

Westminsterben a helyzet fokozódik<sup>1</sup>

Dezső Márta tudományos munkásságában többször is tárgyalta az államforma kérdését legutóbb pedig egy igen aktuális, és elméleti problémák egész sorát fölvető helyzetet vizsgált meg.<sup>2</sup> Az ebbe a körbe a tartózkodó néhány klasszikus és mai álláspont felvillantásával kívánom köszönteni a születésnapját ünneplő Dezső Mártát. A legfontosabb elméleti kérdések ebben az összefüggésben a parlamentáris kormányforma mibenléte és azzal összefüggésben az angol és a kontinentális politikai és jogi gondolkodás különbsége, valamint a parlamenti szuverenitás doktrínája.

Dezső Márta értékes tanulmánya óta is lefolyt némi víz a Temzén és Westminsterben „a helyzet azóta is fokozódik.” A következőkben ezért utalni szeretnék a brit parlamentarizmus alakulásának legújabb fejleményeire majd azok államelméleti értelmezésére teszek kísérletet. Ezt véleményem szerint megkönnyíti, ha fölelevenítjük a téma néhány korábbi államelméleti tárgyalását.

Dezső Márta joggal állapítja meg, hogy a jelenlegi helyzet „angol mércével mérve rendkívül rapid alkotmányos változások után” következett be. Ehhez ma (2019 október elején) annyit lehet hozzáfűzni, hogy az elmúlt két évtizedben olyan mértékben változtatták meg a brit parlamentarizmus hagyományos szerkezetét, amilyenre korábban hosszú évtizedekre volt szükség. Ennek alátámasztására itt most csak az alkotmányos monarchia parlamentárisá váló átalakulására valamint az uralkodó és a lordok politikai súlyának radikális visszaszorulására utalok.

A reformok legalább négy lényeges ponton megváltoztatták a brit kormányformát, ami az államforma módosulását eredményezte. Az egyik a népszavazás intézményesítése, ami éles ellentétben áll a parlamenti szuverenitás doktrínájával, a másik az alsóház idő előtti feloszlásának a megnehezítése, ami a kabinetet egy 1784 óta rendelkezésre álló eszközétől fosztotta meg, a harmadik az alkotmánybíráskodás irányába történő elmozdulás volt, végül a jelentős decentralizációt előidéző ún. devolúciós folyamatokat kell megemlítenünk.

Az Európai Unióból való megállapodás nélküli kilépés megakadályozását célzó, 2019. szeptember 9-én becikkelyezett European Union (Withdrawal) Act törvénnyel megbomlott a kormánynak és a parlamenti többségnek parlamentáris kormányformákra jellemző politikai egysége.

A kormány elveszítette az alsóházban a többségét, új többség meg nincs. A hagyományos megoldást (új választások) a közjogi reformokkal lehetetlenné tették.<sup>3</sup> Ezáltal óhatatlanul olyan feladatot róttak az uralkodóra, amelynek gyakorlására másfél évszázada nem került sor és aminek ellátására II. Erzsébet nem volt felkészülve. Az 1830-as évek óta az uralkodók

---

<sup>1</sup> Nyomtatásban megjelent Tisztelgés a 70 éves Dezső Márta előtt Gondolat Kiadó Budapest, 2020, 350-356. Az angol szövegek fordításához és értelmezéséhez nyújtott segítségükért Révész Bélának és Tóth Zoltánnak tartozok köszönettel.

<sup>2</sup> DEZSŐ Márta: „Az angol parlamentarizmus paradoxonja” in CHRONOWSKI Nóra et al (szerk.) A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli. Szerk. CHRONOWSKI Nóra et al. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017. 645-649.

<sup>3</sup> Fixed-term Parliaments Act

hozzászoktak ahhoz, hogy amit a kormányfő javasol, azt aláírják, fölolvassák. És ebben nem volt kockázat, hiszen amit eléjük raktak, annak erős politikai támogatottsága és legitimitása volt, lévén az az a kormánynak és az alsóházi többségnek a véleménye. Ezalatt a másfél évszázad alatt viszont a királyság Nagy-Britanniában is „funktionalizálódási folyamaton ment át. Alkotmányjogilag szabályozott állami szervvé vált, legitimitációjának tradicionális-dinasztikus forrásai elhalványultak és az uralmi szerkezetben betöltött racionális funkciója révén nyert új típusú legitimitást.”<sup>4</sup> II. Erzsébet most ettől eltérő politikai szerepvállalásokra (parlament elnapolása, az ún. No-No-Deal törvény) kényszerült.

A Supreme Court-nak, azaz a Legfelső Bíróságnak a parlament elnapolása kérdésében hozott döntése igen jelentős mértékben megerősítette az alkotmánybíráskodás felé ható tendenciákat. Hogy ez a gyengébb megfogalmazás a megfelelő, vagy máris az alkotmánybíráskodás intézményesüléséről van szó, az attól is függ, hogy az alkotmánybíráskodás fogalmát hogyan határozzuk meg. Maga a bíróság döntésének összefoglalásában úgy fogalmazott, hogy „a bíróságnak arra a következtetésre kellett jutnia, hogy a Parlament ülésének elnapolásával kapcsolatban a Királynő elé terjesztett javaslat eleve törvénytörő volt, hiszen ésszerű indoklás nélkül kívánta a Parlamentet abban megakadályozni illetve megelőzni, hogy alkotmányos feladatait gyakorolhassa.”<sup>5</sup>

Ebből a szempontból igen tanulságos a Guardian-nak a döntésre reagáló, több gyakorlati és elméleti szakembert is megszólaltató cikke.<sup>6</sup> Eszerint a Legfelső Bíróság működésének első tíz éve után magabiztossá vált és noha minden erejével a parlament felsőbbségét hirdeti – ez már igazi alkotmánybíráskodás. Lord Reed, aki januárba veszi át a LB elnöki tisztét, egy beszédében elismerte, hogy a bíróságot tényleges szerepe alkotmánybíráskodássá tette. Ettől némiképpen eltérően Bogdanor professzor a Guardiannak adott interjújában elmondta, hogy bár a LB az elnapolás ügyében hozott döntése kiemelkedő jelentőségű, de ez mégsem jelent radikális változást, hiszen ez nem fog az Egyesült Államokhoz vagy Németországhoz hasonló országgá tenni bennünket, ahol az alkotmánybíráskodások hatályon kívül helyezhetik a törvényeket.

A helyzet komolyságát két vélemény is jelzi. Bogdanor professzor annak is hangot adott, hogy „az emberi jogok védelme szempontjából a Brexit joghézagot fog eredményezni, amelyet bírói döntésekkel lehet majd kitölteni. Ha erre valóban sor kerül, akkor a Brexit megnöveli a bírák és a parlament közötti összecsapások veszélyét.” Még jelentősebb talán, hogy a brit parlament alsóházának elnöke, John Bercow a hónap elején egy királyi bizottság vagy egy házelnöki konferencia létrehozását javasolta jogászok bevonásával annak áttekintésére, hogy a végrehajtó hatalom törvénytöréseinek megakadályozására vajon szükség lenne-e az Egyesült Királyságban írott alkotmányra.

---

<sup>4</sup> Uwe BACKES „Staatsformen im 19. Jahrhundert” in Alexander GALLUS /Eckhardt JESSE (Hrsg.) Staatsformen von der Antike bis zur Gegenwart Ein Handbuch. 2. aktualisierte und ergänzte Auflage, Köln Weimar Wien Böhlau Verlag (UTB) 2007. 187-222., 196.

<sup>5</sup> [www.supremecourt.uk/decided-cases/index.html](http://www.supremecourt.uk/decided-cases/index.html) uksc – 2019-0192 summary.pdf

<sup>6</sup> <https://www.theguardian.com/law/2019/sep/26/after-10-years-the-supreme-court-is-confident-in-its-role>

A vázolt helyzet leginkább problematikus vonását én abban látom, hogy a politikai konfliktusok kezelésének a módja megváltozott és ezáltal csökkent magának a brit politikai rendszernek a konfliktuskezelő képessége. Ennek az egyik alapvető tényezője a parlamentáris kormányforma immanens logikájának és a parlamenti szuverenitás doktrínájához való ragaszkodásnak az ellentmondása. Ezért tartom indokoltnak két fogalomnak, a parlamenti szuverenitás doktrínájának és a parlamentáris monarchia kormányformájának és államformatani összefüggéseinek kissé részletezőbb megvilágítását.

A parlamenti szuverenitás doktrínájának a magyarázatára azért van szükség, mert azt sokan a kontinentális politikai gondolkodás logikája szerint értelmezik. A doktrína helyes értelmezéséhez abból kell kiindulnunk, hogy a szuverenitás a modern állam főhatalmának a tulajdonsága, az az abszolút monarchiákkal jött létre és annak fogalma az állami főhatalom jogi korlátlanágát tartalmazta és abban összemosódott az államnak és az abszolút uralkodónak a szuverenitása. Az abszolút monarchiákat Nyugat- és Közép-Európában mindenütt alkotmányos monarchiák váltották föl, de lényegesen eltérő társadalmi-politikai körülmények között és különböző módon. Ez a változás azonban mindenütt két kérdésre új választ tett szükségessé. Az egyik: ki akkor a szuverén, a másik: mit jelent a jogi korlátlanág. Az ezekre a kérdésekre adott válaszok másként fogalmazódtak meg Angliában majd később Nagy-Britanniában illetőleg a kontinensen. Az alkotmányos monarchiák nélkülözhetetlen mozzanatát képező hatalommegosztás Angliában a King /Queen in the Parliament formulában fogalmazódott meg, annak részleteit és gyakorlását a politikai gyakorlat és a kikristályosodó szokásjog szabályozta. Ennek következtében magától értetődött, hogy a szuverenitás alanya nem lehet más, mint az uralkodó és a két ház együtteseként fölfogott parlament. Hasonlóképpen kézenfekvőnek tűnt, hogy a parlamentnek ez a szuverenitása jogilag korlátlan főhatalmat jelent, hiszen az uralkodó fölfogás szerint a jog uralmának az elve és a parlamenti szuverenitás nem állnak ellentétben egymással, sőt feltételezik egymást.<sup>7</sup> Amikor a politikai fejlődés következtében a parlamenti szuverenitás eredeti eszméje megkérdőjeleződött, akkor a problémára a jogi és a politikai szuverenitás megkülönböztetésével válaszoltak.

A kontinentális gondolkodásban is megjelent a parlamenti szuverenitás eszméje és jelszava, azt azonban – a népszuverenitás és a monarchikus szuverenitás szembeállítására alapozva – a népképviselő kizárólagos szuverenitásaként fogták föl és a koronával szemben értelmezték. A politikai viták közvetlenül közjogi formákban jelentek meg és a politikai erőviszonyok állapotát kartális alkotmányok rögzítették. Ez a közjogi harc sajátos problémához vezetett. Egyrészt az államszuverenitásnak és a szervszuverenitásnak az angol gondolkodás számára értelmezhetetlen megkülönböztetéséhez, másrészt ahhoz a kérdéshez, hogy a ténylegesen főnnálló alkotmányjogi és nemzetközi jogi kööttségek hogyan egyeztethetőek össze a szuverenitás jogi korlátlanágával. Erre a klasszikus válasz Jellinek önkorlátozási elmélete volt.

Az angol és a kontinentális politikai-jogi gondolkodásnak ezt a leegyszerűsítő, szükségképpen egyoldalú összevetése azért indokolt, hogy lássuk, a parlamenti szuverenitásnak ma is nagy szerepet játszó doktrínája két lényeges összefüggésre nem, vagy nem kielégítően reflektált.

---

<sup>7</sup> Albert Venn DICEY „A jog uralma” in TAKÁCS Péter (szerk.) Joguralom és jogállam Budapest, 1995 21-32.

Az egyik az államhatalom nemzetközi jogi korlátainak a kérdése, a másik pedig az a fejlődés, hogy a tényleges politikai erőviszonyok területén a döntő tényezővé a kabinet illetőleg a pártvezér-miniszterelnök vált.

Köztudott, hogy a parlamentáris monarchia először Angliában alakult ki, az alkotmányos monarchia keretei között végbement politikai változások révén. Kevésbé közismert, hogy Jellinek hogyan értékelte ezt az átalakulást. Szerinte a parlamentáris monarchia nem tekinthető sajátos államformának: „a rendi és az alkotmányos monarchia jogilag világosan megragadható, a parlamentáris monarchia a monarchiának sajátos, a két közvetlen állami szerv konkrét hatalmi viszonyán nyugvó válfaja; a kormányzás gyakorlásának egyik fajtája, nem képez jogilag kifejeződő államformát. A parlamentnek az uralkodóval szembeni dominanciája, ami különösen abban nyilvánul meg, hogy a minisztereket a mindenkori parlamenti többségből kell választani, a korona és a parlament közötti reális politikai viszonyok által kikényszerített kompromisszum, amit ezért sohasem lehet a törvény betűibe foglalni, mert az teljesen szétrombolná a monarchikus államformát.”<sup>8</sup> Ezt támasztja alá szerinte az is, hogy „politikailag a parlamentáris monarchiát ugyan gyakran a köztársaság egyik válfajának tekintik, de éppen ez tanít a politikai és jogi vizsgálódás különbségének a jelentőségére.”<sup>9</sup> Jellinek ezt a megállapítását arra alapozta, hogy az államformákat egymástól csak tartós sajátosságaik alapján lehet megkülönböztetni, ezek viszont csak a jogi elemek lehetnek, a gyorsan változó politika elemek viszont erre alkalmatlanok. „Az antik államtudomány legzseniálisabb gondolataihoz tartozik, hogy az államformák azonosak az alkotmányformákkal. Az állami dolgokban valami mindig változik, bizonyos absztrakt akarati viszonyok azonban mindig ugyanazok maradnak, változásaik mértéke szilárd, szorosan körülírt határok közé van szorítva. Ezek a határok képezik azt a szilárd vázat, amelyhez az egyes államok változó elemei hozzátapadnak. [...] Tudományos biztonsággal csak a formális mozzanatok teszik fölismerhetővé az alkotmányokban kifejeződő akarati viszonyokat, amelyeknek minden konkrét különöségtől érintetlenül jogi szükségszerűséggel kell kifejeződniük az államéletben. Ezért az államformák tudományosan kielégítő felosztása csak mint jogi fölosztás lehetséges. Az államformák kérdése azonos az alkotmányok jogi különbségeinek a kérdésével. [...] A reális történeti életre irányuló vizsgálódás az államok jogi formájával azok politikai formáját állítja szembe. Az azonban, mint az államban minden nem-jogi, bizonytalan és határozatlan. Ezeket az időleges mozzanatokot alig lehet szilárd kategóriákba foglalni, vagy az legalábbis kevésbé gyümölcsöző.”<sup>10</sup> Ezen az alapon az államformák és a kormányformák megkülönböztetését is elutasítja.

Jellinek államformatana egyértelműen túlhaladott (itt most csak arra utalok, hogy a monarchiát tartotta a természetes államformának),<sup>11</sup> belsőleg ellentmondásos, de nem tanulságok nélküli. Államelméletének alapvető belső ellentmondásossága abból fakad, hogy egyrészt az állam társadalmi és jogi oldalának a megkülönböztetéséhez kapcsolódva a

---

<sup>8</sup> JELLINEK i.m. 701-702.

<sup>9</sup> JELLINEK i.m. 667.

<sup>10</sup> JELLINEK i.m. 664-665.

<sup>11</sup> „Az állami intézmények kialakulásakor a monarchia a normális forma. [...] A köztársaság [...] a monarchiával való tudatos ellentétben alakult ki, alapítói elképzelésében egyszerűen mint nem-monarchia jött létre. Ez az ellentét azonban még ma is alapvető a köztársaság lényegének a megértéséhez. JELLINEK i.m. 710.

politikai mozzanatok figyelembevételének a szükségességét hirdeti, másrészt azok következetes elméleti megragadására képtelen. Elutasította a „tisztá” jogászi formalizmust, az ún. metajurisztikus kérdéseket is be akarta vonni a vizsgálódásba. Jellinek egyik paradoxonja: a politikai elemeket, vonatkozásokat is be kell vonni az állam tudományos vizsgálatába, de azok annyira változékonyak, hogy azokat nem lehet megbízhatóan tudományosan tárgyalni. A jogi és politikai mozzanatoknak az elválasztott tárgyalási módja lehetővé teszi, hogy ha kedve tartja, akkor kitérjen a politikai mozzanatokra, ha meg nincs kedve, akkor nem. Ehhez járul még a történetiség paradoxonja: minden változik, de a formális akarati viszonyok változatlanok. A történetiségből az érdemi vizsgálódásoknak a modern viszonyokra való leszűkítése következik, ugyanakkor az általános államtan nem mondhat le arról, hogy figyelembe vegye az államiság egész történeti alakulását. Ennek következtében az államforma fogalma „maszatossá” válik, kettős értelmet kap, hol mint kortól független absztrakt államforma, hol mint a modern államokra jellemző konkrétabb forma.

Jellinek elméletéből, megállapításaiból és kudarcaiból számos tanulság adódik, ebből hármat emelnék ki. Az első, hogy nem elégséges a politikai és jogi mozzanatok megkülönböztetése, hanem azok egymásra reflektálására is szükség van, azaz figyelembe kell venni azt is, hogy a politikai hatalom jogképző, a jog pedig hatalomképző jelenség. Másodsor nem lehet lemondani az államforma és a kormányforma megkülönböztetéséről, a két kategória elkülönült, de együttes és egymásra reflektált használata ugyanakkor a jogi elem viszonylagos önállóságát és viszonylag önálló kezelését igényli. Végül különbséget kell tenni a politika tartós és gyorsan változó elemei között. Vagyis föl kell tenni azt a kérdést, hogy az alkotmányos berendezkedésnek milyen relatíve tartós, de jogilag nem rögzített elemei vannak. A kérdés evidens, a válasz nem könnyű. Ebben a vonatkozásban az amerikai politikatudomány „polity” és „politics” kategóriái képezhetik az államelméleti elemzés kiindulópontját.<sup>12</sup>

Az Egyesült Királyság jelenlegi alkotmányjogi és politikai helyzete annak következtében jött létre, hogy az alkotmányjogi berendezkedést megváltoztatták, és ennek során nem vették figyelembe a politikai mozzanatok jelentős megváltozásának lehetőségét és annak várható következményeit. A politikai helyzet (Brexit) szokatlanul erős kihívásokat támasztott, régóta példátlan politikai megosztottságot idézett elő, ugyanakkor az alkotmányjogi változások következtében a brit politikai rendszer konfliktuskezelő képessége jelentős mértékben csökkent. Ebben a vonatkozásban a másik alapvető okot tehát az alkotmányjogi és a politikai elemek kölcsönhatásának a figyelmen kívül hagyása okozta. A Brexit problémának a jelenlegi válsághoz azonban csak annyi köze van, mint Ferenc Ferdinándnak volt az első világháborúhoz.

A parlamentáris rendszer belső logikája, a politikai és jogi mozzanatok elkerülhetetlen kölcsönhatása mindenütt azt eredményezte, hogy a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom politikailag egy kézbe került, vagyis ebben a dimenzióban a hatalommegosztás megszűnt, a hatalommegosztás követelménye megmaradt. Új ellensúlyok váltak szükségessé,

---

<sup>12</sup> Persze előfordulhat, hogy valami politics-nak indul, és polity lesz belőle, mint az Cameron népszavazási ötletével történt.

közöttük az alkotmánybíráskodás, a decentralizáció, az ombudsman típusú szerveknek és a közvetlen demokratikus formáknak az intézményesítése. Mindez éles ellentétben áll a parlamenti szuverenitás doktrínájával.

A jelenlegi helyzetben a parlamenti szuverenitással való érvelésnek a tartalma megváltozott, az – igazodva a megváltozott politikai körülményekhez – az alsóház szuverenitását akarta kifejezésre juttatni. A népszavazás intézményesítése nem általában a parlamentáris állam- és kormányformával ellentétes, hanem csak az angol változattal, a parlamenti szuverenitás doktrínájával. Az első megállapításunkat a francia alkotmánytörténet és Jellinek támasztja alá, aki a képviseleti és közvetlen demokratikus elemek összekapcsolásán alapuló demokratikus köztársaságot önálló változatnak tekintette;<sup>13</sup> második megállapításunkat pedig Bogdanor értékelése.<sup>14</sup> Hogy ez a jelzett ellentét mikor éleződik ki, az a politikai mozzanatoktól függ. Tanulságos ebből a szempontból, hogy az 1975-ös referendum – ismereteim szerint - nem váltott ki a maihoz hasonló vitákat. Jelenleg viszont bizonyos politikai események (Corbyn ígérete, félmillió tüntetés Londonban)<sup>15</sup> egy újabb referendum irányába mutatnak.

Tartósnak látszik a Brexit kérdésében való megosztottság. A Politico közvéleménykutatása szerint a maradni és a kilépni kívánók aránya lényegében nem változott, az 2018 novemberében 49-43, 2019. október 18-án 49-45 % volt.<sup>16</sup> Hasonló kép rajzolódik ki a Statista adataiból is. Eszerint a mindenáron kilépni akarók tartósan kb. 35%-ot tesznek ki, a maradni akarók és akik a kilépést egy új népszavazástól tennék függővé (ez a kettő a jelenlegi politikai helyzetben gyakorlatilag ugyanaz) aránya tartósan 40%, és ugyancsak tartósan 25% körüli a nem tudom + irreális alternatívára adott válaszok összege. Talán még az is tendenciát jelez, hogy erősödött az újabb népszavazás híveinek a tábora.<sup>17</sup>

Gyorsan változott viszont a pártok támogatottsága. 2018 novemberében a konzervatívok 40, a munkáspárt 38, a liberális demokraták 8%-on álltak, a Brexit pártot 2019 márciusában mérték először, akkor 5 %-ot kaptak. Június közepén mind a négy említett párt a 22-19% közötti mezőnyben foglalt helyet, amiből sokan (őszintén szólva én is) a hagyományos angol pártrendszer fölbomlására következtettek. Úgy tűnik, elhamarkodottan. Az október 18-i adatok szerint az előbbi sorrend szerint a pártokra 35, 25, 18 és 12% szavazna.<sup>18</sup> Jellinek megfontolásait nem lehet sem elfogadni, sem lesöpörni őket az asztalról.

Kedves Márta, vizsgálj tovább a brit parlamentarizmus rejtélyét. Sok sikert és ehhez szükséges hosszú és boldog életet kívánok!

---

<sup>13</sup> JELLINEK i.m. 728-731.

<sup>14</sup> „Vernon Bogdanor kiváló angol alkotmányjogász szerint nem Európa ássa alá a parlament szuverenitását, hanem a nép a referendum által.” (DEZSŐ Márta i.m. 648.)

<sup>15</sup> [https://www.t-online.de/nachrichten/ausland/eu/id\\_84647492/demonstration-in-london-hunderttausende-fordern-zweites-brexit-votum.html](https://www.t-online.de/nachrichten/ausland/eu/id_84647492/demonstration-in-london-hunderttausende-fordern-zweites-brexit-votum.html)

<sup>16</sup> <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/united-kingdom/>

<sup>17</sup> <https://www.statista.com/statistics/883660/support-for-brexit-scenarios/>

<sup>18</sup> <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/united-kingdom/>