

# A KORMÁNYZÁS ANGOL MINTÁJA\*

Pócza Kálmán

(egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem,  
Bölcsészeti- és Társadalomtudományi Kar)

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az alábbi tanulmányban magyar politikai gondolkodók írásait vizsgálva annak járunk utána, hogy az angol parlamentáris kormányzatról milyen kép élt a XX. század elejének Magyarországon, és azt miként instrumentalizálták a vitázó felek sajátos érdekeik és nézeteik alátámasztása során. A tanulmány főbb megállapításai szerint: 1. az angol parlamentnek egy ugyancsak idealizált képe lebegett a tanulmányban vizsgált vitázó felek szeme előtt. 2. Ezen idealizált kép kialakulásának oka elsősorban annak figyelmen kívül hagyása volt, hogy a parlamentarizmus nem egy jogintézmény, hanem mindössze íratlan (és ezért gyakran egymásnak is ellentmondó) szokásokon alapuló gyakorlat. 3. Mivel a szokások elsődleges tulajdonsága az, hogy megsértésük közvetlenül nem szankcionálható, így a szokásoktól való eltérés könnyen válsághelyzetekhez vezethet. 4. Ilyen válsághelyzetekben a politikai szereplők hatalmi potenciálja és sajátos szerepfelfogása dönti el a válság kimenetelét. Az elemzésnek köszönhetően igazolva látjuk azon általános érvényű megállapítást, miszerint az intézmények helyett a politikai elit viselkedésmintája és szerepfelfogása játssza a döntő szerepet a politika formálásában.

**Kulcsszavak:** összehasonlító politikatudomány ■ alkotmányos válságok ■ parlamentarizmus ■ királyi előjogok

Mozgalmas időszak volt a XIX–XX. század fordulóját követő másfél évtized nemcsak a magyar, hanem az angol belpolitikában is. Mindkét ország komoly alkotmányos válságokat élt meg, olyan válságokat, amelyek nagyban meghatározták az ország politikai berendezkedésének további fejlődését, de az adott politikai rendszer későbbi megítélését is nagyban befolyásolták. A századelőn mindkét országban fellángoltak a viták a parlamentáris kormányzat mibenlétéről: míg az Egyesült Királyságban látszólag a két ház közötti kompetencia-konfliktus okozta az alkotmányos válsághelyzetet, addig Magyarországon az uralkodói prerogatívák gyakorlati alkalmazása, ennek révén pedig a parlamentarizmus egyik alapelveinek megsértése miatt robbant ki komoly politikai és tudományos vita az ország (íratlan) alkotmányának megfelelő értelmezéséről.

\* A cikk megjelenése az Európai Unió támogatásával, a TÁMOP 4.2.1. B-11/2/KMR-2011-0002 sz. *A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n* című projekt keretében valósult meg.

Jelen írás keretei között természetesen nem kívánom az alkotmányos válságok átfogó elemzését adni, pláne nem a válságok kapcsán kialakult viták mindegyikét elemezni, hiszen ez a tanulmány mindössze egy nemrégiben megkezdett kutatás első eredményeit kívánja összefoglalni.<sup>1</sup> Vizsgálódásom kiindulópontját az az ifj. Andrassy Gyula és Tisza István között 1912-ben kialakult polémia adja, amelynek középpontjában az angol és a magyar parlamentáris rendszer összehasonlítása állt. A párhuzamok és különbségek felemlegetése természetesen belpolitikai jelentőséggel bírt, és igen széles spektrumon mozgott. Jómagam azonban nem a belpolitikai mozgatórugókat kívánom felfedni, noha tudatában vagyok annak, hogy egy politikusok által folytatott vita az aktuális belpolitikai kérdésektől csak nehezen választható el. Célom nem is az, hogy egy aktuálpolitikai érdekektől megtisztított és ezáltal légüres térbe helyezett vitát elemezzek pusztán teoretikus szemszögből, ugyanakkor jelen tanulmány keretei nem engedik meg, hogy a vitát körülvevő politikai helyzetet részletesebben elemezve fedjem fel azt, hogy ki milyen belpolitikai érdekektől vezérelve instrumentalizálta az angol parlament ideális képét. Meg kell jegyezni továbbá, hogy ezen írásban még csak nem is arra vagyok kíváncsi, hogy a parlamentarizmus szigetországi és magyar gyakorlata között milyen lényegi különbségek vagy hasonlóságok voltak megfigyelhetőek általánosságban véve. Jelen keretek között a vitának csak egyetlen – bár igencsak lényeges – aspektusára koncentrálok: arra keresem a választ, hogy a brit uralkodóról Magyarországon kialakult kép vajon hűen tükrözte-e az uralkodó tényleges hatalmát és a brit politikai életben betöltött valódi szerepét. Másként fogalmazva: vajon a mintakövetés során egy idealizált vagy egy valóságos példát szegeztek-e szembe a magyar valósággal a vitázó felek? Talán nem meglepő módon jelen írás egyik alapvető állítása az, hogy egy erőteljesen idealizált parlamentarizmusképpel dolgoztak a vita szereplői.

Az alábbiakban látni fogjuk, hogy az idealizált kép kialakulásának elsődleges oka az volt, hogy mind Tisza, mind pedig Andrassy a parlamentáris kormányzatra mint jogintézményre tekintett, holott annak brit formája egyáltalán nem jogintézményként, „mindössze” szokásokon alapuló gyakorlatként funkcionált. A Tisza és Andrassy közötti vita feloldása ezért egy másik századfordulós vitához vezet minket, amelynek szintén ifj. Andrassy Gyula volt az egyik főszereplője: Concha Győző (és Kautz Gyula) ugyanis még az 1905–06-os alkotmányos válság során utalt Andrassy azon téves nézetére, miszerint Magyarországon az 1848. évi III. törvénycikk jogi értelemben is bevezette volna a parlamentarizmus intézményét. Concha felhívja a figyelmet arra, hogy a parlamentarizmus sehol (még őshazájában, Angliában) sem öltött jogintézményi jelleget, mindössze szokásokon alapuló gyakorlatként működött. A szokásoknak viszont egyik legfőbb jellemzőjük az, hogy – a tételes jog megsértésével ellentétben – a tőlük való eltérés közvetlenül nem szankcionálható. Az alkotmányos szokások figyelmen kívül hagyása vagy tudatos megsértése viszont

könnyen olyan válsághelyzeteket teremthet, amelyekben az addig elismert szokások determinatív funkciója semmissé válik.

Az alkotmányos válságokra való alábbi fókuszálás indokoltnak tűnhet, ha elfogadjuk Carl Schmitt elméletét arra vonatkozóan, hogy a végső szuverenitás valójában csakis kivételes helyzetekben mutatkozik meg. Jelen írás céljától vezérelve úgy is parafrázálhatnánk Schmittet, hogy valódi szuverén az a szereplő, aki a kivételes állapotban dönt (Schmitt, 1992). Könnyen lehet persze, hogy több szuverén szereplője is van az alkotmányos válsághelyzeteknek: a brit és a magyar példa legalábbis erről tanúskodik. Alkotmányos válsághelyzetekben nem jogi normák vagy szokások, hanem a politikai szereplők stratégiái, aktuális politikai ereje és kompromisszumkésztsége játssza a legfontosabb szerepet: a(z alkotmányos) válság éppen azért válság, mert nincsenek előzetesen rögzített szabályok annak feloldására. Ilyenkor a konfliktusok a politikai közösség szabályainak fundamentumai körül bontakoznak ki, azaz nem lehet egy magasabb, írott-tételes törvényre hivatkozni, amely feloldaná a konfliktust. Mivel mindkét példánkban hiányzik a kartális alkotmány, így aztán megfelelő intézményi biztosíték híján teljesen tisztázatlan, hogy mi történik akkor, ha az alkotmányos, ámde íratlan szokásjogok egymásnak feszülnek.<sup>2</sup> Más megfogalmazásában: az íratlan szokásjog ugyan normális élethelyzetekben érvényesül, csak hogy a szokások éppen akkor nem érnek semmit, amikor legnagyobb szükség lenne rájuk: azaz válsághelyzetekben. Írott szabályok híján ilyen pillanatokban a politikai szereplők aktuális politikai ereje és szerepfelfogása határozza meg azt, hogy mi lesz a válság kimenetele (Bogdanor, 1997: 178.). Sokak szemében ugyan éppen emiatt ezek a konfliktushelyzetek retrográd jellegűek, ám az angol alkotmányos élet egyik legjobb ismerője azt állítja, hogy az angol alkotmány éppen ezen radikális konfliktusok során fejlődött tovább. Bogdanor szerint az angol alkotmány fejlődésében azok a pillanatok játszották a döntő szerepet, amelyekben egy politikai aktor így vagy úgy megsértette a bevett konvenciókat. Úgy is mondhatnánk: az angol alkotmány az íratlan szokások radikális megtörése és be nem tartása révén fejlődött tovább.<sup>3</sup> A válsághelyzetek alapvetően pozitívan járultak hozzá az angol alkotmány fejlődéséhez, és ezzel bizony nem nagyon számoltak a vita magyar szereplői sem. Ebből a szempontból is érdemes lenne egyszer alaposabb vizsgálatnak alávetni például az 1905–1906-os magyar alkotmányos válságot.<sup>4</sup>

Ha viszont a szokások felrúgása olyan válsághelyzetekhez vezet, amelyben a viselkedésmintákat meghatározó, addig elfogadott szokásokat immár nem tekintik mérvadónak, akkor ezekben a helyzetekben sokkal hangsúlyosabb szerep jut a politikai szereplők szerepfelfogásának, mint az intézményi faktoroknak. Elemzésünk kapcsán kiderül, hogy a századfordulós magyar és brit alkotmányos válsághelyzetek ezt a teóriát támasztják alá. Közismert, hogy az uralkodói jogkörök a századforduló magyar politikai életének és az 1905-ös alkotmányos válságnak is az egyik legfontosabb kérdése volt. Bár első pilla-

natra úgy tűnik, mintha az 1909–1911-es angol alkotmányos válság inkább a parlament két háza közötti csatározásról szólt volna, valójában a válság folyamán regnáló két uralkodónak, az alkotmányos válság tetőpontján (1910 májusában) elhunyt VII. Edwardnak és az őt követő V. Györgynek igen fontos szerep jutott a válság megoldásában. Az ő hozzáállásuk, uralkodói szerepfelfogásuk, prerogatíváik alkalmazása, vagy éppen nem alkalmazása nagyban befolyásolta a válság kimenetelét. A korabeli és a mai közfelfogással ellentétben ugyanis a formálisan még meglévő uralkodói jogkörök, és az uralkodói befolyás alkalmazása még a század elején is lehetővé tette volna az angol alkotmányos válság másfajta kimenetelét. Ahogy látni fogjuk, nem a politikai intézményeken vagy az angol politikai életben igen fontos szerepet betöltő, és békeidőben az uralkodó cselekvési szabadságát is nagyban meghatározó szokásjogon, hanem a két uralkodó mentalitásán és prediszpozícióján múlott, hogy végül a liberális kormányfő, Lord Asquith elképzeléseinek megfelelően alakult át az angol politikai rendszer 1911-ben. Márpedig úgy tűnik, hogy ebben a tekintetben Magyarországon is hasonló volt a helyzet: az uralkodói jogkörök pontos, jog szerinti körülhatárolásának (egyébként Európa többi országaira is jellemző) hiánya, azaz az intézményesültség alacsony foka azt eredményezte, hogy az aktuális politikai erőviszonyok, az előzmények és az uralkodói szerepfelfogás sokkal fontosabb szerepet játszottak az alkotmányos válságok megoldásában, mint az alkotmányos jogforrások vagy akár csak a szokásjog.<sup>5</sup> A tanulmányom negyedik állítása tehát az, hogy válsághelyzetekben a politikai szereplők szerepfelfogása befolyásolja leginkább a válság kimenetelét. Úgy is mondhatnánk: ilyenkor az institucionális (jogi és szokásjogi) faktorok helyett a perszonális faktorok játszották a döntő szerepet.

A PARLAMENTÁRIS KORMÁNY ANGOL ÉS MAGYAR MODELLJE:  
TISZA ISTVÁN ÉS IFJ. ANDRÁSSY GYULA VITÁJA

Közismert, hogy az angol és a magyar parlamentáris kormányzat közötti párhuzam emlegetése kapcsán már a századfordulón is sokan berzenkedtek, de talán a két legfontosabb szereplő e tekintetben a korszak legkiemelkedőbb politikatudósa, Concha Győző, illetve a századfordulóra apja árnyékából kilépő ifj. Andrásy Gyula (Concha, 1880: 33. és Concha, 1905: 428., 432.). Andrásy egyik legátfogóbb elemzése az angol és a magyar parlamentarizmus párhuzamai (vagy még inkább eltérései) kapcsán érdekes módon egy napilapban jelent meg, ám a többkolumnás elemzés, amely *A parlamenti erőszak és angol mintája* címet viselte, akár egy folyóirat hasábjain is elért volna (Andrásy, 1912.). Az írás címe arra utal, ahogy 1912. június 4-én Tisza István házelnökként az ellenzéki obstrukciót erőszakkal letörve elfogadtatta a parlamenttel a véderőjavaslatot (Pölöskei, 2001: 165.). Andrásy ezen események kapcsán kezdett

hosszas fejtegetésekbe az angol és magyar parlamentáris gyakorlat közötti különbségekről. Tisza az általa alapított Magyar Figyelő hasábjain próbálta cáfolni Andrássy azon tételét, hogy az angol és a magyar parlament működés-módja közötti különbség miatt nem érdemes az angol mintára hivatkozva igazolni a magyar politikai élet bizonyos fejleményeit. Ahogy jeleztem korábban, a vita igen sok kérdést érintett, minket azonban itt elsősorban az érdekel, hogy az angol (és ezáltal természetesen közvetve a magyar) uralkodó jogkörei és funkciója tekintetében mennyiben tért el a két politikus véleménye. Közismert módon az uralkodói jogkörök, azon belül is leginkább a miniszterelnök kinevezésének joga volt az a kérdés, amely a magyar belpolitikai életben is igen komoly relevanciával bírt.

A véleménykülönbséget talán két idézettel lehet a legjobban megvilágítani. Andrássy a következőket írja a polémiát nyitó cikkében: „Angliában a parlamenti többség akarata a legfőbb állami akarat. A király és a felsőház egyaránt hozzá kénytelenek alkalmazkodni. Ott a végrehajtó hatalom befolyása a parlamenti többség kialakulására minimális és a végrehajtó hatalom áll a képviselőház döntő befolyása alatt. Ott teljesen elképzelhetetlen volna, hogy valamely kormány a nemzet óriási többsége támadásainak kitéve, párt nélkül két évig hatalmon maradjon csak azért, mert a király úgy akarja, anélkül, hogy a nemzethez apellálni akart volna. [...] Az sem történnék meg ott, hogy egy létező nagy többség mellőzésével, amelynek meggyengülését semmi alkotmányos jel sem mutatta, a király olyan egyént nevez ki miniszterévé, akinek nincsen pártja a parlamentben, hogy ez tényleg vállalkozzék is erre a szerepre, s hogy ő többséget is szerezzen. Angliában a minisztérium tulajdonképpen a háznak egy bizottsága. Tagjai formailag a király által neveztetnek ki ugyan, tényleg azonban a párt által választatnak. Nemcsak abban van a király keze megkötve, hogy melyik pártra, hanem abban is, hogy kire kell a hatalmat bízni. [...] A királynak rendes körülmények között, amikor a többségre jutott pártnak már megvan a vezére, a miniszterelnök személye tekintetében semmi választása nincsen.” (Andrássy, 1912: 1.) A parlamenti többség mindig a nemzet többségének akaratát fejezi ki, mivel az uralkodó sem a választásokat, sem pedig a megválasztott képviselőket nem tudja már érdemben befolyásolni. Andrássy szerint a század elejére a modern parlamentarizmus már megszilárdult, a parlamenti többség uralta a végrehajtó hatalmat és „végleg elmúltak azok az idők, amelyekben a király, a kormány és egyes lordok befolyása a választásokon döntő befolyással bírt.” (Andrássy, 1912: 4.) Az angol házszabály módosítására (elsősorban a kisebbségben maradt ellenzék obstrukciójának letörésére vonatkozóan) pedig már csak akkor került sor, amikor a parlamenti többség az uralkodó befolyásától mentes választásokat követően az uralkodótól függetlenül tudott politizálni a parlamentben. Ilyen esetben már Andrássy is indokoltnak tartotta az obstrukció letörését, amely közismerten a századelő magyar politikájának működését is nagyban meghatározta. Csakhogy Andrássy

szerint az obstrukció letörésének előfeltétele az, hogy angol mintára az uralkodó ne legyen képes befolyásolni sem a választásokat, sem pedig a parlamenti többséget. Az Andrássy által megrajzolt kép ideálisnak, valójában kissé túlzottan ideálisnak tűnik, főleg mivel azt a magyar állapotokkal élesen kontrasztba kívánja állítani: azt írja, hogy a magyar választási rendszer és gyakorlat már eleve megakadályozza, hogy a nemzet szabad akarata érvényre juthasson, az ellenzéknek szinte semmi esélye, hogy parlamenti többséget szerezzen. Azokban az esetekben pedig, amikor ez mégiscsak sikerült, az uralkodó vagy egyáltalán nem vette figyelembe a választási eredményeket a miniszterelnök kinevezésénél, vagy pedig az ellenzéki koalíció számára is előírta, hogy kit hajlandó miniszterelnöknek kinevezni. Ezen túlmenően a koalíciónak a programja jelentős pontjait is fel kellett adnia, s csak ekkor volt hajlandó kinevezni Wekerlét. Andrássy szerint a parlamenti többséget ilyen értelemben az uralkodó alakítja ki magának a választások befolyásolásával, vagy ha erre nem képes, legalább olyan miniszterelnököt tud ráerőltetni a parlamenti többségre, akiben ő maga jobban bíz, mint a parlament többsége. A parlamentarizmus ideális működésmódjával szemben tehát ott áll a magyar gyakorlat, amely beteg. Betegségének elsődleges forrása az uralkodói prerogátiva, azon belül is leginkább a miniszterelnök kinevezésének joga. Ahogy Andrássy írja: ezen különbségek miatt „Angliát tehát nem utánozhatjuk.”

Tisza István válaszában ezen következtetést próbálja megcáfolni, illetve példákkal alátámasztani azt, hogy a brit uralkodó jogkörei a századfordulón még mindig élő jogkörök voltak. Ennek alátámasztásaként írja, hogy az 1867 és 1912 között eltelt 45 évben az angol uralkodónak két alkalommal is komoly beleszólása volt abba, hogy ki is legyen az angol miniszterelnök: „[K]evésbé felel meg a valóságnak az is, hogy az uralkodó kinevezési joga üres formalitás, amely a képviselőház választott vezérének formyszerű megbízásában kimerül. [...] Magában a most tárgyalt időszakban mint láttuk, két ízben volt irányadó a királyné választása, amely a Rosebery-féle esetben határozottan a képviselőházi többség vágyai ellen érvényesült, s az új kormány irányára is érezhető befolyást gyakorolt. Ha ezt a tényt figyelembe vesszük s azt a másik tényt nem feledjük el, hogy az utolsó 18 év alatt két ízben nem sikerült a király által megbízott magyar politikusnak kormányt alakítania (1894-ben Khuen Hédervárinak, 1903 júniusában e sorok írójának), akkor talán nem is fogunk *ebből a szempontból* valami nagy különbséget találni Anglia és hazánk parlamentarizmusa között.” (Tisza, 1912: 255.) Egy 1911-ben megjelent cikkében, szintén a magyar parlamentarizmus körül kialakult vitához hozzászólva pedig azt fejtegeti, hogy a parlamentarizmus lényege „az állandó harmóniában, a király és a parlament közötti folytonos megegyezés szükségében rejlik s ebben a tekintetben nincs különbség egyetlen ország parlamentarizmusa között sem. [...] [V]alódi parlamentarizmusról csak ott beszélhetünk, ahol e megegyezés a nemzeti akarat tekintetbe vételén és megfelelő érvényesülésén alapszik s

nem akként jön létre, hogy a királyi akarat dominál az egész vonalon. De amint nem parlamentarizmus volna ez a túlzás, [...] úgy másfelől nem tartozik a parlamentarizmus lényegéhez az a követelmény sem, hogy a királyi akarat mindig nullifikálja magát. Az eltérő nézetek megegyezésénél egyiknek vagy másiknak kell engednie, vagy mind a kettőnek. Hogy ezek közül az eshetőségek közül mikor, melyik következik be, hogy mennyi áldozatot kell egyik vagy másik félnek hoznia, hatalmi kérdés, amelyet az illető helyen és időben létező tényleges erőviszonyok fognak esetről esetre eldönteni. [...] Magából az angol történelemből is azt a tanulságot meríthetjük tehát, hogy a korona élő hatalom marad a parlamentáris országokban is, s hogy valóban alkotmányos érzelmű férfiaknak éppen a helyesen felfogott parlamentarizmus elvei alapján keresniök kell a királyi akarral való megegyezést. [...] Ez a megegyezés [persze] nem járhat a nemzeti akarat letörésével.” (Tisza, 1911a: 106.)

Az angol uralkodói jogkörök és szerepfelfogás megítélésben tehát ugyan-csak komoly a különbség Andrássy és Tisza között. Míg Tisza úgy látja, hogy a brit uralkodó prerogatívái (leginkább a miniszterelnökök kinevezésének jogköre) élő hatalommal ruházzák fel az uralkodót, ráadásul a parlamenti többség nem „nullifikálja” az uralkodó akaratát, addig Andrássy úgy látja, hogy a brit uralkodó jogkörei és szerepe pusztá formalitássá degradálódtak. Andrássy szerint a Lordok Házának 1911-es reformját követően a politikai döntéshozatal egyedüli centruma egyértelműen a brit alsóház lett. A királynak és a felsőháznak meg kell hajolnia az alsóházi többség akarata előtt. A király nem nevezhet ki mást miniszterelnöknek, csakis a választásokon győztes párt vezérének. Tisza másként látja a kérdést: azt állítja, hogy a királynak van mérlegelési joga a miniszterelnök kinevezésekor, sőt azt is mondja, hogy az angol parlamenti többségnek és a miniszterelnöknek általában is úgy kell kormányoznia, hogy a nemzeti akarat és a királyi akarat közötti harmóniát is biztosítsa.

Természetesen mindketten úgy tekintenek az angol mintára, mint amely a parlamentarizmusnak (ha nem is ideális, de még mindig) a legjobb megvalósulási módja, amely sok tekintetben követésre méltó. Andrássy szerint viszont a századfordulón már olyan nagy a különbség a kettő között, hogy a brit rendszer bizonyos elemeinek átvétele (pl. a többségi elv egyértelmű dominanciája) akár még káros is lehet, hiszen a brit rendszer más elemei (politikai váltógazdaság, kétpártrendszer, uralkodói jogok formálissá válása stb.) nem jellemzik a magyar politikát.

#### PARLAMENTÁRIS KORMÁNY ÉS AZ URALKODÓI JOGKÖRÖK ATRÓPIÁJA

Mint láttuk tehát, a vita egyik központi eleme az volt, hogy a brit uralkodó vajon tényleges hatalommal bír-e, avagy a jogkörök formális jogi kontinuitása mellett a gyakorlati hatalom atrópiájáról kell-e beszélni. Míg Tisza nem ismer-

te el, hogy elhaltak volna az uralkodó jogai, addig Andrassy azt állította, hogy az uralkodói előjogok pusztá formalitássá degradálódtak, a parlamentáris rendszer lényege pedig jogi értelemben is az, hogy a miniszterelnök mindig a parlamenti többség bizalmától függ.

Az uralkodói jogkörök kiüresedésének, elsorvadásának elmélete szerint, ha egy jogkört hosszabb időn keresztül nem gyakorolnak, akkor az lassan gyakorolhatatlanná válik. A hosszú időn keresztül nem gyakorolt jogkör újbóli használatát illegitim eljárásnak fogják tekinteni, mivel lassan kialakul az az íratlan szokásjog, hogy bár formálisan megvan egy politikai szereplő joga, ám a gyakorlatban nem él(het) vele (Vermeule, 2012: 1.). Mivel a szokásjog tulajdonképpen precedensekkel dolgozik, így hiába egy írott szabály, a precedens (vagy éppen annak hiánya) könnyen felülírhatja a tételes jogot is: sokak szerint pontosan ez történt a brit uralkodó prerogatíváival. Mások arra utalnak, hogy Ferenc József uralkodói jogkörei a brit példával ellentétben azért nem tűnhettek alkotmány- és szokásjogellenesnek, mivel kisebb-nagyobb mértékben mindig is gyakorolta őket (Concha, 1905: 441.). A jogkör-elhalás elmélete szerint két feltétel szükséges ahhoz, hogy egy jogkör formális megléte ellenére elhaljon: egyrészt a jogkör birtoklója nem használja azt (valamilyen okból kifolyólag nem tudja vagy nem akarja használni; esetleg van másik jogköre vagy hatalmi potenciálja, amivel eredményesebben elérheti ugyanazt a célt), másrészt a többi politikai szereplő tudatosan vagy csak kellő körültekintés hiányában elfelejtkezik arról, hogy a jogkör használata régen (vagy nem is olyan régen) még élő volt. Ilyen szempontból a jogkörök különböző gyorsasággal halhatnak el.<sup>6</sup> Az Egyesült Királyságban az uralkodói jogkörök elhalásának oka Vermeule szerint az volt, hogy a belpolitikai eseményekre való ráhatás eredményesebb és kevesebb politikai költséggel járt egy másik, informális hatalmi potenciál alkalmazása révén: a XIX. század közepén azért nem alkalmazta a brit uralkodó a vétőjogot, mert a parlamenti többség akaratát szinte mindig sikerült összhangba hozni az uralkodói akarral a választások, illetve a képviselők informális befolyásolása révén. Szavazatvásárlás és politikai patronázs, állás- és karrierlehetőségek felajánlása révén a képviselők megvehetőek voltak: az uralkodói akarat így nem a vétőjog vagy a miniszterelnöki kinevezés, hanem az informális befolyásolás révén nyert teret. Csakhogy a vétőjog és a miniszterelnök-választási jogkör „nem gyakorlása” miatt a XIX. század végére illegitimnek tűnt minden olyan próbálkozás, amikor az uralkodók ismét alkalmazni akarták ezt a két jogkört (Vermeule, 2012: 12.). Ráadásul 1867 után a választójog kiterjesztése következtében egyrészt a király jóval nehezebben tudta befolyásolni a széles választói tömegeket, másrészt a választók eredményesebb megnyerése miatt a pártok szervezottsége is megnőtt, ez pedig a parlamenti frakciófegyelem kialakulását is magával hozta. Magyarán 1867 után sem a választások során, sem pedig a fegyelmezett frakciókat tömörítő parlamentben nem volt akkora befolyásolási lehetősége a brit uralkodónak,



mint a választójogi reformot megelőzően. Amikor tehát a befolyásolás lehetősége minimálisra csökkent, vissza kellett volna nyúlni a formálisan még létező, de már régóta nem használt vétó vagy kinevezési jogkörhöz. Békeidőkben azonban ezen jogkörök használatát az akadályozta meg, hogy a politikai szereplők úgy tekintettek rájuk, mintha azokat soha nem is használták volna az uralkodók (Vermeule, 2012: 13.).

A PARLAMENTARIZMUS, MINT JOGINTÉZMÉNY:  
CONCHA GYŐZŐ ÉS DEÁK ALBERT VITÁJA

A XIX. század végére az Egyesült Királyságban tehát élesen szétvált az írott jog és a joggyakorlat egymástól: az uralkodó kinevezési joga sokak szerint pusztán formalitássá vált, a politikai gyakorlat felülírta azt. Ha viszont a politikai gyakorlat (az íratlan szokások) és a tételes jogszabályok között komoly diszkrépancia van, akkor joggal állítható, hogy a Tisza és Andrassy által is tárgyalt kérdés (összefér-e a parlamentarizmus alapelveivel az, hogy az uralkodók ténylegesen is alkalmazzák saját prerogatíváikat?) nem válaszolható meg egyértelműen: az íratlan konvenciók, a szokásjog vizsgálata ugyanis sohasem adhat teljesen egyértelmű választ az uralkodói jogkörök pontos kiterjedtségére.

A korabeli tudósok körében ezért is merült fel az a kérdés, hogy vajon a parlamentarizmus jogi intézmény-e, amely egyértelműen és jogszabályokban rögzítve korlátozza az uralkodó jogkörét (köztük a miniszterelnöki kinevezés jogát), avagy pusztán szokásjogon alapuló gyakorlat, amely nem segíti elő az egzakt és kategorikus elvek egyértelmű megvalósulását. Jogi intézménynek csak akkor nevezhetjük a parlamentáris kormányzatot, ha egy alapdokumentum rögzíti (pl. a bizalmatlansági indítvány/bizalmi szavazás formájában) a többségi elvet. Azaz akkor beszélhetünk jogi értelemben parlamentarizmusról, ha jogi szankciója van annak, ha a kormány nem bírja a többség bizalmát (Szente, 2010: 353ff, ill. Pesti, 2002: 23ff.). Az uralkodó prerogatívájának kérdése így vezet át a parlamentarizmus jogi vagy szokásjogi jellegének tárgyalására. Az alábbiakban több dualizmuskori szerző álláspontját és brit kutatók megállapításait is felhasználva amellet érvelünk, hogy a parlamentarizmus a XIX. század végén sem az Egyesült Királyságban, sem pedig Magyarországon nem tekinthető jogi intézménynek, mivel az „csak” szokásjogon alapult.<sup>7</sup> Ráadásul a szokásjog nem ritkán igazolhatott ellentmondó gyakorlatokat, így válsághelyzetben egyáltalán nem adhatott valódi iránymutatást.<sup>8</sup>

Ha alaposabban megvizsgáljuk a Andrassy és Tisza között lezajlott vitát, akkor azt látjuk, hogy mindkét politikus jogi intézményként, vagyis olyan szabályok vagy kritériumok halmazaként anticipálta a brit parlamentarizmust, amelyek betartása vagy éppen megsértése egyértelműen eldönti, hogy a brit parlamenthez hasonló, vagy attól éppen teljesen különböző intézménnyel van-e

dolgunk a magyar parlament esetében. A fő problémát azonban éppen az okozza, hogy mindkét politikus jogi jelleggel ruházta fel a brit parlamentarizmust, miközben az valójában csak bizonyos alkotmányos szokásokon alapult. Hogy mindketten így tesznek az annál is érdekesebb, mivel alig pár évvel korábban – éppen az alkotmányos válság kezdetén – komoly vita alakult ki a magyar parlamentarizmus jogi jellegét illetően. Anélkül, hogy a vita részleteibe belemennénk utalunk arra, hogy a vita itt is az uralkodó kinevezési jogköre körül robbant ki. Mindez nem is meglepő, hiszen Ferenc József egyik legvitatottabb intézkedése annak a Fejérváry Gézának a miniszterelnöki kinevezése volt 1905-ben, aki nemcsak a parlamenti többség, de még csak a parlamenti kisebbség támogatását sem bírta. Nem véletlen tehát, hogy a vita tárgya a parlamentarizmus alapelvét adó többségi és felelősségi elv, valamint az uralkodó kinevezési jogköre közötti viszony volt.<sup>9</sup>

Ifj. Andrásy politikai életben betöltött szerepét és súlyát is jól jellemzi, hogy ez a vita ugyancsak az ő egyik publicisztikája kapcsán robbant ki. A Budapesti Hírlap hasábjain megjelent cikkének lényeges megállapítása szerint az 1848. III. törvénycikk „egy ismert politikai és jogi fogalmat iktatott törvénykönyvünkbe; illetőleg behozta az Angliában kifejlődött parlamentáris kormányzatot” (Andrásy, 1905: 1.). Az angol parlamentre való hivatkozás kapcsán két szempontból kritizálta Andrásy ezen alaptézisét Concha Győző: egyrészt azt állította, hogy a hivatkozott törvénycikk jogi értelmében egyáltalán nem vezette be a parlamentnek felelős kormányzat intézményét, másrészt azt is tagadta, hogy maga a mintaként szolgáló brit parlamentarizmus valaha is jogi jellegű lett volna. Jogilag pedig elsősorban a szankcionálható szabályokat érti Concha: „Jogintézmény alatt ugyanis az emberek akaratának oly megkötését értik, a melynél fogva az intézmény által védett cél elleni cselekvés vagy egyenes büntető megtorlást von maga után, vagy legalábbis jogi hatály nélküli lesz.” (Concha, 1905: 403.) Nem tagadva annak lehetőségét, hogy a hivatkozott törvénycikk lehetővé teszi a törvényeket megsértő miniszterek büntetőjogi felelősségre vonását, Concha arra koncentrált, hogy vajon a politikai felelősség intézményének közjogi formába öntését egyrésztől elvégezte-e a hivatkozott 1848-as törvény, másrésztől pedig arra, hogy a mintaként felhozott Angliában rögzítették-e jogszabályban a kormányzat parlament előtti felelősségét. Concha meglátása szerint még ha az 1848-as törvények megalkotói törekedtek is volna jogi jelleggel kölcsönözi a parlamentarizmusnak, művükben mindez akkor sem tükröződik: egyrésztől vannak olyan törvénycikkek, amelyek élesen ellentmondanak a parlamenti többségnek felelős kormány elképzelésének, másrésztől pedig közjogi értelemben (bizalmi szavazás vagy bizalmatlansági indítvány révén) egyáltalán nem rögzítették a kormányzat parlamenti felelősségét (Concha, 1905: 421.). De Concha szerint ez sem véletlen, mivel „parlamentari kormányt, mint jogintézményt létesíteni egyáltalán jogi lehetetlenség minden olyan államban, amelynek parlamentjén és minisztériumán

kívül királya vagy (köztársasági) fejedelme van, a kiket a nemzet parlament-felosztatási, miniszterkinevezési, szentesítési vagy legalább vétó joggal fölruházni szükségesnek lát” (Concha, 1905: 424.). Magyarán Concha szerint nem lehet egyszerre jogszabályban rögzíteni azt, hogy a kormány a parlamenti többség bizalmától függ, ám egyben az uralkodó által elbocsátható, helyére pedig új miniszter nevezhető ki.<sup>10</sup> „Ez a jogi képtelenség az oka, hogy az angolok a parlamenti kormányrendszerüket nem jogi tételekre, hanem etikusra, a politikai illendőséget megállapító szabályokra, megegyezésekre (conventions), kötelességekre fektetik.” (Concha, 1905: 425.) Concha Sir William Ansonra illetve Edward Freemanra, a századforduló két alkotmányjogászára hivatkozva állítja, hogy az angol alkotmány valójában ezen íratlan szokásjogokban rejlik, s nem az írott, jogilag rögzített formában: „Ha az angol ember a közélet valamelyik fiának viselkedéséről, mint alkotmányosról vagy alkotmánysértőről beszél, egészen mást ért alatta, mint amit a törvényes vagy törvénytörő magaviselet alatt ért.” (Concha, 1905: 427.) És végül: „Ha a koronának bármely hivatalnok a parlament fölhatalmazása nélkül szedetne be adót, vagy a parlament beleegyezése nélkül hajtana végre egy hadügyi törvényt, jogsértő bűncselekményben válna vétkessé. De ha csak a hivatalában marad meg továbbra, a melybe a korona ültette, és melyből a korona nem mozdította el, ha a parlament mindkét házában akármilyen szótöbbséggel kifejezett bizalmatlansági határozata ellenére marad is meg hivatalában, éppen nem szegi meg az írott jogot.” (Concha, 1905: 427.) Concha ezért állítja, hogy a parlamentáris kormányrendszerben a minisztériumok nem jogi, hanem erkölcsi értelemben függenek a parlamenti többségtől: azaz a jog eszközeivel nem szankcionálható módon függenek csak a parlamenttől.<sup>11</sup>

Conchával ellentétben Deák Albert arra utal, hogy a vonatkozó kérdés azon áll vagy bukik, hogy mit tekintünk jognak: szerinte a szokásjogok is a politikai közösség jogrendszerének részét képezik, mivel a „[j]og (tárgyi értelemben) az államot alkotó nemzetnek, mint etikai személyiségnek akarata, a mennyiben tartalma (szükségképpen megvalósítandó) szabály, mely rendet teremt és tart fenn. Mihelyt a jog lényegét a nemzeti akaratban, célját pedig a rendteremtésében és fenntartásában ismerjük fel, egészen nyugodtan sorozhatjuk az erre vonatkozó megállapított, a nemzeti köztudat által befogadott, és állandóan tiszteletben tartott, nem írott szabályokat is, jogiaknak, mindenesetre közjogiaknak. A kikényszeríthetőség maga itt s különösen az utóbbi vonatkozásban, nem feltétlenül kritérium, mert igen jól tudjuk, hogy vannak ki nem kényszeríthető közjogi kötelességek is” (Deák, 1906: 11.). Deák szerint tehát a politikai közösség akaratmegnyilvánulása – öltön az tételes jogi vagy éppen szokásjogi formát – mindenféleképpen a jogrendszer részét képezi.<sup>12</sup> Amellett, hogy Deák a kikényszeríthetőséget, mint a jog elsődleges kritériumát ignorálja, még egy további szempontot figyelmen kívül hagy: mégpedig azt, hogy a szokásjog sokkal inkább lehetőséget ad egymásnak is ellentmondó értelme-

zésekre, mint az írott-tételes jogi szabályok. Márpedig alább látni fogjuk, hogy az angol szokásjog egyik legfőbb jellemzője éppen ezen kétértelműség.<sup>13</sup>

#### A PARLAMENTARIZMUS, MINT SZOKÁSJOGI INTÉZMÉNY

Amennyiben elfogadjuk, hogy a parlamentarizmus XIX. századi brit modellje nem jogi jellegű volt, hanem csak szokásokon és szokásjogon alapult, akkor azt kell megvizsgálni, hogy melyek a legfőbb jellemzői a szokásjognak. A brit modell megértése ugyanis az íratlan szokások mibenlétének és jellegének megértése nélkül nem lehetséges. Ráadásul úgy tűnik, hogy a magyar szakirodalom jelentős része is hajlamos eltekinteni (vagy legalábbis nem helyén kezelni) az angol szokásjog sajátos jellegét, éppen emiatt a magyar parlamentarizmus megítélése kapcsán igen gyakran elhamarkodott ítéleteket hoz. Az angol szokásjog jellegének vizsgálata ezért tűnik elengedhetetlennek.

Az érvelés korábban is említett kiindulópontja az, hogy a szokásjog az írott jogforrással szemben jóval kevésbé egyértelmű iránymutatást ad a jogalkalmazók és a politikai szereplők számára. Kétségtávolú igaz, hogy az írott jogszabályok értelmezése során is könnyen egymásnak ellentmondó álláspontok alakulhatnak ki, ám a szokásjog terén ennek lehetősége lényegesen nagyobb: egymásnak ellentmondó példák megtalálása sokkal könnyebbnek tűnik, mint egy viszonylag egyszerű szöveg radikálisan eltérő értelmezése (Marshall, 1984: 212.). A szokásjog ezen homályos jellegére utal a XIX. század nagy autoritása, Albert Dicey<sup>14</sup> mellett Geoffrey Marshall is, amikor azt írja, hogy a szokásjog gyakran nagyon általánosan megfogalmazott, kevésbé specifikus és részletes, ami igencsak sokféle értelmezésre ad lehetőséget. Marshall pontosan ilyen homályos és egymásnak ellentmondó gyakorlatokat is igazolni képes szokásnak tekinti még az 1980-as években is az uralkodónak azt a jogát, hogy elbocsássa kormányát.<sup>15</sup> Sőt megjegyzi, hogy éppen ezen homályosság az oka annak, hogy nem is nagyon akarják írásba foglalni ezeket a szokásjogokat. Az alkotmányos konvenciók másik legfontosabb jellemzője Marshall szerint az, hogy a politikai szereplők csak azért engedelmessé válnak nekik, csak azért igazítják cselekedeteiket a szokásokhoz, mert elismerik érvényességüket, azaz hisznek bennük. Ez alapvető különbségnek tűnik a tételes jog és a szokásjog között: míg egy szokás csak addig létezik, amíg hisznek létezésében, addig az írott törvény léte eleve garantált, így nem kötődik percipiálójuk hitéhez (Munro, 2005: 71.). Mihelyt az egyik politikai szereplő nem ismer el egy korábban élő és érvényesnek tartott szokást, a szokás elveszti létjogosultságát. Értelemszerűen a szokások áthágásának jogi következményei nem lesznek, csakis politikai következményei lehetnek.<sup>16</sup> Harmadrészt legalább ekkora homály fedi a szokások keletkezésének legitimitását (Marshall, 1984: 10.). Marshall szerint az uralkodói prerogátiva (köztük a miniszterelnök kiválasztásának és kineve-

zésének joga) eminensen ilyen szokásjog volt a maga minden hátrányával (Marshall, 1984: 19.). Ahhoz, hogy az íratlan szokások ezen jellemzőit jobban megértsük, illetve a brit parlamentáris kormány működésével is tisztába jöjjünk, érdemes megvizsgálnunk két olyan konkrét esetet is, amikor a parlamentarizmus lassan kialakulni vélt szokásai ismételten megkérdőjeleződtek.

#### MEGKÉRDŐJELEZETT SZOKÁSOK: KÉT ANGOL PÉLDA

Vernon Bogdanor szerint a brit uralkodó korábban elismert legfontosabb prerogatívái (a miniszterelnök kinevezése, a parlament feloszlatása, a vétójog stb.) a XIX. század végére ugyan valóban kezdenek egyre inkább pusztá formálitássá válni, ám ezt a jogkörelhalást két olyan tendencia is ellensúlyozza, amelyekről meg szoktak feledkezni: egyrészt a formális jogkörökről áthelyeződik a hangsúly a politika menetének informális befolyásolására, amely egyszerre kiemeli az uralkodót a pártcsatározások mocsarából, és egyben lehetővé teszi a zárt ajtók mögötti nyomásgyakorlást, a politika formálásának nyilvánosságtól elzárt módját. A dolog természetéből, azaz titkosságából adódóan ez utóbbiról kevesebbet tudni, az azonban Bogdanor szerint jól látható, hogy az uralkodó szerepe nem pusztán formális – még békeidőkben sem (Bogdanor, 1997: 27.).

A másik tendencia azt mutatja, hogy sajátos prerogatíváit az uralkodó ugyan békeidőkben legtöbbször csak formális értelemben használja, azaz saját akaratát nem a miniszterelnöki kinevezés vagy a parlament feloszlatása révén próbálja meg érvényesíteni, ám ezen (és a további) prerogatívák válsághelyzetekben újból élő jogkörökké vál(hat)nak. A válság lehet egy alkotmányos válság, mint az 1910–11-es konfliktus, lehet egy gazdasági válság, mint az 1931-es, de a politikai rendszer enyhe válságáról beszélhetünk egy olyan parlament esetében is, ahol a választásokat követően egyik parlamenti párt sem szerezte meg az abszolút többséget. Az előzőekben előadottak értelmében nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy Marshall szerint a szokásjogok éppen az ilyen válsághelyzetekben mondják fel a szolgálatot: a válsághelyzet éppen arról szól, hogy a normális időkben elfogadott szokások megkérdőjeleződnek. Ilyen szempontból a válsághelyzetek roppant fontosnak tűnnek az angol alkotmányfejlődésben.

Tágabb értelemben vett korszakunkban több olyan krízissituációt is megélt az angol állam, amikor az uralkodói prerogatívák egyike vagy másika nagy jelentőségre tett szert: az 1909–1911-es alkotmányos válság során a lordok kinevezésének joga, az 1914-es ír Home Rule Act elfogadása során az uralkodói vétójog érvényesítése komoly alternatívaként merült fel, 1931-ben pedig V. György kifejezetten élt is miniszterelnök-kinevezési jogával: a gazdasági válság közepén egy olyan miniszterelnököt kért fel kormányalakításra, akinek

nemhogy parlamenti többsége nem volt, de még saját pártja is kihátrált mögüle.<sup>17</sup> Ezek a példák Bogdanor szerint jól mutatják, hogy az uralkodó szerepe válsághelyekben, illetve az abszolút többséget nélkülöző „függő parlamentek” (hung parliament) esetén jelentősen megnő, valamint ezek azok a pillanatok, amikor a formális uralkodói jogkörök ismét élővé válhatnak. Braizer is úgy fogalmaz, hogy bár normális esetben az uralkodó kinevezési jogköre pusztán formalitássá vált a XX. század második felére, ám számos eset mutatja, hogy a külső szemlélők által súlytalannak ítélt formális jogkör kényes szituációkban nagyon is élővé és fontossá válik, azaz ismételten aktivizálható (Braizer, 1999: 29). A kérdés így az: vajon milyen gyakran szembesültek az uralkodók súlyos vagy kevésbé súlyos válsághelyzetekkel? Az alkotmányos vagy gazdasági válságok ugyan viszonylag ritkák voltak, ám a „függő parlament” egyáltalán nem számított ritkaságnak a XIX. század végén.

A századforduló idején többször is előfordult, hogy egyik pártnak sem sikerült megszereznie a parlamenti mandátumok abszolút többségét. Az uralkodónak ilyenkor általában mérlegelési lehetősége adódott, hogy kit is kérjen fel miniszterelnöknek.<sup>18</sup> A második választási reformtörvény elfogadásától (1867) az első világháború kitöréséig megtartott 11 választáson 5 alkalommal nem volt sem a Konzervatív Pártnak sem pedig a Liberális Pártnak abszolút többsége a parlamentben (Craig, 1987: 10ff.). Ha ehhez még hozzávesszük azokat a Tisza István által is említett eseteket (1885-ben Lord Salisbury kinevezését, 1894-ben pedig Lord Rosebery kinevezését), amikor az uralkodó saját hatáskörben, előzetes konzultációkat mellőzve maga választotta ki miniszterelnökét, mégpedig oly módon, hogy egyikőjük sem élvezte az aktuális parlamenti többség bizalmát (Bogdanor, 1997: 32.), akkor jól érzékelhetővé válik, hogy milyen komplex folyamatok játszódtak le a XIX. század végi brit politikai életben. Sommás ítéletekre így semmiféleképpen sem vállalkoznánk e tekintetben. Mivel azonban a területi korlátok nem teszik lehetővé az összes eset alapos vizsgálatát így nem a „függő parlamentek” okozta kisebb válságokat, hanem a jelen vizsgálódás szempontjából két leginkább releváns és nagyon is súlyos válságszituációt elemezzük: az egyik Ramsay MacDonald miniszterelnöki kinevezése, a másik pedig az 1910–11-es alkotmányos válság volt.

MacDonald kinevezését ugyan nem egy alkotmányos, hanem egy gazdasági válsághelyzet előzte meg, ám az eset arra világított rá, hogy különleges helyzetekben az uralkodó akár a parlamenti pártok ellenében is képes akaratát keresztülvinni és olyan miniszterelnököt kinevezni, aki egyik parlamenti párt támogatását sem bírja. Bár már akkor és a későbbiek folyamán is sokan vitatták V. György kinevezési jogát és intézkedésének jogosságát, 1931 nyarán az uralkodó azt a Ramsay MacDonaldot kérte fel egy nemzeti egységkormány megalakítására, akit saját frakciója, a munkáspárti frakció sem támogatott (Braizer, 1999: 21.). Mindezek ellenére létrejött a nemzeti egységkormány, nem utolsósorban V. György befolyásának és kifejezett akaratának köszönhetően

(Bogdanor, 1997: 104.; Moodie, 1957). Miután MacDonald 1929-ben megalakult kisebbségi kormánya nem volt képes hatékonyan kezelni a gazdasági válság okozta problémákat, ráadásul a munkanélküli segély összegének csökkentése miatt 1931 augusztusában még a kisebbségből kormányzó Munkáspárt is kettészakadt, MacDonald augusztus 24-én lemondott. Csakhogy az uralkodó annak ellenére ragaszkodott személyéhez, hogy nemcsak a parlamentben, hanem még saját pártjában sem bírt többséggel. Kétszer is visszautasította MacDonald lemondását. A konzervatív ellenzék vezetője, Stanley Baldwin készen állt ugyan a kormányzás átvételére, azonban vonakodott egy nemzeti egységkormányban való részvételtől, de V. György továbbra is ragaszkodott egy nemzeti egységkormányhoz, ráadásul MacDonald vezetésével (Lyon, 2003: 400ff). A megalakult nemzeti egységkormány nem egy koalíciós kormány volt: nem pártok együttműködése révén jött létre, hanem tehetséges, a válság menedzselésére képes egyének átmeneti szövetségének tekintették a kormányt, amelyet tulajdonképpen az uralkodói akarat hívott életre.<sup>19</sup> A háttértárgyalásokban V. György kivette a részét, így végeredményben a nemzeti egységkormány annak ellenére jött létre, hogy eredetileg sem MacDonald, sem Baldwin azt nem preferálta, MacDonald mögött pedig eddigre már szinte egyáltalán nem volt parlamenti támogatás. Nem egyszerűen arról volt szó, hogy V. György közvetítő lett volna, hanem egyértelműen az ő akarata érvényesült a válsághelyzetben (Bogdanor, 1997: 107.).

Az 1909–1911-es alkotmányos válság szintén megmutatta, hogy az uralkodói előjogok érvényesítése korántsem fikció. Anélkül, hogy hosszasan ismertetnénk a fejleményeket, amelyre egyébként Tisza István maga vállalkozott egy 1911-es Magyar Figyelőben megjelent cikkében (Tisza, 1911b), röviden utalunk arra, hogy mind az 1906-os, mind az 1910-es választásokon a Liberális Párt megszerezte ugyan a parlamenti mandátumok relatív többségét, de csak a munkáspárti és ír képviselők segítségével tudott kormányt alakítani (Lyon, 2003: 369.). A szűk többség azonban nem akadályozta meg Asquith miniszterelnököt abban, hogy a liberálisok régi tervét, a Lordok Háza vétójogának eltörlését elfogadtassa az alsóházzal. A gondot azonban nemcsak az jelentette, hogy a felsőház vétójogának felszámolását az akkor még vétójoggal rendelkező Lordok Házán is keresztül kellett volna vinni, hanem az uralkodó, VII. Edward szerepfelfogása is ellehetetlenítette a miniszterelnök tervének keresztülvitelét. Asquith azt tervezte, hogy a Lordok Háza esetleges vétóját a lordok számának jelentős megnövelésével, liberális lordok kinevezésével akadályozná meg – ez hozzávetőleg 500 új lord kinevezését, így a Lordok Háza létszámának megduplázását jelentette volna (Braizer, 1999: 191.). Csakhogy a lordok kinevezése a király előjoga volt. Asquithnak azt a VII. Edwardot kellett volna meggyőznie az új lordok tömeges kinevezéséről (vagy legalábbis ezen kinevezésekkel való fenyegetés alkalmazásáról), aki nem különösebben szívelte a liberális miniszterelnököt. VII. Edward Asquith ezen kérését így vissza

is utasította. Csak akkor lett volna hajlandó tömegesen kinevezni lordokat, és ezzel elhárítani az akadályt az alsóházi parlamenti többséget vezető Asquith tervei elől, ha azt a parlament újabb feloszlását követően a választók közvetve jóváhagyják azáltal, hogy a liberálisokat kormányon tartják. VII. Edward semmiféle ígéretet nem volt hajlandó tenni azt megelőzően, hogy feloszlatta volna a parlamentet, és hogy a választók – a Lordok Háza átalakításáról szóló terv tudatában – ismételten nem adtak volna mandátumot Asquith-nek kormányalakításra. Asquith a parlament feloszlását követő választási győzelemben egyáltalán nem volt biztos, így ha VII. Edward nem hal meg a válság csúcspontján, a liberális miniszterelnök elképzeléseit az uralkodó jó eséllyel megíúsíthatta volna. Ahogy az látható, egy prerogátiva nem alkalmazása révén az uralkodónak igen hangsúlyos szerep jutott a válság során. Csakhogy Asquith nagy szerencséjére – és a Lordok Háza, illetve a konzervatívok nagy bánatára – VII. Edward 1910 májusában meghalt. Az őt követő V. György iránti tiszteletből ugyan a pártok egy közös megbeszélésorozaton próbálták meg rendezni vitás kérdéseiket, ám a tárgyalások 1910 novemberében megszakadtak, mivel nem közeledtek az álláspontok (Lyon, 2003: 375.). Asquithnek pedig sikerült kicsikarnia a frissen trónra lépő, tapasztalatlan V. Györgyöt azt, amit VII. Edwardból nem: a fiatal uralkodó még a parlament feloszlata és a választások kiírása előtt megígérte, hogy ha a liberálisokat kormányon tartják a választópolgárok, akkor annyi liberális lordot nevez ki, hogy a Lordok Háza jogkörének radikális megnyirbálását végül megszavazzák a felsőházban is. Látni kell tehát, hogy az eset megmutatta: attól függően, hogy milyen szerepfelfogása van egy alkotmányos válság idején, különféle potenciállal bírhat a brit uralkodó (Bogdanor, 1997: 118.). Ha az uralkodó irányítani akarja az eseményeket, akkor alkotmányos válság idején igenis megvoltak a megfelelő eszközei erre. Mind az uralkodói prerogatívák egy része, mind pedig az informális befolyásolás szerepe tehát megnőtt az ilyen esetekben (Turpin–Tomkins, 2007: 356ff).

## ÖSSZEGZÉS

Az összehasonlító tanulmányok egyik legnagyobb hibája az szokott lenni, hogy a kiválasztott esetszám nagysága miatt a kutató nem kellően mély leírását adja az eseteknek, amely oda vezet, hogy elemzésének végeredménye is megkérdőjelezhető.<sup>20</sup> A kis esetszámmal dolgozó összehasonlító tanulmányok előnye a statisztikákon alapuló nagy esetszámú makroelemzésekkel szemben elsősorban az, hogy jellegüknél fogva alaposabban tudják feltárni és elemezni a vizsgálat tárgyát. Az intézményrendszer és a politikai szereplők pontos megragadása, a politikai szituáció akkurátus körülírása és elemzése csakis két-három eset összehasonlítása esetén képzelhető el. A makroelemzések elsődleges hibája ezzel szemben az, hogy az egyes eseteket csak felülete-



sen tudja érinteni, mélységében sohasem vizsgálja azokat. Ugyanakkor az általunk inkább preferált kis esetszámú tanulmányok kapcsán igen gyakran futhatunk bele abba a hibába, hogy egy kevésbé alaposan feltárt és éppen ezért idealizált esetet vetnek össze egy alaposan ismert, talán éppen ezért igencsak sok negatív elemet tartalmazó esettel. Tisza és Andrásy vitája, amelyet a kis esetszámú összehasonlító tanulmányok közé sorolhatunk, hiszen két ország parlamentáris rendszerének működését vetik egybe mindketten, ugyanúgy ez utóbbi szindrómát mutatja, ahogy a brit és a magyar parlamentarizmust összehasonlító másodlagos szakirodalom java része. Tisza és Andrásy is széleskörű ismeretekkel rendelkezett az angol parlament működéséről, sőt vitájukból az is kiderül, hogy a napi politikai eseményekkel is tisztában voltak. Ám széleskörű ismereteik ellenére mégiscsak a brit parlament idealizált képét instrumentalizálva, sajátos belpolitikai érdekeik mentén felhasználva vitakoztak egymással. A brit parlament idealizálása néha extrém formákat öltött, máskor csak a megfelelő hangsúlyok hiányoztak az elemzésekből. Ez utóbbi kapcsán kellett megállapítanunk, hogy az általunk vizsgált vitázó felek nem mindig vették kellőképpen figyelembe egyrészt a brit parlament szokásjogi jellegét másrészt ezen szokásjogi jelleg következményeit. A brit parlamentarizmus szokásjogi jellegéből következik ugyanis, hogy a politikai szereplők viselkedésmintája és szerepfelfogása sokkal fontosabb tényező a brit parlament működését tekintve, mint az intézményi faktor.

Mivel pedig a XIX. századi magyar parlamentarizmus szintén szokásjogi jellegű volt, így annak működésében és megítélésében a politikai aktorok szerepfelfogása (politikai kultúrája) jóval fontosabb szerepet játszik, mint ahogy azt a magyar szakirodalom java része feltételezi.<sup>21</sup> A Concha Győző és Deák Albert között lezajlott vita arra (az általános érvényűnek tűnő megállapításra) is rávilágított, hogy az intézményi faktorok a valós politikai folyamatok megértésekor és megítélésükor csak korlátozott magyarázóerővel és problémamegoldó képességgel bírnak. Az elmúlt húsz év magyar demokráciája egyébként ugyanúgy ezt a tételt bizonyítja, ahogy a dualizmus korának parlamentáris gyakorlata. Különösen igaz ez a megállapítás olyan politikai rendszerek esetén, amelyek nem bírnak megfelelően szilárd intézményi alappal (értsd írott alkotmánnyal). Ez esetben ugyanis a jogi intézmények helyét a szokásjog veszi át, amely nemcsak hogy kétértelmű, de a viselkedési szabálytól való eltérést sem képes szankciók révén büntetni. A szokásjog válsághelyzetekben nem képes a tőle elvárt teljesítményt nyújtani. A brit és a magyar politika is ilyen alkotmányos válsághelyzeteket élt meg a századfordulón, és bár az uralkodói jogkörök körül kialakult küzdelmek végkimenetele ugyancsak eltérő lett, a brit-magyar különbségek és hasonlóságok megítélése kapcsán arra hívtuk fel a figyelmet, hogy a brit parlamentarizmus sem öltött jogi jelleget. Ebből kifolyólag a politikai szereplők magatartása/viselkedésmintája kiélezett helyzetekben sokkal inkább befolyásolta a brit parlamentarizmus működését, mint

az intézményi korlátok. Általános érvényűnek tűnő megállapításunkat tehát a magyar és a brit parlamentarizmus összevetése kapcsán is visszaigazolni látjuk: az intézmények teljesítőképességbe vetett hit mellett a politikai kultúra, az elitek politikai kultúrája, viselkedésmintája és szerepfelfogása játssza a döntő szerepet a politika formálásában.<sup>22</sup>

Végezetül még egyszer hangsúlyozni kell, hogy a fenti tanulmányban nem kívántuk elvégezni a magyar és a brit parlamentarizmus teljes körű összevetését, hiszen a parlamentáris rendszer jellege nemcsak az uralkodó miniszterelnök-kinevezési jogkörétől függ, hanem ugyanilyen mértékben a többi uralkodói prerogátiva gyakorlati alkalmazásától (utólagos vétó, előszentesítés, felsőházi kinevezési jog, parlamentfelosztatás stb.), az állam unitárius vagy föderális jellegétől, az igazságos választási rendszertől és gyakorlattól, valamint a parlamentáris váltógazdálkodást biztosítani tudó pártrendszertől.<sup>23</sup> Mi csak egyetlen, bár kétségtől roppant fontos elemre koncentráltunk: az uralkodó miniszterelnök-kinevezési jogkörére illetve a parlamentarizmus szokásjogi jellegére.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A kutatási projekt alapvetően a magyar politikai gondolkodás angolos irányultságát kívánja feltárni elsősorban a dualizmus és a két világháború közötti időszak vonatkozásában.

<sup>2</sup> Bár egyesek szerint ebben a tekintetben az írott alkotmányok sem teljesítenek jobban, azért a tételes jog eleve beszűkíti az értelmezési lehetőségeket. Ráadásul az sem ritka, hogy az írott alkotmányok olyan testületeket hoznak létre, amelyek kizárólagos kompetenciája lesz az írott alkotmányok értelmezése. (Bogdanor, 1997: 181. és Wiener, 2007: 81.)

<sup>3</sup> „Az alkotmányos válságok pontosan azok a pillanatok, amelyek révén a kodifikált alkotmánnyal szembeállított »élő alkotmány« alkalmazkodik a változó politikai körülményekhez. [...] A válságok az alkotmányos szabályok aktualizálásának az eszközei lehetnek.” (Bogdanor, 1997: 181.)

<sup>4</sup> Wiener szerint 1905–06-ban illetve 1910-ben is meg lett volna a lehetőség arra, hogy egy alkotmányos válság utóhatásaként nálunk is kialakuljon a parlamentáris rendszer, de meglátása szerint végül a válság a parlament vereségével végződött. (Wiener, 2007: 73. és 75.)

<sup>5</sup> Az uralkodó személyének és szerepfelfogásának fontosságáról ír Kautz, 1906: 66. és Szente 2011: 436.

<sup>6</sup> Vermeule említi az amerikai Legfelsőbb Bíróság taglétszámának megnövelését, mint amely lehetőségként állt a Roosevelttel adminisztráció előtt, de amelyet végül nem valósítottak meg. A bírók számának növelése igen gyorsan tabuvá, azaz a szokásokkal ellentétessé vált, nem volt szükség évtizedekre. Ezzel szemben a brit uralkodó prerogatívái Vermeule szerint évszázadok alatt haltak el. (Vermeule, 2012: 6. és 13.)

<sup>7</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy ezzel csak a parlamentarizmus jogi jellegét tagadjuk, a szokásjog alapján álló parlamentáris gyakorlat meglétét vagy hiányát nem vizsgáljuk.

- <sup>8</sup> A többségi elv tételes jogi rögzítettségének hiányában kialakult értelmezési vitához lásd: Wiener, 2007: 75. Az informális befolyásolás növekedéséről pedig: Wiener, 2007: 83.
- <sup>9</sup> A többségi elv és az uralkodói kinevezési jogkör érvényesüléséről lásd: Wiener 2007:72ff. Összességében azt mondhatjuk, hogy az uralkodó nem tudott kormányfőt tartósan pozícióban tartani a parlamenti többség ellenében, ám a parlamenti többség is állandó kompromisszumra volt kényszerítve.
- <sup>10</sup> Érdekes lenne részletesebben megvizsgálni ezt a kijelentést az V. francia köztársaság alkotmányának és politikai gyakorlatának tükrében, hiszen itt a kormány bizonyos értelemben nemcsak a parlamenttől, hanem az elnöktől is függ.
- <sup>11</sup> Rádadásul Concha szerint az sem egyértelmű, hogy mikor és mi által veszíti el a kormány a parlamenti többségét. (Concha, 1905: 433., és Kautz, 1906: 70ff és 78.)
- <sup>12</sup> A vitához lásd még Péter, 1998: 214., és Szente, 2011: 391ff, 396ff.
- <sup>13</sup> A Concha és Deák közötti vitához lásd még Cieger, 1999b: 50ff.
- <sup>14</sup> „Ezen maximák (alkotmányos szokások) némelyikét sohasem sértik meg, és általánosan elfogadják, hogy nem is lehet őket megsérteni. Másrészt viszont néhány szokásjogi eseten kívül semmi sem támasztja alá őket és éppen ezért megkérdőjelezhető érvényességük.” (Dicey, 1915: cxlii).
- <sup>15</sup> Marshall itt egyébként arra a nem is olyan távoli múltban történt esetre hivatkozik, amikor II. Erzsébet 1975-ben végül visszautasította, hogy Ausztrália kormányójának intézkedését felülbírálvá visszahelyezze hivatalába a kormányzó által felmentett kormányt. Az uralkodó személyi titkára ugyan éppen az alkotmányos konvenciókra hivatkozva utasította el a kérést, ám a helyzet kétértelműségét jól mutatja, hogy a kormány visszahelyezését is éppen az alkotmányos konvenciókra hivatkozva kérte az ausztrál képviselőház elnöke. Az esetről lásd: Bogdanor, 1997: 277ff, Marshall, 1984: 28., és Vermeule, 2012: 18.
- <sup>16</sup> „Azok, akik kötelező erejűnek vélt morális vagy nem jogi jellegű szabályokat követnek, jellemzően azért teszik ezt, mert hiszik, hogy ezek a morális előírások kötelező érvényűek. (...) Akik pedig nem engedelmességek az ilyen nem jogi jellegű morális szabályoknak, azért nem engedelmességek, mert nem tekintik őket kötelező érvényűnek, vagy egyenesen meg akarják változtatni azokat.” (Marshall, 1984: 6.)
- <sup>17</sup> A királyi vétőjogok érvényesítéséről, mint élő prerogatíváról lásd: McLean 2009:124.
- <sup>18</sup> Az uralkodó megnövekvő szerepvállalásáról „függő parlamentek” esetén lásd: Marshall, 1984: 220., és Braizer, 1999: 30.
- <sup>19</sup> Tehetséges egyének pártállástól való független közös kormánya utoljára 1807-ben jött szóba. (Lyon, 2003: 401.)
- <sup>20</sup> Az összehasonlító politikatudomány módszertani problémáiról lásd: Pócza, 2012: 35ff.
- <sup>21</sup> E tekintetben üdítő kivétel Cieger, 1999b: 80ff.
- <sup>22</sup> A politikai kultúra meghatározó szerepéről értekeztünk már korábban is: Pócza, 2010 és Pócza, 2011.
- <sup>23</sup> A parlamentáris rendszer korabeli fogalmának átfogó elemzésére tett kísérletet Szente: 2011.

## IRODALOM

- Ifj. Andrásy Gyula (1905): A parlamentarizmus sérelme. *Budapesti Hírlap*, 1905. június 29.
- Ifj. Andrásy Gyula (1912): A parlamenti erőszak és angol mintája. *Magyar Hírlap*, 1912. 171. sz., 1912. július 21.
- Bogdanor, Vernon (1997): *The Monarchy and the Constitution*. Oxford, Oxford University Press.
- Braizer, Rodney (1999): *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Cieger András (1999a): Pártok (és parlamentarizmus) a dualizmus kori politikai gondolkodásban. In: „Képzeltetek embert”. *Politikaelméleti tanulmányok Schlett István 60. születésnapjára*. Budapest, Korona Kiadó, 1999, 44–54.
- Cieger András (1999b): Kormány a mérlegen – a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867–1875). *Századvég*, 1999. (4. évf.) 14. sz., 79–107.
- Concha Győző (1905): Jogi intézményrendszer-e a parlamenti kormány? *Budapesti Szemle*, 1905 (33. évf.) 124. köt., 348. sz., 402–443.
- Concha Győző (1880): Az angolos irány politikai irodalmunkban a múlt század végén. *Erdélyi Múzeum*, 1880. (7. évf.) 2. sz., 33–44.
- Craig, Frederik Walter Scott (1987): *British Electoral Facts 1832–1987*. London/Hull, Politico's Publishing.
- Deák Albert (1906): Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? *Erdélyi Múzeum*, 1906. (23. évf.) 1. sz., 8–32.
- Dicey, Albert Venn (1915): *Intorduction to the Study of Law of the Constitution*. 8<sup>th</sup> ed. Basingstoke, Macmillan Publisher.
- Kautz Gyula (1906): A parlamentarizmus és különösen is parlamentáris kormányalkat. *Budapesti Szemle*, 1906 (339. szám), 349–450.
- Lyon, Ann (2003): *The Constitutional History of the United Kingdom*. London, Cavendish Publishing.
- Marshall, Geoffrey (1984): *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*. Oxford, Oxford University Press.
- McLean, Ian (2009): *What's wrong with the British Constitution*. Oxford University Press.
- Moodie, Graeme (1957): The Monarch and the Election of a Prime Minister: a Re-Examination of the Crises of 1931. *Political Studies*, 1957 vol.5, iss. 1.
- Munro, Colin (2005): *Studies in Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Pesti Sándor (2002): *Az újkor magyar parlament*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Péter László (1998): *Az Elbától keletre*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Pócza Kálmán (2010): Hogyan (ne) készítsünk alkotmányt? A konzervatív eljárások védelmében. *Kommentár*, 2010/6, 58–67.
- Pócza Kálmán (2011): Miként alkotmányozunk? Az alkotmányozás módja komparatív szemszögből. *Politikatudományi Szemle*, XX/3., 103–130.
- Pócza Kálmán (2012): Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, 2012/5, 33–51.
- Pölöskei Ferenc (2001): *A magyar parlamentarizmus a századforduló*. Budapest, MTA TTI.

- Schmitt, Carl (1992): *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK.
- Szente Zoltán (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz Kiadó.
- Szente Zoltán (2011): *Kormányzás a dualizmus korában*. Budapest, Atlantisz Kiadó.
- Tisza István (1911a): Még egy két szó a parlamentarizmusról. *Magyar Figyelő*, 1911, I. évf. IV. köt., 105–109.
- Tisza István (1911b): Az angol főrendiház válsága. *Magyar Figyelő*, 1911, I. évf. IV., 13–31.
- Tisza István (1912): Egy kis tarlózás az angol parlamentarizmus mezején. *Magyar Figyelő*, 1912., II. évf. III. köt., 249–260.
- Turpin, Colin–Tomkins, Adam (2007): *British Government and the Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Vermeule, Adrian (2012): The Atrophy of Constitutional Powers. *Oxford Journal of Legal Studies*, 32 (3).
- Wiener György (2007): A többségi elv és a bizalmi kérdés a dualizmus kormányzati rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 2007/3, 68–90.