

HOL A BULI?: A POLITIKAI PÁRTOK ALKOTMÁNYOS ÉLETRAJZA FELÉ

Aradhya Sethia*

BEVEZETÉS: AZ

.....A
ALKOTMÁNYJOGÁRVÁI? 1

I. PÁRTOK AZ

.....Á
HATALOM SZERVEZÉSÉBEN6

- 1.1. A JOGALKOTÓ ÉS A VÉGREHAJTÓ HATALOM KAPCSOLATA7.....
 - 1.1.1. *Megosztott* *kab*
inet11
 - 1.1.2. *Ellenzéki* *jog*
ok14
- 1.2. A PÁRTOK FÖDERALIZMUSA19.....
 - 1.2.1. *Kormányzói Hivatal és* *Pár*
tdinamika20
 - 1.2.2. *A kormányzó leváltása: A párt dinamika internalizálása az alkotmányos doktrínába*22

II. A PÁRT DINAMIKÁJA AZ

.....AL
PÍTÁSKOR25

- 2.1. KONGRESSZUSI RENDSZER27.....
 - 2.1.1. *Kongresszusi dominancia és* *pár*
tfegyelem27
 - 2.1.2. *Kongresszusi rendszer:* *Alk*
otmányozáshelyettesítése ?31
- 2.2. A SZEKTÁS PÁRTOK FENYEGETÉSE34.....
- 2.3. PÁRTELLENESÉG36

III. A PÁRTFEGYELEM ALKOTMÁNYOSÍTÁSA ÉS AZ INDIAI DEMOKRÁCIAJOG37.....

- 3.1. VÁLTOZÁS A PÁRTOK DINAMIKÁJÁBAN38.....
- 3.2. A JELÖLT-KÖZPONTÚTÓL A PÁRTKÖZPONTÚ DEMOKRÁCIAJOGIG42.....
 - 3.2.1. *Alapítás: A* *de*
mokráciajelölt-központú *tör*
vénye42
 - 3.2.2 *A képviselőlet újradefiniálása: A* *de*

ÖVETKEZTETÉS50

BEVEZETÉS: AZ ALKOTMÁNYJOG ÁRVÁI?

Az indiai alkotmányjogi gondolkodásban, akárcsak az összehasonlító alkotmányjogban, a politikai pártok intézménye kevés figyelmet kapott on. 1 Ez az első - de korántsem kimerítő - tanulmány.

* Yale Fox International Fellow, Melbourne Law School; LL.M. Yale Law School; BA LLB (Hons.), National Law School of India University, Bangalore. Köszönöm Tarunabh Khaitan, Susan Rose-Ackerman, Tom Gerald Daly és Udit Bhatia értékes észrevételeiket. Köszönetet mondok továbbá az Oxfordi Egyetemen tartott "Political Parties Partisanship and the Constitution" workshop résztvevőinek, ahol e tanulmány egy korábbi tervezetét bemutattam. 1 Legjobb tudomásom szerint a politikai pártok alkotmányos státuszával kapcsolatban nincs érdemi jogi tanulmány. Még a nemrégiben megjelent Sujit Choudhary, Madhav Khosla, Pratap Bhanu Mehta (szerk.), *Oxford Handbook of the Indian Constitution* (Oxford University Press, 2016) című könyv sem tartalmaz érdemi művet a következőkről

- kísérletet tesznek az indiai alkotmányjog és a politikai pártok közötti összefonódás különböző aspektusainak összerakására. Remélhetőleg ez egy alkotmányos beszélgetés elindítója is. A tudományos figyelem hiánya természetesnek tűnhet, tekintve, hogy a pártokat nyilvánvalóan kezdettől fogva kívülállónak tekintették az alkotmányjogban. A XVIII. században uralkodó demokratikus gondolkodás szerint, amely az amerikai és a francia alkotmányok szellemi alapjait képezte, a politikai pártokat a polgárok demokratikus akaratának torzítóinak tekintették.² Ha a politikai elmélet a pártokat antidemokratikusnak tekintette, akkor a XVIII. századi alkotmányok alkotmányos külsőségekként tekintettek rájuk. A tizennyolcadik és tizenkilencedik században készült alkotmányok, annak ellenére, hogy alapvető politikai dokumentumok, nem tartalmaztak kifejezett rendelkezéseket a politikai pártokról.³ A demokratikus versenyben, valamint az állami szervek működésében a pártok nem voltak részei az alkotmányosság zárt belső logikájának. Csupán politikai külsőségek voltak: az államhatalomnak olyan formális, absztrakt intézmények között kellett megoszlania és csatornázódnia, mint a törvényhozás, a végrehajtó hatalom, a tartományok és a szövetségi kormányok, a pártok pedig a háttérben működtek.⁴ Hasonlóképpen, az egyéni jelölteknek kellett volna a választásokon a tényleges versenyzőknek lenniük, míg a pártok a választások között szunnyadó, efemer választási koalíciókként működtek.⁵ Még jogilag is a pártok nem jogi személyiséggel rendelkező magánegyesületek vagy informális megállapodások voltak, amelyeket az alkotmányok vagy akár a közönséges

politikai pártok, vagy alkotmányos rendünkben betöltött általános státuszuk vizsgálata. Bár a "Törvényhozás" című fejezetben röviden tárgyaljuk a politikai pártokat: M.R. Madhavan, Törvényhozás: Összetétel, képesítések és kizárás, 270. o. A pártfegyelem indiai legalizálásának hatásáról szóló újabb szakirodalomhoz lásd: Udit Bhatia, "Cracking the Whip: The Deliberative costs of Strict Party Discipline", (2018) Critical Review of International Social and Political Philosophy, 1.

² "Ahhoz, hogy az általános akarat világosan megjelenjen, fontos, hogy az államon belül ne legyen résztársadalom, és minden polgár csak a saját gondolatát gondolja." Jean-Jacques Rousseau, *Rousseau: "The Social Contract" and Other Later Political Writings*, 60. (Cambridge University Press 1997).

³ Vitatható, hogy az első modern alkotmány, amely a politikai pártokat a szövegben említi, az 1919-es Weimer-alkotmány. Van Beizen, *Constitutionalizing Party Democracy*, 42(1) British Journal of Political

Science, 187 194 (2011).

⁴ Elmer Eric Schattschneider, *Party Government*, 6 (Transaction Publishers 1942).

⁵ Anika Gauja, *Politikai pártok és választások*, 2 (2010).

törvény nem avatkozhat bele. ⁶ A pártoknak ez a zárt elméleti alkotmányos rendszer általi elhanyagolása a pártokat az alkotmányjog árváivá tette. ⁷

Az indiai alkotmányozás is szilárdan, bár nem teljesen, de az alkotmányosság e hagyományában gyökerezett. A politikai pártok hiánya a kortárs alkotmányos gondolkodásban azonban nem ad kielégítő magyarázatot a pártok hiányára az eredeti indiai alkotmányban. Az indiai alapítók ugyanis számos alkotmányos újítást építettek be az Indiára jellemző problémák kezelésére, de tartózkodtak a pártok alkotmányozásának innovatív elképzeléseitől.

India alkotmánya volt (és ma is az) a világ leghosszabb írott alkotmánya, amely a közigazgatás legapróbb részleteivel foglalkozó rendelkezésekből áll. Ugyanakkor az alkotmány létrehozta a világ legnépesebb választási demokráciáját is. Az alkotmány szövege csak bővült, a választási demokrácia pedig egyre versenyképesebbé vált. Mégis, az az intézmény, amely a világ legnagyobb demokráciáját működőképessé tenné, hiányzott az egyébként legterjedelmesebb alkotmányból. Ez az a pont, ahol az indiai alkotmányjog tanulmányozójaként nehézségekbe ütközöm. Egy olyan országban, amely tele van éles politikai versennyel, a politikai párt vitathatatlanul az egyetlen legfontosabb intézmény, amely befolyásolja az alkotmány mindennapi működését. Mégis, az indiai alkotmány eredeti szövege nem tartalmazott semmilyen rendelkezést a politikai pártokról. Az alkotmány tizedik függelékének 1985-ös kiegészítése előtt az alkotmány szövege nem foglalkozott a politikai pártokkal. A módosítás fontos epizódot jelent a politikai pártok alkotmányos életrajzában, és jól elkülöníti a pártok alkotmányos kezelését a módosítás előtti (alapító) és a módosítás utáni időszakra. Ez a tanulmány,

⁶ Graeme Orr, "Private Association and Public Brand: The Dualistic Conception of Political Parties in the Common Law World", (2014) 17 (3) *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 332, *idézi*: Catherine O'Regan, "Political Parties: The Missing Link in our Constitution? (2018) 1 *South African Judicial Education Journal* 61, 68-69.

⁷ Schattschneider a *Pártkormányzás* című könyvében a pártokat "a politikai filozófia árváinak" nevezte.

Schattschneider (4. o.) 10.

ezért *egyrészt a* pártok alkotmányos berendezkedésének hiányáról ad számot az alapításkor, és *másodszor*, a pártok későbbi alkotmányozását Indiában.

Bhim Rao Ambedkar, az indiai alkotmány főszerkesztője, az Indiai Alkotmányt kidolgozó alkotmányozó gyűlésen mondott záróbeszédében az újonnan megalkotott indiai alkotmányról szólva kijelentette:

Az Alkotmány csak az állami szerveket, így a törvényhozást, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást biztosíthatja. Azok a tényezők, amelyeken ezen állami szervek működése múlik, az emberek és az általuk felállított politikai pártok, mint a kívánságaik és politikájuk megvalósításának eszközei. Ezért hiábavaló bármilyen ítéletet mondani az Alkotmányról anélkül, hogy figyelembe vennénk a nép és pártjaik várható szerepét. ⁸

Ambedkar elismeri ugyan, hogy az alkotmány tényleges működése döntően a politikai pártoktól függ, de habozik a pártdinamikát - a párton belüli ügyeket és a pártok közötti kapcsolatokat - olyan témának tekinteni, amellyel magának az alkotmánynak kellene foglalkoznia.

- a felek alkotmányos externáliák. A gyakorlatban azonban a pártok és az alkotmányok között mélyebb kapcsolat áll fenn. Nemcsak a pártok alakítják az alkotmányjog gyakorlatát, hanem az alkotmányok is alakítják a pártokat és a pártrendszereket. "Ha a pártok az amerikai politika folyója, a kormányzásra irányuló élő impulzus áramlata" - érvel Schattsneider szuggesztíven - , "az alkotmány a folyómeder, a szilárd föld, amelynek kontúrja formálja a folyamot... A pártokat úgy tanulmányozni, mintha alkotmányos vákuumban működnének, hiábavaló." ⁹ Hasonlóképpen, az alkotmányjog tanulmányozása a pártok és pártrendszerek megértése nélkül nem magyarázza meg igazán, hogyan és miért működnek (vagy buknak) az alkotmányos tervek. ¹⁰

⁸ B.R. Ambedkar, Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. november 25.) (kiemelés hozzáadva).

⁹ Schattschneider (4. o.) 124.

¹⁰ Lásd Cindy Skach, "Political Parties and the Constitution", *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 874. (Oxford University Press 2012).

A politikai pártok fontosságát felismerve több, a második világháborút követő alkotmány is rendelkezik kifejezetten a politikai pártokkal foglalkozó alkotmányos rendelkezésekkel. A háború utáni európai demokráciák nagy többsége ma már valamilyen formában megemlíti a politikai pártokat alkotmányában. ¹¹ A tendencia nem korlátozódik Európára; több huszadik századi afrikai és ázsiai alkotmány szövegszerűen elismeri a politikai pártokat. ¹²

Ambedkar saját nyilatkozataiból is kitűnik, hogy a pártoktól elvárták, hogy jelentős szerepet játsszanak az alkotmányos gyakorlatban, és ezt meg is tették. Továbbá, amint azt a tanulmány későbbi részében tárgyalni fogom, a pártok már kialakult, választási tapasztalatokkal rendelkező intézmények voltak, amikor India alkotmányát kidolgozta. Ha a pártok ennyire szerves részét képezik az alkotmányos gyakorlatnak, akkor miért foglalkozott az eredeti indiai alkotmány az "állami szervekkel", de miért nem a "politikai pártokkal"? Az első két részben a fenti kérdés megválaszolása érdekében elemzem a pártok alkotmányozásáról szóló alkotmányozó közgyűlési vitákat.

A pártok hiánya az eredeti alkotmányban nem jelenti azt, hogy az alkotók teljesen figyelmen kívül hagyták a pártok dinamikájának és az alkotmányos berendezkedésnek az egymásra gyakorolt hatásával kapcsolatos aggodalmakat. Bár az Alkotmány hallgat a pártokról, alkotmányunk maga is a pártpolitika terméke volt. A pártok nem szerepeltek az eredeti alkotmányban, de a párt dinamika nem hiányzott az alapító vitákból. Nehéz meggyőzően megválaszolni, hogy az alkotók miért nem alkotmányozták a politikai pártokat. A párt dinamika és az alkotmányos rendelkezések kereszteződésével kapcsolatban több képviselő által felvetett aggályok és javaslatok azonban figyelmet érdemelnek. Ezek a viták nem csak közelebb visznek minket a tényleges

¹¹ Van Biezen rámutat, hogy az európai alkotmányok 87,5%-a említi a politikai pártokat az alkotmányában. Ingrid Van Biezen, "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe" (2012) 42 *British Journal of Political Science* 187, 192.

¹² Eric Mobrand, "Constitutionalization of Political Parties in East and Southeast Asian Democracies", CALS

Working Paper Series, 18/05, 2018. szeptember, < <http://law.nus.edu.sg/cals/wps.html>> hozzáférés: 2018. szeptember 21.; a dél-afrikai alkotmány is kifejezetten védi a kisebbségi pártokat. A Dél-afrikai Köztársaság alkotmányának 57. cikke, 1996.

alkotmányos rendszerünk működését, hanem gazdag forrást biztosítanak számunkra a politikai pártok alkotmányozásának módozatai és funkciói tanulmányozásához is.

Az *utolsó* részben az alapítás utáni fejlődést, elsősorban a szökés elleni módosítást elemzem. Azzal fogok érvelni, hogy a visszalépést megakadályozó joggyakorlat lényegesen megváltoztatja az eredeti alkotmány demokratikus szerkezetét azáltal, hogy a jelöltek helyett a pártok jelentik a képviselet elsődleges egységét. A demokráciának a jelölteken alapuló képviseletként való eredeti jellemzésén alapuló választójogi joggyakorlatunk azonban nemcsak elmarad, hanem ellentmondásban is van a pártok megváltozott alkotmányos státuszával. Az indiai demokráciájának ez az ellentmondása áll a különböző választási reformviták középpontjában.

I. AZ ÁLLAMHATALOM SZERVEZÉSÉBEN RÉSZT VEVŐ PÁRTOK

Az alkotmány egyik elsődleges feladata az államhatalom megszervezése a különböző egységek és ágak között. Az alkotmányok ezt hagyományosan a törvényhozás, a végrehajtó hatalom, az igazságszolgáltatás és más szervek közötti hatáskörmegosztás révén teszik. A hatáskörök kormányzati ágak és egységek közötti megosztása többféle formában történhet. Lehet például szigorú "hatalommegosztás", mint az amerikai alkotmányban, lehet egységes kormányzat, mint a westminsteri parlamentáris rendszerben, vagy lehet "fékek és ellensúlyok" rendszere, mint a "korlátozott parlamentarizmusban".¹³ Egy szövetségi rendszerben az alkotmány tovább oszthatja a hatásköröket a különböző kormányzati egységek között. Bármilyen legyen is a hatalomszervezés formális rendszere, egy demokráciában az államhatalom gyakorlása döntően a pártoktól és a pártrendszerektől függ.

Az összehasonlító alkotmányelméletek mélyen belemerültek az államhatalom különböző típusú elrendezéseinek előnyeiről és hátrányairól szóló vitába, miközben szinte teljesen figyelmen kívül hagyják a pártok és a pártrendszerek dinamikáját. Bármilyen legyen is a hatalom megszervezésének rendszere, a

¹³ *Lásd* Bruce Ackerman, The New Separation of Powers 113 Harvard Law Review 633 (2000).

demokráciában az államhatalom gyakorlása döntően a pártoktól és a pártrendszerektől függ. Míg alkotmányosan a hatalmat ezeken a szerveken keresztül gyakorolják, az alkotmányos szervek tényleges működése gyakran függ attól, hogy a pártok hogyan működnek belül és kívül. Mind a párton belüli, mind a pártok közötti dinamika döntő fontosságú az alkotmányos tervezés szempontjából. Ha az alkotmánytervezés nem veszi figyelembe a pártok dinamikáját, akkor az ilyen dinamika torzíthatja azt. Az indiai alkotmány sem különbözik ettől. Az indiai alkotmány két struktúráján - a törvényhozás és a végrehajtó hatalom, valamint az Unió és az államok közötti kapcsolatokon - keresztül lehet bemutatni, hogy a párt dinamika hogyan befolyásolhatja az alkotmánytervezést. Az alkotmánytervezés e két aspektusáról folytatott viták rávilágítanak arra, hogy a párt dinamika hogyan befolyásolhatja e struktúrák működését.

1.1. A törvényhozás és a végrehajtó hatalom kapcsolata

"A legveszélyesebb minden baljós érdek közül a végrehajtó kormányé."¹⁴ Ezért az alkotmányok egyik legfontosabb feladata, hogy a végrehajtó hatalmat elszámoltathatóvá tegye. A különböző alkotmányos konstrukciók különböző mechanizmusokkal rendelkeznek a végrehajtó hatalom elszámoltathatóvá tételére. Az Egyesült Államok alkotmánya például szigorúan elválasztja a hatalmat a végrehajtó és a törvényhozó hatalom között, mindkét ágat közvetlenül és külön választja a nép. Az amerikai stílusú hatalommegosztás célja az volt, hogy megakadályozza az egypárti kormányzat kialakulását.¹⁵ Azt remélték, hogy olyan alkotmányt hoznak létre, amely ellenőrzi és kontrollálja a pártokat.¹⁶ Így a hatalom kiegyensúlyozására nem a pártok, hanem a kormányzati ágak közötti versenyt tekintették megfelelő mechanizmusnak. Valójában az Egyesült Államok alapítóinak kiemelkedő érve a kiterjedt egységes terület mellett az volt, hogy ez megakadályozza egy erős többség kialakulását, mivel a különböző államokban a különböző pártok versenyezni fognak egymással, megakadályozva, hogy bármelyik párt a

¹⁴ W. Bagehot, *The English Constitution* (Paul Smith ed., Cambridge University Press 2001) 80, idézi: J Waldron, "Bicameralism and the Separation of Powers" (2012) 65 *Current Legal Problems* 31, 47. o.. *Lásd még* Martin S. Flaherty, *The Most Dangerous Branch* 105(7) *Yale Law Journal* 1725 (1996).

¹⁵ FEDERALIST NO. 51.

¹⁶ *ibid.*

országos többségre tesz szert. ¹⁷ Az amerikai alapítóknak ez a célja visszhangzott a tizenharmadik században uralkodó politikai gondolkodásban, amely nem tartotta kívánatosnak a nagy politikai pártok kialakulását. ¹⁸

Az amerikai modellről szóló alkotmányozó közgyűlési viták során K. Hanumanthiya, a Kongresszusi Párt tagja ismételten kifejezte aggodalmát azzal kapcsolatban, hogy a pártdinamika torzíthatja az amerikai alkotmány tervezett működését. Azzal érvelt, hogy a pártok felpuhíthatják az alkotmány szigorát.

A hatalmi ágak amerikai típusú szétválasztása. Csak akkor merül fel igazán a különböző hatalmi ágak közötti konfliktus, ha az egyik pártnak többsége van a törvényhozásban, a másiknak pedig a végrehajtó hatalomban. ¹⁹ Hasonlóképpen Daryl Levinson és Richard Pildes "Separation of Parties, not Powers" (A pártok, nem a hatáskörök szétválasztása) című alapvető művében²⁰ azzal érvelt, hogy a fennálló amerikai pártrendszer jelentősen megváltoztatja a hatalommegosztás rendszerének tényleges működését az Egyesült Államokban. Az elnök a párt eszközén keresztül gyakorolhat ellenőrzést a Kongresszus felett.

Míg az amerikai alapítók a megosztott kormányzatot, és így az ágazatok közötti rivalizálást is kívánatos tulajdonságnak tekinthették, egyes amerikai kommentátorok ezt az amerikai alkotmány "súlyos hibájának" tartották. A megosztott kormányzat ugyanis akadályozhatja a zavartalan működést

¹⁷ "Minél kisebb a társadalom, annál kisebb valószínűséggel lesznek az azt alkotó különböző pártok és érdekek; minél kisebbek a különböző pártok és érdekek, annál gyakrabban találunk egyazon párthoz tartozó többséget... Ha kiterjesztjük a szférát, a pártok és érdekek nagyobb változatosságát vesszük fel; kevésbé valószínűvé tesszük, hogy az egész többségnek közös indítéka lesz más polgárok jogainak megsértésére; vagy ha van is ilyen közös indíték, mindazok számára, akik ezt érzik, nehezebb lesz felfedezni saját erejüket, és egymással összhangban cselekedni." 10. SZ. FÖDERALISTA.

¹⁸ "De ha vannak részleges társadalmak, akkor a legjobb, ha minél több van belőlük, és megakadályozzuk, hogy egyenlőtlenek legyenek..." Rousseau (é.n. 2).

¹⁹ K. Hanumanthiya, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1948. december 10.). "Még Amerikában is, bár elméletileg teljes a hatalmi ágak szétválasztása e három tárca között, mindannyian tudjuk, hogy a kormány pártrendszere nagyon nagy mértékben felpuhítja a szigorát. Amerikában két jól szervezett párt van, és ezek a pártok határozzák meg, hogy mit kell tenni a pártgyűléseken. Ezek az üléseken a konfliktusokat, amelyek a kormány e három részlege között felmerülhettek volna, enyhítik, elsimítják és elsimítják, így a rendszer rossz tulajdonságai megszűnnek. Néha, amikor az egyik pártnak többsége van a törvényhozásban, a másiknak pedig a

végrehajtó hatalomban, akkor bizonyára konfliktusok keletkeznek". Az egyesített és a megosztott kormányok részletes magyarázatát *lásd* Daryl J Levinson és Richard H Pildes: "Separation of Parties, Not Powers" (2006) 119 Harvard Law Review 2311.

²⁰ *ibid*, Levinson & Pildes.

kormány. ²¹ A kormányzat működéséhez össze kellett fogni a kormányzati ágakat. ²² Az amerikai alkotmánynak ezt a hiányosságát a politikai pártok intézményével sikerült kiküszöbölni. A politikai pártok, amelyek végső soron egyesítették volna az alkotmányban előirányzott megosztott kormányt, és amelyek nélkül a szervek nem működtek volna megfelelően. ²³ A "pártok mentették meg ezt az alkotmányt a pártoktól." ²⁴ Ily módon még egy olyan alkotmánytervezés sem tudott ellenállni annak, hogy a politikai pártok kialakulása elkerülhető legyen, a politikai pártok alkotmányos szükségszerűséggé váljanak. A pártok azonban még központibb szerepet tölthetnek be egy parlamentáris rendszerben.

A hagyományos Westminster-kormányzati rendszer eleve egyesíti a végrehajtó és a törvényhozó hatalmat. A parlamenti többség választja meg a miniszterelnököt, aki ezt követően kinevezi kabinetjét. A kabinet tagjait a törvényhozás tagjai közül választják ki, és nem rendelkeznek közvetlen demokratikus mandátummal. A végrehajtó hatalom csak addig szolgál, amíg a törvényhozás - egy közvetlenül választott testület - "bizalmát" nem gyakorolja. Ily módon a végrehajtó hatalom közvetlenül a törvényhozásnak tartozik elszámolással. Ezért a parlamentáris kormányforma természetesen elősegíti a pártkormányzást, vagyis azt, hogy a parlamenti pártok alakítsák a végrehajtó hatalom összetételét. ²⁵ K.T. Shah, az Alkotmányozó Gyűlés szocialista tagja azzal érvelt, hogy a Westminster-stílusú kormányzatban a törvényhozást "szükségszerűen inkább pártérdekek, mint elvi okok befolyásolják".²⁶ A politikai pártok jelenléte a parlamentáris kormányformában a végrehajtó hatalom kinevezésének folyamatát

²¹ Woodrow Wilson, *Congressional Government* 187 (Johns Hopkins Univ. Press 1981) (1885), idézi: Levinson & Pildes (20. o.), 14. o.

²² Levinson & Pildes (20. o.), 15. o.

²³ *ibid.*

²⁴ Richard Hofstadter, *A pártrendszer eszméje: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, 71 (University of California Press 1969).

²⁵ Jaap Woldendorp, Hans Keman & Ian Budge, *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*: (2000): *Összetétel - időtartam - személyzet*, vii.

26 K.T. Shah, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1948. december 10.).

egy olyan pártpolitikai folyamat, amelyben a többségi párthoz tartozó tagok párthűségük, nem pedig hozzáértésük alapján kapják meg a vezetői pozíciókat. ²⁷

A tömegpártok felemelkedésével a pártszervezet irányíthatja a parlamenti frakciót, a pártok alapján megválasztott törvényhozók a jövőben a pártszervezetnek lennének felelősek az újráválasztásért. Mivel a miniszterelnök valószínűleg pártvezető lesz, akinek jelentős beleszólása van a pártszervezetbe, a végrehajtó hatalom a párthűség eszközével irányíthatja a törvényhozókat. ²⁸ Ez a parlamenti ellenőrzés eredeti kialakításának eróziójához vezethet. ²⁹ Ezért Shah a Westminster-rendszer helyett az amerikai típusú elnöki kormányformát javasolta. ³⁰

Az indiai alkotmány végül nem testesítette meg a hatalommegosztás hagyományos doktrínáját, bár tartalmaz egy, a Westminster-rendszerhez közelebb álló, de azzal nem teljesen azonos fékek és ellensúlyok rendszerét. ³¹ A parlamentarizmus indiai változatának megalapozását nem hagyta érintetlenül a pártdinamika. Természetesen néhány képviselőt foglalkoztatott, hogy miként lehet a pártdinamikát úgy figyelembe venni, hogy a törvényhozás végrehajtó hatalomba kerülését meg lehessen akadályozni.

A törvényhozás és a végrehajtó hatalom egypárti ellenőrzése a törvényhozás végrehajtó hatalomba kerülésének elsődleges elősegítője volt. Shibban Lal Saxena, a kongresszus egyik tagja azzal érvelt, hogy a

²⁷ ibid "A pártrendszer befolyása, a saját embereknek, a velük egyetértők és a táboruk követőivé válók előnyben részesítésének gondolata sokkal befolyásosabb és fontosabb szempont, mint az egyén érdemeinek, alkalmasságának vagy egy hivatalra való alkalmasságának abszolút és kizárólagos szem előtt tartása".

²⁸ Eric Barendt, "A hatalmi ágak szétválasztása és az alkotmányos kormányzás", 1995. évi közjog 599, 614.

²⁹ ibid.

³⁰ Shah javasolta "a hatalom teljes szétválasztását az állam fő szervei, azaz a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom között". Bár India nem fogadta el az elnöki kormányzati formát, érdekes módon Shah 1952-ben részt vett az első elnökválasztáson, és a végső versenyben a második helyen végzett. Election

Commission of India, "Presidential Elections Brief Notes".

https://eci.nic.in/eci_main/miscellaneous_statistics/PresdElec/BriefNotes.pdf (hozzáférés: 2018. szeptember 24.).

³¹ Ram Jawaya Kapur kontra Punjab állam, 1955 (2) SCR 225, 14. pont (India Legfelsőbb Bírósága). "Az indiai alkotmány valóban nem ismerte el a hatalommegosztás doktrínáját a maga abszolút merevségében, de a kormány

különböző részeinek vagy ágainak funkciói kellően differenciáltak, és következésképpen nagyon is jól mondható, hogy alkotmányunk nem fontolgatja, hogy az állam egyik szerve vagy része olyan funkciókat vegyen át, amelyek alapvetően egy másikhoz tartoznak."

az indiai rendszerben, ha egypárti többség van, és a többségi párt vezetője erős befolyással rendelkezik a párt felett, a törvényhozás valószínűleg engedelmeskedik a végrehajtó hatalomnak. ³² Ilyen forgatókönyv esetén a parlamentáris formájú kormány tulajdonképpen "egyszemélyes kormányt" adhat.³³ Saxena érvelésében implicite benne van, hogy a végrehajtó hatalom valódi elszámoltathatósága a törvényhozás felé attól függ, hogy a) koalíciós kormányról vagy egypárti kormányról van-e szó (pártok közötti dinamika), és b) a végrehajtó hatalmat gyakorol-e a hatalmon lévő párt belső szervezetében (párton belüli dinamika). Ily módon mind a pártok közötti, mind a párton belüli dinamikát úgy értelmezték, hogy az lényegesen befolyásolja az indiai parlamenti kormány működését.

Az egypárti dominancia leküzdése érdekében az Alkotmányozó Gyűlésben két módosítást javasoltak - a *megosztott kabinet* és az *ellenzéki jogok* -, amelyek a pártdinamikát próbálták beépíteni a végrehajtó és a törvényhozó hatalom kialakításába. A hosszas viták ellenére ezt a két javaslatot nem fogadták el. Az e javaslatokról folytatott viták azonban rávilágítanak arra, hogy a pártdinamika hogyan befolyásolhatja alkotmányunk működését azáltal, hogy közelebb visz bennünket a "hatalmi ágak szétválasztásának" realizmusához Indiában.

1.1.1. Megosztott kabinet

Az egyesített törvényhozás-végrehajtás egyetlen párt uralmához vezethet a kormány mindkét ága felett. Az egypárti uralom nemcsak az államhatalom koncentrációjának veszélyével jár, hanem azzal is fenyeget, hogy az ellenzéki pártokat a legjobb esetben figyelmen kívül hagyják, a legrosszabb esetben pedig elnyomják. ³⁴ Ezért egyes képviselők olyan rendszert javasoltak, amelyben a kabineti pozíciókat megosztanák a következők között

³² Shibban Lal Saxena, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1948. december 10.).

³³ ibid. "A Ház csak azokat a törvényeket fogadja el, amelyeket a párt szükségesnek tart. A törvényhozás nem lehet független a végrehajtó hatalomtól, hanem alá kell vetnie magát neki. A legtöbb helyen, ahol a vezetők kiemelkedőek, a pártok azt mondják, hogy "dettó", amit mondanak, és a többség valódi akarata nem jut hangot."

³⁴ Kazi Syed Karimuddin, IV. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. július 17.). "A minisztérium nyeregben tartásához a többségi pártnak hízelgésre van szüksége... Állítom, hogy a többségi kormányzás eredménye az

volt, hogy a minisztérium hajlamos előítéleteket táplálni az ellenzéki pártokkal szemben - legyen az kommunista párt vagy bármely más párt."

különböző többségi és kisebbségi pártok. Ahogy Karimuddin, egy másik kongresszusi képviselő érvelt, "a legjobb módszer az, hogy minden egyes pártnak képviseltetnie kell magát a kormányban".³⁵ Aziz Ahmed Khan továbbá hangsúlyozta, hogy a megosztott végrehajtó hatalom "biztosítani fogja minden párt bizalmát a kabinetben".³⁶ Ez felvetett egy további kérdést - mi legyen a hatalommegosztási megállapodás alapja? Az egyik lehetőség az volt, hogy a kabineti helyek számát az egyes pártok által szerzett mandátumok vagy szavazatok arányában osszák el. Egy másik lehetőség az volt, hogy a kabinet minden pozíciójára külön választást tartanak, ahol a parlamenti képviselők megválaszthatják az egyes minisztereket, ahelyett, hogy csak a miniszterelnököt választanák meg. Ha ilyen módon választják meg a minisztereket, akkor a miniszterek nem a miniszterelnök kénye-kedvére szolgálnak. Továbbá a "kollektív felelősség" helyett a miniszterek egyénileg lennének felelősek a Parlamentnek.³⁷

A megosztott ügyvezetésre vonatkozó javaslatnak voltak ellenzői is. K.T. Shah például diagonálisan ellenezte azt a módosító javaslatot, amely előírta, hogy minden miniszter "a képviselőházban többséget alkotó párt tagja" legyen.³⁸ Egy ilyen módosítás kizárta volna még a koalíciós kormányok lehetőségét is. Más képviselők ellenezték a megosztott végrehajtó hatalmat, mivel a parlamenti rendszer sikere az egységes végrehajtó hatalom és a kollektív felelősség elvétől függött. N. V. Gadgil, a Kongresszus tagja azt állította, hogy ha a párt vezetője nem választhatja ki a kabinetjét, akkor "furcsa és egymást kizáró elemek kerülhetnek a végrehajtó hatalomba",³⁹ és ebben az esetben a párt nem tudná megvalósítani azt a programot, amellyel a választókhöz fordult. Mások azt állították, hogy a megosztott kabinetek a kormányzás instabilitásának kockázatát hordozzák magukban.⁴⁰ Ennek oka, hogy bár biztosíthatja a politikai kisebbségek képviseletét a végrehajtó hatalomban, de elveheti az egyik alapvető

³⁵ ibid. Karimuddin ragaszkodott ahhoz, hogy az összes párt képviselete a kormányban "biztosítsa a kormány stabilitását, és a kölcsönös konfliktusok is megszűnjenek".

³⁶ Aziz Ahmed Khan, IV. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. július 17.).

³⁷ ibid.

³⁸ K.T. Shah, VII. kötet 1948. december 31.

³⁹ N.V. Gadgil, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. július 17.).

⁴⁰ S. Nagappa, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. július 17.). "Hol van a garancia arra, hogy ezek stabil és erős kormányok lesznek?"

a parlamentáris kormányzati forma alapját képező fogalmak - a végrehajtó hatalom kollektív felelőssége a törvényhozó hatalommal szemben. ⁴¹ A koalíciós kormánytól eltérően, amely elfogadott kompromisszumokon alapul, egy olyan megosztott kabinet, ahol "az így megválasztott miniszterek egymás között veszekedni kezdenek, és az egyiknek a tetteit a másik negligálja" - érvelt határozottan egy képviselő - "nem lehet hasznos egyetlen ország számára sem". ⁴²

A megosztott kabinetre vonatkozó javaslat támogatói és ellenzői közötti vita sok tekintetben a hatalommegosztás logikájáról szóló, régóta tartó vita megismétlődése. Egyes tudósok azzal érvelnek, hogy azért osztjuk meg a hatásköröket, hogy biztosítsuk a kormányzati funkciók hatékony ellátását. ⁴³ Azok, akik nem értenek egyet a "hatékonyság" logikájával, azzal érvelnek, hogy az államhatalom szétválasztásának az a lényege, hogy elkerüljük a hatáskörök koncentrációját. ⁴⁴ Bár a megosztott kabinet veszélyeztetheti a hatékonyságot, a hatalom megosztásával megakadályozható az egyik fél zsarnoksága. A megosztott kabinet ellenzői úgy látják, hogy a hatalom ilyen megosztása nem hatékony, és ezért nem kívánatos.

Az Alkotmányozó Gyűlés végül nem fogadta el a megosztott végrehajtó hatalomra vonatkozó javaslatot, sem az arányos képviseletre, sem más módszerre alapozva. Azt sem írta elő, hogy a minisztereknek ugyanabból a pártból kell származniuk. Azzal azonban, hogy elutasította Shah egypárti kabinetre vonatkozó javaslatát, az alkotmány nyitva hagyta magát a jövőbeni koalíciós kormányok előtt. Ambedkar valóban kifejezte aggodalmát a többpárti kormányzással kapcsolatban, azt sugallva, hogy az Alkotmány célja a koalíciós vagy többpárti kormányok kialakulásának megakadályozása, de nem megakadályozása. ⁴⁵

⁴¹ K.M. Munshi, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. július 17.). "Ez a legnagyobb veszély, amelyre a demokrácia hajlamos, ez a koalíciós minisztériumok veszélye. A demokráciát csak egyetlen módon lehet hatékonyan gyakorolni, mégpedig úgy, hogy van egy többségi párt. Ha többségi pártunk van, akkor egynek kell lennie, és ezt csak úgy lehet elérni, hogy először is a miniszterek csoportját a többségi párt választja ki, másodsorban a kollektív felelősség, és végül a miniszterelnök által gyakorolt ellenőrzés révén, amelyet a homogén minisztérium felett gyakorol.""

⁴² Phool Singh, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. július 17.). "A pártkormány lehet progresszív kormány. A koalíciós kormány alkalmas lehet bármilyen konkrét cél elérésére, de egy olyan kormány, amely

nem pártkormány és nem koalíciós kormány, semmilyen célt nem tud teljesíteni."

⁴³ *Lásd* N.W. Barber, "Prelude to the Separation of Powers" (2001) 60(1) *The Cambridge Law Journal* 59.

⁴⁴ *Lásd* Barendt (28. o.).

⁴⁵ B.R. Ambedkar, VII. kötet: *Az Alkotmányozó Gyűlés vitái* (1949. január 4.).

A fenti vitából világosan kitűnik, hogy míg a törvényhozás és a végrehajtó hatalom szöveg szerinti felosztása állandó marad, az, hogy ez a formális felosztás értelmes korlátokat szab-e az ágakra, jelentősen függ a pártok/koalíciók *közötti* és *azokon belüli* dinamikától, amelyek ezeket az ágakat működtetik. Ugyanez a szövegszerű hatalommegosztás másképp működhet egy egypárti kormányban, mint egy koalíciós kormányban. Egy koalíciós kormányban a pártok közötti párbeszéd az erős párton belüli fegyelem ellenére megakadályozhatja, hogy a miniszterelnök teljes mértékben aláássa a törvényhozást. ⁴⁶ Másrészt viszont az erős pártfegyelem egypárti többséggel párosulva minden alkotmányos kormány egyik legjelentősebb bajához vezethet - a *törvényhozás végrehajtó hatalomba kerüléséhez*. A megosztott kabinet mellett egy másik javaslat, amely a törvényhozás végrehajtó hatalomba kerülésének megakadályozását célozta, az "ellenzéki jogok" a parlamentben.

1.1.2. Ellenzéki jogok

A pártoknak az állami intézményekben betöltött legjelentősebb elismert szerepe a törvényhozás egymással versengő, összetartó csoportokba szerveződése. Hegel szerint a pártok a modern állam alapvető követelményei. Nemcsak a politikai konfliktusokat kezelik, hanem "megszervezik a kormányzás ügyeit" is. ⁴⁷ Hegel szerint a politikai pártok azáltal, hogy megkönnyítik a törvényhozás koherens csoportokba - "kormánypárt" és "ellenzéki párt" - való szerveződését, nemcsak lehetővé teszik, hanem igazolják is a parlamentáris rendszert. Továbbá a többpártrendszerben a törvényhozás szervezete a komplexitás egy további rétegét érheti el. Míg az összes kisebbségi párt ellenzékben lehet, addig létezhet egy "hivatalos ellenzéki" párt. ⁴⁸

⁴⁶ Vernon Bogdanor, "The Constitution and the Party System in the Twentieth Century", (2004) 57(4) Parliamentary Affairs, 717.

⁴⁷ Hegel, idézi: Nancy Rosenbloom, *On the Side of Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*, 127 (2010).

⁴⁸ Gregoir Webber, *Loyal Opposition and Political Constitution*, (2017) 37(2) Oxford Journal of Legal Studies,

357, 360.

Bár Hegel a pártoknak a törvényhozás megszervezésében játszott szerepére helyezett hangsúly a brit rendszerben gyökerezik, ez a hangsúly a pártok eredetéről szóló amerikai beszámolóknak is megtalálható. Aldrich szerint a pártok eredete az Egyesült Államokban annak az igénynek köszönhető, hogy a törvényhozók több kérdés mentén szerveződjenek, miközben megakadályozzák a törvényhozás instabilitását. 49 A kisebbségben lévő törvényhozó pártot arra ösztönzi, hogy több szavazatot mozgósítson a törvényhozásban való többséghez jutás érdekében, így a törvényhozó párt tömegpárttá alakul át. Ahogy Schattschneider a politikai pártok eredetének általános elméletében érvel, egy párt természetes útja az, hogy "a fővárosból az országba" költözik. 50 E fejlődési pálya szerint egy párt először törvényhozó pártként, azaz a törvényhozásban önállóan megválasztott képviselők szövetségeként fejlődik, mielőtt választási párttá alakulna, azaz közös pártprogramon induló jelölteké. Más szóval, a parlamenti párt megelőzi a választói pártot. Hogy a tömegpártok eredetének ez az elmélete általános-e, nem bizonyított. Bizonyos körülmények között a tömegpolitika igénye előbb felmerülhet, mint a törvényhozási kohézió igénye. Függetlenül attól, hogy a pártok hogyan keletkeztek, a pártok szerepe a törvényhozás megszervezésében széles körben elismert.

Mivel a közgyűlés már korábban elutasította a megosztott végrehajtó hatalomra vonatkozó javaslatot, támogatta a többségi pártkormány felállítását. Ez azt jelentette, hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozási többséggel rendelkező párt vagy pártok kezében összpontosul. Ebben az esetben a hatalmon lévő párt jelentős kontrollja egy másik párt, amely szigorúan ellenőrzi a kabinet munkáját. 51 Az ellenzék megakadályozza a koncentrált hatalom zsarnokságát azáltal, hogy tudatosítja a nyilvánosságban a kormány működését és érdeklődik iránta. 52 Ez az ellenzék szerepének korlátozott értelmezése, ahol az ellenzék a nyilvánosság tudatosításával és a kormány megkérdőjelezésével látja el feladatát. Ez a funkció azonban az ellenzék politikai *befolyásától* függ, nem pedig érdemi alkotmányos

⁴⁹ John H. Aldrich, *Why Parties?: A Second Look*, 28-30 (2011).

⁵⁰ Schattschneider, (4. sz.), 47.

⁵¹ Z. H. Lari, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. május 20.).

⁵² *ibid.*

hatalom. A hatalommegosztás viszont túlmutat az ellenzék *befolyásának* elismerésén; az ellenzéki *jogokat és hatásköröket* érinti.

Amint arról korábban már beszéltünk, a parlamentáris kormányformának eleve egységes kormánytkell létrehoznia. A madisoni kormányformával ellentétben nem arra tervezték, hogy versenyt teremtsen a különböző ágak között. A végrehajtó hatalomnak a törvényhozás felé való elszámoltathatóságát azonban előirányozza. A törvényhozói ellenőrzés alkotmányos jellemzője torzulásra hajlamos, ha egy belsőleg egységes párt többséget élvez a törvényhozásban. A törvényhozói ellenőrzés eróziójának leküzdésére a kétkamarás rendszer az egyik megoldás. ⁵³ Egy második, állandóbb jellegű törvényhozói kamara, mint például az indiai Rajya Sabha, ellenőrizheti a többségi pártot az alsóházban. ⁵⁴ A második kamara hatékonysága azonban maga is a pártdinamikától függ. Egyrészt ugyanaz a párt mindkét házban többséget élvezhet. Erős belső pártfegyelem esetén a végrehajtó hatalom is ellenőrizheti a második kamarát. ⁵⁵ Ilyen forgatókönyv esetén a parlamenti ellenzék válik a végrehajtó hatalom törvényhozás előtti elszámoltathatóságának elsődleges motorjává. Ezért számos alkotmány elismeri az ellenzéki vagy kisebbségi pártok jogait az alkotmányban. ⁵⁶

Az alkotmányozó gyűlésben az ellenzéki jogok lehangosabb szószólója Z.H. Lari volt. Lari, a Muszlim Liga egykori vezetője, maga is az ellenzék helyettes vezetője volt az Egyesült Tartományokban. ⁵⁷ Olyan módosítást javasolt, amely elismeri az ellenzéki vezető alkotmányos státuszát, aki "jogosult lenne a miniszterek fizetésére, anélkül, hogy a miniszterek fizetését megkapnák".

⁵³ *Lásd* Jeremy Waldron, "Bicameralism and the Separation of Powers" (2012) 65 Current Legal Problems 31.

⁵⁴ Sidharth Chauhan, "Kétkamarás rendszer: (2013) 642 Seminar 42 http://india-seminar.com/2013/642/642/642_sidharth_chauhan.htm (hozzáférés: 2018. szeptember 28.).

⁵⁵ Indiában a dezertálás elleni módosítás mindkét házra vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy ha a Rajya Sabha egy tagja nem követi a párt oszorát, kizárhatják. Az 1950. évi indiai alkotmány X. jegyzéke.

⁵⁶ *Pl.* a Dél-afrikai Köztársaság 1996. évi alkotmányának 57. cikke; *Lásd még* Jeremy Waldron, "The Principle of Loyal Opposition", N.Y.U. School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 12-22, 2011) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2045647 (hozzáférés: 2018. szeptember 19.). ⁵⁷ Paula R. Newberg, *Az állam megítélése: Courts and Constitutional Politics in Pakistan*, 38.

(Cambridge University Press, 1995).

kabineti rangot. ⁵⁸ Az alapításkori pártdinamikát figyelembe véve azt gyanította, hogy a függetlenség után csak a szocialisták vagy a kommunisták alkothatnak ellenzéket, és e pártok vezetője nagy valószínűséggel a "középosztályból" kerül majd ki. Egy középosztálybeli személy nem tudja minden energiáját erre a munkára fordítani, hacsak nem kap fizetést. ⁵⁹ Bár a módosító indítványa egy konkrét eredményre törekedett, vagyis arra, hogy az Alkotmány rendelkezzen az ellenzéki vezető fizetéséről, érvelése egy nagyobb célra utal, a parlamenti ellenzék alkotmányos intézményként való elismerésére, nem pedig egyszerű politikai egyesületként. ⁶⁰

Ami azonban a fizetésnél is fontosabb, az az ellenzék alkotmányos elismerése. Amint arra maga Lari is rámutatott, egy ilyen rendelkezés beillesztése alkotmányos fényt adna az ellenzéki munkának; alkotmányos kötelességnek tekinthetnénk, nem pedig pusztán politizálásnak. ⁶¹ Virágzó ellenzék hiányában a törvényhozás mint intézmény "engedelmes, szelíd és alázatos" lesz, követi a végrehajtó hatalom utasításait anélkül, hogy valóban elszámoltatható lenne. ⁶² Egyes képviselők szerint az egészséges ellenzék létrehozásának vagy elősegítésének szükségességét tovább fokozta a Kongresszusi Párt brutális többsége, amely így még arra is kötelezte a Kongresszust, hogy gondoskodjon egy hatékony és felelős ellenzék kialakulásáról. ⁶³

⁵⁸ Z. H. Lari, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitája (1949. május 20.).

⁵⁹ *ibid.*

⁶⁰ Naziruddin Ahmad, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitája (1949. május 20.).

⁶¹ *ibid.* "Ha ezt beillesztik, akkor a nagyközönség és mindenki úgy fogja érezni, hogy maga az Alkotmány ismeri el az ellenzéki vezető létezését, és hogy amikor kritizálja vagy támadja a kormányt, és agitációt folytat vidéken, és felkelti a közvéleményt a párt vétkei ellen, akkor valóban az Alkotmány által ráruházott feladatot teljesíti."

⁶² Lari (58. sz.). Lari értékelése a tartományi törvényhozásokra is kiterjedt, amelyek ugyan parlamenti rendszert követtek, de nem volt aktív ellenzékük: "Úgy látom, hogy a tartományok összes törvényhozásában nincs ellenzék, az ellenzék egyre fogyatkozott. A mi saját domináns törvényhozásunkban egyáltalán nincs ellenzék, és az eredmény csak magasröptű beszéd volt valahol, egyes helyeken, bizonyos személyek részéről. Nem volt megalapozott kritika. Nem volt hatékony ellenzék sem".

⁶³ Ramanarayan Singh, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitája (1949. május 20.). "Az a kormány, amely nem szereti az ellenzéket, és mindig hatalmon akar lenni, nem hazafias, hanem áruló kormány. A Kongresszusi Kormányban nincs ellenzéke, és mindenféle botrányok zajlanak. Ezért úgy érzem, hogy ellenzéknek kell lennie, amely bírálja a kormányt, és ezt az ellenzéket bátorítani kell."

Az ellenzéki pártok alkotmányos védelmének biztosítása érdekében két további javaslat is felmerült a közgyűlési viták előzetes szakaszában. Az egyik javaslat az arányos képviseleti rendszer elfogadása volt az alkotmány szerinti mindenféle választásra, ami biztosítja, hogy a kisebbségi politikai pártok megfelelő képviseletet kapjanak a parlamentben. ⁶⁴ Ennek oka az, hogy az egyéni választókerületekben a First Past the Post (FPTP) rendszer az ellenzéki szavazatokat leértékelheti, a többségi szavazatokat pedig túlértékelheti, amikor a szavazatarányt mandátumokra számítják át. ⁶⁵ Egy másik javaslat az ellenzéki pártok védelmére Somnath Lahiri, az Indiai Kommunista Párt tagja tett javaslatot, aki módosító indítványt nyújtott be, hogy a "politikai hitvallás" tiltott megjelölésként szerepeljen a megkülönböztetésmentességi záradékban, más megjelölésekkel együtt, mint például a vallás, a nem és a kaszt. ⁶⁶

Ezzel szemben néhány képviselő ellenezte azt a gondolatot, hogy a kormánynak elő kellene segítenie az ellenzék létrehozását. ⁶⁷ A politikai ellenzék a függetlenség előtt elsősorban a Muszlim Liga képviselte, amely az 1946-os választásokon a második legnagyobb politikai párttá lépett elő. Mivel a Muszlim Liga közösségi jelleget öltött, egyes tagok gyanakodtak az ellenzéki jogok rögzítésére, ami "politikai pártok" helyett "közösségi pártok" kialakulásához vezethet. ⁶⁸ A Képviselőház végül nem biztosított alkotmányos jogot a parlamenti ellenzéknek. Ez összhangban volt Ambedkar jellemzésével - az alkotmány csak alkotmányos szervekkel foglalkozott, politikai pártokkal nem. A törvényhozás egésze volt az alkotmányos intézmény, nem pedig az ellenzéki pártok.

⁶⁴ Somnath Lahiri, I. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1946. december 19.).

⁶⁵ Kazi Syed Karimuddin, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. január 4.).

⁶⁶ Somnath Lahiri, III. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. április 29.). "Az állam nem alkalmazhat megkülönböztetést egyetlen állampolgárral szemben sem *politikai meggyőződés*, vallás, faj, kaszt vagy nem alapján."

⁶⁷ R.K. Sidhwa, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitája (1949. május 20.).

⁶⁸ Maulana Hasrat Mohani, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. május 26.). "[A]zoknak a madrasi

barátainnak, a szikheknek, a keresztényeknek vagy a pársziaknak nincs értelme közösségi pártokat alakítani. A demokratikus kormányzás alatt politikai pártokat kell alakítaniuk".

A politikai pártok alkotmányozására irányuló javaslatok elutasításával a törvényhozás (*pl.* ellenzéki jogok) vagy a végrehajtó hatalom (*pl.* megosztott kabinet) újrendezésével az alkotmány a törvényhozás és a végrehajtó hatalom viszonyát örökre a pártdinamika függvényévé tette, ami sok tekintetben teljesen eltorzíthatja az alkotmányos felépítés tervezett működését. Míg a fenti vita a hatalom horizontális (a kormányzati ágak közötti) megszervezésére vonatkozik, a hatalom vertikális (a kormányzati egységek közötti) megszervezésének működését sem hagyja érintetlenül a pártdinamika.

1.2. A pártok föderalizmusa

Elméletileg az "államok" és az "Unió" mint két különálló jogi és alkotmányos egység, anélkül, hogy a pártok befolyásolhatnák ezt a szétválasztást. A valóságban azonban a pártok dinamikája alapvetően befolyásolja az Unió és az államok viszonyát, amely a pártdinamikától függően államonként eltérő lehet. ⁶⁹

Elméletileg az "államok" és az "Unió" két külön jogi és alkotmányos egységként kezelendő. Az Unió és az állam kapcsolatának formális megfogalmazásaiból szinte teljesen hiányzik annak bemutatása, hogy a felek hogyan befolyásolhatják ezt a szétválasztást. A valóságban azonban a pártok dinamikája alapvetően befolyásolja az Unió-állam kapcsolatot, amely a pártdinamikától függően államonként eltérő lehet. ⁷⁰ Néhány amerikai tudós eljutott arra a felismerésre, hogy az amerikai

⁶⁹ Bár az indiai alkotmány megosztja a hatásköröket az Unió és az államok kormányai között, nem alkalmazza a föderalizmus klasszikus változatait. Ehelyett az Unió és az államok közötti kapcsolatokról az az inkább elfogadott elmélet szól Indiában, hogy ez *sui generis*. Rajasthan állam kontra Indiai Unió, 1978 SCR (1) 1, 61. bekezdés "[A]z Alkotmányunk olyan központi kormányt hoz létre, amely kételtű abban az értelemben, hogy az adott helyzet és az adott eset körülményeinek szükségletei szerint akár a szövetségi, akár az unitárius síkon mozoghat.". E konkrét fogalmi megkülönböztetés ellenére a "föderalizmus" kifejezés használatát ebben a cikkben általános értelemben használom, a hatáskörök vertikális megosztására utalva általánosságban."

⁷⁰ Bár az indiai alkotmány megosztja a hatásköröket az Unió és az államok kormányai között, nem alkalmazza a föderalizmus klasszikus változatait. Ehelyett az Unió és az államok közötti kapcsolatokról az az inkább elfogadott elmélet szól Indiában, hogy ez *sui generis*. Rajasthan állam kontra Indiai Unió, 1978 SCR (1) 1, 61. bekezdés "[A]z Alkotmányunk olyan központi kormányt hoz létre, amely kételtű abban az értelemben, hogy az adott helyzet és az adott eset körülményeinek szükségletei szerint akár a szövetségi, akár az unitárius síkon mozoghat.". E konkrét fogalmi megkülönböztetés ellenére a "föderalizmus" kifejezés használatát ebben a

cikkben általános értelemben használom, a hatáskörök vertikális megosztására utalva általánosságban."

szövetségi rendszer nem érhető meg "a pártok közötti verseny figyelembevétel nélkül".⁷¹ A nemzeti összetartó pártok felemelkedése miatt a pártosodás az amerikai szövetségi állam-állam viszony fő mozgatórugója. Más szóval, a szövetségi-állami viszony különböző formákat ölthet a különböző államokban attól függően, hogy melyik párt alakítja a kormányt állami szinten. Ha az állami szintű kormány ugyanahhoz a párthoz tartozik, mint a szövetségi kormány, a föderalizmus nagyobb valószínűséggel kooperatív formát ölt. Az államok ellenezhetik a szövetségi politikát, mert párthovatartozásuk eltérhet azokétól, akik a szövetségi politikát irányítják. ⁷² A föderális rendszert nem csak a pártállás alakítja, hanem a föderalizmus lehetőséget és kiutat is biztosít az ellenzéknek arra, hogy helyi szinten hatalomra jusson, és a föderalizmus intézményi berendezkedésén keresztül ellenőrizze a szövetségi kormányt. ⁷³

Ebben a részben a pártdinamika szerepét mutatom be a föderalizmusunkban a kormányzói tisztséggel kapcsolatos vitákon keresztül, amely intézmény az indiai föderalizmust övező legnagyobb viták némelyikének alapját képezi. E szakasz célja nem a kormányzó tisztségének vagy a pártföderalizmusnak a teljes körű elemzése, hanem csupán annak bemutatása, hogy a pártdinamika hogyan csatornázódhat át ezen az intézményen, és ezáltal hogyan befolyásolhatja a föderális struktúra működését Indiában. Ezt megelőzően meg kell értenünk a kormányzó hatáskörét, valamint kinevezési és felmentési eljárásait.

1.2.1. Kormányzói Hivatal és Pártdinamika

A kormányzói hivatal hatáskörének és kinevezési eljárásának köszönhetően az indiai szövetségi rendszer kulcsfontosságú intézménye. A kormányzó az uniós szintű elnökhöz hasonlóan a tervek szerint állami szinten a végrehajtó hatalom vezetője. Az elnökkel ellentétben azonban a kormányzónak

⁷¹ Jessica Bulman-Pozen, "Partisan Federalism", (2014) 127(4) Harvard Law Review, 1077, 1078. *Lásd még* Heather Gerken, "The Loyal Opposition", (2014) 123 (6) Yale Law Journal, 1958, 1977.

⁷² *ibid.*, Bulman-Pozen, 1080. o.

⁷³ Akhil Reed Amar, Some New World Lessons for the Old World, 58 *University of Chicago Law Review*, 483-503, 504 (1991).

nagyobb mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. ⁷⁴ Például fenntarthatja az állami törvényhozás által elfogadott törvényjavaslatot az elnök általi megfontolásra. ⁷⁵ Továbbá az elnök az Unió Minisztertanácsának tanácsára *csak akkor* gyakorolhatja az állami kormányok felmentésének jogát, ha az adott állam kormányzója jelentést nyújt be "az állam alkotmányos gépezetének kudarcáról".⁷⁶ Ehhez a jelentéshez a kormányzónak nem kell konzultálnia az állami kormányokkal. Hatáskörének jellegéből adódóan a kormányzó konfliktusba kerülhet az állami kormányokkal.

Ezek a hatáskörök, valamint a kormányzó kinevezésére és felmentésére vonatkozó eljárások az indiai föderalizmus ellentmondásos intézményévé teszik ezt a tisztséget. A kormányzót az elnök nevezi ki, és az elnök "tetszése szerint" felmenthető a tisztségéből. ⁷⁷ A kinevezéssel és felmentéssel kapcsolatos kérdésekben az elnök az Unió Minisztertanácsának segítségéhez és tanácsához van kötve. ⁷⁸ Bár a kormányzó hivatali idejét az uniós kormány ellenőrzi, hatásköréből adódóan a kormányzó ellenséges viszonyban állhat az állami kormányokkal. Ezért a kormányzó pozíciója ki van téve a pártdinamikának. A kormányzó intézményével foglalkozó közgyűlési viták olyan szemüveget nyújtanak számunkra, amelyen keresztül elemezhetjük a pártdinamika szerepét az indiai Unió és az államok közötti kapcsolatokban.

Rohini Kumar Chowdhury, a kongresszus tagja azzal érvelt, hogy a kormányzó kinevezési eljárása azon a téves feltételezésen alapul, hogy ugyanaz a párt lesz hatalmon uniós és állami szinten: "Hogyan lehet feltételezni, hogy a Kongresszusi Párt vagy egy adott párt minden időkre hatalmon marad nemcsak a központban, hanem a különböző tartományokban is?"⁷⁹ Ha ellentétes pártok kormányoznak uniós és állami szinten, két probléma merülhet fel.

⁷⁴ Cikk. 153, The Constitution of India, 1950; Shamsher Singh v. Union of India, AIR 1974 SC 2192, 54. és 55. bekezdés.

⁷⁵ Cikk. 153. és 200. cikk, India 1950. évi alkotmánya.

⁷⁶ Cikk. 356. cikk, India 1950. évi alkotmánya.

⁷⁷ ART. 156(1), India 1950. évi alkotmánya.

⁷⁸ B.P. Singhal kontra Indiai Unió, (2010) 6 SCC 33, 47. pont.

79 *ibid.*

Először is, a központban hatalmon lévő párt által kinevezett kormányzó⁸⁰ nem feltétlenül működik harmonikusan a más pártok által alakított állami kormányokkal. ⁸¹ Másodsor, ahhoz, hogy a központi kormány elnöki uralmat rendelhessen el egy államban, az adott állam kormányzójának jelentést kell benyújtania, amely bizonyítja az alkotmányos összeomlást. A központban hatalmon lévő párt felhasználhatja a kormányzó pozícióját arra, hogy kedvezőtlen kormányzói jelentéseket szerezzen az ellenzéki pártok által vezetett állami kormányok elbocsátására. ⁸²

Az ellenvélemények ellenére a közgyűlés elfogadta a kormányzók kinevezési eljárását, amelyhez az elnök általi jelölés szükséges. Elméletileg, ahogy Ambedkar rámutatott, a kormányzó "nem egy párt képviselője, hanem az állam egész népének képviselője." ⁸³ A valóságban a kormányzó feltételezett semlegessége megbomolhat, ha két különböző párt van hatalmon. Még a föderalizmus esetében sem internalizálta a gyűlés a pártdinamikát, hogy megakadályozza a hatalommegosztás szándékolt rendszerének torzulását. Ahogy Chowdhury rámutat, a struktúrát alakító feltételezés a Kongresszus Párt dominanciája volt. Azt remélték, hogy mind az állami, mind a központi kormányzat a Kongresszusi Párt égisze alatt fog összeformni, ami azt jelentette, hogy az Unió és az államok közötti kapcsolatokat a párt belső csatornáin keresztül lehet alakítani. ⁸⁴

1.2.2. A kormányzó leváltása: A pártdinamika internalizálása az alkotmányos doktrínába

Chowdhury várakozásaihoz híven az alkotmány hatályba lépése után több kormányzót neveztek ki és távolítottak el tisztán pártpolitikai szempontok alapján. Ez a Legfelsőbb Bíróság tárgyává vált.

⁸⁰ Az "Unió" és a "Központ" kifejezéseket felváltva használtam.

⁸¹ Rohini Kumar Chowdhury, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. május 30.). "India miniszterelnöke kormányzót küld ebbe a tartományba. Vajon ez a kormányzó harmonikusan fog-e együttműködni a más párt által vezetett kormánnyal. Elvárható-e, hogy a Kongresszusi Párt által kiválasztott kormányzó harmóniában fog működni annak a tartománynak a minisztériumával, amelynek a miniszterelnöke egy másik párthoz tartozik?"

⁸² K.M. Karimuddin, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. augusztus 2.). Másrészt egyes képviselők azzal érveltek, hogy a központ által kinevezett kormányzó mentes lesz a "helyi pártpolitika szenvedélyeitől és

féltékenységétől" K.M. Munshi, VIII. kötet, ÜGYTÉSI ÜGYTESTÜLETI VITÁK (1949. május 31.).
83 B.R. Ambedkar, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. június 2.).
84 Brajeshwar Prasad, IX. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. szeptember 9.).

2004-ben, amikor az Egyesült Progresszív Szövetség (a Kongresszus Párt által vezetett koalíciós kormány) az általános választások megnyerése után azonnal menesztett négy kormányzót. ⁸⁵ Az elbocsátott kormányzókat az előző koalíciós kormány nevezte ki, amely 2004-ben elveszítette a választásokat. Állítólag az elbocsátásokra azért került sor, mert a kormányzók a korábban a központban hatalmon lévő politikai párthoz tartoztak. Ebben az ügyben a Legfelsőbb Bíróság bizonyos korlátozásokat állapított meg a kormányzók elbocsátására vonatkozóan. Az egyik fontos korlátozás az volt, hogy "[a] kormányzó nem távolítható el azon az alapon, hogy nincs szinkronban az uniós kormány vagy a központban hatalmon lévő párt politikájával és ideológiájával." ⁸⁶ Miért ne nevezhetne ki a központban hatalmon lévő párt olyan kormányzót, aki szinkronban van az ideológiájával? A Számvevőszék szerint ez a koalíciós politika kialakulásának tudható be:

Az indiai demokrácia kezdeti napjaiban... ugyanaz a politikai párt volt hatalmon mind a központban, mind az államokban... Most... egyetlen párt sem lehet hatalmon sem a központban, sem az államokban. Különböző ideológiájú pártok alakíthatnak frontot, hogy kormányt alakítsanak... A koalíció kényszere megkövetelheti, hogy a hatalmon osztozó pártok gyakran változtassák politikájukat és programjukat. A politikai koalíciók ingadozó homokjában a számtalan politika, ideológia és napirend ilyen forgatókönyvében *nem lehet kérdés, hogy az uniós kormánynak olyan kormányzója van, aki szinkronban van a megbízatásával és politikájával.* ⁸⁷

Még ha a kormányzói hivatal formálisan ugyanaz is, mint az alapításkor, a pártok dinamikájának változása miatt jellege és szerepe megváltozott. Az Alkotmányozó Gyűlésben Rohini Kumar Chowdhury a kormányzó kinevezési eljárását bírálva azzal érvelt, hogy a kormányzó pozícióját az Alkotmányban úgy alakították ki, hogy feltételezhetően a

⁸⁵ B.P. Singhal kontra Indiai Unió, (2010) 6 SCC 33.

⁸⁶ ibid, 50. bekezdés. Ebben az esetben a bíróság nem helyezte vissza a négy elbocsátott kormányzót, mivel a kérelmezők nem terjesztettek elő bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy az elbocsátásra pusztán pártpolitikai szempontok alapján került sor.

⁸⁷ ibid, 26. bekezdés. [kiemelés hozzáadva]

egypárti irányítás a központi és az állami kormányok felett. A bíróság elismerte, hogy ez az alapfeltevés ma már nem állja meg a helyét: Indiát már nem minden államban a Kongresszusi Párt kormányai irányítják, és a pártrendszer az egypárti dominanciáról a többpárti versenyre váltott. Ez az érvelés jelentős elmozdulást jelent az alapító korszakhoz képest. Ahelyett, hogy a föderalizmust az absztrakt alkotmányos szervek - az Unió és az államok - közötti kapcsolatra korlátozta volna, a bíróság a föderalizmust aktívan, ráadásul a politikai pártok közötti kapcsolatként tekintette: a pártok föderalizmusaként.

Annak ellenére, hogy a pártok dinamikája potenciálisan torzíthatja a hatalommegosztást, és a Közgyűlésben számos javaslatot tettek az ilyen torzulások orvoslására, alapítóink nem alkotmányozták a politikai pártokat. Pedig egyértelmű volt számukra, ahogyan azt fentebb tárgyaltuk, hogy bizonyos pártdinamikák hatással lesznek az "állami szervek" tényleges működésére. Például a pártok száma a kormányban és a pártok belső működése befolyásolja, hogy a törvényhozás hogyan ellenőrzi a végrehajtó hatalmat. Hasonlóképpen, az Unió és az állam viszonya államról államra változik, a hatalmon lévő pártoktól függően. Bár ezek a dinamikák külső perspektívát adtak az alkotmánynak, nem voltak részei az alkotmányjog belső logikájának, ahogyan azt Ambedkar záróbeszéde is tükrözte: az alkotmány az "állami szervekről" szól, nem pedig a "politikai pártokról". A külső perspektíva internalizálása, azaz a pártdinamika alkotmányos megjelenítése azonban közelebb hozhatná az alkotmányjogot és a doktrínát az alkotmányos valósághoz, különösen, ha az államhatalom megszervezéséről van szó.

Az indiai alkotmánytervezéssel kapcsolatos alapító vitákról szóló fenti előzetes vita alapján egyértelmű, hogy a törvényhozás, a végrehajtó hatalom vagy az államok nem tekinthetők monolitikus szerveknek. A törvényhozás, a végrehajtó hatalom, az uniós és az állami kormányok különböző összetevőkből állnak, amelyek gyakran frakciók, pártok vagy pártkoalíciók formájában képviseltetik magukat.

Így értelmezve az alkotmányos szervek tényleges működése függhet mind a politikai pártok belső dinamikájától, mind a pártok közötti kapcsolatoktól. Ez azt mutatja számunkra, hogy ha az alkotmányelméleti szakemberek a különböző ágak közötti megfelelő fékek és ellensúlyok kérdésével foglalkoznak, akkor ugyanúgy foglalkozniuk kell a párton belüli és a pártok közötti dinamikát elősegítő intézményekkel is. Az alkotmányjog tanulmányozása a pártok és a pártrendszerek megértése nélkül, amelyek azt működőképessé teszik, nem magyarázza meg igazán, hogyan és miért működnek (vagy miért nem működnek) az alkotmányos tervek. ⁸⁸ Továbbá, még ha a párt dinamika befolyásolja is az alkotmányos szervek működését, milyen mértékben kellene ezeket a dinamikákat jogi szabályozás alá vonni? Milyen mértékben kellene ezeket a dinamikákat a politikai alkotmányosságra bízni? Ezek olyan kérdések, amelyek meghaladják e tanulmány kereteit, de mindazonáltal fontosak az alkotmánytudósok számára, hogy utánajárjanak.

A következő részben az alapításkor uralkodó párt dinamikát vizsgálom, amely magyarázatot adhat a politikai pártok alkotmányozásának elkerülésére. A párt dinamika három aspektusa, amely hozzájárult mindkét javaslat elutasításához, a következő volt: - a Kongresszusi Párt belső mechanizmusai,⁸⁹ a szektás pártok fenyegetése,⁹⁰ és a visszafogott pártellenesség. ⁹¹

II. A PÁRT DINAMIKÁJA AZ ALAPÍTÁS IDEJÉN

Indiában a pártok, mint választási versenytársak, az alapítás idején elterjedtek voltak. Nemcsak a pártok léteztek a függetlenség idején, hanem Indiában már az Alkotmányozó Gyűlés megalakulása előtt is voltak választási tapasztalatok. A gyarmati kormányzat már 1909-ben bevezette a választásokat,⁹² bár az általános választójog csak azután jött létre, hogy a

⁸⁸ Skach (10. sz.).

⁸⁹ A párt dinamika ezen aspektusának részletes bemutatását lásd a 2.1. részben. ⁹⁰ A párt dinamika ezen aspektusának részletes bemutatásáért lásd a 2.2. részt. ⁹¹ A párt dinamika ezen aspektusának részletes bemutatásáért lásd a 2.3. részt.

⁹² *Lásd* Courtenay Ilbert, "The Indian Councils Act, 1909", (1911) 11(2) *Journal of the Society of Comparative Legislation* 243, 248.

Alkotmány. ⁹³ Az 1937-es és 1946-os tartományi gyűlési választások a függetlenséget megelőzően szintén pártok alapján zajlottak. ⁹⁴ Még az Alkotmányozó Gyűlés tagjait is a tartományi gyűlések választották meg közvetve, és a közvetett választás értelmében párhúséggel tartoztak. Az Alkotmányozó Gyűlés legelső ülésének nyitónyilatkozatában Sachidananda Sinha, a megbízott elnök a gyűlés legitimitását a politikai pártok általi elfogadására vezette vissza: "[a]zzal lehet megállapítani, hogy az Alkotmányozó Gyűlés gondolata, mint az alkotmány megalkotásának egyetlen közvetlen eszköze ebben az országban, 1940-ben a két nagy politikai párt által felmerült és elfogadott."⁹⁵ Az Alkotmányozó Gyűlés gondolatának a politikai pártok általi elfogadása Sinha szerint az ország "köztudatának" megerősítését mutatta.⁹⁶ Így a gyűlés kezdetétől fogva egyértelmű volt, hogy a politikai pártok az alkotmányozás folyamatának gyökerét képezték. Miért nem építették be tehát az indiai alkotmányozók a politikai pártok alkotmányozására vonatkozó fenti javaslatok egyikét sem?

Az egyik magyarázat arra, hogy a pártok nem kerültek alkotmányozásra, az lehet, hogy a tagok úgy látták, hogy a pártok dinamikáját a legjobb a rendes jogra hagyni. Más szóval, csak a beágyazottság szintjéről volt szó, nem pedig a pártok jogi jellegére vonatkozó érdemi döntésről. Azonban még az első általános választások előtt az ideiglenes parlament által kidolgozott 1951-es népképviselői törvény sem ismerte el a politikai pártokat. Valójában még a törvényben vagy az annak alapján hozott szabályokban sem volt említés a politikai pártokról. ⁹⁷ Ezért,

⁹³ Art. 326, India alkotmánya, 1950; lásd Ornit Shani, *How India Became Democratic* (2018).

⁹⁴ Lásd William Vanderbok & Richard Sisson, "Parties and Electorates from "Raj" to "Swaraj": An Historical Analysis of Electoral Behavior in Late Colonial and Early Independent India", (1998) 12(2) *Social Science History* 121.

⁹⁵ Sachidanand Sinha, I. kötet, *Az Alkotmányozó Gyűlés vitái* (1946. december 9.). Az Alkotmányozó Gyűlés első ülésére még a felosztás, majd India és Pakisztán létrehozása előtt került sor. Az itt említett két nagy párt az Indiai Nemzeti Kongresszus és a Muszlim Liga. A Muzulmán Liga vezette a Pakisztán létrehozására irányuló mozgalmat.

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ V.S. Rama Devi & S.K. Mendiratta, HOW INDIA VOTES: VÁLASZTÁSI TÖRVÉNYEK, GYAKORLAT ÉS ELJÁRÁS, 558 (2006).

a politikai pártok alkotmányozásának elkerülése nem egyszerűen a szabályok alacsonyabb szintű rögzítésének története volt. Még az alapszabály és a szabályok is hagyták, hogy a pártok jogi vákuumban működjenek.

Egy másik hihető magyarázat az, hogy a pártdinamikával kapcsolatos problémák megoldására a politikát, és nem az alkotmányt tekintették a megfelelő útnak. Részben ezt befolyásolhatta az angol-amerikai alkotmányos gondolkodás, ahol csak a formális, hagyományos kormányzati szervek - a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás - alkotmányos ügyek. A politikai pártok hiánya a kortárs alkotmányos gondolkodásban azonban nem magyarázza meg teljesen a fent leírt konkrét javaslatokat, amelyeket a közgyűlés elutasított. Miközben az indiai alkotmányozás mélyen az összehasonlító alkotmányosságban gyökerezett, az alkotmány számos alkotmányos újítást is tartalmaz az Indiára jellemző problémák kezelésére.

Ezért ahhoz, hogy megmagyarázzuk a politikai pártok alkotmányozásának elkerülését Indiában, túl kell lépünk a hagyományos angol-amerikai alkotmányos hagyomány korlátaira és a beágyazottság szintjére vonatkozó érveken. Ehelyett meg kell értenünk a politikai realitásokat - azaz a pártok dinamikáját -, amelyek az alapítás idején léteztek. Az alapításkori pártdinamika három eleme alapvető fontosságú annak magyarázatához, hogy a politikai pártokat miért nem alkotmányosították az alkotmányozók: a "kongresszusi rendszer"⁹⁸, a szektás pártok felemelkedésének veszélye és a pártellenesség.

2.1. Kongresszusi rendszer

2.1.1. Kongresszusi dominancia és pártfegyelem

A függetlenséget követő első néhány évtizedben az egyetlen domináns politikai párt - az Indiai Nemzeti Kongresszus - a függetlenségi mozgalomból származó népi támogatottságára támaszkodva regisztrált

⁹⁸ *Lásd* Rajni Kothari, "The Congress "System" in India", (1964) 4(2) Asian Survey 1161.

a választási versenyeken elért sikerek. ⁹⁹ A függetlenségi mozgalomhoz a Kongresszus fórumain megfogalmazott és előterjesztett alkotmányos dokumentumok története is hozzátartozott, amelyek bár nem rendelkeztek jogi szankcióval, döntő szerepet játszottak India gyarmatellenes mozgalmának jogi alapjainak megfogalmazásában. ¹⁰⁰ Továbbá maga az alkotmányozó gyűlés összetétele is a Kongresszus párt dominanciáját tükrözte, ahol a 303 tagból 275-en a Kongresszus párthoz tartoztak. ¹⁰¹ A Kongresszuspárt egyetlen jelentős versenytársa a függetlenséget megelőző választásokon a Muszlim Liga volt. ¹⁰² A felosztás azonban gyakorlatilag konkurencia nélkül hagyta a Kongresszust. A Kongresszusi Párt dominanciája mind a függetlenségi mozgalomban, mind az országgyűlésben arra készítette az egyik képviselőt, hogy a Kongresszusi Párt megszüntetését, és helyette az új parlament "Indiai Nemzeti Kongresszus" elnevezését javasolja. ¹⁰³ Szerinte, mivel a Kongresszus volt a természetes fóruma a függetlenségi mozgalom különböző csoportjainak sérelmeinek, a Kongresszus szerepe a függetlenség után közelebb állna a parlamenthez, mint egy politikai párthoz. A Kongresszus párt dominanciája rendkívül fontossá tette a párt belső működését.

⁹⁹ T.T. Krishnamachari, VIII. kötet: *Az Alkotmányozó Gyűlés vitái* (1949. május 31.). "[A]z ország felszabadításának ügyében csak egy párt vállalta a vezető szerepet, és a másik párt, amely hatékonyan együttműködhetett volna, zsákkal és csomaggal együtt elhagyta ezt az országot, és elment máshová, és ez nem a Kongresszusi Párt hibája, amely történetesen az egyetlen párt, amely az ország szabadságáért harcolt, és ezért nagyszámú tagja tért vissza ide." A Kongresszusi Pártnak ez a hibája.

¹⁰⁰ K.P. Singh, "Role of the Congress in the Framing of the India's Constitution", (1990) 51(2) *The Indian Journal of Political Science* 153, 157; Rohit De, "Constitutional Antecedents", *Oxford Handbook of the Indian Constitution* (1. sz.) 27. old.

¹⁰¹ A Képviselőház összetétele folyamatosan változott. Ezért nehéz egy konkrét számot meghatározni, de az egyik képviselő említette ezt a beszédében. "Mindössze a pártok erejéről akartam beszélni ebben az Alkotmányozó Gyűlésben. Ennek a tisztelt Háznak jelenleg összesen 303 képviselője van; ha jól emlékszem, uram, a Kongresszusi Párt 275 szavazatot ellenőriz, és ha a párt tagjai követik az ukázt, akkor nincs esély arra, hogy más vélemény érvényesüljön". Szaid Muhammad Szadulla, VIII. kötet: *Az Alkotmányozó Gyűlés vitái* (1949. május 31.). A Képviselőház tagsága azonban 1946 és 1950 között folyamatosan változott.

¹⁰² Vanderbok & Sisson, (94. o.) 131.

¹⁰³ Begum Aizaz Rasul VII. kötet, *Az Alkotmányozó Gyűlés vitái* (1948. december 31.). Begum Rasul javasolta, hogy a "Parlament" kifejezés helyébe az "Indiai Nemzeti Kongresszus" kifejezés lépjen. Szerinte ez a helyettesítés nemcsak "tartósan megemlékezne" a Kongresszusnak a nemzeti harcban betöltött szerepéről, hanem azt is megakadályozná, hogy a Kongresszus bármely más politikai párthoz hasonlóan degenerálódjon. Azt is megakadályozhatja, hogy a választókat a szabadságmozgalomból származó legitimitás befolyásolhassa.

A pártkorbácsok és a gyűlésen folytatott vitáknak a Kongresszusi Párt üléseivel való helyettesítése sok elégedetlenséget okozott az Alkotmányozó Gyűlés működésében. ¹⁰⁴ Míg a tagok arra panaszkodtak, hogy a Kongresszus által élvezett szupertöbbség miatt az alkotmányozás elsődleges helyszíne nem a közgyűlés, hanem a pártgyűlések lettek. ¹⁰⁵ Több, a közgyűlésben előterjesztett fontos módosító indítványt nem vettek fel megvitatásra, mivel azokat "a Kongresszusi Párton belül guillotinezták", és a tagok kénytelenek voltak ezeket a módosításokat a szavazáson visszavonni. ¹⁰⁶ Még mások is aggodalmukat fejezték ki az ellenzék esetleges elnyomása miatt egy domináns párt uralma alatt. ¹⁰⁷

A Kongresszus pártfegyelmének a Képviselőházban elfogadott és elutasított javaslatokra gyakorolt hatásával kapcsolatban is sokan elégedetlenek voltak, és részben a pártvezérek dominanciáját okolták. ¹⁰⁸ Valójában az egyik heves vita során az egyik képviselő felajánlotta, hogy megmutatja a Kongresszusi Párt által kiadott ostorokat, amelyekben a párt tagjai számára előírják az egyes módosító indítványok benyújtását vagy visszavonását. ¹⁰⁹ "[M]inthyog mi értelme van az Alkotmányozó Gyűlésnek ezt a bohózatot megtartani" - érvelt egy másik tag - "ha ez egy pártügy lesz"? ¹¹⁰ A

¹⁰⁴ Ramnarayan Singh, IX. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. november 18.). "A párthatározatok vagy egy vezető utasításai nem befolyásolhatják a szavazást. Mindenkinek szabadon kell szavaznia, és ezt becsületesen kell tennie. Az így született döntés demokratikus döntés lesz, és az ország hasznára válik. Ellenkező esetben egy pártvezető ad utasításokat, és a többiek ennek megfelelően szavaznak".

¹⁰⁵ " K. Santhanam, Indiai Alkotmányozó Gyűlés XI. kötete (1949. november 19.). "Az Alkotmányt nemcsak a Ház nyílt ülésén, hanem sokkal szigorúbban a Kongresszusi Párt ülésein belül is vizsgálták.

¹⁰⁶ Shibban Lal Saxena, XI. kötet INDIA ÜGYVÁLLALKOZÁSA (1949. november 19.). "A mintegy 10 000 módosításból, amelyek az elmúlt egy év során időről időre megjelentek a napirenden, azt hiszem, a Háznak alig néhány száz megvitatására volt alkalma. A többi mind a Kongresszusi Párton belül guillotinezták, és nem mozdították meg ebben a Házban, mert a Párt nem fogadta el őket. A Kongresszusi Párt ülései a valódi Alkotmányozó Gyűlés üléseivé váltak, és ez a valódi Gyűlés lett a látszatgyűlés, ahol a Kongresszusi Párt ülésein hozott döntéseket regisztráltak."

^{107A} Nehru által bevezetett objektív állásfoglalásra (a preambulum előfutára) reagálva Masani, egy szocialista vezető 1946. december 17-én vetette fel először ezt a gyanút: "Ez [a demokrácia] nem jelent totalitárius államot, ahol egy párt magához ragadhatja a hatalmat, és az ellenzéki pártokat elnyomva tarthatja, és nem ad nekik szabadságot, hogy szabadon és egyenlő lehetőségekkel működhessenek". M. R. Masani, I. kötet: INDIA ÜGYVÁLLALKOZÁSA (1946. december 17.).

¹⁰⁸ "[Nagyon sok olyan módosító indítványt megvétőztak, amelyeket a többségi párt tagjainak kellett volna előterjeszteniük. Tehát még a többségi pártban sincs demokrácia, mit mondjak a többiekről, uram. Ez a pártfőnökök diktatúrája, tiszta és egyszerű." Damodar Swarup Seth, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1948. november 26.).

¹⁰⁹ Maulana Hasrat Mohani a kongresszusi ostorokat tartalmazó dokumentumokra hivatkozik, hogy bizonyítsa, hogy a gyűlésen pártostorokat adtak ki és követtek, amire a gyűlés elnöke kijelenti, hogy nem helyesli, hogy

ezekre hivatkoznak a gyűlésen. VII. kötet: Az alkotmányozó gyűlés vitái (1948. november 26.).
110 Maulana Hasrat Mohani, VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1948. november 26.).

Az Alkotmányozó Gyűlést nem közvetlenül a nép választotta meg, és az Alkotmányt sem a nép ratifikálta. Egyes képviselők szerint a demokratikus deficitet tovább fokozta a domináns párt pártfegyelme. ¹¹¹ A pártvezérek, méghozzá egy domináns párt által, a Kongresszusi Párt belső ügyeinek vetették alá magának a Képviselőháznak a működését. Úgy érzékelték, hogy egyértelmű probléma van azzal, ahogyan a Kongresszus az ostorokat használja, vagy ahogyan a Kongresszus belsőleg működik.

A pártostorok kiadásának gyakorlatát Mahavir Tyagi, a Kongresszus aktív tagja erőteljesen bírálta, aki azzal érvelt, hogy mivel a jövőbeni parlamentek döntései szükségszerűen a többségi párt pártostorok döntéseire vezethetők vissza, ezek a döntések, mivel a pártostorok utasítására születtek, "nem rendelkeznek ugyanazzal a méltósággal vagy szentséggel, mint az Alkotmányozó Gyűlés döntése" ¹¹².

A pártok közötti verseny hiányában a Kongresszusi Párt párton belüli dinamikája vált a párt és a kormány közötti, a hatalom elsődleges helyéért folytatott küzdelem jelentős színterévé. A párt és a kormány közötti kapcsolatoknak ez a küzdelme rávilágít arra, hogy a végrehajtó hatalomnak szüksége van a pártszervezet feletti ellenőrzésre, ami jelentősen csökkentheti a végrehajtó hatalom elszámoltathatóságát. 1951 előtt, amikor az alkotmányt megvitatták és elfogadták, Nehru párt feletti ellenőrzésének hiánya azt jelentette, hogy a párt belsőleg ellenőrizhette a végrehajtó hatalmat. ¹¹³ Felismerve a párton belüli dinamika fontosságát a végrehajtó hatalom működése szempontjából, 1951-ben Nehru miniszterelnök átvette az elnöki posztot a

"Mi itt nem pártvonalon dolgozunk, de a Kongresszus Párt kormányozza az országot. Ők vannak többségben; én nem vagyok a Kongresszusi Párt tagja, és a saját lépéseikkel bármit elfogadhatnak. Tehát ha ez pártvonalon történik, akkor szerintem ez nem helyes". Tajamul Hussain úr, VI. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1948. január 27.).

¹¹¹ "[A]z Alkotmány legyen akár jó, akár rossz, akár közömbös - ezt majd a jövő nemzedékei fogják megítélni -, nem rendelkezik az ország egészének szentesítése mellett, és hogy ez az alkotmány az ország egyik többségi pártja által adott alkotmány." ¹¹¹ Mahavir Tyagi, IX. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. szeptember 17.).

112 Mahavir Tyagi, IX. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. augusztus 2.).

113 Stanley A. Kochanek, (1968) *The Congress Party of India: The Dynamics of One-Party Democracy* (Az egypárti demokrácia dinamikája), 57.

Kongresszusi Párt, és megalapozta a kormány felsőbbrendűségét a párttal szemben. ¹¹⁴ Az alkotmányos struktúráink működése szempontjából döntő jelentőségűvé vált, hogy a párt hogyan szerveződött belsőleg. A párt-kormány viszony nem korlátozódott a központi kormányzatra. A Kongresszusi Párt szervezete a kormányok minden szintjét befolyásolta. Intézményesen a Kongresszus rendszere "hierarchikus szervezet volt, amely a központtól lefelé sugárzott a tartományi és körzeti szintekig, és minden szint a megfelelő kormányzati szinttel összhangban működött. "^{115A} különböző aggályok ellenére az eredeti alkotmány, legalábbis formálisan, hallgatott a párton belüli dinamikáról. Miért nem törekedtek tehát arra, hogy a párt belső működésére vonatkozó normákat vagy elveket alkotmányba foglalják? A válasz szintén a Kongresszusi Párt belső rendszereiben rejlik

2.1.2. Kongresszusi rendszer: Alkotmányozás helyettesítője?

Bár a közgyűlés néhány tagja elismerte a Kongresszus belső szervezésével kapcsolatos problémákat, ragaszkodtak ahhoz is, hogy a probléma megoldása a Kongresszusi Párton belülről, és ne kívülről jöjjön. Az egyik belső megoldás magának a Kongresszusi Pártnak a demokratikus jellegének fenntartása volt, amely lehetővé teszi a különböző politikai pártok működését,¹¹⁶ vagy ahogy Krishnamachari javasolta: "a pártnak szent bizalmat kell teljesítenie, mivel itt többségben van. "¹¹⁷ Ambedkar, az alkotmány főszerkesztője záróbeszédében megjegyezte az egyensúly fontosságát a "pártfegyelem" között, amely racionalizálta a jogalkotási folyamatot, és a párton belüli eltérő "lázádok" számára biztosított hely, amely különböző

¹¹⁴ ibid. ¹¹⁴. "Nehru számára a párt-kormány kapcsolatok problémája két alapvető modellt - a brit és a kommunista - változatai közötti választásként oldódott fel. A párt-kormány kapcsolatok brit modelljében, ahogy Nehru látta, a párt mint kormány játszott a domináns döntéshozó szerepet. A kommunista modellben ezzel szemben a pártszervezet volt a legfőbb. Nehru úgy vélte, hogy India helye valahol e két véglet között lehet, mivel Indiában "alapvetően a kormány politikája és annak végrehajtása az, ami az embereket érinti. A Kongresszus nem csak abban játszik szerepet, hogy ezt a politikát nagyjából megvalósítsa vagy ebbe vagy abba az irányba terelje, hanem sokkal inkább abban, hogy ennek a politikának az üzenetét eljuttassa az emberekhez"."

¹¹⁵ Zoya Hasan, "Bevezetés", *Pártok és pártpolitika Indiában*, 9 (Zoya Hasan szerk., 2004).

¹¹⁶ N.G. Ranga, III. kötet: *Az Alkotmányozó Gyűlés vitái* (1947. április 29.). "Csak annyit kell mondanom, hogy maga a Kongresszusi Párt olyan demokratikus testület, amely lehetővé teszi, hogy... különböző politikai pártok működhessenek hazánkban; ebben mindannyian egyetértünk."

117 TT Krishnamachari, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. május 31.).

szempontok előtérbe kerülése. ¹¹⁸ Ambedkar ily módon a Kongresszus problémájának párton belüli megoldása felé is hajlott, elismerve azt az egyensúlyt, amelyet a Kongresszus a pártfegyelem és a másként gondolkodás között teremtett. A Kongresszusi Párt működése és a gyarmatellenes mozgalomként szerzett bizalom megakadályozta, hogy a párt uralmával szemben bármilyen alkotmányos jogorvoslatot fogadjanak el. Az alapításkor uralkodó "Kongresszusi rendszer" inspirálta a politikai pártoktól agnosztikus alkotmányt. A pártdinamikával kapcsolatos problémákra a politikát és az etikát, nem pedig az alkotmányos struktúrákat és folyamatokat tekintették válasznak.

A domináns pártprobléma politikai/etikai megoldását a Kongresszusi Párt belső intézményei tették elfogadhatóvá, az úgynevezett "Kongresszusi rendszerben". ¹¹⁹ A kongresszusi rendszerben az "egypártrendszerrel" ellentétben elméletileg pártok közötti verseny volt, bár más pártoknak kevés esélyük volt a győzelemre. ¹²⁰ Mivel a Kongresszusi Pártnak kevés külső konkurenciája volt, a politikai versenyt internalizálta. A kormány elsődleges ellenzéke "belül", nem pedig "kívül" volt a Kongresszuson. A politikai verseny internalizálására irányuló törekvése során a párt több frakciót alakított ki, és vitathatóan több frakciót is táplált belül. A Kongresszus belső frakciói gyakorlatilag a kormány ellenőrzésének szerepét játszották. Rajni Kothari több olyan módot is leír, ahogyan a Kongresszusi Párt szervezeti szárnya a Kongresszusi Kormány ellenzékének szerepét játszotta:

A szervezet vezetői a kormányt irányítókkal rivális frakciót alkotnak. A verseny különböző technikáit alkalmazzák, amelyek hagyományosan az ellenzéki párthoz kapcsolódnak. A sértett érdekek képviselőit felszólalásokat tesznek; a törvényhozás tagjait arra készítetik, hogy a kérdések óráját kihasználva kritizálják a

¹¹⁸ ." B.R. Ambedkar, XI. kötet, az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. november 25.). "Nem lett volna más, csak káosz. A káosz lehetőségét nullára csökkentette a Kongresszusi Párt létezése a Képviselőházon belül, amely a rend és fegyelem érzetét hozta a munkába... Ennek az Alkotmányozó Gyűlésnek a munkája nagyon unalmas lett volna, ha minden tag engedett volna a pártfegyelem szabályainak. A pártfegyelem minden merevségével együtt ezt a Közgyűlést az igenek gyülekezetévé változtatta volna. Szerencsére voltak lázadók." ¹¹⁹ Kothari (98. sz.), 1166. o.

¹²⁰ Kothari (98. sz.), 1162.

a kormányt; még a sajtót is felhasználják arra, hogy nyilvánosságra hozzák a kormánnyal szembeni elégedetlenségüket; mindenekelőtt arra törekszenek, hogy a törvényhozásban többséget szerezzenek maguknak, és ha a kormányzó csoport úgy érzi, hogy a saját útját kell járnia, akkor készek alternatív kormányként leváltani azt. ¹²¹

A Kongresszus továbbá belső békéltető mechanizmusokat hozott létre a belső szervezeti konfliktusok megoldására. ¹²² Azok az erős intézményi mechanizmusok, amelyeket a Kongresszus a belső frakcióviták megoldására fejlesztett ki, már a függetlenség előtt is léteztek, és még az Alkotmány vitájának idején is aktívak voltak. A belső intézményi mechanizmusokra támaszkodott a szervezeti konfliktusok, és így a különböző kormányzati ágakban és szinteken felmerülő konfliktusok megoldása érdekében. Emellett a Kongresszuson kívül nem volt erős párt, ami kevés teret hagyott más, a Kongresszustól eltérő szervezeti struktúrával rendelkező pártok dominanciájának.

A fenti vita azt mutatja, hogy az alkotmányozók valóban foglalkoztak olyan kérdésekkel, amelyek általában a pártok alkotmányozásához tartoznak. A pártok alkotmányos szabályozása azonban végül nem került alkotmányozásra. A külső verseny és a szilárd belső intézmények hiánya miatt a kongresszusi képviselők által uralt Képviselőháznak nem sok oka volt erre. Ily módon a kongresszusi rendszer, a pártok dinamikájának az alapításkori döntő szempontja, legalábbis részben azt mutatja, hogy az alkotók miért nem alkotmányosíthatták a pártok szabályozását, és miért hagyták azt a párt belső mechanizmusaira. A pártdinamika egy másik aspektusa, amely magyarázza a pártok alkotmányozásának elkerülését, a - szektás pártok felemelkedésének veszélye.

¹²¹ Rajni Kothari, "Pártrendszer", (1961) The Economic Weekly 847, 851.
¹²² Kothari (98. o.), 1168.

2.2. A szektás pártok fenyegetése

Egy politikai párt működésének nagyjából három útja van: "Indiában a gyarmatellenes mozgalom és a törvényhozási választások bevezetése két olyan folyamat volt, amely a pártok kettős jellegét hozta létre. Míg a politikai pártok a függetlenség előtti korszakban ádázul küzdöttek a választásokon, funkciójuk nem korlátozódott a törvényhozási többség kialakítására; a választási platformon kívül is képviseltek különböző társadalmi mozgalmakat. Például a Muszlim Liga, a párt, amely először 1937-ben harcolt a tartományi választásokon, de egyetlen tartományban sem tudott kormányt alakítani, vezette a Pakisztán létrehozását célzó mozgalmat. 1940 márciusában a Muszlim Liga Lahore-i határozatot fogadott el, amelyben elutasította a föderatív alkotmány gondolatát, és külön alkotmányt követelt a muszlim többségű területek számára. ¹²⁴ Hasonlóképpen, a Kongresszusi Párt a választásokon való indulás mellett több társadalmi és politikai mozgalmat is támogatott, köztük a gyarmatellenes mozgalmat¹²⁵ és a társadalmi változások gandhi konstruktív programját. ¹²⁶ A politikai pártok Brit Indiában társadalmi platformok voltak, amelyek különböző érdekeket és hangokat képviseltek, vagy igényt tartottak arra, hogy képviseljék azokat. Ez nem a megfelelő hely arra, hogy e politikai pártok történetének részleteibe menjünk bele, amire már sok tinta került. Itt csak annyit szeretnék mondani, hogy a függetlenség előtti korszakban a legtöbb jelentős politikai párt legalább két szerepet töltött be egyszerre: versenyzett az intézményen belül (a választásokon való indulással), és harcolt az intézmény ellen (a gyarmatellenes mozgalmak révén). A harmadik szerep, amelyet főként a kaszt- vagy vallási csoportokat képviselő pártok töltöttek be, az egyes rétegek társadalmi érdekeinek képviseletéből állt. ¹²⁷ A pártok társadalmi funkciói arra ösztönözték őket, hogy

¹²³ Russell J. Dalton, David M. Farrell és Ian McAllister, (2011) *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, 5. *Politikai pártok és demokratikus kapcsolat: Hogyan szervezik a pártok a demokráciát.*

¹²⁴ Lahore-i határozat, 1940 (1940. március 23.) <<https://web.archive.org/web/20060127232758/>> (hozzáférés: 1. szeptember 2018)

¹²⁵ *Lásd* Dr. Pattabhi Sitaramayya, *Az Indiai Nemzeti Kongresszus története* (1946).

¹²⁶ A konstruktív program részletes bemutatását *lásd*: M.K. Gandhi, (1941) *Constructive Programme: Jelentése és*

helye.

127 Singh (100. sz.), 157.

vallási vagy kasztok szerinti szerveződések. Továbbá, mivel a politikai érdekek gyakran a vallási és kasztidentitás mentén igazodtak, természetes volt, hogy a politikai pártok is vallási vagy kasztvonalak mentén szerveződnek. ¹²⁸

A szektás pártok felemelkedése azonban több képviselőt mélyen aggasztott, ami természetes volt, hiszen az Alkotmányt a szörnyű felosztás háttérében dolgozták ki. Azért is, mert a társadalmi és a választási funkciók összekapcsolódtak. A függetlenség előtti törvényhozási választásokon legalábbis néhány politikai párt a vallási kisebbségek érdekeit képviselve indult a választásokon, vagy ahogy a közgyűlés egyes tagjai nevezték őket - "közösségi pártok". ¹²⁹ Ez a gyűlés egyes tagjaiban azt a gyanút keltette, hogy a Westminster-rendszer közösségi pártokat hozhat létre. ¹³⁰

Sitaramayya, a Kongresszusi Párt egyik vezetője például azt szorgalmazta, hogy a politikai ellenzék kérdését válasszák el a vallási kisebbségek képviseletétől, és bízik abban, hogy a jövőben politikai pártok alakulhatnak "tisztán politikai elvek alapján, mindenféle közösségi elfogultság nélkül". ¹³¹ Egy muszlim tag azt állította, hogy a felekezeti pártok antidemokratikusak. ¹³² Egy másik muszlim vezető, emlékeztetve a Közgyűlést az indiai politika természetére, azzal érvelt, hogy nem valószínű, hogy a szektás pártok természetes módon elsorvadnak az Alkotmány hatályba lépése után. ¹³³ A logika

¹²⁸ Pl. a Muszlim Liga és a Schedule Castes Federation (B.R. Ambedkar alapította). Arról, hogy a Kongresszus Párt miért nem képes képviseletet biztosítani az indiai dalitoknak, lásd: B.R. Ambedkar, (1946) *What Congress and Gandhi Have Done to the Untouchables*.

¹²⁹ Pattabhi Sitaramayya, IV. kötet, Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. július 17.).

¹³⁰ *ibid.* ¹³⁰. "[A]llaz országokban, ahol vallási csoportok és szekcióérdekek léteznek, ezt a rendszert fogadták el, hogy minden párt, amelynek nevében a miniszterek kormányoznának, beleszólhasson a kinevezésükbe, hogy minden párt bizalmát biztosítsák a kabinetnek." A miniszterek kinevezésének célja, hogy a miniszterek a kabinetbe vetett bizalmukat biztosítsák.

¹³¹ *ibid.*

¹³² Maulana Hasrat Mohani, VIII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. május 26.). "Ha csak közösségi pártjaink vagy vallási alapú pártjaink lesznek, a demokrácia egész célja beteljesületlen marad. Ha vannak muszlim pártjaink, keresztény pártjaink és szikh pártjaink, akkor mi lesz az eredmény? Hogyan várhatják el, hogy egy demokratikus kormányzati rendszerben többségi párttá váljanak? Ha nem tudnak többségi párttá válni, akkor reménytelenül abszurd, hogy közösségi vagy vallási alapon pártok megalakulását engedélyezzük."

¹³³ Aziz Ahmed Khan, IV. kötet, Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. július 17.). "[V]égül kevés a jelenlegi pártok közül, amelyek valamilyen politikai elveken alapulnak. Legtöbbjük a vallási hittől függ... Abszurd azt gondolni,

hogy amint az alkotmányt megalkotják, a vallási csoportok eltűnnek, és politikai és gazdasági elvek alapján pártok alakulnak."

a politikai ellenzékiesség tehát mélyen, bár nem teljesen,¹³⁴ kötődött a vallási kisebbségek képviselőinek logikájához. Bár a Muszlim Liga elérte célját, Pakisztán megalakítását, a jövőben fennállt a vallási pártok megjelenésének valószínűsége. Ez megakadályozta azt is, hogy még a törvényhozási ellenzék is elismerje az indiai alkotmányt.

2.3. Pártellenesség

Indiában magát az alkotmányt nem úgy tervezték, hogy megakadályozza a nemzeti politikai pártok létrejöttét. Valójában a politikai pártok az alapítás idején mindenütt jelen voltak. A pártok által generált megosztottsággal kapcsolatos aggodalmak azonban hangosak voltak. Ramnarayan Singh, a Képviselőház egy másik tagja az összes politikai párt eltörlésére szólított fel, mivel a pártok kormányzati formája "végzetes a demokráciára nézve", és megkönnyíti a pártvezetőknek, hogy "a demokrácia nevében" létrehozzák kormányukat.¹³⁵ Erőteljes pártellenes érvelését folytatva azt állította, hogy "maga a pártrendszer kifejezés időnként a gonoszok és a ravaszok kormányává romlik".¹³⁶ Szerinte mind a Kongresszus, mind a Muszlim Liga elérte a maga céljait, és nincs ok a fennmaradásukra.¹³⁷ Mahavir Tyagi, a gyűlés aktív tagja felvetette, hogy mivel a jövőbeni parlamentek döntései szükségszerűen a többségi párt pártostorok eredményei lesznek, ezek a döntések, azáltal, hogy a pártostorok utasítására születtek, "nem rendelkeznek ugyanazzal a méltósággal vagy szentséggel, mint az Alkotmányozó Gyűlés döntése".¹³⁸ Az alapító gondolkodásban tehát a pártokat nemkívánatosnak, de elkerülhetetlennek tartották. Ezért, bár az alkotmányt nem úgy tervezték, hogy

¹³⁴ Bár a függetlenség előtt a Muszlim Liga volt a fő ellenzéki párt, a függetlenséget követően az Indiai Kommunista Párt vált a fő ellenzéki párttá.

¹³⁵ Ramnarayan Singh, IV. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1947. július 24.).

¹³⁶ *Id.*

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ Mahavir Tyagi, IX. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. augusztus 2.).

hogyan megakadályozzák a pártok felemelkedését, ugyanakkor az alapítók azzal, hogy a pártokat alkotmányos intézményekké tették, nem biztos, hogy legitimitást akartak kölcsönözni működésüknek.

A pártdinamika e három aspektusa jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy az alapításkor felvetett, a párt alkotmányozására vonatkozó javaslatok elutasításra kerültek. Ennek eredményeként az Alkotmány továbbra is pártagnosztikus maradt, vagyis nem volt az Alkotmánynak az a gondja, hogy a pártpolitika ténylegesen hogyan csatornázza az Alkotmány gyakorlatát, vagy akár az Alkotmány hogyan befolyásolhatja a pártok működését.

Csak később, amikor a pártrendszer megváltozott, a pártdinamika bizonyos aspektusa, nevezetesen a pártfegyelem, alkotmányossá vált. 1985-ben, harmincöt évvel az Alkotmány hatályba lépése után a politikai párt intézményét az alkotmányszöveg először ismerte el. A következő fejezetben a pártdiszciplína alkotmányozásának okait elemzem, valamint azt, hogy ez az alkotmányozás jogilag hogyan változtatja meg képviseleti demokráciánkat és a pártok alkotmányos státuszát.

III. A PÁRTFEGYELEM ALKOTMÁNYOSÍTÁSA ÉS AZ INDIAI DEMOKRÁCIAJOG

1985-ben az alkotmány ötvenkettedik módosítása, amelyet a parlament egyhangúlag fogadott el, elismerte a politikai pártok intézményét a "szökés elleni rendelkezések" formájában. E módosítás értelmében, ha egy hivatalban lévő törvényhozó "önként lemond a párttagságáról", amelynek színeiben megválasztották, "kizárják" a képviselőházi tagságból.¹³⁹ A módosítás nemcsak a pártváltást tiltja, hanem a párttal szembeni disszidálást is, mivel a kizárás akkor is bekövetkezik, ha a képviselő nem tartja be a párt "bármely utasítását".¹⁴⁰ A kizárást néhány kivétel kíséri.¹⁴¹ A disszidálásellenes módosítás hagyományos értelmezése szerint, bár a

¹³⁹ India 1950. évi alkotmánya X. jegyzékének 2. bekezdése (1) bekezdésének a) pontja. ¹⁴⁰ India 1950. évi alkotmánya X. jegyzékének 2. bekezdése (1) bekezdésének b) pontja. ¹⁴¹ Az 1950. évi indiai alkotmány X. jegyzékének 3. és 4. bekezdése.

pártok alkotmányos elismerést nyertek, ez legfeljebb közvetett elismerés, a dezertálás elleni módosítás végrehajtása céljából történő elismerés. ¹⁴² Kiterjedt viták folytak arról, hogy kívánatos-e a dezertálásellenes módosítás. A módosítást ellenző tudósok azzal érvelnek, hogy az megakadályozza a képviselőket abban, hogy gyakorolják a véleményváltoztatás szabadságát és ellássák képviselői feladataikat. ¹⁴³ Másrészt a módosítást támogatók azt állítják, hogy Indiában a legtöbb disszidálást nem a lelkiismeret, a hit vagy a meggyőződés vezérli, és a politikusok a személyes meggazdagodásukért disszidálnak pénz vagy pozíciók formájában. ¹⁴⁴ Ebben a tanulmányban nem kívánok ebbe a vitába bocsátkozni. Ehelyett arra kívánok rákérdezni - hogyan értelmezték a bíróságok a dezertálás elleni törvénymódosítás értelmezése során a politikai pártok szerepét India alkotmányos szerkezetében? Azzal fogok érvelni, hogy a dezertálás elleni módosítás alapvetően megváltoztatja demokráciánk természetét és a pártok alkotmányos státuszát. Mielőtt azonban elemezném a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlatát, kitérek arra, hogy mi vezetett a pártfegyelem alkotmányos szabályozásához,¹⁴⁵ amely korábban a politika birodalmában volt. Mi változott 1950 és 1985 között, ami ezt a módosítást előidézte?

3.1. A pártdinamika változása

A disszidálás elleni módosítás a törvényhozók egyre gyakoribb, főként állami szintű disszidálására adott válasz volt. 1967 és 1983 között több mint 2700 esetben fordult elő disszidálás, ami több mint 16 állam kormányának bukását okozta. ¹⁴⁶ Általánosságban a növekvő

¹⁴² Rama Devi & Mendiratta, (96. o.) 547.

¹⁴³ "Nem lehet elképzelni nagyobb sértést a parlamenti és állami törvényhozókkal szemben, mint azt mondani nekik, hogy miután egy politikai párt tagjai lettek, a párt alapszabályának kérdésétől és a párt esetleges fegyelmi intézkedéseitől eltekintve maga India alkotmánya várja el tőlük, hogy ne legyen joguk ítéletet alkotni, és ne legyen szabadságuk önállóan gondolkodni, hanem lelketlen és lelkiismeretlen entitásokká kell válniuk, akiket politikai pártjuk arra irányít, amerre a párt akarja őket terelni" N. N.A. Palkhivala, (1974) *Az alkotmányunk elrontva és bemocskolva*, 67.

¹⁴⁴ "Hogy a tisztség csábítása meghatározó szerepet játszott a törvényhozók disszidálásra vonatkozó döntésében, nyilvánvaló abból a tényből, hogy Bihar, Haryana, Madhya Pradesh, Pandzsáb, Rádzasztán, Uttar Pradesh és Nyugat-Bengál államok 210 disszidáló törvényhozója közül 116 került be a Minisztertanácsba, amelynek létrejöttéhez disszidálásukkal járultak hozzá.". Kihoto Hollohan kontra India Unió, 1992 SCR (1) 686 (idézet)

kihagyva).

¹⁴⁵ *Lásd* Nikolenyi Csaba & Shaul R. Shenhave, "The Constitutionalisation of Party Unity: The Origins of Anti-defection Laws in India and Israel", (2015) 21(3) *Journal of Legislative Studies* 390.

¹⁴⁶ Robert Hardgrave & Stanley Kochanek, (2000) *India: India: Government and Politics in a Developing Nation (Kormány és politika egy fejlődő országban)*, 273.

A disszidálások gyakorisága két fejleménynek tulajdonítható: a Kongresszusi Párt intézménytelenítésének és hanyatlásának, különösen állami szinten, valamint az új regionális pártok megjelenésének, amelyek hatékony piacot biztosítanak a disszidálók számára.

A függetlenség óta a Kongresszusban több ellenzéki hang is volt, amelyek az 1950-es években számos állami szintű választáson elszenvedett vereségéért is felelősek voltak.¹⁴⁷ E másként gondolkodó vezetők közül néhányan elszakadtak a Kongresszustól, és saját szakadékaikat alakították meg. Az 1962-es harmadik általános választások után a Kongresszus Parlamenti Testülete határozatot fogadott el, amely minden állami pártegységet arra utasított, hogy ne vegyenek fel a Kongresszusba "más párthoz tartozó törvényhozót, hacsak az előbb nem mond le a törvényhozói mandátumáról, és nem egyezik bele, hogy a Kongresszus színeiben indul az időközi választásokon."¹⁴⁸ A határozatot azonban a párt nem hajtotta végre a következő választásokon.

Míg 1947 és 1967 között a kormány és a párt között többszörös oda-vissza váltakozások voltak, 1967 után Indira Gandhi vezetése alatt a Kongresszusi Pártban egyszerre zajlott a központosítás és az intézménytelenítés. Amint azt a Kongresszusi rendszerről szóló részben tárgyaltuk, bár Nehru páratlan dominanciát gyakorolt a Kongresszusi Párton belül, a pártnak mégis megvoltak az intézményes eszközei arra, hogy a belső ellenzék elnyomása helyett a konvergenciához jusson. Kochanek szerint Indira Gandhi korszakában az új politikának három aspektusa volt. Először is, ahogy Zoya Hasan érvel, Indira Gandhi intenzív vágya a "személyes hatalomra" kevésbé intézményesítetté és személyesebbé tette a pártot.¹⁴⁹ A párt intézményét hierarchikus rendszerré alakította át, a "döntéshozatali" piramis csúcsán a miniszterelnökkel.¹⁵⁰ Másodszor, a Kongresszusi Párt föderális jellegű volt, az állami szintű egységek viszonylagos autonómiával rendelkeztek. Indira Gandhi, centralizáló tendenciáinak megfelelően, átalakította a

¹⁴⁷ Hasan (114. o.), 8. o.

¹⁴⁸ Paras Diwan, "Aya Ram Gaya Ram: (1979) *Journal of Indian Law Institute* 291, 305.

¹⁴⁹ Hasan (115. o.), 10., 11. o.

¹⁵⁰ Stanley A. Kochanek, "Gandhi asszony piramisa: The New Congress", *Parties and Party Politics in India*, 78 (Zoya Hasan szerk., 2004).

a pártszervezet korábbi föderális jellegét egységes jellegűvé. A hatáskörök az állami egységektől a szövetségi parlamenti elnökséghez kerültek. ¹⁵¹ Az egyik fontos terület, ahol ez a központosítás jól látható volt, a jelöltek kiválasztása volt. Korábban az állami szintű egységeknek jelentős beleszólásuk volt az állami választások jelöltjeinek kiválasztásába, és a Kongresszus Központi Választási Bizottsága (CEC) csak akkor lépett közbe, amikor a helyi frakciók nem tudták egyedül megoldani a konfliktusokat. ¹⁵² Indira Gandhi vezetése alatt azonban a CEC sokkal proaktívabb szerepet vállalt, és az állami szintű jelöltválasztó testületeket a központi pártvezetés által ellenőrzött ad hoc bizottságokkal váltotta fel. ¹⁵³

A párt központosítását elősegítette az Alkotmány már meglévő, "korábban szunnyadó alkotmányos hatáskörökben" megtestesülő unitárius jellegzetességei. ¹⁵⁴ Ahol a szövetségi parlamenti testület nem tudta saját döntéseit a Kongresszus állami egységeire vagy az állami kormányokra kényszeríteni, ott az Alkotmány 356. cikke alapján az elnöki uralmat rendelte el. Az elnöki uralmat az állam kormányzójának tanácsára lehet elrendelni, akinek az alkotmány értelmében jelentést kell benyújtania, mielőtt az elnöki uralmat elrendelhetné. ¹⁵⁵ Döntésében az elnököt köti az Unió minisztertanácsának tanácsa, amely a kormányzó kinevezésében is köti az elnököt. Így a miniszterelnök és tanácsa óriási hatalmat szerez az állami kormányok felett. ¹⁵⁶ 1982 és 1984 között az Unió-állam konfliktusok azokban az államokban voltak a legmarkánsabbak, ahol az ellenzéki pártok irányították az államkormányokat. ¹⁵⁷ A föderalizmus pártdinamikája, amelyre a közgyűlési vitákban többször is rámutattak, de figyelmen kívül hagyták, végül érvényesült. Ebben az időszakban a legtöbb

¹⁵¹ *ibid.*, 82. o.

¹⁵² *ibid.*

¹⁵³ *ibid.*, 83. o.

¹⁵⁴ *ibid.*, 78. o.

¹⁵⁵ *ibid.*, 82. o.

¹⁵⁶ A kormányzó kinevezési eljárásának erőteljes ellenzése az Alkotmányozó Gyűlésben, lásd az 1.2. részt.

¹⁵⁷ James Manor, "Parties and the Party System", *Parties and Party Politics in India*, 431, 464 (Zoya Hasan szerk., 2004).

a disszidálásokra állami szinten került sor, és az állami szintű politika volt az, amely először vált instabillá. ¹⁵⁸ A Kongresszusi Párt belső intézményei, amelyek korábban megakadályozták az ilyen disszidálásokat, összeomlottak, így csökkentek a tagokra nehezedő korlátok, amelyek korábban megakadályozták a disszidálásokat. Ahogy James Manor kifejti, "a disszidálás elleni törvény, felállítja azt a fajta falat a kormánypárt [Kongresszus] körül, amelyet a szervezetének volt ereje létrehozni az 1960-as években, de amely elsorvadt, amikor a szervezet 1969 után szétesett." ¹⁵⁹ A törvények nem voltak hatékonyak.

A disszidálások számának növekedéséhez hozzájárult a kisebb pártok számának növekedése is. Az 1980-as években számos regionális párt alakult. A Kongresszus intézménytelenítése és központosítása számos kisebb klikk és szakadár párt létrejöttét kísérte. James Manor szerint "ezt az időszakot az állami és nemzeti szinten hatalmon lévő pártok bőséges váltakozása, a pártokon belüli folyamatos bomlás és széttöredezettség, a pártok vagy a szakadár pártok politikusok általi személyi irányításának tendenciája jellemezte." ¹⁶⁰ A szakadár pártok növekedését tovább segítette a Janata Párt felbomlása, a nemzeti vészhelyzet ellenzése által egyesített laza koalíció, amely két évig, 1977 és 1979 között állt fenn.¹⁶¹

A Kongresszus belső intézményeinek összeomlása és a regionális kis pártok növekvő száma alkotmányos választ követelt. Így született meg a disszidálás elleni módosítás. Az, hogy a dezertálás elleni módosítás valóban orvosolta-e azt a politikai problémát, amelyet meg akart oldani, külön vita tárgya. Vitatható, hogy a dezertálás elleni módosítás megerősíthette a pártvezetők hatalmát, és központosíthatta a hatalmat a pártokban. ¹⁶² Ironikus módon, a hatalomnak ez a pártvezetőknél történő központosítása valójában további instabil

¹⁵⁸ Diwan, (148. o.) , 304. o.

¹⁵⁹ Manor, (157. o.), 458. o.

¹⁶⁰ ibid. , 445. o.

¹⁶¹ ibid. , 447. o.

¹⁶² Kenneth Janda, "Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments", The Legal Regulation of Political Parties Working Paper 2, 8. o.
< <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>> (hozzáférés: 2018. október 3.).

pártrendszer hosszú távon. Ennek oka, hogy a hatalom pártvezetőkre való koncentrálása arra ösztönözheti a frakcióvezetőket, hogy új pártot alapítsanak, hogy megőrizzék a törvényhozási frakciójuk feletti ellenőrzést. ¹⁶³ Az elpártolás elleni módosítás a frakcióvezetőket törvényhozási szempontból hatalommentessé teszi, ha csak nincs saját pártjuk. Valószínűleg ez lehet a magyarázata annak, hogy a regionális pártok a dezertálás elleni módosítást követően gyorsabb ütemben szaporodtak fel, mint korábban. Hogy ez az elmélet igaz-e vagy sem, azt empirikusan kell tesztelni, és ez meghaladja e tanulmány kereteit. Nem lehet azonban alábecsülni a disszidálás elleni módosítás hatását az alkotmányos struktúrára. Az anti-defekciós módosítás elfogadásával az indiai alkotmány fontos szerkezeti változásokat is jelzett, amelyeket a következő alfejezetekben tárgyalunk.

3.2. A demokrácia jelöltközpontúságától a pártközpontúságig A demokrácia törvénye

3.2.1. Alapítás: A demokrácia jelölt-központú törvénye

Az indiai demokráciát szabályozó törvény a "jelöltet" vagy törvényhozót, nem pedig a "pártot" jelölte meg a képviselőt elsődleges egységként. Az Alkotmány eredeti szövege a választási szabályozás bonyolult rendszerét határozta meg. Például garantálta az általános felnőtt választójogot,¹⁶⁴ elfogadta a területi választókerületek koncepcióját,¹⁶⁵ meghatározta a törvényhozók választási kizárását,¹⁶⁶ és független választási bizottságot hozott létre. ¹⁶⁷ Bár az indiai alkotmányozás mélyen gyökerezett a pártpolitikában, és az indiai demokrácia elképzelhetetlen politikai pártok nélkül, az alkotmány hallgatott a pártokról.

Még a törvényes választási törvény - az 1951. évi népképviselői törvény ("a törvény") - sem említi a politikai pártokat. Valamennyi kizárás csak egyéni jelöltekre vagy törvényhozókra vonatkozik, míg a politikai pártokra nem vonatkozik. ¹⁶⁸ Továbbá, ha egy pártszervezet vagy párt

¹⁶³ ibid.

¹⁶⁴ Cikk. 326. cikk, India 1950. évi alkotmánya.

¹⁶⁵ ibid., Art. 81.

¹⁶⁶ ibid., Art. 102. és 102. cikk. 191.

¹⁶⁷ ibid., Art. 324.

¹⁶⁸ 8. szakasz, A népképviselőtről szóló 1951. évi törvény (The Representation of the People Act, 1951)

vezetés választási visszaélést vagy megengedhetetlen választási beszédet folytat, a törvény szerint nincs következménye, de a jelölteknek tilos ugyanezt a tevékenységet folytatniuk.¹⁶⁹ Hasonlóképpen, míg az egyéni jelöltek kiadásaira törvényi korlátok vonatkoznak,¹⁷⁰ a törvény nem szabályozza a politikai pártok "saját programjuk propagálására" fordított választási kiadásait.¹⁷¹ Amint Ambedkar érvelt a népképviselői törvény ideiglenes parlamenti bevezetésekor, a törvény szerinti "választási kiadások" nem foglalják magukban a politikai pártok saját programjuk propagálására fordított kiadásait, amennyiben az adott kiadás nem egy adott jelölt népszerűsítése érdekében merül fel.¹⁷²

Az India által elfogadott választási rendszer megerősítette a demokrácia jogának jelöltközpontú megközelítését. A pártlistán alapuló arányos képviselői rendszerben a választók közvetlenül választják meg a pártokat, amelyek a továbbiakban egyéni képviselőket jelölnek ki.¹⁷³ Ennek megfelelően a pártok a választási folyamat központi szerepébe kerülnek.¹⁷⁴ Másrészt a klasszikus angol-amerikai választási rendszerben, amelyet általában egyszemélyes First Past the Post (FPTP) rendszernek neveznek, a választók elméletileg jelöltekre szavaznak, nem pedig pártlistákra. Bár ezek a jelöltek

¹⁶⁹ *ibid.*, 123. szakasz.

¹⁷⁰ *ibid.*, 77. szakasz.

¹⁷¹ *ibid.* 77. szakasz; *Lásd még* B. R. Ambedkar, Tartományi parlamenti viták (India) (1951. május 9.).

¹⁷² B.R. Ambedkar, PROVINCIALIS PARLAMENT (1951. május 9.) "Minden, ami nem egy adott jelölt választási esélyeit segíti elő vagy mozdítja elő, nem része a választási költségeknek, és ezért szabadon vállalhatja bármely testület, legyen az politikai párt, emberbarát, barát vagy bárki, aki ebben az ügyben érdeklődni kíván... a politikai pártoknak több mint elég helyük van arra, hogy a pénzüket politikai hitük előmozdítására költsék. Ha tesznek valamit egy adott jelölt különleges javára, akkor az természetesen a választási költségei közé tartozik, és a választási költségnyilatkozatában fel kell tüntetni."

¹⁷³ Eric Herron et al, "Terminology and Basic Rules of Electoral Systems", *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, 13. (Herron, Pekkanen, and Shugart eds., Oxford University Press, 2018). "A legtöbb PR-rendszer (arányos képviselői rendszer) a pártlistáknak osztja ki a helyeket, de ez figyelmen kívül hagyja azt a kérdést, hogy milyen típusú listát használnak, amely kérdés egyenesen a választási rendszerek párton belüli dimenziójába tartozik... A fő típusok a zárt listák és a nyílt listák, bár gyakoriak a köztes típusok is. Ezeket a fő típusokat néha CLPR és OLPR rövidítésekkel illetik. Ha a listák zártak, a választóknak nincs lehetőségük arra, hogy egy vagy több jelöltet előnyben részesítsenek másokkal szemben. Egyszerűen csak a lista egészét támogatják, és a párt által elnyert mandátumokat a párt által a választás előtt megállapított fontossági sorrendben töltik be... Amikor a listák nyíltak, a választók egy vagy több egyéni jelöltre szavazhatnak (vagy kell szavazniuk, a konkrét szabályoktól függően)."

¹⁷⁴ Ingrid Van Biezen, "A pártdemokrácia alkotmányosítása: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe" (2012) 42 *British Journal of Political Science* 187, 192.

pártokhoz tartoznak. India elsősorban a törvényhozás széttagoztságának elkerülése,¹⁷⁵ valamint a szavazási eljárás egyszerűsítése érdekében, hogy minden réteg számára megkönnyítse a részvételt, az FPTP rendszert alkalmazta. ¹⁷⁶

A közös gondolat, amely mindezen szabályozások alapjául szolgál, az, hogy a demokrácia jogának alkalmazásában - akár az Alkotmányban, akár a rendes törvényekben szerepel - a pártok nem számítanak. Ez egybecseng a választási demokrácia klasszikus angol-amerikai felfogásával, ahol az egyéni jelöltek voltak a tényleges versenyzők, míg a pártok a hasonló gondolkodású jelöltek efemer választási koalícióiként működtek, amelyek a választások között szunnyadnak. ¹⁷⁷ Még ha a valóságban a pártok állítanak is jelölteket és határozzák meg a napirendet, jogilag a képviseleti képesség a jelölteket illeti meg, nem pedig a pártokat. Ennélfogva a jelöltek voltak az indiai demokráciatörvény megsértésének minden következményének kizárólagos viselői.

3.2.2 A képviselet újradefiniálása: A demokrácia pártközpontú törvénye felé

Az Alkotmány tizedik függeléke szerint, amelyet ez a módosítás iktatott be, ha egy hivatalban lévő törvényhozó "önként lemond a tagságáról abban a politikai pártban", amelynek színeiben megválasztották, akkor "ki kell zárni" a képviselőházi tagságból. ¹⁷⁸ A módosítás nemcsak a pártváltást vagy a *senzu stricto* disszidálást tiltja, hanem a párttal szembeni ellenvéleményt is. A módosítás ugyanis lehetővé teszi a kizárást akkor is, ha a törvényhozó "a politikai párt által kiadott bármely utasítással" ellentétesen szavaz (vagy akár tartózkodik a szavazástól).¹⁷⁹ A disszidálás elleni módosítással szembeni alkotmányossági kifogásban¹⁸⁰ a Legfelsőbb Bíróság fenntartotta a tizedik listát,¹⁸¹ kivéve a

¹⁷⁵ B.R. Ambedkar VII. kötet: Az Alkotmányozó Gyűlés vitái (1949. január 4.). "Azt hiszem, azt lehet mondani, hogy az arányos képviselet egyik hátránya a törvényhozás több kis csoportra való széttagozódása."

¹⁷⁶ *ibid* "A mi írástudásunk a legkisebb a világon, és teljesen lehetetlen lenne egy írástudatlan szavazótömegre olyan választási rendszert ráerőltetni, amely a szavazólapok megjelölését foglalja magában. Ez önmagában, úgy gondolom, kizárná az arányos képviselet rendszerét."

¹⁷⁷ Anika Gauja, *Politikai pártok és választások*: (2010).

¹⁷⁸ Az 1950. évi Indiai Alkotmány X. jegyzékének 2. bekezdése (1) bekezdésének a) pontja.

¹⁷⁹ India 1950. évi alkotmánya X. jegyzékének 2. bekezdése (1) bekezdésének b) pontja.

¹⁸⁰ Indiában egy alkotmánymódosítás akkor semmisíthető meg, ha "károsítja vagy lerombolja" az alkotmány "alapvető szerkezetét". Kesavanand Bharati kontra Kerala állam, (1973) 4 SCC 225, 1366. pont; *lásd* Sudhir Krishnaswamy, *Constitutionalism and Democracy in India* (2010).

¹⁸¹ Kihoto Hollohan v. Zachillu, (1992) Supp. (2) SCC 651.

olyan rendelkezés, amely kizárta a disszidálással kapcsolatos kizárások bírósági felülvizsgálatát.¹⁸² Miközben a Bíróság fenntartotta a módosítást, újradefiniálta a képviselet fogalmát Indiában.

Egy olyan választási rendszerben, mint az indiai, a választópolgár egy párt által indított jelöltre leadott szavazatával két különböző szinten választhat képviseletet: először is egy egyéni jelöltet, aki az adott választókerület képviselője a törvényhozásban, másodszor pedig ugyanazt a pártot, amely állami vagy nemzeti szinten kormányt alakít.¹⁸³ Következésképpen az így megválasztott jelöltnek ellentmondásos kötelezettségei lehetnek a törvényhozás, a párt és a területi választókerületének választói felé.¹⁸⁴ A westminsteri parlamentarizmusban a képviselet hagyományos burke-i elképzelése szerint a törvényhozó a megválasztása után "szabad mandátummal" rendelkezik.¹⁸⁵ Ennélfogva a törvényhozó mandátumát nem szabadna korlátozni. Másképpen fogalmazva, nem kötelezett sem egy pártnak, sem a választókerületének, hanem csak annak a törvényhozásnak, amelynek tagja.¹⁸⁶

Függetlenül attól, hogy a választók a képviselet melyik részének tulajdonítanak nagyobb jelentőséget - a jelöltnek vagy a pártnak -, a Bíróság *jogilag* rögzítette azt a feltételezést, hogy a választók pártokat választanak, nem pedig jelölteket:

A tizedik jegyzék ezen rendelkezései elismerik a politikai pártok szerepét a politikai folyamatban. Egy politikai párt egy meghatározott programmal lép a választók elé, és e program alapján állít jelölteket a választásokon. Az a *személy, akit egy politikai párt által állított jelöltként választanak meg, az adott politikai párt programja alapján kerül megválasztásra.*¹⁸⁷

¹⁸² Az 1950. évi Indiai Alkotmány X. jegyzékének 7. bekezdése.

¹⁸³ Kihoto Hollohan kontra Zachillu, (1992) Supp. (2) SCC 651, 46. pont.

¹⁸⁴ ibid.

¹⁸⁵ Nikolenyi Csaba, "The Adoption of Anti-Defection Laws in Parliamentary Democracies" (2016) 15(1)

Election Law Journal, 96, 97.

¹⁸⁶ *ibid.*

¹⁸⁷ Kihoto Hollohan kontra Zachillu, (1992) Supp. (2) SCC 651, 13. pont.

Bár a pártvonalakon történő szavazás nagyon is lehetett a földi valóság, a disszidálás elleni módosítás előtt ez nem volt jogilag elismert. Amint arról korábban már beszéltünk, az indiai alkotmány és a választási törvények rendszere a jelöltet tekintette a képviselőt elsődleges egységének. Rajiv Gandhi, az akkori miniszterelnök, amikor a Rajya Sabha-ban bevezette a dezertálás elleni módosítást, világossá tette ezt a változást:

A törvényjavaslat első alkalommal ismeri el a politikai pártot mint szervezetet. *Elismeri azt a tényállást, hogy valaki egy politikai párt jegyében nyeri el a mandátumát.* Megpróbálunk abból az erkölcsi kérdésből kiindulni, hogy a választópolgár egy bizonyos ideológiára, néhány elvre, programra és mindarra szavaz, amit annak a pártnak a választási jelképe képvisel, amelynek a jelképén áll. 188

Hasonlóképpen, a módosítás a "párthűség" fogalmát, amely korábban politikai alkudozás kérdése volt, jogi előfeltétellé alakította át. 189 Bár a módosítás eredeti célja a bizonytalan parlamenti többség megakadályozására korlátozódott,¹⁹⁰ a Legfelsőbb Bíróság későbbi értelmezése a módosítás eredeti célján jóval túlmutat azáltal, hogy jogilag kötelezővé teszi a párton belüli fegyelmet. A *G. Vishwanathan* ügyben¹⁹¹ a Bíróság meghatározta a "párttagságról való önkéntes lemondás" fogalmát a Tizedik Szabályzat 2. bekezdése (1) bekezdésének a) pontja alapján. Úgy ítélte meg, hogy a pártból való kizárás, amely nem a jogalkotó önkéntes cselekedete, nem tekinthető disszidálásnak. ¹⁹² Ugyanakkor a kizárást követően a törvényhozó nem hagyhatja figyelmen kívül a párt által kiadott ostorokat, és nem léphet be új pártba. ¹⁹³ Másképpen fogalmazva, a

188 Rajiv Gandhi, RAJYA SABHA DEBATES (1985. január 31.). (Kiemelés hozzáadva)

189 Kihoto Hollohan kontra Zachillu, (1992) Supp. (2) SCC 651, 43. pont.

190 Paras Diwan, "Aya Ram Gaya Ram: (1979) Journal of Indian Law Institute 291, 305.

191 *G. Vishwanathan v. The Hon'ble Speaker Tamil Nadu Legislative Assembly*, (1996) 2 SCC 353.

192 *ibid.*, 5. bekezdés.

193 *ibid.*, 13. bekezdés; Indiai Alkotmány, 1950. évi X. jegyzék 2. bekezdésének a) magyarázata: "egy Ház

megválasztott tagját úgy kell *tekinteni, hogy ahhoz a politikai párthoz tartozik, amelyik jelöltként indította a képviselővé választásra, ha van ilyen párt.*". (kiemelés hozzáadva)

a párt továbbra is gyakorolja a törvényhozó feletti joghatóságot, még azután is, hogy a törvényhozót kizárták a pártból.

A Ravi Nayak-ügyben¹⁹⁴ a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy egy törvényhozónak nem kell hivatalosan kilépnie a pártból ahhoz, hogy "önként lemondjon" párttagságáról. Arra, hogy önként kilépett-e a pártból, "magatartásából, cselekedeteiből és beszédéből" lehetett következtetni.¹⁹⁵ A Bíróság több esetben is következtetett a pártból való kilépésre, amikor a törvényhozókról az újságok arról számoltak be, hogy csupán elkísérték az ellenzéki párt vezetőit. ¹⁹⁶ Más esetekben azért zárták ki a képviselőket, mert "nyilvánosan elítélték" vagy "nyíltan bírálták" a pártelnök döntéseit. ¹⁹⁷ A módosítás tág értelmezése ezekben az esetekben jogilag felhatalmazta a pártvezetést az egyes törvényhozókkal szemben.

A stabil kormányok iránti igény és a törvényhozók párttal szembeni véleménykülönbségének szabadsága közötti egyensúly megteremtése érdekében a tizedik jegyzék a kizárás alól két kivételként ismerte el a "megosztottságot" és az "egyesülést". Ez azt jelenti, hogy egy tagot akkor sem zárnak ki, ha a (2) bekezdés szerinti követelmények teljesülnek, feltéve, hogy a tag "szakadás" vagy "egyesülés" részeként lép ki. Ha egy politikai párt összes megválasztott törvényhozójának egyharmada vagy több mint egyharmada *szétvál*ik és külön pártot alapít,¹⁹⁸ vagy ha a törvényhozó párt tagjainak legalább kétharmada megállapodott abban, hogy pártját egy másik párttal *egyesíti*,¹⁹⁹ az ilyen szétválásban vagy egyesülésben részt vevő törvényhozók nem esnek kizárás alá.

Ez a megosztott kivétel a kisebb, kevesebb mandátummal rendelkező államokat különösen sebezhetővé tette a gyakori disszidálással szemben. Goa államban például, ahol összesen csak negyven mandátum van az államban.

¹⁹⁴ *Ravi Nayak* kontra Indiai Unió, (1994) Supplement (2) SCC 641.

¹⁹⁵ *ibid.*, 14. bekezdés.

¹⁹⁶ *ibid.*, 13. bekezdés; Lásd még *Rajendra Singh Rana* kontra *Swami Prasad Maurya* (2007) 4 SCC 270, 48. bekezdés.

¹⁹⁷ Ram Chandra Prasad Singh kontra Sharad Yadav, Rajya Sabha Notification No. RS 46/2017-T,
< <https://www.livelaw.in/explained-disqualification-sharad-yadav-rajya-sabha-member-read-notification/>>
(hozzáférés: 2019. január 20.).

¹⁹⁸ (3) bekezdés, X. melléklet, India Alkotmánya, 1950.

¹⁹⁹ 4. bekezdés, ibid.

törvényhozás, egy maroknyi - hat - törvényhozó könnyen szétválhat és új pártot alapíthat, ahogy azt *Ravi Nayak is* bizonyította.²⁰⁰ Hasonló okokból a megosztottsági kivétel a kisebb, kevesebb törvényhozóval rendelkező pártokat kiszolgáltatottabbá tette a disszidálásnak és a széttöredezésnek. Ezért ezt a kivételt 2003-ban hatályon kívül helyezték.²⁰¹ A kivétel hatályon kívül helyezése azonban tovább koncentrálja a hatalmat a pártvezetők kezében. A hatályon kívül helyezést követően még akkor is kizárás alá esnének, ha egy törvényhozó párton belüli nagyobb frakciók disszidálnának vagy az ostor ellen szavaznának. Ily módon a pártokon belüli frakciók elveszítik a politikai befolyás fontos eszközeit a pártvezetőkkel szemben. Másképpen fogalmazva, a törvényhozás megszűnik a párton belüli nézeteltérések és frakcióviták kivezető útja lenni.²⁰² Vitatható, hogy ez a központosítás tovább töredeztette a pártrendszert. A hatalom pártvezetőkre való koncentrálása arra ösztönözheti a párt belső frakcióinak vezetőit, hogy a választások előtt új szakadár pártokat hozzanak létre, hogy a választások után is megőrizhessék a frakcióik feletti ellenőrzést.²⁰³

Az, hogy a módosítás széttöredezi vagy egységesíti a pártrendszert, empirikus kérdés, de az biztos, hogy megszilárdítja és megerősíti a pártvezetés tekintélyét. A dezertálás elleni joggyakorlat tehát túlmutat a stabil kormányok biztosításának eredeti célján; *alkotmányos formába önti a pártfegyelmet* is. A pártfegyelem alkotmányossá tétele révén minden megválasztott törvényhozó a törvényhozáson belül és kívül is kötve van pártja programjához, még akkor is, ha a kormány stabilitását nem fenyegeti veszély. Ez megerősíti az indiai demokrácia pártközpontú szemléletét (szemben a törvényhozó- vagy jelöltközpontú szemlélettel): a képviselő elsődleges egysége a párt, nem pedig az egyéni törvényhozó vagy jelölt. A

²⁰⁰ Ravi Nayak kontra Indiai Unió, (1996) 2 SCC 353.

²⁰¹ India 91. alkotmánymódosító törvényének 5. szakasza c) pontja, 2003.

²⁰² Kenneth Janda, "Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments", The

Legal Regulation of Political Parties Working Paper 2., 8. o.
< <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>> (hozzáférés: 2018. október 3.).
203 *ibid.*

a dezertálás elleni módosítás, alkotmányosan, akár empirikusan, akár nem, India pártalapú képviseleti demokrácia.

A jelöltközpontúról a pártközpontú képviseletre való áttérés alkotmányos változása az általános választási törvényben nem tükröződött. A népképviseleti törvény, amelyet még a pártok alkotmányosítása előtt alkottak meg, továbbra is a régi, jelölt-alapú képviseleti formulát alkalmazza. ²⁰⁴ A regisztrációs folyamat,²⁰⁵ a választási szimbólumok kiosztása,²⁰⁶ és az elhanyagolható közzétételi követelmények,²⁰⁷ a pártok a választási arénában minimális szabályozást élveztek, annak ellenére, hogy a törvénymódosítást követően a törvényhozásban megnövekedett hatáskörökhöz jutottak. Másrészt, míg az egyéni törvényhozók tényleges hatalma a pártokhoz képest elenyésző, az egyéni jelölt a demokrácia jog szerinti kötelezettségek elsődleges hordozója. ²⁰⁸

Hasonlóképpen, a Bíróság mindaddig nem vette figyelembe a szökés elleni ítélkezési gyakorlatának a közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatos jelentőségét. A Bíróság számos ítéletében meghatározta a jelöltekre vonatkozó közzétételi követelmények átfogó rendszerét. ²⁰⁹ Nem ismerte el azonban a politikai pártokra vonatkozó közzétételi kötelezettséget. A közzétételi kötelezettségeket azért írta elő a jelöltekre, mert a jelöltekkel kapcsolatos információk elengedhetetlenek ahhoz, hogy a választópolgárok értelmesen gyakorolhassák választójogukat. A jelöltekre vonatkozó információk segítik a választókat abban, hogy érdemi döntést hozzanak. A bíróság azonban a választópolgárokat érintő joggyakorlatában újra és újra megállapította, hogy a választók

²⁰⁴ Lásd (167.-170. sz.).

²⁰⁵ A népképviseletről szóló 1951. évi törvény 29A szakasza.

²⁰⁶ A választási szimbólumokról (fenntartás és kiosztás) szóló 1968. évi rendelet.

²⁰⁷ A népképviseletről szóló 1951. évi törvény 29C. szakasza.

²⁰⁸ Lásd a (8)-(11) pontokat.

²⁰⁹ Association for Democratic Reforms kontra India Unió, 2002 (3) SCR 294; Lok Prahari kontra India Unió, (2018) 4 SCC 699; Public Interest Foundation kontra India Unió 2018.

<https://www.sci.gov.in/supremecourt/2011/36674/36674_2011_Judgement_25-Sep-2018.pdf> (accessed 29

2018. szeptember).

elsősorban a pártok és az általuk képviselt programok alapján választanak jelölteket. ²¹⁰ Mivel az elpártolásellenes joggyakorlat elismeri és rögzíti a pártok széleskörű ellenőrzését az általuk megválasztott törvényhozók felett, a párt által támogatott jelölt alkalmasságát nem lehet megítélni a párt által esetlegesen szolgált érdekek ismerete nélkül. Ez azt jelenti, hogy ugyanilyen fontos, ha nem fontosabb információ a pártokról - finanszírozásukról és kiadásairól - szóló információ.

Ez nem a teljesség igénye nélkül felsorolja, hogyan lehetne átalakítani az indiai választójogi rendszert, hogy az összhangba kerüljön a pártközpontú demokráciafelfogással, amelyet a szökésellenes joggyakorlat elfogadott. A Legfelsőbb Bíróság azonban elmulasztotta regisztrálni a módosítás szélesebb körű jelentőségét. A fenti rész azt mutatja, hogy a demokráciajog ellentmondással szembesül: míg a dezertálásellenes joggyakorlat a pártokat ismeri el a képviselet alapvető egységeként, addig az általános választási jog és az alkotmányjogi doktrína továbbra is a jelöltek mint elsődleges képviseleti egység régi felfogását követi.

KÖVETKEZTETÉS

A politikai pártok alkotmányos életrajzában megkíséreltem elhelyezni a politikai pártokat India általános alkotmányos szerkezetében. Bár a politikai pártok már az alkotmány megalkotása előtt is aktív választási versenytársak és társadalmi mozgalmak voltak, az eredeti indiai alkotmány a pártok intézményét az alkotmányjog külsődleges elemének tekintette. A strukturális alkotmányjogot elsősorban az absztrakt állami szervek közötti kapcsolatnak tekintették. Az államhatalom szabályozásának ez a felfogása nemcsak az uralkodó alkotmányos gondolkodást tükrözte, hanem mélyen gyökerezett az alapításkori pártdinamikában is. Ha az indiai alkotmányos struktúrákat övező alapítói vitákat a pártdinamika szemszögéből vizsgáljuk, közelebb kerülünk alkotmányunk valódi működésének megértéséhez.

²¹⁰ Kihoto Hollohan kontra Zachillu, (1992) Supp. (2) SCC 651, 6. pont. "Az a személy, akit egy politikai párt által állított jelöltként választanak meg, azt e politikai párt programja alapján választják meg."

tervezése, valamint a pártok korabeli dinamikája, amely a pártok alkotmányozásának elkerüléséhez vezet.

A pártdinamika jelentősen átalakult az alapítás óta. A Kongresszus már nem domináns párt, megjelentek és aktív szerepet játszanak az indiai politikában a szektás pártok, és kevés a pártellenesség. A pártdinamika változásával az alkotmányt is módosítani kellett. Az alkotmány már nem hallgat a pártokról. A pártokat sok más módon is alkotmányozhatták volna, amint azt az alapításról folytatott vitáinkból megtanultuk. India azonban, reagálva az alapítás után kialakult pártdinamikára, úgy döntött, hogy a pártokat egy sajátos módon alkotmányozza, azaz a pártfegyelem alkotmányozásával, amely korábban kizárólag a politika, nem pedig a jog területére tartozott volna.

Ez a sajátos alkotmányozás és az azt követő értelmezése messze túlmutat a módosításnak azon a korlátozott funkcióján, hogy kizárja a dezertáló jelölteket. Alkotmányos státuszt adott a politikai pártoknak, és jelentősen átalakította demokratikus struktúráink jogi jellemzését. Következésképpen India alkotmányosan és jogilag, nem csak empirikusan, pártalapú képviseleti demokrácia. A demokratikus folyamatainkat szabályozó törvények azonban továbbra is a képviselet régi, jelölt-alapú megfogalmazására támaszkodnak. A pártok alkotmányozását követően a kihívás most az, hogy választási törvényeinket összhangba hozzuk képviseleti demokráciánk megváltozott alkotmányos jellegével - ez az indiai demokráciajog előremutató útja. Bár az utolsó rész kiemel néhány plauzibilis törvénymódosítást és doktrinális változást, amelyek a demokráciajog ilyen átalakításához szükségesek, ez a cikk semmiképpen sem nyújt kimerítő reformmenetrendet - ez a téma további kutatásra alkalmas.