

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Az összehasonlító parlamenti jog egyek kérdései

1. Az összehasonlító parlamenti jog lehetőségei

A törvényhozó hatalom szerve a választópolgárok által választott szervezet, melyet Magyarországon Országgyűlésnek neveznek, más államokban pedig eltérő elnevezéssel illelhetnek, mint például Kogresszus, Parlament, Népgyűlés, Szövetségi Gyűlés. A minden országban elfogadott elnevezés a parlament, ezért jelen összehasonlító jogi tanulmányunkban általában a parlament szót használjuk, azzal, hogy az egyes országok vonatkozásában a konkrét elnevezést alkalmazzuk.

A parlament kifejezés a latin "parliamentum" szóból származik; az angol "parling", az olasz "parlare", a francia "parler", eredetileg vitát, megbeszélést jelentett. A parlament mint intézmény angol eredetű, a középkorban a törvényhozásban közreműködő szervezet; Angliában egyébként parlamentnek hívják. Ezzel szemben Franciaországban 1789-ig a parlament bíróságot jelentett, amelynek nem volt kapcsolata a rendi országgyűléssel (états généraux). Csak a polgári forradalmakat követően kezdik a törvényhozó szervezetek angol hatásra Európában, és később a világ más államaiban is, parlament elnevezéssel illelni. Amikor ma parlamentről beszélünk, mindig a törvényhozó hatalom szervét értjük alatta. A világ államainak közös vonása, hogy nem működhetnek parlament nélkül, így még a diktatórikus államok is arra kényszerülnek, hogy legalább valamilyen formálisan működő törvényhozó testületet működtetessenek. Philip Norton a parlamenti jog neves kutatója hivatkozik a The Statement's Year Book kimutatására, mely szerint a Föld országainak legfeljebb 15 %-ában nincs parlament. Azokat az országokat, melyeknek soha nem volt parlamentje, újjainkon meg tudjuk számolni. A parlamenttel rendelkező országok vannak többségben mindegyik kontinensen. Ott ahol lakott területet találunk, ott általában parlament is van, még a Pitcairn-szigetek is, ahol kevesebb mint 100 lakos van, rendelkezik parlamenttel. Az Interparlamentáris Unió közel 150 parlamentet tart számon a világon, ezek között azonban óriási különbségek vannak nagyságukat, hatáskörüket illelően. A kínai Népi Kongresszusnak 2978 tagja van, ezzel szemben a csendes óceáni Tuvalu kis államnak 12 tagú törvényhozó testülete van. Az államok területi méretei közötti különbségek és az eltérő történeti fejlődések és kultúrák ellenére a parlamenteknek olyan közös vonásaik vannak, amelyek lehetővé teszik a parlamentekre vonatkozó összehasonlító jogi kutatásokat. Mindezek ellenére a jelen tanulmányban alapvetően csak az európai kontinens parlamentjeire vonatkoztatva végeztünk kutatásokat, és az Európán kívüli parlamentekre, elsődlegesen az Amerikai Egye-

sült Államok parlamentjére csak akkor utalunk, amikor azt elengedhetetlenül fontosnak tartjuk.

Az európai államok parlamentjei megfelelő keretet nyújthatnak a nem parttalan összehasonlító jogi kutatásoknak, miután e kontinens országai történelmében fellelhető azonosságok, az európai államok integrációs törekvései lehetővé teszik a speciális vonások kimutatását is.

Kontinensünkön a parlamentre vonatkozó kutatások – számunka úgy tűnik – mintha a legutóbbi időben kissé háttérbe szorultak volna, mintha a jogtudomány, és maga a közvélemény is egyfajta zavarral tekintene a parlamentre. A zavar oka az, hogy a parlamenti demokrácia olyan változásokon megy keresztül, amely erősen megosztja a közvéleményt. Egyesek az állami élet hatékony irányításának gátját látják a parlamentben, mások a végrehajtó hatalom dominanciáját a parlamenti demokrácia megvalósulása akadályának tartják. Érdekes módon ez a kettős megítélés a térségünk államaiban is kimutatható, noha a parlamentek több mint negyven éves formális működésének megszűnését követően azt gondolhatnánk, hogy a parlamentek központi szerepet játszanak ezen államokban. A társadalomban végbemenő robbanásszerű fejlődés sem kedvez a parlament presztízsének, míg a végrehajtó hatalom professzionális szervezete révén inkább tud igazodni a fejlődési irányokhoz.

A parlamentre vonatkozó külföldi és magyar jogirodalomban az összehasonlító jogi elemzések száma viszonylag csekély, az Interparlamentáris Unió keretében megjelenő – egyébként rendkívül hasznos és gazdag adattárat tartalmazó – kiadványok inkább statisztikai táblázatok gyűjteményeként kezelendők, mintsem jogtudományi műveknek. A parlament fejlődésének útjait a politológusok jobban kísérik figyelemmel, mint az alkotmányjogászok, ez utóbbiak részéről mintha egyfajta távolságtartás lenne kimutatható a jogintézménnyel szemben. Magyarországon is viszonylag kevés azon kutatóknak a száma, akik a parlamenti jogot tekintik kutatási területük központjának. Az utóbbi évtizedben Magyarországon az alkotmányjogászok közül elsődlegesen Kukorelli Istvánnak, Petrétei Józsefnek, Pokol Bélának és Sente Zoltánnak jelentek meg tanulmányai a parlamenti jog témakörében.

Az angolszász jogirodalom azt mutatja, hogy a parlament a válságtünetek ellenére ma is meghatározó jelentőséggel bír az állami szervek között. Angliában a parlamentarizmus történelmi gyökerei a legerősebbek, a parlament szervezetére és működésére vonatkozó jogi szabályozásra a tradíciók, a szokások ma is kihatással vannak. Az angolszász parlamentek közel állnak a skandináv államok parlamentjeihez, ezen országokban a parlament társadalmi elismertsége jelentős. A kontinentális országok közül Franciaországban a "racionalizált parlamentarizmus" államszervezeti modell következtében – noha ezt a francia jogirodalom nem szereti elismerni – a parlament visszafogottabb szerepet játszik az állami szervezetrendszerben. Az 1958. évi alkotmány a végrehajtó hatalom dominanciájára épül, ennek köszönhetően az V. Köztársaság parlamentje a IV. Köztársaság parlamentjéhez képest súlyából sokat veszített, hatásköre és autonómiája korlátozottabb. Más kontinentális országokban a parlament jelentősége az angolszász és a francia modell között helyezkedik el, a német szövetségi parlament szerepe a második világháborút követően jelentősen emelkedett, Belgiumban a föderatív államszervezeti berendezkedés kialakítása, a régiók és nyelvi területi közösségek szerepének növekedése a központi parlament szerepét inkább csökkenti mintsem erősíti.

A közép-kelet-európai államok parlamentjei a rendszerváltást követően nagy változáson mentek keresztül. A formálisan működő parlamentek tartalmi munkát végző parlamentekké alakultak át, számos országban – különösen Magyarországon – még a pártál-

lami időszakban megválasztott parlamentek is jelentős szerepet játszottak a politikai átmenetben. A parlament érdemi működése tette lehetővé, hogy 1989–1990-ben eltérő politikai nézetek jelenhettek meg a parlamentben, a törvényhozókra hárult a szerep, hogy a politikai átmenet látványos döntéseit meghozzák, és megalkossák azokat a törvényeket, amelyek a jogállami működést biztosítani tudják. A rendszerváltáskor a parlamentek a politikai változás szimbólumai és intézményrendszeri megtestesítői voltak. A közvélemény a közép-és kelet európai országokban, így Magyarországon is, jelentős várakozással tekintett a többpárti parlament működése felé, azt gondolva, hogy a parlament lesz az a szerv, amely alkotmányjogi és politológiai értelemben is a központi helyet fogja elfoglalni az államszervezeti mechanizmusban. Erre tekintettel az alábbiakban arra keresünk választ, hogy a nyugat-európai tapasztalatokat is figyelembevéve a XX. század végén a parlamentek milyen szerepkört töltenek be, valamint, hogy a parlamentek hagyományos és új funkcióiknak miként tudnak eleget tenni.

2. A parlamentek általános helyzete a XX. század végén, újabb fejlődési tendenciák

A parlamentek általános helyzetét több tényező befolyásolja, így például az adott ország alkotmányjogi berendezkedése (prezidencializmus, parlamentarizmus), pártrendszere, a politikai pártok működése, a közjogi tisztséget betöltő személyek egyénisége. Mindezek az elemek meg tudják határozni, hogy egy adott államban a parlament milyen szerepet tölt be. Vannak olyan általános tendenciák, amelyek országoktól elvonatkoztatva is kimutathatók. Az egyes parlamenteket a társadalom intézményrendszerei között elfoglalt helyüket illetően – a törvényhozási hatalmuk mértékét figyelembevéve – Michael Mezey az alábbiak szerint csoportosítja:

- olyan parlamentek, amelyek politikaformáló hatalommal bírnak;
- mérsékelt politikai hatalommal bíró parlamentek, melyek képesek módosítani a politika javaslatait, de nem képesek azokat visszautasítani;
- semmilyen hatalommal nem rendelkező parlamentek, melyeknek nincs lehetőségük a politikai döntéseket befolyásolni.

Michael Mezey csoportosításának az a jelentősége számunkra, hogy a nem törvényhozói és nem döntéshozói funkciók jelentőségét is elismeri. A törvényhozások nagy többségét ugyan a "mérsékelt" vagy "kis, illetve semmilyen" törvényhozói hatalommal rendelkezők kategóriájába sorolja, de a tanulmány felhívja a figyelmünket, hogy ne csak a parlamentek törvényhozói szerepére korlátozzuk, hanem a parlamenteket szélesebb összefüggésben vizsgáljuk.

Pavle Nikolic a parlamentek és a végrehajtó hatalom viszonya kapcsán az alábbi lehetséges modelleket vázolja fel:

- azon országok, amelyeknél a parlament hatásköre az államfő javára gyöngült (Franciaországban a közvetlenül megválasztott köztársasági elnök számos olyan jogkörrel rendelkezik, amelyekkel a korábbiakban a parlament rendelkezett);
- azon országok, amelyeknél a parlament hatásköre a kormány, illetve kormányfő javára gyöngült (ez jellemző a legtöbb parlamentáris berendezkedésű országban, Németországban az Alaptörvény is elismeri a kancellár megnövekedett szerepét);

- azon országok, amelyeknél a parlament és a végrehajtó hatalom viszonylagos egyensúlya fennmaradt (Ausztriának e rendszerét a föderatív szervek hatáskörének korlátozottságával, a közvetlen demokrácia különböző formái létezésével igazolja).

A nyugat-európai országok parlamentjeit Philip Norton professzor – elfogadva a Michael Mezey féle csoportosítást – olyan mérsékelt politikai hatalommal bíró parlamentekként jellemzi, amelyeknél a törvényhozásoknak a kormányzatot támogató szerepe erősödik. Philip Norton szerint igazi politikaformáló hatalommal csak Olaszország és Hollandia parlamentje rendelkezik, a francia és az ír parlament esetében csak gyenge politika-befolyásoló parlamentről beszélhetünk. A közép- és kelet-európai országok parlamentjei a rendszerváltást megelőzően a semmilyen hatalommal nem rendelkező parlamentek közé tartoztak, a rendszerváltás lényegi kérdéseiről a parlamenteken kívül, általában külső egyeztetési mechanizmusokon – Magyarországon az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásokon – döntöttek. A szabadon megválasztott parlamentek kellő legitimitással rendelkezvén széles körű hatásköröket kaptak. A televíziós közvetítéseknek köszönhetően a rendszerváltás éveiben a lakosság is pozitívan fordult a parlament intézményéhez, a viták, az új megfogalmazások felkeltették a parlament iránti érdeklődést, talán ennek is köszönhető, hogy a parlamentek e térség országaiban jelentős szereppel bírnak. Ez különösképpen igaz volt Magyarországra, ahol az úgynevezett "kétharmados törvények" széles körének, valamint a parlament hatáskörébe tartozó személyi döntéseknek következtében az Országgyűlés elvileg a politikai pártok kompromisszumkötési fóruma. Látnunk kell azonban azt is, hogy a közép- és kelet európai országokban is a parlamentek sok nyugat-európai parlamenthez hasonlóan elveszíthetik központi jelentőségüket, amennyiben a politikai pártok és különösképpen a végrehajtó hatalom a parlament szerepkörét csak legitimációs fórumnak tekintik. Az alkotmányjog és a politológia gyakorta hivatkozik arra, hogy a XX. század végén a végrehajtó hatalom kiemelkedő jelentősége következtében a parlamentek elveszítették korábbi szupremációjukat, és ténylegesen a mindenkori végrehajtó hatalom működésének legitimációs eszközévé váltak. Sőt egyes szerzők a parlamentek válságának és a parlamentek szerepének újragondolása szükségességének megfogalmazásáig is eljutottak. Nem vitatható, hogy a XX. század végi parlamentek a XIX. századi parlamentekhez képest erősen más képet mutatnak, mert a jogintézmény szerepe, tényleges befolyása, eszközrendszere a korábbiakhoz képest eltérést mutat. Miben is áll ez a változás? Vajon a változások minden országban egyforma mértékben jelentkeznek? Vannak-e a parlamenteknek olyan új funkciói, amelyek a parlamenteknek a szerepét megerősítenék? Ezek a kérdések, különösen az amerikai és angol szakirodalomban az elmúlt évtized óta gyakorta felmerülnek, és folyamatosan foglalkoztatja a parlamenti joggal foglalkozó jogászokat és politológusokat.

a) Általános tendenciák

aa) A szakirodalomban kiemelt helyet foglal el az a megállapítás, hogy a parlamentek elvesztették központi szerepüket a döntéshozásban, az állami élet szempontjából a fontos döntések a parlamenten kívül születnek meg, a parlament a XX. században törvényhozó testületből "törvényerőre emelő" testületté vált. A döntéseket a végrehajtó hatalom, illetve adott esetben pártfórumok hozzák meg, a parlamentnek csupán legiti-

mációs funkciója van, a döntések parlamenti elfogadásával. Nyilvánvalóan egy nagy létszámú testület, mely általában nem is folyamatosan ülésezik, nehezen tud a döntések központi fórumává válni, különösen akkor, amikor az állam által megoldandó feladatok száma egyre növekszik.

ab) A parlament szerepének átalakulása az erős frakciófegyelemmel kiépített centralizált pártok működésének is köszönhető. A frakciófegyelem a képviselői szabadságot veszélyezteti, a képviselőknek a mindenáron "kormányt védő" vagy "kormányt támadó" magatartása a törvényhozási munka színvonalát csökkentheti, és a parlamentnek a kormány feletti ellenőrzési jogkörét teheti tartalmatlanná. További problémát jelent a parlamentek megfelelő információval történő ellátása, egyes esetekben a végrehajtó hatalom monopolizálja a lényeges információkat, a képviselők csak különböző csatornák felhasználásával juthatnak azokhoz hozzá, ellentétes esetekben pedig a képviselők a rájuk zúduló iratanyagot, információtömeget nem képesek kezelni. Alain Richard, volt francia nemzetgyűlési képviselő szerint a képviselők 95 %-a nem tudja a rendelkezésre bocsájtott iratokat és információkat feldolgozni. A polihisztor, minden téma iránt egyaránt érdeklődő parlamenti képviselő egyre ritkább, a specializáció általános jelenséggé vált, a pártok egy-egy képviselője a parlamentben egy-egy kormányzati területért felelősek, és véleményükkel meghatározzák képviselőtársaik véleményét is. Magyarországon is már megjelent az ún. "szavazási sillabusz" amelyet a frakcióvezetők készíttetnek a képviselők részére, melyben megjelölik, hogy az egyes szavazásokkor a frakció tagjai miként szavazzanak. A "sillabuszok" célja a frakción belüli "anarchia" elkerülése, a képviselői indítványok támogatása, illetve elutasítása rendjének meghatározására irányul. A képviselői szabad mandátum elvével ütközik azonban az egyes frakciónál meglévő gyakorlat, amely a "sillabuszok"-at kvázi kötelezőnek tekinti, a személyenkénti szavazások utólagos számítógépes kimutatásai szerint ellenőrzik, hogy a frakció tagjai miként követték a "sillabusz" ajánlásait.

ac) A XX. század végi parlamentek hatáskörére és magatartására erős kihatással van az egyes országokban végbemenő decentralizáció, regionalizáció, föderáció, valamint az országok közötti integrációs törekvések. Az egyes országokban egyre erősebben jelentkezik az az igény, hogy a szabályozás ne a központi állami szervektől érkezzon, hanem az adott ország adottságainak megfelelően a szabályozás alsóbb szinten szülessék. Franciaországban a decentralizáció, valamint Olaszországhoz és Spanyolországhoz hasonlóan a regionalizáció, Belgiumban, Németországban a föderáció az, amely a nemzeti parlamentek hatáskörét a regionális tanácsok, Landok javára az elmúlt évtizedekben jelentősen csökkentette. A XIX. század parlamentjeihez képest a mai parlamentek törvényhozási hatásköre már nem korlátlan, a nemzeti parlamenteknek figyelembe kell venniük az ország területi szerveinek törvényhozó hatáskörét is.

ad) Az Európai Unió tagállamaiban az Unió léte is sok esetben a nemzeti parlament önálló döntési jogkörét befolyásoló tényező, a döntések meghatározott területeken ki is kerülnek a nemzeti parlamentek kezéből. Az Európai Unió rendeleteire és irányelveire a nemzeti parlamenteknek kevés ráhatásuk van, sőt folyamatosan arra kell figyelniük, hogy nemzeti jogalkotásuk ne ütközzék az Európai Unió kötelező normáiba. Az Európai Unió jogalkotásában a nemzeti parlamentek nem kapnak szerepet, a Bizottság készíti elő az Unió jogszabályait, a Bizottságban főfoglalkozású, teljes munkaidőben foglalkoztatott hivatalnokok dolgoznak az egyes tagállamokból érkező bizottsági tagok vezetése alatt, akiknek azonban fel kell adniuk nemzeti elkötelezettségeiket. A Bizottság által előkészített jogszabályokat a Miniszterek Tanácsa fogadja el, amelyen az egyes országok kormányainak képviselői vannak jelen. Ez a jogalkotási folyamat is mutatja, hogy a

nemzeti parlamentek nem, vagy csak rendkívül közvetett módon – a Miniszterek Tanácsában részt vevő kormányképviselő befolyásolása vagy az eljáró miniszter szavazatának meghatározása útján – kapcsolódhatnak az Unió jogalkotásához meg is határozza azt a magatartást, melyet a nemzeti parlamentek az Unió jogalkotási rendszerével kapcsolatosan kialakítottak.

A nemzeti parlamentek az európai integrációs folyamatokhoz kétféle attitűddel élhetnek, vagy mindennemű ellenkezés nélkül tudomásul veszik a nemzetközi szervezetek befolyását a nemzeti parlamentekre, vagy megpróbálják erejükkel a nemzetközi szervezeteket befolyásolni. Nézzük elsőként a nemzeti parlamentek jellemző magatartását. Robert Urbain belga szenátor 25 éves parlamenti tapasztalattal a háta mögött mondja, hogy a nemzeti parlamenteket általában alig érdeklik azok a dolgok, amelyek az Unióban történnek. A nemzeti parlamentek megelégszenek azzal a szerepkörrel, hogy szinte közömbösen belső joggá ültessék át az európai normákat, mint más nemzetközi szerződéseket. A nemzeti parlamentek képviselőit jobban leköti a választókerületükkel kapcsolatos ügyek intézése, mint az európai ügyekkel való foglalatosság.

Robert Urbain szerint a helyzetet javíthatja amennyiben az Európa Parlament és a nemzeti parlamentek között közelebbi kapcsolatok alakulnának ki. Philip Norton az Economist 1989-ben megjelent cikkre hivatkozva írja: "A Westminster csöndesen hozzászoktatja magát egy új, egyre inkább Brüsszelsből irányított világhoz. Valójában a brit parlament egy érdekes alkotmányos versenyben van: ha nem tanulja meg más nemzeti parlamentekkel együtt, hogy hogyan ellenőrizze az európai intézményrendszert, akkor a strasbourgi parlament fogja azt megtenni". Más szerzők arra céloznak, hogy "a posta nem megfelelően" közlekedik Bruxellesből, így a nemzeti parlamentek általában lépéshátrányba kerülnek.

A nyugat-európai országok parlamentjei részéről az utóbbi időben több esetben is megjelent az Európai Unió törvényhozási eljárásban való közreműködés igénye, mely lehetővé tenné számukra, hogy ne csak formai regisztrálói, hanem alakítói is lehessenek az Európai Unió jogszabályainak. A nemzeti parlamentek az utóbbi évtizedben a bizottsági rendszerükbe is beépítették az Európai Unióval való kapcsolatot, szinte mindegyik európai parlamentnek van egy Európai Unióis ügyekért felelős bizottsága (delegációja). Ennek a bizottságnak a feladata többek között a nemzeti parlamentek informálása mindarról, ami az Unió szervezeteiben történik. Egyes nemzeti parlamentek Brüsszelben az Unió mellett "képviseletet" hoznak létre, azzal a céllal, hogy az információáramlás az Unió és a nemzeti parlamentek között hatékonyabb legyen. A skandináv államok parlamentjeinek példája mutatja, hogy a brüsszeli jelenléttel kialakulhatnak szorosabb kapcsolatok a nemzeti parlamentek és az Európai Unió szervei között. Maga az Európai Unió is szükségességét érzi annak, hogy a nemzeti parlamentekkel való kapcsolatai jobbakk legyenek. Megnövekedett az Európai Parlament szerepe a jogalkotásban, és a tagállamok nemzeti parlamentjeinek is jóváhagyására van szükség új tagállamnak az Európai Unióba történő felvétele esetében. A Maastrichti szerződéshez csatolt egyik nyilatkozat szerint – melyet a brit kormány szorgalmazott, és amely az Európai Parlament és a Európai Bizottság támogatását is élvezte – bátorította a nemzeti parlamenteket, hogy aktívabb szerepet játszanak az Európai Unió tevékenységében.

A kialakult jelenlegi gyakorlat szerint az Európai Bizottság megküldi a tagállamok parlamentjei részére a készülő direktívák szövegtervezeteit, és igyekszik a tagállamokat bővebb információkkal ellátni. A korábbiakban felmerült a nemzeti parlamentek képviselőiből alkotta "Európai Szenátus", mint az Európa Parlament második kamarája létrehozásának a terve is, ez a terv azonban nem valósult meg. A nemzeti parlamentek szerepe

pének felértékelését jelenti a "parlamentek konferenciája"-nak a létrejötte is, ezen konferenciák a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament képviselőiből tevődik össze.

Az Európai Unió intézményrendszerével kapcsolatosan alapkérdésnek tűnik számunkra, hogy a nemzeti parlamentek milyen alapállást vesznek fel, mennyiben érzik magukat képesnek a folyamatok befolyásolására és irányítására, vagy csak az Európai Unió által meghatározott irányvonal formái követésére képesek

b) "Biztonsági szelep"-funkció és a lobbik térnyerése

Az összehasonlító jogirodalomban a parlament szerepkörének megóvása érdekében a szakirodalomban a parlamentek olyan fontos feladataira hívják fel a figyelmet, amelyek azt bizonyítják, hogy a parlamentek képesek a XX. század végén is meghatározó szerepet játszani. A parlament hagyományos törvényhozási, ellenőrzési funkciói mellett egyre jelentősebb szerepet kap a politikai, a legitimációs és az ún. "biztonsági szelep" funkciója.

A parlament politikai funkciója a pluralizmus elvéből kifolyólag kifejezésre juttatja a politikai alternatívák létét, a kérdések eltérő megítélésének lehetőségét, a viták nyilvánosságát, a közvélemény mobilizálásának lehetőségét.

A parlament legitimációs szerepéből kiindulva nagy hangsúlyt kap a parlament feszültségcsökkentő, integrációs, és érdeket megjelenítő funkciója. Noha legtöbbször valóban nem a parlamentben születnek a döntések, de a parlament kiemelkedő jelentősége ennek ellenére megmarad, mert a parlamenti határozat nélkül a döntések nem tekinthetők legitimnek. A parlament a legitimációs funkcióján túlmenően azonban alkalmas fórum arra is, hogy "biztonsági szelep" funkcióját is betöltse, vagyis a parlament egy olyan fórum lehet, ahol a polgárok, különböző érdekcsoportok véleménye kifejezésre juthat. Erre elsősorban a képviselők indítványain, a képviselői kérdésfeltevésen keresztül kerülhet sor, de a képviselőknek a parlamenten kívüli tevékenysége (miniszterekhez írt levelek, közbenjárások stb.) is alkalmas eszköz lehet. Alain Richard volt francia nemzetgyűlési képviselő ismeri el, hogy a 90-es évektől kezdődően azt tapasztalta, hogy a képviselők egyfajta "ügynökként" viselkednek, választókerületi és egyéb helyekről származó "megbízásokat" teljesítenek, és nem a közérdeket, hanem megbízóik érdekeit veszik figyelembe. Angol kimutatások szerint is növekszik a képviselők választókerületi tevékenysége, az elmúlt 20 évben a képviselők egy főre vetítve egyre több időt tölthetnek választókerületeikben, illetve választókerületi ügyekkel. Ezt a választókerületi munkát "feszültségkanalizáló funkciónak" hívják, amelynek azonban politikaformáló hatása van. A képviselők egyre több levelet kapnak a választópolgároktól, egy kimutatás szerint Nagy-Britanniában egy képviselő naponta átlag 20–50 levelet kap. Egy 1987-es kimutatás szerint a képviselők kétszer annyi levelet kapnak, mint 7 évvel korábban. A levelek képviselői intervenció iránti igényt fogalmazzák meg, így nem csoda, hogy ennek következtében a képviselőknek a miniszterhez írt leveleinek száma is növekedést mutat. A képviselők intenzívebb választókerületi magatartása, a képviselői kérdések számának növekedése, az érdekcsoportok működése, mind olyan tényezők, amelyek azt mutatják, hogy a parlament képes politikai befolyásoló szerepét megtartani.

A parlament rendkívül fontos megjelenési fóruma a különböző politikai tanácsadóknak, lobbicégeknek is. Valamennyi országban kimutatható, hogy a parlamenten kívüli erők befolyást kívánnak gyakorolni a törvényhozásra. Ez megvalósulhat a törvénykez-

deményezés és a törvényhozás menetében egyaránt. Politológiai és alkotmányjogi cikkek sora mutatja be, hogy egyes érdekszövetségek milyen erős lobbitevékenységet vesznek igénybe érdekeik képviseletére. A különböző akár gazdasági, akár közjogi érdekeltségek (mezőgazdasági, ipari, tudományos; vagy médiaérdekeltség, telekommunikációs, vízügyi, energiaipari, közlekedési érdekeltségek; ország lobbik stb) ma már külön cégeket, alapítványokat bízhatnak meg annak érdekében, hogy egy adott területen a saját érdekeiket kifejezzék és akár esetleg mások érdekeit sértő törvényjavaslat vagy módosító indítvány készüljön el. Ezen lobbicégek a kapcsolataikon keresztül megkeresik a befolyásos minisztériumi szakértőket, hivatalnokokat, parlamenti képviselőket, konferenciákat rendeznek, előkészítik a nélkülözhetetlen tömegkommunikációs támogatást annak érdekében, hogy a kapott megbízásnak megfelelően eljárjanak. Philip Norton kimutatása szerint Angliában évente 10–15 olyan egyéni képviselőtől származó törvényjavaslatból lesz törvény, amelyeknek törvényhozási útját lobbicsoportok egyengetik. Azokat a képviselőket, akik sikeresen terjesztettek be egyéni képviselői indítványt a lobbicsoportok folyamatosan "foglalkoztatják", kérve őket, hogy számukra kedvező törvényjavaslatot nyújtsanak be. A XX. század végén ezen lobbicsoportok tevékenysége annyira megerősödött, és Pokol Béla szerint megerősödni látszik Magyarországon is, hogy a törvénykezdeményezési jogkör, illetve a törvényhozási eljárás tárgyalásakor ezen csoportok kiemelése nem mellőzhető.

A lobbisták ügyfeleik részére hajtanak végre megbízásokat, amely irányulhat határozatok befolyásolására, a kormányzati körökhöz való bejutásra, információk megszerzésére. A lobbizás eredményességéről egyetlen egy országban sem készítenek kimutatást, ennek ellenére könnyen megállapítható, hogy a lobbizás sokszor eredményes, sőt a lobbicég által megjelenített érdek megjelenhet a törvény szövegében. Az angliai tapasztalatokkal foglalkozó Cliff Grantham szerint a lobbizás Angliában egy üzletággá vált, és a parlamenti lobbizás akkor eredményes, ha a tanácsadó szakmai cég színvonala magas, pontosan tudja, kit közelít meg és hogyan közelítse meg, illetve ha az úgy olyan, amelyhez a kormány hozzáállása nem volt megfelelő, és amely nem ellentétes a kormány politikai filozófiájával és az ügy olyan, amely politikailag feltűnőnek bizonyulhat.

A lobbizás számos jogi és etikai kérdést is felvet, ezért a a lobbizás jogi szabályozása elengedhetetlen a parlament védelme szempontjából. Mindezek ellenére a megvizsgált rendszerek közül lobbizásra nézve átfogó szabályozás csak az Amerikai Egyesült Államokban van (1995-ben fogadták el a Lobbying Disclosure Act-ot), az európai államok közül pedig leginkább Németországban és Angliában körvonalazódnak leginkább általános szabályok. Néhány más állam parlamentjeiben írott vagy íratlan rendelkezések alapján az érdekcsoportoknak lehetőségük van a parlament épületébe, helyiségeibe bemenni, képviselőktől vagy bizottságoktól meghallgatást kérni, az üléseken résztvenni, különböző dokumentumokhoz hozzáférni, illetőleg hivatalos vagy nem hivatalos lobbilistára feliratkozni. Az alábbi táblázat vázlatosul összefoglalja, hogy az Európai Unió tagállamainak parlamentjeiben van-e gyakorlat vagy írott rendelkezés az érdekcsoportok/lobbisták parlamentbe való belépésére, meghallgatás kérésére, dokumentumokhoz való hozzáférésre, illetve regisztrációra, vagy lobbilistára való feliratkozásra.

A következő táblázat 1998-as adatok alapján készült és vázlatosul összefoglalja, hogy az Európai Unió tagállamainak parlamentjeiben van-e gyakorlat vagy írott rendelkezés az érdekcsoportok/lobbisták parlamentbe való belépésére, meghallgatás kérésére, dokumentumokhoz való hozzáférésre, illetve regisztrációra vagy lobbilistára való feliratkozásra. Ha az adott kamaránál létezik ilyen szabály, azt '+' jel jelzi.

Ország	Kamara	Belépés	Meghallgatás	Hozzáférés dokumen- tumokhoz	Regisztrá- ció / lobb lista
Anglia	House of Commons	Általános szabályok vagy gyakorlat egyik kamaránál sincs, néhány speciális részletszabály azonban kidolgozásra került (pl. lobbizó újságírók stb.). Az átfogó szabályozás régóta előkészületi stádiumban van. Bővebben l. a mellékletet.			
	House of Lords				
Ausztria ¹	Nemzeti Tanács	-	-	-	-
	Szövetségi Tanács	-	-	-	-
Belgium	Képviselőház	-	-	-	-
	Szenátus	-	-	-	-
Dánia	Folketing ²	+	+	+	+
Finnország	Eduskunta	+	+	+	-
Franciaország	Szenátus	+	-	-	-
	Nemzetgyűlés	+	-	-	-
Görögország	Képviselőház	-	-	-	-
Hollandia	Erste Kamer	-	-	-	-
	Tweede Kamer	+	-	+	-
Írország	Dáil	-	-	-	-
	Seanad	-	-	-	-
Luxemburg	Képviselőház	-	+	-	-
Németország	Bundestag	+	+	+	+
	Bundesrat	-	-	-	-
Olaszország	Camera dei Deputati	-	-	-	-
	Senato della Repubblica	+	-	-	-
Portugália	Assembleia da República	+	-	-	-
Spanyolország	Congreso de los Diputados	-	-	-	-
	Senado	-	-	-	-
Svédország	Riksdag	-	-	-	-

A hatályos magyar jog nem tartalmaz szabályozást kifejezetten a lobbitevékenységére vonatkozóan. A házsabályról szóló 46/1994.(IX.30.) OGY határozat azonban néhány a lobbitevékenységhez kapcsolódó kérdéstről rendelkezik. Így az Országgyűlés elnöke képviseli az Országgyűlést társadalmi és egyéb szervezetekkel való kapcsolatban; az Országgyűlés Hivatala közreműködik az Országgyűlés elnökének az érdekképviseleti és társadalmi szervezetekkel való kapcsolatának szervezésében; a képviselők számára lehetőséget kell biztosítani az adott ügyben érintett, az Országgyűlés főttkára által vezetett jegyzékben szereplő bejegyzett, országos érdekképviseletek és társadalmi szervezetek véleményének a megismerésére; az Országgyűlés főttkára jegyzékét vezet azokról a bejegyzett országos érdekképviseleti és társadalmi szervezetekről, amelyek kérik jegy-

¹ Az ún. 'szociális partnerség' keretében azonban az érdekcsoportoknak nagy befolyása van a törvényhozásra és a kormányzati törvényelőkészítésre.

² Csak bizottsági szinten.

zékbe vételüket. Ezen szabályok azonban közel sem tűnnek elegendőnek, a lobbizás aktív alanyai és passzív alanyai, a lobbisták által végzett tevékenységek messze túlmutatnak a jelenlegi házsabályi rendelkezéseken.

3. A parlamenti apparátus professzionalizálódása

A parlamenti munka professzionalizálódása is az új jelenségek közé tartozik. A parlament szerveinek és a parlamenti képviselők munkáját minden országban növekedő létszámot mutató parlamenti adminisztráció biztosítja. Németországban közel 2500 fő dolgozik a Bundestagban, mint köztisztviselő. Továbbá a frakciók mellett közel 700 ember dolgozik, és a Bundestag 662 képviselőjének saját külső parlamenti alkalmazottja lehet, és amennyiben ezen külső szakértőket is figyelembe vesszük, a német Bundestag költségvetésében közel 6000 embert kell figyelembe venni. A parlamenti képviselők által foglalkoztatott szakértőkkel – közel 3000 szerződés van – magánjogi jellegű szerződést kötnek, a szerződések tartalma rendkívül változatos, a szerződések lehetnek többek között részmunkaidős vagy teljes állás- szerződések, a munka irányulhat a parlamenti munkában való közreműködésre, a választókerületi munkában közreműködésre.

Olaszországban a Képviselőház mellett 1900 köztisztviselő van állásban. Az 577 tagú francia Nemzetgyűlésnek közel 1200 fős köztisztviselői gárdája van, ebből közel 130 fő vezető diplomával rendelkező köztisztviselő. A kisebb államokban ez a szám már sokkal alacsonyabb, Svájcban például összesen közel 150 köztisztviselő dolgozik a parlamentben. Ezeknek a politikailag semleges köztisztviselőknek a feladatai közé tartozik többek között a képviselő részére a törvényhozási munka segítése, a felszólalások megírásában való közreműködés, a módosító indítványok előkészítése. Minden országban igen fontos szerepet tölt be a parlamenti adminisztráció vezetője, a főtitkár (minden országban eltérő elnevezéssel). A parlamenti adminisztráció feje elnyerheti a tisztséget magától a képviselőtestülettől (például Belgium, Svédország), az Házirodától (például Franciaország, Olaszország, Spanyolország), a Házelnöktől (Németország), vagy a végrehajtó hatalom gyakorlójától, a kormánytól (Svájc), vagy az államfőtől (Nagy Britania). Egyes országokban a parlamenti adminisztráció vezetését megduplázzák, külön főtitkára van a törvényhozási kérdéseknek és külön főtitkára van a gazdasági jellegű ügyeknek (Franciaország, Svédország).

A parlamenti képviselői munka professzionalizálását hivatottak elősegíteni azok a szabályok is, amelyek a parlamenti képviselők által alkalmazható munkatársakra vonatkoznak. Franciaországban minden nemzetgyűlési képviselő 25.104 FF-al rendelkezik, melynek terhére két munkatársat alkalmazhat a magánjog szabályai alapján teljes munkaidőben, vagy egy teljes munkaidős munkatárs mellett két részdíds munkatársat foglalkoztathat. További 24.838 FF áll rendelkezésre minden képviselőnek a titkársági feladatok ellátásának biztosítására, mely összeget azonban szabad döntés alapján akár a képviselőcsoportja részére is rendelkezésre bocsájthat, amennyiben a képviselőcsoport adminisztrációja látja el a képviselő részére a titkársági és leírási feladatokat. Franciaországban 1995. október 1-től a nemzetgyűlési képviselők további egy munkatársat is alkalmazhatnak, így egy képviselő mellé valóságos "kabinet" szerveződik.

Magyarországon is ehhez hasonló tendenciák mutathatók ki. 1989. májusában az Országgyűlési Iroda belső szervezeti felépítése rendkívül egyszerű volt, az egyes osztályokon az érdemi ügyintézők (felsőfokú végzettségűek) száma alacsony volt. Így például a Bizottsági Főosztályon összesen 7 személy dolgozott (beleértve a titkármőt és hivatalse-

gédet is), az Általános Igazgatási Osztálynak 5 munkatársa volt, az Országgyűlés Irodájának vezetője munkáját közvetlenül 3 munkatárs segítette. A legnagyobb létszámú belső szervezet az Országgyűlés Irodáján belül a funkcionális feladatokat ellátó, 320 fős létszámú főkönyvelőség és főmérnökség volt, a szervezet feladatkörébe tartozott többek között az Országgyűlés épületének karbantartása, rekonstrukciója.

Az 1989. május 10-én elfogadott hárszabálmódosítás során jelenik meg az Országgyűlés Hivatala elnevezés, és a jelenlegi belső struktúra 1993-ban véglegesedik. Az Országgyűlés elnöke alá tartozó Országgyűlési Hivatalnak hat önálló szervezeti egysége van, (Főtítkárság, Országgyűlési Könyvtár, Gazdasági Főigazgatóság, Elnöki Kabinet, Külügyi Hivatal, Sajtó Iroda). Az Országgyűlés Hivatalában összesen közel 700 köztisztviselő dolgozik, a törvényhozási munka szempontjából rendkívül fontos Főtítkárságon belül pedig körülbelül 140 fő van állásban. A Főtítkárságon belül lévő szervezeti egységeken a felsőfokú végzettségű munkatársak száma az 1989-es adatokhoz képest megnövekedett, például a Bizottsági Főosztályon ma 29 felsőfokú végzettségű munkatársat alkalmaznak. Ez azt jelenti, hogy a kiemelt jelentőségű bizottságok mellett kettő, a többi bizottságnál egy diplomás munkatárs dolgozik. A Jogi Főosztályon a 24 munkatárs közül 15 fő, a Szervezési és Tájékoztatási Főosztályon 10 fő rendelkezik diplomával. Rendkívül fontos szerepet kapott az Országgyűlési Könyvtár azzal, hogy szervezetileg az Országgyűlés Hivatalához került át. Az Országgyűlési Könyvtár a törvényhozási munka színvonala emelése érdekében különböző tárgykörökben (pl. közbeszerzés, katonák jogállása, műemlékvédelem, parlamenti képviselői összeférhetetlenség) nemzetközi kitekintést is tartalmazó összeállításokat készít, amelyet a képviselők rendelkezésére bocsájt.

Nem vitatható, hogy a politikailag semleges parlamenti adminisztrációnak minden országban kiemelkedően fontos szerepe van, az adminisztráció tudja biztosítani, hogy a parlamentek a hatáskörükbe tartozó feladatokat zökkenőmentesen tudják elvégezni. A politikailag elkötelezett frakciók és képviselők a parlamenti feladataik ellátása érdekében azonban már saját szakértői hálózatokra támaszkodnak, így rendkívül ritka az, amikor egy frakció vagy képviselő a parlamenti adminisztrációtól kér szakmai segítséget törvényjavaslat vagy módosító indítvány, kérdés vagy interpelláció elkészítéséhez, illetve megfogalmazásához. A mindenkori kormánypárti képviselők támaszkodhatnak a kormányzati apparátus segítségére is, és az ellenzéki pártok is kialakították saját szakértői hálózatukat. Ez a jelenség mára Magyarországon is kialakult, míg a korábbiakban ugyan ritkán de előfordult, hogy az Országgyűlés Hivatalán belül elhelyezkedő Jogi Főosztály képviselőktől kapott konkrét megkereséseket képviselői indítványok megfogalmazására, mára ezek a kérések megszűntek, a parlamenti munka professzionalizálódása következtében a frakciók azok, amelyek döntenek az önálló képviselői indítványok benyújthatóságáról, és ebben az esetben is a frakciók által igénybevett szakértői hálózat készíti elő az indítványokat.

Felhasznált irodalom

- Ádám Antal*: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest, 1998., 217 p.
- André Alain*: Une commission parlementaire peut-elle interrger des membres du Cabinet du Roi? Revue Belge de Droit Constitutionnel, 1997. 1.sz. 79–82. pp.
- L'administration des parlements. Numero coordonné par Avril Pierre, Revue française d'administration publique, 1993. No.68. 501–610. pp.
- Avril Pierre – Gicquel Jean*: Droit parlementaire. Montchrestin, Paris, 1996. 346 p.
- Bihari M. – Pokol B.*: Politológia, Universitas, Budapest, 1992. 363 p.
- Cserny Ákos*: A nemzeti parlamentek és az európai integráció. Magyar Közigazgatás, 1999. 3.sz. 128–135.pp.
- Judge David*: A kelet- és közép európai parlamentek: az első lépések. The Emergence of East Central European Parliaments. (J.35312).
- Dezső Márta*: Képviselőt és választás a parlamenti jogban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998. 210 p.
- Duprat Jean-Pierre*: L'évolution des conditions du travail parlementaire: 1945–1995. IV. Congrès Mondial de l'AIDC. 44 p.
- Grantham Cliff*: A parlament és a politikai tanácsadók. Parliamentary Affaires, 1989. No. 4. 503–518. pp.
- Guichard-Ayoub Éliane – Roig Charles – Grangé Jean*: Études sur le parlement de la V. République. Presses Universitaires de France, Paris, 1965. 293 p.
- Kilényi Géza*: A parlament és a Kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. Magyar Közigazgatás, 1994. 5. sz. 278 p.
- Kilényi Géza*: A párt-frakció helye és szerepe az Országgyűlésben. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. é.n. 14 pp.
- Kiss Barnabás*: A parlamenti vizsgálóbizottságok jogállása és működése. Jogtudományi Közlöny, 1999. 5.sz. 237–239. pp.
- Körösényi András*: Hatalommegosztás és parlamentarizmus. Magyarország Politikai Évkönyve. Szerk: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László. Budapest, 1992. 58–62. pp.
- Kukorelli István*: A kormány és ellenzéke az új hárszabályban. Kérdőjelek: a magyar kormány 1994–1995. Korridor, Politikai Kutatások Központja, 1995. 110–128. pp.
- Kukorelli István*: Az 1994/98-as országgyűlési ciklus – a kétharmados parlament. Magyar Közigazgatás 1999. 7.sz. 353–360. pp.
- Kukorelli István*: A parlament négy éve. Társadalmi Szemle. 1994. 8–9.szám. 13–19. pp.
- Kukorelli István*: A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban. Jogtudományi Közlöny, 1987. 363–370. pp.
- Lagesse N.–Baeselen X.*: Le droit d'enquête parlementaire. Bruylant, Bruxelles, 1998. 313 p.
- Michale Mezey*: Comparative legislatures. Durham NC: Duke University Press. 1979.
- National Parliaments as Cornerstones. Editey by Eivind Smith., Kluwer Law International, London The Hague Boston, 1996., 195 p.
- The new role of national parliaments in pan-European construction. Concil of Europe, 1996. 93 p.

Nikolic Pavle: Les fonctions et le developpement du parlement. Rapport général du IV. Congrès de l'AIDC. 1995. 32 p.

Les parlements dans le monde. Recueil de donnees comparatives. Volume I.II. Bruylant, Bruxelles, 1661 p.

Norton Philip: Parlament az Egyesült Királyságban: a hatékony és a jóváhagyás ki-egyensúlyozása? West European Politics, 1996. Vol.13. No. 3.

Norton Philip: A nemzeti parlament alkalmazkodása az integrációhoz. Európai Szemle. 1998. 1.sz. 21–31. pp.

Norton Philip: A Framework for Analysis. West European Politics. 1990. Vol.13.

Pesti Sándor: A parlament belső alkotmánya. Társadalmi Szemle. 1998. 7. sz. 60–73. pp.

Petrétei József: Ellenzék a parlamentáris demokráciákban. Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest, 1991. 171–187. pp.

Pintér Katalin szerk. : Hárszabályok az egyes európai országokban. I–II. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989.

Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi, Budapest, 1994. 235 p.

Pokol Béla: Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. Politikatudományi Szemle. 1998. 1.sz. 87–97. pp.

Schambeck Herbert: Kormány és parlament. Gondolatok a parlamenti ellenőrzésről Ausztria példáján. Magyar Közigazgatás. 1994. 11.szám. 649–656. pp.

Seminar on the democratic functioning of parliaments. (A szemináriumon elhangzott tanulmányok: *Trócsányi László*: The right of legislative initiative; *Norton Philip*: Legislative procedure; *Smith Eivind*: Parliamentary of the executive; *Rzeplinski Andrzej*: The statut of parliamentarians), Council of Europe, 1997. 135 p.

Smith Eivind: La démocratie constitutionnelle en Norvège. Revue Belge de Droit Constitutionnel. 1996. No.4. 479–498. pp.

Soltész István: A kormányzat parlamenti ellenőrzése. Magyar Közigazgatás 1994. 5.sz. 279–290. pp.

Somogyvári István: A magyar parlamenti rendszer reformja. Társadalmi Szemle. 1998. 8–9.sz. 165–183. pp.

Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz, Budapest, 1998. 358 p.

La télévision et le Parlement. Session de printemps 1996 de A.S.G.P. Istanbul, 1996. (Édité par le République Francaise Sénat), 12 p.

Timoránszky Péter: A lobby. MTA Államtudományi Kutatóközpont. Budapest, 1991, 78 p.

Velu Jacques: Enquetes parlementaires. Revue Belge de Droit Constitutionnel, 1998. No.2. 105–124. pp.

Vuye Henrik: A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Revue Belge de Droit Constitutionnel, 1999. 1.sz. 39–56. pp.

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

CERTAINS QUESTIONS DE DROIT PARLEMENTAIRE COMPARÉ

(Résumé)

Les parlements nationaux jouent un rôle primordial dans la structure étatique.

L'étude sochaitere présente les théories concernant le rôle et le fonctionnement des parlements nationaux. Après la littérature juridique il est possible de distinguer parmi plusieurs théories.

1. Le premier opinion dit que le principe classique de la séparation de pouvoirs n'a plus de signification.

Le chef de parti ou de la coalition majoritaire dispose à la fois avec le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Ainsi la majorité parlementaire dispose d'un pouvoir de type nouveaux qui lui permet à la fois de gouverner et de légiférer.

Parmi d'autres Maurice Duverger est un célèbre représentant de cette opinion. Maurice Duverger pour éviter les illusions au lieu de l'appellation de „pouvoir législatif” et „pouvoir exécutif” a proposé de l'appeler simplement „pouvoir d'Etat” et „pouvoir tribunicien”.

Selon lui la séparation du pouvoir d'Etat et du pouvoir tribunicien exprime une conception radicalement différent que la séparation des pouvoirs classiques.

2. Selon la deuxième hypothèse les parlements nationaux fonctionnent sans difficulté, le fonctionnement des parlements sont satisfaisant et le principe de la séparation des pouvoirs existe sans modification substantielle.

Cet argumentation est fondée exclusivement sur les signes formels, ainsi cette théorie ne pénètre pas dans les questions mérites.

3. Selon la troisième conception il n'est pas possible de nier l'existence du principe de la séparation des pouvoirs, mais il faut voir clairement que dans le fonctionnement des parlements nationaux il y a quand même des certaines disfonctions.

Après les classifications existant l'article présente les plus importants phénomènes négatifs et les phénomènes concernant les parlements nationaux.

Parmi d'autres les phénomènes négatifs sont les suivants:

1. Le rôle des Parlements nationaux a faibli, les décisions sont prises en dehors du Parlement, soit par le Gouvernement, soit par les partis politiques eux-mêmes.

2. Le pouvoir exécutif est fondamentalement un organisme professionnel: le Gouvernement et l'administration publique doivent agir d'une manière rapide et efficace.

Par contre, les Parlements nationaux – à un effectif des parlementaires élevé – ne sont pas en mesure de réagir rapidement, leur fonctionnement ne montre souvent pas des signes de l'efficacité.

3. Dans un certain nombre des pays, les Parlements sont des corps excessivement démesurés.

4. Il y en a beaucoup qui se félicitent à ce que dans les systèmes bicaméraux, les deuxième chambres ne font que de ralentir la procédure législative.

5. La fonction du contrôle des Parlements subit souvent des préjudices par suite du fonctionnement des partis politiques, ayant une forte discipline centralisée au sein de leur fraction (groupement) parlementaire.

6. Le décentralisation, la régionalisation, le fédéralisme, l'intégration européenne sont tous des phénomènes, qui ont comme résultat la diminution des attributions des Parlements nationaux.

D'une part, la prétention est grande à ce que la réglementation n'émane des organes centraux, mais que les règles soient adoptées à ce que la réglementation n'émane des organes centraux, mais que les règles soient adoptées à des niveaux régionaux inférieurs, suivant les circonstances propres au pays.

Les relations des parlements nationaux ont souvent des relations trop passives avec l'Union européenne, et les systèmes des rapports entre les Parlements des différents pays doit également être amélioré.

Les phénomènes positifs sont les suivants:

1. Dans chaque pays le droit parlementaire très développé. Les parlements nationaux disposent d'une réglementation juridiquement correcte.

2. Il nous semble très important le contrôle constitutionnel au-dessus du fonctionnement des Parlements nationaux. Sauf Angleterre dans les autres pays les règlements des assemblées sont contrôlables par les Cours Constitutionnelles.

Dans certains pays il est possible de saisir la décision de la Cour Constitutionnelle en disant que les droits des minorités parlementaires sont lésés par une décision parlementaire.

3. Le rôle des différentes commissions peut valoriser, les exemples nous montrent que le travail dans les différentes commissions est très constructif, les députés peuvent plus librement discuter, et changer les différents points de vue.

4. Enfin, la transparence. C'est la plus importante question dans les démocraties contemporaines. Par les médias le public peut suivre et contrôler le fonctionnement du parlement, ainsi la transparence peut aider pour les députés de travailler efficacement, et peut défendre le prestige des parlements nationaux.

L'étude enfin en donnant une synthèse présente que les phénomènes négatifs et positifs sont en balance.