

Opponensi vélemény

Szente Zoltán:

***Kormányforma és parlamentáris kormányzás a XIX. századi európai
és a dualizmus kori magyar közjogban***

című doktori értekezéséről

1. Az opponens kiindulásképpen szeretné leszögezni, hogy egy jogtörténeti, illetve közjogelméleti disszertáció teljes körű bírálatához gazdasági civiljogász létére tulajdonképp nincs kompetenciája. Mivel azonban – mellékprofilként – szoktam foglalkozni aktuális kormányzati kérdésekkel, elvállaltam az opponensi tisztséget, már azért is, mert nem kívántam késleltetni a doktori eljárást. Az átfogó opponencia így a jogtörténész, illetve közjogász opponens társaimra vár.

2. A cél, amit a disszertáns maga elé tűzött, azon kérdés megválaszolása volt, hogy Magyarország dualizmus korabeli (tehát 1867-től lényegében az I. világháború végéig tartó) kormányformája a XIX. századi fogalomrendszer szerint parlamentáris volt-e vagy sem. A választ – amelyet magam részéről megalapozottként elfogadok – az Összefoglalás részben a 297-301. oldalon adja meg a szerző: csak részlegesen felelt meg a korabeli parlamentáris követelményeknek, ha pedig a mai követelményeket visszavetítjük a több mint 100 év előtti helyzetre, úgy azt állítja a disszertáció, hogy „csak árnyéka a valódi parlamentáris kormányzásnak”.

A saját szakmám oldaláról ugyanezt elmondhatom. A modern parlamentarizmus Angliában alakult ki, az evolutív gazdasági jogfejlődés –

szokásjogi, precedensjogi úton – szintén ott. De ami Angliában korai polgári jogfejlődés, Kelet-Közép-Európában késői. A polgárság megkapja a Kereskedelmi Törvénykönyvet Ausztriában és Magyarországon is (nálunk 1875-ben), de a polgári jog területén – főleg a Code Civilhez viszonyítva – óriási a lemaradás, és Magyarország 1945-ig nem jut el a Polgári Törvénykönyvhöz.

3. A szerző egyéb – nem jogtörténeti – munkáit (pl. ami a miniszterek-államtitkárok kiválasztásáról szól a rendszerváltozás után) ismerem, abból is látszik, a szerző nagy tárgyismerete. A doktori disszertáció is nagy jogi műveltségről tanúskodik.

Az első nagy rész (lényegében a 116. oldalig) összehasonlító jogi elemzést tartalmaz. Feldolgozza az angol parlamentáris kormányzás kialakulását és fejlődését a viktoriánus korban. Szó esik a kontinens nem parlamentáris kormányformáiról és a parlamentarizmus első kísérleteiről a kontinentális Európában. Szó esik Belgiumról, Hollandiáról, Olaszországról, Franciaországról és Spanyolországról, valamint Skandináviáról, de számomra az osztrák és a német rész volt a legérdekesebb. Úgy gondolom, hogy ez a nemzetközi elemzés hézagpótló a magyar irodalomban.

A második nagy rész a magyar kormányforma elemzése 1987-1918 között – éppen a nemzetközi összehasonítás fényében. Alapja a kiegyezési törvény, amely dualista államalakulatot hoz létre közös ügyekkel. Számomra meggyőző a szerző azon fejtegetése, amely szerint a kiegyezésnél az osztrákok és a magyarok más-más célokat követtek, és a magyar cél a történeti alkotmány helyreállítása volt. A duális államszerkezet adott azután speciális vonásokat a magyar kormányzásnak, hiszen a magyar kormány felett egy csonka közös kormány is „üzemelt”.

Nagyon érdekes számomra, hogy a magyar irodalomban a kormányforma fogalma először csak 1867 után merült fel, és lényegében a parlamentáris

kormányforma a törvényhozói és végrehajtási hatalom viszonyának olyan elrendezését jelentette, ahol a kormánynak politikai felelőssége van a parlamenttel szemben. Az is érdekes, hogy a XIX. században még nem vált szét a parlamentarizmus közjogi és politikai értelmezése. E vonatkozásban a XIX. század alapvető problémáját a király jogállása, a felségjogok, az ún. főfelügyeleti jogok jelentették, egyébként az osztrák-magyar monarchiában is. Az uralkodó „személyes kormányzása” problematikussá teszi a Minisztertanács parlamenttel szembeni felelősségét, még az abszolút monarchia helyébe lépő alkotmányos monarchiák esetében is. Magyarországon pedig a helyzetet a történeti alkotmány szent Korona tana tovább bonyolítja, hiszen a királyi hatalom is átruházott.

Ugyanakkor a XIX. század második felében szélesedik a választójog és kezdenek kialakulni a modern parlamenti pártok is. A választások eredménye meghatározza a parlament összetételét. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya jóval bonyolultabbá válik, ezt a királyi jogok mellett a kétkamarás parlament (főrendiház) tovább bonyolítja. A parlamenten belül viszont a többségi elv érvényesül, amelyen persze Ferenc József többször túllépett, pl. úgy, hogy nem a többség vezérét bízta meg a kormányalakítással.

Minderre tekintettel – mint amatőr mondom – egyetértek Szenté Zoltán megállapításával, hogy 1867 után Magyarországon félig alkotmányos monarchia, félig parlamentáris rendszer érvényesült.

Sok érdekes, jelenleg is felhasználható ismerethez jutunk e részben. Például, hogy a dualizmus korában jogilag egyenlő miniszterekből állt a kormány, így 1989-90-ben a rendszerváltozás után, nálunk bevezetett, konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal bebetonozott kancellári kormányzásnak nincsenek előzményei a magyar történeti alkotmányban. Megfontolandók a kormányzati működés informalitásának

jelenős mértékével, illetve a miniszteri ellenjegyzéssel kapcsolatban írtak is (pl., hogy az új miniszterelnök királyi kinevezését az előző miniszterelnök ellenjegyzzi). Lám, lám, már 100 évvel ezelőtt is volt „korruptiós parlamentarizmus”, és sok politikus úgy gondolta, hogy a politika lényege a döntések halogatása. Figyelemmel Orbán Viktor második kormányának centrális nemzeti erőtérrel kapcsolatos elgondolásaira, figyelemre méltó, hogy bár 1867-1918 között több mint 10 miniszterelnöke volt Magyarországnak, valódi parlamenti váltógazdálkodás nem alakult ki (egyébként a Horthy-rendszerben sem), évtizedeken keresztül ugyanaz a kormánypárt nyerte a választásokat.

4. A szerző igen széles irodalomfeldolgozást is végzett. A dualizmus korát számos történelemtudományi munka tárgyalta, de kifejezetten a kormányzásról szóló mű nincsen. Szente Zoltán monográfiája – hiszen erről van szó, e disszertáció könyv formájában is kiadásra került – e tekintetben is hézagpótló alkotás. A kormányforma-irodalom már a dualizmus korában sem volt túlzott, és később sem, ide értve a szocializmus 40 évét, illetve a rendszerváltozás utáni időszakot is. Számomra igen tanulságosak voltak Hanák Péter, Gerő András, Wiener György és Szabó Dániel reflexiói a dualizmusbeli kormányzásról. (A szerző egyébként kitekintést tesz az osztrák irodalomra is.)

5. Egyetértek a szerzővel abban is, hogy a brit mintára kialakult európai parlamentarizmus alapelvei a XIX. században (szerintem a XX. században sem) nem változtak, de részleteikben sokszor és ciklikusan. A „csonka” parlamentarizmus egyes országokban másként és másként érvényesült, a század végén pedig a megváltozott társadalmi-gazdasági viszonyok miatt megjelentek a válságjelek is. Magyarországon is részleges volt csak a modernizáció, a kormányzás vonatkozásában is.

6. Összefoglalóan: szerintem igen magas színvonalú mű készült Szenté Zoltán tollából, így a doktori fokozat megítélését melegen ajánlom.

Budapest, 2011. szeptember 15.

Sárközy Tamás