

Nagy Attila Tibor

Vitatkozó parlamentek

A parlamenti viták haszna

Egy demokratikus politikai rendszernek nélkülözhetetlen eleme a demokratikusan megválasztott, többpárti törvényhozás. Bár egyik elsődleges funkciója, nevéhez igazodóan, az adott ország közössége valamennyi tagjaira nézve kötelező törvények megalkotása, de van egy másik, igen lényeges szerepe is: a működésének azon időszaka, amikor nem az egyes törvényjavaslatok tárgyalása, hanem általánosabb, vagy egy-egy ügyet felvonultató politikai vita zajlik. Bár ez teszi ki a parlament működésének kisebbik hányadát, éppen a politikai artikulációnak a közvélemény számára is látványosabb szakasza az, amelynek – helyes használata esetén – az adott politikai rendszer fontos legitimációs eszköze lehet.

A jól működő demokráciáknak a társadalomban, és a politikai alrendszerben elkerülhetetlenül kialakuló konfliktusok megoldására, kezelésére, eldöntésére számos, jól bejáratott, sokszor bonyolult eszközük van, ennek egyik fő terepe maga a parlament. Egy jól működő politikai rendszerben a heves parlamenti szócsaták nemcsak hogy nem gyengítik a stabilitást, ellenkezőleg: az elégedetlenség, az egymással összeeső vélemények a legfelsőbb fórumon, döntésre jogosult helyen hangoznak el, és a szemben álló felek mindegyikének lehetősége van arra, hogy kritikáját, álláspontját nagy nyilvánosság előtt elmondhassa.

Nem szükségeltetik tehát fizikai erőszak ahhoz, hogy egy politikailag releváns erő a társadalomban lévő elégedetlenséget kifejezésre juttassa, és a nyugati demokráciák

- 1 -

a kialakult konfliktusokat már hosszú évtizedek óta képesek többnyire erőszak nélkül kezelni. Igaz ugyan, hogy olykor előfordulnak zavargások, de ezek ereje meg sem közelíti a náluk jóval fejletlenebb demokratikus politikai kultúrával rendelkező országok véresebb belső leszámolásait, felkeléseit, vagy akár polgárháborúit. Ennek elkerülésében pedig éppen a sokszor heves parlamenti adok-kapoknak van szerepe, azért is, mert a szemben álló társadalmi csoportok jó eséllyel – éppen a parlamentnek köszönhetően – visszahallják a gondolataikat, ellenérzéseiket. A fejlett nyugati demokráciák irigyelt stabilitásának ez is fontos eleme.

Ám e viták nem csak szeleplevezetők, hanem komoly *ellenőrző funkciójuk* is van. Megint csak tőlünk nyugatabbra, és megint csak jellemző módon, a parlamentek ellenőrző szerepe több évszázaddal korábbi időszakra nyúlik vissza, amikor is a parlamentek az adókivetési jog és a hadsereg felállításához, működtetéséhez szükséges pénzek megszavazásával tudták elérni, hogy a királyok ne hagyják teljesen figyelmen kívül a parlamentek véleményét. Angliában az 1689-es Bill of Rights-ot követő pár évtized elég ahhoz, hogy kialakuljon az uralkodó által kinevezett, de elsődlegesen parlamentnek felelős kormány. A választások után kisebbségbe került politikai erők, azaz ellenzéki pártok jogosultak lettek a hatalom csúcsán lévő kormány ellenőrzésére. Számon kérik a kormánypártok választási ígéreteit, felhívják a figyelmet a kormány melléfogásaira, vagy adott esetben az általa elkövetett visszaélésekre.

Az elemzés első része áttekinti, hogyan működnek ezek a konfliktuskezelő, sokszor éles vitákat produkáló és ellenőrzési funkciót is betöltő parlamenti intézmények nálunk, a később megjelenő második részben pedig a sok tanulsággal járó brit példát

mutatja be, ezután rátér a német szövetségi parlament működésének témánk szerint releváns mozzanataira.

1. A vitatkozó magyar parlament

1.1. A tekintélyvesztés mélyebb okai

A bevezető - nem titkoltan – hasznosnak, és nem meddőnek láttatta a törvényalkotási folyamaton kívüli politikai vitákat. Magyarországon a többpártrendszer 1989-es létrejötte után az Országgyűlésben sem volt hiány ezekben a vitákban, a politikai rendszer intézményei, például az Országgyűlés iránti bizalom mégis már kezdettől fogva folyamatosan csökkent, hogy aztán két évtized múlva elérje a mélypontot. A heves parlamenti szócsaták – ellentétben a bevezető alapállításával – Magyarországon nem járultak hozzá a politikusok, sőt a politikai rendszer iránti bizalom növekedéséhez. Az egyik felmérés szerint 2009-ben Magyarországon európai összehasonlításban is nagyon alacsony volt az intézmények – köztük a parlament – iránti bizalom (TÁRKI Társadalmi Riport 2010, 260-261. oldal).

Itt most két ok kerül részletes bemutatásra, *a politikai nevelés hiánya és az életszínvonalbeli várakozásokban való csalódottság*. Az 1989-90-es rendszerváltás meglehetősen gyorsan és felkészületlenül érte a közvélemény többségét. A lakosság nagy része a korábbi, szocialista rendszer iskoláiban eleve nem kaphatott részletes tájékoztatást a többpárti demokrácia működési mechanizmusairól, így szinte hidegzuhanyként érte a „veszekedőssé” váló parlament.

Hogy milyen nagy volt a váltás a politikai nevelés hiányától szenvedő közvélemény számára, bizonyítja, ha figyelembe vesszük, hogy a parlament 1948-1988 között alapvetően nagyon békésen és csendesen működött, ritkán ülésezett, és a

törvényjavaslatokat nagy egyetértésben, szinte mindig csaknem egyhangúlag fogadták el. Az évtizedek alatt a semmiféle politikai vihart meg nem élő Országgyűlés már 1989-ben a néhány bekerült ellenzéki politikusnak, meg egy-két radikálisabb reformkommunistának (pl. Király Zoltán) köszönhetően már vitatkozóssá vált, hogy aztán az első, 1990-ben szabadon választott parlamentben a pártok hosszas, véget nem érőnek tűnő vitái vegyék át a főszerepet. A közvélemény idegenkedését fokozhatta, hogy a semmiféle valós vitázásból olykor kemény, időnként személyeskedő vitakultúra árasztotta el az Országgyűlést.

Az akkori új politikai rendszernek jót tett volna, ha – ha már az iskolai alapok nem voltak meg – a médiák, és a nyomtatott politikai sajtó nagyon komoly erőfeszítéseket tesz annak elmagyarázása érdekében, hogy mire szolgálnak a többpárti demokrácia vitái, köztük a parlamentben folyó csaták. A politikai nevelés óriási hiányát a rendszerváltozás kezdetén azonban nem pótolta a tömegtájékoztatás sem (talán azért sem, mert az akkori újságírók jó része is folyamatosan tanulta a demokrácia intézményrendszerét).

Így aztán nem csoda, ha sokan értetlenül álltak a parlamenti „veszekedések” előtt. A furcsa az, hogy a média évek múlva sem látta szükségesnek, hogy a médiafogyasztót ellássa az új politikai rendszerre vonatkozó ismeretekkel, sőt, nem egyszer az újságírók is fokozták az elit- és parlamentellenes hangulatot, amikor is a parlamenti vitákat botrányosnak állították be, de a hasznos funkcióit (lásd bevezető) már nem ismerték fel. De az egyébként folytonosan változó oktatási tantervek sem kezelték prioritásként a demokrácia, köztük a parlament szerepének részletes bemutatását a diákok számára.

Ami pedig a másik okot illeti: az 1989-90-es rendszerváltozás összekapcsolódott a hirtelen felszökött munkanélküliséggel és létbizonytalansággal. Mindezt ráadásul igen hirtelen kellett százezreknek és millióknak elszenvedniük, miközben olyan kép

alakult ki, illetve alakítottak ki, hogy a parlamentben vitatkoznak, ahelyett, hogy megoldanák a válságot.

A parlament igyekezett ugyan betölteni az ellenőrző és konfliktus-levezető funkcióit, de tartósan nem volt képes az iránta való bizalmat javítani. Pedig az 1990-es évek végétől, bár sok ellentmondással, de valamelyest javult az életszínvonal (reálbéremelkedés, új fogyasztási szokások), ám a mélyen bevésődött, már a legelején kialakult negatív beállítódást nem sikerült elmozdítani, sőt később rosszabbodott a helyzet. Mindezek következtében a választók jó része keveset tudott erről a politikai rendszerről (benne a parlamentről), nem is érezte különösebben magáénak, sőt inkább ellenségesen viseltetett vele szemben.

A parlament felelőssége természetesen nem kerülhető meg: 1990-2010 között egyik párt sem fordított figyelmet a közvélemény politikai nevelésére, fel sem vetődött bennük, hogy a politikai szocializációnak az oktatáspolitikai sarkalatos pontjává kell válnia. Az 1990-2010 közötti parlamenti viták jegyzőkönyveiben számos alkalommal lehet találkozni olyan szófordulatokkal, amelyek tagadják az ellenfél demokrácia iránti elkötelezettségét és jó szándékát. Nemhiába, sok a magyar történelemből áthúzódó rossz tapasztalat és félelem: már a dualizmus utolsó pár évtizede vitáinak eldurulásában kialakult a politikai résztvevők körében egy olyan légkör, miszerint csak az ellenfél ellehetetlenítésével lehet előbbre vinni az ország ügyeit, és a következő évtizedek tovább erősítették ezt a vélekedést. Hárszabály-szigorításokra mind a dualizmus, mind a Horthy-korszakban volt példa (1904, 1939), amelyek kétségtelenül szűkebbre szabták az ellenzék mozgásterét.

Nem témánk annak elemzése, hogy mennyire voltak jogosak ezek a szigorítások, de ezek a mozzanatok is fenntartották a tartós bizalmatlanságot.

A rendszerváltás utáni parlamenti ciklusok vitáinak ezt a magyar történelmi tradíciót kellett volna fokozatosan levetközniük, a politikai rendszer nagyobb legitimitása érdekében. Nem így történt, a múlt szelleme végigkísérte a korábbi húsz évünk parlamenti vitáit, amelyek során sokszor kitapintható volt a pártok prominensei, képviselői közötti személyes, vagy/és mély politikai ellenszenv. Az 1865 utáni parlamenti viták idején már ismert hazaárulózás, az egyik legsúlyosabb politikai sértés 1990 után ismét megjelent a parlament falai között.

Akármilyen éles a vita a brit vagy a német parlamentben, arra azért ügyelnek, hogy megadják az egymásnak való minimális tiszteletet (ennek formáira a későbbi elemzésben még visszatérünk). Leegyszerűsítő lenne tehát az „értetlen” választópolgárokat egyoldalúan hibáztatni azért, mert a magyar demokrácia intézményrendszere népszerűtlenné vált. A politikusok megtehetnék volna, hogy a nyugati parlamenti gyakorlat adaptálható elemeit egybefésülik a kétségtelenül hosszú történelmi időszakra visszatekintő polgári magyar parlamentarizmus jó hagyományaival, úgy, hogy az azokból adódó buktatókat elkerülni igyekezzenek. Ehhez persze arra lett volna szükség, hogy a parlamenti frakciók legbefolyásosabb politikusai legalább fő vonalakban tisztában legyenek a magyar parlamentarizmus jó és rossz hagyományaival.

Mint látni fogjuk, formailag kialakultak Magyarországon is a törvények megvitatásán kívüli parlamenti vitaműfajok, amelyeknek segíteniük kellett volna a parlament tekintélyének a fennmaradását. Az imént áttekintettük a felszín alatti okokat. De ha a felszín fölé nézünk, akkor is találunk olyan elemeket, amelyek akadályozzák a parlament tekintélyének növelését.

1.2. A napirend előtti felszólalás

Magyarországon az egyik legismertebb parlamenti műfaj a napirend előtti hozzászólások (hivatalosan: napirenden kívüli felszólalás) intézménye. Az 1990-es parlamenti választások után lehetőséget adtak a parlament és a kormány tagjainak, hogy néhány percben, a törvényjavaslatok megtárgyalása *előtt* aktuális politikai kérdésekhez szóljanak hozzá, innen kapta ez az intézmény a nevét. Míg egy-egy törvényjavaslat tárgyalása eleve kötöttebb, hiszen jobban kell ragaszkodni a tárgyhoz a téma szűkebb és specifikusabb horizontja miatt (a bányakapitánysági engedélyek engedélyezése vitájában furcsán hatna a kormány médiapolitikájának támadása), napirend előtt bármilyen politikai kérdés szóba kerülhetett.

A napirend előtti felszólalás műfaja (tágabb értelemben, és hivatalosan a napirenden kívüli felszólalás) több szempontból is újdonságnak számított. Nem csak azért, mert a korábbi négy évtizedben ez teljeséggel ismeretlen dolog volt, hanem a korábbi magyar parlamentarizmusban sem volt ez gyakorlat. Az 1994-ben, ekkor már a kormányzó MSZP-SZDSZ szavazataival elfogadott új Hárszabály az összes képviselő helyett csak a frakcióvezetőknek, és helyetteseinek adta meg a napirend előtti felszólalás lehetőségét, két év múlva pedig tovább finomított a rendelkezéseken, amikor is előírta, hogy az egyes napirend előtti felszólalásokra a többi frakció nem, csak a kormány reagálhatott. Mindezzel a napirend előtti felszólalások idejét akarták valamelyest rövidíteni, és ezzel csökkentették az ellenzék napirend előtti szereplési lehetőségét, hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy 1994-ben olyan addig ismeretlen, elsősorban ellenzéki műfajokat is bevezettek, mint az azonnali kérdések órája, vagy a parlamenti vitanap.

A különféle közéleti botrányok, ügyek nagyon hamar a napirend előtti hozzászólások részeivé váltak (pl. az Egyenleg-ügy, Göncz Árpád köztársasági elnök 1992-es kifütyülése, vízlépcső-építés), nem egyszer heves szóváltásokat hozva magukkal.

Mivel a parlament főszabályszerűen hetente tartott ülést, így hetente volt mód pl. a kormány politikájának napirend előtti számonkérésére is. Ugyanakkor már Antall József miniszterelnök felhasználta a napirend előtti felszólalást arra, hogy időről-időre hosszabb beszédben vegye védelmébe a kormány tevékenységét, vagy beszámoljon az elvégzett munkáról. Ennek köszönhetően a mai napig a parlament munkájáról szóló tudósításoknak kiemelt terepe a napirend előtti felszólalások (amelyeket a TV is közvetít). Komoly ismertséget szerez az a politikus, aki rendszeresen használja ezt a műfajt (legjellemzőbb példája ennek sokáig a kisgazdapárti Torgyán József volt).

A közszolgálati televízió és rádió parlamenti közvetítéseinek fókuszában az erősen vitajellegű napirend előtti hozzászólások, az interpellációk álltak és állnak, az általában kevésbé heves törvényjavaslat-vitákat, vagy az azokról való szavazást már nem, vagy ritkábban közvetítette a TV (a bizottsági vitákat meg egyáltalán nem). Meglehet, hogy nem is lett volna ésszerű hatalmas műsoridőt kizárólag a parlament működésére szentelni, erre egy külön közszolgálati csatorna lehetett volna alkalmas, de ennek megvalósítása csak a bátoritan ötletelésig jutott el (holott Németországban, vagy az USA-ban erre van példa). A választópolgároknak így viszont már a rendszerváltozás elején *elève torz* képe alakult ki a parlamentről, amit a sajtótudósítások csak felerősítettek: a napirend előtti felszólalások (plusz az interpellációk és azonnali kérdések) nagyon felnagyították a magyar parlament „cirkusz” jellegét, de annak tudatosítása széles körben elmaradt, hogy a parlamentnek komoly jogalkotási funkciója van.

Mivel 21 év óta létezik a napirend előtti felszólalás lehetősége, lassan kezd meggyökeresedő szokássá válni, ami figyelemreméltó a magyar politikai élet mindennapjaira eléggé jellemző kiszámíthatatlanság fényében. Létezése ugyanakkor értelemszerűen felerősíti a felek szembenállását, ami annyiban logikus, hogy a

legnagyobb érdeklődéssel kísért parlamenti műfajban, amelyben a frakcióvezetők, akik részben a pártjuk vezetői is, nagy esélyt kapnak arra, hogy élesen megkülönböztessék magukat versenytársuktól. A vita ilyenkor nem mentes a kisebb-nagyobb zajtól, bekiabálásoktól, de ez jócskán alatta marad a brit parlamentben lévő zajszintnek.

1.2. Az interpelláció

Ellentétben a napirend előtti felszólalással, az 1848-ban kialakult magyar polgári parlamentarizmusnak folyamatosan része volt az interpelláció, azaz a kormány tagjaihoz intézett olyan szóbeli kérdés, amelynek elfogadásáról a parlament jogosult dönteni. Az interpelláló – tipikusan ellenzéki – képviselő három percet kap az interpelláció elmondására, a miniszteri (miniszterelnöki) válasz négy perces időtartalmú, a válasz elfogadását, vagy elutasítását a képviselő egy percben indokolhatja meg, utóbbi esetben az Országgyűlés plenáris ülése szavaz. Igen ritkán fordul elő, hogy egy miniszter válaszát elutasítja az Országgyűlés. Ez esetben a miniszter nem köteles lemondani, mindössze annyi politikai következménnyel kell számolnia, hogy az illetékes bizottság megvizsgálja az ügyet, amiről jelentést készít. Ha viszont többször is a miniszter leszavazására kerül sor, az szeizmográfként jelzi a kormánypárti frakcióban növekvő elégedetlenséget a miniszterrel szemben. Ebben a ciklusban még nem szavaztak le miniszteri interpellációt.

Az eddigi tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy az interpelláció eljárása jól bejáratottan működik, igen ritkák az ezzel kapcsolatos ügyrendi viták. Ugyanakkor annyi kételyt meg kell fogalmazni, ahogy a parlament egésze, így az interpellációk sem tudták elhítenni sok választópolgárral, hogy ezeknek a vitáknak konkrét, a választópolgárok életére pozitív hatása lehet. A bizalmat erősítené, ha az interpellált

miniszter utólag nyilvánosan beszámolna az interpelláció nyomán tett intézkedéseiről, és bemutatná azt is, hogy ezeknek mely folyamatokra volt pozitív hatása, a miniszteri bejelentéseket az ellenzék pedig utólag megvizsgálhatná.

1.3. Az azonnali kérdések órája és a politikai vitanap

Az azonnali kérdések órája abban különbözik leginkább az interpellációktól, hogy a kérdés szövegét nem kell a kérdező képviselőnek előzetesen benyújtani, csak annak a tárgyát. A képviselőnek és a miniszternek először két-két perce, majd a második perben egy-egy perce van mondanivalója kifejtésére. Ez a műfaj – elvileg – arra kényszeríti a kormány tagját, hogy az azonnali kérdés kevésbé várt tartalmára is felkészülten és azonnali, lehetőleg kibúvómentesen adjon minél tömörebb választ, ezáltal pergőbbé téve a vitát.

Csakhogy elterjedt egy olyan gyakorlat az utóbbi években, hogy a válaszoló miniszter, vagy államtitkár előre elkészített választ olvas fel, többnyire szenvtelen hangon, jelentősen tompítva az azonnali kérdések órája életét. Ennél is nagyobb gond, hogy akarva-akaratlanul azt sugallja ez a magatartás, hogy a kormány tagja nem tartja annyira fontosnak ezt a műfajt ahhoz, hogy felkészüljön a témából, hogy lehetőleg papír nélkül, vagy rövid jegyzeteket használva, a képviselővel a szemkontaktust megtartva adjon választ. Az előre megírt válaszok túlnyomóan ráadásul semmitmondóak, az ilyen választ adó kormánytagok ezzel nem adják meg a kellő tiszteletet annak a parlamentnek.

1.4. Összegzés

A magyar parlamentnek a politikai vitára szolgáló intézményei alapján véve nincsenek rosszul kitalálva, mert megadják a valódi viták lehetőségét. A lehetőséget azonban sokszor nem sikerül megragadni, a szemben állók felek hajlanak egymás

érveire nem ellenérvekkel, hanem az előre kialakított kommunikációs sablonokkal, illetve megírt válaszokkal operálni. Mindez – a nem mellesleg nem mostanában kialakult problematika – csökkenti a törvényjavaslatok megtárgyalásán kívüli parlamenti viták tétjét, azt sugallva, hogy érdektelenek azok a parlamenti folyamatok, amelyek nem vezetnek el jogszabályok megszavazásához, és hogy jobb a kormánynak, ha minél inkább sikerül hatástalanítani ezeket a főleg ellenzék által kedvelt parlamenti műfajokat.

Csakhogy ez logikusan elvezet a parlament erkölcsi tekintélyének erodálásához, holott annak olyan szervnek kellene lennie, amelyben még egy kényelmes kormányzati többséggel rendelkező kormány tagjának is tartani kelljen a parlament számonkérésétől, mert a kormánypárti státusz nem jelenti automatikusan minden egyes miniszteri/kormányzati döntés és javaslat jóváhagyását. Másfelől az ellenzék szavainak is van súlya egy ilyen parlamentben, mert komolyan veszik a szavait, ha másért nem, azért, mert az ellenzéki képviselőket is sok-sok ezer választópolgár küldte be a parlamentbe. Ez a gondolkodásmód persze már eleve *feltételezi a politikai ellenfelek egymás iránti tiszteletét és kölcsönös komolyan vételét*. Ilyen parlament, vagy legalábbis ennek megközelítése pedig lehetséges, amelyre a brit alsóház és a német szövetségi parlament szolgál a továbbiakban bizonyítékul.

A brit és német parlamenti műfajok bemutatására egy következő elemzésben kerül sor