

ÁRPÁSI BOTOND – ORBÁN BALÁZS

A szabad és a kötött mandátum alkotmányjogi összefüggései a föderális második kamarák képviseleti rendszerében – Összehasonlító elemzés

ABSTRACT

This paper discusses the nature of the parliamentary mandate in the context of federal second chambers. While the free mandate is understood as a paradigmatic element of modern representative institutions, there are certain houses where members have an imperative mandate, meaning they can be recalled or given instructions. By comparing the German *Bundesrat*, where members are delegates of state governments and have an imperative mandate, and the US Senate, where senators are constitutionally independent of their electorate, we focus on the conceptual relationship between the logic of representation that a chamber is based on and the nature of the mandate. The paper shows that the free mandate is related to the representation of the nation, while the imperative mandate is a means to represent subnational, territorial interests.

Keywords: parliamentarism ■ national sovereignty ■ federalism ■ representation
■ free mandate ■ imperative mandate

I. BEVEZETÉS: PARLAMENTARIZMUS, KÉPVISELET, MANDÁTUM

A modern alkotmányos intézmények 18-19. századi kialakulásától kezdve a szabad mandátum a népképviseleti alapú politikai berendezkedések egyik legfontosabb fogalmává vált.^[1] Elmondható, hogy a szabad mandátum – intézményi és szubsztantív értelemben is – egyfajta „demokratikus minimumszintet” jelent.^[2] Sőt, mára ennél többről is van szó. A szabad mandátum – szemben az úgynevezett kötött vagy imperatív mandátummal – szervesen és elválaszthatatlanul összeforrott a demok-

[1] Vö. Bradley – Pinelli, 2012; van der Hulst, 2000; Venice Commission, 2008.

[2] Dezső, 1998, 83.; Erdős, 2019, [7] és [12].; Kędzia – Hauser, 2011, 5., 22.

ratikus képviselet fogalmával,^[3] míg a kötött mandátum összeegyeztethetlenné vált azzal.^[4] Kialakulását tekintve a szabad mandátum a nemzeti szuverenitás képviseleti paradigmájának a megjelenésével esik egybe. Edmund Burke híres, a bristoli választókhoz intézett beszédében azt mondta, hogy a parlament a nemzet deliberatív gyűlése, ahol az egyes képviselők nem választóköri követői, hanem parlamenti képviselők, s mint ilyenek, nem a partikuláris érdekekkel, hanem a nemzeti érdekekkel és a közjával foglalkoznak.^[5] Sieyès abbé szerint, mivel a nemzet önmaga nem gyűlhet össze mindig, szükség van képviselőkre, akik a nemzet helyére lépve „e téren ugyanolyan szabadok, mint a nemzet”.^[6] Nicolas de Condorcet szerint pedig a képviselő azt tehet, amiről ő azt gondolja, hogy a leginkább a köz érdekét szolgálja.^[7]

Arra a megállapításra, hogy a képviselői mandátum szabadsága és a nemzeti szuverenitás gondolata között összefüggés van, a képviselet jellegét tárgyaló munkákban szinte visszatérően találunk utalásokat – elsősorban történeti alapon.^[8] Az ugyanakkor, hogy a képviselői mandátum szabadsága és a nemzeti alapon megszerveződő alkotmányos és politikai rendszerek között mind a mai napig paradigmaticus összefüggés állna fenn, az alkotmányjog-tudományi diskurzus kevésbé tárgyalt eleme. Mindez valószínűleg nem független a nemzeti szuverenitás fogalmának definíciós problémáitól.^[9] Mi a magunk részéről

[3] Kertész, 2008, 45-47.; Palonen, 2014; Szente, 1998, 159.; Szente, 2003a, 561-564.

[4] Schmitt, 2008, 289.; Venice Commission, 2008, 2-3.

[5] Burke, 1774.

[6] Sieyès idézi Bihari, 2013, 195.

[7] van der Hulst, 2000, 7.

[8] Lásd például Carré de Malberg, 1922, 199-232.; Müller, 1966; Müßig, 2016, 19-27.; Pitkin, 1972; Urbinati, 2006; Manin, 1997. A magyar vonatkozásokhoz lásd Pecze, 2001.

[9] A 19-20. század fordulóján a nemzeti szuverenitás az absztrakt politikai közösség konceptualizációjával (Jameson, 1890), ennek a közösségnek az alkotmányozó hatalmával (Loring, 1884), egy magasabb elvonatkoztatási szinten pedig azzal az etikai doktrínával függött össze, miszerint a közösségnek joga van az őt képviselőkről és a saját kormányzatáról dönteni (Willoughby, 1918). Ám már a múlt század elején a közjogi szakma tekintélyes képviselői körében is felmerült, hogy „a nemzeti szuverenitás dogmája éles ellentmondásba került a társadalmi és politikai átalakulásokkal”, vö. Duguit, 1913, 18. A 21. században a kritikák egyre nagyobb számban nyertek teret. Van olyan álláspont, amely szerint a nemzeti szuverenitás csak egy semlegesítő eljárás, ami arra törekszik, hogy „fogalmi trükkökkel” az önmagában veszélyes szuverenitásfogalomnak egy „kompromisszumos formulát” adjon, vö. Jakab, 2020. Mások szerint a szuverenitás „újracionálizálására” értelmetlen, mert a transznacionalizmus, a nemzetközi jog alkotmányosodása és a „szuverenitások pluralizálódásának jelensége” erodálja a szuverenitást, vö. Lachmayer, 2017, 267-273. Az alkotmányjog-tudomány vizsgálja továbbá azokat a kihívásokat, amelyek a nemzeti szintű képviseleti intézmények jogi mozgásterét korlátozzák. Ide sorolható az alkotmánybíráóságok hatalmi szerepét elemző jurisztokrácia (Hirschl, 2004; Pokol, 2017), a bírói jogértelmezés felsőbbrendűségét bíráló politikai alkotmányosság (Bellamy, 2022), a nemzeti alkotmányos hagyományokkal ütköző jogállamiság-fogalom (Sulyok, 2022), vagy az uniós hatásköri viták egy leágazásaként az alkotmányos identitás kérdésköre (Jacobsohn, 2010; Stumpf, 2020). Álláspontunk szerint ezek a viták arra mutatnak rá, hogy a nemzeti szuverenitás a közjogtudományi vizsgálódások továbbra is kikerülhetetlen, releváns kategóriája. Különösen akkor, ha a képviseletről beszélünk: ma is létező parlamentáris alapintézményeket a nemzeti szuverenitás képviselet-felfogása hívta életre, így a képviselet- és mandátumelméleti kérdések alapvető fogalmi keretét jelenti.

a nemzeti szuverenitás fogalmát úgy definiáljuk, mint egy nemzeti közösség által létrehozott, alkotmányos szinten is érvényesített közjogi működési modellt, amelynek legfontosabb célja a nemzeti közösség érdeke képviselésének biztosítása a hatalomgyakorlás során. Az intézményi módozat, ami ezt megvalósítja, a szabad mandátum – ahogyan arra a szabad mandátum eredeti teoretikusai oly plasztikusan utaltak, és amely megállapítások érvénye mind a mai napig nem kérdőjeleződik meg. Ugyanis az utasíthatóság és a visszahívhatóság hiánya, a képviselő függetlensége teszi lehetővé a nemzet egészének képviseleti úton való megjelenítését. Nemzeti alapú képviselet tehát csak a szabad mandátum keretei között képzelhető el. Ugyanis a szabad mandátum fejezi ki a nemzet gondolatára mint a közösség együttélésének keretére épülő népképviselet modernkori intézményi elrendezését^[10] – vagyis a parlamentarizmusdefiniciók egyik közös, lényegi elemét.^[11] A szabad mandátum és a nemzeti szuverenitás tehát axiomatikus fogalmi viszonyban áll egymással, a szabad mandátum a nemzeti szuverenitás gondolatára épülő képviseleti rendszer paradigmaticus peremfeltevéle. Mindebből az is következik, hogy a nemzeti alapon működő képviseleti rendszerek természetes befogadó közege a kötött (imperatív) mandátum lehet. Nem nemzeti alapú képviseleti elven működő parlamentek közül többfelét találunk, de kétségtelenül legelterjedtebb a területi elven szerveződő (felsőházak) kamarák rendszere. Ezekben az esetekben a territorialitás miatt a képviseltek közössége és a képviselet logikája – a nemzeti szuverenitás relációjában – megváltozik.

E tanulmány keretében két szövetségi második kamara, a német *Bundesrat* és az amerikai Szenátus vizsgálatával erre a képviseleti fogalmi viszonyra kívánunk rámutatni. Állításunk az, hogy a szabad mandátum a nemzeti képviseleti (egész-) elvet, a kötött mandátum a területi képviseleti (partikuláris-) elvet mozdítja elő – és ez még a területi elven szerveződő két vizsgált felsőház esetében is döntő jelentőséggel bír.

Azért ezeknek a szövetségi államoknak a törvényhozásait vizsgáljuk, mert ezekben az államberendezkedésekben közjogilag szükségzerű a szövetségi szintű második kamarák léte.^[12] Hiszen a föderális államok lényeges fogalmi eleme, hogy a szuverenitás központi és területi szintek közötti megosztása miatt a tagállamok önálló alkotmányos státusszal rendelkeznek.^[13] Így a bikamerális törvényhozás a föderalizmus egyik legmeghatározóbb vonása.^[14] Vagyis a területi képviseleti elv ezen államok esetében a formális közjogi intézményi struktúra inherens része.

Általánosságban elmondható, hogy a föderális második kamarák a hatalommegosztás elvét erősítik, horizontális és vertikális értelemben is. Előbbi azt

[10] Birch, 1971, 30-49.; van der Hulst, 2000, 8-9.

[11] Pesti, 2002, 19.

[12] Szente, 1998, 83.; Watts, 2008, 155.

[13] Szente, 1998, 83.

[14] Venice Commission, 2006.

jelenti, hogy a második kamarák a jogalkotásban való részvétel révén az első kamarák ellensúlyát képezik, s egyes rendszerekben a végrehajtó hatalom ellenőrzésében is komoly szerepük van.^[15] Utóbbi pedig arra vonatkozik, hogy a területi entitások saját jogon részt vesznek a szövetségi hatalomgyakorlásban. További jellemző, hogy a második kamarák létszámukat tekintve rendszerint kisebbek, mint az első kamarák.^[16] Emellett a második kamarák hosszabb ciklusa a kormányváltások alatti folyamatosságot biztosítja.^[17] A jogalkotási-ellenőrzési funkciókon túlmutató, addicionális feladata e testületeknek a közhatalmi tisztviselők kinevezése, vagy a nemzetközi szerződéskötés.^[18]

Ami a föderális államszerkezet és a képviselet közötti összefüggést illeti, az egyes területi egységek szövetségi hatalomgyakorlásban való részvételének alapelve az entitások központi intézményekben való képviseletével valósítható meg.^[19] Ily módon a föderális berendezkedéseket a kettőzött képviselet jellemzi: a nép vagy a nemzet a népképviseleti első kamarában egészként jelenik meg, a második kamarában pedig területi entitásokra osztott részekként.^[20]

A föderális második kamarák képviseleti szerepe ezért egy másfajta működési mód megjelenítésében áll. Az eltérő elv leképeződik a helyek elosztásán és a megválasztásuk módján. A helyek elosztása két módszer szerint valósulhat meg. Az egyik az egyenlő képviselet elve. Ekkor minden egyes tagállam, függetlenül attól, hogy mekkora a földrajzi kiterjedésük vagy a lakosságuk, egyenlő számú képviselővel és egyenlő számú szavazattal rendelkezik a második kamarában. A másik elv az arányos képviselet, ami azt jelenti, hogy az egyes államok által választott vagy küldött felsőházi képviselők száma az államok lakosságának a méretétől függ. A szövetségi második kamarák megválasztásának módja az a másik tényező, ami különbséget jelent a népképviseleti szervekhez képest. A második kamarai képviselőket vagy közvetlenül az adott területi entitásban élő választópolgárok választják, vagy a területi törvényhozások vagy kormányok választják/delegálják a második kamarai tagokat. A második kamarákban ezért az egy ember–egy szavazat elve és a közvetlen választói felhatalmazás elve sem érvényesül feltétlenül.

Meglátásunk szerint a szövetségi második kamarákra vonatkozó fenti, általános megállapítások e képviseleti szervek formális leírására és meghatározására vonatkoznak. Formális értelemben a területiség elképzelése alapvető meghatározója a második kamarák felépítése alkotmányos elveinek. Mindazonáltal

[15] Gamper, 2018, 120. Lásd az amerikai Szenátus jogkörét az impeachment eljárás lefolytatására.

[16] Az amerikai Képviselőház létszáma például több, mint négyszerese a Szenátusénak, vö. Thibaut, 2022, 12.

[17] Thibaut, 2022, 21.

[18] Watts, 2008, 164.

[19] Gamper, 2018, 119.; Thibaut, 2022, 7.

[20] Wiecech – Koschalka, 2008, 2. Hogy a vizsgálandó két eseten túl is említsük néhány föderatív állam alkotmányát, az ausztrál Szenátusban az államok, a kanadai Szenátusban a tartományok, az osztrák Bundesrat-ban szintúgy a tartományok, a svájci Államtanácsban a kantonok képviselete valósul meg.

szubsztantív értelemben, ami e testületek lényegi működésére, s ezzel a képviselet és a mandátum minőségére vonatkozik, a territorialitás nem kizárólagos. A tanulmány a felállított képviseleti fogalmi-dogmatikai viszonyok alapján éppen azt fogja bemutatni, hogy szubsztantív megközelítésben a föderális második kamarák épülhetnek a territoriális, de ugyanúgy a nemzeti szuverenitás képviseleti elvére is.

II. TERÜLETI KÉPVISELET ÉS KÖTÖTT MANDÁTUM – A NÉMET BUNDES RAT ESETE

A német Szövetségi Tanácsot (*Bundesrat*) a territoriális képviseleti elvet tisztán érvényesítő képviseleti szervnek tekinthetjük. A képviselet célja a tartományok képviseletére, érdekeik megjelenítésére irányul a szövetségi szinten. Eközben a *Bundesrat* tagjai a tartományi kormányok tagjai, akiket az egyes kormányok utasításokkal láthatnak el és vissza is hívhatnak. Az alábbiakban arra vagyunk kíváncsiak, hogy az egyes jogintézmények és alkotmányos szabályok alapján miként épül fel ez a fogalmilag rendezett és világos képviseleti működési mód, ami tehát a tartományok képviselete és az imperatív mandátum közötti viszonyban ragadható meg.

1. Az imperatív mandátum mint alkotmánytörténeti örökség

A német *Bundesrat*-tal kapcsolatos fejtegetéseinket egy alkotmánytörténeti felvezetéssel kívánjuk kezdeni. A német második kamara jelenleg hatályos felépítése és szabályozása jobban megérthető, ha figyelembe vesszük a kötött mandátumnak a német alkotmányfejlődésben játszott szerepét és hagyományát.

Az egyes német tartományi alkotmányokra mély hatást gyakorolt a kötött mandátum francia forradalom alatti eltörlése. A 19. század elején, az első német alkotmányozási hullám során több német állam olyan alkotmányt fogadott el, amelyben az általában kétkamarás törvényhozások alsóházában a népképviseleti elvet, s ennek nyomán a képviselői szabadság új elvét intézményesítették a korábbi rendi gyűlések gyakorlatával szemben.^[21] A hesseni választófejedelemség 1816-os szövegjavaslata szerint például a tartományi ülés minden küldötte „az alattvalókat rendre való tekintet nélkül” együttesen képviseli.^[22] Ezek a szövegek területi értelemben is az egységesítés irányába mutatnak. Az 1820-as braunschweigi szöveg szerint például „[F]üggetlenül attól, melyik rendből, melyik körzetből vagy kerületből származnak, a képviselők feladata az összes állampolgár képviselete.” Az 1816-os sachsen-weimar-eisenachi szöveg pedig

[21] Szente, 2003b, 287-288.

[22] Müller, 1966, 53.

külön kiemeli, hogy a képviselőnek „nincsen semmilyen különös kötelezettsége azokkal szemben, akik megválasztották, mivel nem egyes országrészek vagy társadalmi osztályok képviselője”, és nem kötik őt az őt küldő „rend vagy település instrukciói”.^[23]

Míg a tartományi alkotmányoknál a szabad mandátum a konstitucionalizmus új elveként egyre inkább elterjedt, ez a tendencia nem vonatkozott a szövetségi alkotmány kialakulására. A napóleoni háborúkat követően az 1815-ös Szövetségi Okmány (*Bundesakte*) létrehozta a Német Szövetséget (*Deutscher Bund*). A Szövetségi Gyűlésben (*Bundestag*) az államok uralkodói vagy kormányai által delegált küldöttek vettek részt, akiket kötöttek a diplomáciai küldöttségekre jellemző utasítások. A *Wiener Schlussakte* úgy fogalmazott, hogy a *Bundestag* meghatalmazott követői „feltétel nélkül függenek küldőiktől, és éppen ezért felelnek a tőlük kapott utasítások hű követéséért”.^[24] Ez a gyakorlat, tudniillik az egyes tagállamoknak a tagállami végrehajtó ág delegáltjai útján való részvétele az össznémet gyűlésekben, válik meghatározó vonásává a német föderális berendezkedésnek. Nemcsak arról van szó, hogy a küldöttek megbízatása kötött, hanem arról is, hogy a területi egységek képviselőiben a kormányok játszanak központi szerepet – így a szövetségi törvényhozás második kamarája egyfajta kormányközi testület.

Alkotmánytörténeti értelemben jelentőséggel bírt az 1849-es paulskirchei alkotmány, mely bár sosem lépett életbe, egy szövetségi alkotmányos monarchiát, vagyis – történetileg unikális módon – monarchikus államok demokrátkus föderációját hozta volna létre.^[25] Szövetségi államként itt tapintható ki a német föderatív államberendezkedés hagyománya.^[26] Ennek megfelelően az alkotmányozó gyűlés kétkamarás törvényhozást hozott létre. Az alkotmánytervezetekben ugyan felmerült, hogy a küldötteket egyik házban „se kössék követutasítások”,^[27] a korabeli hatalmi helyzet azonban meggátolta az egyes tartományi államoktól való függés megszüntetését a mandátumok tekintetében.

Ezt a struktúrát vette át az 1871-es birodalmi alkotmány is. Az alsóház, a Birodalmi Gyűlés (*Reichstag*) népképviselői szerv volt, amelynek tagjai „az egész népet képet képviselik, és sem megbízások, sem utasítások nem kötik őket”. A szabad mandátum elve azonban nem vonatkozott a felsőház, a Szövetségi Tanács (*Bundesrat*) tagjaira, ahol a tartományok képviselői imperatív mandátummal rendelkeztek, miután tartományonként egységesen kellett leadni a szavazatokat. Sőt, az utasítások nélkül leadott szavazatok érvénytelenek voltak. A birodalmi Szövetségi Tanács megőrizte a Német Szövetség azon gyakorlatát is, hogy a képviselőket a tartományi kormányok, nem pedig a törvényhozá-

[23] Müller, 1966, 53.

[24] Müller, 1966, 55.

[25] Szente, 2003b, 289.

[26] Szente, 2003b, 289.

[27] Müller, 1966, 56.

sok látták el utasításokkal.^[28] Ezt a kettősséget az 1919-es weimari alkotmány is megtartotta. Az egész nép képviseletét látta el a közvetlenül választott Birodalmi Gyűlés (*Reichstag*), amelynek tagjai kizárólag saját lelkiismeretüknek voltak alávetve, őket utasítások nem köthették, a Birodalmi Tanács (*Reichsrat*) pedig a birodalmi törvényalkotásban és igazgatásban juttatta képviselőkhöz a tartományokat, amelyeket a tartományi kormányok tagjai képviseltek.

2. A tartományok képviselete a *Bundesrat*-ban – A területi elv és a kötött mandátum összefüggései

Az iménti, rövid áttekintésből is látszik, hogy a német alkotmányos rendszerben a föderális államszerkezetnek és a területiális képviseletnek, mindezzel összefüggésben pedig a tartományi kormányok általi delegálásnak és az imperatív mandátumnak közjogi hagyománya van. Ezt az intézményes elrendezést és képviseleti mechanizmust őrizte meg az 1949-es bonni Alaptörvény (*Grundgesetz*, a továbbiakban: GG) is. A német alkotmányjogban ez az úgynevezett *Bundesratsprinzip*.^[29] Az alábbiakban azzal foglalkozunk, hogy közjogilag és képviseletelméletileg milyen releváns aspektusai és dogmatikai jelentéstartalma van a *Bundesrat* jelenleg hatályos szabályozásának, s hogy miként valósul meg a tartományi küldöttek kötött mandátuma és a területiális képviseleti logika közötti fogalmi tisztaság és rendezettség.

a. A végrehajtói föderalizmus képviseleti dimenziói

A végrehajtói föderalizmus (*Vollzugsföderalismus*) a szövetségi államszerkezetnek egy olyan decentralizált típusa, amely a szövetségi törvények végrehajtását elsősorban a tagállamokra bízta.^[30] A GG 83. cikke szerint „[A] tartományok a szövetségi törvényeket saját jogukon hajtják végre, amennyiben az Alaptörvény másként nem rendelkezik vagy megenged.” Ez összefügg azzal a másik fontos rendelkezéssel, miszerint „az állami hatáskörök gyakorlása és az állami funkciók ellátása a tartományok hatáskörébe tartozik” (GG 30. cikk). Eközben a szövetségi szinten a fő törvényalkotó szerv az első kamara, a Szövetségi Gyűlés (*Bundestag*): „[A] szövetségi törvényeket a *Bundestag* fogadja el” (GG 77. cikk [1] bekezdés). Ezek alapján a funkciók megosztásáról beszélhetünk a szövetségi szint és a tartományi szint között: az előbbi feladata a szövetségi törvények megalkotása, míg a másodiké azok végrehajtása. Ebben az értelemben beszélhetünk végrehajtói föderalizmusról a német alkotmányos rendszerben.^[31]

[28] Szabó, 2002, 116-117.

[29] Münch – Laufer, 1998, 143-160.; Sturm, 2001, 55-56.

[30] Schütze, 2010, 1389.

[31] Frowein, 1986, 585-587.; Niedobitek, 2018; Patzelt, 1999, 81-82.

Mit jelent ez a *Bundesrat* képviseleti céljára és a képviselet módozatára nézve? A GG a tartományok szövetségi törvényalkotásban és igazgatásban való részvételében jelöli meg a *Bundesrat* szerepét (GG 50. cikk). Ha figyelembe vesszük, hogy a tartományok feladata – már ami a szövetségi közhatalmi feladatok elosztását és gyakorlását illeti – a végrehajtás, akkor helyénvalónak tűnik az az értelmezés, miszerint a tartományok képvisellete a *Bundesrat*-ban nemcsak a föderális berendezkedések alapelveiből következik (a saját jogon való képviselet követelményéből), hanem egyúttal az is a célja, hogy a tartományok részt vegyenek azoknak a törvényeknek a megalkotásában, amelyeket végre kell hajtaniuk.^[32] A tartományi szintű végrehajtásban a tartományi kormányoknak van fontos szerepe, így az az intézményi megoldás, amely szerint a *Bundesrat*-ot a tartományi kormányok tagjai alkotják (GG 51. cikk (1) bekezdés), egy dogmatikailag konzekvens, a német végrehajtói föderalizmus szerkezeti felépítésébe illeszkedő képviseleti módszer.

A végrehajtói föderalizmus miatt a területiális képviseleti elv a német második kamarában azzal a funkcionális szemponttal fonódik össze, hogy a területi érdekek képvisellete végrehajtói érdekek képviseletét jelenti. Ez sajátossá teszi a *Bundesrat*-ot, mivel nem parlamentáris képviseleti szervről van szó (abban az értelemben, hogy nem parlamenti képviselők látják el a képviseleti feladatokat), hanem az egyes tartományok kormányközi testületéről.

b. *A Bundesratsprinzip* alkotmányos szabályai

A *Bundesrat* tagjai a tartományi kormányok miniszterei, akik alkotmányjogilag nem mások, mint a tartományi kormányok küldöttei vagy követei.^[33] A GG szerint a tartományi kormányok jelölik ki és hívják vissza a *Bundesrat*-tagokat. A visszahívhatóság intézményesítése nem más, mint az imperatív mandátum egyik tipikus esete. A kötött mandátum másik oldalát, az utasíthatóságot azonban a GG nem rögzíti. A tartományi kormányzati delegáltak utasíthatósága ezért két elvből fakad: egyfelől abból, hogy a *Bundesrat*-ban a helyek (és a szavazatok) elosztása, kompromisszumos formában ugyan, de a lakosság szerinti arányosságra épül, másrészt a szavazási szabályokból, abból, hogy a tartományi delegációknak egységesen kell szavazniuk.

A GG 51. cikk (2) bekezdése rögzíti a hely- és szavazatelosztás arányossági elvét. Eszerint minden tartománynak legalább három szavazattal kell rendelkeznie, a kétmillió lakosnál nagyobb tartományok négy, a hatmillió lakosnál nagyobbak öt, végezetül a hétmillió lakosnál nagyobb tartományok hat szavazattal (illetve hellyel) rendelkeznek. Az arányossági elvből következik az a körülmény, hogy az egyes tartományoknak több, a lakosságuk számától függő tagja van a *Bundesrat*-ban. Ez pedig jelentőséggel bír a szavazatok leadásának módját előíró alkotmányos rendelkezés (GG 51. cikk [3] bekezdés), a „blokk-elv”

[32] Niedobitek, 2018, 200-201.

[33] Wehling, 1989, 54.

tükrében, amely szerint mindegyik tartománynak egységesen kell leadnia a szavazatait; vagyis egy adott tartomány küldötteinek ugyanúgy kell szavaznia.^[34] Ha a küldöttek különböző módon szavaznak, akkor a tartomány érvénytelenül voksolt.^[35] Azt, hogy a tartományi delegáltak szavazata egységes legyen, a tartományi kormány által adott utasításokkal lehet biztosítani. Ily módon az arányossági elvnek és a tartományonkénti egységes szavazatleadás kritériumának az összeegyeztetését szolgáló intézményi mechanizmus az utasítások adása. Amennyiben pedig a „renitens” küldött nem tesz eleget az utasításoknak, visszahívással lehet szankcionálni.

Ezzel az imperatív mandátum mindkét formája biztosítja a tartományi kormányok számára, hogy érvényre juttassák a szövetségi törvényhozásban a tartományi érdekeket. A visszahívás és az utasítás joga tehát a területiális képviseleti elvet intézményesítő képviseleti módszerek. A *Bundesratsprinzip* esetében ebben az összefüggérendszerben rajzolódik ki a tiszta, következetes fogalmi viszony a képviselet célja és értelme, illetve módja között.

c. Speciális jogállási szabályok

A *Bundesrat* tagjaira vonatkozó speciális jogállási szabályok szintén a területiális elvét tükrözik vissza. A jogállás különleges aspektusai a német szövetségi intézményi struktúra azon sajátosságából fakadnak, amely úgy érvényesíti a partikuláris képviseleti logikát, hogy – a végrehajtói föderalizmus alapján – a törvényhozás második kamarájában tartományi kormánytagok, és nem a klasszikus értelemben vett parlamenti képviselők ülnek.

Az egyik különlegessége a *Bundesrat*-tagok jogállásának a parlamenti ciklus hiánya és a mandátum ezzel összefüggő keletkezésének és megszűnésének a módja. A szövetségi törvényhozó testület tartományi delegáltjai nem egyazon időben tartott, általános választásokon nyerik el megbízatásukat, hanem az egyes tartományi kormányok tagjai vesznek részt a *Bundesrat* munkájában. A testület összetétele a tartományi kormányok hivatali ideje, illetve a küldöttségek személyi összetétele szerint változik. A *Bundesrat* tagjai mandátumának közjogi alapját ily módon közvetlenül nem a választások, hanem a tartományi kormányban viselt kormányzati pozíció jelenti. Emiatt nem érvényesül a testület egészével szemben az ismétlődő választásokkal és a törvényhozási ciklusokkal intézményesített azon elvárás és kívánalom, hogy a választók észszerű időközönként kontrollt gyakoroljanak a képviselők működése felett, és felülvizsgálják tevékenységüket.^[36]

Egy második sajátosság a szavazati jogokat érinti. A tartományok mint egységes képviseleti alanyok képviselete úgy valósul meg a *Bundesrat*-ban, hogy –

[34] Ezt rögzítette a német Alkotmánybíróság a bevándorlási törvénnyel kapcsolatban hozott döntésében 2002-ben, vö. BVerfG 106, 310 (18. Desember 2002).

[35] Reutter, 2021, 84.

[36] Smuk, 2018, [41].; Sente, 1998, 170.

az egyhangúság követelménye és az utasíthatóság folytán – a szavazati jogokat ténylegesen a tartományi kormány mint kollegiális testület, nem pedig az egyes tartományi küldöttek gyakorolják.^[37] Hiszen nem a kormánytagok, hanem a tartományok rendelkeznek *bundesrati* tagsággal; a tagság nem az egyént, hanem a szövetségi tagállamot illeti meg.^[38] Itt azért beszélhetünk a delegáltak jogállásának különleges minőségéről, mert a szavazáshoz való jog a képviselői jogállás alapintézményeihez sorolható.^[39] Ebből is látszik, hogy a területi elv képviseleti logikája mennyiben intézményesít egy eltérő működési módot.

A jogállási szabályokat illető harmadik egyedi vonás a képviselői függetlenség garanciális intézményeihez kötődik. E képviselői jogok célja, hogy biztosítsák a parlamenti akaratképzés szabadságát és a törvényhozás zavartalan működését: ilyen a mentelmi jog, az összeférhetetlenség és a megfelelő javadalmasítás.^[40] A *Bundesrat* esetében az mondható el, hogy ezek a jogintézmények nem képezik a részét a tartományi küldöttek jogállásának. Ez nem meglepő, figyelembe véve a végrehajtói federalizmusból és a szövetségi második kamara kormányközi jellegéből fakadó képviseleti logikát, illetőleg mindezek alapján azt, hogy a *Bundesrat* nem egy, a klasszikus parlamentáris intézmények és elvek mentén felépülő szerv. A GG például nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a *Bundesrat* tagjainak mentelmi jogot biztosítana.^[41] A mentelmi jognak különösen is a felelőtlenségi ága (immunitás) jön ehelyütt számításba. A felelőtlenség a képviselő véleménynyilvánítási és szólásszabadságát védi, akit így képviselői megbízatása során kifejtett véleménye, szavazási magatartása alapján nem lehet felelősségre vonni. A *Bundesrat*-ban azonban a küldöttek utasíthatósága miatt a szavazási magatartás szabadságáról és felelőtlenségről nem beszélhetünk; a visszahívhatóság pedig lehetővé teszi, hogy a tartományi delegáltak leadott szavazata miatt visszahívással büntesse a tartományi kormány. Az imperatív mandátumnak mind a két formája ekképpen kihívást intéz a mentelmi jog felelőtlenségi oldalával szemben. A tartományok befolyását érvényesíti egyúttal az is, hogy a tartományi kormányzati pozíció nem jelenti a hivatali összeférhetetlenség esetét. A *Bundesrat* felépítése alapján erről értelmetlen is volna gondolkodni. Ellenkezőleg, a *Bundesrat* tagjává válás szükségszerű előfeltétele a tartományi kormányzatban vállalt hivatal. A német szabályozás viszont abban a tekintetben követi a föderális rendszerek hagyományos inkompatibilitási felfogását, hogy a *Bundesrat* tagja nem lehet egyidejűleg képviselő a *Bundestag*-ban. Végül, nem érvényesül az anyagi függetlenség sem. A *bundesrati* tagság nem jár

[37] van der Hulst, 2000, 19.

[38] Küpper, 2018, 154.

[39] Vö. Szente, 1998, 181.

[40] Dezső – Kukorelli, 2007, 378-380.; Erdős, 2016; Sebők, 2018a, 98-99.; Szente, 1998, 195-217.; Szente, 2003c, 598-601.; Trócsányi, 2016, 291-297.

[41] Pavy, 2021, 75.; Reutter, 2021, 82.; Venice Commission, 1996, 4-5. Lásd továbbá az Interparlamentáris Unió *Bundesrat*-ról szóló adatbázisának a mandátumra vonatkozó részét, Inter-Parliamentary Union: GERMANY *Bundesrat* (Federal Council).

külön javadalmazással.^[42] Innen közelítve a *Bundesrat*-tagság nem jelent profesz-szionális, funkcionálisan elkülönülő tevékenységet. Ehelyett az sokkal inkább egy, a tartományi kormányzati pozícióból fakadó, annak a részét képező és az alapján ellátandó feladat. Más megközelítésben a delegáltak anyagi értelemben is az őket küldő tartománytól függenek.

A fenti fejtegetések tanulságaként azt lehet levonni, hogy a német szövetségi második kamara a tartományi érdekek képviselőjét látja el, az egész helyett a partikulárist jeleníti meg. Az intézményi megoldások szintjén ezt úgy valósítja meg, hogy a jogállási szabályokban különböző módokon (a mentelmi jog hiányán át a javadalmazásig) érvényesíti a küldöttnek a küldőtől való függését; az egy-séges voksolás követelménye lehetővé teszi a küldöttek utasítását; az utasítások be nem tartásáért az alkotmányos rendelkezések lehetőséget adnak a tartomá-nyok számára a küldöttek visszahívására.

III. NEMZETI KÉPVISELET ÉS SZABAD MANDÁTUM – AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK SZENÁTUSÁNAK ESETE

A német *Bundesrat* mellett egy másik szövetségi állam, az Egyesült Álla-mok Szenátusának képviselő- és mandátumelméleti kérdéseit vizsgáljuk. Míg Németországhoz hasonlóan föderális államberendezkedésről és kétkamarás törvényhozó testületről beszélhetünk, a képviselő célja, értelme és módozata alapvetően tér el a *Bundesrat* képviselői működésétől. Ugyanis a Szenátusban a szenátorok jogállásának alapját képező mandátum nem kötött, hanem szabad. A szenátorok közjogilag nem visszahívhatóak és nem utasíthatóak. Márpedig ez azt jelenti, hogy a szenátorok képviselői feladata nem a területi entitások-nak, hanem a köz egészének, a nemzetnek a képviselőjében áll. Mint látni fogjuk, a Szenátus esete a nemzeti szuverenitás és a szabad mandátum közötti fogalmi vonzódásról szóló állítást támasztja alá. Lássuk, miként valósul meg mindez!

1. A szabad mandátum mint alkotmánytörténeti örökség

Csakúgy, mint a *Bundesrat*-nál, a Szenátus esetében sem hagyhatjuk figyel-men kívül az alkotmánytörténeti szempontokat. A szenátorok szabad mandá-tuma éppúgy szerves része az amerikai föderális szisztéma alkotmányos ha-gyományainak, mint a kötött mandátum a németnek. Már az Egyesült Államok létrehozásakor az alapító atyák eredeti elképzelése egy szubsztantív értelemben nemzeti intézményként funkcionáló Szenátus létrehozására irányult. A po-litikai-kormányzati rendszerek egészen Arisztotelészig és Platónig visszanyúló

[42] Reuter, 2020, 19.; van der Hulst, 2000, 38.

klasszifikációja a kezdetektől jelen volt az amerikai politikai gondolkodásban.^[43] Ennek értelmében egy alkotmányos berendezkedés stabilitása úgy biztosítható, ha az egyes típusok (például valakinek az egyedüli uralma – monarchia; a kevesek uralma – arisztokrácia; a sokak uralma – demokrácia) együtt vannak jelen egyazon kormányzati rendszerben.^[44] Az elgondolás szerint ezek egymást ellenőrzik és ellensúlyozzák, megfékezik egymás rossz tulajdonságait. Erre törekszik az a vegyes vagy kevert kormányzat, amelyet az amerikai alapítók az alkotmányozáskor meg akartak valósítani: a szövetségi törvényhozásban a Képviselőház a demokratikus elemet, a nép képviselőtét látja el, a Szenátus az arisztokratikus elvek szerint épül fel.^[45]

James Madison a *Föderalistában* azt írta, hogy az „egyedülálló és nagy taglétszámú testület hajlamos rá, hogy behódoljon a hirtelen támadt és erős érzelmeknek, hogy pártütő vezetők mértéktelen és ártalmas határozatok meghozatalára csábítsák”, ezért olyan testületre is szükség van, amely nem nagy létszámú és hosszú hivatali időtartam támasztja alá a tekintélyét.^[46] Ami pedig az elvárt képességetek illeti, Madison szerint a szenátori megbízatás „bőségesebb ismereteket és nagyobb jellemzilárdságot igényel”,^[47] John Jay pedig „jó képességű és becsületes” emberekről írt.^[48] Talán nem véletlen a testület elnevezése sem, mivel az antik Rómában a szenátus kifejezés öregek tanácsát jelentette, s maga a szenátus szó az időset (*senior*) jelentő latin *senex* szóból származott.^[49]

A Szenátus fő feladata tehát a „demokrácia zavarainak és ostobaságainak”^[50] az ellensúlyozásában áll az alapítók szerint. Ez a föderatív második kamarák hatalommegosztási formális funkciója. Hogy ezt valóban be is tölthesse, szubsztantív értelemben a szenátoroknak szabad mandátummal kell rendelkezniük. Az utasítások és a visszahívás gátat szabnának ennek, hiszen e jogintézmények a területi érdekek megjelenítését biztosítják, így a szövetségi szinten a Szenátus nem képezne ellensúlyt. Ebből következik, hogy a Szenátus már az alapítás óta egy olyan intézmény, amelyben a szabad mandátum és az egész-elvet sajátosan, az arisztokratikus-meritokratikus kívánalomból és a vegyes kormányzatból következően érvényesítő nemzeti képviselői logika összefonódik.

Mégis, egészen a 19. század derekáig voltak kísérletek a kötött mandátum érvényesítésére. Volt olyan, az első alkotmánykiegészítésre tett javaslat, amely bevezette volna az utasításhoz való jogot, ám azt a Képviselőház nagy többséggel leszavazta.^[51] A szövetségi alkotmány ilyen jellegű kiegészítésének sikertelenség-

[43] Biondi, 2007; Richard, 1994.

[44] Vö. Bihari, 2013, 48.

[45] Palermo, 2018, 52.

[46] Madison, 1998, 449.

[47] Madison, 1998, 446.

[48] Jay, 1998, 464.

[49] Russell, 2013, 42.

[50] Az Edmund Randolph-tól származó idézet forrása United States Senate: Senate Stories..., 2021.

[51] Rossum, 2001, 98.

ge dacára voltak tagállamok, amelyek 1789 után is éltek az utasítás gyakorlatával.^[52] A szenátorok utasíthatósága mellett állást foglalók a szenátor tagállama felé fennálló felelősségében és tagállama akaratának képviselőjében fogalmazták meg érveiket.^[53] Úgy látták, hogy a tagállami törvényhozásoknak a szenátor megválasztására való jogából következik az utasításhoz való jog^[54] (a szenátorokat 1913-ig a tagállami törvényhozások választották, erre később visszatérünk). Volt olyan, köztes helyet elfoglaló nézet, hogy a tagállami érdekét érintő, lokális kérdésekben a tagállami törvényhozás adhat utasítást a szenátoroknak, azonban szövetségi ügyekben igazságtalan (*unjust*) a szenátorok utasításáról szóló határozat elfogadása. Alexander Hamilton szerint viszont a tagállamok alkotmányban rögzített joga a szövetségi törvényhozásban való részvételre nem keverendő össze azzal, hogy a szenátor nem a tagállam, hanem az Unió képviselője; a feladata az, hogy tevékenysége az egész javát szolgálja (*the good of the whole*). Ezért amikor a tagállami és a szövetségi érdek konfliktusba kerül, a szenátornak a közösség egészének érdekét kell képviselnie.^[55]

Ezek az érvek azt mutatják, hogy a szenátorok szabad mandátuma, utasításokkal szembeni védelme csak a nemzeti szuverenitásra épülő képviselői paradigmájában tartható fent. S fordítva: a nemzeti szuverenitás paradigmájában csak a szabad mandátumra alapozott szenátori jogállás gondolható el. Következésképpen az utasítás joga kikezdi ezt a fogalmi kapcsolódást, mert az egy partikuláris érdek érvényesítésére vonatkozik. S szintűgy fordítva: egy partikuláris érdeknek a logikus intézményi módoszata a kötött mandátum, a szenátorok utasíthatósága. Végül, az 1860-és évektől a szenátorok utasításának gyakorlata jelentősen visszaszorult.^[56] E törekvések sikertelensége pontosan a felvázolt fogalmi viszonyokban áll, abban, hogy a Szenátus képviselői céljával a kötött mandátum nem volt (és továbbra sem) összeegyeztethető; a szenátorok feladata nem a tagállamok képviselője, hanem az ellensúlyi szerep betöltése. Ezt az intézményi rendet szolgálja az alapítás óta a szenátorok szabad mandátuma.

2. A szövetségi szint képviselője a Szenátusban – A nemzeti-elv és a szabad mandátum összefüggései

a. A szimmetrikus bikameralizmus képviselői dimenziói

Az amerikai föderatív rendszer modelljében a második kamara a fékek és ellensúlyok rendszerének intézményesítésével, a kiszámíthatóság megteremtésével, egy kvázi bölcsök tanácsa létrehozásával van összefüggésben. Ahhoz,

[52] Riker, 1955, 456.; Rossum, 2001, 98-100.

[53] Vö. Eaton, 1952, 304.

[54] Riker, 1955, 457.

[55] Amar, 1988, 1117.

[56] Eaton, 1952, 319.; Riker, 1955, 456.

hogy ezt a funkcióját mint *chambre de réflexion*^[57] a döntéshozatali folyamatban betölthesse, az tűnik a vegyes kormányzatnak e felfogásába illeszkedő intézményi megoldásnak, hogy a Szenátus hatásköreit és döntési kompetenciáját illetően egyenrangú a Képviselőházzal. Máskülönb a korrekciós és kiegyenlítő szerep közjogilag üres fikcióvá válik. Az összehasonlító alkotmányjog nyelvén ez a szimmetrikus bikameralizmus. A jog- és hatáskörök alapján a tagállamok szenátorait tömörítő szövetségi második kamara nem pusztán a tagállamokat érintő ügyekkel foglalkozik, hanem tulajdonképpen ugyanúgy általános hatáskörökkel bír, mint a népképviselői elven megválasztott Képviselőház. Sőt, a Szenátus túl azon, hogy foglalkozik a nemzet egészének ügyeivel, egyenlő félként jelenik meg a döntéshozatalban, ily módon egyfajta tiszta típusát jelenti az egalitárius bikameralizmusnak.^[58] Nem meglepő, hogy a Szenátust az államtudományi munkák, kiváltképp az összehasonlító elemzések, a legerősebb második kamarák közé sorolják.^[59]

A hatáskörök felől közelítve tehát kirajzolódik az, hogy a Szenátusban nem a territorialitás szempontja a kizárólagos. Parafrazálva az „ami mindenkit érint, azt mindenkinek jóvá kell hagynia” (*quod omnes tangit, ab omnibus approbetur*) klasszikus elvét, a szenátoroknak nem csak, pontosabban elsősorban nem azt kell jóváhagyniuk, ami a tagállamokat érinti – miként azt a német végrehajtói föderalizmus logikája mutatta. Ha pedig a képviselői tevékenység nem korlátozódik kizárólag a tagállami érdekek artikulálására és érvényesítésére, akkor – egy dogmatikailag következetes elrendezésben – a képviselői formája, vagyis a mandátum jellege (kötöttsége) sem igazodik ehhez az elvhez. A nemzeti kérdések megvitatása magával vonja a nemzeti érdek képviselőjét, ami kioldja a képviselő lokálizáló való kötöttségét, s már önmagában implikálja a mandátum szabadságát. A két kamara egymáshoz való viszonyának, a hatásköri elrendezésnek mint a kevert kormányzat intézményi leképeződésének a képviselői működéssel való összefüggése átvezet a szabad mandátum alkotmányos szabályainak vizsgálatához.

b. A nemzeti képviselői elv és a szabad mandátum alkotmányos szabályai

A szenátorok jogállása – a fentiek nyomán – azt az elképzelést intézményesíti, hogy a Szenátus a szenátorok saját, önálló ítélőképességén alapuló, a közösség

[57] Heller – Branduse, 2014, 336.

[58] Patterson – Mughan, 2001, 41-42. Ebben az írásukban a szerzők a képzeletbeli tengely aszimmetrikus pontján lévő felsőházakat az alsóházak alárendelt szervekként jellemzik, aminek egy relatíve erősebb típusa a halasztó joggal és tanácsadási funkciókkal rendelkező testületek. A szimmetrikus-aszimmetrikus skála centrumában a kizárólagos hatáskörökkel korlátozottan rendelkező, vétőjoggal bíró második kamarák állnak.

[59] Patterson – Mughan, 2001, 43.

egészének ügyeiről szóló tanácskozásnak és deliberációnak a fóruma.^[60] A szenátorok megbízásának vizsgálatát illetően ez azért lényeges, mert míg a képviselő egyéni meggyőződése a szabad mandátum Condorcet-féle episztokratikus igazolásának alapvető fogalmi jegye, addig a közjóra irányuló tanácskozás, a deliberatív gyűlés Burke felfogásának meghatározó eleme. Vagyis, a klasszikus kifejtéseket tekintve, a szenátorok jogállása a nemzetiszuverenitás-alapú képviseleti paradigmában helyezhető el. Ezért az egyes, a jogállással összefüggő közjogi aspektusok, legyen szó a választás módjáról, a hivatali idő hosszáról, a viszhívás tilalmáról, az egyéni szavazásról, a mentelmi jogról, a javadalmazásról vagy a választhatóság kritériumairól, ezek mind a szenátorok mandátumának szabadságát bástyázzák körül.

Az amerikai Alkotmány eredeti szabályai szerint a szenátorokat a tagállami törvényhozások választották, s csak az 1913-as 17. alkotmánykiegészítés vezette be a szenátorok közvetlen választását. Noha a tagállami törvényhozások választási szerepe a szenátori megbízatás keletkezését illetően felveti a territorialitás dimenzióját, az nem a területi-partikuláris képviseleti logika intézményesítése, hanem a kevert kormányzat alapján értékelhető. A kisebb államok az egyenlő képviseletre törekedtek; azt akarták, hogy minden államnak ugyanannyi szenátusi szavazata legyen. Azért javasolták a közvetett választást, mert akkor minden tagállam rendelkezik legalább egy szenátorral. Ennek a választási módnak az összekötése az arányossági elvvel (ami a nagy államoknak biztosítanak nagyobb súlyt) megnövelné a Szenátus létszámát, ami ellentét a kis létszámról szóló felfogással.^[61] A közvetett választás garantálta, hogy a Szenátus tompítsa a demokratikus kilengéseket, és betöltse ellensúlyi szerepét. Közjogi kapcsolat a szenátor-tagállami törvényhozás viszonyban amiatt sem érvényesült, mert a Bundesrat-tal ellentétben a szenátor megbízatása nem az őt megválasztó szerv megbízatásához kötődött. Mi több, a rövidebb tagállami ciklusok miatt a szenátorok politikai elszámoltatásáról nagy valószínűséggel már nem ugyanaz az összetételű szerv döntött.^[62]

Az 1800-as évek végére egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy e választási eljárás nem alkalmas az államok képviseletének megteremtésére. Delaware államnak 1901-1903 között nem volt szenátora;^[63] a szenátorokat az állami pártelitek és gazdasági érdekek kiszolgálójának tekintették;^[64] a századfordulón már sok államban tulajdonképpen a választók döntöttek az előválasztásokon

[60] Butcher – Gooch, 2021, 1065-1068.; Rehfeld, 2009, 223-224.; Wirls, 2015, 28. A deliberatív funkciót jól példázza az a körülmény, hogy míg a létszámában jelentősen nagyobb Képviselőház már 1811-ben a vitát korlátozó eljárási szabályokat fogadott el, addig a Szenátusban ez a kérdés csak nagyjából a 19. század végén merült fel. S bár a múlt században már kialakultak a klotúr szabályai, a vita lerövidítéséhez továbbra is a szenátorok minősített („szuper”-) többségére van szükség: a klotúrt legalább az összes szenátor háromötödének kell támogatnia, vö. Rausch, 2007, 104.; Sinclair, 1999, 35-36.

[61] Lee – Oppenheimer, 1999, 30.

[62] Doria, 2006, 21.

[63] Patten, 2007, 469.

[64] Amar, 1988, 1129.; Patten, 2007, 469.

a szenátorokról, s ezzel a törvényhozások tényleges választási szerepe elhalványulni látszott.^[65] A demokrácia egyre inkább azt jelentette, hogy a hatalmon lévő nép felé való közvetlen felelőssége és elszámoltathatósága nem gyengíti és rontja egy politikai berendezkedés minőségét, hanem azt, hogy nélkülözhetetlen alkotmányos kivánalma a „jó” rendszernek.^[66] Sőt, az alapításkor a nemzet egésze képviselőinek további támasztékát látták a közvetlen választásban az ezt támogatók.^[67] Így azt mondhatjuk, hogy az 1913-as reform parametrikus változtatásra ellenére nem módosította a Szenátus nemzeti képviselői logikáját. Ez az eset mutatja, hogy a választás módja önmagában nem határozza meg a mandátum jellegét (kötött vagy szabad) és a képviselő tartalmát (partikuláris- vagy egész-elv).

Tovább lépve, a szenátorok hatéves hivatali ideje egyértelműen az autonóm szenatori képviselői tevékenység intézményi eleme, s egyúttal Madison idézett megfogalmazásában ez a Szenátus tekintélyének alapja. (Egyébiránt az a megoldás, miszerint a szenátorokat rotációs rendszerben választják, vagyis a Szenátus tagjainak harmadát kétfévente választják meg, annyiban hasonlóságot mutat a *Bundesrat*-tal, hogy emiatt parlamenti ciklusról nem beszélhetünk.)^[68] A szenatori megbízatás időtartama a Képviselőház tagjainak kétéves, illetve az elnök négyéves hivatali idejéhez képest is hosszú. Ráadásul a különböző szervezetek a különböző időtartamra való megválasztása is felfogható a hatalmi ágak szétválasztásának egy formájaként – ami egy olyan alapelv, amit az alapítók a Szenátus létrehozásával kívántak megerősíteni.

A kötött mandátummal szemben fontos alkotmányos garancia a visszahívhatóság tilalma. A szövetségi alkotmány megalkotása előtt a Konföderációs cikkelyek lehetővé tették a visszahívást. E jogintézményt azonban az alkotmányos konvención hamar elvetették: a tagállami törvényhozásoknak az arra való joga, hogy megbízatásuk idejének lejáratá előtt megfosszák a szenátorokat a mandátumuktól, ellentétes lett volna a Szenátus által biztosítandó stabilitás és kiszámíthatóság elképzelésével.^[69] Az imperatív mandátumnak ez a formája védtelenné tenné a szenátorokat „a hirtelen támadt és erős érzelmekkel” szemben.

A *Bundesrat* esetében láttuk, hogy az egyhangú szavazás és a visszahívás együttesen a területi képviselő hatékony módját jelenti. Ám hiányuk ugyanannyira segíti a kötöttel szemben a szabad mandátum érvényesülését. A szövetségi alkotmány értelmében minden szenátornak egy szavazata van (1. cikk 3. szakasz). A tagállamok két-két szenátorának nem kell együtt szavaznia, a szenátorokat mint egyéneket illeti meg a szavazáshoz való jog – s nem a tagállamokat, ahogyan azt a német szabályozásban láttuk. Ez összhangban áll az ítélőképesség fontosságával és a közérdek képviselőiével, hiszen az egyhangú

[65] Riker, 1955, 463-467.; Sinclair, 1999, 36-37.

[66] Patten, 2007, 469.

[67] Amar, 1988, 1117. [32.], 1129.; United States Senate: About the Senate & the U.S. Constitution...

[68] Vö. Borthwick, 2001, 22.

[69] Rossum, 2001, 100-101.

szavazás kötelezettsége közjogi korlátot jelentene a szavazási magatartásban kifejezésre jutó egyéni meggyőződés, önálló döntési képesség és az ezek alapján a nemzet egészének javát szolgáló szenátor elképzelésével szemben. Az okosak, a tapasztaltak, a felkészültek, akiknek előírhatják, hogyan döntsenek – egy ilyen helyzet kiüresítené az alkotmányozók Szenátussal kapcsolatos felfogását.

A szenátorok tagállamoktól való alkotmányjogi függetlenségét mindezek mellett erősíti, hogy a szenátorok anyagilag nem az őket megválasztó tagállamoktól függenek, miután tiszteletdíjukat a szövetségi kincstár fizeti (1. cikk 6. szakasz). További fontos intézmény a mentelmi jog, amelynek a felelőtlenségi ága védi a szenátorokat, akiket így a Kongresszusban elhangzott beszéd vagy vita miatt nem lehet felelősségre vonni (1. cikk 6. szakasz). Ez ismételten az önálló véleményalkotással és a Szenátus mint deliberatív fórum felfogásával van összefüggésben. Végül a passzív választójogi szabályok, amelyek magasabb életkort és hosszabb ideje meglévő állampolgárságot írnak elő, az érettséget, a nemzet viszonyainak jobb ismeretét, tehát azokat a kvalitásokat feltételezik, amelyeket az alapító atyák a szenátorokkal szemben megfogalmaztak.

Mindezek abba az irányba mutatnak, hogy szenátorok jogállásának intézményi elrendezése nem a területi szempontok megjelenítését támogatja, hanem mindenekelőtt a vegyes kormányzatnak a Szenátusról szóló koncepcióját. Mivel ebben a keretrendszerben a Szenátus egy olyan hatalmi ellensúly, amelynek a leglényegibb funkciója a stabilitás, a hosszú távú kiszámíthatóság megteremtése a kilengések tompítása végett, a képviseleti működésben a szenátorok függetlenségét szavatoló megoldásokkal (a visszahívás, az utasítás hiányával, a mentelmi jogi és az anyagi függetlenséget biztosító rendelkezésekkel), Magyarán a szabad mandátummal találkozunk.

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

E tanulmány a szabad és a kötött mandátum képviseletelméleti összefüggéseit vizsgálta. Kiindulól állításunk szerint a szabad mandátum egy olyan képviseleti felfogás intézményi módozata, amely fogalmi jegyeit tekintve az egész nemzetnek a képviseletére irányul, mégpedig a nemzeti szuverenitás koncepciójával összevetve. Ez a fogalmi egység akkor bomlik meg, ha a képviselet célja egy partikuláris érdek érvényre juttatásában áll. Ekkor ugyanis e képviseleti szándék inkább a kötött mandátummal valósítható meg. A szabad mandátum-egész elv és a kötött mandátum-partikuláris elv fogalmi viszonyait két föderális második kamara közjogi szabályait vizsgálva mutattuk be. Láttuk, hogy a német *Bundesrat* a territoriális képviseleti elvet és az imperatív mandátumot intézményesíti, míg az amerikai Szenátus feladata nem az egyes tagállamok érdekeinek artikulációjára, hanem a nemzeti érdekek képviseletére irányul. Éppen emiatt, a szenátorok szabad mandátummal rendelkeznek. Összehasonlító elemzésünk egyúttal arra is rávilágított, hogy noha formális értelemben a szövetségi má-

sodik kamarák a területiségből fakadó alkotmányos kívánalmakat biztosítják, azonban szubsztantív értelemben (a képviselőlet működését tekintve) egy föderális második kamara képviselőleti funkciója állhat a nemzetiszuverenitás-alapú képviselőleti paradigmában.

IRODALOM

- Amar, Vik D. (1988): The Senate and the Constitution. In: *The Yale Law Journal*. Vol. 97., issue 6.
DOI: 10.2307/796343.
- Bellamy, Richard (2022): *Politikai alkotmányosság. A demokrácia alkotmányosságának köztársasági védelme*. MCC Press, Budapest.
- Bihari Mihály (2013): *Politológia*. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest.
- Biondi, Carrie-Ann (2007): Aristotle on the Mixed Constitution and Its Relevance for American Political Thought. In: *Social Philosophy and Policy*. Vol. 24., issue 2.
DOI: 10.1017/S0265052507070215.
- Birch, Anthony Harold (1971): *Representation*. Pall Mall Press, London.
- Borthwick, R. L. (2001): Methods of Composition of Second Chambers. In: *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 7., issue 1.
DOI: 10.1080/714003858.
- Bradley, Anthony W. – Pinelli, Cesare (2012): Parliamentarism. In: Rosenfeld, Michel – Sajó, András (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford Handbooks Online.
DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0032.
- Burke, Edmund (1774): *Speech to the Electors of Bristol*. (Elérhető: <https://www.econlib.org/book-chapters/chapter-vol-4-miscellaneous-writings-speech-to-the-electors-of-bristol/>.)
- Butcher, Jordan – Gooch, Aric Dale (2021): The Development of Representation in American Political Institutions. In: *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 46., issue 4.
DOI: 10.1111/lsq.12322.
- Carré de Malberg, Raymond (1922): *Contribution à la Théorie générale de l'État: spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*. Tome deuxième. Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris.
- Dezső Márta (1998): *Képviselőlet és választás a parlamenti jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest.
- Dezső Márta – Kukorelli István (2007): *Az Országgyűlés*. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan. I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Doria, Giancarlo (2006): The Paradox of Federal Bicameralism. In: *European Diversity and Autonomy Papers*. Vol. 5/2006.
- Duguit, Léon (1913): *Les transformations du droit public*. Librairie Armand Colin, Paris.
- Eaton, Clement (1952): Southern Senators and the Right of Instruction, 1789-1860. In: *The Journal of Southern History*. Vol. 18., issue 3.
- Erdős Csaba (2016): Az országgyűlési képviselők immunitása. In: *Parlamenti Szemle*. 2016/1. szám.
- Erdős Csaba (2019): Parlamenti képviselő. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/parlamenti-kepviselo/>.)

- Frowein, Jochen A. (1986): Integration and the Federal Experience in Germany and Switzerland. In: Cappelletti, Mauro – Seccombe, Monica – Weiler, Joseph (eds.): *Integration Through Law. Vol. 1., Book 1.* European University Institute, Badia Fiesolana – Firenze. DOI: 10.1515/9783110921540.573
- Gamper, Anna (2018): Legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems. In: *Perspectives on Federalism.* Vol. 10, issue 2.
- Heller, William B. – Branduse, Diana M. (2014): The Politics of Bicameralism. In: Martin, Shane – Saalfeld, Thomas – Strøm, Kaare W. (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies.* Oxford University Press, Oxford. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0030.
- Hirschl, Ran (2004): *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism.* Harvard University Press, Boston.
- Jacobsohn, Gary Jeffrey (2010): *Constitutional Identity.* Harvard University Press, Cambridge MA. DOI: 10.4159/9780674059399.
- Jakab András (2020): Nemzeti szuverenitás és Európa. In: *Ellensúly – közéleti folyóirat.* 2020/1-2. (Elérhető: <https://ellensuly.hu/nemzeti-szuverenitas-es-europa/>.)
- Jameson, John A. (1890): National Sovereignty. In: *Political Science Quarterly.* Vol. 5., issue 2.
- Jay, John (1998): A föderalista 64. In: Hamilton, Alexander – Madison, James – Jay, John: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról.* Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Kędzia, Zdzisław – Hauser, Agata (2011): *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate.* Inter-Parliamentary Union, Geneva.
- Kertész Gábor (2008): Szabad mandátum kontra frakciófegyelem. In: *Magyar Szemle.* 2008/7-8. sz.
- Küpper, Herbert (2018): Parlamentek német nyelvterületen: Németország, Ausztria, Svájc. In: Módos Mátyás (szerk.): *A házszabályon túl. Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről. II. kötet.* Országgyűlés Hivatala, Budapest.
- Lachmayer, Konrad (2017): Epilógus: A szuverenitások elmozdulása és a transznacionális demokrácia. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Lee, Frances E. – Oppenheimer, Bruce I. (1999): *Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation.* University of Chicago Press, Chicago–London.
- Loring, Edward G. (1884): The Drift toward Centralization. In: *The North American Review.* Vol. 139., issue 333.
- Madison, James (1998): A föderalista 62. In: Hamilton, Alexander – Madison, James – Jay, John: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról.* Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Manin, Bernard (1997): *The principles of representative government.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Müller, Christoph (1966): *Das imperative und freie Mandat. Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes.* A. W. Sijthoff, Leiden.
- Münch, Ursula – Laufer, Heinz (1998): *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. DOI: 10.1007/978-3-322-83408-9.
- Müßig, Ulrike (2016): Juridification by Constitution. National Sovereignty in Eighteenth and Nineteenth Century Europe. In: Müßig, Ulrike (ed.): *Reconsidering Constitutional Formation I National Sovereignty: A Comparative Analysis of the Juridification by Constitution.* Springer Online.

- Niedobitek, Matthias (2018): The German Bundesrat and Executive Federalism. In: *Perspectives on Federalism*. Vol. 10., issue 2.
DOI: 10.2478/pof-2018-0023.
- Palermo, Francesco (2018): Beyond Second Chambers. In: *Perspective on Federalism*. Vol. 10., issue 2.
DOI: 10.2478/pof-2018-0016.
- Palonen, Kari (2014): Parliament/Parliamentarism. In: Gibbons, Michael T. (ed.): *The Encyclopedia of Political Thought*. (Elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/9781118474396.wbept0748>).
- Patten, Joseph N. (2007): Seventeenth Amendment. In: Dewhurst, Robert E. (ed.): *Encyclopedia of the United States Congress*. Facts on File, New York.
- Patterson, Samuel C. – Mughan, Anthony (2001): Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers. In: *The Journal of Legislative Studies*. Vol. 7., issue 1.
DOI: 10.1080/714003851.
- Patzelt, Werner J. (1999): The Very Federal House: The German Bundesrat. In: Patterson, Samuel C. – Mughan, Anthony (eds.): *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press, Columbus.
- Pavy, Eeva (2021): *Handbook on the incompatibilities and immunity of the Members of the European Parliament*. European Parliament. (Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/703875/IPOL_STU\(2021\)703875_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/703875/IPOL_STU(2021)703875_EN.pdf)).
- Pecze Ferenc (2001): *A parlamenti képviselők szabad mandátumának és interpelláció jogának kialakulása*. Hunyadi Szövetség, Budapest.
- Pesti Sándor (2002): *Az újkori magyar parlament*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Pitkin, Hanna F. (1972): *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley.
- Pokol Béla (2017): *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus, Budapest.
- Rausch, John David (2007): Cloture. In: Dewhurst, Robert E. (ed.): *Encyclopedia of the United States Congress*. Facts on File, New York.
- Rehfeld, Andrew (2009): Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy. In: *The American Political Science Review*. Vol. 103., issue 2.
DOI: 10.1017/s0003055409090261.
- Reuter, Konrad (2020): *Bundesrat und Bundesstaat. Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland*. (Elérhető: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat.pdf?__blob=publicationFile).
- Reutter, Werner (2021): *The German Länder. An Introduction*. Springer.
DOI: 10.1007/978-3-658-33681-3.
- Richard, Carl J. (1994): *The Founders and the Classics: Greece, Rome, and the American Enlightenment*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Riker, William H. (1955). The Senate and American Federalism. In: *American Political Science Review*. Vol. 49., issue 2.
DOI: 10.2307/1951814.
- Rossum, Ralph A (2001): *Federalism, the Supreme Court, and the Seventeenth Amendment: The Irony of Constitutional Democracy*. Lexington Books, Maryland.
- Russell, Meg (2013): *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*. Oxford University Press, Oxford.
DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199671564.001.0001.

- Schmitt, Carl (2008): *Constitutional Theory*. Duke University Press, Durham–London.
- Schütze, Robert (2010): From Rome to Lisbon: ‚Executive federalism‘ in the (New) European Union. In: *Common Market Law Review*. Vol. 47., issue 5.
- Sebők Noémi (2018a): A képviselők jogállása. In: Dukán Ildikó – Varga Aida (szerk.): *Parlamenti jog - Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Országgyűlés Hivatala, Budapest.
- Sinclair, Barbara (1999): Coequal Partner: The U.S. Senate. In: Patterson, Samuel C. – Mughan, Anthony (eds.): *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press, Columbus.
- Smuk Péter (2018): Parlament. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Elérhető: <https://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-parlament#block-522>.)
- Stumpf István (2020): *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.
- Sturm, Roland (2001): *Föderalismus in Deutschland*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
DOI: 10.1007/978-3-322-85153-6.
- Sulyok Tamás (2022): Gondolatok a jogállamiság európai fogalmának margójára. In: Erdős Csaba – Orbán Balázs – Smuk Péter (szerk.): *Gubernatio, Constitutio, Communitas. Ünnepi írások a 65 éves Stumpf István tiszteletére*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Szabó István (2002): *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*. Szent István Társulat, Budapest.
- Sente Zoltán (1998): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest.
- Sente Zoltán (2003a): Képviselő és választójog. In: Mezey Barna – Sente Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Sente Zoltán (2003b): A német fejedelemségek önállósodása. In: Mezey Barna – Sente Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Sente Zoltán (2003c): A parlamenti képviselők jogállása és a parlamenti függetlenség intézményei. In: Mezey Barna – Sente Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Thibaut, Noël (2022): *Second Chambers in Federal Systems*. International IDEA, Stockholm.
DOI: 10.31752/idea.2022.63.
- Trócsányi László (2016): Országgyűlés. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC, Budapest.
- Urbinati, Nadia (2006): *Representative Democracy*. The University of Chicago Press, Chicago – London.
DOI: 10.7208/chicago/9780226842806.001.0001.
- van der Hulst, Marc (2000): *The Parliamentary Mandate*. Inter-Parliamentary Union, Geneva.
- Venice Commission (1996): *Report on the regime of parliamentary immunity*. Strasbourg.
- Venice Commission (2006): *Report on Second Chambers in Europe. Parliamentary complexity or democratic necessity?* Study No. 335/2005, Strasbourg.
- Venice Commission (2008): *Report on the Imperative Mandate*. Study No. 288/2008, Strasbourg.
- Watts, Ronald L. (2008) *Comparing Federal Systems*. McGill-Queen’s University Press, Montreal.
- Wehling, Hans-Georg (1989): The Bundesrat. In: *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 19., issue 4.
DOI: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037830.

- Wiecech, Tomasz – Koschalka, Ben (2008): Formulas of Representation of Constituents Units in the Parliaments of Federal States. In: *Politeja*. No. 10/1.
- Willoughby, Westel W. (1918): The Juristic Conception of the State. In: *The American Political Science Review*. Vol. 12., issue 2.
- Wirls, Daniel (2015): *The Federalist Papers and Institutional Power in American Political Development*. Palgrave Macmillan, New York.
DOI: 10.1057/9781137499608.

JOGFORRÁSOK

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
- The Constitution of the United States.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK

- BVerfG 106, 310 (18 Dezember 2002).

ONLINE FORRÁSOK

- Archive.ipu.org: Germany. Bundesrat (Federal Council). (Elérhető: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2122_D.htm. Letöltés ideje: 2023. június 30.).
- Inter-Parliamentary Union: GERMANY Bundesrat (Federal Council). (Elérhető: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2122_D.htm. Letöltés ideje: 2023. június 30.).
- Senate.gov: Senate Stories | Constitution Day 2021: Mixed Government, Bicameralism, and the Creation of the U.S. Senate. (Elérhető: <https://www.senate.gov/artandhistory/senate-stories/constitution-day-2021-mixed-government-bicameralism.htm>. Letöltés ideje: 2023. június 30.).
- Senate.gov: About the Senate & the U.S. Constitution | Senators Elected by State Legislatures. (Elérhető: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/election-by-state-legislatures.htm>. Letöltés ideje: 2023. június 30.).