

TÉGLÁSI ANDRÁS

## **A Parlamentarizmus napja az Országházban 2016. május 2-án**

*2016. május 2-án a Parlamenti Kutatások Központja szervezésében az Országház főemeleti Varga Béla terme nagyszabású rendezvénynek adott otthont. A szervezők a Parlamentarizmus napját hagyományteremtő szándékkal, első alkalommal rendezték meg. Az eseményre azonban nemcsak az időzítés okát adó, első szabadon választott Országgyűlés – Alaptörvényben is hivatkozott – 1990. május 2-ai megalakulása adott alkalmat, hanem egy új, tudományos folyóirat, a „Parlamenti Szemle” első számának megjelenése és a „Parlamenti Kötetek” monográfiásorozat első tagjaként egy nagyszerű kötet, Erdős Csaba nemrég megjelent könyvének bemutatása is.*

### **Emlékezés az első szabadon választott Országgyűlés megalakulására**

A rendezvény levezető elnöke *Stumpf István* alkotmánybíró, egyetemi tanár volt. A felszólalások sorát *Kukorelli István* professzor, korábbi alkotmánybíró kezdte, kiemelve, hogy köz- és magánéletünkben sokféle jelentős nap van, amit ünnepelni szoktunk: születésnapok, nemzeti ünnepek, nagy történelmi események. Utóbbiak közül az Alaptörvény is megjelölt néhányat, így május 2-át is. *Kukorelli István* az első, szabadon választott Országgyűlés alakuló ülésének napjára emlékezve utalt arra, hogy milyen felemelő volt akkor és ott a Tisztelt Házban körbenéznie. A rendezvényen résztvevők közül többen is jelen voltak mint az Országgyűlés alakuló ülésének képviselői, így többek között *Salamon László*, korábbi országgyűlési képviselő, jelenleg az Alkotmánybíróság tagja, valamint *Kónya Imre*, az MDF egykori frakcióvezetője. *Kukorelli* professzor szerint ezért szimbolikus jelentőségű, hogy pont ezen a napon jelent meg a „Parlamenti Szemle”. Utalt arra is, hogy az elmúlt negyed században újabb virágkorát élte a parlamentarizmus tudománya, amelynek veretes hagyományai vannak. *Kukorelli István* – a házszabály-tudósokra szorítkozva – csak néhány nevet említett a sok közül: *Barabási Kun József*, *Búza László*, de a legismertebb név *Mikszáth Kálmáné*, aki a „Tisztelt ház” című könyvében azt írja, hogy „Sem azok nem látnak egészen tisztán, akik bent vannak, sem azok, akik künn vannak, a leghelyesebben lát pont, aki nincs se kint, se bent, a karzat”. *Kukorelli* professzor reményét fejezte ki, hogy ilyen látásmód is vezérli majd a „Parlamenti Szemle” szerkesztőit is. Rámutatott továbbá arra is, hogy az elmúlt negyed században mintegy harminc tudományos igényű könyv foglalkozott a parlamentarizmus-

sal Magyarországon, a legfrissebb monográfia épp Erdős Csaba ma bemutatásra kerülő „Parlamenti autonómia” című könyve. A parlamentarizmussal foglalkozó régi és modern kori írárok pedig egyaránt megtalálhatóak Soltész István mintegy hetvenezer tételt tartalmazó bibliográfiájában.

A nyitóelőadást követően *Gulyás Gergely*, az Országgyűlés alelnökének felszólalása következett, aki elsőként az Alaptörvény Nemzeti hitvallásából idézett. Eszerint: „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elvesztett állami önrendelkezésének vissza álltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.” Gulyás Gergely említést tett a 88 éves Varga Bélára, az utolsó demokratikus legitimitációval rendelkező törvényhozás elnökének szavaira, aki 26 évvel ezelőtt ezen a napon azoknak adhatta tovább az ország sorsának jobbra fordításáért viselt felelősséget, akik 45 év elteltével újra – hozzá hasonló módon – a néptől kapott felhatalmazással rendelkeztek Magyarország ügyeinek intézésére. Gulyás Gergely utalt arra, hogy a magyar társadalomnak négy évtizeden át kellett a külső erőszak által rákényszerített hazugságban élnie, bár a nemzet legkiválóbbjai, mint Antall József, Kéri Kálmán, Szabad György és Varga Béla emlékeztették az ezzel való szembesülés és szembesítés szükségességére. Mégis kevesen voltak azok, akik megértették, és még kevesebben, akik átélték, hogy a változás lehetősége újra szabadságot ad, és ezzel együtt felelősséget hárít a politikai nemzet valamennyi tagjára, ezen keresztül pedig a demokrácia alapvető szabályainak megfelelően – a nemzeti közösség egészére.

*Bihari Mihály* professzor, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke a rendszerváltozás intellektuális és politikai előkészítésében meghatározó szerepet játszott, hozzászólásában felidézte, hogy parlamenti képviselőként is megtapasztalta, hogy hogyan működik az a rendszer, amelyet egykor másokkal együtt próbált eltervezni, megtervezni. Bihari Mihály abból, a Népszava 1990. május 2-ai számában megjelent írásából olvasott fel részleteket, amelyet a frissen megválasztott – az 1947-es utolsó szabad, de kékcédulával korlátozott választások után – valódi többpárti parlament összeülésének üdvözlésére írt.<sup>1</sup>

*Soltész István*, az Országgyűlés egykori főtitkára a rendszerváltó Országgyűlés alakuló üléséről beszélt. Az alakuló ülést a parlamenti pártok vezetőinek (szakértőinek) megbeszélés-sorozata készítette elő. Itt alapozták meg a frakciók közötti „hatpárti tárgyalások” gyakorlatát. E megbeszélések eredményeivel precedenseket, parlamenti szokásjogot teremtettek, amelyekre később több cikluson keresztül hivatkoztak, illetőleg egy részük a házszabályba is beépült. Precedenst teremtettek azzal, hogy az Országgyűlés alapvető szervezeti kérdésében, működési módjában konszenzusra törekedtek. Megállapodtak abban, hogy az Országgyűlés elnöki tisztségére a választásokon győztes legnagyobb kormánypárt jelölhet, továbbá abban is, hogy hány alel-

<sup>1</sup> Ld. BIHARI Mihály: *Demokratikus út a szabadsághoz. Tanulmányok* (Budapest: Gondolat 1990) 172–175.

nököt és jegyzőt válasszon a parlament, és hogy melyik frakciókat illeti meg a jelölés joga. A bizottsági rendszert a parlamenti arányok alapján alakították ki. A bizottságokban a kormánypárti frakcióknak volt többségük, de az Országgyűlés ellenzéki bizottsági elnököket és alelnököket is választott. Az ellenőrző funkció erősítése érdekében egyes bizottságokban, így a költségvetési és a nemzetbiztonsági bizottságban az elnöki tisztséget ellenzéki képviselőnek biztosították. Arra törekedtek, hogy minden képviselő bizottsági tag legyen, továbbá, hogy minden frakciónak minden állandó bizottságban legyen képviselője. Kialakult az a szokás, hogy a bizottsági rendszerre a kormánypárti frakciók tegyenek javaslatot, mivel ők ismerik a leendő kormány szerkezetét, amelyhez a bizottsági rendszer illeszkedik. Nagyon fontos elv volt, hogy két frakció egymás javára lemondhat jelölési jogáról, ha ez más frakciók pozícióját nem sérti. Ezen alapult az alakuló ülés előtti meglepő hír, hogy az MDF és SZDSZ megállapodást kötött. Ennek alapján nem MDF-es, hanem SZDSZ-es képviselőt, Göncz Árpádot javasolják a házelnöki tisztségre, aki megválasztásával ideiglenesen a köztársasági elnök feladatait is ellátta. A házelnöki teendőket pedig az alelnökké választott Szabad Györgyre, az MDF képviselőjére bízta az Országgyűlés. Ekkor alakult ki az a szokás (ma már házszabályi rendelkezés), hogy a miniszterelnök személyére a köztársasági elnök az alakuló ülésen tesz javaslatot. Soltész István – idézve Kukorelli Istvánt – az alakuló ülésen elhangzó beszédek, döntések jelentőségéről, üzenetértékéről is szólt. Így 1990-ben a megszakadt történeti hagyományokhoz való visszatérést jelképezte, hogy felszólalt az emigrációból hazatért Varga Béla, aki 1946-ban a Nemzetgyűlés kisközpárti elnöke volt. Jelképes volt az is, hogy az Országgyűlés első törvényét teljes egyetértéssel, az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékére, annak örökségét felvállalva alkotta meg. Egyértelmű külpolitikai üzenete volt annak is, hogy az Országgyűlés határozatban mondta ki: csatlakozni kíván az Európai Tanács Parlamenti Közgyűléséhez, és nyilatkozatot fogadott el a Szovjetuniótól elszakadni kívánó litván nép önrendelkezéséről. A rendszerváltó Országgyűlés emlékeztetőre méltó hagyományokat teremtett az 1990. május 2–3-ai alakuló ülésének történelmi és politikai mondanivalójával, jelképeivel és a későbbi működését is meghatározó szokásjogi szabályok kialakításával.

## A Parlamenti Szemle bemutatása

Ezt követte a rendezvény második része, a „Parlamenti Szemle” első számának bemutatása. A felszólalásokat Szabó Zsolt egyetemi adjunktus, a „Parlamenti Szemle” alapítója és szerkesztője kezdte azzal, hogy politikai közhely, de igaz, hogy bármilyen választás csak akkor lehet igazán szabad, ha van valódi választék. A mai nappal pedig nő a tudományos lapok és folyóiratok választéka a szerzők és az olvasók számára egyaránt. Szabó hangsúlyozta, hogy nem kizárólag a parlamenti kutatások felé nyitottak, hanem az állam- és jogtudományok, politológia, szociológia és az egyéb társada-

lomtudományok felé is. Egyúttal reményét fejezte ki, hogy sikerült átlépni a tudományágak merev határait. Szabó Zsolt utalt arra is, hogy nem lehet jogi szabályokról beszélni a politikai mozgatórugók ismerete nélkül, és a politika sem működhet jogi korlátok nélkül. Az ünnepség apropóját adó május 2-ával kapcsolatban elmondta, hogy az új magyar demokrácia története – aminek ma is részesei vagyunk – nem 1990-ben kezdődött, hanem korábban, és ezen az úton 1990 is csak egy – igaz, talán a legfontosabb – állomás volt. Szabó utalt Kádár János gondolatára a választójoggal kapcsolatban, majd az 1983-as választójogi törvénymódosításra, amely a kötelező többes jelölést vezette be. Azóta sok minden megváltozott és „ma már természetes, hogy sok és egyre több jelölt van, van ellenzék a parlamentben és mi itt lapot alapíthatunk”. Kitért arra, hogy lehet választani, még ha nincs is teljes konszenzus a közjogi rendszerünkről, valamint, hogy sok kritika éri ma a magyar parlamenti működést, emiatt a parlament sokszor jelenik meg a sajtóban, a közbeszédben is, ezért is indokolt, hogy a magyar parlament, mint intézmény általában saját tudományos fórumot kapjon. Köszönetet mondott azoknak, akik nélkül a „Parlamenti Szemle” és a „Parlamenti Kötetek” nem jöhettek volna létre, külön köszönetét fejezte ki Kukorelli Istvánnak a támogatásért és a vezetésért, valamint Erdős Csabának, szerkesztőtársának alapos és értő, önzetlen hozzáállásáért. Végül Szabó Zsolt azzal zárta hozzászólását, hogy bízik a lap ideológiai árkokon átívelő minőségében, továbbá sok, sikeres közös munkával töltött évet kívánt mindenki számára.

Ezt követően *Smuk Péter* tanszékvezető egyetemi docens szólalt fel. A személyes bevezető után bemutatta a szerkesztőbizottságot, majd – a szerkesztőbizottság nevében – elismerését és köszönetét fejezte ki Szabó Zsolt alapítónak, aki nagyon sokat tett azért, hogy a lap létrejöhessen. A szerkesztőbizottság a minőségi munka során figyel arra, hogy a beérkező tanulmányok megfelelő szűrőn, lektoráláson essenek át, amelyben a szerkesztőbizottság tagjai maguk is közreműködnek. Az első lapszám is ilyen, amelynek szerzői közt egy örvendetes generációs statisztikát lehetne felállítani: van köztük tapasztalt professzor, akadémikus, de nemrég doktorált fiatal kutató is. A „Parlamenti Szemle” a parlamentarizmus kutatásának a lapja, ilyen értelemben tehát nyitott a különböző tudományágak irányába. *Smuk Péter* bizalmát fejezte ki a tekintetben, hogy „minőségi munkájuk” hatással lesz a hazai és nemzetközi tudományos közvéleményre, és az Országgyűlés munkáját is segíti majd.

*Zódi Zsolt*, az MTA Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa ezúttal az Opten Kft. szakmai igazgatói minőségében szólalt fel. Hozzászólását azzal kezdte, hogy nemrég olvasta valahol, hogy el fognak tűnni a folyóiratok, lapok, mert a tudós közösségek meg tudják szervezni maguknak az információ-áramlást az interneten, meglesznek a fórumok ezekre, és semmi szükség nem lesz a szép, nyomtatott folyóiratokra. *Zódi* felhívta a figyelmet az érdekes tartalmak kétes megbízhatóságára és a felhasználóra zúduló mértékére, amelyhez képest egy – az interneten is elérhető, de – nyomtatásban megjelenő lap más világot jelent: egyrészt megkapja a szakértői, törődő kéziratgondozást, másrészt a szép szedést, tördelést, így „az in-

teret tartalomtengerében világítótoronyként irányítják azokat, akik szeretnének tájékozódni egy témakörben”. A nyomtatott folyóiratok abban is különböznek az internetes folyóiratoktól, hogy van egy „fizikai kiterjedésük a valóságban”: van elejük, közepük, végük, ívük, míg az internetes portálokhoz nem kapcsolódik a „kézbe foghatóság” nyújtotta élmény.

### Erdős Csaba monográfiájának bemutatása

A rendezvény harmadik részében Erdős Csaba „Parlamenti Autonómia” című könyvének<sup>2</sup> bemutatására került sor. Elsőként *Bácskai István*, a Gondolat Kiadó igazgatója üdvözölte a jelenlévőket, majd *Papp Imre*, az ELTE ÁJK adjunktusa következett, aki örömét fejezte ki, hogy egykori tanítványa, Erdős Csaba elkészítette ezt a művet. Kifejtette, hogy ezzel a könyvvel az alkotmányjog barátai egy újabb kihívást kaptak: a szerző az aktustani fogalmakat vezeti végig a parlamenti jogon, ami unortodoxá teszi a könyvet. Felidézte Soltész István szavait, aki szólt a házbizottsági állásfoglalásokról, szokásjogról, a parlamenti gyakorlatról és még az 1994 előtti házszabály hézagait kitöltő állásfoglalásokról is. Ezekon túl a könyvben találkozhat egyéb – „rázósabb és kevésbé rázósabb” – kérdésekkel is, mint például azzal, hogy a parlamenti jog alanyai közül kinek van perbeli jogképessége, illetve van-e egyáltalán bármilyen felelőssége a parlamentnek, a parlamenti frakciónak illetve a parlamenti bizottságoknak. Felsejlik a műben a jogalkotásért viselt felelősség, annak hiánya, illetve, hogy egy frakciódöntésnek milyen következményei lehetnek: igaz-e az, hogy a frakció minden kötöttség nélkül járhat el akkor, ha mondjuk, kizárja az egyik frakciótagot a frakció sorából. Egy másik kérdés, ami felmerül a könyvben, az ügydöntő jogkörben eljáró bizottságok döntéseinek személyi hatálya, azaz külső szereplőkre vonatkozik-e bármilyen döntésük. A mentelmi jog kérdéséről sokat olvashatunk a műben, illetve arról is, hogy egy határozati házszabály legyen-e vagy országgyűlési törvény, esetleg mindkettő. Papp Imre szerint Erdős Csaba inkább a régi modellt támogatja. A mű által hosszan fejtegetett probléma továbbá, hogy a házelnöki rendelkezést vagy a házszabályi állásfoglalásokat milyen jogforrási kategóriákba lehet besorolni. Ez a szerző szerint azért fontos, mert csak ennek megválaszolása biztosíthatja e speciális jogforrásokkal szembeni jogorvoslat lehetőségét. A fegyelmi és rendészeti jogi aktusokat sem tudjuk jogilag hova helyezni, az alkotmányjogi panasz irányába lehetne terelni ezeket az ügyeket, de a strasbourgi döntésekből látható, hogy ez nem vezet a legteljesebb sikerre. Akik végigolvassák a kötetet, sok *de lege ferenda* javaslatot találhatnak benne, például az imént említettekkel kapcsolatban a szerző szerint meg kell teremteni sok-sok egyéb

<sup>2</sup> Erdős Csaba: *Parlamenti autonómia – Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről* (Budapest: Gondolat Kiadói Kör 2016) 350.

jogi aktusnak az alkotmánybírósági vagy akár bármilyen kontrollját, ami az Alaptörvénnyel, az országgyűlési törvénnyel és a házszabállyal való összhangot biztosíthatná. Papp Imre kiemelte, hogy műben rengeteg olyan kérdés vetődik fel, amibe hirtelen bele se gondolunk, olyan ügyek, amelyek nap mint nap a szemünk előtt zajlanak, mégis egy teljesen más megközelítésben fókuszál rá a szerző, és ez adja az egésznek a „sava borsát”. Papp Imre kifejtette, hogy ugyan számos ponton nem ért egyet a szerzővel, de önmagában az, hogy a könyvben felvetett problémákon lehet gondolkodni, lamentálni, már önmagában igazolja, hogy érdemes foglalkozni ezzel a művel és emiatt nagyon jó szívvel ajánlható mindenki számára olvasásra.

Végezetül Orbán Balázs egyetemi tanársegéd, a Századvég kutatási igazgatója szólalt fel, azzal kezdve mondanivalóját, hogy ez egy elfogult könyv, amelyben nem leplezett szimpátia van az Országgyűlés, a parlament irányában. Orbán Balázs szerint Erdős könyve unortodox ugyan, de tudományos jellegét nem veszítette el: az Országgyűlés áll ennek az egész könyvnek a fókuszában, az Országgyűlést, az Országgyűlés autonómiáját erősítő jelenségek végig vannak vezetve a könyvben. Véleménye szerint az elmúlt öt év közjogi átalakításait tudományos szempontból kutatható az, hogy egy alkotmányozó többség birtokában lévő Országgyűlés hogyan tudja egy ország közjogi átalakulását levezényelni és mi az, amit a belső és külső korlátoknak köszönhetően egy alkotmányozó többség birtokában lévő – és ezért feltehetően korlátlan hatalommal rendelkező – Országgyűlés sem tud véghezvinni. Orbán Balázs rámutatott arra is, hogy – Maurice Duverger francia politológus megfogalmazásában – az alkotmányjog a politika joga, tulajdonképpen az a játszótér, amelyet a politikusok használhatnak, azaz az alkotmányjog szabta korlátokon belül a jogrendszer szabadon tölthetik ki tartalommal. Szerinte a könyv középpontjában is ez a gondolat áll. Orbán Balázs előadásában személyes élményeket is kapcsolt a könyv vonatkozó fejezeteihez. Felidézte az 1994-ben elfogadott házszabály vitáját, amikor a jogalkotó azt próbálta szabályozni, hogy a köztársasági elnök által kezdeményezett törvényjavaslatok tárgyalása miképpen folyjon le. A házszabály eredeti tervezete úgy fogalmazott volna, hogy a köztársasági elnök által benyújtott törvényjavaslat parlamenti tárgyalásakor a köztársasági elnöknek az ülésteremben jelen kell lennie. Ez azért lett volna problematikus, mert egy országgyűlési határozat próbált volna a köztársasági elnökre nézve kötelező szabályt megállapítani. Erre érkezett a házszabály vitájában egy módosító javaslat, amit Salamon László képviselő – ma alkotmánybíró – jegyzett: ez arról szólt – kodifikációs szempontból egy „nagyon finom” megoldást kínálva –, hogy ne az legyen a szöveg, hogy a köztársasági elnöknek jelen kell lennie, hanem úgy, hogy az Országgyűlés a köztársasági elnök által benyújtott javaslatot a köztársasági elnök jelenlétének hiányában nem tárgyalja. Hatásában ugyanaz a két megoldás, de mégis érzékeny az *extern* és *intern* normák közötti különbségre. Orbán Balázs utalt arra, hogy az új házszabály a belső kontrollforumok kialakításában előrelépett, kérdés, hogy ezek elégségeknek minősíthetőek-e, és szükség van-e külső kontrollforumokra is. Orbán Balázs elmondása szerint a szerző

végigveszi azokat a küzdelmeket, amelyek az alkotmánymódosításokkal kapcsolatban a rendszerváltás után felmerültek, így a 2011-ig tartó elzárkózó állapotot, amikor az Alkotmánybíróság tartózkodott az alkotmánymódosítások vizsgálatától, majd elemzi a 2011 utáni állapotokat is. Orbán szerint a következő időszak egyik fontos kérdése lesz a parlamenti autonómia kérdése: milyen szabályozást kell a nemzetek feletti szinten és milyen szabályozást kell nemzetállami szinten elfogadnia egy politikai közösségnek. A szubszidiaritás ellenőrzési mechanizmusában a Lisszaboni Szerződés óta a magyar Országgyűlésnek, és általában a tagállami parlamenteknek kulcsszerepe van, ezek lesznek azok a szereplők, amelyek a nemzetállami szintek védelmét a szupranacionális szintekkel szemben egyrészt hatékonyan tudják ellátni, másrészt egyáltalán ezek azok, amelyeknek ebben a helyzetben exponálniuk kell magukat. Orbán Balázs egy, a hatalommegosztás rendszerében bekövetkező változásra hívta fel még a figyelmet: az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság kezdetektől egymásnak ellenálló erőként jelentek meg, hiszen az Alkotmánybíróság az Országgyűlés bírója, de pont ezen a szinten, a nemzetállamok kontra szupranacionális szint kérdésében – a szupranacionális szint ellenében – a tagállami alkotmánybíróságok és a tagállami parlamentek egymás természetes szövetségesei.

## Zárszó

1990. május 2. minden magyar számára jeles nap, még ha ennek a dátumnak a jelentősége – sőt önmagában a dátum – sincs úgy benne a köztudatban, mint 1848. március 15-e vagy 1956. október 23-a. Ezért is külön öröm, hogy ennek a jeles napnak a megünneplésére idén ilyen jelentős esemény keretében került sor az Országházban, összekapcsolva a politikát a tudománnyal, hiszen a rendezvény padosoraiban nemcsak olyan kiváló – egykori és jelenlegi – politikusok ültek, akiknek a rendszerváltásban is elévülhetetlen érdemei voltak (vannak), hanem a jogtudomány és a parlamenti jog legnagyobb és legelismertebb szaktekintélyei is megtisztelték jelenlétükkel az eseményt.

Örömmel konstatálhatjuk, hogy a Parlamenti Szemlével mint nyitott, komplex és tematikus lappal tovább gazdagodik a parlamentarizmus-kutatás tudománya. Zárásként magam sem kívánhatok egyebet, mint amit a rendezvény felszólalói szinten egybehangzóan kívántak: a jövőben legyen minél több olvasója, írója és minél több évfordulója a „Parlamenti Szemle” című lapnak!

**Téglási András** adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar • Alkotmányjogi Intézet • Teglasi.Andras@uni-nke.hu