

ERDŐS CSABA

„A parlamentarizmus Magyarországon és Európában” – Összefoglaló a Parlamenti Kutatások Központjának 2016. december 1-i, győri műhelykonferenciájáról

A Parlamenti Kutatások Központja (a továbbiakban: PKK) 2016. december 1-jén tartotta „A parlamentarizmus Magyarországon és Európában” című műhelykonferenciáját, amelyen a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének (a továbbiakban: APT) munkatársain kívül mintegy tucatnyi kolléga vett részt több felsőoktatási intézmény, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontja és az Országgyűlés Hivatala képviseletében. Rajtuk kívül az APT tanszéki demonstrátorai és győri joghallgatók is figyelemmel kísérték a tanácskozást. A műhelykonferencia keretében elhangzott előadások, hozzászólások az alábbiakban foglalhatók össze.

Elsőként *Kukorelli István* professzor, a PKK vezetője köszöntette a megjelenőket, aki kiemelte, hogy 2016 a parlamentarizmus „gyakorlatának” és „elméletének” egymásra találásának éve volt, példaként említve az Országgyűlés Hivatala (a továbbiakban: OGYH) által életre hívott „Házaszályon túl” című programozatot, a május 2-án az Országházban tartott „Parlamentarizmus napja” című rendezvényt, továbbá Szabó Zsolt nyugat-balkáni parlamentekről szóló könyvének szintén országközi bemutatóját, amelyre ősszel került sor. Ugyancsak az OGYH és a tudomány együttműködésének gyümölcseként jelennek meg sorra az OGYH közművelődési igazgatóságának gondozásában a parlamentarizmus-történeti tárgyú monográfiák.

A parlamentarizmuskutatás mind-mind intézményesebbé válásának bizonyítékaiként emelte ki a Parlamenti Szemle c. folyóirat és a Parlamenti Kötetek c. monográfiásorozat 2016-os beindítását, s reménykeltőnek nevezte azt, hogy a PKK szakmai partnerségében megjelenő folyóirat második száma már a nyomdában van, és a könyvsorozatnak az első évben két kötete jelent meg. A PKK bővítése, külső kutatók bevonása szintén az intézményesülés folyamatába illeszthető, amelynek sikerét mutatja a PKK külső kutatóinak száma és a műhelykonferencia iránti érdeklődés is. *Kukorelli* professzor felszólalása végén áttekintette a PKK szellemi és infrastrukturális bázisát, és megnyitotta a rendezvényt.

A műhelykonferencia másik házigazdája, az APT vezetője, *Smuk Péter* üdvözölte a résztvevőket, röviden felelevenítette a győri tanszék és a parlamenti jogi kutatások összefonódásának történetét hangsúlyozva az iskolaalapító professzorok – Bihari Mihály és Kukorelli István – szerepét. Kitért a PKK alapítójának, Sente Zoltánnak a tevékenységére, valamint a legfiatalabb generációt képviselő Erdős Csaba parlamenti jogi tárgyú monográfiájára is utalt.

A délelőtti szekció előadását *Stumpf István* professzor, alkotmánybíró tartotta „Jogállam és parlamentek” címmel. Az előadás három nagyobb tézis köré épült fel, úgy mint (1) a jogi és politikai konstitucionalizmus küzdelme, (2) a frakciófegyelem parlamentarizmusra gyakorolt hatása, valamint (3) a politika perszonifikációja és mediatiszációja köré. A jogi és politikai alkotmányosság viszonyát az Egyesült Államok példáján szemléltette Stumpf István, méghozzá arra hívva fel a hallgatóság figyelmét, hogy a hivatalba lépő Donald Trump nemcsak a nemrég elhunyt, textualista Antonin Scalia helyére nevezhet ki új tagot a Legfelső Bíróságra, minthogy várhatóan ezen elnöki ciklus alatt más bírák pozíciója is megüresedik. Már Scalia halálával is felborult a Supreme Court „4-1-4-es” felállása, amelyben a demokrata és republikánus beállítottságú bírák között a mérleg nyelvét Anthony Kennedy töltötte/tölti be, aki hol egyik, hol másik csoporttal szavazott. Trump tehát történelmi lehetőség előtt áll, hiszen az alkotmánybíráskodási funkciót ellátó testületben meghatározó republikánus többséget alakíthat ki. Márpedig a republikánusok politikai konstitucionalizmus iránti elkötelezettségét Ted Cruz texasi szenátor véleménye is jól tükrözi, aki a „senki által meg nem választott” bírák döntési kompetenciáját kérdőjelezte meg a társadalmi együttélés legfontosabb kérdéseiben. Az élethosszig kinevezett bírákkal szemben a közvetlen(ebb) legitimitációval és ténylegesen is érvényesíthető politikai felelősséggel rendelkező politikai hatalmi ágaknak kell nagyobb mozgásteret biztosítani Cruz szerint, akinek érvelésében a Bruce Ackerman-i monista demokrácia álláspontját láthatjuk visszaköszönni. Mindez Trump ciklusa alatt egy hatáskörét visszafogottan értelmező, a bírói aktivizmust kerülő Legfelső Bíróság kialakulása irányába mutat, amely az elnök mellett a Kongresszus térnyerését, és ezzel párhuzamosan – Pokol Béla szóhasználatával élve – a jurisztokrácia vissza-szorulását feltételezi.

Stumpf István ezután a két, „politikailag motivált” hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtó hatalom viszonyára tért át, amelyben szerinte mind kisebb szerep jut a parlamenteknek. Ez egyrészt – az USA-ban kevésbé szigorú, de Európában hagyományosan erős – frakciófegyelemnek köszönhető, amely a parlamentáris kormányformájú államokban elengedhetetlen a kormányválság elkerüléséhez. Ez azonban a parlamentarizmusra leselkedő egyik legnagyobb veszély is egyben, hiszen olyan szerepre kárhoztatja a törvényhozást, amely csak egy előre megírt forgatókönyvet hajt végre, hiszen az érdemi döntések már a parlamenti ülés előtt a kormányülésen, a frakciók, illetve koalíciós partnerek közti egyeztetéseken megszületnek. Ehhez szorososan kapcsolódik

a törvénygyárszemlélet, amely a parlamenti munka hatékonyságát állítja a középpontba; ez azonban a minőségi jogalkotás rovására érvényesülhet.

A professzor rámutatott arra a jelenségre is, hogy világszerte csökkenőben van a parlamentek politikai súlya, s a főszerepet a végrehajtó hatalom veszi át. Ennek több indoka is megjelölhető, de legfontosabb a végrehajtásban rejlő hatékonyság, amely az információs előnyéből és a gyors reagálás képességéből fakad. A végrehajtó hatalom politikai megerősödése ellenére a parlament a közjog legerősebb szereplője marad, mivel legitimációs erejével semelyik más állami szerv sem vetekedhet.

Az előadást követő hozzászólások sorát *Smuk Péter* nyitotta meg azzal, hogy a jogi és politikai alkotmányosság problémaköre mellett az a kérdés sem kerülhető meg, hogy van-e „védeni való”, védelemre érdemes alkotmányunk. Erre *Stumpf István* szerint egyértelmű igen a válasz, azonban a védelem körét tekintve a közeljövő legfontosabb kihívása az alkotmányos identitás problémája lesz.

Sebők Miklós kérdése nyomán *Stumpf* professzor hangsúlyozta, hogy a hatékony, jó kormányzás nem az aktív parlamenti munka rovására valósítható meg. Példaként állította az első Orbán-kormány háromhetente ülésező parlamentjét, amelyben az ülések közti hosszú időtartam a törvényalkotás fékjévé vált, a Kormány a saját törvényjavaslatait is csak lassan tudta átfuttatni a T. Házon.

Petrétei József – *Smuk Péter* kérdésére is reagálva – kifejtette, hogy jogállami alkotmányként az Alaptörvény is érdemes a védelemre, mivel az állam működését a joghoz köti. Ezzel a szellemiséggel csak a korlátozott hatalom – így a népképviselői szerv – korlátozottsága fér össze. Noha a jogállamiság és a hatalommegosztás elveinek megfelel az Alaptörvény, az két súlyos deficitben szenved: az egyik az Alkotmánybíróság közpénzügyi hatáskör-korlátozása – amelynek köszönhetően az állami működés széles térfelületen marad alkotmányossági kontroll nélkül –, a másik pedig a Költségvetési Tanács parlamentet blokkolni képes előzetes hozzájárulása a költségvetési törvény elfogadásához. A professzor a parlamentarizmus válságát és a populizmus előretörését tágabb kontextusba helyezte a perszónifikációnál és mediatizációnál. Szerinte ez a demokrácia válsága is egyben, méghozzá azért, mert a demokrácia alapértéke, az egyenlőség nyilvánvalóan meggyengült. Ez elsősorban az egyenlőség vagyoni aspektusára igaz, amely a középosztálybeli tömegek leszakadásában napi tapasztalattá vált. Az ókori Athén óta ismert az összefüggés a feszítő társadalmi szakadék és a demokrácia válsága között.

Wiener György a politika perszónifikációja vonatkozásában rámutatott arra, hogy korántsem lehet ezt 21. századi jelenségnek tekinteni, hiszen ez már az 50-es, 60-as években is meghatározta a politika arculatát, elég de Gaulle-ra vagy Adenauerre gondolni. A jogi és politikai konstitucionalizmus tekintetében szintén árnyalni kívánta azt az általános vélekedést, miszerint a Sólyom-bíróság és az Antall-kormány egymás ellenében hatott volna, valójában Antall József „használta” az Alkotmánybíróságot olyan kérdések megoldására, mint az igazságtétel. Az alkotmánybírósági „közreműködés” nélkül az MDF belső feszültségei hamarabb szétfeszítették volna azt. Ugyancsak megfelelt a mérsékelt jobbközép kormányzat-

nak az Alkotmánybíróság legtöbb, mérőföldkő jellegű határozata is, de különösen a taláros testület „kétfrontos harca”, azaz úgy a baloldali, mint a jobboldali szélsőségek elutasítása. Az Alaptörvény negyedik módosításának az Alkotmánybíróság alaptörvény-módosítások felülvizsgálatával kapcsolatos hatásköreit érintő részét értékelve Wiener György elmondta, hogy a látszólagos hatáskör-kiszélesítés valójában azok szűkebbre vonását eredményezte: az alaptörvény-módosítások formai szempontú vizsgálatának „engedélyezése” valójában a lényegi, tartalmi felülvizsgálat tilalmát is jelenti.

A műhelykonferencia délutáni szekciójában a parlamenti kutatások lehetséges irányai és a PKK tevékenységének koordinációja került középpontba. Az első témát *Petrétei József* professzor járta körül felszólalásában, rámutatva, hogy az angol és német nyelvű projektekben egyre hangsúlyosabb szerephez jut a reprezentációkutatás, amely a parlamentarizmust tágabb – a választási és pártrendszeret is felölelő – dimenzióban ragadja meg. Ebben a megközelítésben a parlamentarizmus szinte kiapadhatatlan forrását jelenti a kutatási témáknak, ami miatt kifejezetten fontos célzott kutatási programok meghirdetése, szervezése. A kutatási témák kiválasztásában azok gyakorlatorientált jellege lehet meghatározó elem. Az aktuális nemzetközi trendekből kiolvasható, „divatos” témák mellett az olyan klasszikusok sem elhanyagolhatók, mint a kormányzati rendszerek, a fegyelmi és rendészeti jog. A módszerválasztás tekintetében *Petrétei* professzor kitért úgy a jogtudományi, mint a politikatudományi – pozitivista, empirikus – megközelítésekre, hangsúlyozva a „kutatási optimum” jelentőségét, azaz az elmélet és a gyakorlat, valamint a norma és a realitás helyes arányainak megtalálását és megtartását. Végül számos kutatói figyelemre érdemes témát villantott fel *Petrétei József*, például a kormány–ellenzék viszonyrendszerét, a bizottságok, a frakciók és – nem utolsó sorban – a média parlamenteken belüli szerepét. A frakciókkal kapcsolatosan az ellenőrzési funkció gyakorlását és a nyilvánosság problémáját emelte ki a professzor. Különösen a frakciófegyelem intézményére tekintettel a formális mellett az informális hatalmi struktúrák leírását is célul tűzheti ki a parlamentarizmuskutatás, noha itt felmerül a kutathatóság (igazolhatóság) kérdése is. További, a jogtudományi módszertan keretein túlmutató témajavaslatokat is megfogalmazott *Petrétei* professzor: a nép és a parlament közti kölcsönhatást, a parlamentek szocializációs funkcióját – különösen a parlamenti vitakultúrát –, a parlamenti szociológiát – így a parlamentek összetételét, a képviselői karrierutakat –, a választásokat és a pártokat, azok számos aspektusát. A professzor meglátása szerint a parlamenti kutatások intézményi kereteinek biztosítására – az egyébként már kialakult kutatóműhelyekre támaszkodó – PKK alkalmas fórum lehet, elsősorban koordinációs feladatokat ellátva, kutatási tervek kidolgozásán, pályázatok meghirdetésén keresztül, illetve konferenciák szervezőjeként. A PKK-hoz kötődő kiadványok mellett *Petrétei* professzor az elektronikus formában elérhető kiadványok fontosságára mutatott rá.

Bárány Tibor, az Országgyűlés Hivatalának törvényhozási főigazgató-helyettese kiemelte, hogy a Hivatal a T. Ház tevékenységének támogatása – a tör-

vényjavaslatok „folyamatmenedzselése” – mellett, az alapfunkció veszélyeztetése nélkül igyekszik minél szélesebb szakmai programot kidolgozni és megvalósítani. Ennek egyik fókuszában a tehetséggondozás és a magas színvonalú hivatali utánpótlást biztosító gyakornoki program áll, amelyek évente mintegy 30 hallgatót és frissdiplomást ismertetnek meg közelebről a parlamenti munkával. A Hivatal tudományszervezői tevékenységének legfontosabb ága a Házszabályon túl c. rendezvénysorozat, amely a hivatali munkatársak továbbképzése mellett a parlamenti jog iránt érdeklődőket is sikerrel szólította meg. Bárány Tibor kiemelte továbbá a korábban Soltész István szerkesztésében megjelent „Országgyűlés” című könyv legújabb kiadásának előkészítését, továbbá a ParLex nevű program kidolgozását, amely az irományok teljesen elektronikus kezelését biztosítja. A parlamenti kutatások számára értékes forrásként jelölte meg Bárány Tibor a parlamenti tanácsadók elektronikus kapcsolattartási-segítségnyújtási felületét (ECPRD), amelynek lényege, hogy a mintegy 40 ország szakértőit összekapcsoló rendszerben feltehető egy-egy jogintézmény szabályozásával, gyakorlatával kapcsolatos kérdés, amelyre valamennyi államból érkezik válasz. Noha a rendszer célja a hivatali munkavégzés támogatása, eképpen nem is nyitott, az összehasonlító jogi kutatások számára is hasznos lehet a jövőben. Stumpf István kérdésére Bárány Tibor kifejtette, hogy a törvényhozás tempója mérséklődött, ezt igazolja a kivételes eljárás elrendelésének félévenként 4 alkalomban való maximalizálása, a sürgős eljárás félévente elrendelhető száma legfeljebb 6 lehet, de a parlamenti erőviszonyok módosulása nyomán a sürgősségi javaslat elfogadásához szükséges kétharmados többség is érdemi korláttá vált. Hasonló korlátot jelent a túlterjeszkedő módosító javaslatokkal kapcsolatban érvényesülő kétharmados követelmény, vagy ennek hiányában „visszaugrás” a törvényhozási eljárás általánosvita-szakaszához. Szintén eljárási fékként lehet tekinteni a határozati házszabályi rendelkezések azon előírására, amely szerint a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elteltével kezdhető meg az általános vita.

Smuk Péter a parlamenti jogi kutatások lehetséges irányaként az alapjogi megközelítést emelte ki, amely szerinte legerősebben a képviselői beszédjog és a szólásszabadság, sajtószabadság és a demokratikus közvélemény kialakulásának támogatása, és a közérdekű adatok megismerhetősége, valamint az egyházzá nyilvánítási eljárás és a lelkiismereti és vallásszabadság kontextusaiban ragadhatók meg.

Redl Károly, az Országgyűlési Könyvtár igazgatóhelyettese a parlamenti jog forrásait összegző, Soltész István által összeállított bibliográfia digitalizált kiadását említette a kutatókat segítő aktualitásként, hiszen így az értékes gyűjtemény mindenki számára elérhetővé válik és az abban való keresés is gyorsabb lesz. Az Országgyűlési Könyvtár a szolgáltatásain kívül azzal is törekedik a kutatók minél magasabb színvonalú kiszolgálására, hogy jövőbeli együttműködési megállapodás alapján a könyvtári beszerzéseknél az ő igényeiket, javaslataikat is figyelembe veszi.

A konferencián ismertetésre került Szabó Zsoltnak, a PKK külső kutatójának levele is, amelyben a PKK munkájának tudatos tervezését (kutatások és rendezvények tervével) és a működés anyagi kereteinek kialakítását (támogatók megkeresését, alapítvány létrehozását) szorgalmazta. Elhangzott az a felvetés is, hogy a PKK a jövőben évente két rendszeres tudományos eseményt szervezzen. Budapesten (lehetőség szerint az Országházban) május 2-hoz, az 1990-es első szabadon választott parlamentünk – Alaptörvényben is szereplő – alakuló üléséhez kapcsolódva egy szélesebb körű, tematikus konferenciát, valamint december–január során Győrben egy szűkebb körű, PKK-kutatói megbeszélést, tapasztalatcserét, a friss kutatási eredmények bemutatásával. (Ennek jegyében került sor 2017. május 2-án a „Parlamentari törvényalkotás európai gyakorlatai” című konferenciára az Országházban, amelyen az angol House of Commons, a német Bundestag és a portugál parlament egy-egy tapasztalt képviselője mutatta be parlamentje törvényhozási tapasztalatait.)

Kukorelli István zárszavában a műhelykonferencia résztvevőinek megköszönte aktivitásukat, valamint röviden összefoglalta a tanácskozáson elhangzottakat, hangsúlyozva az alkalmazott kutatások fontosságát, a „politika” felől érkező felkérések és azok magas szakmai színvonalon történő teljesítésének, így a gyakorlat és elmélet közti kapcsolatok elmélyítésének jelentőségét.

ERDŐS CSABA

egyetemi adjunktus,

Széchenyi István Egyetem

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék,

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Államtudományi és Közigazgatási Kar

Alkotmányjogi Intézet,

dr.erdos.csaba@gmail.com