

ARATÓ ANDRÁS

Jegyzetek Kende Péter előadásához

Egyetértek Kende Péterrel: működik a magyar közjogi rendszer. Azzal a tézissel is, hogy javítható, és most van rá az alkalom, hogy fontosabb hibáit orvosolják. De annak ellenére, hogy a rendszer sok problémáját pontosan látja, a megoldási javaslataival már annál kevésbé értek egyet. Kimondottan szerencsésnek tartom, hogy a koalíciós kormány reformtörekvései más irányba haladnak. Kende részben olyan megoldásokat javasol, amelyek szükség nélkül túl nagy diszkontinuitást jelentenének a mai struktúrával és értelmetlen kísérletezésbe vinnék bele az országot. Részben pedig olyan javaslatot tesz, amelynek a negatív következményei előre láthatóak. Ezenfelül túl sok reflexió nélkül elveti a választójog legkézenfekvőbb reformjának lehetőségét. Végül, a legfontosabb problémakört, a rendszerváltás jogi értelemben való befejezését és az ezzel összefüggő alkormányreform problémáját fel sem veti, ami azzal függ össze, hogy az Alkotmánybíróság problémáit, úgy tűnik, nem tartja túl fontosnak. Pedig a politikai rendszer legnehezebb pillanatai éppen az Alkotmánybíróság működésével és döntéseivel voltak összefüggésben.¹

1. Igaza van Kendének: jelenleg a társadalmi részérdekek alig jelennek meg a politikum szintjén, és abban is egyetértek, hogy nem a parlamenti pártok feladata ezek visszatükrözése. Ám Kende javasolt megoldása – valamiféle konzultatív, de halatom nélküli parlament mellett működő testület – nem volna kedvező sem a legerősebb, sem a gyöngébb érdekcsoportok szempontjából. Az erősebb érdekeknek, amelyek az Érdekegyeztető Tanácsban máris képviselve vannak, kvázi politikai hatalmuk van. Emellett akármilyen konzultatív szerep irreleváns lenne részükre. Ha viszont az új testület lenne az egyetlen országos érdekképviselő, a társadalmi partnerek sokat veszítenének: hatalmuk befolyássá szűkülne, és még ezt is meg kellene osztani. Lehet persze, hogy ez elvileg kívánatos. De amikor a gazdasági

kríziskezelés, és előbb-utóbb a növekedés beindítása az ő jóakarattuktól is függ, és attól is, hogy el tudják-e fogadtatni a bázisukkal a megszorító intézkedések szükségességét, nem valami szerencsés dolog olyasmit javasolni ami a társadalmi partnerség akármilyen formájánál gyöngébb részvételt ígér a nagy szervezeteknek. Viszont a gyengébb és állandóan alakulóban lévő csoportok, mozgalmak, iniciatívák számára hátrányos lenne, ha, mint Kende javasolja, társadalmi részvételüket formálisan rögzítenék. Ezek nagy része túl kicsi, vagy túl rövid életű lenne ahhoz, hogy képviselve legyen egy konzultatív testületben. Ha ilyen testület már megalakult, rendkívül nehéz lenne új, talán fontos érdekeknek is bejutni, mert a már képviselt csoportoknak komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy a befolyás lehetőségét minél kevésbé kelljen megosztani új belépőkkel. Ez viszont azt jelentené, hogy a civil társadalom fontos részei még kevésbé jutnának nyilvánossághoz, mint ma. Az új testület lenne a nyilvánvaló csatorna, amin keresztül az újságokhoz és a médiumokhoz jutnának a civil társadalom problémái. A parlamenti pártok is biztosan megelégednének azszal, hogy a konzultatív tanács véleményét meghallgatják. A kizárt érdekek, vélemények, életformák, iniciatívák még kevesebbet számítanának, mint ma. Nekik csak a dinamikus társadalmi nyilvánosságon belüli részvétel – ahol csak a jó érvek és a morális reputáció számítanak – adja meg a befolyás lehetőségét, és nem akármilyen neo-korporatista megoldás, aminek Kende ötlete csak egy válfaja.

2. Magyarországon azért is veszélyes akármilyen neo-korporatista, kvázi-parlamentáris testületet javasolni, mert ez könnyen átalakítható a második parlamenti kamara érdekképviseleti formájává, ami magát a modern parlamentarizmust veszélyeztetné. Ugyanez vonatkozik magára a második kamara gondolatára, mert federalista tradíciók híján ez könnyen korporatista érdekképviselet irányába tolódna el, különösen az egyházak és a szakszervezetek szószólóinak nyomására. Ezért Sajó András például, aki az alkotmánymódosításban való részvételre javasolt egy területiálisan megválasztott második kamarát, azóta elállt ettől a gondolattól mint a korporatizmus lehetséges trójai falovától. A veszély fennáll Kende javaslatánál is, ámbár ő azt ajánlja, hogy a két parlamenti házat inkább a mostani választási rendszerben érvényes két princípium szerint kellene felállítani, az alsóházat, amely a kormányalakításért felelős, egyéni, többségelvű, a felsőt pedig proporcionális elv szerint. A gondolat arra hivatott, hogy egyszerre megerősítse az arányosság szerepét a népképviseletben, és megtartsa a kormányozhatósághoz szükséges többség mandátumszámot a győztes párt kezében. Ez az ötlet szerintem szükségtelenül radikálisan megváltoztatná egyszerre a választójogot, amelyet valóban ki kellene javítani, és a parlamenti struktúrát, amely egyáltalán nem biztos, hogy megkíván akármilyen fontosabb változást. (És ha igen, ezt Kende egyáltalán nem indokolja meg.)

Olyan kísérletről van itt szó, aminek nem ismerhetjük magyar vonatkozásban a következményeit és mellékhatásait, de azt feltehetjük, hogy a közjogi rendszert eléggé radikálisan megváltoztatná. Én már ezért is ellenezném az ötletet.

De nem megnyugtatók az elképzelhető következmények sem. Talán a legjobb kimenetel az lenne, ami Lengyelországban, ahol a javasolt rendszer már nagyjából létezik, és ahol (szerintem a pártrendszer kiforratlansága miatt) két választáson a két szisztéma nagyjából hasonló eredményeket produkált a két ház pártstruktúrája szempontjából. Azt gondolná az ember, hogy ebben a helyzetben a megoldásnak nincs jelentősége, de miután az egyéni képviselők mást képviselnek, mint a pártlistán választott kollégáik, úgy tűnik, mégis van. Sok a konfliktus a két ház között, ami pedig az elnöki hatalom megerősítésének egyik motívuma. Már Tocqueville is észrevette a belső összefüggést (ami persze szerintem csak kívánatos, és nem elkerülhetetlen) az elnöki rendszer és a bikamaralizmus között.

De Magyarországon nem valószínű sokkal érettebb pártrendszer, ami megengedné, hogy az egyéni és a listás választások hasonló eredményt produkáljanak. Nem tartom meggyőzőnek Kende érvelését, hogy ha az emberek a két szavazatukat két külön ház képviselőire adnák, másképpen szavaznának, mint jelenleg. Ma ugyanis a kétszavazatos rendszer arra ösztönzi őket, hogy az egyéniükben is listára szavazzanak. Ha nekem van igazam – ami legalábbis valószínűbb, mint ennek ellenkezője –, akkor viszont például a mostani választás egy nagyjából proporcionális felsőház mellett (MSZP: 33–36%) olyan alsóházat produkált volna, amelyben az MSZP-nek jut a mandátumok 84 százaléka. Itt a két ház közötti konfliktusok lehetősége persze sokkal nagyobb lenne, mint Lengyelországban. Persze az MSZP formálisan kisebb, de reálisan valamivel nagyobb koalíciós kényszer alatt lett volna, és a partnerének nagyobb intézményes hatalma miatt nem lett volna talán szüksége ennyire szoros koalíciós megállapodásra. Viszont nagyobb lenne a lokális érdekek redistribúciós nyomása, amittől Békesi most is fél, mert ezek képviselőinek a kezében lenne egy egész ház, és ráadásul ők egyedül megbuktathatnák a kormányt, amely formálisan csak az alsóháznak lenne felelős. Végül a legrosszabb forgatókönyv is valamikor bejöhethet: az alsóház egy nagy párt kezében, és a felső sok jóval kisebb párt kezeiben, amelyek ideológiailag egymáshoz elvileg jóval közelebb lehetnének, mint a legnagyobb párthoz. Ebben az esetben a kormány még megbuktathatatlanabb lenne, mint az MDF kormánya volt, de még a „feles” törvényeket sem tudná biztosan megszavaztatni. Láttuk, hogy mi volt ennek a következménye még az MDF-kormány ennél kedvezőbb helyzetében is. Az akkori kormány–ellenzék konfliktusok itt a két ház konfliktusaihoz, és velük a kormányozhatóság kríziséhez vezethetnének, amiből az elnöki vagy félelnöki rendszer bevezetése jelentené az egyik logikus kiutat.

3. Úgy tűnik, a kormányozhatóság nevében Kende akkor is elvetné a választójogi reformot, amit én javasolok, ha az ő tervét nem fogadnák el. De azt hiszem, nem értette meg az érvelésemet, és egy kicsit félreértette a megoldási javaslatomat. Természetesen én is tudom, hogy a többségi választási rendszerek megkönnyítik a kormányalakítást, és általában szolid parlamenti többséget produkálnak a kormány részére. Ebben semmi kivétlnivalót nem látok, ha egy politikai társadalom a többségi elvet választotta magának a rendszer fő princípiumaként. A magyar kevert választási rendszerrel az a baj, hogy míg a legitimitációja – mint a magyar közjogi berendezkedésnek általában – két elv, a többségi és a konszenzus elv sajátos kombinációján nyugszik (erre még visszatérek), addig a választások a szavazás dinamikája alapján nagyobb aránytalanságot hoznak létre, mint maga a Westminster-rendszer 1974 és 1987 között. Ebben az esetben szakadék támad a kormányzati hatalom parlamenti és országos támogatása között, amit a jól kihasználható választási statisztika az első pillanattól tükröz. Ha egy politikai tömb alakít kormányt ebben a helyzetben, mint az MDF vezette koalíció, kezdettől fogva nagy távolság nyílik a jogi, procedurális és a szociológiai értelemben vett legitimitása között (erre is visszatérek), és beindulhat egy lefelé vezető spirál. Ez 1990 és 1994 között arra vezetett, hogy a konstruktív bizalmatlansági szavazás intézményével bebetonozott kormány cselekvésképtelenné vált. Ha viszont két tömb alakít kormányt, mint most, akkor a veszély az, hogy a parlament igazi ellenzék nélkül marad. Tehát a magyar választás győztesének nincs jó választása, és a második fordulóban természetellenesen azért kellene drukkolnia, hogy „ne nyerje túl magát”. Végül a jelenlegi alkotmánymódosítási szabály megengedi, hogy a lakosság elég kis hányadát képviselő erő egyedül alkotmányozzon (45 százalék múltkor, és 52 százalék most). De a kormányozhatóság érdekében kitalált mandátumtöbbslet problematikus az alkotmányozás szempontjából, mert itt több kormányzati ciklus feltételeiről van szó, és nem engedhető meg, hogy ezeket az egyik oldal rá tudja erőszakolni a többire. Ezért különösen rossz a két szabály, a választási törvény és az alkotmánymódosítási szabály egymáshoz való viszonya. Az én cikkem főleg erről is szólt.

Nem tagadom viszont, hogy én mind a két szabályt megváltoztatnám, először is az alkotmánymódosítási szabályt, de a választási rendszert is. Ám Kende félreért, én nem tisztán proporciónális, hanem egy német típusú rendszer bevezetését szorgalmazom. Szerintem a magyar választási rendszer problémáit legzökkenőmentesebben a német egyfordulós, 5 százalék küszöbös, két szavazatos kompenzációs rendszer bevezetése oldaná meg. Azt hiszem, ezt a rendszert akarták nagyjából a Kerekasztal alapító atyái utánózni. A német rendszer tényleg hasonlít a magyarra: két szavazatos és kevert, ugyanazzal a küszöbvel. Viszont jóval kevésbé bonyolult. Miközben arányos, a fragmentációt mégis kiküszöböli. Vannak benne egyéni képviselők, elvileg az összes képviselő fele, de az 5 százalék levonása után mégis

tükrözni tudja a pártokra adott összes szavazatot. El tudja kerülni az olasz típusú pártokráciát, ahol a szavazók bele sem tudtak szólni a képviselőház személyi összetételébe, de az angol típusú aránytalanságot is, ahol egy viszonylag nagy pártnak nem kell egyáltalán mandátumhoz jutnia. A rendszer csak akkor kerülne bajba, ha lenne egy nagy párt, amelyik nem tud sem nyerni, sem akármilyen koalícióban részt venni. De még erre a problémára is van válasz, a nagykoalíció, ami a mostani magyar rendszerben is állandóan reális opció. És, ámbár én ezt nem támogatnám, lehetne a német típusú rendszerbe is a kormányozhatóság kedvéért több aránytalanságot beépíteni: több listát mint a legarányosabb, egy országost lehet például használni, és a számítási rendszereknek is különböző lehet az arányossági szintje. Tehát szerintem egyértelműen a német Bundestag választási rendszerével kellene a magyar rendszert lecserélni.

4. Két elméleti különbség van Kende álláspontja és az enyém között. Szerinte a kormány legitimitációja csak jogi eljárás kérdése. Egy kormány, ha a korrektil megválasztott parlament korrektil megválasztotta, akkor legitim. Érdekes módon, amikor a politikai rendszer legitímálásáról van szó (amit a kormányéval egy kicsit össze is téveszt), akkor hirtelen a választási részvételtől beszél, ami ebben az összefüggésben nem is jogi faktum, hanem szociológiai. Valóban, Max Weber óta van a legitimitásnak egy szociológiai értelme is, ami azt jelenti, hogy egy politikai rendszer vagy egy kormány akkor legitim, ha „a jogalkalmazók és a jognak alávetett személyek közt széles köre igazoltnak fogadja el”.² A kormány cselekvési szabadsága, stabilitása mindkét legitimitáció függvénye, és a jogi legitimitáció folytonossága mellett a szociológiai értelmű legitimitáció válsága komoly kormányzási nehézségekre vezet. Ez az utóbbi fajta legitimitás sok mindentől függ, de attól is, hogy a lakosság hogyan értelmezi egy konkrét helyzet megítélésében a rendszer alapelveit. És itt a másik különbség köztünk: szerintem nemcsak jogi értelemben vannak fontos konszenzusos demokratikus elemek a magyar közjogi rendszerben³, de a lakossági elvárások és értelmezések szintjén még magasabb a konszenzuskényszer. Ezt az MDF, saját kárára, nem volt képes megérteni, hiszen mind a három irányzata egyetértett abban, hogy a többségi demokrácia rendszerét kell követni minden nagyobb konfliktus esetében. A szociológiai problémát még az Alkotmánybíróság szűk többségű ítélete a többségi demokrácia mellett sem tudta feloldani. A konszenzust kereső Göncz, és nem a többséggelvű Antall maradt az új rendszer szimbóluma.

Ezért gondolom, hogy a magyar választási rendszer aránytalansága csak látszólag produkál erős kormányokat. Ha a választási rendszer aránytalanságát egy kormány valóban kihasználja a három politikai tömb egyikének érdekében, csak a saját legitimitása krízisét készíti elő. Persze lehet a szociológiai legitimitás nevében csak 50 százalékos listás eredmény alapján kormányozni, csak 66 százalékos listás alapon alkotmányozni. De ha már így számolunk, jobb lenne a mandátum-

elosztást közelebb hozni a listás eredményhez. Akkor a koalíciós kényszer és az ellenzék reális képviselése a választási rendszerbe lenne beépítve, és nem kellene, hogy két párt akrobatikus képességein nyugodjon.

JEGYZETEK

- ¹ Az utóbbi problémáról a „Rendszerváltás, közjogi struktúra és alkotmányozás” című cikkemben írtam. Lásd: *Mozgó Világ*, 1994. szeptember.
- ² A legitimáció két, közjogi-normatív és szociológiai jelentéséről lásd tanulmányomat „Forradalom, restauráció, és legitimáció”. *Politikatudományi Szemle*, 1993. 4. szám; valamint Kis János „Reform és forradalom között”. *Világosság*, 1993. 11. szám (amelyből itt a 9. oldalról idézek).
- ³ Érvelésemnek ez a pontja „Az alkotmánybíráóság a médiaháborúban” című tanulmányomban jelent meg: *Világosság*, 1994. 1.