

TILL SZABOLCS

## Methodikai adalékok a hatpárti egyeztetések elemzéséhez

(Esettanulmány – kudarc nyomán)

Ha az Alkotmány egyes döntésekhez 2/3-os parlamenti támogatottságot ír elő, amely a kormánypárti frakciók többségével nem biztosítható, pártközi egyeztetések válnak szükségessé. Vonatkozhat mindez a jelenlévők 2/3-ának igen szavazatát igénylő tipikusan normatív döntésekre, különösen pedig a valamennyi megválasztott képviselő minősített többségét feltételező egyedi határozathozatalokra. A honvédelmi tárgykörökben mindkettő megtalálható: az Alkotmány törvényi szinten 3 békeidőszaki témakör (politikai tevékenység korlátozása, a honvédelem működése, hadkötelezettség) mellett a minősített időszaki szabályok alapvető elemeinek meghatározását köti a jelenlévők 2/3-ához, illetve teljes 2/3-ot igénylő honvédelmi vonatkozású döntés a fegyveres erők alkalmazása, a rendkívüli illetve szükségállapot kihirdetése, valamint a hadiállapot és békekötés kinyilvánítása.

Mindezen tárgykörökbe tartozó döntések előkészítése során a jogszabály-előkészítők közvetlenül találják magukat szemben a politika eltérő mérlegelési szempontjaival. A biztonságpolitikai kérdésekben történő megegyezést és konszenzusos döntéseket eredményező politikai egyeztetések ciklusokon áthúzódó gyakorlata<sup>1</sup> – különösen metodikai vonatkozásokban – részletes elemzést igényel. (A továbbiakban a részt vevő felek számától függetlenül e sajátos egyeztetési formát hatpártiként jelzem). A módszer elemzése mind a résztvevők, mind a szabályozás által érintett szélesebb kör számára hasznossá válhat<sup>2</sup> részben az elkülöníthetőség, részben a feltételrendszer továbbgondolása szempontjából.

Ugyanakkor a hatpárti egyeztetés diszkrét műfaj, így – az indiszkrécio szintjét súroló – bemutatása sem egyszerű. Viszonylag ritkán adatik meg ugyanis egyrésről a politika körein kívül állók számára, hogy a jogrendszer alapelemeit eldöntő tárgyalásokon részt vegyenek, másrészt viszont az esetleges részletek "kifecsegése" az érintett jövőbeli diszkreditálását eredményezheti. A NATO csatlakozáshoz kapcsolódó Alkotmány- és

---

<sup>1</sup> A biztonságpolitikai kérdések konszenzusra törekvő kezelésének kormányzati ciklusok szempontjából történő kiemelését lásd: *Rockenbauer Zoltán: A Magyar Országgyűlés és az euro-atlanti integráció.* In. A NATO-tag Magyarország. (szerk: Joó Rudolf), Bp. 1999. 59., 61. és 64. pp.

<sup>2</sup> A metodikai elemzés elméleti keretétől Pokol Béla – a professzionális intézményrendszerek elméletén alapuló – többrétegű jogkoncepcióját használom fel (lásd *Pokol Béla: A jog szerkezete.* Gondolat-FKI 1991; 175–176. pp.).

részlegesen 2/3-os törvényi módosítások<sup>3</sup> révén e sorok szerzőjének lehetősége nyílt az államigazgatási-döntés előkészítésén és a javaslatok teljes parlamenti és bizottsági vitáján kívül a hatpárti egyeztetéseken<sup>4</sup> való részvételre. Tekintettel az egyeztetések csak átmeneti jellegű eredményességére és az ahhoz kapcsolódó politikai indíttatású viták publicitására, illetve a jelen parlamenti ciklusban a Kormányprogram alapján előírányzott alapvető normák, valamint a folyamatban lévő alkotmányozás feltételeit jelentő kompromisszumok céljának közérdekűségére, e sajátos egyeztetési műfaj elemzése – a metodikai kérdésfeltevésekre tekintettel – kivételesen megbocsátható.

a) Első közelítésben sajátos megállapítás, de a hatpárti egyeztetés *nem kizárólag politikai* egyeztetés. Dominánsan persze az, de a különböző pártok, illetve a kormányzat oldalán megjelenő szakértők szerepe nélkül e műfaj sajátosságai nem lennének megragadhatók.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény nem érinti az államigazgatási és érdeképviseleti egyeztetéseken kívüli politikai és egyéb egyeztetések lehetőségét, így ki sem zárja azt. Az előző parlamenti ciklusban az alkotmányozást előkészítő bizottság tevékenysége hasonlított a hatpárti egyeztetési módszerre, az akkori koalíciós megállapodásban nevesített Koalíciós Egyeztető Tanács intézménye azonban – tisztán pártpolitikai jellege és szűkített résztvevői köre miatt – alapvetően eltért tőle.

A hatpárti egyeztetés eklektikus műfaj, amely a sajátos "ötletrohamtól" a politikai kompromisszumos döntések irányába tart. Ennek során alapvető eltérései mutathatók ki mind az államigazgatási egyeztetéstől, mind pedig a parlamenti plenáris illetve bizottsági vitától. Az első esetben ugyanis tisztán bürokratikus jellegű döntés-előkészítésről van szó, a parlamenti tevékenységet pedig elsődlegesen – legalábbis a plénum szintjén – a nyilvánosságnak szóló politikai mellékmozzanatok alakítják. Mindkét esetben azonban meghatározó az eljárási rend – részben szokásjogi szintű – formalizáltsága, amelynek hiányát a hatpárti egyeztetésen a levezető elnök rutinja hidalhatja át.

A hatpárti egyeztetés tehát bár – a célja és a döntéshozatal szempontjából – politikai egyeztetés, de az ehhez vezető eljárás módja és résztvevői oldaláról már nem egyértelműen az. Az érdekelt pártok felelőssége, hogy az egyeztetésen milyen karakterű politikust és milyen terjedelemben hatalmaznak fel az álláspont képviselésével, illetve milyen szerepet szánnak a részt vevő szakértőknek. E sajátos összetétel adja annak lehetőségét, hogy – Mécs Imre megfogalmazását átvéve – a kollégiumi hangulatú viták a felek szembenállását feloldó párbeszéd kialakulását segítsék elő.<sup>5</sup>

b) A pártok a *résztvevők* kiválasztásánál több szempontot mérlegelnek egyidejűleg. Alapvető, hogy a képviseletre kiválasztott személy a jelenlévő többi fél szempontjából legalább tárgyalási legitimációval és az egyeztetés tárgya szempontjából ismeretekkel rendelkezőnek számítson. Ennek körében lehetséges mind a szakértők és a politikusok egyidejű, mind pedig egymást helyettesítő jelenléte. Az együttes jelenlét esetében a politikai egyeztetésre feljogosított személy érdemben részt vehet – nemcsak tanácsko-

<sup>3</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló T/416. számú törvényjavaslat, valamint a honvédelmet érintő egyes törvények módosításáról szóló T/417. számú törvényjavaslat – utóbbi 1998. évi LXXXIX. törvényként kihirdetést nyert.

<sup>4</sup> Az egyeztetésekre az Igazságügyi Minisztérium szervezésében két fordulóban, 1998. november 26-án és november 30-án került sor. A MIÉP a második egyeztetésen már nem vett részt. További eredménytelen egyeztetési szakasz zajlott le a Fidesz–MPP szervezésében 1999 elején a három alkotmány-módosítási alternatíváról (T/647, T/667, T/715.).

<sup>5</sup> Mécs Imre (SZDSZ) első hozzászólása a T/416. számú törvényjavaslat 1998. december 7-i részletes vitájában.

zási joggal – az egyeztetésben anélkül, hogy teljes egészében rá lenne utalva a más tárgyaló oldalak szakvéleményeire. A hatpárti egyeztetés sajátossága elsődlegesen csak ennél a vegyes összetételnél érvényesül: a tisztán szakértői egyeztetés – a politikai felülbíráhatóság miatt – lényegesen kisebb felelősséggel jár, a tisztán politikusi összetétel viszont túl tág teret enged az alkotó fantázián alapuló érvelésnek.

Ha mindezt az egyes jogi rétegeket hordozó, jogalkotásban résztvevő szakmai szemléletekkel vetjük össze megállapítható, hogy a hatpárti egyeztetés eljárási módszerei során párhuzamosan jelenhet meg a politikusi-jogpolitikai szövegréteg mellett a bürokrácia szemléletmódján megtörve a jogi dogmatika érvrendszere. E vonatkozásban az érvelés – időnként a szereplők pozícióit keresztbemetsző – szintjei is kimutathatók: párhuzamosan jelenhetnek meg ugyanis az egyeztetés során a politikai és a szakmai érvrendszerek. Ezek jelentőségét és egymással való kontrasztolhatóságát alapvetően a résztvevők attitűdjei eredményezik: elvben a részelemek esetleges politikai el nem fogadhatósága a meghatározó, az abszolút korlát azonban – a cél-hierarchiákra tekintettel – akár politikai, akár szakmai kompromisszumként is feloldhatóvá válik. Ezen – relativizálható – határokon belül lévő alternatívák közötti választás azonban már politikai és szakmai érvekkel egyaránt befolyásolható.

c) Tartalmi oldalról az ideáltipikus hatpárti egyeztetés kezdő szakaszában az államigazgatási egyeztetéshez képest *entrópikus*<sup>6</sup> jellegű. A résztvevő pártokat ugyanis nem kötik a kormányzati egyeztetések során mellőzött megoldások, akár a tervezet alapvető elemeinek korrekciójára irányuló igény lehetősége sem zárható ki. Ez azonban – racionális tárgyalásvezetés esetén – csak a folyamat kezdeti időszakában, a tárgyalási alapkérdések kijelölése szempontjából merülhet fel.

A döntési változatokkal kapcsolatos kezdeti álláspontok távolságának rögzítése után ugyanakkor az egyeztetés során a korábban elfogadott kompromisszumoktól való visszalépés már a tárgyaló fél szándékának megkérdőjelezésére adhat alapot. Az ilyen magatartás kockázata csak olyan felek részéről képzelhető el, amelyek önmagukban alkalmassak az esetleges kompromisszum lehetetlenítésére. Ennek ellenhatásaként azonban a kormányzati oldal részéről racionális tárgyalási technikaként nem zárható ki az ellenzéki egységet a partnerek súlyának figyelembe vételével megosztani törekvő alkudozás lehetősége.

Az eredményes egyeztetés tehát *folyamat-jellegű*, amelynek célja az entrópia szintjének fokozatos csökkentése kettős szempontból: részint az érintett felek, részint pedig a tárgykörök vonatkozásában. Ennek eszközei alapvetően a tárgyalás-vezetési technikák, a rész-kompromisszumok különböző oldalról történő összefoglalásai, illetve a szűk értelemben vett politikai megerősítések-visszacsatolások. Mindezen technikák stratégiai alkalmazási keretként értelmezhetők a Szilágyi Péter által kiemelt minimálkonszenzus, teljes szabályozási körre törekvés illetve külső nyomásgyakorlások teóriája<sup>7</sup> amelyek közül az első csak nagy mértékű kölcsönös bizalom esetén érvényesülhet, a második a tartalmi szempontból ideális változat, a harmadik viszont nem valóságos egyeztetés.

d) A *tárgyalási technikák* szempontjából kiemelendő, hogy a hatpárti egyeztetés az összehívó által moderált, de a többi résztvevő által meg nem kérdőjelezett *ad hoc eljárási renddel* működik. E tárgyalási rend – a nyitó álláspontok rögzítését követően –

<sup>6</sup> Pokol Béla: Rendezettség és Káosz (A társadalmi entrópiáról). In: A professzionális intézményrendszerek elmélete; FKI, 1992. Függelék 232–233. pp.

<sup>7</sup> Szilágyi Péter hozzászólása. In: Jogalkotás a jogállamban – Szakmai tanácskozás dokumentumai (szerk. Weber Attila), 1992. december 9.; Politikatörténeti Alapítvány, 1993. 94. p.

alkalmat ad több, később potenciálisan ellentételezsként kapcsolható tárgyalási mozzanathoz párhuzamos kifejtésére. E viták nem feltétlenül normaszöveg-pontosságúak, inkább az egyeztetés tárgyának különböző szempontú modellezését szolgálják. Az egyeztetés során a bizalom legalább minimális szintje nem mellőzhető a többi fél által felvetett igények és érvek vonatkozásában. A kérdést szakértői oldalról kiegészítve: a szakértelmi deficittel bíró felek álláspontja esetében nagyobb a bizonytalansági tényező, amelyet csak a bizalmi elv fokozottabb érvényesítésével lehet korrigálni.

A tárgyalásvezetés során nem feltétlenül szükséges a minden egyes részkerdés lezárásán alapuló, különösen nem a tervezet számozása szerinti előrehaladás. Elképzelhető az ellentételező részcsomagok alkalmazása mellett a vitatott kérdések restanciába helyezése, illetve a feltérképezett komplex kérdéskörre vonatkozó tárgyalási álláspont ismételt rögzítése is. Nem mellőzhető emellett időszakosan az elkülöníthető részkompromisszumok eredményeinek normaszöveg-pontosságú rögzítése és felülvizsgálata sem. (A javaslatok egyeztetésének részleges sikertelensége esetén azonban a kapcsolódó részcsomagok alkalmazása utólag problémássá válhat a meg nem hiúsult részek vonatkozásában: az Alkotmány 1998. december eleji módosításának el nem fogadása folytán éppen az ellenzék vetette fel az eredetileg ellenzéki jogokat kreáló, törvényi szintű szabályok koherencia-problémáját.<sup>8</sup>) Mindezen tárgyalási technikák alapvető célja a tárgyalási pozíciók egyszerűsített újrendezése. Ahhoz azonban, hogy ez az entrópia csökkenése, a kompromisszum felé hasson, további feltételekre és garanciákra van szükség.

e) *E feltételek* a legalább a szabályozás célját, alapvető irányait, intézményeit és terjedelmét érintő alapvető konszenzus, valamint az egyeztetés iránti készség és szükséglet összhangja.

A tárgyalást alapvetően elősegíti, ha a résztvevő felek túlnyomó többsége szerint a vita tárgya szabályozásra, lehetőleg sürgős korrekcióra szorul. Ebben az esetben nagyobb az első tárgyalási fordulóban elérhető eredmények esélye, mivel a résztvevők eleve előzetesen kielélt álláspontokat fogalmazznak meg, illetve egyik fél sincs időzavarban. A szabályozás szükségességének aszimmetrikus értelmezése ezzel szemben a tárgyalási alku-pozíciók eltolódását, végső esetben pedig az eredmény meghíúsulását eredményezheti. A tág értelemben vett terjedelmi konszenzus ezzel szemben az entrópiakusság kezdeti mértékét csökkenti a kezelhetőség szintjére.

f) *A tárgyalási időpont* problémája szintén az entrópiakusság szempontjából vizsgálható. Mivel a hatpárti egyeztetés hatékonysági és nem jogi-normatív alapú eljárási kényszer, annak összehívási módja is eltéréseket enged. Az összehasonlító tendenciájú jogalkotási eljárás-elemzés<sup>9</sup> álláspontja szerint az előzetes érdekképviseleti/lobbi-egyeztetések során büjtötten megjelenő politikai vélemények megjelenését követően a tervezetet javaslatná transzformáló kormánydöntés után lehetséges a letisztítottan párt-politikai szempontú egyeztetés.

A NATO-csatlakozáshoz kapcsolódó Alkotmány-módosítási javaslat országgyűlési bizottsági tárgyalása során ezzel szemben a szabályozás célját nem megkérdőjelező ellenzéki politikusok<sup>10</sup> a parlamenti beterjesztés előtti hatpárti egyeztetési időpontot

<sup>8</sup> Mécs Imre (SZDSZ) hozzászólása a T/417. számú törvényjavaslat 1998. december 7-i részletes vitájában.

<sup>9</sup> Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi, 1994. 61. és 64. pp.

<sup>10</sup> Zongor Gábor (MSZP) és Hankó Faragó Miklós (SZDSZ) hozzászólása az Alkotmány- és igazságügyi bizottság 1998. november 25-i általános vitáján, illetve Juhász Ferenc (MSZP) problémafelvetése a Honvé-

tartottak volna optimálisnak az elfogadhatóság érdekében. A kormánypárti válasz<sup>11</sup> a benyújtott törvényjavaslat által eredményezett tárgyalási nyilvánosságot emelte ki.

A kialakult, bár csak rövid ideig fennállt kompromisszumok fényében megállapítható, hogy a tárgyalások gyors, de az eredeti Kormány-javaslatnál egyes esetekben elégtávolsági megoldásokat eredményeztek. A korrekciós igények azonban a megelőző bizottsági viták elemeit foglalták össze, így a legalább bizottsági szintű nyilvánosság a kompromisszumok értelmezhetőségét elősegíthette.

A konkrét esettől elvonatkoztatva egyértelmű, hogy a kormánypártok esetében miért célszerű a benyújtott javaslatról folyó vita: ekkor ugyanis az ellenzéki javaslatok nem lehetnek parttalanok, mivel a konkrét javaslatokhoz kell valamilyen formában kötődniük, az egyeztetésbe pedig az eredeti javaslat védelmében a kormányzati oldal szakértői is bekapcsolhatók. A korlátozott entrópia azonban ellenzéki oldalról is hordoz előnyöket, mivel a kormánypártok tárgyalási pozíciója – fegyelmezett frakciók esetén – nyíltan meghatározott. A kompromisszum tehát – az ellenzék vonatkozásában – csak az eredeti javaslatnál kedvezőbb változat lehet. Összességében a megegyezés ténye közös siker, az eredmény azonban inkább az ellenzéknek kedvez.

A benyújtást megelőző egyeztetés ezzel szemben fokozottabban entrópiikus, mivel a kormánypárti pozíció is nyitott. Az ellenzék oldaláról emellett egyfajta javaslatvisszafogási érdek is érvényesülhet: a kormányzati javaslat abszorbeálhatja az ellenzéki pozíció érvényesíthető elemeit anélkül, hogy az az ellenzék egyeztetési sikereként lenne nyilvánosan érvényesíthető. Adott esetben, nem megosztó jellegű, inkább deklaratív jelentőségű ügyekben ennek ellenére van realitása az ilyen időzítésű egyeztetésnek.

Visszatérve a parlamenti tárgyalással szinkronban zajló hatpárti egyeztetés altípusához, a siker reménye mindenképpen igényel valamilyen formájú előzetes ellenzéki vélemény-beacsatormázást. A kormányzati döntés ugyanis a parlamenti elfogadhatóság esélyének tudatában hozható meg akkor, ha a feltételek legalább vélelmezhetően adottak. Ahogy arra a honvédelmi miniszter az érintett javaslatok zárszavában is utalt<sup>12</sup> az ellenzéki pártok vezetői előzetesen írásban egyetértésüket adták a javaslatok terjedelméhez és főbb tartalmi elemeihez.

g) A hatpárti egyeztetések sikere szempontjából a folyamat legbizonytalanabb pontja a *megállapodás*, illetve annak kikényszeríthetősége. Ennek két szintje különíthető el: a részmegállapodások, illetve a záró megállapodás létrejötte.

Az eljárás alapelve, hogy a tárgyalási összetétel jelentősen eltérhet a politikai erőviszonyoktól, azonban a megállapodások során már biztosítani szükséges az arányosíthatóságot. Ennek eszköze a részmegállapodások esetében a politikai visszacsatolás (a relatív súllyal rendelkező, egyeztetésen részt vevő személy a pártvezetés jóváhagyási, illetve felülbírálati jogának fenntartásával köt megállapodást), illetve a záró megállapodás esetében az abszolút kompetenciával bíró, és az érintett pártok részéről azonos szintű vezetők megegyezése. A megállapodások eredményének kikényszeríthetőségére jogi garancia nincs, szilárd fegyelmű pártok esetében azonban ezt a politikai súly nyújtotta garancia – főszabályként – elégséges szinten biztosítja.

A konkrét törvényjavaslatok esetében azonban – sajnálatos módon – a kompromisz-

delmi Bizottság 1998. november 25-i alkalmassági vitáján.

<sup>11</sup> Répási Róbert (FIDESZ–MPP) felszólalása az Alkotmány- és igazságügyi bizottság 1998. november 25-i általános vitáján.

<sup>12</sup> Dr. Szabó János honvédelmi miniszter zárszava a T/417. számú törvényjavaslat 1998. december 15-i szavazása előtt.

szum és annak eredménye részlegesen elvált egymástól: a megállapodás nem vált az Alkotmány módosításának vonatkozásában kikényszeríthetővé. A megállapodástól való elállás indokolási elemeiben azonban klasszikus, jogi jellegű megfogalmazások találhatók mindkét oldalon: a megegyezést megtartó fél a "*pacta sunt servanda*" politikai kultúra egyik alapelvévé is vált tételét, az elálló ellenzéki pártok pedig a "*clausula rebus sic stantibus*" elvét hivatkozták. A két, szerződési jogban is egymást kiegészítő, és korlátozó alapelv érvényesülési köre közötti bizonytalanság felvállalása nyújt lehetőséget a történetek pártállástól függő adaptációjára.

\*

*Összességében a történetek – az egyeztetés tárgyának, valamint az érdekelt felek döntéseinek megítélésétől függetlenül – a hatpárti egyeztetésekbe vetett bizalom legalábbis rövid távú erodálását váltották ki. Ebből a szempontból egy sikertelen egyeztetés következményei is enyhébbek lettek volna, mint egy ellehetetlenült megállapodásé. Kiderült, hogy a hatpárti egyeztetés nem minden körülmények között érvényesülő csodaszer, csak elvben lehetséges és az eredményesség esélyét hordozó módszer, amely alkalmazása nélkül a jogrendszer alapelemei nem változtathatók.*

A honvédelmi szabályrendszer meghatározó részében jelenlevő kétharmados tárgykörök gyakorisága miatt a politikai konszenzusra törekvés a jövőben sem mellőzhető, az alapvető nemzeti érdekeket érintő kétharmados egyedi döntések meghozatala során pedig az elmúlt félévben működött is. A kétharmados törvények határterületeit érintő feles törvények elfogadása a kétharmados törvény módosítása nélkül emellett elvben lehetséges, bár az eseti alkotmánybírói felülvizsgálat – a 4/1993. (II. 12.) AB határozat szerinti feltételeknek az 1/1999. (II. 24.) AB határozattal történt részleges szigorítására tekintettel – a felülmérlegelés és megsemmisítés veszélyét hordozza.

A kétharmados döntéseket lehetővé tevő politikai bizalom hiányában egy "kegyelmi időszak" a választások tavaszát megelőző országgyűlési őszi jelenthet további szabályozási esélyeket. Ez a parlamenti periodicitásból eredő lehetőség tudatos alkalmazása esetén alkalmas arra – miként 1993 őszi a honvédelmi törvény elfogadása során is –, hogy az ellenzéki döntés-akadályozási törekvésekkel szemben hasson. Ha ugyanis a kormánypárti és az ellenzéki oldal egyaránt bízhat választási sikerében, a kormányzati szempontból racionális megoldások elfogadása – a jövőendő vesztesnek hitt másik oldal rovására – a koncepcionális elemeket érintetlenül hagyó módosításokkal lehetővé válik.

## SZABOLCS TILL

# METHODISCHE BEITRÄGE ZUR ANALYSE DER EINIGUNGSAUSSCHÜSSEN DER SECHSPARTEIEN

(Zusammenfassung)

Ein von den am schwersten analysierbaren Elementen des Entscheidungsprozesses ist die Praxis der Vereinbarungen der sechs Parteien, die besonders in der Entwicklung der Grundinstitutionen in letzten zehn Jahren gewirkt haben.

Hinsichtlich dessen, daß es sich um eine mit Ausschluß der Öffentlichkeit und ohne formularisierte Verfahrensweise funktionierende Institution handelt, ist besonders wichtig allgemeine Folgerungen zu ziehen.

Die Abhandlung analysiert die Auswahl der Beteiligten, die Tempierung der Diskussionen, den Vorgang mit dem Ziel der Abtragung der Entropie, die Voraussetzung des Erfolges der Beschprechungen, die Verhandlungstechnik sowie die Unsicherheiten der Rückkoppelung aus der Sicht der Erfolgchance der Vereinbarungen der sechs Parteien.

Das provisorische Mißerfolg der mit der NATO-Mitgliedschaft zusammenhängende Modifikation der Verfassung kann vielleicht zu Erfahrungen führen, die bei der konsensusorientierten 2/3-Entscheidungen hilfreich werden können.