

Nagy Attila Tibor

Paks II a parlamentben

Az elemzés főbb megállapításai:

- **Paks II a második Orbán - kormány egyik legfontosabb döntése**
- **Az orosz - magyar egyezmény parlamenti vitája nem a magas színvonalú jogalkotáshoz járult hozzá**
- **A kormány nem gyakorolt méltányosságot az ellenfeleivel szemben, amelynek legkisebb része erre adott válaszul súlyosan megsértette a parlament rendjét**
- **Paks II. tárgyalási körülményei a rossz parlamenti munkakultúrát erősítik**



A 2010 - 14 közötti ciklus egyik legfontosabb döntését hozta a magyar parlament 2014. február 6-án, amikor jóváhagyta a paksi atomerőmű teljesítménye hosszabb távú fenntartását szolgáló két új atomerőmű blokk megépítéséről szóló orosz - magyar államközi egyezményt, amelyet Orbán Viktor magyar kormányfő, és Vlagyimir Putyin írt alá Moszkvában 2014. január 14 - én. Ez a parlamenti döntés jelentőségében vetekszik az Alaptörvény elfogadásával, amennyiben az

új blokkok megépítése esetén Magyarország vélelmezhetően újabb évtizedekre lesz az atomenergia használója. A beruházás mérete is hatalmasnak számít magyar viszonyok közepette, hiszen becslések szerint jelenlegi árakon számolva kb. 3.6 ezer milliárd forintba kerül, amelynek 80 %-át az orosz fél biztosítja mintegy 10 milliárd euró értékű hitelyújtás fejében. Ez az összeg több minisztérium egyesített éves költségvetését is meghaladja, az államháztartás központi alrendszere kiadási főösszegének, amelyet a 2014-es költségvetési törvény 16.9 ezer milliárd forintban rögzített, 21 %-át teszi ki. [A KSH szerint](#) a magyar GDP 21.1 ezer milliárd Ft volt 2013 végén, ennek 17 %-át jelenti a 3.6 ezer milliárd Ft (amely összeg nem feltétlenül végleges, ahogy azt szakértők jelezték).

A mostani elemzés azt vizsgálja, hogyan tárgyalta meg ezt a kiemelkedő jelentőségű ügyet (másként nevezve Paks II-t) Magyarország Országgyűlése.

A döntés politikai jelentősége

Egy adott ország társadalmának életszínvonalát számos tényező befolyásolja: ilyen pl. a gazdaság, és a társadalom versenyképessége, az adott ország geopolitikai helyzete, a társadalom tagjainak mentalitása, ezen belül például a korrupcióhoz, vagy a teljesítményhez való attitűdje. Természetesen a politikai intézményrendszer is jelentősen hozzájárulhat egy sikeres ország megteremtéséhez, amennyiben megfelelő kereteket alkot a gazdasági - társadalmi fejlődéshez, és ezek a keretek ösztönzik, segítik a fejlődést. Ezen keretek megalkotásában a parlament (amennyiben demokratikus rendszert, különösen, ha parlamentáris kormányformát veszünk alapul) kiemelt jelentőséget kap, hiszen megalkotja az ország alkotmányát, és a törvényeket, amelyekhez a kormánynak, és minden szervezetnek, állampolgárnak is igazodnia kell. A törvényhozás szerepe tehát az adott ország jólétének megteremtésében, sikerességében az, hogy mindazt jó döntésekkel, azaz törvényekkel, országgyűlési határozatokkal segíti elő.

Ez a megállapítás különösen igaz a paksi atomerőmű bővítése, illetve kapacitása megőrzésére irányuló beruházás ügyében. A magyar parlamenti képviselőknek valójában három fő döntésben kellett állást foglalniuk egy füst alatt:

- 1) további évtizedekre az atomenergia lesz-e a kiemelt energiaforrás Magyarországon
- 2) kiemelt jelentőségűvé teszik-e a magyar - orosz politikai, és gazdasági kapcsolatokat
- 3) megadják-e az előzetes felhatalmazást egy kb. 3.7 ezer milliárd Ft-nak egy nagy beruházásra való elköltésére, és mintegy 10 milliárd euró hitel felvételére

Gyors tárgyalás

Az orosz - magyar államközi egyezmény megerősítéséről szóló [T/13628. számú törvényjavaslatot](#) 2014. január 31 - én nyújtotta be a kormány az Országgyűléshez, amely azt február 3 - án kezdte a plenáris ülésen megtárgyalni, és február 6 -án már el is fogadták a törvényt. Ez azt jelenti, hogy a benyújtástól elfogadásig egy hét telt el, a plenáris tárgyalással pedig három nap alatt végeztek. Mindezt két lépésben érte el a kormányoldal: még az első tárgyalási napon öt óra tíz perces időkeretre szűkítették a törvényjavaslat

tárgyalására szánt időt, és három nap múlva az ellenzéket meglepve már zárószavazást hajtottak végre.

Két okból sem nagyon meglepő, hogy a kormánypártok erőltetett iramban zárták le Paks II ügyét a parlamentben.

Egyrészt, a második Fidesz – kormány idején, különösen az első időszakban (ahogy az egy [korábbi tanulmányunkban](#) megírtuk) gyakran előfordult a gyors törvényalkotási menet. De még ahhoz képest is kurtára szabták a tárgyalási időt, *hiszen míg 2011-ben egy irományra (előterjesztésre) a tárgyalási idő átlagban 30 nap jutott, Paks II ügyére a benyújtástól az elfogadásig mindössze 7 napot szántak.* Pedig nem olyan kisebb jelentőségű törvényről volt szó, mint a Balaton kiemelt építési övezete szabályozása, vagy a közbeszerzési törvény néhány passzusának módosítása, hanem – ahogy előzőleg erről már szó volt – egy stratégiai jelentőségű kérdéstről. Az elemzés szerzőjének meggyőződése, hogy a parlament nem lehet pusztán a pillanatnyi aktuálpolitikai érdekeknek az eszköze, még akkor sem, ha ezek megjelenése elkerülhetetlen, hiszen a törvényhozás vitathatatlanul egy politikai szerv, különösen kampány idején. Vissza kell azonban térnünk a parlament azon funkciójához, amely a jó törvények megszavazását jelenti. Ehhez felkészült, nagy tudású képviselők is kellene, akik szakértőik segítségével tanulmányoznak át egy adott kérdést, különösen akkor, ha ők az adott kérdéskörnek nem szakemberei. Az egy hét erre nem elegendő, még akkor sem, ha a benyújtott előterjesztés nem túl hosszú – 30 oldalt tartalmaz, egy része pedig fordítás –, mert az ügy nagyon komplex, tartalmaz energiasztratégiai, atomenergetikai, és műszaki szempontokat is. Az sem árt, ha egy képviselő döntése előtt meghallgatja az adott terület fontosabb szereplőit, és ezek mellé jönnek még a politikai egyeztetések (pl. frakcióülés, frakció munkacsoportján belül egyeztetések). Ez a tárgyalási körülmény volt az oka annak, hogy az időkeret megszavazása előtt az ellenzék kifogásolta a tárgyalási idő rövidegét, igaz, ezt az eljárási problémát már némi enerváltsággal vetette fel, mert már sokadik alkalommal tették szóvá ezt a kormánypártoknak. Az LMP képviselői súlyosan megsértették a parlament tárgyalási rendjét, amikor szirénázással megzavarták a zárószavazást, vélelmezhető, hogy ezt a nyugati parlamentekben is szankció követte volna, már csak azért is, mert az ottani házszabályokban is ismert szokott lenni a rendbírság, vagy akár a törvényhozás terméből való eltávolítás, mint fegyelmezési eszköz. Ezt a rendzavarást, amelynek következtében kb. plusz egy órával eltolódott a javaslat elfogadása, azonban nem csak a médiába való bekerülés iránti vágy, hanem az elkeseredettség is szülhette, amely

abból adódott, hogy az LMP - nek csak félóra jutott álláspontja kifejtésére a törvényjavaslat tárgyalása folyamán, illetve hogy érzésük szerint a kormányoldal teljesen félretolja őket.

A gyors tárgyalás másik oka az lehetett, hogy a kormány, és a Fidesz - KDNP szándékosan nem akarták megadni ellenfeleiknek (egyébként a saját képviselőinek sem) a hosszabb felkészülési időt a törvényjavaslat megtárgyalására, másként fogalmazva nem kívántak nagyvonalúságot gyakorolni. Az ügy kiemelt jelentőségéhez képest nagyon rövid tárgyalási idő arra utal, hogy a kormányoldal minél előbb túl akart lenni a paksi atomerőmű kérdésén. Ez érthető, mert az államközi egyezmény aláírását követően a kormányoldal pont a hivatalos választási kampány kezdete előtt kommunikációs defenzívába szorult Paks ügyében, a baloldali ellenzék ezt igyekezett is kihasználni. Ha viszont Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter Hír TV - ben elhangzott [interjújának](#) megfelelően a paksi atomerőmű két blokkjának megépítéséről szóló pénzügyi megállapodás is a parlament elé kerül majd, akkor a kormányoldal mégsem lesz egy csapásra túl az ügyön még a törvényhozásban sem. Igaz, hogy kormányoldalon gondolhatták úgy, jobb, ha az ellenzék a parlamentben csak egy héten keresztül tudja napirenden tartani az ügyet a törvényjavaslat tárgyalásán keresztül, és a pénzügyi megállapodásra sem szánnak majd túl sok időt. Érdekesség, hogy a miniszteri interjú előtt Aradszki András kormánypárti képviselő (KDNP) még úgy vélte a plenáris ülésen, nem is szükséges az orosz - magyar államközi szerződés pénzügyi háttér-megállapodását a parlament elé tárni, mert az IFM - hitelfelvételi megállapodást sem terjesztették annak idején törvényhozás elé. Bár a két dolog nem ugyanaz formailag sem, hiszen az IMF - hitelfelvétel nem két állam közötti egyezmény volt, mint most a Paks II esetében, árulkodó, hogy a pénzügyi megállapodás (vagyis a hitelfelvétel) parlament elé terjesztése ügyében nem volt teljes az összhang a kormánypártokon belül.

Tartalmi tárgyalás

Az államközi egyezmény tárgyalási keretei döntően rányomták a bélyegüket a plenáris vitára. A baloldali ellenzék a törvényjavaslat időkeretben történő megtárgyalásáról szóló döntés vitájában elfogadhatatlannak, felháborítónak minősítette a kormánypártok eljárását, hogy mindössze öt órát szánnak az előterjesztés vitájára, ezért a baloldali Összefogás (MSZP, PM, DK) képviselői nem vettek részt a plenáris vitában. Mivel a Fidesz -KDNP, és a Jobbik már előzőleg támogatásáról biztosította az orosz-magyar egyezményt, csak az ellenzék legkisebb frakciója, az LMP helyezkedett vele szemben a vitában. Sok ellenérv felhozatalára, és az arra való érdemi reagálásra nem is maradt igazán idő, hiszen az öt óras

időkeretből a legkisebb, frakciónak járó idő pont az LMP - nek jutott. Ezt az időt az LMP két társelnöke, Széll Bernadett, de különösen Schiffer András részben frusztrációjának kifejezésre juttatására használta fel. Schiffer így fogalmazott: „Nem sül ki a szemük, nem szégyellik magukat?! Ezt meg lehet csinálni ezzel az országgal, hogy ellenzékben mondok valamit, majd utána kormányon mondom az ellenkezőjét. Meg lehet csinálni azt az országgal, hogy kormányon mondom ezeket a silány szövegeket, majd utána kiállok pofa nélkül tüntetni az Alkotmány utcába? Nem szégyellik magukat? Valóban, itt egy olyan elitváltásra volna szükség, amely kiséprúzi a hatalomból mind a narancsos, mind a vörös oligarchákat.”

Ha valaki megnézi a parlamenti jegyzőkönyveket, az LMP stílusának fokozatos keményedésének lehet tanúja: látható, hogy ők kezdetben a szakszerűen érvelő parlamenti stílusban hittek, de a politika váratlan fordulatai (alkotmánymódosítások, belső válságok, parlament eljárásmód) egyre inkább radikalizálták a stílusukat, amelybe az olyan performance-ok is beletartoznak, mint pl. a szirénázás a végszavazáskor.

De az érdemi vitát jelentősen megnehezítette az a körülmény is, hogy a képviselők nem kapták meg az orosz - magyar egyezmény végrehajtási megállapodásait, vagyis pl. az orosz fél által nyújtandó hitel feltételei (pl. kamat, előtörlesztési lehetőség) hivatalosan ekkor még nem voltak ismertek. Nem is lehettek azok, mert Varga Mihály csak később jelentette be, hogy a beruházásról szóló pénzügyi megállapodás megszületett. A pénzügyi megállapodás szövegének ismerete nélkül nehéz állást foglalni abban, hogy mennyire kedvező az orosz hitel konstrukciója. A képviselők legfeljebb a sajtóban megjelent információkra támaszkodhattak.

A plenáris vita így alapvetően az eljárási körülményekre, valamint az atomenergia melletti, és elleni ismert érvekre korlátozódott. Az LMP következetesen képviselhette az atomenergiával szembeni következetes hozzáállását, és a megújuló energiaforrások (szél-, napenergia) mellett tették le a voksot, míg a kormányoldal arra hívta fel a figyelmet, hogy valamivel pótolni kell a 2030 után fokozatos lekapcsolásra kerülő atomerőműi blokkokat. A Jobbik érvkészletének jelentős eleme volt, hogy jelenleg kétséges a megújuló energiák megtérülése.

Végezetül, nem lényegtelen körülmény, hogy a törvényjavaslat általános vitáját estére, illetve késő estére tették, így az esti TV - híradók már nem tudtak beszámolni róluk. Igaz, hogy a

média elvileg másnap pótolhatta volna ezt, ám akkor már Simon Gábor MSZP - elnökhelyettes ausztriai bankszámlája volt a vezető hír. Így nem keltett különösebb figyelmet, hogy a bizottsági ülésen Kővári János fideszes képviselő hiányolta a számításokat, a február 6-i szavazásról pedig távol maradt. Szokás szerint nagyobb médiafigyelmet keltett a miniszterelnöki napirend előtti felszólalás, illetve annak vitája, amelyen Paks II szóba került, ám itt még a törvényjavaslatnál is jóval rövidebb idő állt rendelkezésre, ráadásul nem is az egyezmény volt az egyetlen téma, így kampányjellegű megnyilatkozásokkal éltek a politikusok.

Véggövetkeztetés

Az orosz - magyar egyezmény parlamenti vitája nem töltötte be a parlamentnek azt a kívánatos funkcióját, hogy az előterjesztések alapos megtárgyalásával elősegítse jó törvények meghozatalát. A vitában nem kerültek elő új szempontok, az egyezmény szövege alig került szóba, a képviselők jobbára az eddig ismert érveket ismételték meg. Ezek után legfeljebb abban lehet bízni, hogy a magyar kormány jó alkukat kötött az orosz féllel. Az egyezmény előkészítésébe az Orbán - kormány a parlamentnek egyébként sem adott érdemi beleszólást, az ezzel kapcsolatos tárgyalásokat komoly titoktartás övezte – igaz, ezt valamelyest indokolhatta, hogy egy atomeruházásnál számos üzleti titok, és know - how merülhet fel, amelyek nyilvánosság előli elzárása a szerződő felek érdekében áll (erre maga az egyezmény 13. cikke is utal).

A hamarosan záruló parlamenti ciklusra amúgy is jellemző volt, hogy a kormány, illetve a kormánypárti frakciók néhány vezető képviselője uralta a törvényhozási tevékenységét, a képviselők nagy része nyíltan nem bírálta a kormányt, és fegyelmezetten megszavazta az előterjesztéseket. Az 1990-et követő ciklusokra is jellemző volt a frakciófegyelem, de ebben a ciklusban a parlament még kevésbé volt a kormány ellensúlya, és ez nagyon kiütközött Paks II parlamenti megtárgyalásának folyamatában.

Az egyezmény tárgyalási körülményei, és a 2010 - 14 közötti parlamenti ciklus összességében nem járult hozzá egy olyan kultúra kialakulásához, amely során a szemben álló felek a parlamenti munka megszervezése során tekintettel vannak egymás méltányolható szempontjaira. A törvényjavaslatok néhány nap alatti megtárgyalása nem a mostani ciklusban kezdődött, de ebben a négy évben harapódzott el, és ez rossz precedenst kínál a majdani kormánypártoknak, hogy hasonlóan járjanak el. Ez a fajta tárgyalási mód

tovább rontotta a frakciók közötti kapcsolatot, és nem mellesleg több esetben is rossz minőségű jogalkotást eredményezett. A magyar parlamenti kultúrának azonban szerves része azon attitűd, hogy a parlamenti ügyrendekben a többségben lévő fél nincs, vagy alig van tekintettel a kisebbségben lévő ellenzék kívánságaira. A nyugati tapasztalatok azonban meggyőzően bizonyítják, hogy a jól működő parlamentek munkakultúrájának elengedhetetlen része a szemben álló felek közötti együttműködés, és bizalom kialakítása.