennyezőanyagok kibocsátásának csökkentése céljából, az SD pedig innovatív környezetvédelmi technológiákba és nukleáris energiába fektetne többletforrásokat. A munkanélküliségre jutó, a szokásosnál érdemben alacsonyabb figyelem elsődlegesen az impresszív makrogazdasági helyzetnek volt köszönhető: a választás előtti adatok alapján a gazdaság 3%-ot meghaladó ütemben bővült, az államháztartás pozitív egyenleget mutatott, az államadósság tovább (a GDP 38%-ára) csökkent, a foglalkoztatás 2000 óta nem volt ilyen magas szintű, a munkanélküliség pedig 6%-ra esett vissza. Az eredményeket hangsúlyozó szociáldemokraták főként a nyugdíjemelés, az adóteher-kiegyenlítés és a legszegényebbek lakhatását segítő intézkedések ígéretével kampányoltak. Hiába azonban a pozitív gazdasági környezet, ha – az Ipsos felmérése szerint – mégis a svédek közel háromnegyede (73%) érezte úgy, hogy az ország rossz irányban halad (ugyanez uniós átlagban 56% volt), mivel sokan hibáztatták a kormányt azért, hogy alacsony bérekért munkát vállaló külföldiek veszélyeztetik a helyiek állását, és hogy egyre többen próbálnak kizárólag szociális juttatásokból megélni. Érthető, hogy a jobboldali ellenzék pártjai elsősorban az adók csökkentésére, a közbiztonság javítására és a bevándorlók eredményesebb integrálására tettek ígéretet.

---

115 Csak 2015-ben 163 ezer, 2014–2018 között 350 ezer fölött volt beengedett menedékkérők száma (www.robert-schuman.eu/en/doc/oee/oee-1771-en.pdf).

116 www.thelocal.se/20181115/three-men-seized-for-malm-cyber-caf-shooting.

A fentiekből látható, hogy a kampányidőszak legtöbb kérdése a jólét, a jóléti szolgáltatások, a bevándorlás, a társadalmi integráció és a (köz)biztonság témáihoz kapcsolódott. Az előbbiek különböző fókusszal és intenzitással ugyan, de mintegy négy évtizede szerepelnek a politikai napirenden. Az egyes pártok álláspontja minden esetben elhelyezhető volt a bal-jobb skála mentén. A centrumhoz közeli pártok körében kezdetben markáns eltérések sokat finomodtak, a vonatkozó szakpolitikák terén érzékelhető konvergencia ment végbe. Az utóbbi témakörök viszont egészen az elmúlt évtizedig nem tudtak a választások kimenetelét meghatározó ügyekké válni, mivel a befogadó bevándorláspolitika és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtás morális kötőereje széles körű, ideológiákon és politikai blokkokon átívelő támogatottsággal bírt. A Svéd Demokraták ezt a konvenciót rúgták fel, és ezt az egyes körzetekben kimutathatóan romló közbiztonsággal, a 2015-ben minden uniós tagállam közül a legmagasabb egy főre eső menedékkérő érkezésével, az integrációs politikák – emelkedő költségük mellett is – csökkenő eredményével szembesülő választók egyre bővülő köre honorálta szavazatával.

A 2018-as választás eredménye

A legutóbbi parlamenti választáson a részvétel 87,18%-os volt, ami némileg meghaladta az egyébként – nemzetközi összehasonlításban – is magasnak számító (85%-os) átlagot.[117] A parlamenti pártok köre 2010 óta nem változott: ahogyan 2014-ben, 2018-ban is ugyanaz a nyolc párt szerzett mandátumot. A szavazatarányok tekintetében az előző ciklusban kormányzó koalíció mindkét pártja, a szociáldemokraták és a zöldek is nagyjából 2,5 százalékponttal estek vissza, amivel az előbbiek – 1920 (!) óta először – 30% alá, az utóbbiak a küszöb közelébe csúsztak. A kormányoldal gyengülése kisebb részben (2,3 százalékponttal) a Baloldali Pártot erősítette, nagyobb részt viszont a centrum és/vagy a jobboldal pártjai profitáltak belőle. A polgári blokkban a Mérsékelt Párt továbbra is a legerősebb szereplő, ám 2014-hez képest 3,5 százalékponttal, 20% alá csökkent a támogatottsága. A Szövetség többi pártja némileg javítani tudott a megelőző választáshoz képest: a Liberálisok 0,1, a Kereszténydemokraták 1,7, a Centrumpárt pedig 2,5 százalékponttal kapott több szavazatot, mint 2014-ben. Az eddigiekből adódik, hogy a választás legnagyobb nyertese a Svéd Demokraták pártja volt, mely 4,6 százalékponttal növelte szavazatarányát.

[117] A korábbi választások részvételi adataiért lásd Dahlberg Stefan (2016): Voter turnout in Sweden 1994–2014. *International Policy Analysis*, Friedrich Ebert Stiftung, library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12669.pdf.

1. táblázat

A 2018-as svédországi választás eredménye

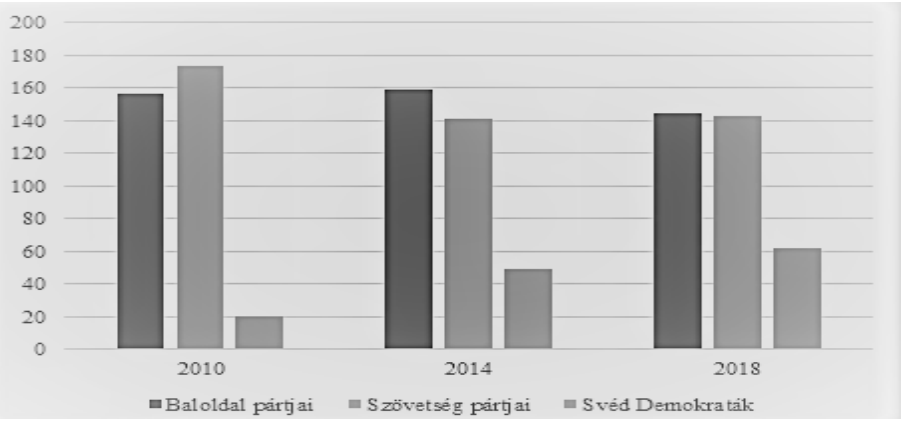
Párt	Szavazatarány (%)	Mandátumszám
Mérsékelt Párt	19,84	70
Centrumpárt	8,61	31
Liberálisok	5,49	20
Kereszténydemokraták	6,32	22
Szociáldemokrata Párt	28,26	100
Baloldali Párt	8,00	28
Zöld Párt	4,41	16
Svéd Demokraták	17,53	62
Egyéb	1,54	0
Összesen	*100,00*	*349*

Forrás: www.val.se/valresultat/riksdag-landsting-och-kommun/2018/valresultat.html

A kormánypártok veresége a parlamenti mandátumok számában is megmutatkozott: a 2014-ben összesen 138 képviselői hellyel rendelkező vörös-zöld koalíció ezúttal csak 116-ot szerzett. A baloldalhoz tartozó pártok összesen 144 mandátumhoz jutottak, ami a Baloldali Párt jó szereplése (+7 hely) ellenére is jelentős visszaesés az előző választáshoz képest (–15 hely). A baloldal gyengüléséből a Szövetség – a Mérsékelt Párt komoly vesztesége (–14 hely) miatt – csak minimális hasznot tudott elkönyvelni (+2 mandátum). Ilyen értelemben 2018 elsőszámú nyertese a Svéd Demokraták pártja lett, hiszen – eddigi legjobb teljesítményével – 62 képviselői helyet szerzett, ami 13-mal több, mint 2014-ben.[118]

Amióta az SD harmadik pólusként megjelent a parlamentben, azóta se a Szövetség, se a baloldal pártjainak nem sikerült abszolút többséget szerezniük. Jelentős változás azonban, hogy az első két választáson még egyértelmű különbség mutatkozott az egyes blokkok erejében, 2018-ban viszont a bal- és a polgári oldal ereje hozzávetőlegesen kiegyensúlyozódott: 2010-ben még a Szövetség nyert 173:156, 2014-ben a baloldal 159:141 arányban, ám 2018-ban 143, illetve 144 mandátumhoz jutottak.

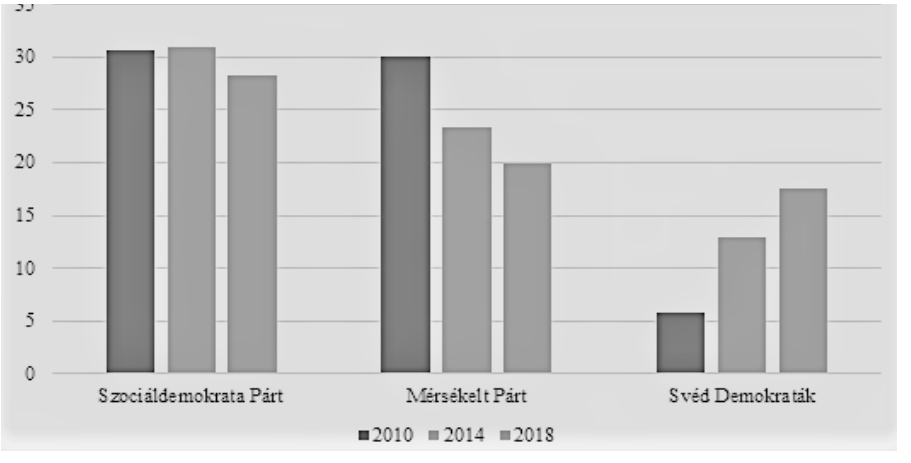
[118] Az SD egyébként az önkormányzati választásokon is jól teljesített: megszerezte első polgármesteri posztját (Hörby), és a bázisának tekinthető Skåne megyében a települések 2/3-án a legnagyobb párttá vált, amivel több helyet nyert, mint ahány jelöltet állított (euobserver.com/tickers/142915 és www.thelocal.se/20181004/sweden-democrats-take-power-in-municipal-co uncil).



Forrás: www.val.se/valresultat.html

1. ábra: A három pólus pártjainak mandátumszáma az elmúlt három választást követően

Már a két blokkhoz hasonlítva is szembeötlő a Svéd Demokraták erősödése, de ha a két legnagyobb párt eredményeivel vetjük össze, akkor még látványosabb a fordulat: a harmadik legerősebb párttá vált SD látványosan felzárkózott a folyamatosan gyengülő Mérsékelt Párt mögé, miközben a szociáldemokraták is érdemben veszítettek támogatottságukból.



Forrás: valforskning.pol.gu.se/digitalAssets/1659/1659472_swedish-voting-behavior--oktober-2017.pdf és www.val.se/valresultat.html

2. ábra: A két legnagyobb párt és az SD szavazói támogatottsága az elmúlt három választáson (%)

A szavazás következményei és a kormányalakítás nehézségei

Svédországban 1945 óta 30 kormány alakult, közülük 22 (!) kisebbségi pozícióban volt a parlamentben. A kisebbségi kormányok megalakulását az ún. negatív parlamentarizmus[119] segíti, ami annyit tesz, hogy a miniszterelnök-jelöltnek nem a megválasztásához, hanem az elutasításához szükséges a képviselők abszolút többsége.

A 2018-as választás után – a két ciklussal ezelőtti alkotmánymódosítás adta lehetőséggel élve – a hivatalban lévő szociáldemokrata miniszterelnök, Stefan Löfven nem kívánt lemondani tisztségéről, ennek megfelelően a parlamentnek szavaznia kellett a kormányfő iránti bizalomról. A képviselők több mint fele (204 fő) Löfven ellen szavazott,[120] ami után a kabinet csak ügyvezetőként működhetett tovább az új kormány megalakulásáig.

Az új miniszterelnök-jelölt személyére a házelnök tesz javaslatot, a parlamenti pártok vezetőivel folytatott kozultációt követően. Miután előterjesztette a parlamentnek, a képviselők vita nélkül szavaznak róla. Ha az abszolút többségük (minimum 175) ellenzi, elutasítottnak, ha nem, megválasztottnak kell tekinteni a jelöltet.[121] Ebből adódóan a tartózkodó képviselők szavazata a jelölt támogatásának minősül. Elutasítás esetén az eljárás még háromszor megismételhető, de ha a képviselők negyedszerre is leszavaznák a miniszterelnök-jelöltet, akkor a parlament feloszlik, és három hónapon belül előrehozott választást kell tartani.[122] 2018 előtt a parlament minden alkalommal elsőre elfogadta a házelnök jelöltjét,[123] a legutóbbi választás azonban e tekintetben is változást hozott.

Az új összetételű parlamentben a polgári oldal képviselői – a királycsináló Svéd Demokraták támogatásával – a Szövetség jelöltjét, Andreas Norlént választották meg házelnöknek,[124] aki nem meglepően, először saját politikai blokkjának legfőbb pártja, a Mérsékelt Párt vezetőjét kérte fel kormányalakításra, de Ulf Kristersson nem tudott kormányzóképes koalíciót összehozni, mivel a szociáldemokratákkal kizárta az együttműködést, a Svéd Demokraták támogatásából pedig a Centrumpárt és a Liberálisok nem kértek.[125] Ezután az ügyvezető kormány élén álló, szociáldemokrata Löfven kapott lehetőséget, ám ő sem tudott élni vele,

---

119 Bergman Torbjörn: „Formation rules and minority governments" *European Journal of Poliitcal Research* Vol. 23, 1993/1., 55–66.

120 www.bbc.com/news/world-europe-45637386.

121 A miniszterek kiválasztása a miniszterelnök diszkrecionális joga; kinevezésükről csupán tájékoztatja a parlamentet.

122 A modern Svédország történetében ilyenre csak egyszer, 1958-ban, a második kamara esetében volt példa (www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/elections-to-the-riksdag/).

123 www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf, 35–36.

124 sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=7049757.

125 www.dn.se/nyheter/politik/ulf-kristersson-ger-upp-forsoket-att-bilda-regering/.

mivel a baloldali pártokon kívül senki sem kívánt rá szavazni.[126] Két hónappal a parlamenti választás után, a házelnök hivatalosan is kijelölte Kristerssont a kormány vezetésére, ezért – ellentétben az előző két felkéréssel – ezúttal a miniszterelnök-jelöltről a parlamentnek is szavaznia kellett. A Centrumpártot vezető Annie Lööf, aki maga szerette volna megkapni a harmadik felkérést, a Szövetség szétzilálásával vádolta meg a Mérsékelt Párt házelnökét és miniszterelnök-jelöltjét. A bizalmi szavazáson Kristersson 154:195 arányban elbukott, mivel saját pártján kívül csak a Kereszténydemokraták és a Svéd Demokraták támogatását sikerült elnyernie. A Szövetség másik két tagja, a Centrumpárt és a Liberálisok ellene szavaztak, mivel nem kívántak olyan kormányt hatalomra juttatni, amelyik túlságosan rá lenne utalva a Svéd Demokratákra.[127]

A házelnök ezt követően a Centrumpárt vezetőjét bízta meg azzal, hogy próbáljon egy életképes koalíciót létrehozni.[128] Lööf abban bízott, hogy a Baloldali Pártot és a Svéd Demokratákat kizárva képes lesz a többi párttal egyezségre jutni egy centrista kormány felállításáról, de a Mérsékelt Párt és a szociáldemokraták kompromisszumképtelensége miatt elállt a tervétől. A parlament elnöke ezután Löfvent jelölte miniszterelnöknek.[129] A Centrumpárt és a Liberálisok – bár a koalíciókötés lehetőségét mindkettő kizárta – elképzelhetőnek tartották, hogy gazdasági engedményekért (adócsökkentésért és munkapiaci liberalizálásért) cserében hozzájáruljanak Löfven megválasztásához.[130] A kért engedmények tekintetében azonban nem jött-jöhetett létre megállapodás, mivel az ügyvezetőként működő Löfven-kormány ragaszkodott volna az általa előterjesztett,[131] kompromisszumosnak szánt költségvetési javaslathoz, így a szociáldemokraták piacpártiságával elégedetlen Centrumpárt és Liberálisok inkább a Szövetségben maradtak.[132] Mozgásterüket behatárolta, hogy a Mérsékelt Párt és a Kereszténydemokraták olyan – jelentősebb (20 Mrd koronás) adócsökkentést előirányzó – tervezettel álltak elő, amelyet a Liberálisok pártja és a Centrumpárt csak saját céljaikkal és választóbázisukkal szembefordulva tudott volna elutasítani, ezért a parlamentben a jobboldali pártok – Svéd Demokraták által is favorizált – költségvetési javaslata kapott többséget a kormány által előterjesztettel szemben.[133] Nem meglepő, hogy a költségvetési szavazással helyreállt blokklogika két nappal később, a bizalmi szavazásnál is ér-

126 www.politico.eu/article/sweden-stefan-lofven-fails-again-to-form-new-government/.
127 www.politico.eu/article/ulf-kristersson-swedish-parliament-rejects-center-right-prime-minister-deadlock-continues/.
128 www.politico.eu/article/swedish-centre-party-leader-annie-loof-to-head-new-government-talks/.
129 www.thelocal.se/20181123/what-next-for-sweden-as-political-deadlock-drags-on.
130 www.thelocal.se/20181128/liberals-offer-conditional-support-for-lfven-as-swedish-pm.
131 www.government.se/articles/2018/11/the-budget-for-2019-in-five-minutes/.
132 www.irishtimes.com/news/world/europe/sweden-stuck-in-political-limbo-as-centre-party-snubs-lofven-1.3726447 (letöltve: 2018. 12. 16.).
133 www.usnews.com/news/world/articles/2018-12-12/swedish-parliament-to-vote-on-new-social-democrats-green-party-coalition.

vényesült, amikor az ismételten vörös-zöld koalíciós elképzeléssel fellépő Löfven miniszterelnökké válását csak a két érintett párt képviselői támogatták, míg a többiek – a Baloldali Párt tartózkodása mellett – jellemzően ellene szavaztak, és ezzel 116:200 arányban elutasították a házelnök második hivatalos miniszterelnök-jelöltjét is.[134]

Ha a jelenlegi álláspontok nem változnának, és a következő két jelölés sem kapna zöldutat a parlamentben, akkor tavasszal előrehozott választásokat kellene tartani.[135] Ennek elkerülését nehezíti, hogy a királycsináló Svéd Demokraták csak a párt számára érdemi befolyást biztosító kormány mögé lennének hajlandók beállni. A Mérsékelt Párt és a Kereszténydemokraták kivételével azonban minden párt elutasítja velük az együttműködést, ami – baloldali jóváhagyás hiányában – kizárja a Szövetség kormányra kerülését. Megoldást jelenthetne a vörös-zöld koalíció hatalmon tartása a Centrumpárt és a Liberálisok átszavazásával vagy kilépésükkel a Szövetségből. Ebbe az irányba mutat, hogy a legfrissebb hírek szerint a harmadik szavazás előtt pár nappal az érintett négy pártnak sikerült tető alá hozniuk egy olyan megállapodást, amely alapján az ügyvezető kormányt újraválasztanák, amiért cserében a kormánypártok a centrumpártok (és a munkaadók) elképzeléseivel összhangban lazítanának a munkaügyi szabályozásokon és könnyítenének a lakáshitelek kihelyezési feltételein.[136] Kockázatot jelenthet azonban a centrum pártjainak a megosztottsága,[137] továbbá az együttműködés Baloldali Pártra utaltsága. A Centrumpárt és a Liberálisok megosztottsága érthető: a választói blokkidentitást figyelmen kívül hagyó pártok saját támogatottságukat is veszélyeztetik[138] a Szövetség megrendítéséért. Ráadásul a centrum pártjai és a vörös-zöld koalíció megállapodása a Baloldali Párt külső segítsége nélkül nem végrehajtható, márpedig e párt a kormányerők túlzott, szakpolitikájukban jobbratolódást előrevetítő engedékenysége miatt aligha fogja aktívan támogatni Löfvent és politikáját.[139] Alternatívát kínálna, ha a szociáldemokraták és a Mérsékelt Párt megállapodásra jutnának egy az előbbiek által elfogadott, Szövetség-vezette kormányról, amivel viszont az SAP kockáztatna aránytalanul sokat. A még mindig legnagyobb párttal rendelkező szociáldemokraták számára a külső támogatói szerep, s ezzel a blokk-logika súlyos áthágása nem csupán presztízsveszteséget okozna, hanem további jelentős szavazatvesztés kockázatával is járna, cserében viszont

134 mandiner.hu/cikk/20181214_uj_valasztasok_johetnek_svedorszagban.

135 A szavazások alapján az előrehozott választás első lehetséges dátuma április 21. lenne (www.hirado.hu/kulfold/kulpolitika/cikk/2018/12/19/januarban-szavaznak-ujra-a-sved-miniszterelnok-szemelyerol/).

136 Lásd www.reuters.com/article/us-sweden-politics/swedish-parties-agree-new-government-to-end-vote-deadlock-aftonbladet-idUSKCN1P50X5.

137 Ehhez lásd merce.hu/2019/01/13/svedorszagban-felbomlott-a-tortenelmi-jobbkozep-blokk-a-szocialdemokratak-maradhatnak-kormanyon/.

138 Vö. Hagevi (lj. 50.) 88. o.

139 Lásd www.thelocal.se/20190114/swedens-left-party-proposed-government-vote-jonas-sjost-edt.

az SAP megmaradhatna a kormányoldal egyetlen mérsékelt alternatívájának. Elviekben eképzelhető lenne még a nagykoalíció vagy a jobb- és balszélt kizáró, széles koalíció lehetősége is, ami viszont egyértelműen a kívülrekedt alternatíva, a Svéd Demokraták malmára hajtaná a vizet. Egy széles koalícióban ráadásul a kisebb pártok nagyon ritkán tudják elkerülni a befolyás hiányával összefüggő szavazatvesztést, ami a küszöbhöz közeli Zöldek és Liberálisok esetében akár a parlamenti képviseletük végét is jelenthetné.

A TBS Sifo felmérése[140] szerint a Mérsékelt Párt és a Kereszténydemokraták szavazóinak többsége kormányváltást szeretne, és ezért a Svéd Demokraták támogatását is hajlandó elfogadni. A Centrumpárt és a Liberálisok szavazói nagyon megosztottak: e két párt esetében nincs olyan megoldás, amelyikkel ne okoznának csalódást választóik jelentős részének. A választás után másfél hónappal még nem sokat változott a pártok népszerűsége, a szavazók többnyire kitartottak eredetileg választott pártjuk mellett. A Zöldek és a Baloldali Párt azonban a parlamenti küszöb határán mozgott, míg az SD és a Centrumpárt valamelyest növelni tudta támogatottságát.[141]

A 2018-as választás értékelése

Bár az utóbbi évtizedekben gyengült, a nyugat-európaihoz képest Svédországban még mindig erősebb az osztályalapú pártválasztás és szavazás. Ráadásul a szavazók mobilizálásában a gazdasági természetű kérdések nagyon sokáig felülírták a kulturális témákat. E két tényezőnek is köszönhető, hogy Svédországban sokáig nem tudott gyökeret verni radikális, új nacionalista párt,[142] noha Nyugat-Európa számos országában az 1980–1990-es években befutottak a bevándorlás kérdését középpontba állító, az uralkodó elitekkel szembeforduló radikális pártok.[143] Svédországban a két blokk kormányainak gazdaságpolitikájában mutatkozó konvergencia,[144] illetve a bevándorlás gazdasági alapú bírálata 2010-ben parlamentbe segítette a Svéd Demokratákat. A szélsőséges múltjától szabadulni próbáló párt szalonképessé válását célzó lépések javították az elfogadható-

140 www.thelocal.se/20181113/sweden-in-focus-how-did-the-political-situation-get-to-where-it-is-today.

141 A kormányalakítás körüli nehézségek és a pártok taktikájának megítélést ezek az adatok még nem tartalmazták.

142 Rydgren Jens – Sara van der Meiden: „Sweden, Now a Country Like All the Others? The Radical Rights and the End of Swedish Exceptionalism" *Working Paper Series* 2016/25. Dept. of Sociology, Stockholm Univerity.

143 Ezekről részletes áttekintést adott Lánczi András (szerk.): *Nemzet és radikalizmus – Egy új pártcsalád felemelkedése* (Budapest: Századvég Kiadó 2011)

144 Erről a költségvetési politika terén lásd Johansson Ingrid Wallin: „The Importance of Institutions – Lessons from the Swedish Budget Process" *Kennedy School Review* 2015 Vol. 15, 53–58.

ságát a választók körében, a politikai és a médiaeliten belül azonban továbbra is viszonylag elszigetelt maradt az SD.

A két hagyományos blokk egyidejű kisebbségbe kerülése viszont érdekes, s egyúttal nehezen feloldható dilemma elé állította a fősodor pártjait: a politikai stabilitás és a kormányzóképesség fenntartása – az új pólus elszigetelése mellett – csak a régi blokkokon átívelő együttműködéssel lehetséges; az együttműködés ugyanakkor elidegeníti az erős blokkidentitással bíró szavazókat, teríti a kormányzati felelősséget, és erősíti a kirekesztés és a paktumok ellen szót emelő, elitellenes kihívó érveit és pozícióját. A költségvetés parlamenti támogatásának biztosítását célzó ún. decemberi egyezmény különösen hatásos muníciónak bizonyult a Svéd Demokraták kezében: a két fő blokk pártjait egy ernyő alá hozó formalizált együttműködési megállapodás erős hivatkozási alapot kínált a fősodorhoz tartozó szereplőket szándékoltan egybemosó, magát egyetlen hiteles alternatívaként bemutató SD számára. Az egyezményt követően a párt népszerűsége kimutatható és érdemi növekedésnek indult. A palesztin kérdés,[145] az európai migrációs válság, a Svédországba bevándorlók számának csúcsra emelkedése, a befogadottak jóléti ellátásokra, munkapiacra és közbiztonságra gyakorolt hatásának választási üggyé válása pedig nem csak a párt vonzerejét fokozta, hanem a mobilizálási képességét is jelentősen javította. A Svéd Demokraták pártja Nyugat-Európa egyik legstabilabb pártrendszerében tudott megkapaszkodni, és 2018-ra a választási kampánytémák egyik legfőbb alakítójává, a többi párt programjára is érdemi hatást gyakorló szereplővé vált.

Åkesson elnöksége alatt az SD gyors és jelentős sikereket ért el, ám mindezt nem lehet csupán a vezető személyével magyarázni. Szükség volt ehhez a párt retorikai mérséklődésére, szélsőséges tagjainak kiszorítására, továbbá az SD-n kívülálló tényezőkre is. A párt elnöke azzal magyarázza a Svéd Demokraták felfutását, hogy az előző kormányok rossz irányba vitték az országot, hogy nincs a bevándorlók befogadásán túlmutató víziójuk, hogy az általuk képviselt elitista, multikulturális megközelítés szembekerült a svéd hagyományokkal, a régi svédországi értékekkel.[146]

Noha 2015 után szigorodott a svéd bevándorláspolitika, nyíltan migrációellenes fellépésre továbbra is csak az SD hajlandó, ezért – abban a konformista közegben, amelyikben a hivatalos irányvonal bírálatát rasszistának bélyegzik – képes egyedüliként begyűjteni azok szavazatát is, akikben egyáltalán nincs idegengyűlölet, de félnek a tömeges betelepülés következményeitől,[147] melyek között rendre előjön a jóléti vívmányok veszélyeztetése és leépülése. 2006 és 2014 között például a kormányzó Szövetség csökkentette a munkanélküli segélyt és a jóléti

145 A Löfven-kormány az EU-ból elsőként ismerte el a Palesztin Autonóm Területek önállóságát a vitás fele közötti egyenlőtlenség csökkentése érdekében www.dn.se/debatt/sweden-today-decides-to-recognise-the-state-of-palestine/.

146 Åkesson Jimmie (2018): „Dags for Kristersson att redogöra för var Moderaterna star" www.svt.se/opinion/article17839007.svt.

juttatásokat, a fix nyugdíjjáradékokat felváltotta a befektetett járulékok hozamaival korrigált nyugdíj. Mindez aláásta a szociális biztonságot, s ezáltal teret nyitott a jóléti állam túlterhelését a tömeges bevándorlással magyarázó Svéd Demokraták számára.[148] A bevándorlók jellemzően a nagyvárosokban telepednek le, csakúgy, mint a fiatal vidékiek egyre növekvő hányada. Az elvándorlás következtében a kisebb településeken öregszik és fogy a népesség.[149] Nem véletlen, hogy körükben jóval magasabb az SD támogatottsága, mint a nagyvárosi körzetekben. Mindazonáltal a fokozódó bizonytalanság érzete nem csak a kistelepülések sajátja, mivel a városias térségekben pedig a technológiai fejlődés vált ki hasonló hatást, hiszen az automatizáció révén munkahelyek értékelődnek le, és szűnnek meg.[150] Márpedig az SD kifejezetten igyekszik az állásukban és egzisztenciájukban jobban veszélyeztetett, kevésbé iskolázott, magukat politikai képviselet nélkül érzők bizalmát elnyerni azzal, hogy egyszerű üzeneteket fogalmaz meg, és a nagyon különböző hátterű jelöltjei között rendszerint viszonylag sok az alacsonyabb végzettséggel rendelkező. A nagyvárosokra rázúduló népesség ráadásul komoly lakhatási problémákat és szegregációt okozott, és egyes városrészekben hozzájárult a közbiztonság romlásához.

Az Svéd Demokraták, az egyszerű emberek pártja a „nép nyelvén" és a hétköznapi emberek problémáiról szól, ráadásul – elszigetelt, kormányzati felelősségen nem osztozó alternatívaként – minden rosszért a hatalmon lévő eliteket kárhoztatja. Ráadásul politikaellenes üzeneteivel olyan választókat is meg tudott nyerni magának, akiket kiábrándultságuk miatt csakis egy új, kívülállónak tetsző politikai erő volt képes mozgósítani.

Az SD felemelkedésével a korábban meglehetősen stabil párt- és kormányzati rendszert olyan kihívás érte, amelyikkel a hagyományos politikai erők a 2018-as választás után nem tudtak mit kezdeni. A rendkívüli kormányalakítási nehézségek érthetőek, mivel jelen erőviszonyok mellett az SD-feladványnak nincs a többi párt számára előnyös megoldása: ha együttműködnek vele, legitimálják, nőni fog az elfogadottsága, s az eddiginél is több teret és szavazatot nyerhet; ha folytatódik az elszigetelése, a kormányzóképesség fenntartása a polgári oldal és a baloldali blokk közötti együttműködést feltételezi, aminek leghitelesebb ellenzéki alternatívájaként az SD számíthatna minden protesztszavazatra; ha pedig nincs vagy bukik az együttműködés, akkor azért és a kialakult instabilitásért a választók a hagyományos pártokat fogják felelőssé tenni, ami ugyancsak az SD-t erősítené. A Svéd Demokraták politikai térhódítása miatt a többi párt együttműködése egyre több önfeladást kíván, ami idővel az identitásukat,

148 Broström Lovisa (2014): „Kris, klass och Sverigedemokraternas ökade stöd" www.gote borgsfria.se/artikel/115262.

149 A települések több mint négyötödén fogy a népesség, s a perifériákus területeken különösen gyors az elöregedés. Ehhez ld. Mellander Charlotta (2014): „De unga flyr – Sverige holder på att delas" www.svt.se/opinion/de-unga-flyr-sverige-haller-pa-att-delas.

150 Melin Carl: *Populismens verkliga orsaker* (Stockholm: Futurion 2018)

hitelességüket és – a választói bázisuk destabilizálásával – akár a létüket is veszélyeztetheti.

Az elmúlt három választás és a jelenlegi politikai helyzet alapján az SD várhatóan tartós – s az sem kizárható, hogy akár a legnagyobb – szereplője lesz a svéd pártrendszernek. A kormányalakítási nehézségek rávilágítottak arra, hogy a háromosztatú pártrendszer egyik pólusának bojkottja a modern svéd politika hagyományos értékeiként tisztelt parlamentarizmus és arányos választási rendszer közepette instabilitást eredményez. A korábban jól bevált, s hagyományaik miatt tisztelt politikai intézmények a mai helyzetben a kiszámíthatóság és stabilitás gátjává váltak. A mérsékelt pártok a blokkjaikon átívelő koalíció, illetve az SD-vel való együttműködés helyett az intézményrendszer megújítását is választhatnák, és akár a választási rendszer arányosságának rovására is javíthatnának a kormányalakítás esélyén és a kormányzóképességen. A 2018-as választás után a mérsékelt pártok kezében a döntés: egyéni stratégiáiktól és együttműködési hajlandóságuktól függ, hogy meddig és milyen áron tarthatják a Svéd Demokraták pártját a kormányhatalmon kívül. A szomszédban a hasonló karakterű Dán Néppárt formálisan még nem kapott kormányzati hatalmat, de alapítása után hat évvel már külső támogatóként segítette hatalomra a jobbközép kormánykoalíciót, mellyel aztán 10 éven keresztül folytatott együttműködést. A norvég testvérpárt, a Haladás Párt 40 (!) év után formálisan is kormánypárttá vált.[151] A Svéd Demokratáknak aligha kell erre ilyen sokat várniuk: paradox, de a mérsékelt svéd pártok együttműködése ugyanúgy lerövidítheti útjukat a hatalomba, mint annak hiánya.

Kulcsszavak: Svédországi Demokraták, jóléti állam, negatív parlamentarizmus, bevándorláspolitika, kormányzati stabilitás

Gallai Sándor
igazgató
BCE Politikatudományi Intézet és Migrációkutató Intézet
sandor.gallai@uni-corvinus.hu

Janik Szabolcs
igazgatóhelyettes
Migrációkutató Intézet
janik@migraciokutato.hu

[151] E pártok elfogadottá válásáról lásd Heinze, Anna-Sophie: „Strategies of mainstream parties towards their right-wing populist challengers: Denmark, Norway, Sweden and Finland in comparison" *West European Politics* 2018/2., 287–309.

Szilágyi Imre

A 2018. évi, előrehozott szlovén parlamenti választások – A választás következményei

Az elmúlt 28 év tapasztalatai és választási eredményei alapján megállapítható, hogy a szlovén társadalom értékrendje alapvetően baloldali, (bal)liberális. Mind a választási rendszert illetően, mind pedig a parlamentre vonatozóan érvényes, hogy történetének két szakasza volt. Az első 1990-től 1992-ig tartott, a második pedig 1992-től mostanáig. A második szakaszban olyan kétkamarásrendszer alakult ki, amelyben a második kamarának (Államtanács) csupán ellenőrző, javaslattevő funkciója van, a törvényhozás az Országgyűlés feladata. Az erőteljesen arányos választási rendszer eredményeként az Országgyűlésbe mindig több, mint hat párt jutott be. A 2018 júniusában megtartott választásokon kilenc párt nyert mandátumot. Közülük három liberális, egy baloldali, egy szélsőbaloldali, egy szociálliberális, kettő jobboldali, egy szélsőjobboldali. Bár a választásokon a jobboldali SDS győzött, elegendő partner hiányában nem tudott kormányt alakítani. A 2018 augusztusában megválasztott új, balliberális kisebbségi kormányt kívülről támogatja a szélsőbaloldali Levica. Ez a kormány két malom között őrlődik. Túl azon, hogy a kormánykoalíción belül is tapasztalhatók feszültségek, politikáját ellenzékből mind balról mind jobbról támadni fogják. A kormány számára az a Levica a veszélyesebb, amelyik a jobboldal hatalomra jutásának megakadályozása érdekében kívülről támogatja ugyan a kisebbségi kormány megmaradását, néhány, a kormány számára alapvető kérdésben azonban kíméletlen ellenfélnek bizonyul. A Levica ugyanis ellenzi a NATO tagságot, a védelmi költségvetés megemelését, szorgalmazza a tőkejövedelmek erőteljesebb megadóztatását, követeli a privatizáció leállítását, ezeket viszont a koalíció jelenleg nem hajlandó teljesíteni. Így alapvetően két forgatókönyv lehetséges. Az egyik szerint a Levica annak érdekében, hogy a baloldali kormányzat megmaradhasson és az SDS ne kerülhessen hatalomra, szavakban ugyan élesen támadja a kormányt, de minden lényeges törvényhozási kérdésben támogatja. A másik szerint azokban a kérdésekben, ahol a Levica nem hajlandó engedni, a kormány alkut köthet valamelyik jobboldali párttal.

Bevezetés

2018. június 3-án Szlovéniában előrehozott választásokat tartottak. Mind ennek a választásnak az eredménye, mind az utána kialakult helyzet önmagában is számos fontos kérdést vetett fel. Annak érdekében, hogy ezt a helyzetet jobban megértsük, érdemes áttekintenünk a szlovén párt-, és választási rendszert, valamint röviden szólni a parlamentről.

Elöljáróban pedig érdemes felvázolni néhány szempontot. Mindenekelőtt azt, hogy mind a szlovén társadalom, mind a politikai vezetőréteg erősen baloldali, (bal)liberális szemléletűek, a konzervatív irányzat hívei ehhez képest gyengék. Ezt nem csupán a különböző időpontokban végzett felmérések, de az 1990 óta megtartott választások eredményei is jól mutatják. E jelenség megértéséhez hosszabb kutatásokra lenne szükség, néhány dolog azonban még így is felvázolható. A legfontosabb elem az, hogy a második világháború idején a kommunista vezetésű partizán mozgalom szállt szembe a legkövetkezetesebben a szlovénok asszimilációjára, részbeni kiirtásukra törekvő német és olasz megszállókkal. A következő, hogy bár a szlovénok folyamatosan elégedetlenkedtek a titói Jugoszlávia számos elemével, a szlovén társadalom egészében véve mind gazdaságilag, mind kulturálisan jól ki tudta használni azt, hogy Jugoszlávia legfejlettebb gazdasága volt. Ehhez járult még, hogy a titói Jugoszlávia biztosította az utazási szabadságot és a külföldi munkavállalást. A harmadik tényező, hogy a szovjet mintától részben eltérő jugoszláv kommunizmus (szocialista önigazgatás) és az országnak az el nem kötelezettek mozgalmában betöltött szerepe nem kis büszkeséggel töltötte el a lakosság jelentős részét. A szocialista önigazgatás a maga ellentmondásosságában is azt az érzetet keltette a lakosságban, hogy valamilyen módon részesedik a döntéshozatalból és sokkal kevésbé van kiszolgáltatva, mintha tőkés rendszerben lenne.[1] A szocialista Jugoszlávia ereje a szlovénok szemében megvédte őket az esetleges osztrák és olasz területi revíziótól, és így attól az asszimilációtól, amit az olaszországi és ausztriai szlovénoknak el kellett szenvedniük. Természetesen meg kell említeni a szinte mindenben megnyilvánuló indoktrinációt, aminek külön színezetet adott, hogy a szlovén értelmiségiek körében is komoly visszhangot és rokonszenvet váltottak ki az 1968-as nyugat-európai és amerikai új baloldali törekvések. Ezek ráadásul ráerősítettek az el nem kötelezettek mozgalmából fakadó Amerika ellenességre, a hivatalos Amerika pedig a kizsákmányolás és a tőke „mintaországának" számított, és ezért gyanakvással (ellenszenvvel) figyelték.

Nagyrészt a fentiek magyarázzák, hogy 1992-ben még a megkérdezettek 24,2 százaléka pozitíven értékelte a szocializmust, míg a konzervativizmus mellett csupán 8,9 százalékuk tette le a voksát.[2] A jegyzetben említett tanulmány szerzője 2012-ben megerősítette: „A konzervativizmus legitim doktrína, amit én nem érté-

[1] Erről a témáról külön tanulmányt tudnék írni, számos szakirodalmi hivatkozással, de itt most csak egy fórum hozzászólást idézek, mert az igen plasztikus. „A kommunista hatalom birtokosai arra a dolgozói kérdésre, hogy miért van a munkásoknak a rothadt kapitalizmusban ötször vagy hatszor nagyobb fizetésük, azt válaszolták, hogy a kapitalizmusban kizsákmányolják a munkásokat, a mi munkásainknak viszont önigazgatásuk van, és saját maguk döntenek a fizetésükről." Lásd Aleš Meden: „Koliko lačnih otrok bo še treba, da bomo končno dobili napredno razvojno vlado?" www.domovina.je/koliko-lacnih-otrok-bo-se-treba-da-bomo-koncno-dobili-moderno-razvojno-vlado/ Az 1980-as években ljubljanai ismerőseimtől én is hallottam ehhez hasonló, pozitív értelmű véleményeket.

[2] Milan Zver: „Politična kultura in evropske integracije" *Teorija in praksa* 2002/6., 1003.

kelek negatívan, amint azt nálunk a többség teszi."[3] Mindehhez hozzá kell tenni, hogy az 1968-as nemzedék törekvései, valamint a szocializmusból a kapitalizmusba történő átmenet értelemszerűen magával hozta a korábban kárhoztatott liberális értékrend megjelenését, illetve megerősödését. Emiatt már most, elöljáróban leszögezem, hogy a szlovén pártrendszer háromosztatú: baloldali, liberális és konzervatív pártok alkotják. Még egy szempontot kell megemlíteni: mind a politikai elit, mind a lakosság jelentős része a lassú fokozatos átalakulás, a szlovénok által használt terminológiával élve, a gradualizmus híve volt.

A szlovén parlament

1990 utáni történetét két szakaszra oszthatjuk. Az első a régi rendszer elemeit megőrző háromkamarás skupščina rendszer, ami 1992 végéig volt érvényben. Mivel ez nem a modern parlamentáris szisztéma szerint működött a legtöbb szakember nem is tekinti valódi parlamentnek és nem nagyon foglalkoznak ennek működésével.

A parlament második szakaszának működési alapelveit az 1991-ben elfogadott új szlovén alkotmány fektette le. Szlovéniában sajátos parlamenti rendszer van: a törvényhozó funkciót ellátó Országgyűlés mellett ugyanis létezik a nem teljes értékű második kamaraként funkcionáló Államtanács. Ez a testület csak indirekt módon hat a törvényhozásra: törvényeket kezdeményezhet az Országgyűlésnél, illetve megfontolásra visszaküldheti a törvényt. A két intézmény egymás közötti viszonyáról gyakran folyt már politikai és szakmai vita, s voltak, akik ennek megszüntetését javasolták. Az Országgyűlést négy évre választják, a kilencven képviselőből kettőt alanyi jogon (azaz úgy, hogy nem kell megküzdeniük a többségi nemzet jelöltjeivel) juttathat be a magyar és az olasz nemzeti közösség. Az alkotmány 64-ik szakasza szerint „Azok a törvények, más jogszabályok és általános iratok, amelyek csupán a nemzeti közösségek alkotmányban megállapított jogaira és helyzetére vonatkoznak, a nemzeti közösségek képviselőinek beleegyezése nélkül nem fogadhatók el."

Itt jegyzem meg, hogy a kormánypártok közötti belső ellentétek és egyéb belpolitikai okok miatt három előrehozott választást tartottak: 2011-ben, 2014-ben és 2018-ban.

A szlovén pártrendszer

Szlovéniában 1990-től olyan pártrendszer alakult ki, amit erős fenntartásokkal ugyan, de szélsőséges pluralizmusnak nevezhetünk. A szlovén parlamentbe ugyanis mindig hatnál több párt jutott be. A pártrendszer csírái már

[3] Milan Zver: „Zlato pravilo je varovalka pred morebitno neodgovorno vlado" www.sds.si/novica/dr-milan-zver-zlato-pravilo-je-varovalka-pred-morebitno-neodgovorno-vlado-1526.

1988–89 folyamán megjelentek, részben érdekvédelmi szervezetként), részben (kényszerűen a Népfront keretén belül működő politikai) mozgalomként. A politikai mozgalmak már 1989 őszén ellenzéki koalíció (DEMOS) létrehozásán munkálkodtak, de az egyesülési és a választási törvényt, csak 1989. december 27-én hozta meg a skupščina.[4] Ez az az időszak, amikor a szlovén pártok megkezdték saját politikai profiljuk kialakítását, ez a folyamat azonban még évekig eltartott.

A szlovén politológusok, mindenekelőtt Danica Fink-Hafner elemzéseire hivatkozva, többnyire azt állítják, hogy a szlovén pártrendszer kétpólusú, egy baloldali és egy jobboldali blokk alkotja.[5] Csakhogy egyes tanulmányokban maga Fink-Hafner is három pólusról értekezik.[6] Legalább ilyen fontos, hogy az egyes pártok miként határozták/határozzák meg magukat. Már az 1990-es választások idején kiderült, hogy a pártok önmeghatározása alapján,[7] vannak liberálisok (ZSMS, majd ZSMS Liberalna stranka az önmeghatározás szerint liberális-konzervatív), baloldaliak (ZKS-SDP, az önmeghatározás szerint demokratikus baloldal) és konzervatívok (SKD). Ez utóbbi, amely feltűnően rövid programját fél évvel az egyesülési törvény elfogadása előtt fogalmazta meg, s ennek akkor komoly jelentősége volt, ideológiailag akkor nem határozta meg magát. De a nevéből (Szlovén kereszténydemokraták), abból, hogy a megfogant élet szentségét, a család fontosságát, valamint az egyház jótékonysági tevékenységének támogatását hirdette (és persze főleg a választások utáni tevékenységéből) egyértelmű volt a konzervatív irányultsága.

Az 1990-ben győztes DEMOS hat eltérő politikai célokkal rendelkező pártcsíra tömörülése volt: három inkább konzervatívnak és három inkább liberálisnak tekinthető párt alkotta. Ezeket a pártokat a kommunista rendszer megszüntetésének, a demokrácia és a piacgazdaság létrehozásának, valamint Szlovénia önállóságának vágya tartotta egyben, holott jó néhány kérdésben nem értettek egyet. És persze azt is szem előtt tartották, hogy az erős kommunista szervezetet csak együttesen tudják legyőzni. Ez a koalíció 1991 végén feloszlott, pártjai végleg önállóvá váltak. Hozzá kell tenni, hogy az 1990 utáni „parlamentben" igen erős volt a baloldali és a liberális ellenzék.

Az 1992-es választások óta eltelt időszakot szerintem négy nagyobb korszakra oszthatjuk. (Az egyes pártokról részletesebben a 2018-as választást be-

---

4 Božo Repe (szerk.): *„Viri o demokratizaciji in osamosvojiti Slovenije (I. del: Opozicija in oblast)"* (Ljubljana: Arhvisko društvo Slovenije, 2002) 210.

5 Az egyik legfrissebb ilyen tanulmány: Ladislav Cabada – Matevž Tomšič: „The rise of person-based politics in the new democracies: the Czech Republic and Slovenia" *Politics in Central Europe* 12 2016/2., 40.

6 Danica Fink-Hafner – Alenka Krašovec: „The stability of the Slovenian party system : reasons for the success or failure of new parties" www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/463.pdf.

7 Az 1990-es választásokon induló pártok programját lásd: „Koga voliti?" (Ljubljana: Jugoslovanski center za teorijo in prakso samoupravljanja Edvard Kardelj, 1990).

mutató részben szólok). Az 1992 és 2004 közötti időszakot az akkor rendkívül erős liberálisok (LDS) uralták. Ők (vezetőjük Janez Drnovšek) arra törekedtek, hogy úgy biztosítsák maguknak a középpárti pozíciót, hogy mindig maguk mellé vettek egy jobb-, és egy baloldali pártot. A második korszak a 2004 és 2008 közötti időszak. 2004-ben a jobboldalnak először sikerült megszerezni a többséget. Az ő koalíciójukban a minden helyzethez ügyesen alkalmazkodó DeSUS-on kívül csak jobboldali pártok voltak. Ebben az időben kezdődött meg a liberálisok meggyengülése és fragmentálódása. 2008-ban a választásokat a rendkívül megerősödött baloldal nyerte meg, amely maga mellé vette a két kis liberális pártot (LDS, Zares), valamint a DeSUS-t. 2011-ben kezdődött egy máig tartó, meglehetősen zavaros korszak. Ez időtől fogva jellemző a pártok egy részének perszonalizálódása,[8] azaz, hogy a pártok nevében szerepel a párt vezetőjének neve. Ezek a pártok ugyanis vezetőjüknek az egyes választói csoportok körében meglévő karizmájára építenek. A korábbi időszakhoz képest megnőtt az új parlamenti pártok száma. Ugyanakkor hiába szerepelt a jobboldali SDS mindig nagyon jól (2011-et leszámítva, amikor második lett), a 2012-es évet kivéve, amikor is egy évig volt hatalmon, nem tudott kormányt alakítani. A kormányra került baloldali és liberális pártok ugyanakkor folyamatosan éles küzdelmet vívtak/vívnak egymással.

A szlovén választási rendszer

A szlovén választási rendszernek (akárcsak a szlovén parlamentnek) két nagyobb szakasza van. Az első választási rendszert a már említett 1989-ben létrehozott választási törvény hozta létre, és akárcsak a parlament maga, jól tükrözte, hogy átmeneti rendszerről van szó. Az első szabad választásokon 1990 tavaszán a képviselőket még a régi rendszerben megszokott háromkamarás parlamentbe (skupščina) választották meg a következőképpen. A három kamarába egyenként 80–80 képviselőt választottak, azaz az akkori szlovén parlament 240 tagú volt. A képvselőket a Társadalompolitikai Tanácsba (DPZ) egyfordulós arányos választási rendszer, míg a Közösségek Tanácsába (Zbor občin) kétfordulós többségi rendszer alapján választották. A szocialista korporativizmus legtisztább formáját az Egyesült Munka Tanácsa (ZZD) mutatta. Ide egyfordulós többségi rendszer alapján kerültek be a képviselők. Az ellenzék elégedetlen volt azzal az eredeti törvényjavaslattal, amelynek alapján csak a vállalatokban, intézményekben és az államigazgatáson belül lefolytatott választásokon megválasztottak juthattak volna be, hiszen ez így a választásokból a pártokat kizárva, előnyhöz juttata volna a régi káderekt. Az ellenzéki kifogásokat végül elfogadták és a pártok is indíthattak jelölteket mindhárom kamarába, azaz a ZZD-be is.[9]

[8] Lásd Cabada – Tomšič (5. lj.) 41.
[9] Rosvita Pesek: „Osamosvojitev Slovenije" (Ljubljana: Nova revija, 2007) 127.

Egy választási szakértő így értékelte ezt a helyzetet: Az 1990-ben érvényes választási rendszer még mindig a régi rendszer bizonyos elemeibe, a delegációs rendszerbe és a (szocialista) skupščinába épült be, azaz egyfajta kompromisszumos megoldás volt. A parlamentbe jutás küszöbe alacsony volt: a DPZ-be a leadott szavazatok 2,5 százaléka, s nagyjából hasonló volt a másik két tanácsba is.[10]

Az 1991-ben elfogadott új szlovén alkotmány 80. szakasza 90 tagú parlament létrehozását írja elő, amelybe a „képviselőket általános, egyenlő, közvetlen és titkos szavazással" választják meg.

Az 1992-ben megalkotott választási törvény többségi elemekkel korrigált arányos rendszert hozott létre,[11] a választási küszöb 3,3% lett. Az új választási törvény a mandátumokat rendkívül magas szintű arányosság alapján osztotta el. Az egyes pártok azóta valamennyi választáskor szinte mindig ugyanannyi képviselői helyhez jutottak, mint amennyi százalékot a szavazatok közül megszereztek.

Az arányos választási rendszer többségi rendszerré alakítását a jobboldali SDS már 1996-tól szorgalmazta.[12] 2000 nyarán ismét fellángolt a vita erről. A parlamentben ugyanis néhány hónapra éppen a jobboldal volt kormányon és az SDS azt remélte, hogy most sikerül elfogadtatni a többségi választási rendszer bevezetéséről szóló törvényt. Ezt azonban még a jobboldali pártok sem támogatták. Sőt, az alkotmány 2000. július 25-én elfogadott módosításával a bejutási küszöböt (a nemzetiségiek kivételével) négy százalékban határozták meg, és az alkotmányban rögzítették az arányosság elvét.[13]

A jelenleg érvényes választási törvény[14] szerint az országban nyolc választási egység van. Minden egységben tizenegy képviselőt választanak (20. szakasz). Ezt a legtöbb elemző úgy értelmezi, hogy nyolc választási egység van, mindegyikben 11 választási körzet. Így kerül be a parlamentbe a két nemzetiségi képviselőn kívül 88 képviselő. Mivel a továbbiakról a választási törvény rendkívül aprólékosan értekezik, ennek lényegét a parlament honlapjáról idézem: „Először megállapítják, hogy az egész országot tekintve mely pártok listái nyerték el a szavazatok legalább négy százalékát, ami a parlamentbe jutás előírt küszöbe. Azokhoz a pártlistákhoz, amelyek ezt a küszöböt elérték a mandátumokat két szinten adják hozzá – a választási egységek szintjén a *Droop* hányados szerint, országos szinten pedig a *d'Hondt* rendszer szerint."[15]

---

10 Dr. France Grad: „Novi volilni sistem" (Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 1992) 9., 12.

11 Grad (10. lj.) 12–14.

13 Marjan Brezovšek – Miro Haček: „Politični sistem Republike Slovenije" (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede 2012) 231.

14 „Zakonovolitvahvdržavnizbor(ZVDZ)" www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185.

15 „Volitve in volilni sistem" www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PoliticniSistem/VolitveInVolilniSistem#SISTEM.

A 2018-as előrehozott választások előzményei, eredményei és következményei

Ez a választás hivatalosan előrehozott választásnak számít, hiszen az aktuális miniszterelnök (Miro Cerar) 2018 tavaszán egy alkotmányjogi procedúrára hivatkozva lemondott és a választásokig ügyvezetőként folytatta a munkát. Tekintettel arra, hogy a rendes választásokat 2018 nyarán amúgyis meg kellett volna tartani, ez a manőver minimum négy célt szolgált: a kormányfő el akarta odázni a szakszervezetekkel folytatott kínos tárgyalásokat, el akarta halasztani az egyik bank (a Nova Slovenska Banka) EU által megkövetelt privatizációs folyamatának lezárását éppúgy, mint az alkotmánybírósági döntés következtében problémássá vált koperi kikötő rekonstrukciójának és az ezzel összefüggő vasútvonal megépítésének hosszú ideje vitatott ügyét. Végül, bár kormányzása idején számos, a gazdasággal, a pénzügyekkel és a szociális szférával összefüggő területen komoly javulás következett be (amit egyesek nem neki, hanem a kedvező külső körülményeknek tudtak be), a kormány, illetve a kormányfő pártjának népszerűsége rendkívül alacsony volt. Azt remélte, hogy karakánnak tűnő lemondása javíthat a helyzetén (ez részben sikerült is). Már a 2011-es választások óta megfigyelhető volt, hogy a választók jelentős része elégedetlen és bizalmatlan a korábban létrejött pártokkal és új pártokat, új arcokat szeretne látni. Ez érvényes a 2018-as választásokra is.

A 2018-as parlamenti választás eredménye[16]

A választási listák	mandátumok száma	leadott szavazatok	szavazatok aránya
SLOVENSKA DEMOKRATSKA STRANKA – SDS	25	222 042	24,92%
LISTA MARJANA ŠARCA	13	112 250	12,60%
SOCIALNI DEMOKRATI	10	88 524	9,93%
SMC – STRANKA MODERNEGA CENTRA	10	86 868	9,75%
LEVICA	9	83 108	9,33%
NOVA SLOVENIJA – KRŠČANSKI DEMOKRATI	7	63 792	7,16%
STRANKA ALENKE BRATUŠEK	5	45 492	5,11%
DeSUS – DEMOKRATIČNA STRANKA UPOKOJENCEV SLOVENIJE	5	43 889	4,93%
SLOVENSKA NACIONALNA STRANKA – SNS	4	37 182	4,17%

[16] „Izidi glasovanja po listah" dvk-rs.si/arhivi/dz2018/#/rezultati.

Az egyes pártok rövid jellemzése

Az SDS 1994-től a szlovén jobboldal legmarkánsabb pártja a jelenleg Szlovén Demokrata Párt (SDS) nevet viselő formáció. Vezetője a jobboldalon karizmatikusnak tekintett, a baloldaliak és a liberálisok részéről erőteljesen kritizált, gyakran démonizált Janez Janša. A párt elődje a Szlovén Szociáldemokrata Párt (SDSS) volt, amely 1992 után az LDS vezette kormány része volt. Amikor azonban Janšát 1994-ben máig vitatott körülmények között leváltották a védelmi miniszter posztjáról, és ráadásul a Szocialista Internacionálé nem őket, hanem a Socialni demokrati elődjét, a ZLSD-t vette föl tagjai közé, a párt irányt váltott és a legjelentősebb jobboldali politikai erővé vált. 2004–2008 között ő vezette a jobboldali kormánykoalíciót. De nem csupán a baloldalon, hanem a jobboldalon sem volt felhőtlen a népszerűsége, mivel az NSi és az SLS nem volt hajlandó elfogadni, hogy Janša vezetésével egységes jobboldali párt jöjjön létre. Ráadásul Janša vádaskodó stílusát, időnkénti agresszív hangvételét nem csupán a baloldalon, de a jobboldalon is kifogásolták. Bizonyos választói körökben ugyancsak problémát okozott, hogy politikai céljai megvalósítása érdekében túl közel került az egyházi körökhöz, hogy antikommunizmusa miatt felvállalta a Szlovéniában többnyire árulónak tekintett, a nácikkal kollaboráló, úgynevezett domobránok (honvédők) ügyét, akiknek jelentős részét a kommunista hatalom bírói eljárás nélkül kivégezte. Bár 2015-ben még a menekült kérdés humánus megoldását szorgalmazta, az utóbbi időben ő is és a hozzá közel álló média is erőteljes menekültellenes retorikájáról ismert. Ezeknek a tényeknek a későbbiekre nézve is messzemenő következményei lettek. Az SDS az EPP tagja.

A második helyezett Lista Marjana Šarca (Marjan Šarec listája, LMŠ) megnevezése jól mutatja, hogy a 2011-es választások óta mennyire perszonalizálódott a szlovén pártélet. Marjan Šarec jól ismert humorista volt, aki számos politikust figurázott ki, mígnem 2014-ben a kamniki helyhatósági választáson indult a fenti listával, s meg is választották polgármesterré. Az országos politikába 2017-ben robbant be, amikor az államfőválasztáson (Szlovéniában az alapvetően reprezentatív felhatalmazásokkal bíró államfőt közvetlenül választják meg) erősen megszorította a végül győztes Borut Pahort. A következő hónapokban Šarec pártja egyre népszerűbb lett és 2018 tavaszán úgy tűnt, hogy még a választásokat is megnyerheti. A párt programja 2018. április elején jelent meg. Az interneten ugyan még felelhető,[17] de a párt honlapján ma nem található meg. Megítélésem szerint a program, amely az elképzelések egy-egy mondatos összefoglalója, bizonyos módosításokkal alapvetően azokat az elveket hangsúlyozza, amelyek már a 2014 és 2018 közötti időszakban is részei voltak a kormány tevékenységének, céljainak. Az egyetlen feltűnő újdonság, hogy a választási rendszer átalakítását

[17] „4. ZBOR ČLANIC IN ČLANOV STRANKE LISTA MARJANA ŠARCA" www.strankalms.si/wp-content/uploads/2018/04/Naš-načrt.pdf.

ígérték. Az „abszolút preferenciális szavazat" bevezetésének ígéretével kilátásba helyezték, hogy a választók nagyobb beleszólást kapnak abba, hogy a jelöltek közül a listáról kik is lehetnek majd képviselők. A programból, de még inkább a párt egyes képviselőinek megnyilvánulásaiból kiindulva az elemzők végül a következő jelzőkkel minősítették a párt ideológiáját: szociálliberális, populista, keresztény baloldali, néppárti. A politikai életben betöltött pozícióját pedig közép, balközép jelzővel illették.[18] A találgatásokra végül a párt vezetője tett pontot, amikor közölte, hogy pártja felvételét kéri az európai liberálisok szervezetébe, az ALDE-ba.[19] A párt a választásokon gyengébben szerepelt ugyan, mint amit bizonyos előrejelzések alapján várni lehetett, de a második helyezés így is imponáló volt és komoly lehetőségeket nyitott meg az új formáció előtt.

A Socialni demokrati elődje a kommunista időszak meghatározó politikai ereje a Szlovén Kommunisták Szövetsége (ZKS) 1989 decemberében tűzte ki a választásokra való felkészülést. A változás demonstrálására nem csupán (az) Európa(i Közösség) értékeinek átvételét szorgalmazó új pártprogram szolgált, de az is, hogy a párt nevét kiegészítették: Szlovén Kommunisták Szövetsége – A demokratikus átalakítás pártja (ZKS–SDP). A párt 1992-ben kisebb pártokkal együtt létrehozta az Egyesült Listát (ZL), amely 1993-ban folyamán kibővülve, a Szociáldemokraták Egyesült Listája (ZLSD) nevet vette föl. A kisebb pártok közzé tartozott az 1990-ben még önálló parlamenti pártként működő Szocialista Párt, amely a Népfront utódja volt. A párt 1996-ban lett a Szocialista Internacionalé tagja. A ZLSD végül 2005-ben egyszerűen csak szociáldemokrataként (socialni demokrati – SD) határozta meg magát. A párt 1990 óta minden választáson bekerült a parlamentbe, s azt a kevés időt leszámítva, amikor 1996-ban félévvel a választások előtt kilépett a kormányból, illetve amikor egy parlamenti ciklusra (2004–2008), majd egy évre (2012) a jobboldal volt hatalmon, mindig része volt a kormánykoalíciónak. A párt 2008-ban szerepelt a legjobban, amikor a 90 tagú parlamentben 29 képviselője volt. A párt a PSE tagja.

Az SMC – Stranka modernega centra (eredetileg SMC – Stranka Mira Cerarja) 2014-ben sajátos módon szinte azonos pályát futott be, mint az LMŠ. Bár vezetője, Miro Cerar nem volt teljesen ismeretlen a szlovén politikai életben (jogászként számos kormánynak volt a tanácsadója, majd a választások közeledtével egyre gyakrabban szerepelt a nyilvánosságban), egyáltalán nem tartozott az élvonalbeli és igazán ismert politikusok közé. Pártját 2014 tavaszán ugyancsak nem sokkal a választások előtt hozta létre, kampánya ugyancsak nem volt mentes a populista elemektől, s többen is úgy vélték, igazából nem lehet tudni, hogy pontosan mit is akart. Miközben kritikusan nyilatkozott elődjének gazdaságpolitikájáról, nem tette egyértelművé, hogy azon mit változtatna meg, és mit folytat-

[18] „List of Marjan Šarec" en.wikipedia.org/wiki/List_of_Marjan_%C5%A0arec

[19] „LMŠ želi biti del evropske liberalne družine" www.rtvslo.si/slovenija/lms-zeli-biti-del-evropske-liberalne-druzine/468431.

na belőle. Ennek ellenére rendkívül jól szerepelt a választásokon és ő alakíthatott kormányt. Azzal, hogy a parlamentben 36 mandátumot szerzett túlszárnyalta az LDS legendás 2000. évi eredményét. Néhány havi számos ellentmondással terhelt bizonytalanság után végül mégiscsak kiderült, hogy a leglényegesebb gazdaságpolitikai kérdésekben: a privatizációt, a bankkonszolidációval kapcsolatos teendők végrehajtását illetően stb., a külső és belső kényszerek hatására elfogadta, hogy ha némi változtatással is, de folytatnia kell elődje, Alenka Bratušek politikáját. Az SMC 2014-ben, nem sokkal a kormányalakítás után ugyancsak az ALDE tagja lett.

A Levica. A 2014-es választások meglepetése – nyilván a már említett választói csalódottság eredményeként is – egy új párt, a sajátos baloldali elveket valló Levica (Baloldal) bekerülése a parlamentbe. Ez a párt ugyan elhatárolja magát a korábbi diktatórikus szocialista modellektől, de jelvényük egy a vörös csillagra hajazó szimbólum, tagjai időnként a titói időkre emlékeztető jelképeket viselnek, határozottan ellenezik a kapitalizmust, idealizálják a közösségi tulajdont, a közvetlen demokráciát, pozitívan nyilatkoznak a venezuelai politikai helyzetről. Népszerűségük alapját valószínűleg az képezte, hogy szájkosár nélkül szóvá tették mind a kapitalizmus, mind a szlovén politikai élet számos visszásságát. Úgy vélem, ennek köszönhető, hogy parlamenti mandátumuk számát a 2014-es hatról 2018-ban kilencre növelték. Eddigi magatartásuk alapján a baloldal és a szélsőséges baloldal közötti politikai térbe helyezhetők.

Stranka Alenke Bratušek (SAB). Ezt a pártot bizonyos értelemben az 1992 és 2004 között hatalmon lévő liberális párt (az ZSMS-Liberalna stranka, az LDS) utódjának tekinthetjük. A ZSMS ifjúsági szövetség az 1980-as évek folyamán egyre inkább liberalizálódott és radikalizálódott: egyre erőteljesebben állt ki a jogállamiság eszméje mellett, rendkívül keményen támadta a szocialista rendszer visszásságait, támogatta az alternatív szerveződéseket, a punkoktól kezdve a szolgálatmegtagadókig, a melegeket és a zöld mozgalmakat. A párt 1994-ben három kisebb párttal egyesülve, nevét kicsit megváltoztatta, de az LDS rövidítés megmaradt. Vezetője 2002 végéig az ügyes és sokak által elismert Janez Drnovšek volt. A 2000. évi választásokon a párt földcsuszamlásszerű győzelmet aratott, 34 képviselője volt a parlamentben. 2004-ben rendkívül nagymértékű vereséget szenvedett, aminek következtében a párt előbb két részre szakadt, majd végül (2011-től) a parlamentbe sem került be. A liberális politikai értékrend azonban nem tűnt el a szlovén politikából. 2011-től a parlamentben mindig jelen voltak olyan pártok (néha egyszerre több is), amelyek (részben tagságukat, részben politikai céljaikat tekintve) az LDS örökösének tekinthetőek, s amelyek meglehetősen erősek is maradtak. A SAB a 2011-es rendkívüli választások előtt létrejött Pozitivna Slovenija (PS) kettéválásával jött létre 2014 tavaszán. A PS, amelyet a rendkívül ellentmondásos személyiségű, de népszerű ljubljanai polgármester, Zoran Jankovič hozott létre, az akkor éppen csalódott baloldali és liberális politikusok és szavazók gyűjtőpártja lett. A PS a választásokon meg is szerezte az első helyet, de a potenciális partnerek egyikének visszalépése miatt végül nem volt

képes kormányt alakítani, az akkor Janez Janšának sikerült. Janša azonban egy évi kormányzás után itt nem részletezhető okokból megbukott. A PS, amelynek akkor Alenka Bratušek volt a megbízott vezetője más ellenzékiekkel és a Janša féle kormányból kivált pártokkal együtt, választások nélkül, a parlamenti erőviszonyokat átrendezve, új kormányt hozott létre. Csakhogy a Jankovič vezette ortodox baloldaliak és a Bratušek körül csoportosuló liberálisok közötti ellentét szakításhoz, majd 2014 nyarán előrehozott választásokhoz vezetett. Az SAB ezen ugyan gyengén szerepelt, de mégiscsak bejutott a parlamentbe, ami a PS-nek nem sikerült. A 2014-ben győztes Cerar őt nevezte meg a korábban objektív és szubjektív okokból megtörtént negatív események okozójának, s így nem vette be a kormányba. A párt az ALDE tagja.

Nova Slovenija (NSi). A jobboldal főerejét eredetileg az SKD adta. Az 1992-es választások után része lett az LDS vezette kormánynak. 2000-ben komoly válságok után átalakult és az új kereszténydemokrata párt neve Új Szlovénia (Nova Slovenija – NSi) lett. A párt része volt a 2004 és 2008 között működő jobboldali kormánynak, de folyamatosan nézeteltérései vannak a Janša vezette párttal. Az NSi a 2008-as választásokat leszámítva, azóta mindig bejutott a parlamentbe. A mérsékelt konzervatív párt az EPP tagja.

DeSUS. Ez a párt egyike volt azoknak, akik 1993-ban létrehozták a baloldali pártszövetséget. 1996 óta minden kormánykoalíciónak részese volt. Így, bár többnyire joggal sorolják a baloldali pártok közé, részt vállalt Janša két jobboldali kormányában is. Bár a párt eredetileg a nyugdíjasokat képviselő rétegpárt volt, a későbbiekben egyre inkább néppárti szerepet kíván betölteni. A párt vezetőjének magatartását több oldalról is kritizálják.

SNS. Az 1991 tavaszán létrejött Szlovén Nemzeti (vagy ha úgy tetszik Nacionalista) Pártot idegen-, kommunista-, valamint EU- és NATO-ellenessége, radikális és soviniszta hangvétele miatt a szélsőjobboldali pártok közé sorolhatjuk. Nacionalizmusa azonban rendkívül erős antifasizmussal párosul, élesen kritizálja a szlovén katolikus egyházat. A párt ugyan 1993-ban egészen különös módon hozzásegítette Janez Drnovšeket ahhoz, hogy miniszterelnök legyen, de kezdettől fogva soha nem jutott hatalomhoz, mert egyik oldal sem tekintette lehetséges koalíciós partnerének, egyfajta karanténba zárták. A választók csalódottságát, bizonytalanságát és bizonyos mértékű radikalizálódását mutatja, hogy az SNS két kihagyott ciklus után ismét bekerülhetett a parlamentbe.

A választások után kialakult helyzet

Bár a választásokat Janša pártja nyerte meg, az NSi-n és az SNS-en kívül az összes többi párt kijelentette, hogy ővele, mindazok miatt, amiket korábban vele kapcsolatban felsoroltam, semmilyen körülmények között sem hajlandók koalícióra lépni. Amint a táblázatból látható a jobboldalnak (ha az SNS-t is ide soroljuk) maximum 36 képviselője van. Az így kialakult helyzetben megnyílt

az út a második helyezett Šarec előtt. Bár a Levica bevonása bizonyos ideológiai megfontolásokból is kézenfekvő lehetett volna, Šarec előbb a neves elől, Drnovšek politikáját próbálta meg ismét érvényre juttatni. Ennek megfelelően Šarec a baloldali, és liberális pártokkal folytatott koalíciós tárgyalásokba bevonta a Nova Sloveniját, azaz az NSi-t is. Úgy tűnt, hogy a tárgyalások valóban sikeresen haladnak, az NSi azonban a végső megállapodás előtt visszakozott.[20] Amíg az NSi vezetője arra hivatkozott, hogy a (baloldali és liberális) koalíciós partnerek között a tárgyalások során tapasztalt nézeteltérések nem teszik lehetővé a stabil kormányzást, s ő ezért kényszerül erre a lépésre, addig a baloldali és a liberális elemzők úgy vélték, hogy az NSi valójában Janša bábja és az ő kívánságára cselekedett így. Amint erre később visszatérek, a későbbi események inkább az NSi álláspontját igazolták.

A Janša ellenesség oly mértékben erősnek bizonyult, hogy a Šarec (tehát az LMŠ) körül csoportosuló pártok (Socialni demokrati, SMC, SAB, DeSUS) és a Levica mégiscsak tárgyalóasztalhoz ültek. Bizony nehezen megszületett kompromisszumok eredményeképpen és a Levica szavazata lehetővé tette, hogy Šarec elnyerje a miniszterelnök-jelölt pozícióját, majd pedig 2018. augusztus 17-én a kormányfői posztot.[21] A Levica radikális követelései, egyebek között az EU által megkövetelt (bank)privatizáció leállítása, a védelmi kiadások növelése helyett azok lefaragása, s a felszabaduló pénz átcsoportosítása az egészségügy és a szociális szféra finanszírozására, a menekültek miatt a határon felhúzott kerítés elbontása, mindkét oldal számára csak egyetlen lehetőséget hagytak. Azt, hogy a Levica kívülről támogatja a kormányt, Janša helyett ezt tartva a kisebbik rossznak. A Levica arra is hivatkozott, hogy Portugália példája azt mutatja, hogy sikeres lehet egy olyan szocialista kormány is, amit egy baloldali párt kívülről támogat.[22] Meg kell említeni, hogy az Országgyűlés törvényhozási jogi bizottságának álláspontja szerint a Levica és a kormány között kötött megállapodás azt jelenti, hogy a Levica nem számít ellenzéki pártnak, ennek pedig van jelentősége a parlament bizottsági tisztségeinek betöltésénél stb.).[23]

A kormányalakítást követő időszak azonban azt látszik igazolni, hogy az amúgy is nehéz kisebbségi kormányzás különleges problémákkal néz majd szembe. Az első meglepetés az volt, hogy bár az LMŠ tavasszal még azt ígérte, hogy elbontaná a határkerítést, kormányra kerülve annak megerősítését helyezte kilátásba. Ráadásul a nemzetbiztonsági terület politikai államtitkárává Šarec egy olyan embert (Damir Črnčecet) nevezett ki, akit a bal-liberális

---

[21] „Marjan Šarec je s 55 glasovi izvoljen za predsednika vlade" www.rtvslo.si/slovenija/marjan-sarec-je-s-55-glasovi-izvoljen-za-predsednika-vlade/463399.

[22] Marko Rabuza: „Izkušnja iz Portugalske: kako deluje manjšinska vlada" siol.net/novice/volitve-2018/portugalska-novinarka-manjsinska-vlada-je-uspesna-vecjih-tezav-ni-474397.

[23] STA, Metka Prezelj: „Zakonodajno-pravna služba DZ: „Levica ne more biti opozicijska stranka" siol.net/novice/slovenija/levica-ne-more-biti-opozicijska-stranka-475405.

oldalon, de mindenekelőtt a Levica részéről, korábbi rasszista és migránsellenes nézetei miatt elfogadhatatlannak minősítettek. A kifogásokra Šarec azt válaszolta, hogy szükség van egy olyan kitűnő biztonsági szakemberre, mint Črnčec és azt állította, hogy Črnčec csak addig marad meg ebben a pozícióban, amíg korábbi, kifogásolt nézeteit a továbbiakban nem hangoztatja.[24] A Levica tiltakozásként nem írta alá a korábban parafált, a kisebbségi kormányt támogató megállapodást, de nem is vetette azt el teljesen. Így igencsak különös helyzet jött létre, s a Levica még a korábbiaknál is erőteljesebb hangsúlyozta, hogy ők ellenzéki párt.

Az e körül kirobbant vitát követte egy másik, nevezetesen az, hogy a NATO főtitkára Ljubljanába látogatott és ott az államfőn és a kormányfőn kívül a parlamenti képviselőket is arra bíztatta, hogy NATO kötelezettségeiknek eleget téve, emeljék fel a rendkívül alacsony védelmi költségvetést. Az amúgy korábban rendkívül szókimondónak és elvszerűnek bizonyuló Levica ekkor megítélésem szerint igen furcsán viselkedett. Ahelyett, hogy részt vett volna a parlament ülésén és ott fejtette volna ki a NATO-val, az USA-val és a védelmi kiadások növelésével szemben hangoztatott kifogásait, a párt „bojkottálta" Stoltenberg beszédét, azaz nem jelent meg.[25]

A Levica Črnčec és Stoltenberg ügyében tanúsított magatartása komoly kérdéseket vet fel. Mindenekelőtt azt, hogy vajon azt az utat választják-e, hogy a kifogásaikat továbbra is hangoztatják ugyan (ellenzik a bankprivatizáció és általában a privatizáció folytatását, a hadsereg fegyverzetének fejlesztését, szeretnék elérni, hogy Magyarországot zárják ki az úgynevezett koperi második vágány megépítéséből),[26] de ezen kívül nem ártanak a kormánynak, nehogy az megbukjon. Ennek legfőbb vizsgája a költségvetés elfogadásakor lesz. Vajon megszavazzák-e a költségvetést, amelyben elvileg szerepelnie kell a védelmi költségvetés növelésének és egészen biztosan nem lehet szó annak csökkentéséről. Ez az „államrezon" szempontjából érthető magatartás lenne, kérdés azonban, hogy híveik meddig tudják követni őket ezen az úton. Úgy tűnik, hogy a párt úgy próbál kibújni ebből a csapdából, hogy azt követeli, emeljék fel a minimálbéreket.

A kormány számára kínálkozik egy kicsit küzdelmes, de nem teljesen kivihetetlen út is. Amiben lehetséges a megegyezés, ott a Levica segítségével oldanak meg feladatokat, amiben viszont velük nem lehet megállapodni, ott esetleg a kereszténydemokraták támogatnák a kormányt a számukra is elfogadható törvényi pontokban. Végül Črnčec és néhány más keményvonalas biztonságpolitikus kinevezése akár azt is lehetővé tehetné, hogy egyes esetekben még Janša

[24] „Šarec: Nestrpnosti ne toleriramo. Če bo Črnčec ravnal drugače, bo odstavljen" www.rtvslo.si/slovenija/sarec-nestrpnosti-ne-toleriramo-ce-bo-crncec-ravnal-drugace-bo-odstavljen/465946.

[25] Aleš Kocjan: „Bojkot Levice v parlamentu" Večer, 2018. október 10.

[26] Matej T. Vatovec: „Stališče Levice pred glasovanjem o mandatarju" www.levica.si/matej-tasner-vatovec-levica-mandatar/.

is támogatna bizonyos intézkedéseket. Ráadásul a kormány októberben megállapodott a két kisebbségi képviselővel. „A megállapodás nem kötelezi a kisebbségi képviselőket a kormány melletti szavazásra, de nyilatkozataik szerint megteszik ezt, ha az ország, illetve az általuk képviselt kisebbség érdeke ezt követeli."[27] Ez azt jelenti, hogy így a kormány 45 szavazatot mondhat magáénak, s így kevésbé lesz kiszolgáltatva a Levica követeléseinek.

Kiemelem ugyanakkor, hogy néhány tény alátámasztja az NSi már említett álláspontját arról, hogy a tárgyalópartnerek között tapasztalt nézeteltérések nem teszik lehetővé a stabil kormányzást. Itt Bratušek magatartása a legfeltűnőbb. A nyugdíjak ügyében összekülönbözött a védelmi miniszterrel Erjaveccel. Súlyos vita van az infrastrukturáért felelős Bratušek és Cerar külügyminiszter között Magyarország esetleges részvételét illetően a koperi kikötő és a hozzá kapcsolódó vasútvonal kiépítésének ügyében. Az előbbi élesen ellenzi, az utóbbi támogatja a projektet. A miniszterelnök keserűen állapította meg, hogy „egy ilyen nagyszámú koalícióval igen nehéz a munka. Néha igen érdekes azt figyelni, hogy miképpen vitatkoznak arról, hogy ki tett többet a nyugdíjasok érdekében."[28]

Írásom lezárásának pillanatában (2018. november 22.) egészen sajátos helyzet alakult ki. A parlamentnek viszonylag gyorsan el kellene fogadnia a költségvetést. A kormány tagjai ugyan nem voltak képesek egyetértésre jutni a nyugdíjak ügyében, de a költségvetési dokumentumot mégis egységesen támogatták. Bratušek pártjának frakcióvezetője így kommentálta az eseményt: ha a költségvetés tervezetét nem módosítják, akkor azt ők nem támogatják. „Azt, hogy ez mit jelent a koalíció számára, majd megmondja a koalíció. Mi megmondtuk, hogy nem kívánunk kilépni a koalícióból, de teljesíteni kívánjuk a választóinknak tett ígéretünket." Nem hivatalos források szerint Šarec erre világosan értésre adta: ha nem támogatják a költségvetést, akkor el kell gondolkodniuk a kormányban betöltött helyzetükről.[29]

Ezért egyetértek azokkal az elemzőkkel, akik úgy vélik, hogy minden lehetséges: az is, hogy a kormány már a költségvetésnél elbukik, de az is, hogy a fenti módszerek kombinálásával sokáig elevickél, talán egészen a ciklus végéig.

Ezzel kapcsolatban érdemes megismételni a következőt. Ámbár 2011 óta minden új kormány azt ígérte, hogy más jellegű politikát folytat majd, mint elődje, a leglényegesebb területeken, mindenekelőtt pedig a gazdaságpolitikában, némi korrekcióval, de lényegében ott folytatta, ahol elődje abbahagyta (ez alól részben kivételt jelent Janša 2012-ben működő kormánya). Erre kényszerí-

[27] „Tomka Tibor: Koalíció és kisebbség" www.nepujsag.net/nemzetiseg/5756-koal%C3%ADci%C3%B3-%C3%A9s-kisebbs%C3%A9g.html.

[28] „Šarec: rebalans proračuna bo potrjen na seji vlade" www.rtvslo.si/slovenija/sarec-rebalans-proracuna-bo-potrjen-na-seji-vlade/472113.

tik ugyanis az egyes pártokat, illetve kormányokat az ország külső- és belső adottságai.

Végezetül: Ámbár egy közvélemény-kutatásból nem vonhatunk le messzemenő következtetéseket, a legutolsó felmérés azt mutatta, hogy[30] „a jobboldalnak 46,8 százalékos a támogatottsága, míg a baloldalé csupán 39,2." Ebbe a jobboldalba már beleszámítana az a Szlovén Néppárt (SLS) is, amely jelenleg nem tagja a parlamentnek, de a felmérés szerint, ha most lennének a választások, akkor 5,6 százalékot kapna.

Kulcsszavak: Szlovénia, pártok, választás, kormányzati dilemmák

Szilágyi Imre
Politikai elemző
Szlovénia szakértő
haszi11@t-online.hu

[30] „Anketa: SDS ostaja trdno v vodstvu, v parlament bi prišla tudi SLS" www.rtvslo.si/slovenija/anketa-sds-ostaja-trdno-v-vodstvu-v-parlament-bi-prisla-tudi-sls/471614.

PRAXIS

Soltész István

Az Országgyűlés megalakulása

Az Országgyűlés alakuló ülésével eddig a szakirodalom nem foglalkozott. A tanulmány ezt a hiányt pótolva bemutatja az alakuló ülés funkcióit, kiteljesedő szabályozását és gyakorlatát. Részletesebben tárgyalja az alakuló ülést előkészítő, frakciók közötti megbeszéléseket és az ennek eredményeként megszülető megállapodásokat, amelyek mintául szolgáltak a parlamenten belüli többpárti tárgyalásokhoz. A több ciklusra jellemző közös szándék az alakuló ülések ünnepélyessé tételére 2010-től megbomlani látszik. Az alakuló ülés fokozatosan „átpolitizálódott".

Alakuló ülések 1990–2018[1]

Az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik. Ekkor szűnik meg a korábbi Országgyűlés (képviselőinek, így tisztségviselőinek is) a megbízatása. Az Országgyűlés az alakuló ülésén teremti meg egy ciklusra szólóan működésének alapvető személyi és szervezeti feltételeit: elfogadja a képviselők választásáról szóló beszámolókat, igazolja a képviselők mandátumát, a korjegyzők felolvassák az igazolt képviselők (és 2014-től a nemzetiségi szószólók) névsorát, akik ezt követően esküt tesznek. Az alakuló ülésén választja meg tisztségviselőit: az elnököt, az alelnököket, a jegyzőket és 2014-től a háznagyot is. A korelnök bejelenti a frakciók (képviselőcsoportok) megalakítását, és megalakul a Házbizottság is. A Házszabály a bizottságok létrehozását az Országgyűlés megalakulása utánra „ütemezi", a frakciók célja azonban az, hogy erre már az alakuló ülésen sor kerüljön, hiszen nélkülük sem működik az Országgyűlés. 1998-ban és 2006-ban erre csak az alakuló ülést követő ülésen került sor. *(1. sz. táblázat)* E szervezeti és személyi döntések után az Országgyűlés elkezdheti tevékenységét, törvényeket alkothat, beszámolókat tárgyalhat és megválaszthatja majd a közjogi tisztségviselőket, közülük elsőként a miniszterelnököt.

[1] A tanulmány egy korábbi változata „A szabadságszerető embernek – Liber Amicorum István Kukorelli" című kötetben jelent meg. (Szerkesztette Chronowski Nóra, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Smuk Péter és Szabó Zsolt. Gondolat Kiadó, Bp. 2017) Szöveget átdolgoztam és jelentősen kibővítettem. Ezúton köszönöm meg az Országgyűlés Hivatalának támogatását a tanulmány megírásához és közzétételéhez.

Az alakuló ülés szabályozása

Az alakuló ülés szabályait 1990 és 2012 között az Alkotmány és a Házszabály, majd az Alaptörvény, illetve 2013-tól az Országgyűlésről szóló törvény és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozat tartalmazza.

Fodor István, az Országgyűlés megbízott elnöke 1990 januárjában megbeszélésre hívta az Ellenzéki Kerekasztal pártjait, ahol szó volt a házszabályról is. A résztvevő ellenzéki pártok egyértelművé tették, hogy az új házszabályt majd a szabadon választott Országgyűlés alkotja meg. A még „hivatalban lévő" parlamenttől (az 1989-es alkotmánymódosítással elfogadott új intézmények, fogalmak átvezetésén túl) mindössze azt várták el, hogy a Házszabály módosításával segítse elő a többpárti Országgyűlés megalakulását. Ehhez mindenekelőtt a frakcióalakítást kellett biztosítani. Ez azért is volt fontos, mivel a Házszabály így a pártok frakcióvezetőinek és a független képviselők megbízottjának együttes feladatává tette azt, hogy javaslatot tegyenek az Országgyűlés tisztségviselőinek, továbbá az állandó bizottságok tagjainak megválasztására. (A bizottságok tisztségviselőit akkor még nem az Országgyűlés, hanem maguk a bizottságok választották meg.) A közös javaslattétel azt igényelte, hogy a frakciók erről előzetesen egyezzenek meg, de a Házszabály arról nem rendelkezett: mi van akkor, ha nincs megállapodás.

Korábban nem a Házszabály, hanem *az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény* írta elő, hogy az Országos Választási Bizottság a képviselők választásáról, a belügyminiszter pedig a választások állami feladatairól és technikai lebonyolításáról számoljon be az Országgyűlés ülésén. Azt azonban nem nevesítette a törvény, hogy ennek az alakuló ülésen kell megtörténnie, de ez egyébként nyilvánvaló volt. Később a törvényt ennek megfelelően módosította az Országgyűlés. *Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény* hatálybalépésével 2014-től a Nemzeti Választási Bizottság elnöke mellett már nem a belügyminiszter, hanem a Nemzeti Választási Iroda elnöke számol be a választások lebonyolításáról. Az Iroda ugyanis már nem tartozik a belügyminiszter felügyelete alá.

Az 1990–1994-es ciklusban nem sikerült új Házszabályt elfogadni, így 1994-ben az alakuló ülésre a korábbi szabályozás alapján, de az 1990-es tapasztalatokra építve került sor. Nem sokkal később, szeptemberben az Országgyűlés végre megalkotta új Házszabályát [46/1994. (IX. 30.) OGY határozat]. Az alakuló ülésre vonatkozó rendelkezések kiegészültek a választással kapcsolatos beszámolók tárgyalásával és elfogadásával. Részletesebb szabályok rendezték a képviselők eskütételét és az esküokmány aláírását, kitérve az alakuló ülésről távollévők eskütételére és arra, hogy az eskü letételéig a képviselő nem vehet részt az Országgyűlés munkájában és addig tiszteletdíjra és költségtérítésre sem jogosult. Kiegészültek a képviselőcsoport megalakulásának bejelentésére vonatkozó szabályok és a Házbizottság megalakulását is rendezte a Házszabály. Továbbra sem volt azonban szabály arra, hogy ha a frakcióknak nem sikerül megállapodniuk az Or-

sággyűlés tisztségviselőinek jelölésében és az állandó bizottságokban (tisztségviselőik és tagjaik jelölésében), mi a megoldás. A hiányt sokkal később, a Házszabály 2007. decemberi módosításával oldotta meg az Országgyűlés, de csak a bizottságokat illetően. Eszerint, ha a frakciók nem tudnak megállapodni, akkor a frakcióvezetők indítványait *összegezve* az Országgyűlés elnöke tesz javaslatot az állandó bizottságok számára, elnevezésére, feladatkörére, a frakciókhoz tartozó és független képviselő tagjainak számára, továbbá az egyes bizottságok elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására. A megoldás időben született meg, mivel a következő, 2010-es alakuló ülés előtt (mindössze két bizottsági elnöki tisztség miatt) a frakcióknak nem sikerült a bizottságokban megállapodni. Schmitt Pál, az Országgyűlés akkori elnöke azt terjesztette elő, amiben a tárgyalások során egyetértés volt a frakciók között, a vitatott két bizottsági elnök jelölésekor pedig a várható többségi támogatást figyelembe véve tett javaslatot. Az Országgyűlés elfogadta az indítványát. Nagyobb véleménykülönbség esetén azonban az elnök mérlegelési jogának kimondása nélkül a Házszabály nem nyújtott volna elég fogódzót. Az egymásnak ellentmondó frakcióvezetői indítványokat ugyanis nem összegezni kell (a kifejezés sem volt pontos), hanem azokat mérlegelve, egyik vagy másik indítvány alapján kell az elnöknek javaslatot tennie az Országgyűlésnek.

A 2014-ben hatályba lépő új házszabályi rendelkezések már e tekintetben is teljesebbé tették az Országgyűlés megalakulására vonatkozó szabályokat. A korábbi gyakorlatot megerősítve az új rendelkezések követendő sorrendbe állították az alakuló ülés egyes mozzanatait (napirendi pontjait). Ennek azért van jelentősége, mert a képviselők csak akkor szavazhatnak, ha igazolták a mandátumukat, majd letették az esküt. A választási beszámolóknak viszont a mandátumok igazolása előtt kell elhangozniuk, az említett okok miatt azonban csak később szavazhat róluk az Országgyűlés.

További új elemek is megjelentek az Országgyűlésről szóló törvényben, illetőleg a határozati házszabályi rendelkezésekben:

– A képviselők mellett a nemzetiségi szószólók mandátumát is igazolja a Ház. Ők is tesznek esküt, de nem az Országgyűlés, hanem annak elnöke előtt, nemzetiségük nyelvén.

– A választási beszámolók elfogadásáról vita nélkül kell dönteni. Korábban ez volt az alakuló ülés egyetlen napirendi pontja, amelyhez a képviselők hozzászólhattak.

– Az Országgyűlés elnöke, alelnökei és jegyzői mellett a Ház törvényalkotásért felelős alelnököt és háznagyot is választ, azonban csak a házelnökről dönt titkos szavazással, a többiekről nyílt szavazással határoz. Az Országgyűlés elnöke – a képviselői esküje mellett – mint házelnök is esküt tesz.

– Ha kétség merülne fel abban, hogy a frakció megalakulása vagy annak bejelentése összhangban van-e a házszabályi rendelkezésekkel, az új házelnök az illetékes bizottság állásfoglalást kéri. (Erre eddig nem volt szükség.)

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény immár rendezi azt a kérdést is, hogy mi történik akkor, ha a frakciók nem tudnak megegyezni a tisztségviselők jelölésében. A házelnök esetében ilyenkor (vagy ha a szavazás során nincs meg a szükséges többség) a legnagyobb frakció vezetője jogosult indítványt tenni. (A szabályozás nem a korelnököt hatalmazza fel az indítványozásra.) Az alelnökök és a jegyzők esetében pedig – a bizottságokhoz hasonlóan – az egyes indítványok *mérlegelését követően* a már megválasztott új házelnök tesz javaslatot az Országgyűlésnek. A háznagy személyéről a frakciók nem egyeztetnek, őt a házelnök jelöli, miután a Házbizottság előzetesen meghallgatta.

Az alakuló ülés előkészítése – A frakciók tárgyalásai és megállapodásai

1990-ben az Országgyűlés alakuló ülése előtt a parlamenti pártok képviselői és akkor még a függetlenek megbízottja is egy tárgyalássorozattal és az ennek eredményeként kötött megállapodással készítették elő az alakuló ülést. Tárgyalásra és megállapodásra késztetett az a házszabályi rendelkezés, miszerint közösen kell javaslatot tenniük az Országgyűlés tisztségviselőinek és állandó bizottságainak megválasztására. Ez tükrözte azt a szándékot is, hogy a parlament alapvető személyi és egyes szervezeti kérdéseiben konszenzusra törekednek. Ezzel alapozták meg a frakciók közötti „többpárti tárgyalások" gyakorlatát.

Mivel az alakuló ülést a köztársasági elnök hívja össze, először megbeszélésre hívta össze a pártelnököket (azon parlamenti pártok elnökeit, amelyek már frakciót alakítottak vagy tudtak alakítani). A találkozót a Köztársasági Elnöki Hivatal vezetője készítette elő az Országgyűlés főtitkárával (2014-től az Országgyűlés Hivatalának főigazgatójával) együttműködve. A főtitkár, aki meghívást kapott a pártelnöki megbeszélésre, tájékoztatót készített a frakciótárgyalások javasolt témaköreire. A köztársasági elnök e megbeszélésen egyeztetett a pártelnökökkel az alakuló ülés időpontjáról, majd felkérte őket az előkészítő tárgyalásokra, amelyen az Elnököt a Köztársasági Elnöki Hivatal vezetője képviselte. (1990-ben már a köztársasági elnökkel folytatott megbeszélésen érdemi egyeztetést folytattak a pártelnökök az alakuló üléssel összefüggő kérdésekben.) A pártelnökök meghívásának szokásával Sólyom László szakított. Ő levélben fordult a pártelnökökhöz, megjelölte az alakuló ülés időpontját, és felkérte őket az alakuló ülést előkészítő tárgyalásokra. Így járt el Áder János is 2018-ban.

1990-től a frakciók tárgyalásait – felkérésükre – az Országgyűlés főtitkára, majd 2014-től a főigazgató vezette moderátorként. A tárgyalásokon a Hivatal részéről részt vett a gazdasági főigazgató és a tárgyalt témától függően a Külügyi Hivatal vezetője, valamint a Sajtóiroda vezetője. A frakciók 2–3 fős delegációval képviseltették magukat, de ha szükségesnek tartották, ennél többen vettek részt a megbeszéléseken. A megállapodás aláírásához 3–8 tárgyalásra volt szükség, és ez 2–16 napot vett igénybe. *(2. sz. táblázat)* A tárgyalásokról szószerinti jegy-

zőkönyv és emlékeztető készült. Az emlékeztető a megszületett (rész)megállapodásokat, valamint a következő tárgyalás várható napirendjét rögzítette.

Az alakuló ülést előkészítő tárgyalások nem nyilvánosak, kivéve 2010-ben, amikor a Fidesz meglepetést keltő javaslatára nyilvános megbeszélésekre került sor a média részvételével. A tárgyalások témaköreiben a frakciók a megbeszélés előtt, illetve alatt írásos javaslatokat tettek, illetve osztottak ki. A személyi döntéseket, különösen a bizottsági rendszert illetően, többnyire a kormánypárti frakcióktól vártak javaslatot, illetve elfogadták, hogy az ő javaslataik képezik a tárgyalási alapot.

A megbeszéléseket a főtitkár, 2014-től a főigazgató, a törvényhozási főigazgató-helyettes (és a Hivatal) készítette elő, ha szükséges volt, egyeztettek a frakciókkal. Az alapvetően moderátori szerepből következően csak akkor tett javaslatot, ha erre a frakciók felkérték, továbbá technikai jellegű, szervezési kérdésekben (határidők, tájékoztatás). A frakciók, képviselők számára a Főtitkárság (2014-től a Törvényhozási Igazgatóság), kisebb részt a Gazdasági Főigazgatóság, a Külügyi Hivatal és a Sajtóiroda különböző tájékoztató anyagot készített.

A frakciók a következő főbb kérdésekről tárgyaltak, majd állapodtak meg:

– Az alakuló ülés napirendi javaslata. A napirend jórészt kötött, mivel azt törvényi és házszabályi rendelkezések határozzák meg, részben pedig „szokásjogon" alapul (pl. a korelnök, az ügyvezető miniszterelnök, a miniszterelnök-jelölt és a házelnök felszólalása, az ünnepélyesség elemei, a meghívottak köre). Az alakuló ülésen nem kerül sor napirenden kívüli felszólalásokra, interpellációkra és kérdésekre. A frakciók azt a gyakorlatot alakították ki, hogy e jogukkal a képviselők csak az új kormány megalakulása után éljenek.

– A tisztségviselők jelölésének előkészítése. Hány alelnök és jegyző legyen. Mely frakciók tehetnek javaslatot a tisztségviselők személyére.

– Javaslat az Országgyűlés állandó bizottsági rendszerére. Az Országgyűlés hány állandó bizottságot, milyen elnevezéssel (feladatkörrel) hozzon létre. A bizottsági tisztségviselők és a tagok száma, továbbá a tisztségviselői és tagsági helyek eloszlása a frakciók között.

– Az ülésrend meghatározása. A frakciók (képviselőik), a nemzetiségi szószólók, az állandó meghívottak és az EP-képviselők helye az ülésteremben.

– Az irodák elosztása nem az alakuló ülés előkészítése, de nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az új képviselők, a frakciók és a bizottságok elkezdhessék munkájukat az Országházban és az Országgyűlés Irodaházában. Erről rendszerint külön tárgyalásokon („albizottságban") egyezkednek és kötnek megállapodást a frakciók. A javaslatot a gazdasági főigazgató (2014-től a gazdasági és működtetési főigazgató-helyettes) dolgozta ki, és ő vezette a megbeszéléseket.

Az alakuló ülést előkészítő frakciótárgyalások és az ott született megállapodások a többpárti parlamentekre jellemző „szokásokat" teremtettek, amelyek egy része később beépült a házszabályba (törvénybe) vagy követendő szokásjogként élt tovább ciklusról ciklusra. Ilyen volt például az, hogy az Országgyűlés elnöki tisztségére

a választásokon győztes, kormányt alakító párt tegyen indítványt. Megállapodtak abban is, hogy hány alelnököt és jegyzőt válasszon a parlament, és hogy melyik frakciókat illeti meg a javaslattétel joga. A bizottsági rendszert a parlamenti arányok alapján alakították ki. Ennek megfelelően a bizottságokban a kormánypárti frakcióknak volt többségük, de ellenzéki bizottsági elnököket és alelnököket is választott az Országgyűlés. Amely bizottságnak kormánypárti képviselő az elnöke, ott legyen ellenzéki alelnök és fordítva. Az ellenőrző funkció erősítése érdekében egyes bizottságokban, így a Költségvetési és a Nemzetbiztonsági bizottságban az elnöki tisztségre ellenzéki képviselőt jelöltek. Arra törekedtek, hogy lehetőleg minden képviselő bizottsági tag legyen, továbbá, hogy minden frakciónak minden állandó bizottságban legyen képviselője, ha a frakció létszáma ezt lehetővé tette.

Fontos elv volt, hogy két frakció egymás javára lemondhat jelölési jogáról, ha ez más frakciók pozícióját nem sérti. 1990-ben az alakuló ülés előtti meglepő hír volt, hogy az MDF és az SZDSZ paktumot kötött. A frakciók megállapodása lehetővé tette, hogy nem MDF-es, hanem SZDSZ-es képviselőt, Göncz Árpádot javasolják a házelnöki tisztségre, aki megválasztásával ideiglenesen a köztársasági elnök feladatait látta el. A házelnöki teendőket pedig az alelnökké választott Szabad Györgyre, az MDF képviselőjére bízta az Országgyűlés. Ekkor alakult ki az a szokás is, hogy a miniszterelnök személyére az alakuló ülésen tesz javaslatot a köztársasági elnök.

Eddig minden ciklusban sikerült a frakcióknak megállapodást kötni az alakuló ülés előkészítéséről. 2010-ben a bizottsági rendszerről (két bizottsági elnöki hely betöltése miatt) nem tudtak közös nevezőre jutni, így a bizottsági rendszerre nem terjedt ki a megállapodás. Ez azonban nem okozott gondot, mivel az állandó bizottsági rendszerben, két bizottsági elnököt kivéve valamennyi bizottsági tisztségviselői és tagsági pozíció elosztásában egyetértettek, az új házelnök erre építve tett javaslatot, amit az Országgyűlés nagy többséggel el is fogadott.

A megállapodást a frakciók a ciklus végéig érvényesnek tekintik. Ha frakcióalakítás, a frakció megszűnése vagy a független képviselővé válás indokolja, a Házbizottság keretében azt módosítják.

Az alakuló ülés

Az alakuló ülést 1990 óta a köztársasági elnök hívja össze a választásokat követően egy hónapon belül. Az Országgyűlés az előkészítő tárgyalásoktól függően 19–30 nappal a választások után alakul meg. *(1. sz. táblázat)*

A képviselők a köztársasági elnöknek nyújtják be a megbízólevelüket, aki erről – az ülést megnyitva – tájékoztatja az Országgyűlést.

A házszabályban megerősített magyar parlamenti szokásoknak megfelelően a házelnök megválasztásáig az alakuló ülést a legidősebb képviselő, a korelnök

vezeti[2]: 1990-ben Kéri Kálmán (MDF), 1994-ben, 1998-ban és 2002-ben Varga László (KDNP, majd Fidesz), 2006-ban és 2010-ben Horváth János (Fidesz), 2014-ben, majd 2018-ban Turi-Kovács Béla (Fidesz). A négy közül három korelnöknek is megadatott, hogy ismét vezethessék az alakuló ülést. A legfiatalabb korelnök 78, a legidősebb 93 éves volt. A korelnökök munkáját 1990-től 2006-ig a négy, 2010-től a nyolc legfiatalabb képviselő, a korjegyzők segítették.

A korelnök és a korjegyzők mandátumvizsgáló testületként eljárva megvizsgálják a képviselők megbízólevelének szabályszerűségét, majd a korelnök erről jelentést tesz az Országgyűlésnek. Az ő megbízólevelüket a névsor szerinti első öt képviselő vizsgálja meg. Ezek az ideiglenes testületek nagyon rövid idő alatt az összes képviselő (1990 és 2010 között 386, 2014-ben 199) mandátumát megvizsgálták. A későbbiekben a ciklusok négy éve alatt a mandátumvizsgálattal foglalkozó bizottságokra ennek a feladatnak a töredéke hárul, mivel csak az új képviselők mandátumát kell megvizsgálniuk. (1990/91-ben még önálló mandátumvizsgáló bizottság is működött, de nagyon ritkán kellett üléseznie, ezért feladatait a Mentelmi és összeférhetetlenségi bizottság vette át.)

Mivel a választások érvényességéről a választási szervek, végső soron pedig a bíróságok döntenek, a parlamenti mandátumigazolás formális eljárás, mégis az alakuló ülés alapvető mozzanata. Ugyanis csak az igazolt és esküt tett képviselők gyakorolhatják a jogaikat, például, hogy felszólalnak és szavaznak a plenáris ülésen. Megbízatásuk azonban már a megválasztásukkal és nem a mandátumuk igazolásával kezdődik.

A Választási Bizottság és a belügyminiszter, illetőleg a Választási Iroda beszámolójáról – a 2006-os alakuló ülés kivételével – az Országgyűlés vita nélkül döntött. Erre nem volt igény, és ebben a frakciók többször, előzetesen meg is állapodtak. A választási beszámolókat – csekély ellenszavazattal – a választásokon győztes és vesztes pártok képviselői egyformán elfogadták. Ez a „konszenzus" 2006-ban bomlott fel először, amikor az Országgyűlés (többsége) ugyan elfogadta a beszámolókat, de az ellenzéki pártok közül a Fidesz és a KDNP nemmel szavazott. Egy-egy képviselőjük felszólalásában ezt meg is indokolta. Egyértelművé tették, hogy nem kérdőjelezik meg a választások eredményét, de a jelentéseket hiányosnak tartották, mivel nem szóltak a visszásságokról, a belügyminiszter korábbi rendelete pedig nem zárta ki a kettős szavazás lehetőségét a lakóhelyüktől távol szavazók esetében. 2010-ben viszont a választásokon győztes (később kormányt alakító) pártok, a Fidesz és a KDNP képviselői már nem fogadták el a beszámolókat. Az ülésen ezt nem indokolták meg (csak azon kívül), mivel a frakciók előzetesen abban állapodtak meg, hogy a képviselőik nem szólalnak

[2] A korelnöki és a korjegyzői tisztséget az első népképviseleti országgyűlés házszabálya vezette be 1848-ban. A korábbi rendi országgyűlések idején erre nem volt szükség, mivel az alsótábla elnökének, a személynöknek és a felsőtábla elnökének, a nádornak e „megbízatása" (amelyet tisztségük körében láttak el) nem egy ciklusra szólt, így a tábláknak már a megalakulásukkor volt elnökük.

fel. 2014-ben az ellenzéki pártok közül egyedül az MSZP nem fogadta el a beszámolókat, de 2018-ban már valamennyi ellenzéki párt (Jobbik, MSZP, LMP, PM) így döntött.[3] (A választási beszámolók elfogadásáról lásd a *3. számú táblázatot*.)

A frakciók egyeztetett jelölése alapján a korelnök javaslatára az Országgyűlés előbb titkos szavazással megválasztja a házelnököt, majd nyílt szavazással az alelnököket és a jegyzőket. (2014 előtt minden tisztségviselőt titkos szavazással választott meg a Ház. A szavazatokat a korjegyzők számolják meg, eredményét a korelnök hirdeti ki. Tisztségviselői esküt csak a házelnök tesz. A hagyományokat követve az új házelnök székfoglaló beszédet tart.[4] Ezek az ünnepi hangulatú, rövid beszédek többnyire az Országgyűlésre váró fontosabb kihívásokról, a választói elvárásokról és az elnöki szerepfelfogásról szólnak.

A korelnök és a korjegyzők megbízatása véget ér, átadják helyüket a házelnöknek és a jegyzőknek. Az alakuló ülés szünetében megalakul a Házbizottság és első feladataként meghallgatja a háznagyjelöltet, akit ezt követően választ meg az Országgyűlés. A háznagy személyére az Országgyűlés elnöke tesz javaslatot.

Az alakuló ülés jórészt szavazásokból, választásokból áll. A képviselők csak a választási beszámolóhoz szólhattak hozzá, de erre is csak ritkán, 2002-ben és 2010-ben került sor. 2014-ben a házszabályi rendelkezések szerint a beszámolók elfogadásáról is vita nélkül kellett dönteni, így már nincs olyan napirendi pont, ahol a döntést vita előzné meg.

Az alakuló ülések jellemzője viszont a közjogi tisztségviselők felszólalása, többnyire a választásokhoz és jelölésekhez kapcsolódva. Az ülést a köztársasági elnök nyitja meg és köszönti az új Országgyűlést. Kéri Kálmán korelnök (az MDF képviselője) 1990-ben hagyományt teremtett azzal, hogy beszédet tartott az alakuló ülésen. Később valamennyi korelnök élt ezzel a lehetőséggel. A frakciók ezt tudomásul vették, de azt igényelték, hogy a beszéd ne legyen pártos, ne sértse a másik oldal érzékenységét. A korelnökök hosszú, megpróbáltatásokkal terhes életpályájukról is szóltak, amelyben tükröződött a történelem. (Varga László és Horváth János kényszerű amerikai emigrációjuk előtt tagjai voltak a koalíciós időszak Nemzetgyűlésének, illetve Országgyűlésének.) A képviselők nem várnak tőlük „programbeszédet", mégis szóltak az Országgyűlésre váró feladatokról, politikai tanulságot, üzenetet fogalmaztak meg, nem függetlenül a választások eredményétől. 1990 óta a korelnökök mindegyike – kormánypárti vagy ellenzéki képviselőként – jobboldali politikus volt.

A korábbi, 1989-es Alkotmány és a hatályos Alaptörvény szerint a köztársasági elnök *javaslatot tesz* az Országgyűlésnek a miniszterelnök személyére. Erre az alakuló ülésen kerül sor. 1990-től ez praktikus gyakorlatként rögzült, 2012-től

[3] A Demokratikus Koalíció képviselői nem vettek részt az alakuló ülésen.

[4] Lásd erről Bókay Dóra: „Beszédek a történelemben – történelem a beszédekben. A magyar országgyűlés házelnökeinek székfoglaló beszédei" In: *Parlamenti ösztöndíjasok 2010* (PMI, 2012)

viszont már az Alaptörvény rendelkezik így. Ugyanakkor a köztársasági elnök már korábban nyilvánossá tette, hogy kit jelöl majd. (Lásd az *1. sz. táblázatot*.)

A köztársasági elnök a jelölés előtt meghallgatja a parlamenti pártok vezetőinek véleményét a kormányalakításról. Ha a választási eredmények ismeretében ez egyértelmű – mint legutóbb, 2018-ban – ettől eltekint, és csak a miniszterelnök-jelöltet fogadja. Miniszterelnöknek azt a politikust jelöli, aki kormányt tud alakítani. Ez a politikus eddig minden esetben a választásokon győztes párt miniszterelnök-jelöltje volt.

A közbeszédben, de a köztársasági elnökök nyilatkozataiban is elhangzott, hogy az elnök felkéri a miniszterelnök-jelöltet a kormányalakítási tárgyalásokra vagy megbízza őt a kormányalakítással. Azokban az országokban, ahol a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnököt, valóban ő ad megbízást a kormányalakításra. Ez nálunk is így volt 1946 és 1949 között. A köztársasági elnöki intézmény 1989. évi újbóli bevezetése óta azonban az Országgyűlés hatalmazza fel a miniszterelnököt a kormányalakításra azzal, hogy *megválasztja* őt e tisztségre.[5]

A német vagy a spanyol alkotmányos szabályozás szerint a parlament általi megválasztását követően a köztársasági elnök kinevezi a miniszterelnököt. Alaptörvényünk azonban ilyen megbízást nem ad a köztársasági elnöknek.

A köztársasági elnökök egyébként az alakuló ülésen minden esetben az alkotmányos fordulat szerint *javaslatot tettek* a miniszterelnökre. A köztársasági elnök előzetes (alakuló ülés előtti) bejelentését gyakorlati megfontolások is motiválhatják, ennek alapján már elő lehet készíteni a kormányalakítási tárgyalásokat, alkotmányos értelemben ez még nem kormányalakítási megbízás, de végeredményét tekintve ahhoz vezet.

Az Országgyűlés megalakulásával az előző kormány megbízatása megszűnik, az új kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként látja el a feladatait.

Az új miniszterelnök jelölését követően felszólal az ügyvezető kormány miniszterelnöke, majd az új miniszterelnök-jelölt. A leköszönő miniszterelnök beszéde hosszabb, mivel ő utoljára szólalhat fel az Országgyűlésen. Beszédében kormányzása mérlegét igyekszik megvonni. Az új miniszterelnök-jelölt számára elsősorban nem az alakuló ülés kínál igazi felszólalási alkalmat, hanem az az ülés, amikor az Országgyűlés kormányfővé választja.

Az alakuló ülés jelentőségét ünnepélyes jellege is hangsúlyozza. A képviselők eskütételét a történelmi zászlók be-, majd kivonulása keretezi fanfárok hangjára. A képviselők eléneklik a Himnuszt, majd záró mozzanatként a Szózatot. Az alakuló ülésen a közjogi tisztségviselőkön kívül részt vesznek az egyházak, a hazai nemzetiségek, a külhoni magyar szervezetek vezetői és más, külföldi és hazai díszvendégek is.

[5] Részletesebben ír erről Béres Béla az „Áder János államfő és a kormányalakítási megbízás" c. cikkében. *Magyar Hang* 2018. június 8–14.

Kialakult az a szokás, hogy az alakuló ülésen az egyes frakciók képviselői együtt lépnek be az Országház – aznapra megnyitott – főkapuján. A lépcsőkön a frakciókról fénykép is készül. Szimbolikus jelentőségű, hogy az alakuló ülésre honnan indulnak el a frakciók képviselői. A jobboldali pártok (Fidesz, KDNP) képviselői koszorút helyeznek el a Batthyány-örökmécsesnél, majd közös ökumenikus istentiszteleten vesznek részt a Hold utcai templomban. Az MSZP a Nagy Imre-szobortól vagy a Köztársasági kőtől indult el a Parlamentbe. A Jobbik frakciójának képviselői hol a Szabadság téri Hazatérés református templomban, hol a Bazilikában közösen áhítatosságon vettek részt, ahonnan nemzeti zászlókkal vonultak a Parlamentig. Az LMP képviselői nemzeti és uniós zászlóval léptek be a Házba. Azoknak a pártoknak a képviselőit, akik először szereztek mandátumot, választóik egy csoportja is elkísérte a Parlamentig.

Történelmivé vált jelentősége miatt is kiemelkedő volt az első szabadon választott Országgyűlés 1990. május 2–3-i alakuló ülése. Az itt elhangzott beszédeknek, döntéseknek üzenetértéke volt. Oszter Sándor színész elszavalta Petőfi Sándor A Nemzetgyűléshez című versét. A megszakadt történeti hagyományokhoz való visszatértést jelképezte, hogy az ülés megnyitását követően felszólalt az amerikai emigrációból 43 év után hazatért Varga Béla, aki 1946-ban a Nemzetgyűlés kisgazdapárti elnöke volt, és az újból képviselővé, majd alelnökké választott Vörös Vince (FKgP), aki az 1944-es Ideiglenes Nemzetgyűlés, majd a Nemzetgyűlés jegyzője volt. Jelképes volt az is, hogy az Országgyűlés első törvényét teljes egyetértéssel, az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékére, annak örökségét felvállalva alkotta meg, amelyben október 23-át nemzeti ünneppé nyilvánította. Egyértelmű külpolitikai üzenetet küldött az Országgyűlés azzal is, hogy határozatban mondta ki: csatlakozni kíván az Európai Tanács Parlamenti Közgyűléséhez és nyilatkozatot fogadott el a Szovjetuniótól elszakadni kívánó litván nép önrendelkezéséről. Az alakuló ülés meghívott vendége volt Habsburg Ottó, az Európai Parlament Magyarországgal foglalkozó bizottságának elnöke is. Először került sor arra, hogy az Országgyűlés ülésének ünnepélyességét a történelmi zászlók jelenléte hangsúlyozta. Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnöknek a pártok elnökeivel folytatott előzetes megbeszélésén Antall József javasolta, hogy az alakuló ülésre a Koronát hozzák át a Nemzeti Múzeumból az Országházba. A későbbiekben azonban ebben nem alakult ki egyetértés. (A Szent Koronát és a koronázási jelvényeket a Szent Koronáról szóló törvény alapján 2000. január 1-jétől az Országház kupolacsarnokában helyezték el.)

Az Országgyűlés 1990-es alakuló ülésére még egy rendhagyó feladat is hárult. Az előző Országgyűlés megbízott elnökének, a független Fodor Istvánnak az erőfeszítései ellenére sem fogadta el az új parlament számára készülő törvényt a képviselő jogállásáról és tiszteletdíjáról. Ez méltatlan, kisszerű döntés volt. Így a szabadon választott Országgyűlésre hárult az a hálátlan feladat, hogy az alakuló ülésen saját képviselői tiszteletdíját és költségtérítését szabályozza. A rendszerváltó Országgyűlés emlékezetre méltó hagyományokat, szokásokat teremtett az 1990. május 2–3-i alakuló ülésével.

Ezt az alakuló ülést az Alaptörvény történelmi és alkotmányos korszakhatárnak tekinti. A Nemzeti Hitvallás szerint „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselet megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének."

Az alakuló ülések ünnepélyes jellegét, emelkedett hangulatát 2010-ig nem törte meg kellemetlen közjáték. 2010-ben, 2014-ben és 2018-ban azonban már voltak ilyen mozzanatok. 2010-ben feszültséget keltett, hogy a Jobbik elnöke és frakcióvezetője a Magyar Gárda mellényét felöltve jelent meg az alakuló ülésen és így tett esküt. A Jobbik „ünneprontó" fellépésétől tartva, az addigi hagyományoktól eltérve az eskü szövegét nem a legfiatalabb, akkor jobbikos képviselő olvasta elő, hanem a korelnök. (Ezzel új hagyományt teremtett, 2014-ben és 2018-ban is már a korelnök olvasta az eskü szövegét.)

A Szózat elhangzása után, amikor az elnök berekesztette az ülést, a Jobbik képviselői felálltak és váratlanul elénekelték a Székely-himnuszt. Az érzékelhető zavarodottság után a képviselők többsége csatlakozott ehhez, az ellenzékiek egy része viszont elhagyta az üléstermet. (A parlamenti szokásjog ugyanis az, hogy az ülések ünnepélyes mozzanataiban is a frakciók előzetesen megállapodnak, ezért a rögtönzésnek nincs helye.) Ez megismétlődött 2014-ben is. A Jobbik képviselői az alakuló ülés előtt az Országház kupolacsarnokában esküt tettek a Szent Koronára. Ezt 2014-ben, majd 2018-ban is megismételték.[6]

A Demokratikus Koalíció képviselői – az Alaptörvénnyel kapcsolatos ellenérzésüket kifejezve – az eskütörvényben meghatározott esküszöveget 2014-ben és 2018-ban szóban egy mondattal kiegészítették, majd 2018-ban ezzel a „függelékkel" kívánták az esküokmányt kiegészíteni. (2014-ben ettől még elálltak.) A korelnök megállapította, hogy ez érvénytelen, mert ellentétes a törvényben rögzített esküszöveggel. A Demokratikus Koalíció képviselői az esküt ugyan letették, de sem előtte, sem utána nem vettek részt az alakuló ülésen. Korábban erre nem volt példa. Az MSZP és a Párbeszéd Magyarországért képviselői az alakuló ülés előtt a Köztársaság kövénél külön esküt tettek.

Az alakuló ülés napján a választások eredményével elégedetlen tüntetők demonstráltak az Országház előtt, a Kossuth téren.

Összegzés

Az alakuló ülések előkészítésének 1990-ben kialakított, a többpárti parlamentre szabott gyakorlata, amely a frakciók (vezetőik) megállapodásán alapult, időtállónak bizonyult. Ez biztosította, hogy a bizottsági rendszer kialakítása, az Or-

[6] Az esküben azt is vállalták, hogy ha a párt elnöksége kétharmados többséggel úgy határoz, méltatlanná váltak a Jobbik képviseletére, lemondanak mandátumukról. A frakcióból kizártak, illetőleg a kilépők közül eddig csak az a képviselő mondott le, aki az eskü ötletadója volt.

sággyűlés, valamint a bizottságok tisztségviselőinek (tagjainak) megválasztása konszenzuson nyugodjon és az egész ciklusra érvényes legyen. Ha egyes frakciók megszűnése vagy új frakció megalakulása ezt szükségessé tette, a megállapodást ciklus közben módosították. A frakciók képviselői a megállapodásokat betartották, a jelölteket (köztük az ellenzék jelöltjeit is) az Országgyűlés megválasztotta.

A megállapodásokon nyugvó gyakorlat több eleme – így például az alakuló ülés napirendjében a napirendi pontok és a korelnöki bejelentések sorrendje – beépült a Házszabályba, majd a határozati házszabályi rendelkezésekbe. A szabályozás megoldotta azt is, hogy ha nem sikerülne a frakcióknak megállapodniuk a bizottsági rendszerben, az Országgyűlés, továbbá a bizottságok tisztségviselőinek (tagjainak) jelölésében, akkor hogyan járjon el a T. Ház. Ez garantálja, hogy az Országgyűlés akkor is dönthessen, ha a frakciók nem tudnak megállapodni. Ezek a szabályok az ellenzéki frakciókat a megállapodásra ösztönzik, ugyanakkor erősítik a többség pozícióit.

Az 1990-es házszabályi rendelkezésekkel összevetve a hatályos szabályozás részletesebb és teljeskörű. Az alakuló ülés egyéb kérdéseiben (így például a meghívottak körében és az ünnepélyességet biztosító mozzanatokban) a kialakult gyakorlat, a szokások kötőereje érvényesül.

Az alakuló ülések ünnepélyességét erősítette a frakciók megállapodása és ennek révén az, hogy a frakciók az együttműködésre helyezték a hangsúlyt. Ez az összhang 2010-től megbomlott. Ekkor fordult elő először, hogy a választásokon győztes új kormánytöbbség szavazatával az Országgyűlés elutasította a választási beszámolókat. 2006-ban, 2014-ben és 2018-ban viszont az ellenzéki frakciók képviselői szavaztak nemmel. Elindult az a gyakorlat, hogy egyes ellenzéki frakciók a képviselői esküt „kiegészítették", illetőleg külön (nem hivatalos) esküt is tettek. 2018-ban az egyik ellenzéki frakció tagjai pedig ugyan letették a képviselői esküt (hiszen e nélkül nem gyakorolhatják jogaikat), de sem előtte, sem utána nem vettek részt az alakuló ülésen. A korábbi ciklusokhoz képest az alakuló ülés is „átpolitizálódott", már ekkor megjelent a parlament működésére egyébként jellemző kormánypárti-ellenzéki szembeállás.

Kulcsszavak: szabályozás a frakciók megállapodása, az alakuló ülés ünnepélyessége, megbomlott összhang

Soltész István
az Országgyűlés volt főtitkára
istvan.soltesz@parlament.hu

1. táblázat

A képviselőválasztásoktól a kormányalakításig terjedő időszak fontosabb dátumai (1990–2018)*

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
A választások I. fordulójának napja	március 25.	május 8.	május 10.	április 7.	április 9.	április 11.	április 6. (egy-fordulós)	április 8. (egyfordulós)
A választások II. fordulójának napja	április 8.	május 29.	május 24.	április 21.	április 23.	április 25.		
A választások végleges eredményének bejelentése	május 13.	június 16.	június 2.	május 6.	május 15.	május 11.	május 6.	
A köztársasági elnök összehívja a parlamenti pártok vezetőit az alakuló ülés előkészítésének megbeszélésére	április 11.	június 6.	május 29.	április 29.	április 26.	április 26. (levelet írt a pártelnökök-nek)	április 18.	április 17. (levelet írt a pártelnö-köknek)
Az alakuló ülést előkészítő tárgyalások megkezdése	április 12.	június 8.	június 4.	május 2.	május 2.	április 30.	április 23.	április 24.
Az alakuló üléssel kapcsolatos politikai megállapodás aláírása	április 28.	június 23.	június 17.	május 13.	május 10.	május 14.	április 30.	
Az Országgyűlés alakuló ülése	május 2–3.	június 28.	június 18.	május 15.	május 16.	május 14.	május 6.	május 8.
A miniszterelnök-jelölt megnevezése – „megbízás kormányalakításra”		június 6.	június 2.			április 28.	május 5.	április 17. május 7.
A köztársasági elnök javaslat tétele a miniszterelnök személyére	május 3.	június 28.	június. 18.	május 15.	május 16.	május 14.	május 6.	május 8.
Az Országgyűlés bizottságainak megalakítása	május 3.	június 28.	június 25.	május 15.	május 30.	május 14.	május 6.	május 8.

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
A kormányprogram benyújtása*	május 22.	július 8.	június 29.	május 17.	május 30.	május 22.	–	–
A kormányprogram vitája*	május 22–23.	július 14–15.	július 2–3., 6.	május 24–25.	június 8–9.	május 25–26., 29.	–	–
A kormányprogram elfogadása*, a miniszterelnök megválasztása (eskütétele)	május 23.	július 15.	július 6.	május 27.	június 9.	május 29.	május 10.*	május 10.*
A Kormány megalakulása (eskütétele)	május 23.	július 15.	július 8.	május 27.	június 9.	május 29.	június 6.	május 18.

* Az Alaptörvény 16. cikke értelmében – 2012. január 1-jétől – a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg már nem kell a kormányprogramot elfogadni.

2. táblázat

Az alakuló ülést előkészítő tárgyalások időpontjai (1990–2018)

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Az Ogy. képviselői választás II. fordulója	április 8.	május 29.	május 24.	április 21.	április 23.	április 25.		
A választás napja (egyfordulós)							április 7.	április 8.
A köztársasági elnök megbeszélése a pártok elnökeivel (vagy levél)	április 11.	június 6.	május 29.	április 29.	április 26.	április 26.–– (levél)	április 18.	április 17. (levél)
Alakuló ülést előkészítő frakciótárgyalások és a megállapodás aláírásának időpontjai	április 12.	június 8.	június 9.	május 6.	május 4.	április 30.	április 23.	április 24.
	április 13.	június 9.	június 11.	május 7.	május 9.	május 5.	április 25.	április 25.
	április 14.	június 13.	június 15.	május 8.	május 10. (aláírás)	május 7.	május 5. aláírás	május 4. aláírás
	április 18.	június 16.	június 17. (aláírás)	május 10.		május 11. 8^{00}		
	április 19.	június 17.		május 13. (aláírás)		május 11. 14^{30}		
	április 24.	június 21.				május 14. (aláírás)		
	április 26.	június 23. (aláírás)						
	április 28. (aláírás)							
Alakuló ülés dátuma	május 2–3. (a II. fordulót követő 23. nap)	június 28. (a II. fordulót követő 30. nap)	június 18. (a II. fordulót követő 25. nap)	május 15. (a II. fordulót követő 24. nap)	május 16. (a II. fordulót követő 23. nap)	május 14. (a II. fordulót követő 19. nap)	május 6. (a választást követő 30. nap)	május 8. (a választást követő 30. nap)

3. táblázat

A választási beszámolók elfogadása*, **, ***, ****

	felszólaló képviselők	A Választási Bizottság elnökének beszámolója*			A belügyminiszter, illetve a Nemzeti Választási Iroda vezetőjének beszámolója**		
		szavazás			szavazás		
		igen	nem	tartózkodott	igen	nem	tartózkodott
1990	–	335	3	17	332	1	7
1994	–	344	0	1	348	1	2
1998	–	355	0	0	358	0	1
2002	–***	373	0	2	382	0	0
2006	–**	217	161	0	218	159	0
2010	–***	112	260	4	106	267	5
2014	–****	165	31	0	163	32	0
2018	–****	134	45	0	134	51	0

* Országos Választási Bizottság (1990–2010), Nemzeti Választási Bizottság (2014-től)

** Belügyminiszter (1990–2010), a Nemzeti Választási Iroda elnöke (2014-től)

*** A frakciók előzetesen megállapodtak, hogy nem szólalnak fel a képviselők.

**** Az új határozati házszabályi rendelkezések szerint már nem lehetett felszólalni.

A táblázatokat az Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatósága készítette.

Magyar Zsóka

A parlamenti ellenőrzés eszközei az Országgyűlés gyakorlatában[1]

A rendszerváltozás utáni demokratikus magyar Országgyűlés megalakulása óta eltelt közel harminc esztendő és hét lezárt parlamenti ciklus felkínálja annak lehetőségét, hogy a parlament ellenőrzési hatásköreit tekintve hosszabb időtávra visszatekintő következtetéseket vonhassunk le.

Valamennyi ciklus parlamenti ellenőrzési eszközeit tekintve megállapítható, hogy az ellenzéki pártok rendszeresen éltek valamilyen formában az ellenőrzési jogköreikkel. Az Alaptörvény, az Országgyűlésről szóló törvény, és az új Házszabály több tekintetben is pontosított a szabályozáson az első Házszabályhoz képest, mindemellett a bizottsági állásfoglalások írott joggá formálása is segítette a jogalkalmazók helyzetét.

A tanulmány vizsgálja, hogy az ülésezési rend és az ellenőrzési eszközök alkalmazása között milyen összefüggés van. Emellett az ellenőrzési eszközöket hatékonyság szempontjából is górcső alá veszi, úgy, hogy a kezdeményezés lehetőségét és az annak megvalósulását (elhangzását, megtartását) biztosító garanciális szabályokat összeköti. Ez alapján olyan átrendeződésre hívja fel a figyelmet, amely a vizsgálóbizottságokból a politikai vitákra tereli a mélységi típusú ellenőrzés helyszínét a parlamenten belül. A teljes ellenzéki palettát tekintve pedig a parlamentből, más alternatív eszközök igénybevétele (média, információs jogok) felé tartó tendencia figyelhető meg.

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja bemutatni a szűkebb értelemben vett parlamenti ellenőrzési eszközök gyakorlatának alakulását, beleértve a politikai vitanapok kezdeményezésének számát, illetve a vizsgálóbizottságok felállítására vonatkozó javaslatokat. A parlamenti ellenőrzés eszközrendszere nyilvánvalóan sokkal szélesebb, mint a kifejezett normán és parlamenti szokásjogon alapuló ellenőrzés.[2] Elkerülhetetlen, hogy ezen eszközök között külön ne említsük meg a médiát, amely képes befolyásolni egy-egy ellenőrzési eszköz alkalmazásának gyakoriságát. A politika célja végső soron mindig a választópolgárok meggyőzése, amelyhez a tömegkommunikáció kiváló eszközként szolgálhat. A parlamenti plenáris

[1] Ez a kutatás az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Szabó Zsolt: „A parlamenti ellenőrzés fogalma és eszközei" *Közjogi Szemle* 2010/3. 61.

közvetítések nyilvánosak, és már a legnagyobb tagsággal rendelkező bizottság, a Törvényalkotási bizottság ülései is nyomon követhetőek zártláncú hálózat útján az interneten. Az órákon át tartó közvetítések helyett a választói akarat befolyásolására viszont sokkal alkalmasabbak a rövidebb terjedelmű közlemények, hírmozaikok. Hírértéke rendszerint a konfliktusos, politikai feszültségekkel teli helyzeteknek van, ezek a sajtóközlemények és a közvetítésekből kivágott egyes részek csak rövid, benyomásszerű értékelésre adnak lehetőséget. Megfigyeléseink alapján a politikai viták színtere áthelyeződik azokra a helyszínekre, ahol az ilyen típusú megnyilvánulásoknak lehet helye. *Kukorelli István* szerint az „élő parlamenti jog" jóval szélesebb normarendszert jelent, mint az írott jog. Nagy jelentősége van a precedensjognak, a bizottsági állásfoglalásoknak, és a frakciószabályzatoknak.[3] Magában foglalja az államszervezeten kívül eső média jelentőségét is,[4] amely azonban nem egy alkotmányjogi, hanem elsődlegesen politikatudományi jellegű vizsgálódásnak lehetne tárgya. Az alkotmánytan és a politikatudomány közötti összefüggés vizsgálata *Szente Zoltán* szerint a közhatalom működésének-gyakorlásának megfelelő eszköze lehet.[5]

A parlamenti ellenőrzés a képviselők egyik információszerzési formájának tekinthető, a rendszerváltozás utáni, első demokratikus parlament megalakulása óta mind a szabályozási tartalmukat tekintve, mind a parlament munkarendje alapján élő intézményként volt jelen az elmúlt hét ciklusban. Magyarázatra szorul, hogy a képviselők információszerzési, véleménynyilvánítási jogán belül miként határozhatók meg az ellenzék ellenőrzési jogosítványai. Az információszerzés magában foglalhat nem kifejezetten a parlamenti jogon belül vagy parlamenti eszközként kodifikált jogintézményeket is, mint például *az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény* szerinti képviselők által benyújtott közérdekű adatigényléseket. A véleménynyilvánítás körébe tartozhat már önmagában az is, hogy a törvényjavaslat zárószavazásánál miként szavaz egy képviselő, vagy éppen milyen tartalmú módosító javaslatot, képviselői önálló indítványt nyújt be. A parlamenti ellenőrzési eszközöket mint ellenzéki jogokat *Smuk Péter* akként határozza meg, hogy azok biztosítottak bármely képviselő és a képviselők bizonyos (50%-nál kisebb) hányada, a „minősített kisebbség" számára, és kifejezetten nevesítik gyakorlásuk alanyaként az ellenzéket. Céljukat tekintve kiemeli, hogy az ellenzéki funkciók betöltéséhez és a politikai pluralizmus fenntartásához szükségesek.[6]

---

[3] Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Bp.: Osiris 2002) 292. A parlamenti jog speciális forrásairól és azok jogforrási státusáról részletesen lásd: Erdős Csaba: Parlamenti autonómia (Bp: Gondolat 2016).

[4] Schanda Balázs: „Az Országgyűlés ellenőrző szerepe" in: *A Házszabályon túl – tanulmánykötet* I. kötet (Bp., 2018) 111.

[5] Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005.* (Bp.: Osiris 2006) 15–28.

[6] Smuk Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Bp.: Gondolat Kiadó 2008) 39–49.

Azok számára, akik rendszeresen nyomon követik a parlamenti üléseket, a hétfői közvetítések lehetnek a leginkább figyelemreméltóak. Ekkor kerül sor a parlamenti szakzsargon által politikai arénának nevezett napirendi pontok keretében a legélesebb összecsapásokra. Ilyenkor szigorú házszabályi rendnek megfelelően feltett, kemény politikai felhangú kérdések és válaszok követik egymást. A Kormány ellenőrzésével összefüggésben igénybe vett eszközökkel rendszerint az ellenzék él, azonban a mindenkori kormánypártok is gyakran alkalmazzák ezeket, az aktuális kabinet által elért eredmények bemutatására. A parlamenti többség célja mindig a Kormány munkájának támogatása, és a parlamenti felszólalások egyensúlyának fenntartása, ezért az ellenőrzés keretében, vagy a törvényjavaslatokkal kapcsolatban is gyakran hallhatóak a kormányzati munka megalapozottságát, eredményességét elismerő hozzászólások. Koalíciós kormányzás esetén előfordulhatnak a koalíciós partnernek feltett olyan kérdések is, amely valamely intézkedés elmulasztására fókuszálnak.

A magyar parlamenti jog nem rögzíti kodifikált formában, hogy a parlamenti ellenőrzésekre az ellenzéknek hány alkalommal és mely napokon van lehetősége. Sem az Alaptörvény, sem *az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény* (a továbbiakban: Ogytv.), sőt az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) sem határozza meg napra pontosan a kötelezően összehívandó ülések számát és azt sem, hogy a hét mely napjára tehető parlamenti ülés. Az Ogytv. csupán azt határozza meg, hogy a házelnök úgy köteles összehívni az üléseket, hogy az Országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülésszakok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés Alaptörvényben meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását.[7] A rendszeres ülésezés követelménye az Alaptörvényben is megjelenik. Mindemellett az Alaptörvény sem határozza meg szám szerint az ülésszakonként összehívandó ülések számát, ehelyett az Ogytv.-re mint sarkalatos törvényre bízza, hogy miként tölti meg ezt a rendelkezést tartalommal.[8] Az Országgyűlés 1999-től hosszú időn át adós volt az ülésezési rendjét érintő pontosító szabályok megalkotásával, amelyet az Ogytv. 2012-es elfogadásával sikerült rendezni. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása mellett az Alkotmánybíróság ugyanis kimondta, hogy az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Hsz.) hiányosan, az Alkotmányban meghatározott jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményeinek nem megfelelő módon szabályozta a rendes ülésszakokon belüli ülésezési rendet.[9] A hatályos Ogytv. a Házbizottság kötelezettségévé teszi, hogy az ülésezési rendről rendelkezzen, azaz megtöltse konkrétumokkal a keretszabályokat.[10]

---

7 Ogytv. 34. § (1) bekezdés.
8 Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdés.
9 4/1999. (III. 31.) AB határozat.
10 Ogytv. 11. § (1) bekezdés *a)* pont.

A hetenkénti, kéthetenkénti meghatározást a jelenleg hatályos szabályozás sem tartalmazza, így a törvényhozás rugalmasan tud reagálni például a Kormány által benyújtott törvényjavaslatok magas számára is, biztosítva ezzel azok megtárgyalását és elfogadását.

A magyar parlamenti hagyományokban az egyhetes, a kéthetes, és a háromhetes munkarend váltakozott. Rendszerint a hétfői napokon kerül sor az interpellációk, kérdések megválaszolására, és az azonnali kérdések és válaszok órájára. Napirenden kívüli felszólalásokra hétfői és keddi napokon is sor kerülhet az elfogadott napirendi javaslat függvényében. Hétfői napokon a parlamenti aréna lezárását követően a közérdeklődésre csekélyebb számot tartó ún. második olvasatos viták lefolytatására kerül sor, ezt a napirend utáni felszólalások követik. A keddi nap a politikai összecsapások szempontjából kevésbé jelentős napirend előtti felszólalásokkal indul, amelyet a határozathozatalok, majd az általános viták követnek a lezárásig. Napirend utáni felszólalásokra a keddi napokon is sor kerülhet.

2. Napirenden kívüli felszólalások

Az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről 18/1989. (VI. 8.) OGY határozat a napirend előtti felszólalások rendjéről még igen szűkszavúan rendelkezett, mindösszesen annyit rögzített, hogy rendkívüli ügyben napirend előtt bármelyik képviselő kérhet felszólalásra engedélyt. Ha az elnök az engedélyt megtagadta, a képviselő kérésére e tárgyban az Országgyűlés vita nélkül határozott.[11] A Hsz. elfogadásakor a napirend előtti felszólalások lehetőségét már korlátozta a képviselőcsoportok vezetőire, a felszólalási időt pedig öt percben határozta meg. Továbbra is feltétel volt, hogy a felszólalásnak valamely rendkívüli ügyhöz kellett kapcsolódnia. A képviselőket abban az esetben illette meg a napirend előtti felszólalás joga, ha a mentelmi jogát az Országgyűlés felfüggesztette, és a vele szemben indított eljárás jogerős befejezéséről tájékoztatta az Országgyűlést. A rendelkezésre álló időkeret kettő perc volt. Napirend után bármely képviselő időkeret nélkül felszólalhatott. A Kormány képviselője, az állandó bizottság elnöke, a frakcióvezető, illetve a személyében érintett kétpercben reagálhatott mind a napirend előtti felszólalásokra – ide nem értve a mentelmi jogában felfüggesztett képviselő tájékoztatását –, valamint a napirend utáni felszólalásokra.[12] A Hsz. a hatálybalépéstől számított tíz éven át a jelenlegi HHSZ elfogadásáig több módosításon esett át a napirenden kívüli felszólalások tekintetében is. A Hsz. 2014-ben hatályos szövege szerint mind a képviselőcsoport vezetőjét, mind a képviselőcsoport vezetője által felkért tagot is megillette a napirenden kí-

[11] Az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről 18/1989. (VI. 8.) OGY határozat 45. § (1) bekezdés.

[12] Hsz. 51. § (1)–(4) bekezdés.

vüli szólás joga. Új elemként jelent meg tehát, hogy a frakcióval rendelkező képviselők számára is biztosította ezt a lehetőséget. Mindemellett a szólás jogát kiterjesztették a köztársasági elnökre, a miniszterelnökre, és a Kormány tagjára. A napirend utáni felszólalások rendje lényegében változatlan maradt, azzal a kitétellel, hogy az ötperces időkeretet már ennél a műfajnál is alkalmazni kellett. A jelenlegi Házszabály e koncepciót követi, de a szabályozás a napirend előtti felszólalások tekintetében még részletesebb. Azzal, hogy megszilárdult a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Kormány tagjának napirend előtti felszólalási joga, ezzel párhuzamosan biztosítani kellett a képviselőcsoportok reagálásának lehetőségét is.[13] Rendkívüli ügyekben a felszólalás joga a köztársasági elnököt, a Kormány tagjait, a képviselőcsoportok vezetőit, vagy azok képviselőit illeti meg.

A köztársasági elnök és a miniszterelnök felszólalásának időtartamát, valamint az ehhez fűzött frakcióvezetői felszólalások időkeretét nem a HHSZ, hanem a Házbizottság állapítja meg. Ha a köztársasági elnök, illetve a miniszterelnök felszólalásának időtartama nem haladja meg a húsz percet, a képviselőcsoportok öt-öt perces, ha meghaladja a húsz percet, akkor a képviselőcsoportok nyolcnyolc perces időkeretben szólalhatnak fel. A köztársasági elnököt, illetve a miniszterelnököt a viszonválasz időkeret nélkül illeti meg.[14] A képviselőcsoportok vezetői, illetve azok felkért tagjai ötperces felszólalásra jogosultak. A jelenlegi Házszabály biztosítja a lehetőséget arra is, hogy akár napirend elfogadását követően is a köztársasági elnök, a miniszterelnök, vagy a miniszterelnök nevében eljáró miniszter számára, hogy gyakorlatilag bármikor megszakíthassa az ülés menetét. Ilyen esetekben az ülést vezető elnök azonnal megadja a szót.[15]

A napirend előtti felszólalás a képviselők (a frakciók) kedvelt fegyvere, mert az ülések elején még nem lankad a figyelem a T. Házban. Ugyanakkor a napirend előtti felszólalók számottevő reflektorfényre nem számíthatnak, ugyanis még eléggé gyér a képviselet a parlamenti patkóban. A napirend előtti felszólalásokat követően kerül sor az adott ülésre vonatkozó napirend megállapítására, és a parlamenti csengő hangja ekkor már az ülésterembe szólítja a képviselőket. A csengő azt jelzi, hogy a napirend elfogadásához határozatképesség és kellő számú kormánypárti képviselő jelenléte szükséges. A napirend előtti felszólalásoknak van egyfajta kisegítő, az ellenzéki véleménynyilvánítást segítő funkciója is, ami a rendkívüli ülések kezdeményezésénél figyelhető meg. A rendkívüli ülések ellenzéki kezdeményezését[16] a mindenkori kormánypárt azzal védheti ki legegyszerűbben, hogy az ellenzék által kezdeményezett témák napirendre vételé-

13 HHSZ 18. § (1)–(5) bekezdés.
14 1/2014. (V. 22.) HB állásfoglalás.
15 HHSZ 18. § (4) bekezdés.
16 Az Ogytv. 35. § (1) bekezdés alapján rendkívüli ülést kell összehívni, ha ezt a köztársasági elnök, a Kormány, vagy a képviselők egyötöde írásban kezdeményezi. A kérelemben meg kell jelölni az összehívás indokát, a javasolt időpontot, és a javasolt napirendet is.

nél nem biztosítja a kellő számú képviselői jelenlétet, így a napirend elfogadása nem lehetséges. A napirend előtti felszólalás jogintézménye viszont ebben az esetben is biztosítja az ellenzéki képviselőknek a felszólalás lehetőségét, ugyanis ehhez nem szükséges a napirend elfogadása, így tulajdonképpen az ellenzék által kezdeményezett témákat napirend előtti felszólalás keretében ismertethetik, ezzel kényszerítve a Kormányt arra, hogy – bár a rendkívüli ülés megtartására nem kerül sor – valamely ellenzék által felvetett témában állást foglaljon.

A napirend előtti felszólalások száma 1990-től minden ciklusban meghaladta az ezret, ez alól csak az 1998–2002-es ciklus jelentett kivételt. Annak ellenére, hogy az első szabadon választott parlament döntően törvényhozó típusú volt, − mivel szükség volt a demokratikus működést megalapozó gazdasági és politikai alapok megteremtésére − a parlamenti munkában jelentős szerepet kaptak a napirend előtti felszólalások is. Kiemelkedő számú napirend előtti felszólalás volt jellemző az 1994–1998 közötti időszakban. Ez abból a szempontból is figyelemre méltó, hogy ez a *Kukorelli* által „kétharmadosnak" nevezett Országgyűlés munkaidejének kb. 70%-át törvényalkotással töltötte, és mindemellett jutott idő a számottevőnek mondható, az összes munka 15%-át kitevő napirend előtti felszólalásokra.[17] A napirenden kívüli felszólalásokat vizsgálva megállapítható, hogy a napirend előtti felszólalások nemcsak számszerűséget tekintve, hanem az ellenőrzési eszköz súlya szempontjából is meghaladták a napirend utáni felszólalásokat. Még az 1998–2002-es ciklusban is – amikor az elmúlt hét ciklust tekintve a legkevesebb napirend előtti felszólalás hangzott el – több mint kettőszázötvennel meghaladta a napirend utáni felszólalások számát. A 1998–2002 közötti Országgyűlés direkt politikai funkciójának,[18] és ellenőrző szerepének visszaszorulásában a háromhetes ülésezési rendre való áttérés is szerepet játszott. Ebben az időszakban volt a legkevesebb az ülések és az ülésnapok száma. Míg az előbbi 83, utóbbi 252, mindkét szám a legalacsonyabb a rendszerváltozást követő demokratikus parlament megalakulása óta.[19]

Rögzítendő, hogy ez a súlyeltolódás a 2014–2018-as ülésszakra a számszerűséget tekintve csökkent, a napirend utáni felszólalások száma ebben az időszakban megközelítette a napirend előtti felszólalások számát. Ez a változás nem azt jelenti, hogy a napirend előtti felszólalások száma egyidejűleg jelentősen lecsökkent volna, és helyét átvette volna a napirend utáni felszólalások műfaja, hanem egyfajta „felzárkózás" figyelhető meg. Az egyes ciklusok adatai erőteljesen eltérőek, nem állapítható meg egy viszonylagos állandó összesített szám, ahogyan a napirend előtti felszólalások tekintetében. Gyakorlati aspektusból a legfőbb különbség a két jogintézmény között, hogy a napirend előtti felszólalások megválaszolására a kormányzati reagálás szempontjából nagyobb hangsúly helyeződik, piros bársonyszékes sor teljes, az érintett miniszter vagy államtitkár jelen van.

---

17 Ld. Kukorelli (lj. 3.) 291.

18 Kukorelli István nyomán ilyennek tekintjük a napirenden kívüli felszólalásokat, és politikai vitákat.

19 Dukán Ildikó (szerk.): *Parlamenti jog* (Bp.: Országgyűlés Hivatala 2018) 429.

A napirenden kívüli felszólalás joga nem a képviselőt megillető egyéni jog abban az értelemben, hogy kizárólag a frakciókat illeti meg, hogy napirenden kívül felszólaljanak. *Smuk* szerint ellenzéki ellenőrzési eszköznek azok tekinthetőek, amelyek a „minősített kisebbséget" illetik meg.[20] Az ellenzéki napirend előtti felszólalásokra történő válaszadás nehézségét az adja, hogy a HHSZ 18. § (6) bekezdése alapján az egyes képviselőcsoportok vezetőinek a felszólalási szándékot elegendő legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával bejelentenie a házelnöknek. A felszólalással kapcsolatban érintett tárca államtitkárának rendszerint egy órája van a felkészülésre. Különösen akkor problémás ez, ha az ellenzéki benyújtó nem ad meg egyértelmű címet, így nehézséget jelent egy-egy háttéranyag összeállítása. Nyilvánvalóan ezzel a cél a kormány képviselőjének kellemetlen helyzetbe hozása, nem pedig az, hogy a benyújtó valós vitát folytasson le az általa feltett kérdésben. Sőt az is előfordulhat, hogy a napirend előtti felszólalás alatt, annak tartalma alapján derül ki a helyszínen, hogy mely minisztérium feladat- és hatáskörébe tartozik a napirend előtti felszólalásban felvetett ügy, ezért fontos, hogy a Kormány képviseletét mindig felelős, megfelelő kompetenciával rendelkező személy lássa el.

1994. szeptember 30. előtt a HHSZ nem adott lehetőséget a napirend utáni felszólalásokra. A napirend utáni felszólalásoknál az ellenzékiek aránya az összeshez viszonyítva megközelíti a 80%-ot, valamennyi ciklusban, míg ez az arány a napirend előttiek esetében 58%. A kormánypárti-ellenzéki viszonyokat vizsgálva megfigyelhető, hogy 1998-tól a napirend előtti felszólalások 40%-át kormánypárti képviselő vagy kormánytag mondta el. A napirend utáni felszólalások esetében nincs ilyen jól leírható tendencia, ám a 2014–2018 ciklus kormánypárti képviselőinek napirend utáni aktivitása meghaladja a 20%-ot.

1. táblázat, forrás: Országgyűlés Hivatala

A napirenden kívüli felszólalások száma

Ciklus	Napirend előtti felszólalások száma					Napirend utáni felszólalások száma				
	Kormánypárti	Ellenzéki	Kormány	Nemzetiségi szószóló	Össz.*	Kormánypárti	Ellenzéki	Kormány	Nemzetiségi szószóló	Össz.*
1990-1994	566	575	146	–	1287	–	–	–	–	–
1994-1998	211	1029	68	–	1308	52	164	0	–	216

20 Ld. Smuk (lj. 6.) 39–49.

Ciklus	Napirend előtti felszólalások száma					Napirend utáni felszólalások száma				
	Kormánypárti	Ellenzéki	Kormány	Nemzetiségi szószóló	Össz.*	Kormánypárti	Ellenzéki	Kormány	Nemzetiségi szószóló	Össz.*
1998-2002	361	383	29	–	774	230	280	0	–	510
2002-2006	421	476	103	–	1001	24	415	0	–	439
2006-2010	292	670	63	–	1027	45	138	1	–	184
2010-2014	490	743	49	–	1284	145	337	0	–	482
2014-2018	386	588	27	6	1008	92	811	0	18	921
Ösz szesen	2727	4464	485	6	7689	588	2145	1	18	2752

* 1997. július 17-től (=1/1997. Ogyh.) rendkívüli ügyben a képviselőkön, a miniszterelnökön és a Kormány tagjain kívül a köztársasági elnök is felszólalhat napirenden kívül, így az ő felszólalásai is szerepelnek az összesen oszlopban.

3. Interpelláció

Az interpelláció mint jogintézmény parlamenti ellenőrzés eszközrendszerén belül elfoglalt „erősorrend" szerinti helyét jól szemlélteti annak alaptörvényi meghatározása, ugyanis a kérdés mellett az interpellációról is külön említést tesz, deklarálva, hogy az országgyűlési képviselő interpellációt és kérdést intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.[21] Az interpelláció megválaszolásának részletszabályait az Ogytv.-ben, és a HHSZ-ben találjuk.

Az interpellációt nemcsak az ellenőrzés jellege szempontjából érdemes vizsgálni, hanem szükséges arra is felhívni a figyelmet, hogy a Kormánnyal szembeni bizalom tekintetében eszköz lehet, mivel a határozatkényszer miatt a válasz elfogadása a parlamenti többségen múlik. Kizárólag ennél az ellenőrzési eszköznél van lehetőség a válasz parlament általi minősítésére.[22] *Salamon László* szerint a vizsgálóbizottság mellett az interpelláció a parlamenti ellenőrzés leghatékonyabb eszköze.[23] Interpelláció esetében a kérdező magyarázatot vár az általa fel-

21 Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdés.
22 Ld. Kukorelli (lj. 3.) 303.
23 Salamon László: „Az Országgyűlés ellenőrző szerepe" in: *A Házszabályon túl – tanulmánykötet* I. kötet (Bp. 2018) 106.

tett kérdésre és az interpellált által adott válaszra viszonválasz formájában reflektálhat is, nyilatkozik a válasz elfogadásáról. Ha nem fogadja el, akkor arról az Országgyűlés szavaz, és ha a plénum is elutasítja azt, akkor az interpellációt a hatáskörrel rendelkező bizottságnak kell kiadni. A bizottsági jelentés alapján ismét az Országgyűlés hoz döntést.[24] Az interpelláció benyújtásának lehetősége a képviselő egyéni joga, nem függ a frakcióba történő tömörüléstől, így szemben a napirenden kívüli felszólalásokkal, és az azonnali kérdésekkel a független képviselőket is megilleti. [25]

A jogintézmény tekintetében kiemelendő a jelenléti kötelezettség a plenáris ülésen. Akihez az Alaptörvény szerint interpelláció vagy kérdés intézhető, köteles az interpellációt vagy kérdést személyesen, kivételesen helyettese útján megválaszolni.[26] Az Ogytv. szerint, ha az interpelláció vagy a kérdés az egész Kormány működését érinti, a miniszterelnök válaszol, ha több minisztert érint vagy az érintett miniszter személye kérdéses, a miniszterelnök jelöli ki a válaszadó minisztert. Az interpellációk kormányzati címzettje mindig valamely miniszter, ugyanakkor a válaszadó személye rendszerint nem maga a miniszter, hanem az általa kijelölt parlamenti államtitkár, vagy államtitkár. Vagyis e tekintetben az Ogytv. kivétel szabálya vált általánossá, hiszen a helyettesítő útján történő válaszadás lett a főszabály. Példaként említhető a 2014–2018-as ciklus tendenciája, miszerint az összes (820) elhangzott interpellációból 91 esetben került sor miniszteri szintű válaszadásra. A 2010–2014-es kormányzati időszakban ugyanez az arány 956 és 42, míg 2006 és 2010 között 776 és 225 volt.

A jelenléti kötelezettség azonban nemcsak az interpelláltakra, illetve helyettesítőikre vonatkozik. Az interpellációról történő szavazás ugyanis határozathozatalnak minősül, ezért a mindenkori kormányoldalnak ez alatt az idő alatt is folyamatosan biztosítania kell a többséget ahhoz, hogy az interpellációra adott választ a plénum elfogadja és ne kerüljön a hatáskörrel rendelkező bizottság elé. A határozatképesség legegyszerűbben úgy biztosítható, ha a plenáris ülések napirendi javaslatainak házbizottsági tervezése során figyelembe veszik azt, hogy a határozathozatalt igénylő napirendi pontok lehetőség szerint időrendben kövessék egymást. Erre tekintettel a napirendi javaslat elfogadását, rendszerint a vita nélküli határozathozatalok, illetve az interpellációk tárgyalása követi. Az interpellációk tárgyalása alatt a Ház apparátusa csengővel jelzi, ha határozathozatal van, így a parlamenti folyosókon tartózkodó képviselők is visszaigyekeznek az ülésterembe.

A napirend előtti felszólalásokkal ellentétben az interpellációk megválaszolásához szükséges felkészülés sokkal egyszerűbb. A Házszabály ugyanis rögzíti, hogy amellett, hogy címszerűen meg kell jelölni a kérdés tárgyát, szükséges fel-

[24] Ogytv. 42. § (5)–(7) bekezdés.
[25] HHSZ 121. § (1) bekezdés.
[26] Ogytv. 42. § (2) bekezdés.

tüntetni az interpelláció alapjául szolgáló tények és körülmények közlését is. Ha az interpelláció nem felel meg ezeknek a követelményeknek, a házelnök hivatalból, vagy az interpellált kérésére visszautasítja.[27] Vagyis míg a napirend előtti felszólalás benyújtásához elegendő egy-egy akár homályosan megfogalmazott cím, amelyet a kérdező a felszólalása során szabadon tölthet meg tartalommal, addig az interpelláció esetén az interpellált pontosan tisztában van a kérdés tartalmával, fel tud készülni arra, hogy annak egyes részeire miként reagál majd. Ez a formai követelmény annyira szigorú, hogy ha az előre benyújtott szövegtől az elhangzott interpelláció tartalma eltér, akkor az ülést vezető elnök nyilatkoztatja az interpelláltat, hogy hozzájárul-e a szövegtől való eltéréshez, vagy kéri a válasz alóli mentesítését. Az elmondott interpelláció tehát nem tartalmazhat a korábban leadott szöveghez képest új tényt, ettől eltérni csak az interpellált előzetes engedélyével lehet.[28] A házelnöknek ezen felül fegyelmi jogkör is rendelkezésére is áll az elhangzással kapcsolatban. Ha az interpelláció elhangzása esetén az Ogytv. 48. § (1) bekezdése szerint rendreutasításnak lenne helye, a házelnök hivatalból, vagy az interpellált kérelmére visszautasítja az interpellációt.[29] Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire.[30] Erre 2013-ban két alkalommal került sor, amikor az interpelláció szövege a házelnök megítélése szerint olyan kifejezést tartalmazott, amely sértette volna a T. Ház méltóságát. [31]

Az interpellációk szövegének tanulmányozására is több idő áll rendelkezésre, mint a napirend előttieknél, vagy az azonnali kérdéseknél, mert a benyújtási határidő nem az üléskezdés előtt egy órával jár le, hanem az interpellációt tárgyaló ülésnapot megelőző harmadik munkanap 12 órakor. Praktikusan ez azt jelenti, hogy ha abból a hagyományból indulunk ki, hogy az interpellációk tárgyalásának napja rendszerint hétfő, akkor legkésőbb az azt megelőző szerdai munkanapon köteles benyújtani a képviselő az interpellációját, hogy az Országgyűlés megtárgyalja. Ez az időszak azért fontos, mert az interpellált, illetve a felkészülését támogató apparátus pontosan fel tudja tárni az interpelláció alapjául szolgáló információkat, amelyre a válaszadást alapozza.

A benyújtott interpellációk számát vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy 1990-től nőtt a benyújtott ellenzéki interpellációk száma 1998-ig. Enyhe csökkenés volt tapasztalható az 1998–2002 közötti ciklusban. Az előző ciklus adataihoz képest több mint duplájára nőtt a benyújtott ellenzéki interpellációk

27 HHSZ 121. § (2)–(4) bekezdés.
28 HHSZ 123. § (2)–(4) bekezdés.
29 HHSZ 121. § (4) bekezdés.
30 Ogytv. 48. § (1) bekezdés.
31 Szanyi Tibor (MSZP): I/10968, és I/11235 iromány számú interpellációi.

száma a Medgyessy–Gyurcsány-kormány idején, ez a mindenkori ellenzék szempontjából is egy kifejezetten aktív időszakot jelentett 2121 benyújtott interpellációval. A kormánypárti és ellenzéki képviselők által benyújtott interpellációk megoszlását tekintve rögzíthető, hogy 1998-tól 2014-ig csökkent a kormánypárti képviselők által benyújtott interpellációk száma. Enyhe növekedés tapasztalható azonban a 2014–2018 közötti időszakban.

Az elhangzott ellenzéki interpellációkat tekintve a legintenzívebb időszak a Horn-kormány időszaka alatt volt, 761 interpellációval 1994–1998 között, ettől nem sokkal marad el a második Orbán-kormány ciklusa 2010–2014 között 750 ellenzéki interpellációval. A rendszerváltozás óta mért adatokat tekintve az elhangzott interpellációk száma ciklusonként átlagosan 834, ettől jelentősen eltérő adat 2010–2014 között tapasztalható, amikor az elhangzott interpellációk száma megközelített az 1000-et.

2. táblázat, forrás: Országgyűlés Hivatala

A benyújtott és elhangzott interpellációk száma és megoszlása

Ciklus	Benyújtott*			Elhangzott		
	Kormánypárti	Ellenzéki**	Összesen***	Kormánypárti	Ellenzéki**	Összesen***
1990–1994	151	748	899	130	630	760
1994–1998	57	879	934	45	761	804
1998–2002	404	823	1225	311	524	833
2002–2006	451	2121	2571	220	675	895
2006–2010	295	1604	1882	112	671	776
2010–2014	244	1508	1752	206	750	956
2014–2018	346	1009	1355	190	630	820
Összesen	1949	8692	10618	1214	4641	5844

* A visszavont és visszautasított interpellációk számával együtt.

** A független képviselők által benyújtott interpellációk az ellenzékiek között szerepelnek.

*** Amennyiben egy interpellációt egy ellenzéki és egy kormánypárti közösen nyújtott be, azt külön-külön feltüntettük az ellenzéki és kormánypárti rovatokban is, de az összesen oszlopban egyként vettük figyelembe.

4. Azonnali kérdés

Az Ogytv., és a HHSZ rendelkezik arról, hogy minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart, a napirendben feltüntetett időpontban legalább hatvan percet kell biztosítani az azonnali kérdések tárgyalására.[32] Az interpellációkhoz hasonlóan itt jelenléti kötelezettséget ír elő az Ogytv., azzal, hogy kimondja, hogy az Alaptörvény szerinti válaszadásra kötelezett köteles az ülésteremben tartózkodni, és csak abban az esetben jelölhet ki más személyt a válaszadásra, ha halaszthatatlan közfeladatot kell ellátnia. Lényeges különbség azonban az interpellációhoz képest az, hogy itt a kérdezőnek nem kell elfogadnia a helyettesítő személyét, hanem személyes válaszadást kérhet. Ebben az esetben a kérdés címzettje legkésőbb a képviselő nyilatkozatától számított harmadik soron következő azonnali kérdések órájában köteles személyesen válaszolni.[33]

Ebben a tekintetben az azonnali kérdések „erejét" az adja, hogy ez az egyetlen olyan parlamenti ellenőrzési eszköz, amellyel akár a minisztert, vagy a miniszterelnököt is személyes válaszadási kötelezettségre lehet bírni. A parlamenti frakciók ezért rendszerint élnek is ezzel a lehetőséggel, és a hétfői napok közérdeklődésre számot tartó időszaka, ha a miniszterelnök válaszol az azonnali kérdésekre. De nem csupán médiaérdeklődés övezi ezt, ilyenkor a kormánytöbbséget biztosító országgyűlési képviselői is szinte teljes létszámban jelen vannak. Az azonnali kérdésekre történő válaszadás nehézségét az adja, hogy hasonlóan a napirend előtti felszólalásokhoz, a tárgyát elegendő címszerűen megjelölni, így ez a parlamenti ellenőrzési műfaj sokkal tágabb kereteket biztosít a kérdező számára, mint az interpelláció. A felkészülési lehetőséget tekintve az ülésnap megnyitása előtt egy órával szükséges bejelentenie a képviselőcsoport vezetőjének, hogy az általa megjelölt képviselők az azonnali kérdések órája keretében kérdést tehessenek fel.[34] Ez azt jelenti, hogy a felkészülési idő ebben az esetben is csak órákban mérhető.

Az azonnali kérdések feltevésének joga a frakciókat megillető jogosultság, független képviselők nem élhetnek vele. Ezen felül a kérdések elhangzásában a HHSZ parlamenti erősorrendet követel meg, amikor kimondja, hogy az azonnali kérdést első körben az ellenzéki képviselőcsoportok a létszámuk csökkenő sorrendjében, míg az ezt követő körökben valamennyi képviselőcsoport ugyanilyen sorrendben tehet fel. Az adott frakcióhoz tartozó kérdések közül egyik-másik azért „ugorhat előre", mert a kérdést feltenni kívánó képviselő nincs jelen az ülésteremben, vagy – és ez a gyakoribb indok – a kérdező képviselő személyes válaszadást kér, és ezért az előzetesen benyújtott azonnali kérdés nem hangzik el, és helyét egy másik kérdés veszi át ugyanab-

32 Ogytv. 43. § (1) bekezdés és HHSZ 125. § (1) bekezdés.
33 Ogytv. 43. § (2)–(3) bekezdés.
34 HHSZ 125. § (2) bekezdés.

ból a frakcióból.[35] Ha a kérdező nem fogadja el a válaszadó személyét, és megvárja a minisztert, vagy miniszterelnököt, akkor az legkésőbb a harmadik soron következő azonnali kérdések és válaszok órájában köteles személyesen megjelenni és válaszolni. Az interpellációkkal szemben a viszonválasz joga nem csak a kérdezőt, hanem a válaszadót is megilleti. A kérdés elmondására és a válaszadásra két-két perc áll rendelkezésre. A képviselőnek és a megkérdezettnek is egyperces viszonválaszra van lehetősége.[36]

A benyújtott és elhangzott azonnali kérdések száma nagyságrendileg állandó. A benyújtott azonnali kérdések száma arányaiban 1300 körüli, míg az elhangzottaké 1000–1100 körül mozog. Ez alól kivételt jelent az 1994–1998 közötti időszak, amikor 1519 azonnali kérdést nyújtottak be, szintén magasabb számú azonnali kérdés került benyújtásra 2014–2018 között. Az elhangzott azonnali kérdések számát tekintve 1998–2002 között, az első Orbán-kormány ideje alatt figyelhető meg nagyobb kormánypárti és ellenzéki passzivitás, ekkor az elhangzott azonnali kérdések száma közel a felére esett vissza, 589-re csökkent le.

Az azonnali kérdések legalább 3/4-ét tendenciózusan ellenzéki képviselők nyújtották be, az elhangzott azonnali kérdések tekintetében ez inkább 2/3-os arányt mutat. 2006-tól a 2014-es ciklusig csökkent a kormánypárti képviselők által elmondott azonnali kérdések száma, a 2014–2018-as ciklusban viszont enyhe 5–6%-os emelkedést láthatunk.

3. táblázat, forrás: Országgyűlés Hivatala

A benyújtott és elhangzott azonnali kérdések száma és megoszlása

Ciklus	Benyújtott**			Elhangzott		
	Kormánypárti	Ellenzéki	Összesen	Kormánypárti	Ellenzéki	Összesen
1990–1994*						
1994–1998	232	1287	1519	193	1083	1276
1998–2002	249	496	745	193	396	589
2002–2006	381	938	1319	372	792	1164
2006–2010	244	963	1204	234	791	1022
2010–2014	243	1064	1307	216	920	1136
2014–2018	322	1132	1454	274	785	1059
Összesen	1671	5880	7548	1482	4767	6246

* 1994. szeptember 30. előtt a HHSZ nem adott lehetőséget azonnali kérdés benyújtására.

** Az el nem hangzott és visszautasított azonnali kérdések számával együtt.

35 HHSZ 126. § (1)–(2) bekezdés.

36 HHSZ 126. § (3) bekezdés.

5. Kérdés

A kérdések műfaján belül jelen cikk kizárólag a szóbeli kérdésekkel foglalkozik, az írásbeli kérdésekre nem terjed ki. A szóbeli kérdések a jogintézmény főbb sajátosságait tekintve leginkább az interpellációk benyújtásával és tárgyalásával rokonítható, azzal a fő különbséggel, hogy az Országgyűlés a válasz elfogadásáról nem határoz.[37] A kérdés címzettjeit tekintve is van átfedés, hiszen a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben tehető fel kérdés, akárcsak az interpelláció esetében. Az országgyűlési képviselő a fentebb említett kormányzati érintetteken felül kérdést intézhet még az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.[38]

A szóbeli kérdések benyújtására és tárgyalására vonatkozóan a HHSZ az interpellációkra vonatkozó szabályozást hívja fel, azzal a különbséggel, hogy csak az a szóbeli kérdés tárgyalható, amelyet a kérdések napirendi pontját tartalmazó ülésnapot megelőző munkanapon 12 óráig benyújtottak. A másik fő eltérés pedig az, hogy a kérdés elmondására és a válaszra egyaránt két perc áll rendelkezésre, a képviselőnek viszonválaszra nincs joga.[39] A szóbeli kérdések esetén is érvényes az a formai kötöttség, hogy a korábban benyújtott szövegtől a kérdező a kérdés ismertetése során nem térhet el, az írott szöveghez képest a plenáris ülésen ismertetett kérdés nem tartalmazhat új tényt. Ettől eltérni csak a megkérdezett hozzájárulásával lehet.

Az elmúlt ciklusok adatait tekintve összességében megállapítható, hogy a benyújtott szóbeli kérdések 2/3-át ellenzéki képviselők, 1/3-át kormánypárti képviselők nyújtották be, ez alól kivételt képez az 1998–2002-es ciklus, amikor az ellenzéki képviselők által benyújtott szóbeli kérdések száma 54-gyel lépte túl a kormánypártiakat. Összességében pedig ez volt a legkevésbé aktív időszak a szóbeli kérdések műfajában, a mindösszesen 508 benyújtott, és 404 elhangzott szóbeli kérdést tekintve.

Ennek az ellenkezője tapasztalható a 2014–2018-as ciklusban, ahol igen erős ellenzéki aktivitás mutatkozott, a benyújtott ellenzéki szóbeli kérdések aránya elérte a 86%-ot az összes benyújtott kérdéshez viszonyítva. Az elhangzott szóbeli kérdések arányában intenzív ellenzéki túlsúly figyelhető meg ebben a ciklusban, mert a kormánypárti képviselők az összesen elhangzott szóbeli kérdésből mindössze 12%-os arányt képviseltek.

37 Ogytv. 42. § (8) bekezdés.
38 Alaptörvény 7. cikk (1)–(2) bekezdés.
39 HHSZ 124. § (1) bekezdés, és Ogytv. 42. § (8) bekezdés.

4. táblázat, forrás: Országgyűlés Hivatala

A benyújtott és elhangzott szóbeli kérdések száma és megoszlása

Ciklus	Benyújtott*				Elhangzott			
	Kormánypárti	Ellenzék**	Nemz. szószóló	Összesen***	Kormánypárti	Ellenzék**	Nemz. szószóló	Összesen***
1990–1994	218	507	–	725	205	459	–	664
1994–1998	231	759	–	989	226	731	–	957
1998–2002	227	281	–	508	188	216	–	404
2002–2006	402	1251	–	1653	235	573	–	808
2006–2010	304	753	–	1057	135	594	–	729
2010–2014	191	1116	–	1307	176	693	–	869
2014–2018	211	1168	5	1384	134	942	5	1081
Összesen	1784	5835	5	7623	1299	4208	5	5512

* A visszavont és visszautasított kérdések számával együtt.

** A független képviselők által benyújtott kérdések az ellenzékiek között szerepelnek.

*** Amennyiben egy kérdést egy ellenzéki és egy kormánypárti közösen nyújtott be, azt külön-külön feltüntettük az ellenzéki és kormánypárti rovatokban is, de az összesen oszlopban egyként vettük figyelembe.

6. A politikai vita

Az eddig tárgyalt ellenőrzési formákra igaz, hogy az ellenzék és a kormányoldal számára is elérhetőek. A politikai vitanapok kezdeményezésénél szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy ez az ellenőrzési műfaj olyan változata, amely nemcsak az ellenzéki, vagy kormánypárti képviselők, hanem kifejezetten a Kormánynak a kezdeményezésére is tartható.[40] Ugyanakkor a képviselőket tekintve kollektív jogként gyakorolható kezdeményezésük, ugyanis az összehíváshoz szükség van a képviselők egyötödének írásbeli indítványára. A HHSZ azt is kimondja, hogy a politikai vitanap kezdeményezésére átfogó politikai témakörben van lehetőség.[41] A politikai vitanapokra vonatkozó parlamenti irományok ciklusonkénti adatai 1994-től állnak rendelkezésre az Országgyűlés honlapján. Ezeket áttekintve megállapítható, hogy a politikai vitanapok témakörei között rendszerint megtalálhatók voltak az Európai Uniós csatlakozással, majd a csatlakozást követően az európai uniós támogatási források felhasználásával kapcsolatos kérdések. A 2014–2020 programozási időszakban *az egyes európai uniós alapokból származó források felhasználásáról szóló negyedéves jelentésekről és rendszeres politikai vita kezdeményezéséről szóló 1271/2016. (VI. 7.) Korm. határozat*

40 Vö. napirend előtti felszólalások, és vizsgálóbizottságok felállítása.

41 HHSZ 86. § (1) bekezdés.

2. pontjában megfogalmazottak teljesülése érdekében félévente kerül sor az EU-s alapokból származó források terhére történő kötelezettségek vállalásának, a programok tervezésének, végrehajtásának, nyomon követésének, továbbá a teljesítések ellenőrzésének Országgyűlés általi megvitatására.

A 2014–2018-as kormányzati ciklusban a Kormány kezdeményezésére négy alkalommal is napirenden szerepelt az uniós forrásfelhasználás kérdésköre. Tehát valamennyi, a Kormány által kezdeményezett politikai vitanap az uniós forrásfelhasználás témájában került megrendezésre. 2006–2010 között szintén meghatározó pontja volt a Kormány által kezdeményezett politikai vitanapoknak az uniós támogatások felhasználása, és lehívása. Ekkor a három kormányzati kezdeményezésből kettőnek az Új Magyarország Fejlesztési Terv megvitatása volt a témája. Valamennyi kormányzati ciklus politikai vitanapjai során szerepet kapott a bérek és a nyugdíjak mértéke, az egészségügy helyzete, általánosságban a Kormány politikájának értékelése.

Előfordult, hogy átfogó politikai témának tekintette az ellenzék, amikor egy politikai vitanap éppen valamely aktuálpolitikai eseményre reagált, mint például a 2006–2010-es ciklusban. Az 1956-os forradalom kitörésének ötvenedik évfordulóján, 2006. október 23-án Budapesten be nem jelentett tüntetések kezdődtek, amelyek a délutáni óráktól összecsapásokba torkollottak a rendőrség és a kormányellenes tüntetők között. Az esemény másnapján az akkori ellenzéki frakciók politikai vitanap kezdeményezést nyújtottak be a Kormány felelősségének megvitatásáról.

Az Országgyűlésben megtartott politikai viták kezdeményezőit tekintve, az arány az 1990–1998-as ciklustól kezdve általában kissé eltolódott az ellenzéki kezdeményezésű vitanapok felé. A Kormány által kezdeményezett vitanapok száma egyik ciklusban sem érte el az ötöt, így e tekintetben intenzív kormányzati aktivitás nem mutatható ki. A legtöbb politikai vitanapot – magas, 80%-os ellenzéki aktivitás mellett – 2002–2006 között tartották meg, a második legtöbb vitanap – 22 db - megtartására a 2014–2018-as ciklusban került sor.

5. táblázat, forrás: Országgyűlés Hivatala

A politikai viták száma és megoszlása kezdeményezők szerint

Benyújtó	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018
Kormány	3	1	2	0	3	0	4
Kormánypárti	0	2	2	5	2	4	1
Ellenzéki*	2	10	11	22	5	6	17
Összesen	5	13	14	27	9	10	22

* A független képviselők által kezdeményezett politikai viták az ellenzéki frakcióknál szerepelnek.

** 1998-ban és 2006-ban két-két kezdeményezés egy-egy vita keretében került megtartásra, ezért az összesen sorban egyként vették figyelembe.

7. Vizsgálóbizottságok létrehozása

A parlamenti ellenőrzés klasszikus elmélete szerint csak közvetlenül a plénum jogosult a Kormány ellenőrzésére, hiszen a Kormány a parlament egészének felel. A nyilvánosság leginkább a plénumon biztosított, a bizottsági munka fókuszában a nyilvánosság helyett a hatékonyság áll.[42] A hatékony működéshez azonban egyértelműen meghatározott, széleskörű jogosítványok lennének szükségesek. Az alkotmánybíróság gyakorlatából és a rendelkezésre álló statisztikai adatokból azonban arra következtethetünk, hogy a vizsgálóbizottságok mind szabályozás, mind működési szempontból a parlamenti ellenőrzés leginkább problematikus elemének tekinthetők.[43] Kétségtelen előnyük ugyanakkor, hogy ez az egyetlen olyan eszköz, amely lehetőséget biztosít arra, hogy egy terület minden részletét nagy mennyiségű információ módszeres, alapos elemzésével át lehessen tekinteni. Emellett a bizottsági léthez kötődő kontinuitás miatt, az elhúzódó kommunikáció lehetővé teszi azt, hogy egy-egy eredményről, vagy bizottsági eseményről, valamely érintett bizottság előtti személyes megjelenéséről, vagy annak elmulasztásáról beszámolva egy témát elhúzódóan is a média érdeklődésének központjában lehet tartani. Ez a „mélységi" ellenőrzés mindig idő- és pénzigényesebb, ezért *Szabó* szerint ritkább is, mint az egyes rutinszerűvé vált ellenőrzési eszközök.[44] Ezt a megállapítást azonban fontos kiegészíteni azzal, hogy az Ogytv. szerint a képviselők egyötödének kezdeményezéséhez köthető a vizsgálóbizottság létrehozása, de a kezdeményezést tartalmazó határozati javaslatról a képviselők egyszerű többséggel szavazhatnak, azaz a vizsgálóbizottság felállítása nem kötelező.[45]

Az *50/2003. (XI. 5.) AB határozat* rögzítette a bizottsági vizsgálatok törvényi szintű szabályozási kötelezettségét. Egyúttal kimondta, hogy az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége sem az Alaptörvény, sem a HHSZ alapján nem kötődik egy meghatározott bizottsági típushoz. Az állandó bizottságok, az ideiglenes eseti bizottságok és az ideiglenes vizsgálóbizottságok egyaránt folytathatnak vizsgálatokat, és elláthatnak ellenőrző funkciót. Az egyes bizottsági formák annyiban jelentenek különbséget, hogy míg az állandó és az eseti bizottságoknak nem elsődleges feladata vizsgálatok lefolytatása, addig a vizsgálóbizottságok kifejezetten azzal a céllal jönnek létre, hogy konkrét ügyekben vizsgálatot folytassanak, és arról az Országgyűlés számára

---

42 Ld. Szabó (lj. 2.) 58.

43 Smuk Péter: *A magyar parlament fejlődésének tendenciái 1990–2010*. 124.

44 Ld. Szabó (lj. 2.) 60.

45 A kötelező kisebbségi indítvány 2012-ig volt a parlamenti jog része, azóta a kisebbség csak indítványozhatja vizsgálóbizottság felállítását, a változásról részletesen lásd Szabó Zsolt: Vizsgálóbizottságok új szabályozása, In: Állam és Közösség – Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012, 328–335. o. A kisebbségi indítvány külföldi gyakorlatáról bővebben Szabó Zsolt: Parlamenti vizsgálóbizottságok, Patrocinium, Budapest, 2011.

jelentést készítsenek. Mindez azonban nem zárja ki azt, hogy a vizsgálóbizottságon kívül más bizottságok is – az Országgyűlés rendelkezése vagy bizottsági döntés alapján – valamely ügyben vizsgálatot folytassanak.

Az állandó bizottság biztosítja az ellenőrzés folytonosságát és ehhez széleskörű ellenőrzési jogosítványt ad az Ogytv., amely abban nyilvánul meg, hogy a feladatkörét érintő bármely kérdést – az Országgyűlés felkérése vagy saját elhatározása alapján - megtárgyalhat, és abban állást foglalhat.[46] Az állandó bizottság az állásfoglalását – a házelnöknek történő egyidejű megküldésével – bizottsági tájékoztatóban nyilvánosságra hozhatja. A személyi döntéseknél a közjogi tisztségviselők megválasztása vagy kinevezése előtt törvény kötelezően írhatja elő a jelölt országgyűlési bizottság előtti meghallgatását, emellett a minisztereket éves meghallgatásra kötelezi.[47]

Az ország biztonsága fokozottabban ellenőrizendő tárgykörnek tekinthető, és garanciális okokból rendszeresen vizsgálandó a titkosszolgálatok tevékenysége is. Erre tekintettel kiemelhető az állandó bizottságok közül a Nemzetbiztonsági bizottság, és a Honvédelmi és rendészeti bizottság ellenőrző tevékenysége. Mindamellett a kötelezően létrehozandó állandó bizottságok közé tartozik, és az illetékes miniszter rendszeresen köteles tájékoztatni a bizottságot.[48] Az állandó bizottságok közül egyedüliként külön törvény, *a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény* szabályozza koherensen és részletesen e bizottságok ellenőrzési hatáskörét és tevékenységét. A Nemzetbiztonsági bizottság 1990–1998-ig ún. különbizottságként működött, mivel az akkori Országgyűlés állandó és különbizottságokból álló rendszert hozott létre. A különbizottságok kisebb létszámmal működtek, és fő feladatuk elsősorban nem a törvényjavaslatok megvitatása, hanem speciális területekhez tartozó ügyek tárgyalása, illetve előkészítése volt. 1998-tól napjainkig mind a Nemzetbiztonsági, mind a Honvédelmi és rendészeti bizottság (korábbi Honvédelmi bizottság) az állandó, kötelezően létrehozandó bizottságok között szerepel. Rögzíthető, hogy a jelenlegi kéthetes ülésezési rendben, minden „B" héten[49] üléseznek, és rendszeresen gyakorolják ellenőrzési jogkörüket, ezáltal eleget tesznek az ellenzéki képviselők tájékozódási igényének. Mivel ezek az ülések a minősített adatok védelmére tekintettel zártak, ezért az ellenzéki képviselőket fokozott felelősség terheli a titoktartási kötelezettségük megtartásában.

Az első demokratikusan működő parlament esetében azt láthatjuk, hogy az összességében 24 kezdeményezéshez képest, mindössze 1 esetben került sor a vizsgálóbizottság megalakítására. Viszont ez a vizsgálóbizottság tevékenysége is jelentés, illetve részjelentés elfogadása nélkül zárult. Érdekesség, hogy a Kormány vagy a kormánypártok általi kezdeményezések száma viszont ebben a ciklusban a legmagasabb. Kiemelkedőnek számít a vizsgálóbizottságok szem-

46 Ogytv. 15. § (4) bekezdés.
47 Ogytv. 41. § és 44. §
48 Ogytv. 16. § (2) bekezdés.
49 A jelenlegi ülésezési rendben „A" heteken vannak a plenáris ülések, „B" heteken a bizottsági ülések.

pontjából a 2002–2006 közötti időszak, ekkor az ellenzék által kezdeményezett vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó javaslatok közel 50%-a meg is valósult. Ezt az időszakot leszámítva viszont általánosságban elmondható, hogy az ellenzék javaslatára ciklusonként jellemzően 1–2 vizsgálóbizottság került felállításra, ez alól kivételt képez a 2014–2018-as időszak, amely alatt egyetlen vizsgálóbizottság sem működött. Az 1990–2018-ig terjedő időintervallumban 168 vizsgálóbizottság kezdeményezésére került sor, ebből az Országgyűlés 44 esetben jutott el a bizottság felállítását elrendelő döntés meghozataláig, ténylegesen pedig 31 esetben állították fel azt. A vizsgálóbizottságok 17 esetben nyújtottak be jelentést vagy részjelentést, ebből az Országgyűlés 11-et fogadott el. A 2014–2018-tól terjedő időszak adatai az Ogytv. 24. § (2) bekezdése 2014-es hatálybalépéséhez köthetőek, amely a kezdeményezés alapján nem rendeli el kötelezően a vizsgáló bizottság felállítását.[50]

6. táblázat, forrás: Országgyűlés Hivatala

Vizsgálóbizottságok felállítására irányuló önálló indítványok megoszlása

1990–1994

Előterjesztő	Kezdeményezés	Létrehozás	Megalakítás	Benyújtott (rész)jelentés	Országgyűlés által elfogadott (rész)jelentés
Kormány	1	0	0	0	0
Kormánypárti	10	0	0	0	0
Ellenzéki	13	1	1	1	0
Összesen	24	1	1	1	0

1998–2002

Előterjesztő	Kezdeményezés	Létrehozás	Megalakítás	Benyújtott (rész)jelentés	Országgyűlés által elfogadott (rész)jelentés
Kormány	0	0	0	0	0
Kormánypárti	8	4	4	3	1
Ellenzéki	17	2	0	0	0
Összesen	25	6	4	3	1

[50] Vö. Hsz. 36. § (2) bekezdés.

2002–2006

Előterjesztő	Kezdeményezés	Létrehozás	Megalakítás*	Benyújtott (rész)jelentés	Országgyűlés által elfogadott (rész)jelentés
Kormány	0	0	0	0	0
Kormánypárti	8	5	3	1	1
Ellenzéki	20	9	9	2	1
Bizottság	2	1	1	0	0
Összesen	30	15	13	3	1

* A rendszerváltás utáni első, szabadon választott Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottságot az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

2006–2010

Előterjesztő	Kezdeményezés	Létrehozás	Megalakítás*	Benyújtott (rész)jelentés	Országgyűlés által elfogadott (rész)jelentés
Kormány	0	0	0	0	0
Kormánypárti	5	2	0	0	0
Ellenzéki	12	6	1	1	1
Összesen	17	8	1	1	1

2010–2014

Előterjesztő	Kezdeményezés	Létrehozás	Megalakítás	Benyújtott (rész)jelentés	Országgyűlés által elfogadott (rész)jelentés
Kormány	0	0	0	0	0
Kormánypárti	6	5	5	4	4
Ellenzéki	16	2	1	1	1
Összesen	22	7	6	5	5

2014–2018

Előterjesztő	Kezde-ményezés-	Létrehozás	Megalakítás*	Benyújtott (rész)jelentés	Országgyűlés által elfogadott (rész)jelentés
Kormány	0	0	0	0	0
Kormánypárti	0	0	0	0	0
Ellenzéki	23	0	0	0	0
Összesen	23	0	0	0	0

1990–2018

Előterjesztő	Kezde-ményezés	Létrehozás	Megalakítás*	Benyújtott (rész)jelentés	Országgyűlés által elfogadott (rész)jelentés
Kormány	2	0	0	0	0
Kormánypárti	38	17	13	9	5
Ellenzéki	126	26	17	8	6
Bizottság	2	1	1	0	0
Összesen	168	44	31	17	11

8. Összegzés

Az elmúlt közel 30 esztendő és hét ciklus parlamenti ellenőrzési eszközeit tekintve megállapítható, hogy az ellenzéki pártok rendszeresen éltek valamilyen formában az ellenőrzési jogköreikkel, és a kormánypárti képviselők is alkalmazták ezeket az eszközöket a Kormány intézkedéseinek támogatására. Az Alaptörvény, az Ogytv., és az új HHSZ több tekintetben is pontosított a szabályozáson az első Házszabályhoz képest, mindemellett a bizottsági állásfoglalások írott joggá formálása is segíteni akarta a jogalkalmazók helyzetét.

Az ülésezési rend és az alkalmazott ellenőrzési eszközök összefüggését az alábbi adatok látványosan szemléltetik.[51]

[51] Ld. Dukán (lj. 19.) 430.

Típus	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018
	idő (óra: perc)	idő (óra: perc)	idő (óra: perc)	idő (óra: perc)	idő (óra: perc)	idő (óra: perc)	idő (óra: perc)
Napirenden kívüli felszólalás	114:15	306:50	184:55	240:59	214:58	273:14	270:16
Napirendi pontokhoz kapcsolódó felszólalás (jogalkotás)	1710:55	1766:35	1640:49	1721:15	1362:49	2499:32	1305:01
Politikai vita	28:40	84:41	84:36	136:15	57:50	51:14	145:13
Interpellációk, kérdések, azonnali kérdések	269:05	385:45	211:55	319:51	287:55	331:31	320:30
Egyéb	31:05	35:44	135:17	97:19	199:49	191:59	140:51
Tárgyalási idő összesen	2154:00	2579:35	2257:32	2515:39	2123:21	3347:30	2181:51
Ülésezési rend	egy-hetes	egy-hetes	három-hetes	egy-hetes	egy-hetes	egy-hetes	két-hetes
Ülések száma	172	145	83	125	120	154	92
Ülésnapok száma	379	346	252	288	256	342	269

A rendszerváltozást követően, az első szabadon választott parlament 1990. május 2-án kezdte meg működését. Döntően törvényhozó hatásköre került előtérbe, ez látszik a napirendi pontokhoz kapcsolódó felszólalási időből. A törvényhozói tevékenységével megalapozta a demokratikus működés közjogi és gazdasági alapjait. A 1994–1998-as megbízatású Országgyűlés a koalíciós kormány számára kétharmados többséget hozott, ennek ellenére számottevően nem lépte túl a törvényhozásra fordított idő az első ciklusú Országgyűlését. Kiugróan magas volt az ellenzéki aktivitás, ez mind a direkt politikai funkciókra biztosított idő (napirenden kívüli felszólalások) mind a parlamenti ellenőrzési eszközökre fordított tárgyalási idő magas aránya mutatja. Az 1998–2002 közötti Országgyűlés parlamenti ellenőrzési funkciókra biztosított ideje visszafogottabb volt, az előző ciklusokéhoz képest, sőt az eddigi parlamenti ciklusokat te-

kintve a legalacsonyabb, amely összefüggésbe hozható a háromhetes ülésezési renddel. Az ülésezési rend és az ellenőrzési eszközök biztosításának lehetősége ehelyütt egyértelműen kimutatható. A 2002–2006 közötti Országgyűlés döntően szintén törvényhozó jellegű volt, de a hetes ülésezési rendnek köszönhetően itt már több tárgyalási idő jutott az ellenőrzési eszközöknek, mint az előző ciklus háromhetes ülésezési rendjében. A 2006–2010-es időszakban a törvénykezési kedv kissé visszaesett, és ugyanez igaz a napirenden kívüli felszólalások, és az interpellációk, kérdések, azonnali kérdések tárgyalására is. A csökkenés ellenére is meghaladta a háromhetes ülésezési rendben tapasztalható legalacsonyabb értéket. 2010–2014 közötti parlament egyértelműen törvényhozó jellegű volt, kiugróan magas volt a jogalkotáshoz kapcsolódó felszólalási órák száma, miközben az ellenőrzési és politikai funkciókra biztosított idő is magas maradt. A törvényhozási kedv összefüggésben állhatott azzal is, hogy kétharmados kormányzásra került sor. A törvényalkotási láz keretében került sor az Alaptörvény, illetve számos sarkalatos törvény megalkotására is. A 2014–2018-as újabb kétharmados parlamentben a törvényhozási funkció visszafogottabbá vált, egyensúlyba került az ellenőrzési eszközök gyakorlásával.

Az ellenőrzési eszközöket hatékonyság szempontjából úgy tudjuk könnyen megítélni, ha kezdeményezés lehetőségét és az annak megvalósulását (elhangzását, megtartását) biztosító garanciális szabályokat számba vesszük. A napirenden kívüli felszólalások esetén az ellenzéki frakciók véleménynyilvánítási lehetősége a HHSZ alapján biztosított, a kormánypártnak nincsen „megakadályozási" lehetősége. A házelnököt megilleti a napirenden kívüli kezdeményezések formai vizsgálata, ugyanakkor az arra megszabott rendben és határidőben benyújtott felszólalási szándékot nem veszélyezteti.[52] Az Ogytv. kimondja, hogy minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart a HHSZ-ben meghatározott időt kell biztosítani az interpelláció és/vagy kérdések tárgyalására.[53] A HHSZ az interpellációkra kilencven, az azonnali kérdésekre hatvan percet biztosít. Az elhangzásnak, napirendre kerülésnek tehát szavazási gátja nincsen, vagyis azt a kormánypárt nem tudja megakadályozni. A benyújtók azonban kötelesek betartani a HHSZ formai és jelenléti követelményeit, és figyelembe kell venniük, hogy a T. Ház tekintélyét, vagy személyek személyiségi jogait nem sérthetik meg.[54] Az állandó bizottságok ellenőrzési funkciójának, illetve a rendkívüli ülések kezdeményezésének előfeltétele a tárgyalandó ügy napirendre vétele, a napirend megszavazása. A mindenkori kormánypártok általában nem érdekeltek önmaguk ellenőriztetésében, ezért a napirend leszavazásával a kormánypárti többség képes obstruálni az ellenzék ezirányú kezdeményezéseit. Ugyanez igaz a vizsgálóbizottságok felállítására

52 HHSZ 18. § (4) bekezdés.
53 Ogytv. 42. § (1) bekezdés.
54 HHSZ 121. § (4) bekezdés.

vonatkozó javaslatokra. A politikai viták indítványozásánál, ha megvan a szükséges egyötödös többség, nincs szükség előzetes szavazásra azok napirendre vételéhez, a vitát az indítvány benyújtásától számított tizennégy és huszonnyolc nap között meg kell tartani.[55] Üdvözlendő az a gyakorlat, hogy a Kormány határozatában rögzíti, hogy valamely témakörben bizonyos időközönként vitát kezdeményez. Ez nemcsak kiszámíthatóságot, hanem garantált felszólalási lehetőséget ad az ellenzéki képviselőknek. A HHSZ azt is rögzíti, hogy ezeknek a vitáknak, legalább négy órás időkeretben kell lezajlania, így lehetőség van egy-egy kérdés átfogóbb megvitatására. Az időkeret garantálja, hogy ne csupán felszíni információk kerüljenek terítékre. Mindezek alapján a rugalmas szabályozás miatt az a tendencia is kialakulhat, hogy a bizottsági ellenőrzési funkciók átterelődnek a plenáris ülésre a politikai viták keretében, mivel itt a „megvalósítás" tekintetében nem jut szűrőszerephez a kormánypárt többségi szavazata.

Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet egy olyan folyamatra is, amely főként az elmúlt két parlamenti ciklusban csúcsosodik ki. Mind az ellenzéki, mind a kormányoldali pártok és frakciók eszköztárába folyamatosan kerülnek be új eszközök, amelynek segítségével igyekeznek az őket megválasztókhoz eljutni. *Smuk Péter* – kiindulva *Jürgen Habermas* kommunikációelméleti munkásságából – arra hívja fel a figyelmet, hogy a média megjelenésével a politikai viták szerkezete átalakul, és a parlamenti viták nem arról szólnak, hogy a képviselők egymást igyekeznek meggyőzni az álláspontjukról, hanem a médianyilvánosságot kihasználva a választópolgárok közösségéhez beszélnek.[56] Az ügyek érdemi megvitatásával, és a párbeszéddel szemben előtérbe kerülhetnek a figyelemfelhívó ellenzéki felszólalások, ahol a tartalommal szemben a hangsúly a Kormány intézkedéseinek karikírozásán van. *Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat* 2018-as novemberi általános vitáján az egyik ellenzéki frakció expozéjára gondolva, felmerül annak a kérdése, hogy a parlamenti fegyelmi jog fejlődése miként fog reagálni azokra a felszólalásokra, amelyek alkalmasak arra, hogy nevetség tárgyává tegyék az országgyűlési munkát. Nyilvánvaló, hogy az ilyen felszólalásokkal az ellenzék célja nem a valós alternatíva állítása, ellenzéki vélemény kifejtése, hanem a médiamegnyilvánulások, a „megosztások", a „kedvelések" és a „megtekintések" számának növelése az erre alkalmas csatornákon. Míg kezdetben a rádió, a televízió, és a nyomtatott sajtó volt a politika eszköztára, mára már az internet nyilvánosságának új dimenziói nyíltak meg a különböző közösségi oldalakon keresztül, amelyek a nyilvánossági felület biztosításán túl mérhetővé teszik a közölt tartalom népszerűségét is. A politikai vita

55 HHSZ 86. § (1)–(4) bekezdés.

56 Smuk Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete* (Bp.: MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont 2014)

pedig nem a parlamentben politikus-politikus, kormány-ellenzék között folytatódik, hanem politikus és választópolgár között zajlik le az internetes felületeknek köszönhetően.[57] Nem vitatva azt a tényt, hogy a sajtó mindig is megnyilvánulási lehetőséget biztosított a politikai vitáknak, és a parlamenti közvetítésekről szóló beszámolóknak, a fő változást abban látjuk, hogy az internet révén szinte azonnali válaszreakciókra, vitákra van lehetőség, és a korábbi újságot olvasó, rádiót hallgató, televíziót néző állampolgár – a közvélemény-kutatásokon, szavazófülkéken, politikai demonstrációkon túl is – „láthatóvá válik" az őket megszólítani, meggyőzni szándékozó pártok számára.

Ez felveti annak valós lehetőségét, hogy jelenleg egy olyan folyamatnak vagyunk tanúi, amely a politikai diskurzusok helyszínét a parlamenti falakon kívülre viheti, vagy legalábbis párhuzamosan zajlik majd a politikai vita a parlamenten belül, és egyéb külső kommunikációs csatornákon is. Ennek a folyamatnak a parlamenti ellenőrzési eszközök alkalmazására gyakorolt hatását, az ellenőrzési eszközök számának csökkenésében egyelőre még nem lehet kimutatni, ez az elkövetkezendő parlamenti ciklusok vizsgálódásának lehet tárgya. Minél inkább külső helyszíneken zajlanak le a politikai csatározások, annak formáját és módját egyre kevésbé lehet majd meghatározni. Míg a parlamenti jog, a parlamenti „illemtan" – még ha nem is tekinthető minden megnyilvánulási formája írott jognak – kereteket szabott a végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgáló vitáknak, ha ezek a tisztelt Ház falain kívülre kerülnek át, akkor azok keményebb hangvételére lehet számítani. A parlamenti ellenőrzés szerepét tehát átveszik más intézmények, olyan intézmények, amelyek akár kívül is esnek az államszervezet keretein; ilyen nevezetesen a média.[58] A jelenlegi ellenőrzési gyakorlat „több helyszínűvé" vált, annak csupán egy része zajlik a parlament falai között. A klasszikus ellenőrzési jogintézmények mellett a képviselők egyre gyakrabban olyan atipikus ellenőrzési eszközökkel élnek, mint az iratbetekintés kérése, a közérdekű adatigénylés benyújtása.

Az ülésezési rend, a média és az ellenőrzési eszközök alkalmazásának összefüggése mellett rámutatunk egy kodifikációs pontosítási lehetőségre is, amely az adott jogintézmény pontos tárgyának megjelölésére vonatkozhatna. Gyakran előfordul ugyanis, hogy az ellenzék sok esetben olyan címet ad egy-egy napirend előtti felszólalásnak, azonnali kérdésnek, amelyből a megkérdezett következtetni sem tud a kérdés, vagy felszólalás valós tartalmára. A parlament honlapjára tekintve gyakran olvashatunk olyan címeket például, hogy *„Meddig még?"*, *„Mennyire hiteles a kormány politikája?"* vagy *„Aktuális kérdésekről"*. Nyilvánvaló, hogy ezekkel a címekkel az ellenzéknek az a célja, hogy kellemetlen helyzetbe hozza a Kormány képviselőjét, ugyanakkor ahhoz,

[57] Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény módosításáról szóló T/3292. sz. törvényjavaslat általános vitája, 2018. 11. 14. szerdai ülésnap.

[58] Ld. Schanda (lj. 4.) 111.

hogy érdemi kérdésekre érdemi válaszok születhessenek, a Házszabálynak rögzítenie kellene, hogy a kérdés vagy felszólalás csak abban az esetben hangozhasson el, ha annak tárgyát a benyújtó pontosan megjelöli. Természetesen a Kormány részéről is jogos igény, hogy mindig felkészült vezetők képviseljék a parlamentben, ugyanakkor nem elvárható egy-egy minisztérium hatáskörébe tartozó valamennyi ügy pontos és naprakész ismerete.

Kulcsszavak: parlamenti ellenőrzés, ellenzéki jogok, interpelláció, kérdés, Házszabály

Magyar Zsóka
PhD hallgató – óraadó tanár,
Széchenyi István Egyetem,
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
magyar.zsoka@gmail.com

FÓRUM

NÉMETH MÁRTON

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

A Házszabályon 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 Házszabály 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 Házszabályon 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 házszabály megalkotásánál.

A Házszabályon túl szakmai eredményeit az Országgyűlés Hivatala két kötetben[1] foglalta össze, amelynek keretében izgalmas háttéranyagok és az előadá-

[1] 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 Házszabályon 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 nagykövetként 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.[2]

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

[2] 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 pártnak 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, bürokratikus 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: egyrészről 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 megnehezítik 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 képviseletében látja, hatásköreit tekintve pedig nyugat-európai mintára a nemzetközi ügyek lehetnének például meghatározóak.

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

A félév 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 gyermekkora 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 kutatott, 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 népképviseletekben 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 népképviseleti 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 örökkévalósági klauzulával védi a tartományi képviselet elvét. Az első lényeges kérdés a képviselet 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 képviselők 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, tapaszalt 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 felállítást Magyarországon, és fontos reformnak nevezte a képviselőszám csökkentését.

Halász Iván: Parlamentek Közép-Európában

A nemzetközi kitekintés Halász Iván előadásával folytatódott, aki Nemzeti Közszolgálati 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 nyelvileg 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 rendszerré 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 szenátorrá 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 képviselőik kapcsolata. A szenátorokat az alsóházi képviselők négyéves mandátumával ellentétben hat évre választják, viszont a szenátorok harmadát amerikai mintára kétévente újraválasztják. 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 legszembetűnőbb jellemző, hogy a parlament 150 fős és egykamarás, 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 Házszabályon túl utolsó előadását két előadó, Orbán Balázs, a Nemzeti Közszolgálati 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, hallgatólagos megállapodások tartoznak, amelyek nem kikényszeríthetők. Ez utóbbira jó példa a király vétójogának hiánya. Hiába nem élt már vele több száz éve, mégis jogilag nem lehetne fellépni az ellen, ha egy törvényt bármilyen oknál fogva nem írna 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 elevenségét 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 amellett érveltek, hogy egy erős, de alkotmányosan korlátozott elnöki rendszert kell létrehozni, amely-

ben az államok függetlensége garantált, de a központi kormányzat működképessége 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 megvétózhatja 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 olvasztotta 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
Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
nemmarc@gmail.com

Pálfi Edina

A parlamentek alkotmánybírósági kontrollja a szomszédos országokban

Beszámoló „A Parlamentarizmus Napja" című műhely-konferenciáról

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 tervet. 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 házszabályt érti a parlamenti jog alatt, hanem a pártjogot, a választójogot is. Kukorelli István szerint a magyar parlamenti jog tudománya felvirágozóban 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, előretekintés; azaz kitekintéssel a világ parlamentjeire, visszatekintéssel a magyar közjogi hagyományokra és előretekintéssel a parlamentarizmus új kihívásaira.

A nyitóbeszédeket 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 alkotmány 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 csúcsán 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 félév 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 Uniós 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 szuverenitástesztet kidolgozni, ami mások számra is világos doktrinális értékmérőként szolgálhat a későbbi döntések meghozatalához.

Az első kerekasztal-beszélgetés végére érve kérdésként merült fel, hogy a házszabály 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 házszabálynak, de mintegy belső szabálynak tekinthető, így az általános érvényét vitatják. Azonban láthattunk olyan precedenst is az esetjogban, hogy a házszabály szolgált alapul egy törvény megsemmisítésére. Mikor a törvényhozó a házszabálytól eltérő módon szabályozott a törvényhozás folyamatát érintő kérdést, az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ez házszabályi rezervátum, nem lehet törvénnyel szabályozni, így a házszabály kvázi alkotmánytörvényi erőre emelkedett. Összességében az alkotmánybírák szerint a házszabályokra 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 előadóiként köszönthettük Cabrera Alvarot, aki a magyar Országgyűlés Hivatala főmunkatársaként dolgozik; Demeter Attilát, aki Románia Szenátusa Hivatalában dolgozik főtanácsosként, Sándor Eleonórát a Szlovák Köztársaság képviseletében, 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 hármas célrendszernek 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 hármas célrendszer megvalósuljon minden parlamentnek szüksége lenne egy negyven-ötven főből álló párton kívüli szolgálati tisztviselői magra. Az eljárási garanciák közül fontosnak tartják a házszabályok 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 képviselőkig. A válaszokból kiderül, hogy a jelenlévő országok eltérő módon hajtják végre a törvények jogrendszerbe illesztését.

Szlovákiában a jellemző eljárásmód, 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 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 képviselőháznak 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 iránykezelő-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 előadóknak 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 jelenlétet. 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

VISSZATEKINTÉS

VÁLSÁGBAN VAN-E, A PARLAMENTARIZMUS? III. rész

Folytatjuk a 2017/2. számunkban megkezdett, az Interparlamentáris Unió 1928-as, fenti címmel kiküldött körlevelére érkezett válaszok közlését.

Niamessny Mihály volt országgyűlési képviselő

Előre kell bocsátanom, hogy a kitűzött témához nagy szkepszissel szólok hozzá. Az Unió Tanácsának határozati javaslata úgy látom abból indul ki, hogy a parlamentarizmus megbetegedésének világszerte fellépő tüneteit általánosan, vagyis ugyancsak világszerte alkalmazandó közös orvosszerekkel lehet gyógykezelni. Nézetem szerint ez a kiinduló pont téves. Minden ország parlamentarizmusa a saját organikus nemzeti életéből fakad. Elfajulásának lehetnek világáramlatokban gyökerező általános okai, azonban aligha találnak olyan orvosszereket, amelyek mindenik nemzet parlamenti életében egyforma sikerrel alkalmazhatók.

Azok közé tartozom, akik abban sem tudnak hinni, hogy alkotmányos intézmények természetes előfeltételek nélkül egyik nemzet életéből a másikba átültethetők volnának. A közjog szabályainak az eleven politikai élet ad valódi tartalmat s így egy szóról-szóra lemásolt alkotmány is minden nemzet életében más és más politikai eredményekre *vezet* Törvényhozóink 1848-ban a belga alkotmányt vették az akkor lázas sietséggel megkoncipiált törvények mintájául és mégis milyen más volt a két úgynevezett alkotmányos királyság parlamentarizmusának fejlődése.

Ha már most az alkotmány írott betűje is más és más eredményekre vezet országonként, úgy mennyivel más eredményekre fognak vezetni a parlamenti élet azon nyilvánulásai, amelyek nem is írott szabályokon, hanem az ú. n. parlamenti szokásokon alapulnak. Így pl. a parlamentben jelentkező törvényhozói hatalom és a kormányban megtestesült végrehajtó hatalom egymáshoz való viszonya nem az írott jogon alapul, hanem szabályozza azt azon politikai erő, amelyet e két tényező egymással szemben érvényesíteni tud.

Hogy az alkotmányos életben jelentkező és egymással sokszor versengő, sokszor szembenálló erők ne okozzanak zavart az állami gépezetben, az nem annyira az írott törvény rendelkezésein fordul meg, mint inkább azon, hogy valamely nép mennyire érett a parlamentarizmus intézményeire, vagyis meny-

nyiben tudja a szabadságjogok gyakorlását az állam létfenntartásának követelményeivel összeegyeztetni.·Manapság szinte herezisszámba megy, ha az ember kimondja, hogy vannak nemzetek, amelyek az alkotmányos életre éretlenek. A demokrácia világapostolai büszkén hirdetik, hogy Ázsia legsötétebb részeiben is vannak parlamentek, sőt folyik már az általános szavazati jogért való küzdelem is. Még sem tudjuk elismerni, hogy ez az alkotmányos és parlamentáris élet világszerte való diadalát jelentené. Csak a nem rég déli szomszédságunkban lefolyt parlamenti és parlamenten kívüli eseményekre kell utalnunk, hogy kimutathassuk azt, mennyire nem lehet az írott betű átvétele mellett a parlamentarizmust a maga egészében és valójában átvenni.

Azok, akik ott ellenzéken voltak, arra hivatkoznak, hogy a kormányhatalom eltiporja a szabadságjogokat. A kormányhatalom arra hivatkozott, hogy az ellenzék, az állam létét veszélyezteti és ezért indokoltak az igénybe vett rendkívüli eszközök és hatalom egész teljességének latbavetése. Valódi parlamentarizmus és valódi parlamentáris élet csak ott lehetséges, ahol többség és kisebbség normális alkotmányos mérkőzésben áll szemben egymással, és ahol a többség és kisebbség úgy válthatja fel egymást a hatalomban, hogy az állam létét az egyiknek, vagy másiknak nem kell a hatalom rendkívüli eszközeivel a politikai ellenfelek ellen megvédeni, hanem a politikai uralom terén való váltakozás nem jelenti az állam létérdekeinek veszélyeztetését is.

Éppen azért egészséges parlamentáris élet csakis ott és csakis addig volt, amíg a szembenálló pártokat nem végletekbe menő nézeteltérések, még kevésbbé pedig világnézeti különbségek választották el egymástól. Ilyen kérdések nem alkalmasak parlamenti eldöntésre.

Egy egész nemzetnek gondolatvilága, törekvései normális időkben nem változnak meg gyökerükben máról-holnapra, hanem ezek a fokozatos fejlődés útját futják meg. Máról holnapra végletekbe való változásokat a forradalmak okoznak, de ezek éppen azért nem is fogadják be a parlamentarizmust, sőt egyenesen elfojtják, mert a parlamentáris élet a forradalmi végleteknek eredményeit rendesen paralizálni szokta, amint azt a francia forradalom történelméből megállapíthatjuk.

Amint a francia forradalmárok diktatúrája tért kezdett engedni alkotmányos testületek tanácskozásának és határozathozatalának, nem egy intézménye a forradalomnak esett áldozatul. Ha tehát a parlamentarizmus világkríziséről beszélünk, úgy ennek oka főként abban van, hogy világszerte nem tudták a parlamenti életnek és evvel kapcsolatban az illető állam közéletének azt a szellemi tartalmat megadni, amely egyfelől parlamentáris megoldásra alkalmas kérdéseket tol előtérbe, másfelől pedig a kérdések megoldására alkalmas politikai tényezőket teremt.

A parlamentáris élet őshazájában, Angliában a parlamenti életet és evvel kapcsolatban a közéletet a két nagy történelmi párt a whighek és toryk teremtették meg. Sikereiknek titka abban rejlik, hogy mindkét párt nagy egyetemes, a nemzet széles rétegeit átfogó politikai programmot tudott adni. Igen gyakran

csak egy-egy nagy kérdésben ütköztek meg: választójog kiterjesztése, védővám vagy szabadkereskedelem, ír home rule stb. Egyebekben a pártok vezérei és követői nem is olyan távol állottak egymástól.

Ezért nem történhetett meg ott a pártoknak elaprózódása, amely elkerülhetetlen mindenütt, ahol a pártok nem egyetemes, hanem partikuláris, sőt néha egészen kicsinyes érdekeket tűznek lobogójukra és ezek jegyében elkeseredett harcokat folytatnak egymással.

Így sajnálattal kell látnunk a pártok elaprózódását a most nemrég lefolyt német választásokon. felekezeti, materiális alapokon nyugvó nagyobb és a sokszor egészen kisszerű érdekek alapján csoportosuló kisebb pártok a szavazatoknak hallatlan módon való elaprózódását okozták. Hiszen keletkeztek, amint olvastuk – lucus a non lucendo – egészen politikamentes politikai pártok is. Nálunk is már jelentkeztek ilyen partikuláris és kicsinyes szempontok szerint való pártalakulások, pl. volt már egy nyugdíjas tisztviselők pártja is. Ilyen pártalakulások mellett lehetetlen parlamentáris életnek kifejlődnie. De ezt viszont meggyőződésem szerint semmiféle kodifikált joggal megakadályozni nem lehet, megteremteni pedig ennek ellenkezőjét csakis egy egységes nemzeti élet képes.

Éppen azért nem is foglalkozom a határozati javaslat azon részeivel, amelyek technikai természetű intézkedésekkel akarják a parlamentarizmust megmenteni. De van a kérdésnek még egy fontos momentuma. A magyar politikai tudománynak kiváló mestere, felsőházunk és közigazg. bíróságunk európai tekintélyű elnöke, báró Wlassits Gyula többrendbeli cikkeiben szokott éleslátásával mutatott rá arra, hogy a parlamenti élet átalakul, mert maga az államfogalom, az állam célja is átalakulóban van.

Helyesen mutat rá arra, hogy a modern állam nem áll többé a laisser faire – laisser passer elvén, mert az állami feladatok különösen a szociálpolitikával tartalmilag lényegesen kibővültek.

Az állam feladatai egyáltalában kibővültek a társadalom és a társadalom osztályainak anyagi természetű kérdéseivel. Éppen ezért igen nehéz megvonni a határvonalat az állami élet megnyilvánulásainak és evvel a parlamentek működésének határai tekintetében. Hol kell mégis megállni az egyén, a család, a szabad egyesülések, az egyes érdekcsoportok jogainak és érdekeinek respektálása terén?

A parlament ma igyekszik megoldani ezeket az anyagi természetű feladatokat, azonban a parlamentáris életre semmiesetre sem hat jótékonyan az, hogy minden társadalmi réteg, minden osztály a maga anyagi vágyainak teljesítését az államtól, illetve az államot képviselő parlamenttől várja és a parlament az egymással szembenálló anyagi érdekek összeütközésének színterévé válik.

Innen ered a közgazdasági szervezetek befolyása is a parlamentekre, amelyeknek legkirívóbb visszaéléseit meg lehet esetleg torolni, de amely befolyásokat a parlamenti életből egészen kiküszöbölni alig lehet. Az anyagi érdekeknek ez a kíméletlen harca megbontja azt a szolidaritást, amelyet egymással szembenálló pártoknak is az állam egyetemes érdekei irányában éreznie kell. Ha a politi-

kai élet kimerül az akörül való versengésben, hogy minden párt az állam élő testéből mentől nagyobb darab élőhust kaphasson a maga pecsenyéje számára, úgy nagyon nehéz Összehozni a pártokat akkor, amidőn a nemzet egyeteme javára áldozatokat kell hozni.

Ezen a krízisen a háború után majdnem minden állam átment és kiélesedett a krízis, amidőn a pénzügyek és a valuta szanálásáról volt szó. Ezek az akciók csak akkor sikerültek, ha – erős kezek össze tudták fogni a széthúzó erőket és a pártokat rá tudták bírni, hogy sokszor cserbehagyva a választóiknak, helyesebben a mögöttük álló érdekeltségeknek tett ígéreteiket, áldozatokat hozzanak és lefokozzák, vagy egészen háttérbe szorítsák azokat az igényeket, amelyeket osztályaik nevében az állammal szemben támasztottak.

De ezek az erős érdekek felett aratott győzelmek is nem valamely kodifikált intézménynek, hanem az illető nemzet önfenntartó képességének, vagyis politikai érettségének voltak következményei.

Ahol ezek a képességek nem hozzák meg a megoldást magában a parlamentben, ott a nemzetben rejlő élni akarás és élni tudás parlamenten kívüli megoldásokat fog keresni és találni, amint ezt előttünk jól ismert példák bizonyítják. A fentiekből következik, hogy mindannak, amit az Unió Tanácsa, mint segítő eszközt propagál, csak nagyon alárendelt szerepet tudok tulajdonítani és azokra érdemleges válaszom fejtegetéseimben már meg van adva. Így a közölt határozati javaslatnak csak egyes pontjaihoz nyilatkozom még egészen röviden.

A kormányok állandóságát is igen nehéz kodifikáltan előre megállapítani. Ha egy helyütt az állandóság hiányáról panaszkodnak, másutt a párturalom monopolizálása ellen szól a panasz. Angliában az egészséges parlamentáris közszellem ezt a kérdést is megoldotta. Ma már a kormányok nem a házban buknak meg, hanem – amint Sydney Lord is kiváló munkájában oly szépen kifejti – a kormányzat sorsát a választások döntik el és egyik választástól a másikig a kormányzat állandósága is biztosítottnak mutatkozik.

Intézményesen biztosítani, vagyis határozottan függetleníteni a kormányt a parlament többségétől, megtagadása volna a parlamentarizmus elvének, amint az Egyesült Államok és Svájc vonatkozó intézményei megfelelnek ugyan *ezen államok* demokratikus alkotmányának és kormányzati szellemének, azonban nem a parlamentarizmus követelményeinek, mely a parlament bizalmának hiányát lehetőleg azonnal bizonyos gyakorlati következményekhez (lemondás, házfeloszlatás) köti. Svájcban és Amerikában viszont más intézmények és gyakorlati szokások biztosítják a kormány és a kormányzottak bizalmának letéteményesei közötti összhangot. A felvetett javaslatok közül csak *egyei* tartok olyannak, amely a parlamentarizmus bajainak gyógyulását legalább is előmozdíthatja és ez a parlamentek feladatainak részbeni áthárítása a helyi szervezetekre vagy a parlament mellett működő autonóm hatóságokra. Ennek is csak ott lehet jótékony hatása, ahol különösen a helyi önkormányzatnak természetes gyökerei megvannak. Ilyen adott önkormányzati szervek a magyar törvényhatóságok, különösen a nagy tradícióra visszatekintő vármegye, ilyen értékes alakulat az angol önkor-

mányzat és a német városoké is. Az önkormányzat hatáskörének tágítása legalább a partikuláris érdekek Összeütközését mitigálhatja és a parlamentek tehermentesítését is előmozdíthatja. De a legértékesebb szolgálatokat teheti a parlamenttel kölcsönösen kicserélt egymásrahatással. Eleven önkormányzati élet a parlamentet arra fogja bírni, hogy kontaktusban maradjon az egészséges, az értelmiségtől vezetett nemzeti közvéleménnyel és viszont az autonómia előkészítő iskolája lehet a parlamentnek. Ez a kölcsönhatás előmozdítja oly *közszellem* keletkezését, amely a parlamentarizmust ott, ahol valóban a nemzeti életben gyökeredzik és a nemzet létérdekeit is megóvja, fenntarthatja, fejlesztheti.

Radisics Elemér az Interparlamentáris Unió magyar csoportjának főtitkára

Az Interparlamentáris Unió tudvalevően vizsgálatának körébe vonta és a legközelebbi berlini konferencia napirendjére is tűzte a parlamenti rendszer átalakulásának, vagy köznapi nyelven: a parlamentarizmus válságának problémáját.[1]

Az Interparlamentáris Unió politikai bizottsága a kérdés vizsgálatánál, rég bevált gyakorlatának megfelelően, mindenekelőtt megkérdezte a véleményét több kiváló nemzetközi szaktekintélynek s az e véleményekből leszűrhető tanulságok alapján szerkesztette meg határozati javaslatát a Tanács. Ezek a szaktekintélyek: Harold J. Laski londoni, Charles Borgeaud genfi, F. Larnaude párizsi, Gaetano Mosca római és J. Bonn berlini egyetemi tanár. Mi ez alkalommal elsősorban Harold J. Laski londoni egyetemi tanár fejtegetéseit óhajtjuk röviden ismertetni, mint aki rendkívül széles perspektívában és az angolokra jellemző nagy gyakorlati érzékkel boncolja a parlamenti rendszer harmonikus működését fenyegető tüneteket.

Fejtegetéseiben természetesen az angol viszonyokból indul ki, de éppen mert vizsgálatai és következtetései általános jellegűek, okulhatunk belőle mi is. Bevezető soraiban hangoztatja Laski, hogy a modern világ szociális és politikai felépítésében a legutolsó évtizedek alatt észlelhető nagy változások nem írhatók mind a világháború rovására, ellenben tény az, hogy a nagyháború a fejlődésnek ezt az irányát rendkívül meggyorsította. Ha szembeállítjuk a 19. századot a 20. századdal, azt látjuk, hogy az előbbiben inkább politikai természetű kérdésekkel foglalkozott a parlamenti rezsim, míg az utóbbiban elsősorban gazdaságiakkal.

A politikai természetű kérdések – aminő például a szavazati jog, a vallásszabadság vagy az egyesülési jog kérdése – sokkal inkább tehetők általános vita tárgyává, mint a gazdasági kérdések, amelyek elsősorban szakproblémák, amelyeknek kielégítő megoldását tehát nem annyira a politikusoktól, mint a mindinkább differenciálódó tevékenységi körök szakértőitől várhatjuk.

[1] Megjelent a Magyar Szemle 1928. évi májusi számában.

Emellett megváltozott a politikai vezetés jellege is. Egészen 1870-ig a modern állam inkább rendőrállam volt, mely elsősorban a belső rend fenntartásában és a nemzet függetlenségének biztosításában látta fő feladatát. Az általános választójog uralomra jutásával a rendőrállam típusa átalakult a szabályozó állam típusává. Az állam gondoskodása, sőt gyámkodása a szociális életnek mind több és több területére terjedt ki, ami ismét a törvényhozó szervezetre rótt fokozatosan mind több és több munkát, úgyhogy a parlamenteknek mind kevesebb idejük és alkalmuk maradt arra, hogy részleteiben megvizsgáljanak egy-egy előterjesztett javaslatot, amelyért pedig technikailag felelősséget kell vállalniok. Az általános választójog ellen francia és olasz részről hangzott el a legélesebb kritika. Larnaude érthetetlennek találja, hogy a francia politikában nincsen más képviselet, mint az, amely a választások mechanizmusán keresztül valósul meg. Véleménye szerint képviselethez kellene jutnia az országban ható valamennyi erőnek, a szociális erőnek éppúgy, mint a vallásos erőnek, vagy a gondolkozókban rejlő erőknek, sth. Kifejezésre kellene jutnia azonkívül annak is, hogy a parlamentek lényegükben nemcsak a ma élő lakosságot képviselik, hanem az elhaltakat éppenúgy, mint az elkövetkezőket, vagyis képviselik azt a halhatatlan lényt, amelyet egy szóval államnak hívnak.

Gaetano Mosca viszont rámutat arra, hogy a klasszikus ókor hagyta ugyan örökül a 18. század európai embere számára a politikai szabadságnak azt az értelmezését, hogy azokat, akik kormányoznak, azoknak kell választaniuk, akiket kormányoznak; ellenben az újabb nemzedékek figyelmen kívül hagyták azt a tényt, hogy a régi köztársaságok ezt a szabadságot sohasem terjesztették ki a társadalom legalsóbb rétegeire.

Az általános választójog uralomrajutásával hozza összefüggésbe Gaeteno Mosca a szocializmus elterjedését is. Angliában 1867-ben, Franciaországban és Németországban 1871-ben hozták be a kiterjesztett választójogot és csakhamar kiderült, hogy a polgárság tévedett, amikor azt hitte, hogy az új választókat be tudja sorozni az addigi régi pártkeretekbe. Ha eleinte ment is ez, a választóknak új tömegei csakhamar rájöttek arra, hogy a politikai egyenlőség semmi konkrét előnnyel nem bír rájuk nézve, ha azt nem kíséri egyidejűen a közgazdasági szabadság is, illetve a politikai szabadságnak csak annyiban lehet értéke szemükben, mennyiben tudják ennek segítségével az anyagi előnyök megszerzésére irányuló céljaikat megvalósítani.

És ez a szocializmus, amelynek segítségét olykor a polgári pártok sem vetik meg belső vitáikban, több-kevesebb nyíltsággal a társadalom mai rendjének teljes felforgatására törekszik, s eddig csak az Északamerikai Egyesült-Államok két pártjának, a republikánusoknak és a demokratáknak erős szervezete tudott ellenállani ennek az áramlatnak, mert uralmuk egyúttal a munkások nagy jólétét is lehetővé tette.

Párhuzamosan ezekkel a jelenségekkel észlelhető az államok gazdasági szervezeteinek nemzetközi összeszövődése s átalakulása az egész világot átfogó egységes közgazdasági rendszerré. Ebben az új rendszerben egyik állam sem él-

het önálló közgazdasági életet, a nagy egységnek az egyes államok függvényei, éppen azért a közgazdasági életben bekövetkezett változások sokkal lassabban és nagyobb óvatossággal valósíthatók meg a törvényhozás útján, mint a politikai jellegűek. – írja tovább Laski.

Amellett ma már számos probléma oly komplikálttá vált, hogy azokat a parlamenti tagok túlnyomó többsége áttekinteni sem tudja, s még a leglelkiismeretesebb parlamenti tag sem szavazhat ezekben a kérdésekben azzal a tájékozottsággal, amelyet a tárgy maga megkövetelne. A témák nagy száma kényszeríti a parlamenti vezetőségeket a viták megrövidítésére, a klotűr behozatalára és a tárgyalás menetét gyorsító egyéb korlátozásokra, ami egyet jelent azzal, hogy fokozatosan csökken a törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalommal szemben való ellenőrzése.

Nagyon megnehezíti a képviselők feladatának a teljesítését az a nagy aránytalanság, amely szakismeretben a miniszternek és az egyes képviselőknek van rendelkezésre. A minisztereknek a minisztériumok jól begyakorolt erői állnak minden szakkérdésben, minden pillanatban rendelkezésére, míg a képviselők kezéhez jutott adatok gyakran nem tárgyilagosak, célzatosak és a képviselőknek módjuk sincs arra, hogy amennyiben valahol hibát észlelnek, avagy valamely ügyben közbelépésüket kérik, a tényállást azzal a precizitással állapíthassák meg, mint az megtehető volt régebben a közgazdasági élet patriarchálisabb, egyszerűbb korszakában.

Csökkent tehát a parlamenti viták nívója, de csökkent a parlamenteknek a szavazókra gyakorolt nevelő hatása is. Mivel a parlament mind nehezebben tud feladatainak megfelelni, vele szemben mind nagyobb súlyra jutnak a közigazgatási hatóságok, amelyek szinte törvényhozó szervekké válnak és ha a közigazgatási hatóságok cselekvési szabadságának növekedése (decentralizálás) ellen nem is lehet komolyan szót emelni, a törvényhozó hatalom mind nehezebben tudja a közigazgatással szemben ellenőrző jogát kifejteni és visszaéléseit megakadályozni. Éppen válságos időkben, amikor gyors cselekvésre van szükség, válik nyilvánvalóvá a törvényhozó hatalom nehézkessége a közigazgatás fürgeségével szemben s a cselekvés ütemének ez a kényszerű meggyorsulása a törvényhozó hatalom tevékenységét gyakran a végrehajtó hatalom akaratának, intézkedéseinek puszta elkönyvelésére korlátozza.

Ilyenkor a pártfegyelem szigorításával s az egyes képviselők függetlenségének csökkentésével próbálják fokozni a parlament aktivitását, de ez más oldalról a törvényhozó testületek tagjainak tekintélyét ássa szükségkép alá.

Párhuzamosan ezzel mindinkább érvényre jut az a háborús idők kifejlesztette irányzat is, amely a fontosabb problémákat céltudatosan lehetőleg a parlamenten kívül óhajtja megoldani és a törvényhozó hatalom szerepét e kérdéseknek többé-kevésbbé formai tárgyalás és ugyancsak formai szavazás után való szentesítésére óhajtja szorítani. E tekintetben Laski különösen a békeszerződéseket és a jóvátétel kérdésében kötött különböző megegyezéseket hozza fel elriasztó például, Angliában pedig azokat az intézkedéseket, amelyeket a bányászsztrájkkal kapcsolatban a parlamenten kívül tettek.

Magától értetődik, mondja Laski, hogy a fejlődésnek ez az iránya a parlamenti rezsim tekintélyének rovására kell legyen, mert a nagyközönség azt látja, hogy éppen a legfontosabb problémák megoldásánál nem jut szerephez a parlament. Komoly nehézséget jelent az a tény is, hogy mivel manapság nehéz pontos elválasztó vonalat húzni a középponti hatalom és a helyi hatóságok között, a parlament gyakran teljesen másodrendű, helyi érdekű kérdések megvitatására kénytelen fordítani idejét. Itt a decentralizáció volna a helyes megoldás, de ehhez az eszközhöz még egyik állam sem mert komolyan hozzányúlni.

Másik oldala az éremnek, hogy a törvényhozó testületek tagjai mindinkább magánérdekek védelmezőivé válnak s ami ezzel egyet jelent, a parlamentben is e magánérdekek képviselőiül tekintik magukat. A politikai élet hagyományai és a pártrendszer bizonyos fokig korlátot szabnak ugyan ennek az irányzatnak, mégis kétségtelen, hogy ma már a bankoknak, biztosítóintézeteknek, nagyobb ipari vagy érdekcsoportoknak megvannak a maguk képviselői a parlamentben. Csak fokozza a veszélyt, hogy a nagy ipari államokban a nagyvállalkozások egyesületekbe, érdekszövetkezetekbe tömörülnek, amelyeknek állandó személyzete egyik főfeladatának tekinti, hogy meggyőzni próbálja a parlament tagjait, ha úgy véli, hogy érdekcsoportjuk érdekei valamely szóbanforgó probléma alkalmával sérelmet szenvedhetnek. Különleges magyar viszonyaink között ráadásul a választók is visszaélnek képviselőik helyzetével, amikor azt hiszik, hogy a képviselőnek nincs más feladata, minthogy eljárjon a választó minden magánügyében, s ezzel elvonják a képviselőt attól, hogy figyelmét és idejét a komoly problémákban való elmélyedésre fordíthassa.

De nem mellőzhetők a probléma vizsgálatánál a pszichológiai mozzanatok sem. A 19. század politikusai meglehetősen szűkkörű választói táborral álltak szemközt, mely tábor azonban, már hagyományainál fogva is, kellő műveltséggel bírt és hajlamos is volt a politikai kérdéseknek figyelemmel kísérésére.

A mellett az ellenőrzés is könnyebb volt, mert a probléma aránylagos egyszerűsége egyszerű megoldási módokat követelt. Ma ellenben nagy tömegek nyilvánníttattak politikailag érettekké, ezeknek átlagos műveltsége jóval alacsonyabb színvonalon van, mint volt a múlt század szűkebbkörű választóinak, értelmükhöz tehát nehezebb hozzáférni és érdeklődésüket is csak mind szélesebb ecsetvonásokkal fölrakott vázlatokkal lehet felkelteni. A választók közömbösekké váltak a politika kérdései iránt, mert a problémák meghaladják értelmi képességüket.

És kétségtelen tünet, hogy a politikai problémák egységesen magukra koncentrálják a választók őszinte érdeklődését, a közgazdasági problémák ellenben megbontják a figyelők táborát. Az ipari munkást nem érdeklik a mezőgazdasági problémák, a kereskedő embert hidegen hagyja a köztisztviselő baja s mivel egyegy érdekcsoport ügyeire csak nagyobb időközökben kerül a sor a parlamentben, az átlagos választó hamar kimondja az ítéletet, hogy a parlament mindennel törődik, csak az ő érdekeivel nem.

Neves tudósok erősen bírálják a modern sajtó fejlődésének az irányzatát. A félművelt tömegek szellemi szükségletét félművelt sajtó elégíti ki s amíg ne-

gyedszázaddal ezelőtt a legkomolyabb politikai viták is nyomon voltak kísérhetők a napilapok hasábjain, ma csak azok keltik fel a sajtó érdeklődését, amelyek személyi vonatkozásuknál, vagy más irányú drámai jellegüknél fogva a napihíreknek szenzációt hajhászó rovatába kívánkoznak. Ha mégis sor kerül a komoly problémákra is, az azokról szóló tudósításokat a sajtó igen gyakran tudatosan és célzatosan lényegükben megváltoztatja, úgyhogy a választók ismerete ezen a téren lényegesen csekélyebb, egyoldalúbb, mint volt néhány évtizeddel ezelőtt, mert amit tud, azt sem jól tudja. Az utcán szaladgáló embereknek nagy többsége sokkal jobban ismeri ma a mozisztárok, sportprimadonnák vagy közgazdasági nagyságok életét, szokásait, mint a politika nagy kérdéseit. Nem is kell igazságtalannak lennie, ha a sajtó hasábjain másodrendű szerepre leszorított politikusok személyének és tevékenységének tekintélye mindinkább sülyed a szemében.

Végül erélyesen hangoztatja Laski, hogy a parlamenti rezsim természetéből következően a kormány összetételének meg kell felelnie a választók többsége által a választás alkalmával kinyilvánított akaratnak és minden kormánynak meg kell adni a lehetőséget, hogy ne csak lerakja hosszabb időre szóló koncepciózus tervei alapjait, de mód és idő adassék neki, hogy ezeket a terveket nagyobbrészt meg is valósíthassa, a törvényeket, amelyek által a tervek testet öltenek, megalkothassa. Éppen az általános, titkos választójogot elfogadta országokban tapasztalható gyakran, hogy a választásból nem tud homogén többség kikerülni, a parlamenti kormányzás csak a különböző párttöredékek folytonos kompromisszumával biztosítható, aminek eredményekép könnyen kerül az ország élére olyan összetételű kormány, amely, politikai felfogásában, éppen nem felel meg a választók többsége akaratának, a kormányoknak gyors egymásutánban való váltakozása pedig a kormányzás előrelátó nagyvonalúságát, nyugodt munkáját teszi lehetetlenné. Ha meg ennek a rendszernek a hátrányai ellen azzal védekeznek, hogy lehetőleg kitolják a választások megismétlődésének az időpontját, veszélyeztetik a választóknak azt a sarkalatos jogát, hogy az ország kormányzását illetően véleményüket időnként kifejezhessék, mi több, a törvényhozó hatalom, mentesülve a feloszlatás veszedelmétől, könnyen válik süketté a népakarat óhajaival szemben.

Persze könnyebb a bajokra rámutatni, mint megtalálni azokat az eszközöket és módokat, amelyek ennek a komplikált problémának a megoldását jelentenék. A parlamentarizmus bajai bizonyos fokig tükörképe a társadalom szociális problémáinak és nagyon sok függ attól, mennyiben tudja a mai társadalmi rendszer az eddigi vezető körök értelmi színvonalához emelni azokat, akiket a választójog kiterjesztésével az alkotmányos élet sáncai közé beengedett. Minél nagyobb többsége a választóknak képes a parlamenteket foglalkoztató problémákat megérteni, annál világosabban és tárgyilagosabban fogják saját bajaikat és szükségleteiket felismerni s annál belsőbb lesz a viszony a parlament és azok között, akik a parlamentet életrehívták. Itt természetesen az intenzív népoktatásnak is nagy hatása lehet a problémáknak széles korokban való megértetésére.

Lényegesen befolyásolja Laski szerint a parlamentarizmus jövőjét az a kérdés is, mennyiben képes a törvényalkotó szerv résztvenni a közgazdasági újjáépítés nagy munkájában. A 19. század emberei a politikai szabadságért lelkesedtek és a parlamentek hathatósan tevékenykedhettek ennek a szabadságnak a kivívásában. Már a 20. század embere nem annyira a politikai szabadság, mint inkább a közgazdasági egyenlőség felé törekszik. A parlamentáris demokrácia a közvagyonból minden ember részére egyenlő jogot követel és a parlamenteket a szerint ítélik meg, mennyiben képesek ezeket az igényeket kielégíteni.

Fölveti Laski oly tanácsoló vagy tanácsadó szervek létesítésének a gondolatát, amely szervek nem szabhatnak meg politikai alapirányelveket, de amely szerveknek betekintési joguk volna a közigazgatás minden ágazatába és ekként minden felmerült probléma ügyében ugyanúgy, mint a miniszternek a minisztériumok, rendelkezésükre bocsátanak a képviselőknek a kellő szakismereteket.

Kiegészítenék a tanácsadó szervek működését információs irodák, amelyek, a Wisconsin államban bevált Legislative Reference Bureau mintájára, kezére járnának a képviselőknek adatok megszerzésében, javaslatok, változtatások megszövegezésében stb.

Ajánlatosnak véli Laski a választóközönség véleményének meghallgatását is a Massachussetts állambeli „public hearing" mintájára. Vagyis, ha valamely kérdésben törvényjavaslatot nyújt be valamelyik miniszter, a közönségnek, illetve az érdekelteknek joguk van nem a kérdés lényegére, de a kivitelezés részletére vonatkozólag észrevételeiket megtenni és a komolyan számbavehető véleményeket külön erre a célra létesített bizottság osztályozza és bocsátja a törvényjavaslat előadójának rendelkezésére. Ez az eljárás, írja A. L. Lowell, a szó nemes értelmében demokratikus, mert a nemzet egészének lehetővé teszi, hogy a törvényelőkészítés munkájában résztvehessen, ellenben semmiképp sem demokratikus» ha egyesek a demokratizmust akként értelmezik, hogy egyforma fontosságot kell tulajdonítani minden egyes ember véleményének. De nemcsak a törvényhez való hozzászólás jogát jelenti a public hearing. Megadja a választóknak azt a jogot is, hogy bizonyos feltételekhez kötötten (például a választók meghatározott száma tehet csak együttesen javaslatot) törvénytervezetet terjeszthessenek a szóbanforgó bizottság élei mely azt megvizsgálja és ha a köz érdekében valónak véleményezi, a kormány elé terjeszti, amely ismét szabadon mérlegelheti, elfogadja-e a tervezetet törvényjavaslat alapjául, vagy sem.

Mindennél fontosabb feltétele azonban, Laski szerint, a bajok kiküszöbölhetésének, hogy a parlamentek a rájuk háruló feladatok tömegétől részben tehermentesíttessenek és pedig a fokozatos decentralizáció megvalósításával. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási és a helyi hatóságok az eddiginél nagyobb, önállóbb jogkörrel volnának felruházandók.

A decentralizáció ilyen módon nagyobb körben fölébresztené a kezdeményezésnek szellemét, valamint a felelősségnek az érzését; egyben részletproblé-

mákat illetően lehetővé tenné különböző rendszerek kipróbálását és mentesítené a parlamentet attól, hogy idejét másodrendű kérdések megoldására fecsérelje.

A fölvetett eszmékből mit fog az Interparlamentáris Unió elfogadhatóknak véleményezni, illetve melyeket fog az egyes kormányoknak megvalósításra ajánlani, az a nyári berlini konferencián fog eldőlni. Ez az illusztris testület mindenesetre megérdemli, hogy ezirányú munkásságát a legélénkebb figyelemmel kísérjük és a mi érdekünk, hogy az eszmecseréből leszűrhető tanulságokat hasznunkra is fordítsuk.

Rakovszky Iván ny. belügyminiszter, országgyűlési képviselő

Az állam szervezeti formái a századok folyamán egyre változtak. Tyranizmus, abszolutizmus, theokratikus és feudális állami orma, arisztokrácia és demokrácia, diktatúra és tömegzsarnokság váltogatták egymást. Nemcsak egy-egy kornak van meg a maga jellemző államformája, de ugyanabban az időben is a legkülönbözőbb berendezkedésű államok állottak, és állanak fenn párhuzamosan egymás mellett.

Ennek a változatosságnak mégis van törvényszerűsége. Az államformák és alkotmányos berendezések mégsem változnak a vak véletlen szerint. Minden berendezkedés, mikor megszületik, friss és élettel teljes. Az intézmények logikai felépítése a kezdet kezdetén még világos s az élet alig mutat attól eltérést. Megszületése után minden abszolutizmus valóban jót akart, nem kiélni hatalmát akarja, de a közösség érdekében felhasználni. A fiatal arisztokrata államok valóban a legjobbakat és legbölcsebbeket tudták kiválasztani az ügyek vitelére, s a kezdetleges demokratizmusok a nép jó tulajdonságaira és nem a tömeg alacsony indulataira támaszkodtak.

Később azonban az alapeszmék mindinkább feledésbe mennek. Az alkotmányos életben a formák meglehetősen merevek, s ezért nem változnak egykönnyen akkor sem, mikor létük alapjai régen megszűntek már. Így él tovább a korlátlan egyeduralom akkor is, mikor az uralkodói erények kivesztek és így lesz az abszolutizmusból zsarnokság. Így él tovább az arisztokratizmus akkor is, mikor a legjobbak kiválasztására kezdetben választott módszer a gyakorlatban nem a legkiválóbbaknak kedvez már és lesz belőle oligarcha vagy feudális uralom. Így lesz a demokráciából demagógia, a népuralomból egyoldalú diktatúra. A lényeg visszájára fordul és az eredetileg áldást jelentő formából visszaélések alapja lesz.

Amikor azután egy államforma ilyformán kivetkőzik lényegéből, állnak be a változások, – nem minden országban egyazon időben, – és keres az élet új közjogi formákat, amelyek segítségével a régi alkotmányban mutatkozó ellenértékeket kiküszöböli.

A történelem-bölcselet emez igazságainak szemüvegén keresztül szoktak beszélni manapság a parlamentarizmus csődjéről s a parlamentáris államfor-

mát, mint elaggott, elkorhadt szerkezetet, avultnak hirdetik, amelynek el kell tűnnie a föld színéről. Okosak és balgák keresik az új államformát, amely az országok életét a parlamentarizmus állítólagos rossz oldalaitól megmenti, úgy gondolván, hogy ismét eljutottunk olyan időponthoz, amikor a régi berendezkedés hasznavehetetlen lett s valami új rendszernek kell következnie. Kevesen keresik azonban a parlamentarizmus hibáinak alapokait, pedig ezeknek a felkutatása nélkül talán mégis korai a parlamentek halálos ítéletét kimondani. Ha a hibákat felfedezzük, talán még gyógyítani is tudjuk őket és ott lerakhatjuk még egy új, egészséges és ép parlamenti élet alapjait.

Az az egy kétségtelen, hogy a parlamenti életnek nem egy olyan ősi külsősége maradt fenn, amely mai végrehajtásában éppen ellenkező célt szolgál, mint amire hivatva volt.

Nagyon sok eredetileg magasabb cél szolgálatára rendelt forma ma öncélként szerepel s ezzel visszájára fordítja a parlamentáris kormányzás eredeti alapelveit. Tartsunk egy kis szemlét ezeken a külsőségeken és formákon, amelyek mai alkalmaztatásuk módján nem hasznot, de kárt jelentenek a parlamentnek eredetileg elgondolt működési módjával szemben.

A parlamentarizmusnak egyik alapgondolata a törvényhozó és végrehajtó államhatalmak szigorú elválasztása. A parlament maga nem kormányoz. A parlament tulajdonképpeni feladata a törvényhozás. A mai parlamenti életben azonban ez az eredeti feladat bizony háttérbe szorul. Az egész parlamentáris *élet* végeredményben a kormány buktat ás tengelye körül forog. A javaslatokról való szavazás nem azok célszerűsége, alapgondolataiknak helyes volta szerint folyik, de a pártok megoszlása szerint és mindig azzal a titkos reménységgel, hogy végül is sikerülni fog döntő rohamot intézni a kormány ellen. Ez már magában véve a parlament tulajdonképpeni feladatának és mellérendelt politikai szerepének összezavarására vezet.

Arról lehet vitatkozni, hogy a parlamenti váltógazdaság érdekében ez egészen jól van így. Igen érdekes tanulmányt lehetne írni a parlamenti élet ilyetén kifejlődésének lélektanáról is. az azonban kétségtelen, hogy ez a rendszer az államhatalmak megosztásáról szóló és a parlamentarizmus alapépítményét tevő elvek teljes megbontását okozza.

A kormány leszavazása érdekében interpellációk hangzanak el, határozati javaslatok adatnak be, indítványok tétetnek, amelyek a törvényhozás keretén messze kívül esnek és a szó legszigorúbb értelmében vett végrehajtási vagy kormányzati teendőkre vonatkoznak. A törvényhozás és végrehajtás működési köre összezavarodik. Mindez nem volna baj, ha két egyformán felelős tényezőről lenne szó. Csakhogy a kormány felelős, a parlament pedig felelőtlen. Felelőtlen tényezőre pedig kormányzati teendőket ruházni veszedelmes.

Talán ezeknek a bajoknak a felismeréséből származik, hogy az északamerikai Egyesült-Államok alkotmánya nem is ismeri az európai értelemben vett parlamenti felelősséget.

Más államok újabban a kormányt határozott időre választják és ez alatt az idő alatt a parlament nem buktathat kormányt. A mi érzésünk szerint nem is kellene ilyen messzire menni. Elég volna a kisebbségben maradás politikai következményeit bizonyos előkészítő lépésekkel ünnepiessé tett ülések komoly bizalmatlansági nyilatkozatokhoz kötni. A parlament jogai így is biztosítva vannak és a szavazás nem fog a szőnyegen forgó kérdés mellett elsiklani csak azért, mert félreszorítja a bukik nem bukik kérdésének parlamenti láza.

Amilyen hiba a kormányzati felelősség kérdésének aprólékos tülekedések fegyveréül való ez a felaprózódása, éppen olyan átka a komoly parlamenti életnek a vitatkozás öncéllá való átalakulása. A törvényhozás hivatása, a törvényalkotás szavazással jár. A parlamenti vita célja eredetileg az volt, hogy a szónok érvekkel meggyőzve a szavazásra jogosultakat, őket a maga pártjára hódítsa. Ez az ideális állapot azonban régóta megváltozott. A megmerevedett pártkeretek mellett csak néha-néha és akkor is csak igen tekintélyes parlamenti egyéniség szólalhat fel azzal a reménnyel, hogy szavai a többséget megváltoztathatják. Néha a szónokok azért beszélnek, hogy új gondolatokat, terveket a törvényhozás messzehallatszó akusztikájában vessenek fel, vagy egy-egy pártnak valamely kérdésben való állásfoglalását a nagyközönség előtt világosan és határozottan megokolják. Ezek a felszólalások közszempontból helyesek és szükségesek, azonban ritkák.

Nagyobb hiba már a szónoklatok abból a célból keletkező áradata, hogy mentől több gorombaságot és kellemetlent lehessen a kormányról elmondani. Ezek a beszédek igen jók arra, hogy a közvéleményt izgalomban tartsák. Országos hasznuk azonban nincsen.

A parlamentarizmus legnagyobb átka az obstrukciós szónoklás. Nemcsak azért, mert unalmas, hanem azért is, mert a parlamentarizmussal ellenkezik. A parlament arra való, hogy javaslatokról határozzon. Az obstrukciós szónok azonban azért beszél, hogy a határozathozatalt megakadályozza.

A parlamenti élet egyik eszköze tehát éppen ellenkező célra használtatik, mint amire rendeltetett. Az időhúzó vitával magyar publikum előtt nem sokat kell foglalkozni. Ismeri mindenki és ismeri az érveket is, amelyeket ellene és mellette fel szoktak hozni. Ha mostanában nem is igen hallunk a szó szoros értelmében vett obstrukciót, az ellenzék nyíltan bevallott célja, hogy minden javaslat vitáját elhúzza. Miért? Komoly okát nem is lehet adni. A fogalmak azonban annyira összezavarodtak, hogy a nagy közönség is hajlandó az ellenzék komoly sikerének tekinteni, ha hónapokig elhúzza – néha igen fontos kérdésekben, – a határozathozatalt.

Mi nem hisszük, hogy az eddig alkalmazott házszabályszerű eszközökkel a parlamenti vitákat vissza lehessen téríteni az eredeti céljuknak megfelelő mederbe. A parlamenti tagok szabadságának szűkítése terén a normális európai tanácskozási szabályok már elég messze mentek igazi eredmény nélkül. Nézetünk szerint másutt kell keresni a megoldást.

Vissza kell térnünk a parlamentarizmus alapgondolatához. A törvényhozás célja a törvényalkotás és az ország eminens érdeke, hogy bizonyos törvényekről bizonyos időn belül megtörténjék a döntés. Tessék tehát előírni az egyes ülésszakok elején pontosan, hogy melyek azok a törvényalkotások, melyeket a parlamentnek az ülésszak végéig el kell végeznie; ha másként nem, az utolsó ülésen való kötelező szavazással s ha másképp nem megy, akár vita nélkül is. A törvényhozás pártjai azután gazdálkodjanak az idővel, ahogy tudnak. A cseh parlament tanácskozási szabályai ezen az alapon készültek. A cseh házszabály a kisebbségek jogait erősen megnyirbálja. Semmi akadálya azonban, hogy ugyanennek az alapelvnek az alkalmazásával kevésbbé egyoldalú és méltányosabb szabályokat állíthassunk fel.

Nemcsak a parlament működése, de megalakulása körül is baj van. A parlamentarizmus alapgondolata az arisztokratikus alkotmányjogi elvnek demokratikus alapra való felépítése.

A nép kiválasztja a legjobbakat, akik azután a nemzetet képviselik. Ma a választók zöme nem a nemzet, de a maga egyéni érdekeinek a képviseletére keres képviselőt. Hogy az illető a legokosabbak és legjobbak közül való-e, azzal sem mindig törődik, hanem legszívesebben a saját képére és hasonlatosságára választja meg őket. Így sikkad el a parlamentarizmus legmagasztosabb alapgondolata már a fogantatás pillanatában.

Nálunk divat a választási rendszer tökéletlenségeire a titkosságot ajánlani gyógyító írnak. Pedig éppen a parlamentarizmus ideális alapelvei szenvedtek legjobban a felelősség nélkül való szavazást jelentő titkosság következtében. Az az elv, hogy a közérdek kötetlen szolgálatára választják a képviselőt, titkosság mellett alig is érvényesülhet és megakadályozhatatlanul csoport-, osztály- vagy néha felekezeti érdek szerint tömörülnek a pártok a legkülönbözőbb hangzatos jelszavak és elnevezések alatt. Magyarországon, ahol vegyesen titkos és nyílt a választási rendszer, – a titkosságnak ez a hatása tisztán megfigyelhető. A nyílt szavazásos kerületekben erősebb az egyetemes érdek közös szolgálatára vállalkozó pártok talaja, míg a titkos kerületek nagy részében a csoport-érdekek jelszavával dolgozó pártok állanak egymással szemben. Λ titkosságnak is meg van a maga előnye. A választó, – legalább elvben, – szavazata leadásában nem befolyásolható erőszak, vagy kedvezés útján. Viszont ezzel szemben fel kell szabadítani a választót a pártterror és a demagógia befolyása alól, ami pedig nem könnyű feladat.

A parlamentarizmus doktrinerjeinek felfogása újabban odahajlik, hogy az eddigi választási alapról letérve, át kell nyíltan térni az érdekképviseleten alapuló törvényhozás szerv rendszerére. A mi érzésünk szerint ez nem oldaná meg a kérdést.

Nem jelentene egyebet, mint a bajjal való megalkuvást és annak állandósítását. Vagyunk olyan régimódiak, hogy ideálisnak csak az olyan törvényhozást tartjuk, amely a magán- és csoport-érdekek örvénylő áradatából kiemelkedve, fel tud szállni az egybeforrasztó országos érdek magaslatára, kizárólag a közérdeket akarja szolgálni, s amelyet mindenek fölött az az érzés vezet, amelyet divatja múlt kifejezéssel hazafiságnak szokás nevezni. Ennek a célnak az elérésére pedig egyetlen eszköz a poli-

tikai agitáció megnemesítése. Nehéz feladat ez, mert az úgynevezett szabadságjogok is elvesztették eredeti szerepüket a politikában és öncélokká lettek. Fogalmukat kiterjesztették és beléjük magyarázzák a velük való visszaélés jogát is. Így lesz az ország rendjét veszélyeztető cselekményből emberi jog, melyhez hozzányúlni nem szabad. Pedig ahhoz, hogy a nemzeti képviselet valóban az egész nemzet szószólója legyen, elsősorban a politikai agitáció módszereit kell megtisztítani az évtizedek óta rárakódott salaktól. Ez az egyetlen mód a tiszta parlamentarizmus megmentésére, más eszköz nincs. A mentelmi jogot és büntetőjogot kell alapjaiban átalakítani. A tömegek hazug félrevezetése, az alacsony szenvedélyeknek politikai haszon elérése céljából való felkeltése üldözhető legyen, akár a mentelmi jog védelme alatt, akár anélkül követik el. Viszont a választások tisztaságának biztosításánál nemcsak a hatalommal való visszaélés és a vesztegetés esetei üldözendők teljes szigorúsággal. A tömegek félrevezetésére alkalmas bármely hazugság terjesztése, valamint az izgatás, – ha nem tömeg előtt történik is – ok legyen a mandátumok megsemmisítésére. Nemesebbé tehetjük a politikai agitációt azzal is, hogy ha a kormányzat politikája maga is egyformán számol le az összes érdekcsoportok követeléseivel és, ha azok jogosak, teljesíti őket és nem engedi a demagógia eszközévé lenni.

Még egyet. A parlamentarizmus fogalmának meghamisítása a protekciózásnak az a rendszere is, mely, sajna, nálunk is mindinkább elharapódzik. Nemsokára a választásnál nemcsak hogy nem a legjobbakat fogja keresni a közönség, de megelégszik a legrosszabbal is, ha a választóknak ügyes-bajos dolgait elvégzi. Ma már ezeknek az ajánlásoknak értéke sincs, annyira lejáratták őket. Morális alapja sincs, mert hiszen a képviselő nem válogathat a protekciókérők között, a szokásjog szinte a választó jogos igényévé teszi, hogy a képviselő kritika nélkül járjon el ügyeiben. A képviselőknek ez a mai gyűlöletkeltés nélkül el nem utasítható protektori szerepe olyan kinövés, mely szintén keresztezi azokat a célokat, amelyek szolgálatára a parlamentarizmus megszületett. A fentebb elmondottaknak talán nem minden tételével fog egyetérteni a világ parlamentjeinek minden tagja, a protekciózás dagályától való megszabadulás óhajában azonban azt hiszem mindnyájan egyetértenek.

A régi seprő, ha a nyírfagalyak lombozata és finom mellékágai elkoptak, bizony nem nagyon alkalmas arra, hogy tisztogassunk vele. Az ép nyél kézben marad, a szúrós seprő azonban tisztogatás helyett csak barázdákat von a talajba. Így kopott meg kissé a parlamentarizmus is. Régi seprő és ezért nem seper egészen jól. Eldobni azért kár volna még. A dereka ép és ha friss nyírfagalyakkal felújítjuk, még sok hasznot tehet az országok szolgálatában.

Szandtner Pál a budapesti egyetemen a politika tanára

A határozati javaslat 1. pontjában kifejezésire jutó az a törekvés, hogy a parlamentáris kormányzatnak s a kormányok működésének bizonyos egészséges állandósága biztosíttassák, csak helyeselhető, a nélkül azonban, hogy a kormá-

nyok kívánatos stabilizálásának biztosítására a kormánytagok meghatározott időre szóló kinevezését megfelelő eszköznek tekinthetném. Ez a rendszer a parlamentarizmus lényegével ellenkeznék s a kormány állandósításával elérni kívánt előnyöket mégsem garantálná eo ipso. A határozott időre kinevezett kormány, nem függvén a parlamenttől, ott is a parlament fölé fogna emelkedhetni, illetőleg a parlamenttel ott is szembe fogna helyezkedhetni, ahol a parlament, a nemzettagok politikai nézetirányainak hű tükre és hordozója lévén, a maga többségi pártja részére az államélet vitelében a döntő súlyt erkölcsileg méltán igényelheti. A parlamentarizmus s a parlamenti pártkormányzat egészséges működése szerény nézetem szerint csakis a parlamenti aktiv és passzív választójog megfelelő szabályozásával biztosítható s amennyiben a határozati javaslat, a „választói rendszer"-nek az érintett célra tervbe vett reformáltatásával, a választójog oly szabályozására gondol, mely mellett a szavazati jogból mindazok kizáratnak, kik a jogrendnek valamely oly tilalma ellen vétettek, mely ellen véteniök a nemzet erkölcsi kódexe értelmében sem lett volna szabad, a megválaszthatóság jogával pedig csakis oly választók ruháztatnak fel, kik a törvényhozói hivatásnak nagy tudást, kellő tapasztaltságot, prudentiát és judíciumot igénylő betöltésére tényleg kvalifikáltaknak tekinthetők, úgy a javaslat, a parlamentáris kormányzat terén egyre több helyütt felmerülő súlyos bajok orvoslásához, a választói rendszer reformjában, nézetem szerint, a leghatékonyabb gyógyszerre mutat reá.

A parlamentáris kormányzattal kapcsolatban a javaslat 2–6. pontjaiban kiemelt fogyatkozások valamennyien accidens természetűek s tulajdonkép nem a parlamentáris kormányzatból, mint rendszerből folynak, hanem a parlamenti választójog világszerte egyre betegebb irányú hibás szabályozásának hátrányos következményei. Ezért is azok a remediumok, melyeket a javaslat a szóbanforgó bajok orvoslására tervbe vesz, enyhítőszerekül felhasználhatók ugyan, gyökeres gyógyulást eredményezni azonban, szerény véleményem szerint, nem alkalmasak. Ilyen csak egy, a nemzet erkölcsi kódexéből is táplálkozó s a proporcionalitás elvét is igazságosan valósító helyes választói rendszer hozhat, a maga ethikusan gondolkodó és cselekvő választóival, a tisztükre valóban rátermett törvényhozókkal s a más pártok véleményét is tisztelni és mérlegelni tudó és hajlandó parlamenti pártjaival.

Meg vagyok győződve róla, hogy a parlamenti választójognak valóban jó szabályozása esetén, a parlamentre nézve a nemzet igazi tagjainak közvéleménye és viszont, egyáltalán nem lesz idegen s a parlament eredményes, gyors és szakszerű munkájának amaz akadályai, melyekkel szemben a javaslat iniciatívával, a public hearing bevezetésével, valamint a parlament munkakörének lecsökkentésével s a parlamenti vita lebonyolítása eddig szokásos mikéntjének módosításával kivan védekezni, érdemileg fel sem merülnek. Mind e tervbe vett eszközök közül egyébként csak a parlamenteknek s a kormányoknak a közgazdasági nagy érdekszervezetektől leendő mennél teljesebb függetlenítése, valamint a törvények előkészítésében megfelelő szakbizottságok véleményező igénybevétele

tekinthetők a parlamentáris kormányzatban is kifejezésre jutó népképviseleti elvvel összeférőknek. A többiek, főleg a referendum és népiniciatíva, a demokrácia alapelvével összhangban vannak ugyan, de ellentmondanak a népképviselet intézményében kifejezésre jutó, annak a mindenesetre arisztokratikus, de egészséges alapgondolatnak, hogy a népképviseletben az állam életét, az összeség javára ugyan, de az összeségből csak bizonyos kisebbszámú amaz egyének vannak hivatva irányítani, kiket erre a hivatásra a nép éppen a miatt választhat meg, mert egyrészt rátermettségükben megbízik s mert másrészt ezt a rátermettséget a nép a magáénál többre értékeli.

Wlassics Gyula báró, a magyar országgyűlés felsőházának elnöke

Sokan, kik a modern állam és ebben különösen a parlamentarizmns krízisével foglalkoznak, egy lényeges dolgot tévesztenek szemük elől és ez az, hogy a modern állam feladatköre többé már nem a régi állami feladatkör.

A felügyelő és rendőri állam ma teljesen átváltozott munka és rendező állammá. Ma nemcsak jogállamról beszélnek de gazdasági államról is. Az állam maga is munkaadó több területen. A socialis politika tág területén kell megjelennie.

A községek régi községi városi szegényházából ma már kialakult az állami aggkori, betegségi biztosítás, a munkanélküliek ellátásának kérdése. Meghatározza az állam a munkaidőt, védelmi eszközökről gondoskodik a gyöngék érdekében, streikeket szabályoz stb. Állami gondozás alá veszi az egészségügyet, tudományos intézeteket, levéltárakat tart fenn, védelmezi a szabadalmakat, rendezi a be és kivándorlást. Minő kibővült feladatkör ez a régi állami feladatkörrel szemben. Belátható, hogy a régi módszerekkel ma már nem lehet a modern államnak dolgozni. A régi ekék helyett új motorokra van szükség és épen ezért a mai parlamenti rendszer csak akkor tud megfelelni igazi hivatásának, ha az államnak e kiszélesedett feladatkörét képes is hatékonyan ellenőrizni. Akkor tud megfelelni, ha a feladatkörök különfélesége dacára is képes megteremteni azt a concentratiot, mely elengedhetetlen követelménye a parlamenti rendszer sikeres működésének. Ezért vált helyes jelszóvá a német irodalomban a „Rationalizmus der Parlamentsarbeiten."

Nem szabad tehát csodálkozni, hogy ily politikai helyzetek fölismerése után a parlamenti krisis kedvelt jelszavává vált nemcsak a publicistáknak, de a komoly közjogi irodalom is folytonosan foglalkozik a legkülönbözőbb tervekkel, a melyekkel a mai állam viszonyainak megfelelőleg kellene megoldani a törvényhozási problémát. Azt a problémát, hogy egyfelől milyen kellékekkel kell bírnia a törvényhozó testületeknek abból a célból, hogy minél tökéletesebb legyen a törvényhozás munkája. Másfelől minél hatályosabb legyen a legkomolyabb ellenőrzése azoknak, a kiknek komoly felelősség mellett az állam kormányzatát kell gyakorolniok. A reformok gyártása terén természetesen találkozunk sok bölcs, de sok lehetetlen kívánsággal. Az amitől különösen tartózkod-

nunk kell, nézetem szerint az, hogy se jobbra se balra ne tolassuk magunkat a szélsőségek örvénye felé.

Jobbfelé az egyéni dictatura, balfelől a kollektív, a szovjet dictatura fenyeget. Az egyéni dictatúra ma már nem lehet az állami berendezés sarkalatos törvénye. Lehetnek, vannak és voltak idők, midőn egy nagy zseniális erő, kiben a nemzet geniusa nyilatkozik meg, magához ragadja a hatalmat és nagy veszélyektől, de mindig saját egyéni felelőssége mellett hazájának óriási szolgálatokat tesz. Ez nagy érdemet is jelenthet – de dictatura állandó államszervezeti alapúi egyszerűen teljes lehetetlenség. Az egyéni dictaturánál még veszélyesebb a társadalmi osztályok leigázására törekvő szindikátusi dictatura, melynek gyakorlati szörnyűségét mi magyarok a bolsevizmus alakjában már végigszenvedtük. Míg a modern állami fejlődés jobbat nem tud létrehozni, a parlamentáris rendszerhez ragaszkodnunk kell, de a rendszer hibáinak kiküszöbölésével erélyesen kell foglalkoznunk. A mai állam követelményeinek megfelelőleg a parlamenti rendszert úgy kell reformálni, hogy ennek a reformnak az alkotmányos és egyéni szabadságok áldozatul ne essenek – de azért a mai állam feladatait úgy teljesítse, hogy a gyengék az erősek áldozataivá ne váljanak.

Mi magyarok törhetlenül ragaszkodunk történeti alkotmányunk szellemének megfelelőleg a parlamentáris rendszerhez. Azt senki sem vonhatja kétségbe, hogy midőn az ideiglenes jellegű nemzetgyűlés megszüntette az egy kamarás rendszert és életbeléptette a két kamara rendszert a jogtörténeti traditio szellemében járt el. A legelhibázottabb lépés lett volna, lia a nemzetgyűlés nem így cselekszik. A mi kétkamara rendszerünk gyökérszálai Szent István királyunk idejéig nyúlnak vissza. A mi hazánkban önálló, tiszteletreméltó történeti fejlődésnek eredménye a két kamara rendszer.

A mi történeti alkotmányunk nem angol utánzás. Nem szobatudós munkája, nem feudális vagy patrimoniális rendszer alkotása, nem államfői kegy egyoldalú ajándéka.

Minden nemzet, mely a törvényhozó testület kettős szerkezetét alkotmányában megvalósította, ezt részint közvetlenül, részint közvetve Angliától kölcsönözte. Esmein Franciaország nagynevű közjogásza hírneves alkotmányjogi művében azonban kijelenti, hogy ez a magyar kétkamara rendszere nem áll – ennek önálló történeti kialakulása van.

De nemcsak a történeti folytonosság érdeke volt az irányadó. Ezt kiegészítik azok a nagy tanulságok, melyeket a tudományos közfelfogás a más államok példájából meríthető útmutatás nyújt. Csekély kivétellel a monarchikus államok, sőt a köztársaságok is a kétkamarás rendszert fogadták el. Az utóbbi nagy felfordulás után keletkezett, legújabb köztársasági alkotmányok is nagy részben nem elégedtek meg a közvetlen népképviselettel, hanem szerveztek különféle összeállításban és hatáskörrel egy másik testületet, melyet ha egyes államokban nem is nevezik a törvényhozás másik házának, de az nem szenved kétséget, hogy a törvényhozásban közreműködnek.

A két kamara rendszer szükségét fokozott mértékben emeli ki a választói jog széles kiterjesztése. Régente a képviselőket szűk körre szorított választók küldték a parlamentbe.

Csaknem csupa jog és törvénytudó embereket küldtek a népképviseleti kamarába. Ma már a nők szavazati jogával, a választók korhatárának leszállításával óriásivá nőtt a választók köre. Ez szükségessé tesz olyan másik kamarát, mely a kiválasztás módja következtében alkalmas arra, hogy alapos és szakszerű bírálatot gyakoroljon. Oly felsőházi szervezési mód nem töltheti be valódi hivatását, mely vagy egészen vagy túlnyomó részben a népképviselet módjára választott tagokból állana. Ezért a tiszta szenátusi rendszer nézetem szerint nem felel meg azoknak a követelményeknek melyeket a kétkamara rendszernek a törvényhozás alapossága érdekében be kell töltenie. Az azonban nagyon helyes, hogy a választási elvet a mi törvényhozásunk a felsőház összealkotásában megtartotta, mert kivéve a csekélyebb számú kinevezetteket az egyes közjogi, közművelődési, gazdasági stb. csoportok szerint az érdekeltek választására bízta, kik legyenek tagjai a felsőháznak. A választás elvét kiterjesztette még az örökös főrendiházi tagsággal felruházott családokra is. Elmondhatjuk, hogy ami felsőházunk nagyjában magában foglalja mindazokat az elemeket, kiknek közreműködése nélkülözhetetlen a törvényhozás munkájában.

Az alkotás nem szürke elmélet eredménye, nem valami elvont doctrinalrendszer kifejezése, vagy szolgai utánzás, hanem történeti alkotmányunknak megfelelő céltudatos helyes alkotmányreform.

Felsőházunk szervezete a legélénkebb érdeklődést keltette hazánk határain túl is. Már is a parlamenti reformmal foglalkozó tudományos irodalomban is hangok emelkedtek, melyek a parlamenti reform új typusát látják a magyar felsőház szervezetében. Kimondhatjuk, hogy a mi felsőházi tárgyalásaink színvonala úgy a bizottságokban, mint a teljes ülésekben mindig a megfelelő helyzet magaslatán áll. A szónokok rendszerint kiváló szaktekintélyei is annak a kérdésnek, mely napirenden van. Tárgyilagos, tanulságos, útmutató, irányt jelző eszmék harca ez távol minden indokolatlan szenvedélyeskedő túlzásoktól. A legerősebb kritika hangzik el a felsőház termében a nélkül, hogy fölidézné komoly ok nélkül a két ház közötti conflictusok viharát. A felső kamarának nem az a főhivatása, hogy lényegtelen apró módosítások kedvéért megakassza a törvényhozási munka menetét. A felsőháznak az a fő hivatása, hogy az alsóház túlzásainak kilengéseit ellensúlyozza. A hol az alsóház akár jobbra, akár balra veszélyesnek látszó kilengéseket tesz. ott teljes eréllyel kell föllépnie a felsőháznak és élnie kell mindazzal a joggal, mit részére a törvény megállapít. Apróbb lényegtelen módosításokkal szerény nézetem szerint nem szabad feltartóztatni a törvényhozási ügymenetet. Reá kell mutatni minden hiányra, figyelmeztetni kell a kormányt arra, hogy minél alaposabban készítse elő javaslatait és adjon kellő időt arra, hogy a javaslatokhoz még *a törvényhozás elé terjesztés elölt az érdekelt körök, a tárgy szakemberei, szaktestületei megnyilatkozhassanak* és különösen óvakodjék a kormány attól, hogy *elhamarkodott törvényjavaslatok*

kerüljenek az országgyűlés elé. Ily módszerrel elkerülhetők az apróbb hibák, de mentsen isten attól a törvényhozási ügymenettől, hogy a két kamara rendszerben a felsőház abban találná feladatának teljesítését, hogy lényegtelen módosítások kedvéért megakassza a törvényhozási procedura menetét. Ha egy felsőház ebben merítené ki feladatát, úgy hamar lehetetlenné is válnék, mert hisz nincs az a törvényalkotás, melyen kiegészíteni valót nem lehetne találni. A legtökéletesebb codificatioban is mindig találhatunk még tökéletesebb kifejezést vagy berendezést. Komoly ok nélkül conflictusokat a két ház között nem szabad felidézni – de viszont ha a felsőház már *bizottságában úgy találja, hogy a képviselőház által elfogadott törvény javaslat kellő kijavítás vagy kiegészítés nélkül nem felel meg annak a hivatásnak,* mit az illető törvénynek be kell tölteni, követelje teljes eréllyel a kormánytól, hogy járuljon hozzá a javaslat visszaküldéséhez. Nincs semmi kétségem, hogy minden kormány, mely nem akar céltalan conflictusokat előidézni, beleegyezését adja a visszaküldéshez és ekkor a többséget vezető kormány gondoskodik is arról, hogy a kívánt módosítás meg is történjék. Felsőházunk eddigi működésében elsősorban példát adott arra, miként kell az ország ügyeinek tárgyalásában a kellő komoly tárgyalási módszert alkalmazni. Példái adott arra, hogy a párthűség nem egyértelmű azzal, hogy a legkomolyabb kritikái ne gyakorolják a ház tagjai. Példát adott a tárgyalási módszerre is, mert a felsőháznak egyenesen kötelessége bebizonyítani azt. hogy a szenvedélyesség indokolatlan személyeskedő módszere nem egy jelentőségű a komoly eréllyel.

Ha a felsőház oly elemekből áll. kik igazi értékei és tekintélyei a nemzet életének, ágy ezek erkölcsi súlyuk erejével nagy hatást gyakorolnak. A kormány gondosabban készíti elő javaslatait ha tudja, hogy az ország legnagyobb szaktekintélyeinek szigorú bírálata fog ítélni a javaslatok sorsa felett.

RECENZIÓ

Bihari Mihály

Recenzió a Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények című könyvről

Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018

Régen várt könyv a Parlamenti jog című kiadvány. Lényegileg érthető, hogy nem került kiadásra az Országgyűlésre vonatkozó átfogó joganyag, elemzés, tudományos kommentár eddig.

Az 1989-es alkotmánymódosítással elindult sorozatos alkotmánymódosítások, majd az Alaptörvény (2011) elfogadása nem is igen tette lehetővé – az alapvető joganyag, az országgyűlés szervezetének, funkcióinak, feladatainak és a rá vonatkozó szabályoknak a rendkívül gyors változása miatt – átfogó jogismertető kézikönyv, jogszabálygyűjtemény, és tudományosan megalapozott kötet kiadását.

2012-ben született törvény az Országgyűlés működéséről, a Házszabály törvényi rangra emelkedett.

A parlamentre vonatkozó joganyag korábban több kötetben megjelent „Az Országgyűlés" címmel Soltész István szerkesztésében a Parlamenti Módszertani Iroda kiadványaként. Átdolgozott tartalommal négy kiadást ért meg.

A most megjelent „Parlamenti jog" című könyv részben folytatja a korábbi, országgyűlésről szóló könyvek hagyományait. Ugyanakkor lényegesen eltér azoktól, mivel nem csupán jogszabálygyűjtemény, hanem műfaját tekintve jogi kézikönyv, tankönyv, tansegédlet, tudományos mélységű és szintű elméleti elemzések összessége.

A Parlamenti jog című könyvet kiválóan használhatják az országgyűlési képviselők, azok munkatársai, az Országgyűlés munkatársai és szakértői, az egyetemi oktatók és hallgatók és a jogász szakma tagjai.

A Parlamenti jog című könyv 379 oldal, amelyhez 100 oldal Függelék kapcsolódik. 42 szerző és 2 szerkesztő (Dukán Ildikó dr. és Varga Aida dr.) munkáját dicséri a könyv.

A szerzők szakmai felkészültsége, a jogszabályok kimerítő ismerete, a kommentárok történeti és elméleti színvonala többnyire jónak, vagy kiválónak minősíthető.

A történeti és összehasonlító bevezetések magas tudományos színvonalat képviselnek, az alkotmányjogi és a parlamenti jogi témakörökre vonatkozó tájé-

kozottságot bővítik. Elméleti, tudományos és magyarázó értékük jelentős. A könyv szerkezete követi az Országgyűlésre vonatkozó jogszabályok szerkezetét, ami növeli a könyv használhatóságát.

A Függelék táblázatai rendkívül informatívak, jól használhatóak és felhasználhatók ismertető, vagy tudományos munkákban is.

A Parlamenti jog című könyv XIII. fejezetből áll.

Az I. fejezet a parlamenti jog forrásait mutatja be.

1. Az Alaptörvény – Alkotmány
2. A házszabályi rendelkezések
3. Az élő parlamenti jog fő forrásai és a joggyakorlat
4. Az Alkotmánybíróság parlamentre vonatkozó határozatai
5. A bírósági gyakorlat egyes ítéletei (pl. a mentelmi ügyekkel kapcsolatban)
6. A Strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának határozatai és ítéletei

A II. fejezet a házszabályok és a parlamentarizmus történetét mutatja be a Rendi Országgyűléstől a rendszerváltoztatásig és máig.

A III. fejezet a képviselők választását, a választójog alakulását foglalja össze és a hatályos jogszabályokat tartalmazza.

A IV. fejezet a képviselők jogállását, javadalmazását és a parlamenti fegyelmi jog szabályait foglalja magában.

Az V–VI–VII. fejezetek az Országgyűlés működését, üléseit, szervezeti felépítését, a tisztségviselők jogállását, a bizottságok feladatait tartalmazza. Itt találjuk az Országgyűlés ülésszakaira, ülésére, a törvényalkotás nyilvánosságára és az egyes döntésekhez szükséges szavazati arányokra vonatkozó szabályokat.

A VII. fejezet az Országgyűlés működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, a Házszabályt, a képviselők megbízatását, az Országgyűlés tanácskozási rendjét és működését, továbbá a döntéseit, és döntési mechanizmusát ismerteti, a törvények elfogadására, a központi költségvetési törvény vitájára vonatkozó különleges szabályokat, a Kormány ellenőrzésének szabályait és az Országgyűlés szervezeti, döntési módjait, a szavazási eljárásra vonatkozó szabályokat foglalja magában.

A VIII. fejezet az Alaptörvény elfogadására és módosítására vonatkozó szabályokat tartalmazza. Az Országgyűlésnek több mint 100 feladatkörét határozzák meg a jogszabályi előírások.

A VIII. fejezet tartalmazza a Kormány ellenőrzésére (bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás) vonatkozó szabályokat.

Az Országgyűlés személyi döntéseire, a szavazás módjára és a szavazati arányokra vonatkozó előírások is itt találhatók.

A IX. fejezet a törvényalkotási eljárás általános és különös szabályait tartalmazza, amelyek jelentősen változtak az elmúlt 20 évben.

Ebben a fejezetben találjuk meg a törvényjavaslatok tárgyalásának általános és különös szabályait (sürgős tárgyalás, kivételes eljárás, eltérés a Házszabálytól). Itt találhatók a törvényalkotás folyamatát „lassító" eljárások szabályai is.

A költségvetési és a zárszámadási törvény előkészítésére és benyújtására vonatkozó szabályok is itt kaptak helyet. A nemzetközi szerződésekre irányuló eljárások és az egyéb indítványok tárgyalása (határozati javaslat, politikai nyilatkozat, politikai vita stb.) ugyancsak ebben a fejezetben olvashatók.

E fejezet keretében külön pontban tárgyalja a könyv a köztársasági elnök szerepét a törvényalkotásban és az Alkotmánybíróság szerepét a törvényalkotási eljárásban. (Előzetes normakontroll, mulasztásos alaptörvény ellenesség megállapítása).

A X. fejezet tartalmazza az Országgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos eljárási és egyeztetési szabályait: a szubszidiaritás elvének vizsgálatát és érvényesülését, a Politikai párbeszéd intézményét az Európai Bizottsággal, továbbá az Európai Uniós tisztségre jelölt személyek bizottsági meghallgatását és eljárását.

A XI. fejezet az Országgyűlés nemzetközi tevékenységével és kapcsolataival összefüggő jogi előírásokat ismerteti, benne az Országgyűlés elnökének és az Országgyűlés nemzetközi tevékenységének szabályait.

A XII. fejezet az Országgyűlés hivatalának működésére és a kapcsolódó szervezetek működésére, így az Országgyűlés költségvetésére, az Országgyűlés Őrségére vonatkozó jogszabályokat foglalja magában.

A XIII. fejezet a Nemzet főterére és a kiemelt nemzeti emlékhely bizottságra, a Kossuth teret övező épületekre vonatkozó szabályokat tartalmazza.

Az I–XIII. fejezet után következik a mintegy 100 oldalas Függelék, amelyben nagyon hasznos információkat találunk, az Országgyűlés elnökeinek életrajzát, az alelnökök és a jegyzők felsorolását és nagyon hasznos adatokat, táblázatokat 1990-től 2018-ig terjedő adatokkal.

Azt gondolom, hogy az ismertetésből is kiderül, hogy nagy szükség volt a Parlamenti jog című kötet kiadására.

A kötet műfaját tekintve jogszabálygyűjtemény, kibővítve tudományos-elméleti, történeti, összehasonlító jogi ismeretekkel. „Munkakönyv", nem díszelgő kötet, vagy reprezentatív kiadvány. Kiválóan hasznosítható az egyetemi oktatásban tankönyvként és tansegédletként és a parlamenti munkavégzés mindennapjaiban a munkatársak számára.

Mezey Barna

Recenzió Szente Zoltán: A parlamentek története című könyvéről

Az (alkotmány) történész tudós kutató természetes vágya, hogy egy témakör több évtizedes kutatása után elkészüljön a kutatómunka szintézisét jelentő nagy opus. Szente Zoltán az utóbbi években módszeresen készült erre a feladatra, lépésről lépésre építette fel a művet, mely végül is különlegesre sikerült. Ugyanis nem csak a közigazgatással és közjoggal foglalkozó, nagy tudományos teljesítménnyel bíró szakjogász, az alkotmányjogi (ezen belül hangsúlyozottan országgyűlési és közigazgatással kapcsolatos) kutatási témái mellett szakmai életének majd egy évtizedét parlament- és parlamentarizmus – történeti kutatásokra szánó tudós korábbi eredményeit foglalja össze a munka. Egy valóban egyedülálló történeti – alkotmánytörténeti munkával van dolgunk. Szente Zoltán ebben a könyvében az európai alkotmánytörténet hét-nyolcszáz esztendejének (középkori és újkori) gyűlésmodelljeit vonta vizsgálat alá, az általa összefoglalóan parlamentnek nevezett intézmény alkotmányos szerepének, (információs, jogalkotói, igazságszolgáltató) funkcióinak, szervezetének, eljárásrendjének históriáját mutatja be és tárja elemző módon az olvasó elé.

Szerző annak az intézménynek történeti leírására és összehasonlító elemzésére vállalkozott, mely a közösség – vezető viszonyban, a társadalom és annak irányítói közötti kapcsolatrendszerben a szervezett politikai konstrukciók kialakítása óta rendszeresen újra- és újraszerveződve megjelenik az alkotmányos élet meghatározó elemeként. A nyomásgyakorló csoportok és a befolyást kereső társadalmi rétegek törzsfőket, monarchákat, államfőket korlátozni képes közjogi szerveződése, a közös (általános, országos) akarat továbbítására képes gyűlések történeti fejlődése áll munkája középpontjában. Mint maga a szerző is megállapítja: a parlamentek történetének összehasonlító leírására és magyarázatára, született munkák fő profilja vagy az európai történelem fősodrának vázlatos bemutatása, vagy nagyobb korszakok intézményeinek tárgyalása.

Ő ennél többet vállalt: a brit parlamenttől az orosz zemszkij szoborig Európa földrajzi értelemben vett területét lefedő összehasonlító vizsgálatra vállalkozott, mely a regionális egyediségek számbavételével az alapmodellek hatásmechanizmusait rajzolta meg a kontinensen. Időben az antik római előzményektől a 19. századra kiformálódott polgári parlamentig vezeti a fejlődés ívét. Egy ezeresztendős európai tablón helyezte el a kontinentális alkotmányfejlődés során a földrész fejedelemségeiben, királyságaiban, köztársaságaiban kifejlődött gyűlések mintáit, képleteit, szülessenek azok kicsiny városállamokban vagy jelentékeny birodalmakban. Szente vállalkozása egyedülálló: recenzens maga nem ismer ehhez hasonló, teljességre törekvő munkát a nemzetközi szakirodalomban sem.

Bármely alkotmányos intézményről is lenne szó, önmagában már az ezer esztendős fejlődés is gondot jelenthet az összehasonlítás érdekében megragadható ismérvek csoportosításában, amit még tetéz a feladat földrajzi kiterjesztése. Ahogyan a szerző maga is megállapítja, munkájának egyik legfontosabb terminológiai problémáját jelenti, hogy ti. az európai történelemnek hét-nyolc évszázada része a parlament intézménye, vagyis a 14. század környékén kereshetők az első ilyen szervezetek. A korai modellek, a 8–13. századi előzmények azonosítása volt az első jelentős feladat. A vizsgált kor egyik jellemzője az ország fogalmának kialakulatlansága, a monarchiák (különösen a kezdetben még az egymást metsző hűbéri hierarchiák államszerkezeti alárendeléseit tekintve), a bonyolult szövetségek, államkapcsolatok, rangsorok dominanciája, a kapcsolati kérdések nehéz tisztázhatósága. Királyság? Állam? Tartomány? Önkormányzat? Szabadságok körei? Rendek? Hol és mikor kezdődik az „ország" és ezzel az „országos ügyek"? Mi a képviselet? Egy társadalmi csoport képviselete kötve van választásokhoz, küldöttekhez? Vagy speciális részvételi jogosultságok alapján enélkül is képviselhetők az érdekek? Mikor tekintjük képviseletnek a behívott, delegált, részvételét kikövetelő, saját jogán megjelenő gyűléstagot? Képviseletnek tekinthető a törzs nevében megjelenő törzsfő? Képviseli-e a gyűlésben a földesura a jobbágyot? S ami ezt megtetézi, hogy a különböző gyűlések hosszú története, változatos megjelenési formái és funkciói, létrejötte és fejlődése alapvetően eltérő körülményeket produkált történetileg és regionálisan egyaránt a gyűlések fejlődéséhez.

Aligha véletlen, hogy a legnagyobb problémát az ezer esztendős fejlődésértelmezés valamennyi periódusára alkalmazható parlamentfogalom jelenthette: „manapság semmilyen gondot nem okoz a parlament (kongresszus, törvényhozás) azonosítása. Mindenki bizonyosan ugyanazokra a szervekre gondol." Nem ilyen egyszerű a helyzet a korai korszakokban, ott és akkor, ahol és amikor még államfogalom sincsen, a határok képlékenyek, a hatalom változó, a királyi szervek színes összevisszaságban bukkannak fel térben, hierarchiában és időben egyaránt. Ezért vált gyakorlattá a parlamentkutatói szakmai körökben, hogy azon az alapon teszik „azonosíthatóvá a korai képviseleti gyűléseket, hogy azokat … összekötik a modern parlamentekkel." Vagyis azt tekintik parlamentnek vagy parlamentszerű intézménynek a középkorban, mely bizonyos vonásokban és funkciókban megegyezik korunk parlamentjével. A meghatározásban kevésbé lehetettek a szerző segítségére a különféle nyelvekben a latin után megjelenő „parlament" (parliament, parlement, parlamento, parlamentum) kifejezésből levezetett az azonosítási kísérletek. Részben formai mivolta okán (mindenféle tanácskozás megnevezése lehetett a parlamentum), másfelől mert – mint ő is írja – a keresett intézménytípusra számos egyéb megnevezést alkalmaztak a kortársak, így a colloqiumot, conventumot, curiat, conciliumot (concilium celebre, concilium magnum, curia generalis, curia plena, curia solemnis, congregatio) stb.

Sőt akadtak helyek, ahol általánosan más, egyedi kifejezés gyökeresedett meg és más terminológia élt a praxisban (Riksdag, Landtag, Reichstag, országgyűlés,

sabor stb.): „Számos országban például a korabeli források olyan gyűléseket is országgyűlésnek, parlamentnek neveztek, amelyeken a polgárság vagy a vidéki nemesség küldöttei nem vettek részt, vagy fordítva, olyan országos gyűléseket sem hívtak parlamentnek, amelyeken pedig nagy jelentőségű országos ügyekről tanácskoztak vagy döntöttek" – írja a szerző.

Szente Zoltán finom és elegáns technikákkal oldja föl ezt a nehézséget. Részben a parlamentnek tekintett gyűlés néhány elengedhetetlen tartalmi elemének meghatározásával (leginkább az országos ügyekre kiterjedő döntési jogkör és a képviselet valamilyen formájának megjelenése) részben pedig a helyben szokásos megközelítések érzékeny alkalmazásával operált. Miközben a szakmai összehasonlító elemzés és érthetőség érdekében egységes parlamentfogalommal dolgozik, a történeti szaknyelv kínálta megoldásokat kihasználva Szente Zoltán a gyűlés, rendi gyűlés, korai rendi gyűlés, országos gyűlés, tanácskozás, netán éppen a korabeli latin vagy helybéli megnevezés változatos használatával érzékletesen jelzi a különbségeket.

A teljesség igényével fellépő szerző valóban szisztematikus felépítésű művet tett az asztalra. A brit szigetektől a skandináv-német modellen keresztül a lengyel mintáig, a francia, spanyol és olasz intézményekig az európai képviseleti gyűlések és parlamentek döntő többségét feldolgozta a szerző. Többnyire a törzsi gyűlésektől ível az intézmények története a korai rendi gyűlésekig, majd a törvényhozó rendi gyűlésekig, amiből kifejlődött a majdani népképviseletnek keretet adó parlament polgári előképlete. Ugyanakkor Európa történeti régiói avagy akár egy régióhoz tartozó országainak fejlődése között is jelentős tempóbéli különbségek mutatkoznak. Az államalakulások, az alkotmányos intézmények kialakulása, ezen belül a királyi tanácsadó szervek kiformálódása, a tanácskozó testületek és a gyűlések intézményesülése nem párhuzamosan történt. „Így tulajdonképpen a képviseleti intézmények története minden ország vonatkozásában más és más periodizációt igényelne" – írja Szente és nyomban megerősíti azzal, hogy „egyes országok tekintetében akár lényeges eltérések, vagyis időbeli eltolódások lehetnek". Amiért mégis vállalta a korszakolást, mert ebben egyfelől bizonyos közmegegyezés mutatkozik, másrészt a rendi gyűlések fejlődésének fő belső korszakai többnyire meghatározhatók s hasonlóképpen követik egymást. Ez pedig lehetőséget ad az összehasonlító, párhuzamos elemzésre. A határozott korszakolás segíti a modellszerű elemzést. A fejezetek az európai történelem időrendjébe csoportosítják a gyűlések históriáját: a 9–12. század (parlamentek eredete); a 12–14. század (korai rendi gyűlések); a 15–16. század (törvényhozó rendi gyűlések) és végül a 17–18. sz. (a rendi gyűlések alkonya). A jelzett korszakhatárokon belül a földrajzi szempont a csoportosító elem. Az egyes országok gyűléseinek ismertetése az időzónákon belül kronologikusan halad.

Szente Zoltán teljességre törő munkája három szempontra koncentrál az egyes gyűlésminták vizsgálatánál: a történelmi keretek szempontjaira (melyek magukban foglalják a földrajzi – kulturális hatásokat is), a szervezeti felépítésre (kamarák száma, képviseleti lehetőségek) és a parlamenti processusokra. Ez a fel-

építés lehetővé teszi, hogy az olvasó korszakonként és régiónként is teljes képet kapjon a gyűlések historikus modelljeiről, s egyben be is tudja igazítani a hatalmi struktúrák közé. A gyűlés szerepét döntően befolyásolják a hatalom megosztásának különféle szerkezetei, viszonya az uralkodóhoz, a hatalmi csoportokhoz, rendekhez, az államapparátus alakuló szervezeti egységeihez. Ebben a körben izgalmas az egész munkán végigvonuló bíráskodás, mint parlamenti funkció elemzése. Az ősi törzsi gyűlésekből kifejlődő korai gyűléseknek (miként a királyi tanácsoknak is) fő profilja volt a törvénykezés. A mások feletti bíráskodás, vagyis a hatalomgyakorlás legfontosabb kifejeződése volt a befolyásnak. (Ahogyan a király fő kötelességének is a törvénykezés számított.) A bíráskodás joga érdekes módon kevésbé volt küzdelmek célpontja, az uralkodók is megengedőbbek voltak ebben a kérdésben. Tipikus példája ennek az izlandi Althing, mely amikor a norvég királyság befolyása, majd dán jogar alá került, jelentőségének csökkenése oda vezetett, hogy végül tevékenysége csak a bíráskodásra irányult. Egészen 1798-ig kizárólag törvénykezési feladatokat látott el. Különös jelentősége van annak, hogy a Thingvellir volt a kivégzések színhelye is, mely úgyszintén a törvénykezésre, mint főfunkcióra utal, ami áttételesen a törzsi központ jelleget erősíti.) Hasonló a leírás a Feröer-szigeteki Løgtingról, [a.m. „törvény(kező) gyűlés"], amelyik szintén egyszerre volt törvényhozó és bírói szerv, majd évszázadokon át a norvég fennhatóság alatt 1816-os megszüntetéséig ez is elsősorban bíróságként működött.

Az, hogy eddigiekben ilyen jellegű munka még nem született, annak a szerző szerint egyik nyilvánvaló oka a források korlátozott technikai és nyelvi hozzáférhetősége, speciális, egyes gyűlésekre koncentráló forrásjellege. A szerző jelzi, hogy a parlamenttörténeti források mennyisége szinte felmérhetetlen. Szente számolt a veszélyekkel és sikerrel állt ellent annak a nyilvánvaló befolyásnak, mely az összefoglaló művek szintetizálásakor a szerzőt óhatatlanul kiszolgáltatottá teszi a korábbi szerző értelmezéseinek és megállapításainak, hiszen állításait alátámasztó adatokat, forrásokat, hiteles információkat ő maga is szűrve, elemezve és összehasonlítva közli. Sikerrel nézett szembe azzal a nehézséggel is, hogy a különféle szemléletű, módszerű és különböző korokban alkotó szerzők eredményeinek szintézisében nem feltétlenül a szerző által megszabott keretekhez igazodó információkat és közléseket nyújtanak.

A szerző teljesítette a maga elé tűzött feladatot, a képviseleti gyűlések jogállásának, szervezeti és működési rendjének, valamint funkcióinak kialakulásának és fejlődésének értelmezését, a parlamentek fejlődésének alapvető politikai és társadalmi kontextusának bemutatását, s azt is, hogy a parlamentek milyen szerepet játszottak az egyes államokon belül a politikai hatalom gyakorlásában. Ebben a képalkotásban döntő fontosságú a szerző által igazolt tény, hogy ti. a rendiség kiterjedtsége és belső struktúrája is rendkívül nagy változatosságot mutatott, úgy a gyűlések, mint a rendi szerveződések, aligha húzhatók egy kaptafára. Az összehasonlító vizsgálatokból egyre kevésbé érzi az olvasó, hogy tipizálhatók lennének az európai képviseleti intézmények, sőt az ellenkezője fogalmazódik meg. Ahány ország, ahány társadalom, ahány régió (tartomány, provincia, kerület, vármegye)

annyi fajta módon alakuló képlettel van dolga a kutatónak. Ebben a színes szerkezetben a legmagasabb általánosítás szintjén találhatók csak közös vonások, s ott alakíthatók ki tipizáláshoz alkalmazható kategóriák. S ebből a sokszínű képletből bontakozik ki a főként angol hatás alatt az a parlament-modell, mely azután a kontinens egyik meghatározó alkotmányos intézményévé, a népképviselet fókuszává vált. A szerző igazolta azt is, hogy közép- és kelet-európai országok egynémely rendi gyűlése (mint például a lengyel vagy a magyar) jóval önállóbb fejlődési utat járt be, mint amennyire a nyugati minták követője volt.

Az olvasó előtt fekvő mű érdekes és izgalmas információval, az összehasonlító módszer eredményeként kialakuló elemző-értékelő adataival, a mai parlamentekig vezető, a hanyatlás korszakán végigtekintő nagy ívű összegzéseivel Szente Zoltán bizonyította, hogy helye van a parlamentarizmustörténeti kutatásoknak. Egyedülállósága és különlegessége okán az anyag a magyar s talán a nemzetközi parlamentarizmustörténeti kutatások egyik alapmunkája lesz.

ABSTRACTS

Boldizsár Szentgáli-Tóth

Organic laws in some European and African constitutions

During the last decades, several countries have entrenched a special subcategory of law, which is adopted by stricter procedural rules, than the requirements of the ordinary legislative process. These laws are enacted by qualified majority, by the consent of the two chambers of the legislation, they are subject to mandatory constitutional review before their promulgation, or additional safeguards are implemented in the ordinary legislative process. In this study, I compare the experiences of six European and twenty-three African legal systems, which provide several different frameworks of qualified law. My aim is to identify the most contested issues from the legal nature and the spread of qualified laws in Europe and Africa. Although the fact, that organic law has been introduced in a huge number of African countries, this field has not been researched in depth, several questions might be raised. The main conclusions of my study might be summarized as follows. Firstly, it shall be noted, that most organic laws of the world are adopted in Africa. Secondly, organic laws fail to fulfil their inherent function in Africa to promote the stability of the constitutional frameworks. Apart from this, it shall be also highlighted, that the scope of African organic laws is generally narrower, than the European ones. It is also worth-contemplating, that in Europe, a clear distinction shall be made between the institutional and the fundamental right protection aspect of qualified law, while the fundamental right aspect has been almost neglected in Africa. Finally, the dogmatic background of organic law in Africa is still to be elaborated.

Keywords: Qualified majority, organic law, legislation, African constitutional law, hierarchy of norms

Boldizsár Szentgáli-Tóth
research assistant
Hungarian Academy of Sciences,
Research Center for Social Sciences,
Institute of Legal Studies
totboldi@gmail com

Ágnes M. Balázs

Theoretical frameworks for analyzing the parliamentary representation of minorities

The aim of this paper is to examine the question: within which theoretical frameworks is the parliamentary representation of minorities examined in Hungary and in the international scientific literature nowadays? During this process, the most important concepts related to the topic are introduced. Such concepts are the concept of minorities, which is not understood as the same neither in Europe and in America, nor in Western Europe and East and Central Europe. Other concepts to be clarified are representation and nationality spokesperson. After all these, an overview of the most relevant Hungarian and international scientific literature related to the topic is provided as well. We also seek an answer to the question how different approaches are used by legal and political scientists, and we outline the different theoretical backgrounds applied by them. During this process we put a great emphasis on the theories of representation. Furthermore, a light will be shed on the question to what extent are the frameworks used by Hungarian and foreign authors, accordingly in Hungarian and English language journals different. We put a great emphasis on the examination of the question, to what extent are the internationally widely applied frameworks regarding the examination of relation between descriptive and substantive representation applied in Hungary. After we have seen, that this framework is used in Hungarian language literature mostly merely to examine the representation of women, we also outline, within which other theoretical frameworks besides this could be examined the parliamentary representation of minorities living in Hungary.

Keywords: minorities, representation, theories of representation, legislative agenda, state-of-art

Ágnes M. Balázs
PhD student
National University of Public Service,
Doctoral School of Public Administration
balazsagnes91@gmail.com

Csaba Gergely Tamás

Subsidiarity checks in the Hungarian National Assembly between 2014 and 2018

The entry into force of the Treaty of Lisbon introduced several new procedural opportunities for the EU national parliaments. The paper summarizes the main experiences related to Protocol No 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Subsidiarity check constitutes a special parliamentary procedure as it provides the joint action of the currently 41 parliamentary chambers, however the joint action is limited to a well-defined 8-week period. In addition, the recent years have proved that annually a couple of legislative proposals submitted by the European Commission can be of joint interest for several national parliaments at the early stage of EU decision making procedure. The procedures of the Hungarian National Assembly concerning subsidiarity checks have been settled: on the initiative of the Committee on European Affairs, the plenary decides by derogation to the Rules of Procedure in order to meet the deadlines. The expiry of the 8-week deadline constitutes a limitation period, since reasoned opinion sent to the European Commission following the deadline is tackled as a contribution.

The strong coordination between parliamentary chambers represent a further necessary inherent factor, which was the case between the Visegrád Four parliaments concerning the amendment of the Dublin regulation, but included all the parliaments of the Member States joined in 2004 or later concerning the draft directive on the posting of workers. Nevertheless, this cooperation depends primarily on the subject-matter of the legislative proposal, as it was testified for example by the reasoned opinions adopted in view to certain elements of clean Energy for all Europeans package.

The yellow card procedure set up nearly 10 years ago, hasn't provided the turning point for EU national parliaments regarding their direct involvement to the EU decision making procedure. However, the most sensitive legislative proposals have been identified at the early stage of EU decision making procedure, and the EU issues have been made – more than before – part of the agenda of national Parliaments, including that of the Hungarian National Assembly.

Keywords: Subsidiarity check, Hungarian National Assembly and the European Union, yellow card procedure, reasoned opinion

Csaba Gergely Tamás
visiting lecturer
Catholic University of Pázmány Péter
tamas.csaba.gergely@jak.ppke.hu

Sándor Gallai – Szabolcs Janik

The importance of the 2018 parliamentary election in Swedish politics – Traditions and/or stability?

Sweden is a great example of social democratic welfare and political stability. For many decades some political institutions and elements of political culture (e.g. negative parliamentarism, neocorporatism, consensus seeking) made it possible for – usually minority, yet stable – governments to govern proactively. Although the foundations of the Swedish model were supported by all political actors, the economic crisis and the challenges presented by globalization led the governments to introduce changes to the welfare state. The converging policies of consecutive governments of the Social Democrats and their main rival Alliance contributed to the success of Swedish crisis management, while opened the door to the Sweden Democrats (SD), an anti-elitist and anti-immigration party, which portrays itself as the only credible opposition party.

As a result of the 2018 election the moderating SD was reinforced in its position as kingmaker. On the other hand, the election also resulted in a new situation, in which the prime ministerial candidates, presented by the speaker of the parliament, were voted down by the majority of the MPs. The Sweden Democrats not only broke the bipolar competition in the party system, but also stabilized its position as the third largest party and the third pole of the political spectrum. The moderate parties have rejected all forms of cooperation with the SD, but the increasing support of the radicals and the weakening position of the traditional party blocks have undermined political stability. In the current political situation the well-respected institutions of parliamentarism and proportional electoral system present obstacles to government stability. The moderate parties arrived at a crossroad after the election: 1) they may change to institutional framework of political competition to facilitate governability; 2) or lift the quarantine that isolated the SD, and thus legitimize their number one challenger; 3) or sustain the quarantine, while working in coalition over the blocks and risking to lose their identity; 4) or they do not cooperate and head towards political instability. Paradoxically, they may opt any of those, the most likely political beneficiary of their choice will be the Swedish Democrats.

Keywords: Sweden Democrats, welfare state, negative parliamentarism, immigration policy, government stability

Sándor Gallai
director
Institute for Political Science
CUB and Migration Research Institute
sandor.gallai@uni-corvinus.hu

Szabolcs Janik
deputy director
Migration Research Institute
janik@migraciokutato.hu

Imre Szilágyi

The Slovenian Early Parliamentary Elections of 2018

Based on the past 28 year's experiences and election returns one can state that the values of the Slovenian society basically are leftist and left liberal. Regarding both the electoral system and the parliament, it is true that it has two phases of its history. The first lasted from 1990 to 1992 and the second from 1992 until now. In the second stage, there is a system of two chambers in which the second chamber (Council of State) has only a controlling and proposing function, the legislature is the task of Parliament. As a result of the strongly proportional electoral system, there were always more than six parties in the Parliament. In the June 2018 elections, nine parties won mandates. Three liberal, one left, one extreme left, one social liberal, two right-wing, one extreme-right. Although the right-wing SDS won in the elections, he could not form a government in absence of sufficient partners. The new left-liberal minority government elected in August 2018 is supported by the oppositionist left-wing Levica. This government is torn between two millstones. On the one hand there are tensions within the government coalition. On the other hand its policy will be attacked both by the left and right opposition parties. For the government, Levica is the most dangerous. This is to prevent the right parties to gain power, supports the survival of the minority government from outside, at the same time for some of the government's fundamental questions, he turns out to be a ruthless opponent. Levica namely is against NATO membership, and raising the defense budget, but the coalition is unwilling to give up on these at this time. So basically two scenarios are possible. According the first one, while Levica is striking the government, it supports the government in all important legislative issues, in order to keep the left-wing government can survive. On the other hand, in matters where Levica refuses to cooperate, the government can enter into a deal with one of the right-wing parties.

Keywords: Slovenia, parties, election, governmental dilemmas

Imre Szilágyi
Political analyst
Slovenia expert
haszi11@t-online.hu

István Soltész

The inaugural sessions of the Hungarian National Assembly between 1990 and 2018

Relevant published literature has not dealt with Inaugural session of the National Assembly yet. This study aims to present the functions, rules and practice of the inaugural session. The paper offers a detailed description of the discussions between party fractions, and about the agreements which as a result of the discussions. These discussions have an important role in preparing the inaugural session and offer pattern to the multiparty negotiations in the National Assembly. Making inaugural sessions more solemn was a common intention over parliamentary cycles, which intention seems to disrupt since 2010. The inaugural session tends to be gradually politicized.

Keywords: rules of procedure, political agreement, solemn session, inaugural session

István Soltész
former secretary general
of the Hungarian National Assembly
istvan.soltesz@parlament.hu

Zsóka Magyar

Instruments of the Parliamentary Scrutiny Processes

Nearly thirty years, and seven closed parliamentary cycles since the establishment of the democratic Hungarian parliament after the regime change, offer the possibility to conclusions regarding the National Assembly's scrutiny instruments.

Since the democratic parliament was established, during parliamentary cycles all of the parliament's scrutiny instruments have been regularly used by the opposition. The Constitution, the Act on Parliament, and the new Standing Orders have clarified several aspects of the regulation compared to the first Standing Orders, besides the commission's resolutions became written law, which also helped the law enforcement.

The aim of this essay is to examine the relationship between the sitting hours and the application of the scrutiny processes. It also considers the effectiveness of the scrutiny instruments by linking the possibilities for the initiative and the guarantee rules for its fulfilment. Based on this, it draws attention to a reorganization according to which the scene of the depth-type control moved from the scrutiny committee to the political debates within the parliament. Examining the entire opposition palette, a tendency towards using other alternative tools (media, information rights) has been observed.

Keywords: Parliamentary scrutiny, opposition rights, interpellation, question, Standing Orders

Zsóka Magyar
PhD student
external lecturer
University of Széchenyi István,
Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences
magyar.zsoka@gmail.com