

SZÓDA ESZTER

Fontos „kérdés”?!

A kérdés mint vitaparlamenti műfaj vizsgálata a Magyar Köztársaság Országgyűlése első két ciklusa alapján

Dolgozatom témája a Magyar Köztársaság Országgyűlésében 1990. május 2. és 1998. március 16. között, tehát az első két ciklusban elhangzott kérdés típusú parlamenti aktusok vizsgálata. Választásom azért esett erre a „kérdésre”, mert érdekelt, hogy ennek a felületesen szemlélve kevésbé izgalmas és fontos műfajnak valójában mi a jelentősége, milyen funkciói miatt szükséges mégis a jelenléte a vitaparlamenti eszközök között.

E terület feldolgozásához az a felismerés vezetett, hogy a parlamenti munka általában, annak ez a része pedig szinte teljesen kívül esett az eddigi közpolitikai vizsgálódások körén, tehát az *terra incognita*, „fehér folt” a rendszerváltozást követő évtized politológiai kutatásai számára. A vizsgált időszakban jobbra jogi-statisztikai vizsgálatoknak vetették alá a parlamenti vitaműfajokat (l. a politikai évkönyvek), de tartalmi (közpolitikai) vizsgálat eddig még nem akadt. E hiány pótlására teszek most kísérletet. E munkám elkészítésének érdekességét és egyben nehézségét is jelentette, hogy – kis túlzással – a vizsgálódás *módszertanát* is magamnak kellett megalkotnom.¹ (Az általam – általam is – kigondolt kutatási módszertant a későbbiekben bővebben is kifejtem.)

Dolgozatom alapját saját kutatómunkám képezi, melyben a Parlamenti Naplót² mint forrást felhasználva elemeztem és rendszereztem az első két parlamenti ciklusban elhangzott kérdéseket. A fentebb leírtakból adódóan viszonylag kevés publi-

kációt használhattam fel forrásként, azokat is elsősorban az elméleti kérdések elemzésekor; leginkább csak a már említett vizsgálódásom eredményeire támaszkodhattam.

Munkámban először röviden áttekintem a végrehajtói hatalom ellenőrzése parlamentáris eszközeinek – ezen belül a kérdéseknek – alapvető funkcióit, jellegzetességeit, majd áttérek a magyar helyzet vizsgálatára. Bemutatom e műfaj hazai szabályozását, elkülönítem a hasonló funkciót betöltő interpellációtól és azonnali kérdéstől, majd, miután konkrét tér- és idődimenzióba helyeztem vizsgálatom tárgyát, rátérek a fent említett két ciklus kérdéseinek konkrét elemzésére.

Munkám témájának időbeli behatárolásakor az a megfontolás vezetett, hogy igyekeztem elkerülni a jelenkori napi politikai csatározásokat, és már lezárt, bizonyos szempontból „történelmi távlatba” került, így a pártatlan feldolgozásra jobb lehetőséget biztosító időszakkal kívántam csak foglalkozni. Tudatosan törekedtem mindenféle politikai meggyőződéstől, ezért előítélettől, prekonceptiótól mentesen, csak a tények számbavételével és lehetőleg objektív feldolgozásával foglalkozni, bár ez több alkalommal is nehézségeket okozott. Hiszen például az egyes kérdéstípusok általam felállított kategóriái és különösen az e kategóriákba való besorolás – lévén sokszor határterületeken lévőnek, több kategóriába is tartozónak minősíthetők az egyes konkrét képviselői problémafelvetések – objektív megítélése igen sok nehézségbe ütközött.

Munkám elején fontosnak tartom megemlíteni, hogy a kutatásban használt, általam bevezetett osztályozási kategóriák (pl. „provokáló kérdés”, „alájátszó kérdés” stb.) nem jelentenek egyben minőségi értékelést is, csupán a kérdezőnek a kérdés tárgyához való viszonyát igyekeztem így megfogalmazni.

Végezetül azt is fontosnak tartom megjegyezni, hogy dolgozatom témája, tehát a „kérdések” kiemelése a parlament egész tevékenységéből mesterséges, és óhatatlanul bizonyos egyoldalúsághoz vezet. Azzal, hogy a rokon műfajoktól, tehát az „interpellációktól” és az „azonnali kérdésektől” elszakítom, összetartozó folyamatokat szabdalom darabokra, de nem tehettem másként, hiszen a választott témám önmagában is embert próbáló feladat elé állított. (Természetesen bizonyos esetekben elkerülhetetlen az összehasonlítás a fentebb megnevezett rokon műfajokkal, de részletesen elemezni csak a kérdéseket szándékozom.)

Ugyancsak egyoldalúvá teszi munkámat, hogy a „kérdést” elválasztom a rá adott „választól” (csak a válaszadó személyét, illetőleg azt vizsgálom, hogy kinek tették fel a kérdést), de a fent már említett okok miatt itt is tudomásul kellett vennem lehetőségeim határait, s ezzel le kellett mondanom a még viszonylagos teljességre való törekvésről is.

A PARLAMENT ALAPVETŐ FUNKCIÓI

A parlamenti funkciók talán legklasszikusabb meghatározása Walter Bagehot XIX. századi politikai író és újságíró nevéhez fűződik. Szerinte az angol parlament fő funkciói: választási (elective), érdekkifejező (expressive), tanító (teaching), törvényhozó (legislation) funkció.³

A XX. századi politológusok és jogászok többnyire Bagehot definíciójából indulnak ki, de kiemelik egy olyan funkció fontosságát, melyről Bagehot még nem szólt: ez pedig a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Egy mára már széles körben elfogadott meghatározás szerint a parlament legfőbb közjogi funkciói a törvényhozás és a végrehajtói hatalom ellenőrzése.

Az hogy milyen kiemelt szerepet játszik a parlamenti feladatok között a kormány ellenőrzése, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy több európai alkotmány is külön rendelkezik erről. A svéd alkotmányt idézve: „a Riksdag hozza a törvényeket, dönt az adókról, és meghatározza, miként kell felhasználni a közpénzeket. A Riksdag ellenőrzi az ország kormányzását és igazgatását.”⁴ Vagy vegyünk egy másik példát, az 1978-as spanyol alkotmányt: (a Cortes) „gyakorolja az állam törvényhozó hatalmát, ellenőrzi a kormány tevékenységét.”⁵ A mi alkotmányunk az előzőekhez képest burkoltabban, de ugyancsak tartalmazza a végrehajtó hatalom ellenőrzésének parlamenti feladatát: „39. § (1) Működéséért a kormány az Országgyűlésnek felelős. Munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni. (2) A kormány tagjai a kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni.”⁶

A kormány parlamenti ellenőrzése széles körben értelmezett fogalom, hiszen minden olyan parlamenti eljárást ide sorolhatunk, mely a kormány és a közigazgatás tevékenységének megismerésére, megítélésére és felelősségre vonására vonatkozik. Ennek a tevékenységnek csak kis szeletét adják az információszerezés intézményes formái. Ezen formák közül jelen dolgozat témája szempontjából kettőt érdemes kiemelni, a kérdést és az interpellációt.

A KÉRDÉS MINT VITAPARLAMENTI MŰFAJ

A magyar parlamenti joggyakorlatban 1989-től mind a kérdés, mind az interpelláció meghonosodott, 1994-ben pedig az új házszabály értelmében az információszerezés új formájaként megjelent az azonnali kérdés.

– *Kérdés:* szövegét az ülésnapot megelőző munkanapon 12 óráig írásban be kell nyújtani, mind a kérdés mind a válasz

ideje két percben korlátozott; viszontválaszra nincs mód; az Országgyűlés a válasz elfogadásáról nem határoz.

- *Interpelláció*: az ülésnapot legalább négy nappal megelőző munkanapon déli 12 óráig írásban be kell nyújtani; a kérdés elmondására 3 perc áll rendelkezésre; a szóbeli válasz ideje 4 perc. A kérdező dönt, hogy elfogadja-e a választ, ha nem, a plénum szavaz erről. Ha a parlament nem fogadja el a választ, az ügyet a hatáskörrel rendelkező bizottságnak kell kiadni.
- *Azonnali kérdések (és válaszok)*: A kérdés tárgyának fel-tüntetásával az ülésnap megnyitása előtt egy órával bármely képviselőcsoport vezetője kérheti. A kérdés elmondására és a válaszadásra két-két perc áll rendelkezésre; a képviselőnek és a megkérdezettnek egy-egy perce van a viszontválaszra.

Míg a kérdés és az azonnali kérdés alapvetően vitaparlamenti műfaj, jellemzőikben fontos eltérést találunk. Az utóbbi lényegesen rugalmasabb, sokkal inkább teret enged a vélemények ütköztetésének, az egymás közti vita és párbeszéd kialakulásának, így sokkal inkább interaktív. Továbbá a kérdés szövegét előre írásban le kell adni, s így abból a megszólítottnak van ideje és módja felkészülnie. Az azonnali kérdésnek ellenben csak a tárgyat kell előre közölni, ebből következik, hogy az azonnali kérdés sokkal életszerűbb, s a kormány tagjaira nézve kockázatosabb műfaj, míg a kérdés merevebb, kevesebb lehetőséget ad stratégiai manőverekre. Így e két műfaj különböző alkatú szereplőket követel meg. (Természetesen a képviselők igyekeznek a műfaj kötöttségeit tágítani, ilyenkor az elnök feladata, hogy érvényt szerezzen a házszabálynak.)

Többféle módja van a kérdés körüli taktikázásnak, pl. a képviselő megváltoztatja az írásban beadott szöveget. Erre példa, hogy 1996. február 13-án dr. K. Csontos Miklós kérdésére dr. Soós Károly Attila államtitkár így reagál: *„Tisztelt Képviselő Úr! Ön némiképp megváltoztatta a kérdését ahhoz képest, ami írásban be volt adva. Ez engem nem zavar, csak a tényt szeretném jelezni, egyébként a házszabály nem kifejezetten engedi ezt a gyakorlatot.”*⁷ Idetartozónak gondolom azt is, hogy igen sokszor túllépik a rendelkezésre álló időt a képviselők. Erre nem szükséges példát írnom, hiszen szinte minden kérdésnél az elnöknek jeleznie kell a kiszabott idő elmúltát. Rafináltabb módja a házszabály „illegális” bővítésének, hogy több képviselő már a kérdésében előrejelzi, milyen választ nem fogad el, tehát már előre mintegy elmondja a „viszontválaszát”. (1993. március 30-án Kósáné Kovács Magda képviselő a munkaügyi miniszterhez intézett kérdésében ezt mondta: *„Tisztelt Miniszter Úr! Azt kérem azonban, hogy válaszában – ha lehet – a társadalombiztosítási törvény 39. §-ának (4)–(5) bekez-*

désére ne hivatkozzék, mert meggyőződésem szerint ez nem érinti az általam hivatkozott, hátrányos helyzetbe került nőket...")

A kérdés és az interpelláció közti különbség megragadása a fentieknél még egyszerűbb. A különbség abban mutatkozik meg, hogy az interpellációra adott választ (mint már utaltunk rá) el kell fogadnia a kérdezőnek, s ha ez nem következik be, akkor erről a Tisztelt Ház szavaz. Ilyen eljárás a kérdés elhangzását nem követi. Tehát az interpelláció politikailag fajsúlyosabb, a kormány oldalára nézve nagyobb veszélyeket rejt, bár ezt tompítja hazánkban a konstruktív bizalmatlanság intézménye, mely alapján az interpellációk el nem fogadása nem jár radikális következményekkel. Továbbá, ha a kormánykoalíció többségben van a szavazásnál, elvileg garantált a válasz elfogadása. Ez azonban – különösen kis többség esetén – nagy részvételi és szavazási fegyelmet követel meg a kormánypártok képviselőitől.

A fent említettekből kitűnik, hogy a kérdés a kormányzati ellenőrzés meglehetősen „puha” eszköze, azonban éppen a felsorolt sajátos jellemzői miatt olyan speciális funkciókat is be tud tölteni, mint az információszerezés vagy a lobbizás. (Például dr. Török Sándor 1992. június 9-én az igazságügyi miniszterhez intézett kérdését így kezdte: „Előljáróban annyit szeretnék csak mondani, hogy kérdésemet szívesebben tettem volna fel interpellációként, mert egyetértek azzal az általános ellenzéki véleménnyel, hogy viszontválasz lehetősége híján a kérdés olyan műfaj, amelyben a kormány megszólított tagjai frappáns válaszokat adhatnak, és cáfolatukra a plenáris ülésen nincsen mód. Vagy nem a kérdésre válaszolnak.” Még jellemzőbb az, ami 1994. március 22-én dr. Török Ferenc kérdése során történt. A miniszterelnökhöz intézett megszólalásában ezt mondta: „Tegnap zárta le a ház a termőföldről szóló törvényjavaslat részletes vitáját. Kértem a földművelésügyi miniszter urat, nyilatkozzék, hogy tudják-e, felmerült-e a törvényjavaslat előkészítése során az általam felvetett kérdés? Miután a miniszter úr akkor sem, és azóta még csak nem is reagált az általam felvetett kérdésre, ezért az ügy fontosságára és politikai súlyára való tekintettel, most már a kormány vezetőjét, a miniszterelnök urat kérdezem...” A miniszterelnök megbízásából ismét az idézett miniszter válaszolt, ami után dr. Török Ferenc ügyrendi felszólalásban kérte az Országgyűlés elnökét: „Tessék szíves lenni megkérni a minisztert, hogy válaszoljon a kérdésre...” A „kérdés” műfaj gyenge voltának másik okára világít rá az elnök válasza: „...a miniszter úrnak jogában áll meghatározni, hogy milyen választ ad az elhangzott kérdésekre”.

Most nézzük meg a másik oldalt is, vessük össze az Országgyűlésen elhangzó egyéb képviselői megszólalásokkal (napirend előtti, utáni hozzászólás, tárgykörhöz való hozzászólás

stb.). Ezekhez képest a kérdés a kisebb, konkrét témákat, és csakis ezeket tekintve mindenképpen hatékonyabb eszköz az el-lenzék kezében (bár az 1995. január 31-én a kérdéseket bevezető elnöki megjegyzés az „azonnali kérdésekre” vonatkozott, minden gond nélkül igaznak fogadhatjuk el a „kérdések” műfajára is: *„Mielőtt elkezdenénk a kérdéseket, azt gondolom, figyelmükbe ajánlhatom, hogy a mai azonnali kérdések órájában elhangzott kérdéseket talán nem ártana átgondolni, mert talán nem mindegyik tartozik az azonnali kérdések és órák kategóriájába. Azt gondolom, hogy javítana az Országgyűlés teljesítményén, ha minden kérdés abban a körben hangozna el, ahová valóban való. (Kiemelés tőlem – Sz. E.), hiszen itt „válaszadási kényszer” van. Még egy előnyét mindenképpen meg kell említeni, ami miatt sok képviselő választja mégis a kérdést, ez pedig a viszonylag gyors átfutási idő. (Dr. Török Ferenc képviselő fentebb idézett kérdését így folytatta: „Miután az ismert körülmények miatt nem látok arra reményt, hogy a nyári szünet előtt az interpellációra sor kerülhessen, ezért az ügy sürgőssége miatt kénytelen vagyok kérdésként elmondani”).* Azonban a gyors átfutási idő is csak megszorításokkal igaz, hiszen egyes időszakokban a sima kérdésekre is hosszabb ideig kell várni. (1997. április 22-én dr. Győriványi Sándor, az FKgP képviselője a belügyminiszterhez intézett kérdését így kezdte: *„Nagyon szomorú dolog, hogy múlt év októbere óta – akkor adtam be ezt a kérdést – már tizenegy újabb diplomot gyaláztak meg...”*)

Más gond is felmerül a kérdés műfajának szabályozása körül: a függetlenek – mivel ők nem alkotnak frakciót – szinte csak akkor juthatnak kérdéshez, ha a pártképviselek nem kívánnak kérdezni. (1997. március 25-én mondta Aszódi Iлона Katalin: *„Az alkotmány rendelkezik arról, hogy minden országgyűlési képviselő keddenként interpellációt és kérdést intézhet. Ezt a házszabály úgy szabályozza, hogy minden kedden minden frakció egy-egy képviselőjének lehetőséget ad, illetve az szót kap. A függetlenek ez alól kivételek. A független képviselők – most már negyedik hete vagyok itt – ez alatt az idő alatt nem kaptunk szót sem az interpellációk, sem a kérdések során.”*) Ezek után vizsgáljuk meg, történt-e radikális változás a kérdés műfaj szerepében a vizsgált nyolc évben, mennyire alakult át a szerepköre az azonnali kérdések megjelenésével. Kutatásom megkezdésekor előzetes hipotézisem az volt, hogy ezen új műfaj bevezetésével lényegesen csökkeni fog az elhangzó kérdések száma.

Az adatok azonban rációfoltak ezen vélekedésemre. A kérdések száma ugyanis még valamelyest emelkedett is.⁸ Ha tehát a kérdésekhez hozzászámoljuk az azonnali kérdéseket is, megállapíthatjuk: a képviselők kérdezési jogukkal kb. kétszer olyan sűrűn éltek, tehát e vitaparlamenti forma jelentősége nagyon

megnőtt. Erre részben az is magyarázatul szolgálhat, hogy míg a rendszerváltást közvetlenül követő időszakra a törvénykezési kényszer volt a jellemző (az első ciklusban világviszonylatban is sok törvényt fogadott el a T. Ház), addig az időszak második felére a parlament „törvénygyár” jellege némileg csökkent, így lehetőség nyílt arra, hogy a vitaparlament műfajoknak is több időt szenteljenek.⁹

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉRDÉSEK VIZSGÁLATÁNAK RENDSZERE

A két ciklus alatt elhangzó kérdéseket a következő szempontok szerint vizsgálom, illetve az alábbi kategóriákba sorolom:

A kérdező

- A kérdező személye (ezzel önmagában csak ritkán foglalkozom).
- A kérdező frakciótagsága: a parlamenti ülésszakok alatti sok változás nehezen volt követhető, alapvetően a Parlamenti Napló frakciómegjelölésére hagyatkoztam, kivéve az FKgP-t: itt azonban az első ciklus alatt bekövetkezett szakadás miatti új helyzetre a jegyzőkönyvből nem lehetett egyértelműen következtetni, pedig alapvetően fontos változás történt, hiszen az addigi kormánypárti koalíciós párt egy része ellenzékbe vonult. A vizsgálati adatokat végül sikerült beszerezni az Országgyűlési Könyvtárból.¹⁰

Többes kérdések esetén, ha a kérdező frakciótagságát vizsgálom, minden olyan kérdezőt, aki nem egy frakció tagja, figyelembe veszek, míg akkor, amikor a kérdések szakpolitikai jellegzetességeit veszem sorra, egy-egy kérdés természetesen csak egyszer szerepel, így a két adat nem egyezik meg egymással.

A megkérdezett

- Vizsgáltam, kihez (miniszterelnök, miniszter, egyéb országos vezető) intézték a kérdést. (Különösen az első ciklusban gyakran fordult elő, hogy egy-egy kérdést egyszerre több miniszterhez intézték; összesítésemben az összes megkérdezett szerepel, így ezek száma nem fog egyezni a feltett kérdések számával. A megkérdezettek beosztását, tárca nélküli minisztereknél az azonosítás pontossága érdekében a beosztását és nevét is pontosan kiírtam az összesítő táblázatban.)

- Külön foglalkoztam a kérdésre választ adó személyével. Feltevésem az volt, hogy valószínűleg az idő előrehaladtával – a kérdés viszonylagos „gyenge” voltával kapcsolatban, s az *azonnali kérdések órája* bevezetésével – tendenciaként kimutatható lesz, hogy általában a megkérdezettek helyett más, például az államtitkár adja meg a választ. A tények ismeretében ez a tendencia ennyire egyértelműen nem mutatható ki, de néhány érdekes következtetés mégis levonható ebből az összevetésből. (A válaszadókat rövidítve közlöm a táblázatban. Abban az esetben, ha több miniszterhez szól a kérdés, és a megszólítottak közül csak az egyik is válaszol a kérdésre, úgy vettem, hogy a megkérdezett adta meg a választ.)

A kérdés tartalma

A kérdések tartalmát – kissé talán önkényesen – három szempont szerint igyekeztem csoportosítani:

A kérdések közpolitikai tartalmuk szerint

A kérdéseket általános közpolitikai tartalmuk szerint 20 nagy terület, ezen belül összesen 62 részterület szerint igyekeztem csoportosítani. Minden kérdést csak egy témakörnél tüntettem fel annak érdekében, hogy az arányok ne torzuljanak el. (Jellemző pl. az, mikor egyszerre több miniszterhez intéztek kérdést, tehát biztosan több részterülethez is kapcsolódtak azok, mégis – az arányok megtartása érdekében – csak egy kategóriában, az általam dominánsnak ítéltben szerepeltetem.) Mivel ez a besorolás szinte teljesen megegyezik az egyetem Politikatudományi Tanszéke közpolitikai kutatócsoportjának a parlament 8 évét teljesen átfogó kutatás kategóriáival, alapvetőnek tartom az összefoglaló táblázatot dolgozatomban közölni, ahol olvashatóak lesznek a fő- és alkérdések, illetőleg azok később használt rövidítései.

Témakörök	Röv.	1990–1994	1994–1998
Általános politikai vita	ÁLT	2	0
Jogpolitika	JOG	8	14
közjog	JOG/1	14	1
igazságszolgáltatás	JOG/2	11	12
belügyi kérdések	JOG/3	4	4
büntetőpolitika	JOG/4	2	1

Témakörök	Röv.	1990-1994	1994-1998
közélet tisztasága	JOG/5	24	29
közbiztonság	JOG/6	11	25
közigazgatás	JOG/7	16	31
Külpolitika	KÜL	5	16
európai integráció	KÜL/1	3	1
Honvédelem	HON	7	11
NATO	HON/1	1	0
Gazdaságpolitika	GAZ	9	8
piacvédelem	GAZ/1	9	6
külföldi befektetések	GAZ/2	5	4
privatizáció	GAZ/3	37	31
adópolitika	GAZ/4	12	14
bankrendszer	GAZ/5	8	16
iparpolitika	GAZ/6	14	8
költségvetés	GAZ/7	14	10
jövedelempolitika	GAZ/8	9	9
fogyasztóvédelem	GAZ/9	23	11
energetika	GAZ/ 10	6	2
Agrárpolitika	AGR	65	45
Önkormányzati politika	ÖNK	8	22
területfejlesztés	ÖNK/1	10	14
Oktatáspolitika	OKT	5	1
közoktatás	OKT/1	1	15
gyermek- és diákjogok	OKT/2	1	2
tudománypolitika	OKT/3	0	0
ifjúságpolitika	OKT/4	3	3
kutatás-fejlesztés	OKT/5	1	3
felsőoktatás	OKT/6	8	14
Sportpolitika	SPO	0	6
Kultúrpolitika	KUL	6	20
média	KUL/1	7	6
egyházpolitika	KUL/2	4	0

Témakörök	Röv.	1990-1994	1994-1998
Kisebbségi politika	KIS	0	0
határon túli kisebbségek	KIS/1	5	7
nemzeti kisebbségek	KIS/2	4	2
Emberi jogi politika	EMB	1	1
roma-politika	EMB/1	2	1
nőpolitika	EMB/2	0	1
Szociálpolitika	SZO	26	34
társadalombiztosítás	SZO/1	3	4
nyugdíjasok	SZO/2	11	14
lakáspolitikai	SZO/3	16	13
fogyatékosok	SZO/4	9	5
Egészségügyi politika	EGÉ	16	83
közgyógyellátás	EGÉ/1	1	0
Környezetvédelem	KÖR	45	50
Foglalkoztatáspolitikai	FOG	29	14
Infrastrukturapolitika	INF	3	2
vízügy	INF/1	8	9
közlekedés	INF/2	26	52
idegenforgalom	INF/3	11	7
információs társadalom	INF/4	1	5
hírközlés	INF/5	7	1
Nemzetbiztonság	NEM	3	4
Érdekegyeztetés	ÉRD	6	3
Kárpótlás	KÁR	32	24

A kérdések „hatókörük” szerint

Ezzel a kategóriával kapcsolatban maradt meg a legtöbb kétségem, hiszen az előzetesen várt, izgalmas következtetésekre alkalmas arányszámok alapján végül is, tendenciákat kevéssé lehet „megfogalmazni”. Sok fejtörést okozott az is, hogy e címszó alatt nem azonos alapról kiindulva osztom fel a kérdéseket, ugyanakkor egyes feltételezéseim – például az általam várt ún.

„országárszt érintő kérdések” – nem valósultak meg, az említett kérdéstípus valószínűleg „felolvadt” a regionális és az országos kérdéstípusokban.

Ugyanakkor a kérdéskör egészét mégis megtartottam, mert gondjaival együtt olyan aspektusokat mutat meg, melyekre más megközelítésből nem volna mód.

Földrajzi alapon megközelíthető kérdések

A kérdések egy jelentékeny része valamilyen módon közvetlenül kötődik Magyarország földrajzi struktúrájához, ezért dolgozatomban ezen a területen a következő kategóriákat állítottam fel:

- Lokális, helyi, kistérségi érdekeket, gondokat, eredményeket és hiányosságokat kifejező kérdések (rövidítése: LO).
- Regionális, nagyobb, összefüggő térségek érdekeit stb. kifejező kérdések (rövidítése: Re).
- Egész országrészekkel foglalkozó kérdések (rövidítése: Orsz.r). Mint már említettem, ez a kérdéstípus nem volt jellemző a parlament 8 évére.
- Az ország egészét mint földrajzi egységet érintő kérdések (rövidítése: ORSZ).

Nem földrajzi alapon meghatározható kérdések

- Speciális kérdések (rövidítése: Sp). Tudom, hogy ez a kategória afféle „gyűjtőzsák”, amelybe egymástól nagyon is különböző kérdések beleférnek s nagy jelentőségű és apróságokról szóló megkérdezést is tartalmaz ez a gyűjtőfogalom; mégis hordoznak közös tartalmakat, s ezért indokoltnak vélem a kategória bevezetését legalábbis jelen dolgozatomban. Ez természetesen együtt jár azzal is, hogy ez a kérdéstípus igen magasan reprezentált lesz az összesítésben.
- Tisztán politikainak minősíthető kérdések (rövidítése: Pol.). Találkoztam olyan kérdésekkel is, melyek a fenti kategóriák valamelyikébe talán beleyömmöszölhetők lettek volna, mégis szerencsésebbnek tartottam, ha külön kategóriába sorolom őket. Tettem ezt azon megfontolásból, hogy ezek a kérdések a politikáról mint olyanról szóltak.

Kérdések a kérdező feltételezett szándéka szerint

A cím alapján ez a kategória tűnik a legszubjektívebbnek, mégis úgy vélem, az alább felsorolt alkérdések eléggé objektíven elkülöníthetőek egymástól. E kérdéscsoport létrehozásakor azt

vizsgáltam, hogyan lehet a kérdező és a kérdés tartalmának viszonya alapján csoportosítani a kérdéseket. Így születtek meg a következő csoportok:

- Alájátszó kérdések (rövidítve: Al). Tipikusan kormánypárti kérdés. Módot ad arra, hogy a megkérdezett bizonyos kérdésekben, melyekre a napirend szorítása miatt nem volna módja, kifejttesse véleményét, beszámolhasson a kormányzás sikereiről stb., vagy módot adjon az ellenzék valamely ténykedésének – ismét csak a napirendet mellőző – bírálatára. Lényege, hogy a kérdező tudja a kérdésre a választ, s fontosnak tartja, hogy az az Országgyűlésben elhangozzék.
- Provokáló kérdések (rövidítve: Pr). Az ellenzék fegyvere. A kérdező itt is tudja a választ, amely többnyire a kormány, a kormánypártok által elkövetett feltételezett hiba, jogsértés stb., és – megint csak a napirend szorossága ellenében – szembesíteni akarja azzal a kormányzatot, illetőleg fel akarja rá hívni a közvélemény figyelmét. Látható tehát, hogy ez a kérdéstípus, neve ellenére, nem eleve pejoratív, az ellenzék leghatékonyabb lehetősége a kormányzati munka ellenőrzésére a kérdés műfajában.
- Személyeskedő kérdések (Rövidítve: Szem). A „provokáló kérdésektől” elsősorban hangnemében, s abban különbözik, hogy nem egyes intézkedésekre, rendelkezésekre vagy eseményekre, hanem az ezekben közreműködő személyekre irányul. Ez a kérdéstípus együtt jár azzal, hogy a kérdező az egyes feltételezett hibákat, jogsértéseket, mulasztásokat akár retorikai eszközökkel is erősen felnagyítja, s azokat mint személyek által elkövetett bűnöket aposztrofálja. A politikai kultúra fejlődésével – reményeim szerint – szerepe csökkenni fog.
- Lobbizó kérdések (rövidítve: Lo). Elsősorban az egyéni választóközetekből bejutott, vagy valamilyen ok miatt egyes foglalkozási ágakhoz kötődő képviselők „gyakorolják”, hiszen egyrészt így kívánják választóközetük, szakmatársaik, egyes intézmények fejlődését elősegíteni, másrészt volt és leendő választóik előtt legitimálni magukat. Nem szignifikáns a különbség az ellenzéki és a kormánypárti kérdezők között e kérdéscsoportban, hiszen a nyilvános érdekérvényesítési kísérlet legitimációs hatása minden képviselőnek fontos. E kérdéscsoportban szélsőségesen különböző súlyú kérdések találhatók, egy apró közösség apró problémájától egész országrészek, nagy népességcsoportok alapvető problémáig. Ebből fakad, hogy ez a kérdéstípus sem eleve „jó” vagy „rossz”, „parlamentbe illő” vagy „provinciális”, s nekem nem is dolgom az ilyen minősítés.
- Figyelemfelhívó, problémára orientáló kérdések (rövidítve: Ff). Közeli rokona a „provokáló”, valamint a „lobbizó” kérdésnek, de véleményem szerint mégis jól elkülönül ezektől.

Elsősorban az ún. „konstruktív ellenzék” kérdéstípusának tűnik, s abban különbözik a „provokáló” kérdéstől, hogy bár ez is jelentkező problémára hívja fel a figyelmet, a kérdező nem tudja – vagy úgy tesz, mintha nem tudná – a választ. Így kormánypárti kérdés is lehet, hiszen ha nem tudom a kérdésre a választ, nem biztos, hogy annak felvetésével „alájátszom” a megkérdezettnek.

- Konstruktív, javító szándékú kérdések (rövidítve: Ks). A leginkább konstruktív kérdéstípus, s mint ilyen, elsősorban a kormánypárti képviselők élnek vele. A felvetett kérdésre megoldást is javasol. Természetesen ezek között is lehet ellenzéki, esetleg a kormányzat szaktudását lebecsülő vagy megvalósíthatatlan megoldást javasló kérdés, de ennek megítélése túlmutat jelen dolgozatom határain.
- Problémát, botrányt stb. ébren tartó kérdések (rövidítve: Ét). A címből is látható, hogy eléggé ellentmondásos kérdéstípus, igazán az a közös az idetartozó különböző indíttatású megszólalásokban, hogy már legalább egyszer, de inkább többször, az Országgyűlés valamelyik főrumán hangot kapott kérdésről szól újra. (Esetleg újra meg újra.) Ez a kérdéstípus is Janus-arcú, hiszen ébren tarthat fontos ügyeket éppúgy, mint egy-egy botrányt stb.

Természetesen ezen kategóriákba való besorolás – mint minden besorolás – meglehetősen szubjektív, bár előre le kell szögezni, hogy e típusok elnevezésük ellenére nem tartalmaznak értékítéletet. Például a „provokáló kérdések” mint kategória kapcsán nem kell feltétlenül pejoratív jelentésvilágra asszociálni. (Például 1991. április 30-án az SZDSZ frakciójából általam „provokálónak” besorolt kérdést tettek fel a belügyminiszternek „A határ menti illegális állatkereskedelem tárgyában”, hiszen a kérdező tudta a kérdésre a választ, hogy tudniillik kevés a megtett intézkedés, de célja elsősorban mégis a figyelemnek a problémára való irányítása volt, s így egyáltalán nem minősíthető negatív szándékúnak.)

AZ ÉRINTETT TÉMAKÖRÖK VIZSGÁLATA¹¹

A következőkben azt fogom megvizsgálni, hogy a különböző közpolitikai témákat a képviselők milyen gyakran érintették, s melyek azok a problémakörök, melyeket különösen gyakran említettek.

Megfigyelhető, hogy az alapvető csomópontok nem sokat változtak a nyolc év alatt. Az első parlamenti ciklus legkedveltebb témája az agrárpolitika (65), a környezetvédelem (45), a kárpótlás (32), a foglalkoztatáspolitikai (29), a jogpolitikai kérdéskörök

közül a közélet tisztasága (24), a gazdaságpolitikán belül pedig természetesen a privatizáció (37) volt. A második ciklusban ez a kép csak annyiban módosult, hogy az agrárpolitika (45) és a foglalkoztatáspolitikai (14) jelentősége csökken. Nőtt viszont az önkormányzat-politikai, a közigazgatással foglalkozó és a közlekedéssel kapcsolatos kérdések száma; s ami már önmagában is jelzésértékű: több mint duplájára ugrik a közbiztonságot forszírozó kérdések száma (11 – 25).

A fenti jelenség magyarázatára több okot is véltem találni. Egyrészt azt, hogy – ha nem is teljes megelégedésre, de – befejezéséhez közeledett a földvagyon kárpótlása; ugyanakkor az nehezen érthető, hogy növekvő munkanélküliségi ráta mellett csökkent az érdeklődés e kérdés iránt. Talán más témakörökben – szociálpolitika, iparpolitika stb. – megtalálhatjuk rejtetten a képviselők aggodását a munkanélküliség miatt. Másrészt az első ciklus alatt kiépült hazánkban az önkormányzati rendszer, s az önkormányzatok képviselő-testületeinek összetétele jelentős eltérést mutatott – mindkét ciklusban – a parlament összetételéhez képest. Ez lehetett a választók ösztönös, „erőkiegyenlítő” akarata miatt is, de lehetett az aktuálisan kormányzó erők kritikája is; ennek eldöntése nem a feladatomban. Úgy tűnik azonban, hogy a parlament fokozódó érdeklődése a helyi közigazgatás iránt táplálkozhat abból is, hogy ezekben a testületekben nagyobb volt az ellenzéki, s főleg a független képviselők jelenléte – s ezekkel a kérdésekkel erősítették saját pozíciójukat a honatyák. Harmadrészt 1994 után, a nyilvánvalóvá váló gazdasági krízishelyzetben, a kormányzat az önkormányzati pénzeszközök egy részét is elvonta, illetőleg a nekik juttatott központi támogatás növekedése messze elmaradt az aktuális pénzromlástól, s ez a gond artikulálódik a kérdés műfajában is. Végül a rendszerváltás egyik leginkább feltűnő kísérő jelensége a bűnözési hullám megindulása volt. Új típusú bűncselekmények (bandaháborúk, leszámolások, védelmi pénzek szedése, pénzbehajtás stb.) jelennek meg, s az elkövetés módja is durvábbá, erőszakosabbá válik. Ez önmagában is elegendő ok volna arra, hogy a parlamentben is sokasodjanak az ezzel a problémával foglalkozó kérdések. Ezt még fokozza, hogy az ellenzék – teljesen természetes módon – itt támadhatja legkönnyebben a kormány munkáját, hiszen a lakosság minden napjaiban érzi a közbiztonság romlását.

A 94–98 közötti időszakban a honatyák még egy területet érintenek feltűnően szívesen, ez pedig a közlekedés (26 – 52). Van azonban olyan problémakörök, melyek teljesen kívül esnek a képviselők érdeklődésén. Ezek közé tartozik az első ciklusban a külpolitika (a nyolc év alatt is mindössze 4 kérdés foglalkozik az európai integrációval); a sport (az első ciklusban nem is hangzott el kérdés e témában); a honvédelem, illetve a nemzetbiztonság; a kisebbségi és emberjogi politika témaköre. Továb-

bá ide sorolható részben az oktatáspolitikai is, bár ennek jelentősége a második négy évben valamelyest nőtt.

Első látásra meghökkenítő, hogy az olyan – infrastruktúrával összefüggő – időszerű témák, mint az információs társadalom (1 – 5) vagy az idegenforgalom (11 – 7), milyen kevés szerephez bukkannak fel; illetve az, hogy a gazdaságpolitika fontos területei közül az energetika (6 – 2) és a jövedelempolitika (9 – 9) milyen csekély népszerűségnek örvend. Ez a látszólagos érdektelenség magyarázható persze azzal, hogy valószínűleg ezek a területek inkább más kérdésműfajokban jelennek meg, de a számokból kiolvasható mentalitás mégis elgondolkodtató.

Nézzük meg ezek után, hogy a nagyobb gyűjtőfogalmakon belül, mint amilyen például a jogpolitika vagy a gazdaságpolitika, milyen az egyes részterületek aránya!

A *jogpolitikán* belül a kérdezők körében a legnépszerűbb téma az első négy évben kétségtelenül a közélet tisztasága volt (24), ezt követte a közigazgatás (16) és a közjog (14). A közélet tisztaságának, a közjognak és közigazgatásnak ilyen fokú jelenléte a kérdésekben (is) természetesen következik a rendszerváltás tényéből, hiszen Magyarország társadalmi berendezkedése alapvetően megváltozott. Erre az időszakra esik az átmenet a – bár puha, de mégiscsak létező – diktatúrából a formálódó polgári demokráciába. Ez gazdasági téren együtt járt az ún. szocialista tervutasításos gazdálkodás lebontásával és a szabad versenyen alapuló gazdálkodás intézményi, jogi, gazdaságpolitikai stb. megteremtésével. A második ciklusban a „helyezések” megváltoznak. A közélet tisztasága kérdéskör változatlanul népszerű (29), de ennél több kérdés foglalkozott a közigazgatással (31). A konkrét kérdések ismeretében valószínűsíthető, hogy a „közélet tisztasága” kérdéscsoport most már inkább egyrészt a rendszerváltás során megtörtént, megtörténni vélelmezett jogsértéseket (privatizáció, klientúra kiépítése, gazdasági kérdésekben politikai döntések stb.) tárja fel, másrészt az ellenzékbe került volt kormánypártok az új hatalom gyakorlatában felismerni gondolt hasonló cselekményeket igyekeztek – természetes módon – politikai céljaik érdekében nyilvánosságra hozni. A közigazgatással kapcsolatos kérdések előretörésére már a fentiekben próbáltam magyarázatot adni. Látható azonban, hogy radikális átrendeződés nem történt.

A *gazdaságpolitika* kérdéscsoportjának „slágere” mindkét időszakban a privatizáció (37 – 31) volt. Ennek a jelenségnek a magyarázata is hasonló lehet, mint amit a jogi kérdések tárgyalásánál leírtam:

- a rendszerváltás alapvető gazdaságpolitikai változása az állami, illetőleg ún. közösségi tulajdonok átalakítása magántulajdonná: a privatizáció – jogos tehát, hogy ez kapja a legnagyobb hangsúlyt a kérdéskörön belül;

- a „magánosítás” – természetéből fakadóan – nehezen átlátható lépések szövevényeként valósul meg, s ebben a nehezen átlátható eseménysorban nő a törvénytelen vagy annak tűnő lépések gyakorisága;
- mivel olyannyira nehezen követhető a kérdéskörben megfogalmazott eseménysor, alkalmassá válik valós vagy vélt sértések miatti politikai támadások megfogalmazására.

Az első ciklusban a második legtöbb gazdaságpolitikai kérdés a fogyasztók védelmében (23) hangzott el. Valószínűleg ez abból következik, hogy az addigi elosztás helyére – többé-kevésbé konzekvensen – a piac került, a maga élesebb versenyhelyzetével, s ez jobban preferálja a minőséget, a fogyasztó hibátlan kiszolgálását. Bár a számuk alapján a harmadik helyre kerültek a költségvetéssel (14 – 10) kapcsolatos kérdések, ezt az érdeklődést relatívan mégis kicsinek ítélem a téma fontosságához képest. Valószínűsítem, hogy azért csak ennyi a kérdés ebben a témában, mert egyrészt jelentős időt fordít a parlament minden évben a költségvetés megvitatására, majd az esetleges pótköltségvetések megtárgyalására, s jut figyelem bőven az előző évi költségvetés teljesítésének parlamenti megvitatására is; másrészt ez a téma inkább igényli a valódi vitát, az interaktív tárgyalási módot, amire a kérdés kevésbé alkalmas. Majdnem ugyanennyi kérdés hangzott el az adópolitikával (12 – 14) kapcsolatban is, s ezt természetesnek tekintem, hiszen az adózás mikéntje szinte minden magyar állampolgárt érint, így okszerű a magas érdeklődés.

Ha a legkevesebbszer kérdezett területeket vesszük számba, meglepő képet kapunk.

Az első ciklusban igen keveset szerepelt napirenden általában a külpolitika (5), az európai integráció (3), egy kérdés hangzott el a NATO-csatlakozással kapcsolatban. Ha összeadjuk az oktatáspolitikával kapcsolatos kérdéseket akkor azt látjuk: a képviselők csak 33 alkalommal kértek szót ebben a fontos témakörben. Ez valószínűtlenül kevésnek tűnik, hiszen egyebek mellett ide tartozik a közoktatás, a tudománypolitika, az ifjúságpolitika (3 kérdés), a felsőoktatás is. A második ciklusban is csak 38-ra emelkedett ezen kérdések száma. Bár a közoktatás (15) iránti érdeklődés, valószínűleg az iskolarendszer átalakításának terve, és a NAT bevezetése okán is, jelentősen nőtt, szinte a minimális szintre esett vissza a kutatás-fejlesztést érintő kérdések száma (3), ami annál is inkább meglepő, hiszen a programok szintjén minden politikai erő a „modern Magyarország megteremtésének” alapfeltételeként említi az általános és szakirányú műveltség színvonalának emelését. Ha ezt összevetjük az „információs társadalom” kérdéskörének már idézett alulreprezentáltságával, megdöbbentő eredményt kapunk: 1994–98 között összesen csak 8 kérdést tettek fel e két témáról.

Sok, másfajta következtetést le lehetne vonni abból, hogy bizonyos területekkel miért foglalkoznak, illetve miért nem foglalkoznak az érintett kérdésekben. Gondolhatnánk például arra, hogy a hanyagolt területek kívül esnek a közérdeklődésen, vagy e területek hibátlanul „működnek”, s így nincs mit kifogásolni rajta. Lehet, hogy a kérdés műfaji jellemzői nem teszik lehetővé a témakör érintését (például komplexitása miatt lehetetlen róla két percben nyilatkozni), esetleg a kérdés hiányának mindössze annyi az oka, hogy az ellenzék híján van megfelelő szakembereknek.

KÉTPÓLUSÚ SZEREPKÖRÖK

Előzetes hipotézisek

A kérdés mint a parlamenti ellenőrző funkciók konkrét megvalósulásának egy fajtája alapvetően ellenzéki műfaj, hiszen a kormányzat a parlamenti nyilvánosság előtt nem túlságosan szereti ellenőriztetni saját magát. A parlamenti többség esetén e kontroll pártok, esetleg frakción belül zajlik.¹²

Előzetesen tehát azt várjuk, hogy kormánypárti oldalról gyakran „feladott”, „alájátszó” kérdések, a kabinet indítványait üdvözlő „dicshimnuszok” hangzottak el, míg az ellenzék ilyen módon is kritizálta a kormányt.

A következőkben azt kívánom megvizsgálni, hogy megfigyelhetők és elkülöníthetők-e tipikusan kormánypárti és ellenzéki eszközök a kérdésfelvetésben. Kíváncsi vagyok továbbá arra, hogy van-e szignifikáns különbség a kérdés valószínűsíthető célja, területi érintettsége és a megkérdezetthez való viszonyulása tekintetében.

Először is megvizsgáltam, hogy mennyire jellemző a pártokon túlnyúló együttműködés ebben a parlamenti műfajban. Első lépésben az összes közösen – tehát minimum két képviselő által – feltett kérdések számát néztem meg, majd ebből kiszűrtem azokat, melyeket azonos frakcióban lévők tettek fel.

Az első két ciklusban összesen 34 olyan kérdés hangzott el, melyet nem egy képviselő fogalmazott.¹³ Ebből a túlnyomó többség, szám szerint 29 az első négy évben született. Ebből a frakción belüli kooperációk száma 28.¹⁴ S végül, ha csak azt tekintjük, hogy ellenzéki és kormánypárti politikus hány alkalommal intézett közös kérdést a Tisztelt Házban, akkor azt látjuk, hogy míg az első ciklusban találunk erre szórványosan példát, 1994 és 1998 között már egyet sem.¹⁵

A következő lépésben azt kívánom megvizsgálni, hogy van-e jelentős eltérés a kérdés valószínűsíthető célját illetően a mindenkori koalíciós és ellenzéki pártok között, illetve megfigyelhető-e változás e téren az idődimenziót figyelembe véve.

Ha a fenti besorolást vesszük alapul, akkor megállapítható,¹ hogy egy hagyományokkal rendelkező parlamentáris demokráciában a koalíciós felek inkább az alájátszó és konstruktív, míg az ellenzéki honatyák a provokáló és figyelemfelhívó célzatú kérdésekkel élnek. Ezek után vizsgáljuk meg a fentieket az 1990–1998 közötti Magyarországra vonatkoztatva! A vizsgált két ciklusban 29, illetve 31 alájátszó; 168, ill. 238 provokáló; 8, ill. 18 személyeskedő; 116, ill. 105 lobbizó; 261, ill. 284 figyelemfelhívó; 20, ill. 3 konstruktív; 67, ill. 81 problémát ébren tartó kérdés hangzott el. Ha ezek kormánypárti–ellenzéki arányát tekintjük, akkor a következőt tapasztaljuk:

Első ciklus

Kérdés	Kormány- pártok	Ellenzék	Független	Összesen
Al	25	4	0	29
Ét	18	38	11	67
Ff	100	144	19	263
Ks	10	9	1	20
Lo	61	54	1	116
Pro	14	135	18	167
Szem	4	4	0	8

Második ciklus

Kérdés	Kormány- pártok	Ellenzék	Független	Összesen
Al	31	0	0	31
Ét	9	65	7	81
Ff	124	152	7	283
Ks	1	1	1	3
Lo	49	55	1	105
Pro	4	229	5	238
Szem	1	17	0	18

Mindezek alapján megállapíthatjuk: a fejlett demokráciákban kialakult és megszilárdult tipikus kormánypárti és ellenzéki szerepkörök hazánkban – főleg a rendszerváltást követő néhány évben – még nem teljesen különültek el. Ilyen kezdeti szerepvárvannak tekinthető vizsgált műfajunkra vetítve a koalíció–ellenzéki felálláson túlmutató együttműködések; a tisztán pártpolitikai céloktól való gyakori eltérés, a kormánypárti képviselők saját miniszterükkel szemben gyakran megfogalmazott bírálata, illetve az, hogy főként az első ciklusban nincs igazán markáns különbség a két fél témaválasztásában, kérdéseinek vélhető indítatásában. Ennek oka a magyar politikai kultúra hagyományainak hiányában s kiforrotlanságában keresendő. Az azonban mindenképpen megfigyelhető, hogy az idő előrehaladtával egyre tisztábban körvonalazódik e két elkülönült szerep, s a kezdeti diszfunkciók fokozatosan megszűnnek.

A KÉRDÉSEK FUNKCIÓI

Kormányellenőrző szerep. Mindenekelőtt itt is utalnom kell a kérdés műfaji kötöttségeinek néhány következményére. Ez alatt értem viszonylag rövid terjedelmét, a viszontválasz lehetőségének hiányát, illetve azt, hogy elhangzásának nincsenek közjogi következményei, hiszen nem szavaz a parlament a válasz elfogadásáról. Mindezek miatt a kérdés a többi hasonló műfajhoz képest kevésbé kockázatos, sokkal veszélytelenebb a kormányra nézve; mivel nem jár igazi következményekkel, politikai fajsúlya, így ellenőrző szerepe is kisebb; tulajdonságainál fogva alkalmasabb viszont arra, hogy az információszerezés parlamenti eszköze legyen.

E bevezető gondolatok után vizsgáljuk meg a kormánypárti és ellenzéki kérdések arányát! Az első parlamenti ciklusban ez a megoszlás meglehetősen kiegyenlített (ellenzék: 60%; kormánykoalíció: 33%; függetlenek: 7%), míg az MSZP–SZDSZ kormány alatt teljesen eltolódik az ellenzék javára (ellenzék: 68,49%; kormánykoalíció: 28,76%; függetlenek: 2,75%). Ha ezeket az adatokat a parlamenti frakciók nagysága szerint súlyozottan számoljuk, a következő viszonyszámokat kapjuk.¹⁶

	Első ciklus:	Második ciklus:
Ellenzék:	1071,3	1890,3
Kormánypárt:	379,3	305,5

(A fenti arányszámok csak tendencijellegűek, mert mindkét ciklusban az induló frakciólétszámokat vettem számítási alapul, kivéve az FKgP-t, ahol a pártszakadást követő időszakban a „Kisgazda Tizenkettek” nevű pártrészt 1991. november 25-től

az ellenzékhez számítottam, de a hozzáférhetőség miatt az 1992. október 31-ét tükröző adatokkal számoltam.¹⁷ Minden kiszagda képviselőt oda soroltam, ahol 1992. október 31-én ült. Más esetekben a sorozatos frakcióelhagyásokat, átüléseket nem állt módomban figyelembe venni. Ugyanezért nem tüntettem fel a függetlenek kérdéсарányszámát sem.)

Véleményem szerint az utóbbi arány az ideálisabb a műfaj alapvető funkcióinak érvényesülése szempontjából. (Már amennyiben egy ilyen témában egyáltalán lehetséges „ideális arányt” megállapítani.) Fentebb már részletesen foglalkoztam azzal, hogy miért gondolom a kérdést inkább ellenzéki, mint kormánypárti műfajnak, s ennek alapján vélem úgy, hogy a műfajunkban megmutatkozó erősebb ellenzéki jelenlét a politikai szerepeknek megfelelő, s ez tükrözi a „parlamentáris demokrácia játékszabályainak” elsajátítását, tehát a politikai kultúra fejlődését. (Bár az egyes képviselői megszólalások hangneme sok esetben ennek ellentmondani látszik.) Az arányszámokban bekövetkező drasztikus változás ugyancsak a politikai kultúra megszilárdulásának, a hatalommegosztásban elfoglalt pozíciónak megfelelő szerepek kialakulásának következménye. Ez alapján a parlamenti többség elismerte a kormány ellenőrzését mint alapvetően ellenzéki jogot, s így többek között a kérdés lehetőségét is nagyrészt átengedte a kisebbségnek. (Amivel az – természetesen – élt is.)

Természetesen ahhoz, hogy e törvény garantálta kontroll-lehetőség reálisan szóba jöhető alternatíva legyen, ezt mindkét félnek komolyan kell vennie. Ennek a kormánykoalíció oldaláról az indikátora az, hogy milyen magas rangú tisztviselő felel az elhangzott kérdésre, illetve, hogy hányszor válaszol maga a megszólított.

Ennek megválaszolásához a következő kategóriákba soroltam a válaszadókat:

- A megkérdezett felel (391, 361).
- Helyette: miniszter (47, 27);
államtitkár (231, 371);
egyéb tisztségviselő válaszol (2, 2).

A kategóriatípusok mellett zárójelben sorrendben a két ciklus oda sorolható kérdéseinek számát tüntettem fel. A fenti számadatokból kitűnik, hogy a miniszterek, magas rangú állami tisztviselők általában tiszteletben tartották e műfajt, s elég nagy figyelemmel adóztak neki, hiszen az esetek több mint felében maga a megszólított reflektált a kérdésre. Megfigyelhető, hogy ez az arány csökkent az évek folyamán. A következőkben néhány példával illusztrálom a fentebb leírtakat. Az adatok csak az egy-egy megkérdezetthez intézett kérdésekre vonatkoznak, a több megszólítotthoz intézett kérdéseket most figyelmen kívül hagytam, hiszen elsősorban a tendenciákat kívánom kimutatni.

Válaszadó az 1. ciklusban:

Megkérdezett	A kérdezett	Államtitkár, egyéb vezető	Más miniszter
miniszterelnök	5	11	27
pénzügymin.	39	26	2
földművelésügyi min.	55	14	3
népjóléti min.	31	26	1
honvédelmi min.	3	14	0
környezetvédelmi min.	16	21	0
külügymin.	2	5	1
művelődésügyi min.	13	21	0
népjóléti min.	31	26	1
legfőbb ügyész	0	1	0

Válaszadó a 2. ciklusban:

Megkérdezett	A kérdezett	Államtitkár, egyéb vezető	Más miniszter
miniszterelnök	5	27	14
pénzügymin.	20	62	1
földművelésügyi min.	43	28	3
népjóléti min.	58	53	1
honvédelmi min.	3	9	0
környezetvédelmi min.	39	10	0
külügymin.	7	8	0
művelődésügyi min.	12	40	0
népjóléti min.	58	53	1
legfőbb ügyész	10	0	0
az MNB elnöke	3	1	0

Ugyanakkor főleg az évtized elején több példa található arra, hogy a képviselők nehezményezték a miniszteri távolmaradásokat, s elvárták, hogy lehetőleg maga a megszólított reagáljon az

elhangzott problémára. (Például dr. Szájer József FIDESZ-képviselő 1990-ben a honvédelmi miniszterhez intézett kérdésében ezzel kapcsolatban a következőket mondta: „*Ha a Tisztelt Ház megengedi, egy ügyrendi megjegyzést is tennék, amely... az alkotmányos joghoz kapcsolódik: ez pedig a kérdések, illetőleg interpellációk feltételeinek és az ezekre való válaszadásoknak a módja. ...az elmúlt hetek során egyre jobban terjed az a gyakorlat, hogy nem az illető miniszterek válaszolnak a kérdésekre. Erre jogi lehetőségük megvan, azonban éppen azért, mivel alkotmányos szokás jelentősége van, és azért, hogy ezeknek a kérdéseknek a rangját éppen a miniszteri pozícióval is megerősíthessük, illetőleg ezeknek a politikai jelentőségét növeljük, hasznos lenne kialakítani e Ház keretei között is az Európában bevett szokást.*”)

A másik, az ellenzéki oldalt szemlélve a műfaj elfogadottságát mi sem bizonyítja jobban, mint a feltett kérdések nagy száma.

Utalnom kell azonban két olyan körülményre, amelyek az eddig elhangzottakat valamelyest árnyalják. Egyrészt, mint már említettem, egy idő után a kérdések politikai jelentősége csökken azáltal, hogy elhangzásukra általában azokban az időszakokban kerül sor, amikor az Országgyűlés nem határozatképes, s így nem lehet az interpellációkat tárgyalni. Talán nem túlzott a következtetés, hogy így a parlamenti kérdés műfaja kissé a „holt időt kitöltő, kevésbé fontos” kategóriába látszik átcsúszni. (Néhány példa csak, találomra: 1992. május 5., 12., 26. Elnök: „*Az Országgyűlés nem határozatképes, kérdésekkel folytatjuk munkánkat.*”) A kérdések bizonyos fokú leértékelődése látszik abban is, hogy amikor ezek elhangzására kerül sor, szinte kiürül a parlamenti tárgyalóterem. A sok közül elegendő csak egy példát idézni. (1996. február 20. Elnök: „*Tisztelt Országgyűlés! Áttérünk a kérdések elmondására. Sok képviselő feláll, távozni készül. – Zaj és mozgás. – Rövid szünet. Megkérem képviselőtársaimat, hogy vagy üljenek le, vagy hagyják el a termet!*”) Másrészt a szinte provinciálisnak érzett, mondhatnám, a parlament hatóköréhez képest „jelentéktelen” ügyek taglalása is némiképp eltéríti ezt a műfajt attól, hogy igazán hathatós ellenőrző eszköz legyen. (1997. április 29-én Izsó Mihály, az FKGP képviselője a következő címmel intézett kérdést a földművelésügyi miniszterhez: „*Hód helyett petyerákok az erdőben?*” A „petyerákok” állítólag fatolvajok, de a miniszteri válasz szerint sintér jelentése ismert csak.)

A „kérdés” műfajának egyéb funkciói. Dolgozatomban eddig a „kérdés” tisztán közpolitikai funkcióiról írtam. Kutatásom során azonban fel kellett ismernem, hogy ez a műfaj – mint valószínűleg más parlamenti műfajok – egyéb funkciókat is hordoz. Ezek nem pontosan sorolhatók be a közpolitika rendszerébe, mégis (pl. lásd a „lobbizó” kérdések nagy számát) jelen vannak a parlament munkájában.

Ezek a funkciók főleg az általam „a kérdés viszonya a kérdezőhöz” tipizálási szempont szerinti felosztásban érhetőek tetten. Az előbbieket alapján a következő funkciókat véltem még felismerni:

Lobbizó funkció. Mint már a „lobbizó típusú kérdéscsoport” meghatározásánál megállapítottam, ezt a funkciót elsősorban az egyéni választókeretektől bejutott és valamelyik szakmához kötődő képviselők használják ki. Természetesen – s erről is szóltam már – önmagában ez a funkció sem hordoz értéktartalmat, egyes esetekben dőlhet csak el, hogy a kérdések lobbizásra módot adó voltával élő képviselő szűk csoport érdekeit a többség elé helyezve akar-e előnyt szerezni, vagy a társadalom egy csoportjának valóban meglévő és jogos igényének kielégítését, nem más csoportok kárára kívánja „kieszközölni”.

Alapvetően tehát a lobbizó funkcióra általában a következő jellemző:

- A közhatalmat gyakorló képviselő – jelen esetben kérdéssel – az Országgyűlés nyilvánosságát kívánja felhasználni egy-egy érdekcsoport kívánsága teljesítésének elősegítésére. Azzal, hogy a kérdés a plenáris ülésen hangzik el, a lobbikérdés „érdekkijáró” szerepéből fakadó pejoratív megítélése kissé csökken. A nyilvánosság miatt mód van az ellenőrizhetőségre, s eltűnik az érdekérvényesítés negatív megítélésének egyik fontos kritériuma, a személyes ismeretségen, esetleg összefonódáson alapuló, s ezért titokban tartott volta.
- Mivel konkrét érdekcsoportok (egy területen lakók, azonos foglalkozásúak, hasonló hátrányokat szenvedők stb.) érdekében szólal fel a képviselő, pártállástól függetlenül népszerűségeire tehet szert azok között, akiknek az érdekeit megszólaltatja. Ezen a népszerűsítő lehetőségen sokat csökkent azonban, hogy a plenáris ülésszaknak ezt a részét már nem közvetíti a televízió. Ezt természetesen a képviselő vagy a pártja jó propagandával ellensúlyozni tudja.
- A lobbizás is kétélű fegyver, hiszen mindazok körében, akik nem tartoznak az előnyben részesíteni akart érdekcsoportba – különösen, ha nem eléggé megfontolt, esetleg mások érdekeit sértő a kérés –, antipátiát válthat ki az érdekkijárással. Ezért megfontolandó, ki, mikor és milyen érdekek szószólója lesz a parlamentben, s a kérdés jogosságáról mennyire tudja meggyőzni a közvéleményt, hiszen a valóban jogos igényekért szót emelő képviselő megítélése általában is javul.
- A lobbizó kérdés funkciójának megítéléséhez tartozik véleményem szerint az a felismerés is, hogy – mivel általában a költségvetést is érinti a felvetett probléma – annak jogossága esetén is, éppen a költségvetés behatárolt és mindig szűk keretei miatt, a kormányzati szándékkal többnyire ellenté-

tes, vagy legalábbis abba nehezen beilleszthető, az abban felvetettek megvalósítása. Ez egyrészt óhatatlanul a „jó képviselő” – „gonosz kormány” (vagy pénzügyminiszter) szembeállításához vezet, másrészt – ha ezt a képviselő felismeri – bár jogos, de megvalósíthatatlan lobbikérdésekkel önmaga elfogadtatását és a kormányzat negatívabb minősítését érheti el. Ezért ezzel a fegyverrel inkább az ellenzéki képviselők élnek, bár az első ciklusban ez a felismerés még nem volt általános, s a lobbikérdések sem differenciálódtak a fentiek szerint.

- Természetesen kormánypárti képviselő is lobbizik, hiszen neki is szüksége van az ezzel megszerezhető népszerűség-növekedésre, de ilyenkor legalábbis feltételezhető, hogy előzetes egyeztetés folyt a képviselő és a kormányzat szakmailag illetékes szerve között, ellenkező esetben, a fenti okfejtés alapján, a kérdés a kormány népszerűségének negatív befolyásolására is alkalmas lehetne. Míg, ha egy képviselői kérdésre a kormány „nagyvonalú” gesztust tesz, nőhet a szimpátia iránta. (Tehát ebben a műfajban sem ismeretlen az „alájátszás”, illetőleg az „alálobbizás”).
- Végezetül még egy aspektust véltem felismerni a kérdés lobbifunkciója kapcsán: ha ugyanabban a kérdésben többször is megszólíttatnak az illetékesek, még akkor is, ha nem is történt semmiféle változás, könnyen kialakul a „már megint ezek kérnek, pedig most kaptak” effektus.

Összességében a parlament első nyolc évében valószínűleg e kívánatosnál erősebben volt jelen a lobbizó funkció, bár a mérték megítélése rendkívül nehéz. Valószínűleg az volna az egészségesebb megoldás, ha a lobbizó kérdések – a közvélemény ellenőrző funkcióját nem kizárva – zömében a plenáris üléseken kívülre kerülnének, s az Országgyűlés előtt már mint bizottsági vagy kormányzati döntések jelennének meg.

Információs funkció

- A „parlamentari kérdések” műfaja alkalmas arra, hogy az ország, egyes régiók, gazdasági, infrastrukturális területek stb. helyzetéről információkhoz jussanak a képviselők. Ez segítheti az általános parlamenti munkájukat, választókerületük megismerését, de támasza lehet a sikeres lobbizásnak is.
- Ugyancsak alkalmas a műfaj a kormányzati szándékok ki-puhatolására, egyes, előkészítés előtt álló döntések fő szempontjainak megismerésére, s ezzel esetleg azok időben történő befolyásolására.
- Számomra úgy tűnik, hogy természetesen a kormánypárti képviselők jobban tájékozottak (közelebb vannak az infor-

mációforrásokhoz, esetleg részt is vesznek a kormányzati tervek kimunkálásában), míg ellenzéki társaik „kíváncsibak”, szeretnének ők is hozzájutni az előlük időlegesen elzárt információkhoz.

- A kormányzat igyekszik a döntés előkészítésének fázisában a lehető legkevesebb információt „kiszivároztatni”. Ez önmagában helyes törekvés, csak – mint általában a politikában – a megfelelő egyensúly kialakítása és megtartása okozhat gondot. A túl sokáig tartogatott „titok”, a közvélemény indokolatlan esetben történő kizárása és a döntések utáni titkolózás nem a struktúrából, hanem a döntések utáni diszfunkciós használatából fakad. Látnunk kell, hogy itt is a kormánypártok és az ellenzék közötti „harc” kényes egyensúlyt szolgálhatja legjobban a parlamentáris demokráciát.

BEFEJEZÉS

Jelen dolgozatomban igyekeztem új aspektusból vizsgálni a „parlamentari kérdések” műfaját. Tanulságos volt, hogy egy ilyen, első látásra talán súlytalannak látszó műfaj milyen sajátos funkciókkal bír, s hogyan jelennek meg a kérdések között a napi és pártpolitika aktuális témái. Hatalmas anyagot kellett áttekintennem, és maga a vizsgált műfaj is oly sok ponton érintkezik más vitaparlamenti műfajokkal, hogy nagy nehézséget okozott a szűken vett témámra koncentrálnom. Munkám végén látom, igazam volt, mikor azt írtam, szükség volna a közpolitikai tartalmi vizsgálatra más parlamenti műfajok esetében is. Így összevethető, a közös tendenciákat kiemelő, az ellentmondásokat feltáró és annak okára magyarázatot adó, teljességre törekvőbb munkát lehetne írni. Ez a munka azonban meghaladja egy-egy kutató erejét, ezt csak hatékony és egységes alapelvekkel dolgozó, jól organizált csoport tudná elvégezni.

Melléklet

A KÉRDÉS PARLAMENTI MŰFAJ TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSÁNAK VÁLTOZÁSA 1989-TŐL 1998-IG¹⁸

A parlament 1989-ben a rendszerváltás jogi előkészítésekor elfogadta a majdani demokratikusan megválasztott, többpárti parlament munkájának útmutatást nyújtó ideiglenes házszabályt. Ebben először fogalmazta meg a dolgozatom tárgyához tartozó parlamenti műfaj szabályait is. (A későbbi módosításoknál az új szövegrészeket dőlt betűvel kiemeltem.)

AZ ORSZÁGGYŰLÉS 8/1989. (VI.) OGY-HATÁROZATA 60. §

(1) A képviselők az 55. § (1) bekezdésben meghatározott szervektől és képviselőktől¹⁹ az Országgyűlés ülésén közérdekű ügyben felvilágosítást kérhetnek (kérdés).

(2) A kérdést írásban az ülészak tárgysorozatának megállapításáig az Országgyűlés elnökének kell benyújtani. Az elnök a benyújtott kérdést az ülés elején az Országgyűlésnek bejelenti.

(3) A kérdezett a folyó ülészakon köteles felvilágosítást adni. A képviselő viszontválaszra nem jogosult, az Országgyűlés az adott felvilágosítás felett nem szavaz.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS 31/1990. (III. 25.) OGY-HATÁROZATA 42. §

A Házszabály 60. §-a helyére a következő rendelkezések lépnek:

(1) Az Országgyűlés tagjai a *köztársasági elnökhöz, az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, az állami számvevőszék elnökéhez, a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez*, valamint az 57. § (1) bekezdésében meghatározott szervekhez és tisztségviselőkhöz²⁰ *kérdést intézhetnek a feladatkörükbe tartozó minden ügyben.*

(2) A kérdést írásban az ülészak tárgysorozatának megállapításáig az Országgyűlés elnökének kell benyújtani. Az elnök a benyújtott kérdést az ülésnap elején az Országgyűlésnek bejelenti.

(4) A *kérdezett a folyó ülésen* köteles felvilágosítást adni. A képviselő viszontválaszra nem jogosult, az Országgyűlés az adott felvilágosítás felett nem szavaz.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS 25/1991. (IV. 20.) OGY HATÁROZATA

c) 60. §-ának (1) bekezdésében „a köztársasági elnökhöz” szövegrész hatályát veszti és az „állampolgári jogok országgyűlési biztosa” szövegrész helyébe „az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa” szövegrész lép.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS 46/1994. (IX. 30.) OGY-HATÁROZATA

A kérdés

91. §

(1) Az országgyűlési képviselő az alkotmányban meghatározottakhoz – a feladatkörükbe tartozó minden ügyben – felvilágosítás kérése céljából kérdést nyújthat be.

(2) A kérdés tárgyát címszerűen meg kell jelölni, és utalni kell arra is, hogy a kérdező a választ az Országgyűlés ülésén szóban vagy az ülésen kívül, írásban kéri a 90. § (3)–(4) bekezdés²¹ rendelkezéseit a kérdés esetében is alkalmazni kell.

Az interpelláció és a kérdés tárgyalása

115. §

(1) Akihez az alkotmány szerint interpelláció vagy kérdés intézhető, köteles az interpellációt vagy kérdést személyesen, kivételesen helyettese útján megválaszolni.

(2) Az Országgyűlés ülésének napirendjében feltüntetett időpontban az interpelláció és kérdés tárgyalására hetente legalább kilencven percet kell biztosítani. Az interpellációkat és kérdéseket benyújtásuk időrendjében kell napirendre tűzni. Valamennyi képviselőcsoport számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy – általa benyújtott – interpelláció és kérdés tárgyalására sor kerüljön.

118. §

(1) A kérdés benyújtására és megválaszolásának elintézésére a 115. § és a 117. § rendelkezéseit a következő eltérésekkel kell alkalmazni:

a) csak az a kérdés tárgyalható, amelyet az ülésnapot megelőző munkanapon déli 12 óráig benyújtottak;

b) a kérdés elmondására és a válaszra egyaránt két perc áll rendelkezésre;

c) kérdés esetében a képviselőnek viszontválaszra nincs joga, és az Országgyűlés a válasz elfogadásáról nem határoz;

(2) Az (1) bekezdés b) pontja szerinti idő túllépésekor az elnök megvonja a szót.

JEGYZETEK

- ¹ Munkámban segítségemre volt a BKÁE közpolitikai kutatócsoportja.
- ² ORSZÁGGYŰLÉSI NAPLÓ a plenáris ülések jegyzőkönyveinek teljes szövegű adatbázisa (1990–1994, 1994–1998).
- ³ Walter Bagehot: *The English Constitution*. London–Glasgow, Collins/Fontana, 1971.
- ⁴ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz, 1998.
- ⁵ Uo.
- ⁶ A Magyar Köztársaság alkotmánya (A paragrafus szövegének utolsó módosítási időpontja: 1990. VI. 25.)
- ⁷ Az Országgyűlés tisztségviselőinek és tagjainak megszólalását az Országgyűlési Naplóból idézzük, ezt a továbbiakban nem fogjuk külön jelölni.
- ⁸ Az első két parlamenti ciklusban (1990–1998 között) elhangzott kérdések száma éves bontásban, időrendi sorrendben a következő: 86, 101, 154, 246, 151, 197, 224, 233, 42.
- ⁹ Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest, 1995. 127–133.
- ¹⁰ Országgyűlés Almanachja. 603–605.
- ¹¹ Az ezután idézett adatok forrása a fenti táblázat és a mellékletek, ezt a későbbiekben nem jelölöm.
- ¹² Kukorelli im., 150.
- ¹³ Évenkénti beosztásban: 1990: 1; 1991: 6; 1992: 9; 1993: 8; 1994: 5 (mindegyik a választások előtt); 1995: 1; 1996: 2; 1997: 0; 1998: 2.
- ¹⁴ Éves lebontásban: 0, 3, 8, 7, 5, 1, 2, 0, 2.
- ¹⁵ Az első ciklusban a 29 ebbe a kategóriába tartozó kérdés közül 4 ilyen.
- ¹⁶ Számítási mód: kérdésszám: a frakció létszámával x a parlament létszámával.
- ¹⁷ Országgyűlés Almanachja, 603–605. oldal
- ¹⁸ Az Országgyűlés házszabálya (1989/36. szám, 1990/26. szám, 1991/42. szám, 1994/96. szám).
- ¹⁹ A hivatkozott hely megjelölése hibás. Helyesen: „57. § (1) Az Elnöki Tanácshoz, a Minisztertanácshoz, a Minisztertanács bármely tagjához, az államtitkárokhoz, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó minden ügyben bármelyik képviselő interpellációt intézhet.”
- ²⁰ „Az Országgyűlés tagjai a Minisztertanácshoz, a Minisztertanács bármely tagjához és a legfőbb ügyészhez interpellációt intézhetnek, a feladatkörükbe tartozó minden ügyben.”
- ²¹ „(3) Az interpellációban meg kell jelölni a címzettet és azt, hogy miért a címzett illetékes a válaszadásra. (4) Az Országgyűlés elnöke visszautasítja azt az interpellációt, amelyet nem az (1)–(3) bekezdés szerint nyújtottak be. Erről az Országgyűlést a soron következő ülésnapon tájékoztatja.”

IRODALOM

- Kukorelli István, 1995. *Az alkotmányozás évtizede*. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek. Korona Kiadó
- Soltész István, 1994. A kormányzat parlamenti ellenőrzése. *Magyar Közigazgatás*, 1994/5. sz. 279–290.
- Szente Zoltán, 1998. *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó
- Bagehot, Walter, 1971. *The English Constitution*. London and Glasgow, Collins/Fontana

Országgyűlés Almanachja. Kézirat, Országgyűlési Könyvtár, Budapest
Országgyűlési Napló. A plenáris ülések jegyzőkönyveinek teljes szövegű adatbázisa 1990-1994, 1994-1998 (CD).
Magyar Közlöny, 1989/36. szám, 1990/26. szám, 1991/42. szám, 1994/96. szám

