

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Mészáros Szilárd

Recenzió

Julia von Blumenthal - Stephan Bröchler (szerk.):

Müssen Parlamentsreformen scheitern?

/"Kudarcra ítéltetett parlamenti reformok?"/

(Vs Verlag, Wiesbaden, 2009., 249 oldal)

Két német politológus és alkotmányjogász, *Stephan Bröchler* és *Julia von Blumenthal* szerkesztésében jelent meg 2009-ben a parlamentek intézményi reformjának mibenlétével, tényleges és kívánatos megvalósulásával foglalkozó, összesen tíz szerző által jegyzett tanulmánykötet a németországi Wiesbadenben.

A kötet címe közvetlenül utal a parlamentek „önreformálási” képességével kapcsolatos szkeptikus vélekedésre. A kérdőjel ugyanakkor jelzi, hogy a szerzők korántsem előlegezik meg negatív álláspontjukat. A tanulmányok különösen két szempont tisztázására vállalkoznak: először is a kudarcos parlamenti reformok okait kutatják, politikatudományi oldalról közelítve, másfelől pedig a sikeres reformokat elemzik. Az analízis horizontja szükségképpen tágított: nem csupán a hazai (német) parlament reformjára vonatkozó kísérleteket, hanem más európai országok - köztük Nagy-Britannia, Svájc vagy Olaszország - népképviselői szerveinek megújulási képességét és sikerességét is vizsgálják.

Stephan Bröchler megállapítja, hogy a parlamentek megreformálására vonatkozó elvárások és a tulajdonképpeni eredmények között gyakorta diszkrepancia feszül. A kötet előszavában a szerkesztők hangsúlyozzák, hogy némely, az elemzésnek alávetett országok (pl. Németország vagy Nagy-Britannia) esetében beigazolódnak a *mélyreható* reformokkal szembeni szkepszis, ugyanakkor az is kiviláglik, hogy korlátozott léptékű reformok bizonyos körülmények közepette sikeresek lehetnek.

Magának a parlamenti reformnak két válfaját különböztetik meg: a strukturális és a funkcionális változtatásokat. Németországra vonatkoztatva főleg az utóbbi típust tartják a szerzők kívánatosnak: elsősorban a plenáris viták iránti érdeklődés növelését, magának a mandátumnak a vonzóbbá tételét, valamint az EU-hoz kapcsolódó együttműködési és ellenőrzési jogszabályok kiépítését jelölik meg elérendő célokként.

Christian Demuth tézise szerint a Bundestag egy „tanulási fázisban lévő intézmény” (eine lernende Institution), a reformokat ennek megfelelően nem szabad formális jogi keretek közé szorítani. Ügyelni kell a funkcionális összefüggésekre, a belső szokásokra is. Álláspontja szerint

kizárólag az informális mechanizmusok figyelembevételével és a kisebb léptékű reformfolyamatok elindításával lehet a valóságban is működő reformokat elérni.

A parlamenti reformokkal kapcsolatosan optimista következtetésre jut *Stefan Marschall*, aki szerint a törekvéseket sokszor siker is koronázza. Kutatási témája a huszonöt EU-tagállam biztonságpolitikájának parlamenti ellenőrzésére vonatkozó reformpotenciál felmérésére terjed ki. Megállapítása szerint a német Bundestag eredményesen hajtotta végre a Szövetségi Alkotmánybíróság által ösztökélt reformot a parlamentnek a fegyveres erők külföldi bevetéséről szóló döntéshozatalban való részvételével kapcsolatban. A biztonságpolitika területén különösen fontos a parlament betagozódása, már „csak” demokráciaelméleti, képviseleti és békebeli szempontokra való tekintettel is. „A német haderő bevetése olyan lényegi döntés, melyet a törvényalkotó nem utalhat más szerv hatáskörébe” - fogalmaz Marschall.

Ruth Lüthi a svájci Szövetségi Gyűlést elemző tanulmányában érdekes nemzetközi kutatási eredményekre hívja fel az olvasó figyelmét. A húsz OECD-tagország körében végzett, a parlamentek professzionalizálódásának fokát mérő felmérés tanúsága szerint Svájc rendelkezik a leginkább költséghatékony parlamenttel, míg a parlament tagjainak keresete az utolsó előtti a sorban. A kutatás készítői - *Zraggen* és *Linder* - kidolgoztak egy ún. *professzionizálódási indexet*, amely a parlamenti képviselők jövedelmének, a tevékenységhez kapcsolódó költségeknek, valamint az időráfordításnak a mutatóit tartalmazza. Referenciamintaként a leginkább professzionális népképviselet, az amerikai képviselőház szolgált. A vizsgálat alá vont húsz OECD-tagország közti összehasonlítás azt mutatja, hogy az értékek 0.184 (Spanyolország) és 1 (USA) között szóródnak. Spanyolország rendelkezik tehát a legkevésbé professzionizált parlamenttel - legalábbis az amerikai képviselőházzal képest. A kanadai képviselőház érte el a legmagasabb indexet, 0.537-es mutatószámmal.

Stefan Köppl az olaszországi parlamenti innováció elemzése kapcsán általános érvényű megállapításokat tesz a kedvező és a hátráltató körülményekkel kapcsolatban. Előbbiek közé sorolja a reformkísérletek unilaterális, tehát tematikusan fókuszált, kifejezetten a parlamenti működés megújítására koncentrálnó jellegét. Felhívja a figyelmet továbbá arra is, hogy külső „sokkhatások” (mint pl. a pártrendszer átalakulása) a reformviták tartalmát és kimenetelét nagymértékben befolyásolhatják. Harmadsorban annak fontosságát is hangsúlyozza, hogy a reformelképzeléseknek legyenek „ügynökeik”: olyan személyek, akik teljes érdekérvényesítő potenciáljukat latba tudják vetni az érvelés folyamatában. Végül az intézményi keretfeltételeken is múlik a siker, hiszen a közjogi érvényesség kondíciói is determinálhatják azt. A *contrario* tehát megállapítható, hogy célszerű kerülni a bonyolult reformcsomagokat, valamint ajánlatos a témát függetleníteni a napi politikától.

*Peter Schiffauer*nek az Európai Parlament reformjára vonatkozó tanulmánya az intézmény jelentőségénél fogva bővebb bemutatásra érdemes.

A szerző az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának továbbfejlesztését, és az ebben megnyilvánuló politikaalakító döntéseket elemzi, az alábbi négy, az intézményi innováció

szempontjából meghatározó és definiálható „funkcionális összefüggés” számbavételével: 1. A politikai nyilvánosság vonzó színterének megteremtése; 2. Hatékony jogalkotó testületként való működés; 3. A választási, költségvetési és ellenőrző funkciók gyakorlása; 4. Önálló demokratikus képviseleti szervként való elismerés.

Egy, a frakcióvezetők értekezlete által életre hívott, tapasztalt szakemberekből álló rangos munkacsoport elemzi folyamatosan, hogy milyen lehetőségek kínálkoznak a parlamenti plenáris és bizottsági munka javítására, valamint arra nézve, hogy a munkafolyamatok (különösen a jelentéstétel) a nyilvánosság számára követhetőbbek legyenek.

A fent említett „funkcionális összefüggések” közül a hatékony jogalkotó szervként való működés feltételeinek javítását célozza például az Eljárási Szabályzat 2002. évi átfogó módosítása, amely alapján olyan indítvány esetében, amelyet a bizottságban a tagok kevesebb mint egytizedének ellenszavazatával fogadtak el, módosítás nélküli szavazásra kerül sor a Parlament plenáris ülésén. A napirendi pontról tehát egyetlen szavazással döntenek, kivéve, ha a végleges napirendtervezet kidolgozását megelőzően a Parlament képviselőinek egytizedét kitevő képviselőcsoportok vagy képviselők írásban kérik, hogy a napirendi pontot módosításra nyissák meg; ebben az esetben az elnök a módosító javaslatok előterjesztésére határidőt állapít meg. Ez a módosítás ésszerű lépésnek tűnt abból a szempontból, hogy a plenáris ülések vitáit a lényegi kérdésekre koncentrálják.

Hasonlóképp a jogalkotási tevékenység hatékonyabbá tételét szolgálja a nem kifejezetten törvényhozási tárgykörbe tartozó indítványok tárgyalására vonatkozó számszerű korlátok felállítása: ennek alapján a bizottságok a feladatkörükbe tartozó, de nem törvényhozási tárgyú javaslatok közül egyidejűleg legfeljebb hatot tárgyalhatnak. Amióta azonban az Európai Bizottság által a Parlamenthez benyújtott indítványok körében a törvényhozási jelentőséggel bírók száma lecsökkent, felmerült ennek a szabálynak a lazítása, annak érdekében, hogy a bizottságok a közösségi jog átültetésével és végrehajtásával kapcsolatos ellenőrző feladataikat elláthassák. Ez az intézményi fejlődés is azt jelzi, hogy az alkalmazott szűrők és eljárási szabályok az aktuális politikai értékelésekhez és elvárásokhoz igazodnak.

Beváltotta a hatékonyságához fűzött reményeket a módosító javaslatok benyújtására vonatkozó szabályozás szigorítása is. Az Eljárási Szabályzat 1993. évi módosítása óta a plenáris ülés elé csak olyan módosító javaslatok kerülnek, amelyeket az illetékes bizottság, valamely frakció vagy meghatározott számú (jelenleg legalább negyven) képviselő nyújt be. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor jogosulttá váltak a képviselők arra, hogy módosító javaslatokat terjeszthessenek olyan bizottságok elé is, amelyeknek nem tagjai. Ez a reform összességében arra ösztökélte a frakciókat, hogy egységes álláspont kialakítására törekedjenek az egyes indítványokkal kapcsolatban.

A politikai nyilvánosság vonzó színterének megteremtése és az Európai Parlamentnek önálló demokratikus képviseleti szervként való elismerése érdekében ésszerű megoldásnak mutatkozott az a gyakorlat, miszerint a napirend elfogadását követően egy félórás intervallumban a képviselők

egyperces felszólalásokkal élhettek valamely időszak tekintetében. Ezzel egyszersmind sikerült megszüntetni azt a rossz szokást, hogy a képviselők az egyes viták közben ügyrendinek álcázott hozzászólásokra jelentkezzenek. Nem kívánatos ugyanakkor a plenáris viták iránti képviselői érdeklődés lanyhulása sem, ezért ismét megfontolás tárgyát képezi az a Pat Cox elnöksége idején kipróbált megoldás, mely szerint bizonyos plenáris vitákban az időkeret egy részét az üléssteremben jelenlévő képviselők spontán felszólalásainak szenteljék (ún. „catch the eye” - jelenség).

Összegzésképp: amennyiben - a különböző megközelítési módok ellenére - a kötet címében feltett kérdésre választ kívánunk adni, úgy nagyjából kijelenthetjük, hogy az egyes parlamentek egy olyan összetett intézményi mezőben működnek, amely a strukturális reformokat alapjában véve inkább valószínűtlenné, mintsem kívánatossá teszi. Azonban a saját munkamódszerekre vonatkozó, folyamatos innováció szempontjából a parlamentek nem tűnnek sem cselekvőképtelennek, sem pedig menthetetlenül kiszolgáltatottnak a rájuk ható külső befolyásoknak.

Budapest, 2010 áprilisa