

PESTI SÁNDOR

A parlamentarizmus válsága(?)

A Parlamenti Szemle szerkesztősége azzal a megtisztelő felkéréssel fordult hozzám, hogy fejtsem ki álláspontomat arról, válságban van-e korunkban a parlamentarizmus Európában, illetve hazánkban.

Álláspontom szerint a kérdésre nehéz objektív és egyértelmű választ adni. Nem könnyű ugyanis egzakt módon definiálni sem a válság sem a parlamentarizmus fogalmát. Ráadásul senki nem lát a jövőbe, nem tudjuk, hogy azok a sokakban aggodalmat keltő jelenségek, folyamatok, amelyek napjainkban Európában, azon belül Magyarországon megfigyelhetők, miként alakulnak a következő években, évtizedekben.

Mindenesetre a modern kor írástudói, az „örök elégedetlen” értelmiségi gondolkodók Európában gyakran érzik magukat válsághangulatban, szívesen írnak-beszélnek arról, hogy válságban van a társadalom, a gazdaság, a politika, a kultúra, a politikai kultúra, a demokrácia, a közérkölcsök, a viselkedési normák – és persze a parlamentarizmus. Természetesen mindezek mellett napjainkban is komoly érveket lehet felhozni, de ilyen erővel mondhatjuk azt is, hogy az emberiség történelme másból sem áll, mint válságok sorozatából, egy permanens válságtörténet. Aki az ideális világot, az ideális társadalmi és politikai rendszert keresi, az folyamatosan csalódnai fog, és mindig válságot kiált.

Másrészt a modern (népképviselési, alkotmányos, demokratikus, liberális és a jelzők folytathatók) parlamentarizmusnak, álláspontom szerint nem adható egyértelmű, mindenki által elfogadott kritériumrendszere, legfeljebb nagyon általános definíciója. Ráadásul az, hogy valamely kritériumnak, elvárásnak megfelel-e egy adott politikai rendszer – és ha igen, milyen mértékben –, sok szempontból szintén szubjektív mérlegelés eredménye. (Ezért nincs például máig konszenzus arról, hogy mennyiben tekinthető parlamentárisnak a Horthy-korszak politikai rendszere.)

Mindezek előrebocsátásával, magam túl erős, sarkos és leegyszerűsítő állításnak tartom korunkban a parlamentarizmus válságáról beszélni – Európában és Magyarországon egyaránt. Ezzel együtt persze engem is aggodalommal töltenek el az elmúlt évek bizonyos eseményei, folyamatai, jelenségei az európai parlamentarizmussal, jogállamisággal, demokráciával kapcsolatban (számomra Európában e három fogalom szervesen összekapcsolódik, noha tudom, hogy léteznek félelnöki rendszerek is). Nem örülök a (főleg jobboldali) radikális populista pártok előretörésének, több helyütt kormánytényezővé válásának. Taszít az általuk képviselt stílus, szimbólumrendszer, és az olykor ijesztő politikai tartalom.

Tegyük persze hozzá, hogy felemelkedésükben komoly felelőssége van a hagyományos európai politikai elit képviselőinek, akik egyre inkább elidegenedtek a választóiktól, nem rezonáltak megfelelően az embereket foglalkoztató mindennapi problémákra. Különösen igaz ez a migránskrizis 2015-ös tetőzésekor tanúsí-

tott magatartásukra, amikor több meghatározó európai vezető viselkedett felelőtlenül, semmibe véve az emberek jogos igényét a biztonságra, megalapozott félelmeit a tömegével a kontinensre érkező, sok szempontból nagyon eltérő kultúrájú ember integrálását illetően. Ez a magatartás nagymértékben hozzájárult a radikális populista erők megerősödéséhez.

Minden aggasztó jel ellenére azonban – tudomásom szerint legalábbis – eddig az említett politikai pártok egyike sem kérdőjelezte meg a parlamentarizmus legfontosabb alapelemeit – kormányra kerülve sem. Mindegyik kiáll a demokratikus legitimitáció, a parlamentnek felelős kormányzás és a parlamenti váltógazdálkodás érvényesülésének alapelve mellett.

Szintén optimizmusra ad okot, hogy az európai parlamentarizmus őshazájában, az Egyesült Királyságban a Brexit körül kibontakozó politikai válság időszakában is megmutatja életerejét a parlamentáris intézményrendszer. Sőt az idei év új fejleménye, hogy maga a névadó intézmény, a parlament vált a politikai rendszer önálló, meghatározó szereplőjévé, és amikor annak működését az új populista miniszterelnök példátlanul hosszú időre kísérelte meg felfüggesztetni, a Legfelsőbb Bíróság ezt egyhangú döntéssel akadályozta meg. Ezek a fejlemények egyben árnyalják a parlament és a kormány viszonyáról, valamint a hatalmi ágak elválasztásáról eddig hangoztatott kliséket Nagy-Britanniát illetően.

Ez ideig egyik radikális-populista erő sem tudott saját országában meghatározó kormányzati tényezővé válni, az e téren legtovább jutott olasz Liga és osztrák Szabadságpárt pedig nemrég veszítette el kormányzati szerepét. Franciaországban és Németországban a centrista politikai erők szükség esetén egymással összefogva akadályozzák meg ezen pártok hatalom közelébe jutását központi állami és regionális (tartományi) szinten egyaránt.

Magam konzervatív értékrendű emberként abban reménykedem, hogy a hagyományos európai konzervatív-kereszténydemokrata pártok tanulnak az elmúlt évek során elkövetett hibáikból, meghatározó politikusaik következetesebben képviselik az Adenauer, De Gaulle, Schuman, De Gasperi és Antall által fémjelzett konzervativizmus alapértékeit, viselkedéskultúráját, világos alternatívát nyújtva ezáltal mind a progresszív liberális, szocialista és zöld, mind pedig a jobboldali radikális-populista politikai erőkkel szemben.

A modern technika fejlődése, a digitalizáció, a közösségi portálok és internetes honlapok térhódítása egyszerre jelenthetnek veszélyt a parlamentarizmusra – és általában a demokráciára – az álhírek terjesztése, politikusokat lejárató kép- és hangfelvételek készítése (manipulálása), vagy éppen idegen országok választásokba történő beavatkozása révén, és segítséget a hiteles információk választókhoz történő eljuttatásához a sajtószabadság esetleges korlátozása esetén.

Kicsit részletesebben szólnék a magyarországi helyzetről. Ha egy mondatban kell válaszolni, akkor álláspontom szerint Magyarország továbbra is demokratikus jogállam, ahol érvényesülnek az alapvető emberi jogok, és működik a parlamentarizmus intézményrendszere. A 2011-ben elfogadott új Alaptörvény deklarálja, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”, benne az alapvető

emberi jogok rendkívül kiterjedt katalógusa szerepel (a régi alkotmányhoz képest sokkal előkelőbb helyen), a kormány és a Fidesz meghatározó politikusai folyamatosan hangoztatták-hangoztatják a jogállam iránti elkötelezettségüket (legintenzívebben az Alaptörvény vitája során), évente konferenciával ünneplik az Emberi Jogok Világnapját. A valóságban azonban az elmúlt évek során számos anomália volt megfigyelhető e téren.

Magam a 2010 utáni időszakban a jogállamiság, a parlamentarizmus legsúlyosabb és lényegében folyamatos megsértésének a jogalkotás módját tartom. Különösen szomorú ez annak tükrében, hogy az Országgyűlés már 2010-ben elfogadott egy példászerű jogalkotási törvényt. Csak éppen ezt a törvényt igen gyakran nem tartották be, és ugyanez igaz a házszabályra is.

A kormányzat képviselői rendszeresen elmulasztották az előírt egyeztetési eljárásokat, továbbá gyakran nem készítettek előzetes hatásvizsgálatot, vagy csak formálisan tették ezt meg. Rendkívül kiszámíthatatlan és hektikus volt a jogalkotás, különösen 2010 és 2014 között gyakran kellett az előkészületlenül a ház elé vitt és rohamtempóban elfogadott törvényeket utóbb módosítani. Ez az eljárás az egész jogrendszert nagyon instabillá és kiszámíthatatlanná tette, és számos befektetést elriasztott.

Különösen aggasztónak tartom a 2011. decemberi házszabály-módosítással bevezetett – és az új házszabályba is bekerülő – kivételes sürgősségi eljárás intézményét, amely az Alaptörvény, a sarkalatos törvények, a házszabály és a költségvetés kivételével ülésszakonként 4 alkalommal egyszerű többségi döntéssel lehetővé teszi bármely jogszabály elfogadását a napirendre tűzésétől számított 24 órán belül, a frakcióknak csupán 30 percet engedélyezve a felszólalásokra. (Egyébként egy ezzel lényegében szó szerint megegyező – és az intézményt is ugyanúgy kivételes sürgősségnek nevező – házszabály-módosításba bukott bele Imrédy Béla 1938 őszén. Az akkori kormánypártnak a parlamentarizmus iránt elkötelezett 54 képviselője nem volt hajlandó megszavazni már a napirendre tűzését sem, inkább – Bethlen Istvánnal az élen – kilépett a Nemzeti Egység Pártjából.) Szintén tömegessé váltak a tartalmilag egymástól nagyon távol eső paragrafusokat tartalmazó ún. salátatörvények, melyek így a jogalkotás torzszülöttjeinek tekinthetők.

Elterjedt az a gyakorlat is, hogy közvetlenül a zárószavazás előtt, koherenciazavarra hivatkozva hajtottak végre alapvető módosításokat a törvényeken, kizárva ezzel azok érdemi megvitatásának lehetőségét. Ráadásul paradox módon ezen gyakorlat volt az egyik oka annak, hogy az elfogadott törvényekben igen sok volt a koherenciazavar. Ezt a visszaélési lehetőséget az előző ciklus kezdetén életbe lépő új házszabály megszüntette. Általában is igaz, hogy az új házszabály valamennyire lelassította, kiszámíthatóbbá tette a törvényalkotást.

Az eljárási kérdéseken túlmutató, tartalmi probléma volt a 2010–2014 közötti időszakban többször tapasztalt visszamenőleges hatályú jogalkotás, valamint az egyre gyakrabban megfigyelhető, látványosan egy-egy személyre vagy szervezetre szabott törvényalkotás.

A parlament – mindenekelőtt a parlamenti ellenzék – végrehajtó hatalmat ellenőrző funkciója legtöbb elemét illetően érvényesült az elmúlt években. Az országgyűlés rendszeresen ülésezett, Alaptörvénybe foglalták a költségvetés évenkénti elfogadását, a miniszterelnök rendszeresen tájékoztatta a házat a legfontosabb kül- és belpolitikai eseményekről, a kormányfő és miniszterei a házszabályban szereplő határidőn belül megválaszolták a hozzájuk intézett interpellációkat, azonnali kérdéseket. Egyedül vizsgálóbizottság létrehozására nincs lehetőség 2012 óta, amikor az új országgyűlési törvény előírta, hogy olyan ügyben nem lehet vizsgálóbizottságot létrehozni, amely interpellációval, kérdéssel vagy azonnali kérdéssel tisztázható. (2010-ig egyébként összesen 25 vizsgálóbizottság alakult meg, 11 készített jelentést, ebből 6-ot fogadott el a ház.) Élesen ellentmond azonban a parlamentarizmus szellemiségének, hogy az utóbbi években a kormánypárti politikusok rendkívül ritkán vállalnak vitát az elektronikus médiában az ellenzék képviselőivel (kampány idején pedig soha).

Szintén az új országgyűlési törvény hozta be azokat a fegyelmi jogi intézkedéseket, amelyek kiteljesítik és szigorítják a parlamenti fegyelmi jogot Magyarországon. Az új intézkedések azonban nem rínak ki a nyugat-európai szabályozásból, egyes országokban több területen ennél is szigorúbb a szabályozás.

Ami az alapjogok érvényesülését illeti, e téren is számos jogos kritika érte a kormányt az elmúlt években. A legaggasztóbb esetek talán az MSZP vasárnapi boltzárral kapcsolatos népszavazási kezdeményezésének megakadályozása a Fidesz egyik alelnökéhez köthető biztonsági emberek által, a Norvég Civil Alap magyar pénzeit kezelő alapítvány elleni demonstratív rendőri fellépés, a CEU elleni politikai támadás, az akkor legnagyobb ellenzéki pártra az Állami Számvevőszék által 2017 decemberében tiltott pártfinanszírozás miatt kirótt hatalmas összegű bírság, és az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága működésének 2018 elejétől a választásokig történő ellehetetlenítése, egyik ellenzéki tagjának ülésről történő kizárási kísérlete voltak. A jelen sorok írásakor zajló önkormányzati választási kampány több eseménye szintén jogos aggodalmat kelt a parlamentáris demokrácia iránt elkötelezett emberekben.

A sajtószabadság haláláról szóló eszmefuttatásokat jelen állás szerint eltűzöttnek érzem, az országos sajtó esetében többé-kevésbé kiegyensúlyozottnak nevezhető a helyzet (a nyomtatott megyei lapok már mind kormányközeli kézben vannak). Aki ma Magyarországon sokoldalúan kíván tájékozódni, az ezt megteheti.

A rendszerváltást követően fontos szereplőjévé vált a magyar közjogi-politikai rendszernek a parlamenti pártok egyetértésével jelölt bírából álló Alkotmánybíróság, amely (többek szerint túlságosan is) komoly korlátot jelentett a parlament(i többség) és a kormány számára. 2010-et követően a 2/3-os többség fennállásáig kizárólag kormánypárti jelöltek lettek alkotmánybíróvá választva, az Alkotmánybíróság elnökét a parlament választja, költségvetési és adókérdésekben csak néhány alapjog sérelmére hivatkozva lehet egy jogszabályt alkotmányellenessé nyilvánítani, az Alaptörvény értelmezéséhez több iránymutatást ad maga

az Alaptörvény, az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi felülvizsgálatát pedig megtiltotta az Alaptörvény 4. módosítása.

A kormánytöbbség részéről azonban – nyilvánosan legalábbis – soha nem merült fel az alkotmánybíraskodás intézményének megszüntetése, sőt a miniszterelnök egy 2015 októberében elhangzott beszédében kifejezetten hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróságot legalább olyan fontos intézménynek tartja, mint a parlamentet, hisz „bizonyos kérdésekben az Alkotmánybíróság döntése ad fundamentumot”, hozzátette azonban, hogy „ma egy konzervatív, keresztény, nemzeti polgári értékrendű AB-többség van Magyarországon, amely döntéseivel igyekszik érvényt szerezni azoknak az alkotmányos fundamentumoknak, amiket a kereszténydemokratákkal közösen alkottunk meg.”¹

Végül csak jelezni szeretném, hogy a miniszterelnöknek a kormányon belüli – egyébként már jóval 2010 előtt is megfigyelhető, és az európai trendekbe illeszkedő – megnövekedett szerepe, a végrehajtó hatalmon belül megfigyelhető centralizáció véleményem szerint önmagában nem veszélyezteti a magyar parlamentarizmust, a magyar demokráciát. (A végrehajtó hatalmon túlmutató centralizációs törekvések pedig nem tartoznak szorosan a témához.)

A Parlamenti Szemle szerkesztői felkérő levelükben azt is felvetik, hogy esetleg az alkotmányjog szupranacionális elemekkel való bővülése – különösen az uniós jog hatása – is fenyegetheti a parlamentarizmus intézményrendszerét Európában.

Magam úgy vélem, hogy önmagában az európai integráció elmélyülése, a nemzetállami szuverenitás bizonyos területeken történő korlátozása vagy az uniós intézményekkel való megosztása nem jelent veszélyt a parlamentarizmusra Európában. Sőt az utóbbi évek egyes fejleményei – például az Európai Parlament jogköreinek kibővítése a Lisszaboni Szerződésben a jogalkotás, a költségvetés megalkotása és a végrehajtó hatalom ellenőrzése területén, vagy a gyakorlatban kialakuló Spitzenkandidat-rendszer – éppen hogy a parlamentarizmus szupranacionális szinten történő megerősödése felé mutat. Noha a modern parlamentarizmus nemzetállami keretek között jött létre a XIX. században, ez nem jelenti azt, hogy napjaink Európájában ne lenne értelmezhető transzállami szinten is.

Az más kérdés, hogy jogállamisági problémák uniós szinten is megfigyelhetőek.

Joggal tekinthető például a parlamentarizmus szellemisége megcsúfolásának, hogy miután az idejű EP-választások előtt a nagy európai pártok demokratikus úton kiválasztották a maguk csúcsjelöltjeit, azok a kampány idején több vitában is ütköztették nézeteiket, a választásokat követően az állam- és kormányfők szűk köre egy addig fel sem merülő, teljesen új személyt jelölt az Európai Bizottság élére.

Szintén felvethető, hogy a – számos pontatlan, irreleváns és téves állítás mellett – a magyar jogállamiságot illetően több fontos és jogos kritikát is megfogalmazó Sargentini-jelentés legitimitását erősen korlátozza az a tény, miszerint az Euró-

¹ www.kormany.hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-az-idok-jelei-vitairat-bemutatasakor.

pai Unió működéséről szóló szerződés egyértelmű előírása ellenére az Európai Parlament jogi szolgálata úgy foglalt állást, hogy a szavazásnál nem kell figyelembe venni a tartózkodó szavazatokat. (Számomra egyébként az egyszerű többségi szavazásnál kialakított ez irányú EP-gyakorlat is nehezen magyarázható.)

Vagy milyen alapon kritizálja Brüsszel a magánnyugdíj-pénztárak vagyónának államosítását Magyarországon és Lengyelországban, miközben a 2013-as ciprusi bankválság alkalmával az uniós mentőcsomag fejében megkövetelte az ottani bankokban lévő 100 000 euró feletti betétek befagyasztását és 40%-os különadóval sújtását (sőt az eurózóna pénzügyminiszterei eredeti javaslata a 100 000 euró alatti kisbetétesek megtakarításait is 7%-os illetékkel sújtotta volna).

És milyen erkölcsi alapon bírálja a magyarországi uniós pénzek korrupt elköltését, ha vezető uniós politikusok tisztességükből való távozásuk után – nyilván elsősorban politikusként kialakított kapcsolataiknak köszönhetően – rögtön zsisros állásokat fogadnak el európai, amerikai (sőt orosz!) cégek vezető testületeiben, alkalmazzák őket tanácsadóként horribilis összegekért. Sőt kiszivárgott hírek szerint több nyugat-európai ország jelenlegi biztosjelöltje ellen is folyik büntetőeljárás, illetve fogalmaznak meg velük szemben komoly összeférhetlenségi aggályokat.

Végül, több uniós intézmény kapcsán is felvethetőek komoly transzpareneciaproblémák (mindenekelőtt a nagy hatalmú Európai Unió Bíróságát emelném ki e téren).

Természetesen az európai parlamentarizmus és demokrácia jövőjére komoly hatással vannak az Európán kívül – elsősorban az Egyesült Államokban, Kínában, Oroszországban és a Közel-Keleten – zajló események, változások, ezek elemzése azonban már szétfeszítené ezen írás kereteit.

PESTI SÁNDOR

egyetemi docens

ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet

pestisandor@ajk.elte.hu