

HALMAI GÁBOR

Hozzászólás

Kende Péter „Működik-e a demokrácia intézményrendszere Magyarországon” című vitacikkéhez

A közírások mozgatórugóiként a reményt és a félelmet szokás említeni (azaz „értelmes” és „van mit veszíteni”).¹

Kende Péter írását is nyilvánvalóan az motiválta, hogy az 1989 óta folyamatosan alakuló alkotmányos intézményrendszer immár rendelkezik a demokratikus jogállamiság minden lényeges attribútumával és mint ilyen, méltó a védelemre. Őszintén azt gondolom, hogy a zsenye magyar demokrácia intézményrendszere néhány problémájának végiggondolása – amihez remek apropót szolgáltatott Kende Péter gondolatgazdag vitaindítója – nem csak a *Politikatudományi Szemle* viszonylag szűk szakmai olvasóközönségének nyújthat szellemi táplálékot, de talán a párhuzamosan meginduló alkotmányozás számára is bizonyos munícióul szolgálhat. Nem mintha arra gondolnék, hogy most kellene kitalálni egy új alkotmány kívánatos tartalmát. Sokkal inkább arra számítok, hogy az elmúlt években már többször, több fórumon elhangzott javaslatok fognak megismétlődni. Hátha a csillagok mostani állása kedvezőbb lesz ezen ideák számára. Mert azt gondolom, hogy az úgynevezett rendszerváltás folyamatának megindulása óta sohasem a szakmai előkészítettség hiányán múltott egy olyan teljesen új alkotmány elfogadása, amely címében sem viseli a rákosista fordulat évszámát. Ezért tartom némileg megmosolyogtatónak azt a vitát, ami a koalíciós tárgyalások során akörül bontakozott ki, vajon 1995 közepére vagy csak végére készíthető-e el az új alaptörvény. Az alkotmányjog-tudomány számos képviselője íróasztalának mélyén ott lapul egy-egy alkotmánytervezet, akinek pedig éppen nincs „raktáron”, megrendelés esetén bizonynyal viszonylag

gyorsan képes „gyártani” egyet. Vagyis tartok tőle, hogy a koalíciós partnerek huzakodása a határidő kérdésében újra politikai vita.

Magam a vita során igyekszem megfogadni Kende Péter intelmeit és nem kizárólag az írása végén megfogalmazott praktikus javaslatokra koncentrálni. Ez annál kevésbé fog nehezemre esni, mert Kende is a jelenlegi magyar demokratikus intézményrendszer leírása és értékelése alapján jutott el a javaslatok megfogalmazásáig. Márpedig én nem csak a javaslattal, de a helyzetértékeléssel is vitába szeretnék szállni. Mégpedig kettős értelemben is. Egyrészt ami az 1989–1990-ben kialakult alkotmányos berendezkedés jellemzését illeti, másrészt az 1994-es választások által felvetett új alkotmányjogi problémák tekintetében, amelyekre mintha nem fordítana kellő figyelmet a vitaindító.

A HELYZETÉRTÉKELÉSRŐL

Hipotézisem, hogy a szerző egyes javaslatai azért nem javítanak az intézményrendszer működőképességét, mert ezek a javaslatok a jelenlegi intézmények nem pontos értékelésén alapulnak.

Ez a helyzet a magyarországi képviseleti rendszer értékelésével is. Talán furcsa vádnak tűnik egy jogász részéről egy általa nagyra becsült politológussal szemben, de úgy vélem, Kende Péter túlságosan a jogi szabályozás rabja, amikor úgy ítéli meg, hogy a megválasztottak az „állampolgárok egy adott földrajzi körét” képviselik. Éppen az 1994-es parlamenti választások bizonyították, hogy a választópolgár választókerülete egyéni jelöltjeinek kiválasztásakor is pártpreferenciák alapján döntött. Ezért történt, hogy a második fordulóban, amikor már kizárólag egyéni jelöltek között kellett választani, a polgár megismételte az előző fordulóban, pártokra leadott szavazatát. Úgy történhetett, hogy ismeretlen MSZP-s jelöltek utcahosszal nyertek jóval ismertebb és egyébként nem ellenszenves más pártbeli riválisaik előtt is. Vagyis szerintem – a választójogi törvény látszata ellenére – valójában a magyar képviseleti szisztéma döntően pártképviseleten alapszik. Ezért illuzórikus is elvárni attól az adott választókerület polgárainak konkrét képviseletét.

Nem tartom szerencsésnek a magyarországi hatalomgyakorlással kapcsolatban a „többségi” jelző alkalmazását. Nem gondolom ugyan, hogy Arend Lijphart tipológiája a parlamenti demokráciák Westminster-típusú többségelvű, illetve a közmegegyezésen alapuló konszenzusos kormányzati formájáról² kikezdehetetlen lenne, mégis célszerű bizonyos fogalmak azonos használata, már csak az amúgy is sok egyedi sajátossággal rendelkező országmodellek összehasonlíthatósága érdekében is. A parlamentáris kormányzati rendszereknek ez a fajta csoportosítása azért is hasznos a pártképviselet, a „pártállamiság”³ mai viszonyai között, mert az nem kizárólag a kormányzati szervek egymáshoz való viszonyára van tekintettel, hanem a politikai pártok szerepére is.

Mára ugyanis az állami szervezetrendszert is alapvetően meghatározó polgári pártrendszerek két alapvető formája jött létre.

A „kétpártrendszer” körülményei között – ami nem azt jelenti, hogy csak két párt indulhat a választásokon, de azt igen, hogy lényegében csak két párt küzd a hatalomért – egy párt elnyerheti a parlamenti választások során az abszolút többséget, mégha csak „orrhosszal” is. Ez a párt – többsége birtokában – képes egyedül kormányt alakítani. Ezt szokás – Lijphart nyomán – többségelvű parlamentarizmusnak nevezni. Ez a helyzet például Nagy-Britanniában, és bizonyos eltérésekkel Kanadában, Ausztráliában és Új-Zélandon. Paradox módon, ezekben az országokban a korlátlan parlamenti szupremácia alkotmányos elve együtt él a két választás között rendkívül stabil kormány döntő szerepével a politikai rendszerben. A „többpártrendszer” esetében kettőnél több párt küzd a hatalomért, ami azt eredményezi, hogy általában csak koalíciós kormányt lehet alakítani. Ez természeténél fogva nem homogén és nem stabil, hiszen gyakran igen eltérő felfogást valló pártok kényszerülnek együtt kormányozni, vagy egyetlen párt kénytelen kisebbségi kormányt alakítani. Ebben a rendszerben tehát a parlamenti tényezők – nem is csak a kormányzó pártok – rákényszerülnek a közmegegyezésen alapuló konszenzusos kormányzásra, ha el akarják kerülni az állandó kormányváltásokat. Olaszország második világháború utáni történetében például az okozta a számos kormányváltást, hogy nem sikerült tartós többségi pártkoalíciót létrehozni.

Ugyanakkor a nyugat-európai országok többségében a konszenzusra épülő kormányzati rendszerekben mutatkoznak törekvések a kormány parlament előtti felelősségének korlátozására. Ennek leglátványosabb formája az NSZK alaptörvényébe iktatott konstruktív bizalmatlanság intézménye. Eszerint a kormány csak akkor bukatható meg, ha a parlament a hivatalban lévő kormánnyal szembeni bizalmatlanság megszavazásával egyidejűleg dönt az új kormányfő személyéről. Márpedig mégha mutatkozik is egység az ellenzék és a kormánypárti képviselők között a hivatalban lévő kormány eltávolítására, ez aligha jelenti automatikusan, hogy az új miniszterelnökben is meg tudnak állapodni. Ha pedig nem, akkor marad a többség által már esetleg nem kívánt régi kormány. Mint tudjuk, a konstruktív bizalmatlanságnak ezt a rendszerét 1990-ben átvette a magyar kormány is. (Itt csak zárójelként közlök meg azt a közkeletű félreértést – amit sajnos a vitaindító is tartalmaz –, miszerint a konstruktív bizalmatlanság intézménye kényszerűen magával hozná a miniszteri felelőtlenséget is. Valójában a konstruktív bizalmatlanság csak a kormányfő és a kormány egészének eltávolítását nehezíti meg, de semmi akadály nem lenne emellett annak, hogy az egyes miniszterek parlament előtti felelőssége érvényesüljön. Mint ahogy annak sem lenne alkotmányjogi akadálya, hogy a miniszteri „felelőtlenség” a hagyományos bizalmatlanság mellett érvényesüljön.)

Ebben a terminológiában a magyar kormányzati rendszer egyértelműen a konszenzusos és nem a többségi modellt követi. Ezen a

körülményen az sem változtat, hogy az 1994-es parlamenti választásokon az MSZP megszerezte a mandátumok abszolút többségét. Mégpedig nem azért nem vált ezzel a magyar rendszer többségivé, mert az abszolút többséggel rendelkező párt nem egyedül alakított kormányt, hanem azért, mert a mostani választási eredmény nem semmisítette meg a hatalomért küzdő egyéb erőket. Persze politológusi körökben többen felvetik az idei választásoknak azt a lehetséges következményét, hogy hosszabb távon – esetleg már az 1998-as parlamenti választásokig – kétpólusúvá teszik a politikai rendszert. Ez a helyzet azonban egyelőre semmiképpen nem állt elő, tehát ezért nem tartom indokoltnak a többségi jelző alkalmazását.⁴

Abban viszont elméletileg egyetértek Kende Péterrel, hogy a magyar alkotmányos intézményrendszerben szoros az összefonódás a kormányzati hatalom és a parlamenti többség között, vagyis a törvényhozó hatalom döntőképes többsége nem független a végrehajtó hatalomtól. Abban is osztozik Kende álláspontját, hogy ez a körülmény még nem jelenti egyszersmind a hatalommegosztás hiányát, pusztán arra utal, hogy a parlamentáris rendszerek hatalommegosztása (*division of power*) és az amerikai prezidenciális rendszerre jellemző hatalmi ágak szétválasztása (*separation of power*) közé nem tehető egyszerűen egyenlőségjel.⁵

Az előbbi esetében minden hatalommegosztási technika ellenére a kormány felelős a törvényhozásnak, amely viszont felosztható az államfő által. Az utóbbinál viszont sem a törvényhozás nem mozdíthatja el a végrehajtó hatalmat gyakorló elnököt, de a mégoly nagy hatalmú elnök sem oszthatja fel a törvényhozó testületet.

Annyiban azonban már tamaskodnék a vitaindító értékelésével, hogy az első magyarországi parlamenti ciklus gyakorlata számos jelét produkálta parlamenti többség és végrehajtó hatalom konfliktusainak is. Gondoljunk csak kormánypárti képviselők önálló törvényjavaslataira, amelyeket gyakran a kormány akarata ellenére nyújtottak be, vagy a kormány által előterjesztett törvénytervezetekhez fűzött számtalan koalíciós képviselői módosító indítványra, illetve a kormánypárti honatyák részéről kezdeményezett interpellációk viszonylag nagy számára. Ezekre a parlamentáris rendszerekben kétségkívül szokatlan jelenségekre az egyik magyarázat minden bizonnyal az, hogy az 1990-ben létrejött kormánykoalíció valamiféle nehezen meghatározható „közös eszmeiségre” alapozódott, anélkül, hogy mögötte részletes koalíciós megállapodás lett volna. Úgy tűnik viszont, hogy az 1994-es parlamenti választásokat követően kidolgozott rendkívül részletes koalíciós megállapodás oly módon igyekszik megelőzni a törvényhozási többség és kormány konfliktusait, hogy – ha nem is jogi, hanem politikai eszközökkel – olyan jelentősen korlátozza a képviselői jogokat, hogy az már veszélyezteti a „választott törvényhozók szuverenitását”.

A JAVASLATOKRÓL

A vitaindító szerzője két javaslattal él a demokrácia intézményrendszere működőképességének javítása, mindenekelőtt a képviseleti elv jobb megvalósítása érdekében. Az egyik javaslat – a Francia Köztársaság „Gazdasági és Szociális Tanácsának” mintájára – konzultatív testület létrehozását sürgeti a törvényhozás mellett. Kende Péter elképzelése szerint e testületben helyet kaphatnának a gazdasági érdekképviselők, a vallási közösségek, az etnikai és nyelvi kisebbségek, valamint a megyék és a fontosabb városok képviselői. Az ötlet nagy előnye, hogy talán képes lenne mentesíteni a törvényhozásban döntő testületeket a pártpolitikain túli érdekektől, amelyek könnyen a korporatizmus veszélyeit idézhetik fel. Ugyanakkor konzultatív jelleggel mégiscsak lehetőséget biztosít e szervezetek képviselőinek, hogy megpróbálják érvényesíteni sajátos szempontjaikat a törvényhozási processzusban, anélkül, hogy a döntéshozatal felelősségében is osztoznának. Ez tűnik a nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányosan előírt, de mind ez ideig meg nem valósított képvisellete legracionálisabb megoldásának is.⁶

Amennyire egyetértek Kende Péter előbbi javaslatával, annyi kételkedéssel fogadom a másikat, a kétkamarás parlament létrehozására vonatkozót. Eszerint az Országgyűlés képviselőházát az egyéni választókerületekben egy- vagy kétfordulós többségi szavazással megválasztott képviselők alkotnák, míg a „felsőházat” megyei pártlistán induló „szénátorok”. A javaslat fő indoka Kende szerint, hogy a szenátus egyfajta törvényhozási ellensúlyként szolgáljon a kormányhatalmat adó képviselőházi többséggel szemben. A javaslat értelmében a törvényhozásban és a kormányintézkedések ellenőrzésében a két kamarának nagyjában-egészében egyforma jogai lennének, a kormány megalakításában, illetve leváltásában viszont csak a képviselőház rendelkezne döntő szóval. Kende szerint ez nagyjából megfelelne az európai államok többségében uralkodó gyakorlatnak. Valójában inkább azt kell mondanom, hogy ez a megoldás példa nélküli lenne a kontinensen. Arra még csak van precedens, hogy a képviselőház kizárólag egyéni kerületekben megválasztott képviselőkből áll (ilyen pl. az angol parlament alsóháza), arra azonban már nincs, hogy a felsőházat pártlistákon megválasztott szenátorok alkossák.

Önmagában a megoldás egyedisége azonban nem komoly érv vele szemben. Az igazi kérdés, vajon várható-e a javasolt változtatástól a szerző által remélt eredmény? Úgy gondolom, nem. Ahogy már említettem, éppen az 1994-es parlamenti választások igazolták, hogy a választók az egyéni kerületekben is pártpreferenciáik alapján adták le voksukat, tehát semmi alap azt gondolni, hogy „a képviselőházi választásban az egyéni jelöltség logikája érvényesülne”. Ha pedig ez így van, akkor a Kende Péter által javasolt rendszerben két, lényegében azonos összetételű kamara jönne létre, mégpedig azonos – lényegében pártpolitikai – érdekek mentén. Ezt a célt egyszerűbben el lehet

érni a norvég alkotmányban szereplő megoldással, amikor is a polgárok által megválasztott parlament (Storting) saját tagjainak negyedéből létrehozta a második kamarát (Lagting), a „maradék” háromnegyednyi képviselő pedig a hagyományos képviselőházi funkciókat látja el (Odelsting). Ebben a kvázi kétkamarás megoldásban a második kamara szolgál a törvényhozás ellensúlyául.

A valódi kérdés persze a magyar állami intézményrendszer jövőbeni átalakítása tekintetében az, vajon minden törvényhozási aktus vonatkozásában szükség van-e második kamara-szerű ellensúlyra. Meggyőződésem szerint nincs. Az 1989 óta alakuló magyar alkotmányos berendezkedésben ugyanis a parlamenti (kormány) többség törvényhozási hatalmát jelentősen korlátozza az Alkotmánybíróság a maga meglehetősen széles előzetes és utólagos hormonkontrolljával, de a köztársasági elnök is mind az egyszeri vétójoggal, mind az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségével. Ahol viszont valóban erősíteni kellene a törvényhozás kontrollját, az az alkotmányozás és az ennek részévé tehető, jelenleg elkülönült kétharmados törvényalkotás. Az ugyanis valóban alkotmányjogi abszurdum, hogy lényegében ugyanaz a testület legyen feljogosítva az alkotmányozásra, mint amelyik a törvényeket alkotja. Csakhogy alkotmányozó és törvényhozó intézményes elkülönítéséhez nincs szükség okvetlenül állandó második kamarára. Elképzelhető az egyetlen ház feloszlatásának kötelező előírása is az alkotmánymódosítási szándék azonnali megvalósítására. De az is járható út, hogy a parlament által elfogadott alkotmánymódosítás csak a következő ciklusban megválasztott parlament általi megerősítéssel lép életbe. Végül lehetséges opció a törvényhozás kiegészítése egy például területi alapon kialakított ad hoc testülettel, de kizárólag az alkotmányozásra.

Kende Péter írásának végén felveti, hogy az 1994-es választásokból egyészen más következtetések is levonhatók a magyar demokrácia intézményrendszerére vonatkozóan. Magam is azok közé tartozom, akik úgy gondolják, hogy e választások legfontosabb tanulsága nem annyira egy kétkamarás parlament bevezetésének, mint inkább az arányos képviselet megvalósításának szükségessége. 1994-ben ugyanis még szembetűnőbb következményekkel járt a választási rendszer aránytalansága: a legsikeresebb párt, az MSZP a szavazatok egyharmadával megszerezte a mandátumok abszolút többségét, az SZDSZ-szel alkotott koalíciója pedig a szavazatok alig több mint többségével a mandátumok több mint kétharmadát. Az ily módon kétharmadot meghaladó mandátumaránnyal rendelkező koalíció egészen új alkotmányjogi helyzetet eredményezett, amire az 1989–1990-es „alapító atyák” aligha számítottak. Mindenekelőtt azzal, hogy – mindaddig, amíg az alkotmánymódosítás feltételei nem szigorodnak – a kormánykoalíció alkotmányozó hatalommal is rendelkezik, vagyis ennek esetleges korlátozása vagy az ettől való tartózkodás kizárólag saját belátására van bízva. Az arányosság megteremtésének maximális programja lenne a szükségképpen aránytalan egyéni kerületi rendszer

megszüntetése és a listás szavazatok arányossá tétele. A minimális program az utóbbi célkitűzés megvalósítása az egyéni választókerületek meghagyásával, vagyis a német rendszer valódi átvétele.⁷

JEGYZETEK

¹ Lásd Esterházy Péter: *Egy kékharisnya följegyzéseiből*. Előszó. Magvető 1994.

² Lásd *Democracies – Forms of Majoritarian and Consensual Government in 21 Countries*. Yale University Press 1984.

³ A fogalom – aminek egyébként természetesen semmi köze az egykori és jelenlegi szocialista országok politikai rendszerének leírására használt „egypártállam” értelmű kategóriához – Hans Kelsenél olvasható először (*Vom Wesen und Wert der Demokratie*. 1929. 18. old.), majd az ötvenes évek német alkotmány-jogtudományi irodalmában tűnik fel újra (Gerhard Leibholz: *Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht*. DVBl 1950). Ellentétben az egyértelműen pejoratív szocialista terminológiával, mind Kelsen, mind pedig az NSZK Alkotmánybíróságának egyik 1952-ből származó döntése (BVerfGE 1, 224) azt hangsúlyozza, hogy minden demokrácia szükségképpen „pártállam”.

⁴ Megjegyzem egyébként, hogy a líjpharti csoportosítást követi Körösi Andrásnak az a tipológiája is, amelyre Kende Péter a maga többségi jelzőjét építi. Vö. *Pártok és pártrendszerek*. Századvég 1993.

⁵ Pokol Béla – szerintem helytelenül – ugyanebből azt a következtetést vonja le, hogy a parlamentáris rendszerekben nem érvényesül a hatalommegosztás elve. Lásd A parlamentarizmus-vita első fordulója után. *Társadalmi Szemle*, 1994. 6; 53. és köv. old.

⁶ A nemzeti kisebbségek tekintetében a javaslat emlékeztet a norvégiai Lapp Parlamentre. Ennek mintájára javasolta a Kisebbségek Házának létrehozását Majtényi László is. Vö. Ké az alkotmány? *Kritika*, 1994. március

⁷ Az az érzésem, hogy az 1989-es politikai egyeztető tárgyalások során az „alkotmányozók” egy az egyben a német két szavazatos választási rendszert akarták adaptálni, feltehetően véletlenül történhetett, hogy a listás választás arányosságát garantáló szabályok kimaradtak a magyar választójogi törvényből.