

ERDŐS CSABA – PÁLFI EDINA

Parlamentarizmus és demokrácia – beszámoló a Széchenyi István Egyetem workshopjáról

A Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszéke a Parlamenti Kutatások Központjával együttműködésben 2019. február 7. napján „Parlamentarizmus és demokrácia – lehetőségek és kihívások” címmel tartott workshopot. A rendezvény nyújtott keretet a Parlamenti Kutatások Központjának immár hagyományos, téli kutatóhelyi műhelykonferenciájának is.

A tudományos tanácskozást Kukorelli István, a Parlamenti Kutatások Központjának vezetője nyitotta meg, köszöntőjében néhány szót szolt a parlamentarizmus és a demokrácia szoros összefüggéséről, a rendezvény mottójaként felviláncoltva a közjog- és politikatudomány klasszikussá vált kérdését: válságban van-e a parlamenti demokrácia. Kukorelli professzor röviden vázolta a győri Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék mellett 2011 óta működő Parlamenti Kutatások Központjának eredményeit – köztük a Parlamenti Szemle és a Parlamenti Kötetek szerkesztését, a Parlamentarizmus Napja című konferencia megszervezését –, melyek hozzájárulnak a hazai parlamentarizmuskutatás ébren tartásához, újbóli felvirágoztatásához.

A vitaindítót Smuk Péter tartotta, aki a parlamenti funkciók aktuális kihívásait, kérdéseit mutatta be „A Jó, a Rossz és a Csúf: a Hárszabály, a Házelnök és az Ellenzék” című előadásában, amelyben gondolatébresztő jelleggel mutatott rá az Országgyűlés működésében fellelhető anomáliákra, kérdésekre. Elemzésének vezérfonala a problémák parlamenti funkciók szerinti csoportosítása volt, kiindulópontként pedig az Országgyűlés honlapján közzétett, az Országgyűlés működéséről szóló tájékoztatók szolgáltak. Kiemelte, hogy ezek a beszámolók roppant alaposak – például a 2010–2014-es ciklusról 584 oldalas anyag született –, azonban kérdésesnek nevezte, hogy a parlamenti funkciók vonatkozásában ezek a vizsgálati szempontok relevánsak-e: az Országgyűlés megfelelően jeleníti-e meg a társadalom politikai tagoltságát, kielégíti-e a demokratikus legitimációs igényeket, képes-e betölteni a törvényalkotási és az ellenőrzési funkciókat, működik-e politikai viták fórumaként, ha igen, milyen minőségben.

A felvetett kérdésekre a választ több aspektusból – a normák és a praxis oldaláról – is kereste az előadó, először azonban a parlamenti jog állapotát vizsgálta meg. A parlamenti jog szabályozását alapvetően pozitívan értékelte, azonban a jogalkotó adósságaként azonosította a parlament belső működésével kapcsolatos sajátos források – köztük elsősorban a hárszabályi rendelkezések – tisztázatlan jogforrási stá-

tusát, és ennek következményét, az ezekkel szembeni jogorvoslat hiányát. Az értékelés másik nézőpontja a parlamenti gyakorlatra koncentrált. Kiemelte, hogy az írott forrásokon kívül jelentős mértékben határozzák meg a magyar parlamentarizmus arcát a parlamenti jog alkalmazói, akik egyúttal annak alakítói is. Smuk Péter szerint a házszabály az elmúlt harminc évben komoly fejlődésen ment keresztül, és alkalmas keretet biztosít arra, hogy szép, jogállami elvek mentén működő, s jogállamot működtető, üzemszerűen, békésen funkcionáló Országgyűlésünk legyen – amihez képest a gyakorlat köztudottan mást mutat, amelynek okát elsősorban a házelnök és az ellenzék szerepfelfogásában jelölte meg. A házszabályok nagy teret hagynak arra, hogy a házelnök saját stílusában vezesse a T. Házat. A jelenlegi házelnök egy rendkívül erős személyiség, aki markánsan lép fel a hatásköreinek gyakorlása során. Más házelnök másfajta működést alakíthatna ki, ebben a házszabály nem korlátozná. Az ellenzék által alkalmazható politikai eszközök tárát ehhez hasonlóan jellemezte Smuk professzor: a házszabály a muníció széles skáláját biztosítja, politikai mérlegelés kérdése, hogy ezek közül mivel él az ellenzék.

Ezt követően tért át az egyes parlamenti funkciókhoz kapcsolódó problémákra az előadó, amelyek körében inkább a kérdésfelvetésre koncentrált, semmint megoldási javaslatokra. A képviseleti funkció vonatkozásában a győztest erősen felülreprezentáló választási rendszert emelte ki, s adott hangot aggályainak. A törvényalkotás területén a minőségi mutatókat vette górcső alá Smuk Péter. Véleménye szerint egyfajta kormányzati szerepfelfogás tükröződik abban, hogy inkább parlamenti jogalkotás, mint kormányrendeleti alkotás történik. Ennek azonban az alkotmányos háttere egyáltalán nem egyértelmű. Jó-e egyáltalán az, hogy az Országgyűlés részletszabályok megvitatásával és törvényjavaslatok tömegével foglalkozik, ahelyett hogy politikai vitákat folytatna aktuális kérdésekről. A túlterhelt törvénygyár minőségi jogalkotása kérdőjeles, ahogyan az is, hogy ezeket a problémákat házszabály-módosítás megoldhatja-e? Az előadó rámutatott a kormánypárti képviselői törvénykezdeményezés gyakorlatára, amely a parlament elé kerülő javaslatok előzetes szűrőrendszerét iktatja ki. Ugyancsak legitim kérdésfelvetésként jelölte meg a törvényalkotás utólagos kontrolljának eredményességét, az alkotmánybírói felülvizsgálathoz való hozzáférést. A jogalkotás körében tért ki az ellenzék szerepére is: a többségi demokrácia sajátossága a kormányoldal akarátának érvényesülése, az ellenzéki kezdeményezések sikermutatója azonban beszédes: eddig is csak 10% alatt volt annak esélye, hogy az ellenzék sikeres törvény javaslatot nyújtson be, de ez jelenleg csak 1% körül alakul.

Az ellenőrzési funkcióval kapcsolatban fogalmazott meg legélesebb kritikát Smuk professzor, hiányolva a vizsgálóbizottságokat, s rámutatva arra, hogy 2010–2014 között hét vizsgálóbizottság működött, ezzel szemben a 2014–2018-as időszakban egyetlen sem. Ugyanígy hiányolta a politikai vitanapokat, hangsúlyozva, hogy 2018-ban csupán egy kezdeményezés volt az ellenzék részéről.

Az ellenzéki jogok területén maradván az előadó az Országgyűlés önigazgatási jogkörével kapcsolatban a fegyelmi eljárások gyakorlatát vetette fel, továbbá a Házbizottság változó – de elérhető információk miatt nehezen vizsgálható, kutat-

ható – szerepére is felhívta a figyelmet: emlékeztetett arra, hogy korábban a Házbiztosság egy konszenzusteremtő, tekintélyes intézmény volt, napjainkra pedig szinte láthatatlanná vált. A kritika után, záróként a parlamenti működés egy fontos pozitívumaként emelte ki azt, hogy az Országgyűlés Hivatala széles körű kooperációt kezdeményezett a tudomány képviselővel, amely relatíve rövid idő alatt is számos eredményre vezetett, s amelyért a parlamentarizmuskutatók nevében is köszönetet mondott Bárány Tibornak, az Országgyűlés Hivatala törvényhozási főigazgató-helyettesének.

Smuk Péter előadása valóban vitaindítónak bizonyult: a magyar parlamentarizmus „szélesvásznú” bemutatása a konferencia több résztvevőjét inspirálta hozzászólásra, a legérdekesebb vita Kukorelli István és Stumpf István között alakult ki. Kukorelli professzor szerint „összes funkcióját tekintve a parlament egyre diszfunkcionálisabban működik. Valóságos törvénygyár lett az Országgyűlésből, gyakorlatilag odahordják a jogszabályokat a Tisztelt Ház elé. A kormánynak ehelyett vállalnia kéne a felelősséget, hogy megfelelő kérdésekben rendeletekkel kormányoz. Mindez nem csak jogi kérdés, politikai kultúra kérdése is. Idetartozik, hogy hogyan él a többség a hatalmával. Én el tudom képzelni, hogy önkorlátozó módon. Amikor a ’94-es házszabályt készítettük, akkor is kétharmados parlament működött és kimondottan ilyen szemlélet uralkodott az ügyrendi bizottságban” – mondta, mire Stumpf István visszakérdezett: „Ezek az ideák biztosan adekvát eszközök a mai világ kormányzásához? Nem vagyunk túl bibóisták?” – tette fel a kérdést, mire partnere úgy válaszolt, hogy megítélése szerint vannak örökkévaló klauzulák az alkotmányjogban, a modernizáció sem ölheti ki ezeket, mivel „ezek nem ideák, hanem intézmények és garanciák”.

Pócza Kálmán, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Politológia Tanszékének egyetemi docense, a Parlamenti Kutatások Központjának külső kutatója „*A politikatudományi és az alkotmányjogi módszerek a parlamentarizmus-kutatásban*” címmel tartott előadást, amelynek elején a parlamentarizmus-kutatás eredményeit közlő fórumokat rendszerezte. A strukturált, didaktikus elemzés első nagy gondolati egysége a parlamentarizmussal kapcsolatos „nagy narratívákra” koncentrált. Ezek közül az első a parlamentarizmus válságának a tézise volt, amely a 19. század végétől foglalkoztatja a kutatókat. E narratíva sem egységes, nagyobb történeti egységekre bontható: a 19. században a képviseleti funkció válsága, a 20. század első harmadában a törvényalkotási funkció válsága, a 20. század második felében ellenőrzési funkció válsága áll(t) e tézis középpontjában. Ezekkel szemben jelentek meg az ellennarratívák, melyek szerint a parlamentekkel szemben túlzott elvárások okozzák a problémát, amelyek ekképpen csak látszatválságok. Ezen értelmezési keret alkalmazói szerint mind a politika, mind a tudomány legnagyobb feladata, hogy reálisan láttassa a modern parlamentek valódi logikáját, működését – azok korlátaival egyetemben –, elősegítve ezzel azt, hogy az elvárások a valósághoz igazodjanak.

A parlamenti munka empirikus kutatásához kapcsolódóan három irányzatot emelt ki. Az első a racionális döntésemélet, amely szerint a parlamenti képviselők önérdékkövető politikai szereplők. Ez tehát kevésbé fókuszál a szabályozásra, in-

kább azokra helyezi a hangsúlyt, akik azt működtetik. A racionális döntésemélet a közgazdaság-tudományból fejlődött ki, melynek célja, előfeltevése, hogy a piaci szereplők a haszon maximalizálására törekednek és mindent ezzel a modellel próbálnak megmagyarázni. A politikatudomány területén a közgazdaságtani módszerek alkalmazása a matematizált modellek átvétele előtt is megnyitotta a kaput. Pócza Kálmán hangsúlyozta e modell hátrányát is: a „túlmatematizálás” a politikatudományi művek sematizálásához, egyúttal pedig egyre nehezebb olvashatóságához is vezet. A racionális döntés-elmélet melletti, második nagy irányzatot a szociológiai iskola jelenti, amely a képviselők közötti kapcsolatokat, a képviselői karrierutakat, a parlamentek szociológiai összetételét vizsgálja. Ezen belül is ismertek olyan magyarázó modellek, amelyek matematizálják ezeket a viszonyokat, de kevésbé jellemzőbb, mint az első elméletnél. A harmadik irányzat a strukturalista-funkcionalizmusból eredeztethető, amely megpróbálja klasszifikálni a parlament működési módját; a parlamentek helyét és szerepét vizsgálja a politikai rendszerben.

Ezt követően az előadó a parlamentarizmus olyan klasszikus kutatási témáit vázolta fel, mint például a parlamentáris rendszer vs. félelnöki rendszer, demokratikus konszolidáció kérdése, majd a politikatudomány modern kutatási témáit ismertette. Ezek között említette a jelöltkiválasztás gyakorlatát, azt, hogy ennek folyamata miként hat a parlament működésére. További frekvenciát területként jelölte meg a női képviselet kérdéskörét. Rámutatott, hogy viszonylag széles körben kutatott témák közé sorolható a bikamerilizmus, a pártok szerepe és a helye a parlamentben, a pártfegyelem kérdésköre, a polarizáció, annak a mérése, a frakcióelhagyás, a koalíciók kérdése, valamint a napirendformálás. Előadásában kitért az MTA Politikatudományi Intézetének projektjeire, különösen a Comparative Agendas Projectre, ezen keresztül a big data-elemzésekben rejlő lehetőségekre és kihívásokra.

Az előadást követő diskurzusban Szabó Zsolt a Parlamenti Szemle szerkesztőjeként szerzett azon tapasztalatát osztotta meg, hogy mennyire különböző stílusban írnak a politológusok és a jogászok. A felmérések szerint a parlamentről több tanulmány készül politológusok által, mint alkotmányjogászok által. A tanulmányokból az derül ki, hogy a politológusok gyakorlatiasabban írnak, míg az alkotmányjogászok inkább elméleti síkon, jogszabáylemzésekkel leíró jelleggel írnak. Üdvözlendőnek tartaná, hogy közelíteni kellene egymáshoz a két oldalt, mindkettő előnyeit ötvözni a tanulmányok, a kutatások során. Smuk Péter ehhez kapcsolódva a politológus és alkotmányjogász oktatók, kutatók közös doktori témavezetésének gyakorlatát, lehetőségeit vetette fel.

Az ebédszünetet követően Stumpf István alkotmánybíró *„Nyomás alatt az amerikai demokrácia – új globális kihívások”* című előadása következett, amelyen belül a félidős választások értékelésével foglalkozott. Kiemelte a félidős választás politikai természetét, azt a fő jellemzőjét, hogy ez egyfajta népszavazás az éppen aktuális elnök teljesítményéről.

Trumpnak volt egy határozott szándéka, egyfajta republikánus forradalmat szeretne Amerikában véghez vinni, részben a társadalom terén, részben az egész kormányzatot érintően. Mindenki nagyon szkeptikusan figyelte az elnököt, a félidős választásokkal kapcsolatban a várakozás az volt, hogy esetleg Trump elbukik. Amerikában a kinevezések tekintetében a Szenátus játszik fontos szerepet, ezért Trump stratégiája az volt, hogy a szenátusi választásokra koncentrált, célja, hogy ott egy meghatározott többségre tegyen szert, ami végül is sikerült is neki. Viszont ezzel egyidejűleg elveszítette a többséget a republikánus párt a képviselőházban. De a demokraták áttörése végül nem következett be, a végeredmény szempontjából meg tudta őrizni a többségét a republikánus párt. Trump stratégiája arra irányult, hogy lecserélje azokat a képviselőket, akik nem támogatják az ő politikáját, tulajdonképpen Trump a felező választást arra használta fel, hogy már a 2020-as választásokra készüljön fel, még azon az áron is, hogy elveszíti e képviselő házi párt a republikánus többséget.

A fékek és ellensúlyok amerikai rendszerének – s benne a félidős választás szerepének – beszédes példaként említette Stumpf professzor Trump egyik legfontosabb célkitűzését, hogy megépíti a falat a mexikói határ mentén, amelynek 5,6 milliárd dolláros költségét a költségvetésben szeretne volna látni. A Képviselőházon belüli demokrata többség azonban olyan javaslatot fogadott el, amely ezt a kiadást nem tartalmazta. Erre válaszul az elnök megtagadta a költségvetés aláírását. A költségvetés hiánya azonban kormányzati leállást okozott. Ez ugyan nem egyedi eset volt, már több elnök ideje alatt is történt hasonló, de ilyen hosszú ideig – öt hétig – tartó leállásra még nem volt példa Amerika történetében. A leállás azt eredményezte, hogy 800 000 ember nem kapott fizetést, számos nemzeti park bezárt, veszélye került a különböző állami szervezetek finanszírozása. A konfliktus újabb felvonásában Trump és a Képviselőház elnöke Nancy Pelosi között a „State of the Union”-beszéd játszotta a főszerepet. Az éértékelő beszédre hivatalosan a Képviselőház elnökétől kap felkérést az elnök, amelyben számot ad az ország helyzetéről és elmondja, hogyan fog működni a kormányzat a jövőben. Pelosi azonban kijelentette, hogy addig nem kéri fel Trumpot, amíg Trump nem írja alá a költségvetési törvényt. Trump pedig ragaszkodott korábbi kijelentéséhez, hogy addig nem írja alá a törvényt, amíg az 5,6 milliárd dollár nem biztosított a határvédelmi fal felépítésére. Végül Trump engedett, így megtarthatta a több mint egy óra hosszúságú beszédét, amelyen részt vett mind a két ház, a Legfelsőbb Bíróság összes tagja, a „kormány” tagjai és még számos meghívott, tehát az egész politikai elit.

Trump szempontjából ezt a 2020-as kampányidőszak kezdetének minősítették, ez a beszéd kommunikációs szempontból mérföldkő volt, hiszen beszélhetett a saját narratívájában kiemelkedően sikeres gazdasági teljesítményéről, amelyhez a további támogatást kérhetett. Azt a hangsúlyos üzenetet is közvetíthette, hogy kétpárti együttműködést szeretne kialakítani a „making America great again”-elv szolgálata jegyében. Itt villantotta fel Stumpf István az amerikai belpolitika globális összefüggését is: a Kínával egyre éleződő versenyben való helytállást. Összegzőként megállapította Stumpf professzor, hogy „ez az a korszak, amikor

Amerika a liberális világrend átalakulásának laboratóriuma lesz, a hatalom-megosztást kutatók aranybányája.”

A workshop végén a XXXIV. OTDK-ra készülő joghallgatók mutatták be előadásaikat, mely egyúttal jó tapasztalatszerzés is volt, hiszen a rendezvény résztvevői mintegy bírálóbizottságként kérdéseket tehettek fel az előadóknak.

ERDŐS CSABA
egyetemi adjunktus
Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi
és Politikatudományi Tanszék
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Alkotmányjogi Intézet
erdos.csaba@sze.hu

PÁLFI EDINA
PhD-hallgató
Széchenyi István Egyetem Állam-
és Jogtudományi Doktori Iskola
palfiedina@citromail.hu