

Kormányzati és választási rendszer

(avagy a demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)

Dr. Cservák Csaba PhD-értekezése
SZTE-ÁJTK Doktori Iskola
Konzulens: Prof. Dr. Paczolay Péter
2010.

Tartalomjegyzék

| | |
|---|----|
| I. Bevezetés – A témaválasztás indokolása..... | 3 |
| II. Kormányzati rendszerek – kormányzati rendszerünk | 13 |
| II.1. A kormányzati rendszerek diszciplináris problémáiról..... | 13 |
| II.2. Milyen az ideális kormányzati rendszer? Prezidencializmus vagy parlamentarizmus? | 15 |
| II.3. A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása..... | 23 |
| II.4. A magyar kormányforma fejlődése..... | 35 |
| II.4.1. Alkotmánytörténeti gyökerek | 35 |
| II.4.2. A rendszerváltás hatása a kormányformára | 38 |
| II.5. Az Országgyűlés a kormányzati rendszerben | 40 |
| II.5.1. A „törvényhozó” hatalom | 40 |
| II.5.2. Az országgyűlés és a kormány (felelőssége) nemzetközi összevetésben .. | 41 |
| II.5.3. Országgyűlés és törvényhozás | 50 |
| II.5.4. Parlament és népképviselőt | 52 |
| II.6. A köztársasági elnök | 54 |
| II.6.1. Az államfő a parlamentarizmusban | 54 |
| II.6.2. A köztársasági elnök jogköre..... | 54 |
| II.6.3. A köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom | 55 |
| II.6.4. Az államfő más lehetséges jogosítványai | 59 |
| II.6.5. A jogosítványok típusai - köztársasági elnök vagy félelnök?..... | 60 |
| II.6.6. Az államfő és a parlament | 61 |
| II.6.7. Az államfő megválasztásának problematikája..... | 62 |
| II.6.8. Összegezés (A jövő) | 64 |
| II.7. A kormány a hatalommegosztás rendszerében | 65 |
| II.7.1. Bevezetés – Kormány a parlamentarizmusban..... | 65 |
| II.7.2. A kormány és a parlament | 67 |
| II.7.3. A miniszterelnök hatalmi súlya | 68 |
| II.7.4. A miniszterelnök helyettesítése | 72 |
| II.8. Az Alkotmánybíróság mint a kormányforma eleme..... | 73 |
| II.8.1. Mi az Alkotmánybíróság?..... | 73 |
| II.8.2. Az Alkotmánybíróság hatásköre..... | 75 |
| II.8.3. Az alkotmánybírák megválasztása | 76 |
| II.8.4. Alkotmányőrző vagy politikai szerv? | 78 |
| II.8.5. Kööttség az alaptörvény szövegéhez | 79 |
| II.8.6. De lege ferenda | 80 |
| II.9. A kétkamarás országgyűlés lehetősége | 82 |
| II.9.1. A kétkamarás országgyűlések típusai | 82 |
| II.9.2. A népképviselői típusú második kamarák | 85 |
| II.9.3. A kétkamarás parlamentek létjogáról | 85 |
| II.9.4. A két kamara viszonyáról | 87 |
| II.9.5. A második kamara magyar múltja | 88 |

| | |
|---|-----|
| II.9.6. A második kamara lehetősége napjainkban..... | 89 |
| II.10. Összegezés | 91 |
| III. Választási rendszerünk a jogösszehasonlítás és a reformlehetőségek tükrében .. | 93 |
| III.1. A választási rendszer fogalma és elemei | 93 |
| III.2. A választási rendszerek főbb típusai..... | 94 |
| III.2.1. A kategóriákról..... | 94 |
| III.2.2. Egyéni rendszerek | 97 |
| III.2.3. A listás rendszer | 98 |
| III.2.4. A korlátozott szavazás..... | 100 |
| III.2.5. A szavazatátruházó rendszer | 101 |
| III.2.6. A német perszonalizált PR-rendszer | 105 |
| III.3. Választási rendszerünk kialakulása és fő jellegzetességei..... | 106 |
| III.3.1. A polgári modell kialakulása..... | 106 |
| III.3.2. A listás rendszer megjelenése..... | 107 |
| III.3.3. A rendszerváltás hatása | 108 |
| III.4. Az egyéni rész egyetemes összevetésben | 111 |
| III.4.1. A körzetbeosztás..... | 111 |
| III.4.2. Az abszolút többség elve | 112 |
| III.4.3. Abszolút többségi rendszerek fajtái..... | 113 |
| III.4.4. Sajátos abszolút-egyszerű rendszerünk kérdőjelei: a „Vecsernyés-ügy” | 114 |
| III.4.5. Érvényesség és eredményesség | 118 |
| III.4.6. A független képviselők..... | 120 |
| III.4.7. Helyi kötődés vagy pártkötöttség? | 120 |
| III.4.8. A választójog egyenlősége az igazolásos rendszer vetületében | 121 |
| III.5. A listás rész elemzése nemzetközi összehasonlításban | 126 |
| III.5.1. A rendszer szintjei és jellege | 126 |
| III.5.2. A küszöb..... | 127 |
| III.5.3. A választókerületek kijelölése és nagysága..... | 131 |
| III.5.4. A szavazati struktúra | 133 |
| III.5.5. A szavazatok mandátummá alakítása..... | 134 |
| III.6. Választási rendszerünk arányossága és az aránytalanság okai | 138 |
| III.6.1. Az arányosság mérése és a magyar eredmények..... | 138 |
| III.6.2. Az aránytalanság gyökerei | 141 |
| III.7. Reformelképzelések és lehetőségek..... | 145 |
| III.7.1. A pártok terveiről | 145 |
| III.7.2. A szakma javaslatai | 148 |
| III.7.3. Egy lehetséges megoldás. | 149 |
| IV. Választási és kormányzati rendszerek összefüggései | 157 |
| IV.1. A választási és kormányzati rendszer összefüggéseinek elméleti modelljei | 157 |
| IV.2. Választási és kormányzati rendszerek összefüggései egyes konkrét államokban..... | 164 |
| V. Felhasznált irodalom | 202 |

I. Bevezetés – A témaválasztás indokolása

Disszertációmban a választási és kormányzati rendszerek együttes elemzésének fontosságát kísérlem meg bemutatni.

Az elmúlt 20 év főbb tendenciája, hogy a törvényhozás és végrehajtás területét csak részben vizsgálják úgy, mint a hatalomgyakorlás komplex rendszerét. E tanulmányok többsége vagy kizárólag a kormányzati, vagy a választási rendszerek oldaláról vizsgálják a kérdéskört, ezzel szemben dolgozatomban a magyar közjog komplex hatalomgyakorlási struktúráját vizsgálom nemzetközi összehasonlításban, s így a korábbi tendenciáktól eltérően például az Alkotmánybíróság szerepét is beemelem vizsgálódásomba. (E törekvés sem ismeretlen, így Pokol Béla magyar parlamentarizmust elemző tanulmányai is hasonló megközelítést alkalmaztak.)

{Cím: Kormányzati és választási rendszerek (avagy a hazai hatalomgyakorlása komplex rendszere nemzetközi kitekintésben.)}

Az alcímem már a módszertanra utal; a magyar közjogi struktúra leírását és jellemzését nemzetközi összevetésben kívánom megtenni, így világítva rá a magyar rendszer differencia specifikáira is.

A módszertan szempontjából nem csak az összehasonlítás kifejezésnek van jelentősége, hanem a komplexitást hangsúlyozó és a megközelítésemet jelző rendszer kifejezésnek is.

Pozícióm módszertani megközelítése összehasonlító alkotmányjogi. Többségében ebből a sajátos pozícióból adódóan egy sajátos leírást adok, módszertanom tehát leíró, míg az összehasonlítás a módszertan elemző részéhez járul hozzá.

Az összehasonlító alkotmányjog a leírt szabályok alapján elemzi a jogintézményeket. A politikatudomány az egyes tényezők tényleges, gyakorlati érvényesülését vizsgálja. Dolgozatomban főszabály szerint az alkotmányjogi megközelítést alkalmazom, azzal a kitételrel, hogy amennyiben egy jogintézmény tényleges érvényesülése lényegesen eltér a leírt jogszabálytól, ott erre külön utalást teszek.

(Tehát disszertációm irányvonala az alkotmányjogi és politológiai megközelítés között, de az elsőhöz közelebb húzódik.)

Az összehasonlító módszertan eredménye kétirányú lehet. Az egyik a „van” pusztán megértésére és leírására irányul. Ezen túlmegegy a másik irány, amely az összehasonlítás eredményeként a „kell”-re is utal. Módszertanilag dolgozatom az utóbbi irányvonalat követi. Ezt pedig az összehasonlítás során nem elkülönítetten, önálló részként vagy fejezetként vázoló, hanem az mint az elemzés része, végighúzóódik a dolgozaton.

Formailag itt utalok arra, hogy lábjegyzetként szerepeltetem az idézetek, illetőleg az azonosíthatóan személyhez fűződő elméletek szerzőit. (Amennyiben konkrét gondolatot közlök, akkor a hivatkozás oldalszámát is megjelölöm; ellentétben az egész tanulmányon átvonuló gondolatmenetekkel.) A szövegbe ágyazottan akkor utalok kutatók nevére, ha kifejezetten személyüket emelem ki, tehát nem pusztán gondolataim alátámasztásaként említem Őket.

Mindezek után tekintsük át a dolgozat struktúráját, szerkezetét!

Az első részben a kormányzati rendszerek általános strukturális jellemzőit vizsgálom.

Ezen belül először arra keresem a választ, hogy van-e ideális kormányzati berendezkedés, és ezen teoretikus ideák hogyan jelentkeznek a magyar kormányzati rendszerben és annak működésében. Majd a kormányzati rendszerek orientáló pontjának tekinthető hatalommegosztás kérdését elemzem. Vizsgálom a kormányzati rendszer egyes elemeinek (parlament, államfő, kormány, alkotmánybíróság) egymáshoz fűződő viszonyrendszerét. Az elméleti jogintézményeket a magyar modell tükrében ábrázolom, és az egyes elemek sajátlagos megnyilvánulási formái (pl.: egy különös felelősségi forma, egy speciális államfői jog stb.) kapcsán teszek nemzetközi kitekintést.

Az I. rész sajátossága, mely talán vitára adhat okot, az alkotmánybíróság beemelése a kormányzati struktúra vizsgálatába. Szigorú jog- és államtudományi módszertan szerint nyilván vitatható lehet, azonban a kormányzat hatalomstrukturái komplexitásának megvilágítására mégis fontosnak tartom az alkotmánybíróságot – merész módon – mint a kormányforma elemét megvizsgálni. Szintén fontosnak tartom a dolgozat summázott (de lege ferenda) vonatkozásait, amely egyben mint

kormányzati rendszerünk összegzett kritikája is értelmezhető. (Önmagában elemezve, de már kitekintve a választási összefüggésekre.)

A második súlyponti része dolgozatomban a választási rendszer elemét veszi górcső alá. A fogalom definiálását követően az egyes fő modelleket vázolom föl, majd a magyar rendszer fejlődése, elemei (egyéni és listás ág, szavazati struktúra, a szavazatok mandátummá alakítása, a rendszer szintjei) kapcsán nemzetközi összevetést végzek.

Az alkotmányjogi szakirodalomban szinte agyonhallgatott, de a politikatudományban ismert arányossági vizsgálat fontosságát is felvetem. Hangsúlyozom, hogy dolgozatom csapásirányának megfelelően annyiban tartom fontosnak a kérdéskört, amennyiben a tényleges eredmények más megvilágításba helyezik a pusztán papírrajtot.

A választási rendszer oldaláról fölmerült reformelképzeléseket külön veszem bonckés alá, de természetesen ehelyütt is a komplex rendszer aspektusaira (a kormányzat fényében) tekintettel.

A harmadik részben pedig a választási és kormányzati rendszerek egyes elméleti modelljeinek összefüggéseit elemzem, majd az egyes államokban a hatalomgyakorlás komplexitását (kormányzat és választás releváns elemei) ábrázolom. Ezen részt a dolgozat összegezésének szántam, amely így terjedelemben szűkebb mint az előző két rész, de mégis fontosnak tartom, hogy a kormányzati és választási rendszerek összevetésének konklúzióit röviden önállóan is felvázoljam. Legvégül – a korábban részletesen bemutatott kritika rövid egységes összegezéséeként – a magyar hatalomgyakorlási modellt a külföldi államok előbbi tapasztalatainak függvényében jellemzem dióhéjban.

A pártrendszerek bevonása a vizsgálódás fókuszába, amellet, hogy már túlságosan is kitágítaná a horizontot, dolgozatom megközelítésében nem szükségszerű. Az elsősorban alkotmányjogi aspektus ugyanis azt a kérdést vetné föl, hogy milyen szabályai (engedélyhez kötöttség stb.) vannak a pártok létezésének, működésének. A vizsgált jogállamokban azonban a pártalapítás szabadsága nem is lehet kérdés. (Még ott lehet indokolt a pártrendszerekre utalni, ahol az diszfunkcionálissá formája a

hatalomgyakorlás komplex rendszerét, például egy klasszikus kétpártrendszerhez nem illik a listás választás.)

A dolgozat jelentőségét abban látom, hogy az alkotmányjogi és politikatudományi szemléletet szintetizálni próbálja a magyar közjogi berendezkedés tekintetében.

Azzal kívánok hozzájárulni a tudományos megismeréshez, hogy új megvilágításba helyezek jó néhány kérdést a kormányzati és választási rendszerek kapcsán, amelyekhez egyben elméleti keretet is kívánok adni.

- A választókerületek kapcsán a választójog egyenlősége szempontjából problematikus igazolásos rendszer legfrissebb alkotmánybíróági gyakorlatát (beleértve az azt kikényszerítő indítványt) először elemzem.
- Az ír szavazatátruházó struktúra rendszertani besorolásában árnyalom a hagyományos „arányos” kategorizálást.
- Az ausztrál alternatív egyéni választás „igazságosságát” a hagyományos egyéni rendszerekhez képest új megvilágításba helyezem.
- Fogalmilag megpróbálom pontosítani a szakirodalomban kissé pontatlanul használt egyéni-többségi, illetve listás arányos besorolást;
- A hatalommegosztás, hatalmi ágak egyensúlya, hatalmi ágak szétválasztása fogalmait egymásnak megfelelően rendszerezem
- Kísérletet teszek arra, hogy a kormány parlament előtti felelősségének erősségét kategorizáljam
- Rámutatok a félelnöki és a protokolláris köztársasági elnöki jogkör között elhelyezkedő középutas modell létre, ennek kapcsán az aktív és passzív elnöki hatáskörökre.
- Először elemzem a visszalépő képviselők után járó töredékszavazat választási rendszert meghatározó szerepét
- Górcső alá veszem a miniszterelnöknek de facto kormányhatározat meghozatalára hatáskört biztosító kormányügyrend visszasságait.
- A felemelt (5%-os) bejutási küszöb alkotmányellenessége tekintetében először publikálok a szakirodalomban, az ezirányú legújabb alkotmánybíróági beadványok kérdést is magában foglalva.
- A konstruktív bizalmatlanság intézményét új megvilágításba helyeztem.

A kormányzati rendszerek elemzése, így a megfelelő(bb) módozat megtalálása szorosan szervesül a választási rendszer vizsgálatával. Miért szükségszerűen? A hatalomgyakorlás folyamata ugyanis azon, alkotmányjogi és az ehhez kötődő politikai tényezők együtthatása, melyek a választópolgár, az egyes ember véleményének kifejezésétől az állam végső aktusa, jelesen a törvény megalkotásáig elvezetnek. Ez történhetik részint közvetve, a választások, majd az így mandátumot nyert népképviselők tevékenysége révén; részint közvetlenül, tehát a ma igen ritkának tekinthető népszavazás útján. A fönntüntetett tényezők együttes górcső alá vételének fontosságát egy egyszerű elméleti levezetéssel igazolhatjuk. Ha egy társadalom 30 %-a megegyezően vélekedik egy kérdéstről, egyéni választási rendszerrel az őket képviselő erők megszerezhetik a képviselői helyek 50 %-át, tehát a maguk szája íze szerint dönthetnek e tekintetben. Listás modellben lehet, hogy a 30 %-os törvényhozói részesedés kevés lesz az üdvösséghez a parlamentben. Az is elképzelhető, hogy az adott kérdés elfogadása minősített többséghez kötött egy elképzelt államban, így még az egyéni kerületek révén kialakuló abszolút többség sem dönthet megegyezően. Listás rendszer és minősített többség esetén még egy kis másik csoport meggyőzése is kevés lehet.

A választók, vagy képviselők akaratának megváltozása esetén (, a fenti példánál maradván, egy kérdésbeli vélekedésről) mire lehet számítani? Korlátozhatja a kérdéses vélekedést egy másik hatalmi tényező? Esetleg a nép veheti maga kezébe a döntést, akár képviselőinek befolyásolása, akár a közvetlen döntés lehetőségével? S a következő választások mennyiben módosíthatnak az adott kérdés megítélésén?

A fenti levezetés, úgy gondolom, bizonyítja, hogy a szavazattól az állami döntésig vezető út együttes rendszerben vizsgálandó.

Eleve más a kormányzat hatékonysága, ha a választópolgárnak 4 évre garantáltan bizalmat kell adnia a parlament számára, illetőleg ha a valamely fék és egyensúly (második kamara, erős hatáskörű államfő) a ciklus közben előrehozott választást kényszeríthet ki.

A kétkamarás országgyűlés esetleges megléte teljesen más megvilágításba helyezi a hatalommegosztás rendszerét. Ennek is elválaszthatatlan tartozványa a választási modell vizsgálata. A második kamara indokoltsága, hatásköre ugyanis főképp az összetétele mentén alapozható meg. És – mint még később is utalunk rá – minél inkább a klasszikus népképviselési alapon választják meg a második kamarát, annál inkább közelít jogkörének erőssége az első kamaráéhoz.

A közvélemény ajkán élő fordulat szerint a nép választja meg a miniszterelnököt; ez azonban így nem igaz; ugyanis a választópolgárok csak a parlament kialakulása tekintetében bírnak közvetlen befolyással; a kormányfőnek csak másodlagos, közvetett legitimációja van. Tehát a miniszterelnök *par excellence* megválasztása egy kétlépcsős folyamat, mert a szűk értelemben vett választási és a kormányzati rendszer (államfői jelölés, parlamenti bizalmi szavazás stb.) elemeit köti össze. A két lépcső azonban szervesen összekapcsolódik, hisz klasszikusan a népképviselési voksolás után ül össze a parlament és választja meg a miniszterelnököt. Egészen más megvilágításba kerül a választási modell, attól függően, hogy az országos szavazást követően hogy kerül posztjára a miniszterelnök

A prezidenciális rendszerben eleve külön választják meg az elnököt; tehát ennek klasszikus népképviselési választási rendszere van, és a két hatalmi pólus viszonya nagyban függ attól, hogy az államfő milyen módon nyerte el pozícióját. Ugyanis egy, személyében sajátosan népszerű politikai többségi modellben megválasztva könnyen kerülhet antagonisztikus ellentétbe egy arányos, akár kifejezetten ellenzéki parlamenttel.

A (később igen behatóan elemzett) félelnöki modellben mindez hatványozottan igaz, ugyanis, mint látni fogjuk, a hatalomgyakorlás gépezetében még az is kifejezetten fontos, hogy az elnök saját pártjának, táborának első számú vezetője, vagy csak a „vezér” riválisa. Ez pedig a választási rendszer folyamánya is lehet. (Ld.: egyéniben bejut-e minden vezető politikai, avagy hogy állítják össze a listát...)

„A jogösszehasonlítás ma már a jogtudományi problémák nemzetközi terjedelmű megvitatását, a kis eltérések helyett a nagy hasonlóságok észrevételét és így az egységes igazságszerve létezésébe vetett hit elmélyítését jelenti.”¹

„De hogy találja meg a jogösszehasonlító a külföldi jogoknak a hazaival egy funkciójú szabályait? Hiszen előfordulhat, hogy egy jogi szabályozási igényt az egyik jogrendszerben egy jogintézménnyel, a másikban külön-külön jogintézményekkel elégíti ki a jogalkotó (vagy bírói jog esetén a bíró).”² Ez mintha csak az elnöki rendszerről szólna: a kormányfőre közvetlenül történő szavazás helyett a parlamentáris modellben közvetetten nyeri el posztját a miniszterelnök. Utóbbi esetében a megválasztást már a kormányzati rendszerről szóló tanokban helyezik el

¹ ZWEIGERT, Konrad-KÖTZ, Hein: *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*. Tübingen, 1996. Bevezetés a jogösszehasonlításba, pp.29-30.

² ZWEIGERT-KÖTZ: i.m., pp.29-30.

szokásosan; teljesen izolálva ezáltal a választási rendszertől. A tudomány ekképp csak féligazságokat vezethet le.

„Az összehasonlító alkotmányjogot az összehasonlító jog egyik fontos ágának tekinthetjük, mely szorosan kapcsolódik az összehasonlító jog, valamint az alkotmányjog tudományához. Az összehasonlító jog és így az összehasonlító alkotmányjog is sokak számára csak egy módszer, egy megismerési folyamat, melynek alkalmazásával átfogó képet kaphatunk egyes országok jogi, alkotmányjogi berendezkedéséről, illetve jogrendszeréről... **Az összehasonlító alkotmányjog tágabb, mint a nemzeti alkotmányjog, szélesebb horizontban tár fel összefüggéseket és fejlődési tendenciákat, a hasonlóságok és különbségek bemutatásával az alkotmányjogi és közjogi kultúra és a közjogtudomány fejlődéséhez járul hozzá.**”³

Képletesen szólva, ha valaki a Duna folyását elemzi, annak említést kell tennie az összes országról, amelyen keresztül elhalad, de csak a partszakaszokra fókuszálva.

Kiemelendő: az „Alkotmányjog” című jogszabálygyűjtemény (szerkesztette: Kukorelli István) a Kormányzati rendszeren (3. rész) belül helyezi el a választási rendszert is!

„A jogösszehasonlítás mint tudomány olyan fiatal, hogy nem várható el tőle az árnyalt módszertan. De kétséges az is, létrehozható-e egyáltalán logikailag zárt, hibátlan módszertana.”⁴

Dolgozatom koncepciója: a klasszikus jogintézmények⁵ (választás, kormány, államfő) elemzése a magyar példára fókuszálva, nemzetközi kitekintésben, (eközben is folyamatosan igazolva, hogy a kettő nem választható el), ezután a két klasszikus rész egyesítése, általánosságban, majd konkrét országok kapcsán, végül pedig a magyar összegzés.

³TRÓCSÁNYI László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei. In TÓTH Judit-LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, Complex Kiadó, Budapest 2006., p.36.

⁴ZWEIGERT-KÖTZ: i.m.

⁵ Ennek kapcsán megjegyzendő, hogy „létezett modelleket” elemzek, előfordul, hogy egy sajátos állami szabályozás már megváltozott (pl.: az izraeli miniszterelnök-választás), de a sajátos „egykorvolt jogintézmény” külön említést érdemel.

Disszertációm tehát arra tesz kísérletet, hogy a választási és kormányzati rendszereket (épp azért, mert államonként eltérő, hogy egyes jogintézmények melyik rendszerbe tartoznak) együttesen elemezze. Logikailag: a két halmaz jelentős metszetet alkot.

A vizsgálódás egy fogalompár vezérfonalára fűzhető fel: az ún. **rendszert erősítő és gyengítő tényezőkre**.⁶ Kormányzati rendszereknél a hatékonyság eszközeiről, illetve a biztosítékokról is beszélhetünk a fenti kategóriák párjaként. A hatékonyság eszközei (az erősítő tényezők) abba az irányba hatnak, hogy egy adott vélemény minél inkább, biztosabban kifejezésre találjon, míg a gyengítő tényezők (biztosítékok) az ellenkező vélemények védelmét szolgálják, valamint a választók véleményének megváltozásának esetére jelentenek biztosítékot. A rendszert erősítő elem a választási rendszerek vonatkozásában főképp az egyéni modell, másodlagosan a választópolgárok beleszólásának szűkre szabott lehetőségeit (pl.: kötött lista) is ide sorolhatjuk. A kormányzati rendszerek tekintetében a kormány leválthatóságának korlátozása⁷ (konstruktív bizalmatlanság, az egyéni miniszteri

⁶ Általában a szakirodalom a csak választási rendszerek vonatkozásában vizsgálja.

⁷ A stabilitás és leválthatatlanság a rendszert erősítő tényező; ennek ellenpárja a „változásoknak megfelelő változtatás lehetősége”, mint gyengítő tényező. Kérdésként az vetődik föl, mit vizsgálunk stabilitás kapcsán, a kormányt vagy a parlamentet? Ha a kormány stabil, azaz nehezen leváltható, akkor könnyen felléphet az a diszfunkció, hogy parlamenti többség nélkül kormányoz, tehát nem tudja keresztülvinni a legfontosabb törvényeket.

Ha a parlament stabil, és a kormány leváltható, akkor a választók szerint eredetileg kialakított összetétel betonozódik be. A parlament által a kormánnyal szemben kifejezett bizalmatlanság általában politikai játszmák és paktumok folyománya; aligha lehetnek illúzióink, hogy a „nép nevében” számoltatják el és szembesítik ígéreteikkel a végrehajtást.

A leghelyesebbnek a fentiekből az tűnik, ha a kormány nem leváltható könnyen, (hisz az valószínűleg diszfunkcionális), a parlament is viszonylag stabil, de az időközben (a népakaratban) bekövetkezett változásokra tekintettel van korlátozott mód a parlament leváltására. Kérdésként az vetődik fel, hogy ki által? A kormány parlamenti feloszlási jogát Kilényi Géza úgy jellemzi, hogy a fark csóválja a kutyát. Teljességgel azonosulok ezen nézettel. Tényleg aggályos, ha egy testület azt a grémiumot, melynek ő tartozik felelősséggel, feloszlathatja. /Profánul fogalmazva, mintha valaki kirúgná a főnökét./ Egy vonatkozást azonban még tekintetbe kell vennünk. Ha a parlamenti többség – valamilyen helyteleníthető paktum következményeképp – elfordul az eredeti elveitől, de a nép a kormánnyal ért egyet. Lenne-e értelme úgy kormányozni, hogy a kormány legfontosabb törvényjavaslatainak esélyük sincs átmenni a parlament rostáján, ha van lehetőség a kaotikus állapotok orvoslására? Hisz a kormány úgyis csak akkor oszlatná fel a parlamentet, ha szinte biztos, hogy a ténylegesen mögötte álló erők megnyernék az előrehozott választást. (A politikusoknak nehezen kormányozni is jobb, mint kikerülni a hatalomból... Kivéve, ha hosszú távú érdekeik úgy kívánják, hogy ne adják nevüket egy lehetetlen állapothoz. Ekkor azonban a kívülálló objektivitás is a feloszlás mellett tenne hitet.) Mindezen levezetés dacára úgy ítélem meg, hogy a parlamentarizmus elveivel nem fér össze a kormány általi parlamenti feloszlás. A józan kompromisszum tehát az, ha a kormánynak legfőljebb jelzési jogosítványa van e tekintetben, és a feloszlás joga a köztársasági elnöké. Az igazán szerencsés modell álláspontom szerint nem igényli feltétlenül a kormány kezdeményezését; az államfő bizonyos objektív ismérvek (pl.: költségvetés el nem fogadása) esetén rendelkezne a feloszlási joggal. Az is ötletes megoldás, ha a köztársasági elnök népszavazást írhat ki a feloszlás tárgyában. (Lett rendszer.)

felelősség hiánya), a miniszterelnök kormányon belüli erős pozíciója, a kormány parlamentfelosztatási joga⁸ tekinthető leginkább a hatékonyság eszközének, míg a hatalommegosztás egyéb tényezői, így például az államfő erős jogköre (ennek körében maga a prezidenciális rendszer) biztosíték, azaz gyengítő tényező.⁹ A törvényhozás második kamarája akkor ítéltető igazán gyengítő tényezőnek, ha minél eltérőbb a választása az elsőhöz képest (minél inkább eltér a népképviselői jellegűtől.) A széles jogkörű alkotmánybíróság is biztosíték jellegű, mindazonáltal meggondolatlan szabályozása (így a tagok választásának kötetlensége, az aktivizmusra való korlátlan jogosítás) diszfunkcionálissá teheti. A népszavazás megléte eleve a gyengítő kategória részese, ezt ellensúlyozandó, erősítő elem a kizárt tárgykörök halmaza, illetve a kezdeményezés korlátozása, nagyszámú választópolgár vagy más szerv akaratától való függősége.

Az erősítő és gyengítő tényezők egymáshoz való viszonyulása-illeszkedése határozza meg a hatalomgyakorlás komplex rendszerét, vagyis a választási és kormányzati rendszer összefüggését¹⁰. A két tényezőfajtanak egyensúlyban kell lennie, nem nőhet az egyik radikálisan a másik fölé, máskülönben diszfunkcionálissá válik. Az erősítő elemeket megfelelő, az egész modellbe illeszkedő biztosítékoknak szükséges ellensúlyozniok.¹¹ A bevezető gondolatokhoz híven kijelenthető, hogy az adott

A parlament egyszerű kormányleváltási jogköre a rendszert gyengítő (de sokszor diszfunkcionális) tényező, míg a kormány széleskörű parlamentfelosztatási lehetősége a rendszert erősítő, de szintén helyteleníthető elem. (Amennyiben a felosztatásnak megszabott indoka van, vagy az államfőé a döntő hatáskör, akkor a rendszert gyengítő, de pozitív biztosítékként értékelhetjük.)

⁸ A kormány parlamentfelosztatási jogának mint a hatékonyság eszközének említése abból az elvi alaphoz indul ki, hogy a kormány mintegy a párt élcsapata, markánsan ő képviseli a választók érdekeit, és a képviselők ettől való eltérése gyengítő elem. Elméletileg voltaképp elképzelhető egy olyan eset, hogy a parlamenti többség képviseli a nép többségének véleményét, és a kormány tér el ettől. Ezesetben az erősítő elem diszfunkcionálisnak tekinthető.

⁹ A gyengítő tényező kifejezés kissé pejoratív a biztosítékhoz képest. Nézőpont kérdése, hogy ki mit nevez biztosítéknak, és ki a rendszert gyengítő tényezőnek.

¹⁰ A hatalomgyakorlás fogalmát a vonatkozó tanulmányok általában evidenciaként emlegetik. A kormányzást a politikai hatalomgyakorlás egyik fajtájának tartják, ami a szűk értelemben használt fogalomnak köszönhetően (ld. később) azt jelenti, hogy alkotmányjogilag hatalomgyakorlásnak a normatívizált, az államilag kikényszeríthető döntések meghozatalát nevezhetjük. CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007. , pp.10-12.

¹¹ A tényezők illeszkedésére jó példa, hogy a magyar választási rendszer aránytalanságát a kétharmados törvények tág köre hivatott kiküszöbölni, azonban a politikai rendszer nagyfokú tagoltsága okából ez a rendszert diszfunkcionálisan gyengítő elemmé válik. Megfelelőbb lenne így akár egy arányosabb választás és ezzel párhuzamban egy kevésbé szigorú többség, esetleg egy más hatalommegosztási tényező (így alkotmányozó nemzetgyűlés, népszavazás, elnöki vétó) beiktatási biztosíték gyanánt.

ország politikai kultúrája határozza meg a megfelelő gyengítő és erősítő elemek mineműségét.¹²

A választási és kormányzati rendszerek államonkénti górcső alá vétele is új kezdeményezés. Főképp a kettő együttes elemzése miatt. Emellett megemlítendő, léteznek igen komoly művek (ld. Szente Zoltán), melyek egyes országok kormányzati rendszerét mutatják be részletesen, azonban nem említik meg az összes tényezőt, mely a modell egészét illetően releváns.

Kutatásomnak egy viszonylag késői szakaszában ismerkedtem meg Sartori „Összehasonlító alkotmánymérnökség” című egészen kiváló művével. A könyv lényegében két fő részében a kormányzati és választási rendszerekről ír, alátámasztva témám létjogosultságát. (Hozzá kell tenni azonban, hogy az említett mű nem teremt eresztéket a kormányzati és választási rendszerek között; magam – a disszertációval szembeni többletkövetelményekhez híven – kísérletet teszek ezen igény kielégítésére.)

Dolgozatomban igyekszem minden elemet bemutatni országonként, amelyek jelentősen árnyalják a hatalommegosztás rendszerét, s melyek nélkül nem lehet teljes képet kapni egy adott államról.¹³

Sokszor a kiváló összehasonlító alkotmányjogi művek a magyar rendszerrel összevetve nem elemzik magyar modell sajátosságait, dolgozatomban a nemzetközi példák által a hazai viszonyok mélyebb megvilágítására fókuszál.

E sorok írója szigorúan betartja a kutatási téma logikáját: kihagyta ugyanis azon kedvelt elemzéseit, melyek ugyan kapcsolatosak a dolgozat anyagával, de nem tartoznak eme következetes okfolyamatba. (Így a választási jog egyes eljárási kérdései, a képviselők visszahívhatósága, a parlament működésének technikai eljárásai stb.)

¹² Így az USA elnöki rendszerére eleve másképp hatna egy erősebb, központi irányítású pártrendszerben, Anglia történeti alkotmányának hiányában más tekintet alá eshetne az ottani egyéni rendszer és az emellett igen erős kormány is.

¹³ Nem példálózó jelleggel teszem ezt; erre az ösztökéltem, hogy pályám kezdetén gyakran volt hiányérzetem hasonló művek olvasásakor. Igen komoly, egyes országokat beható elemzéseik során hallgattak olyan jogintézményekről, melyek mineműsége jelentősen módosíthatja a kormányzati rendszerrel alkotott képet.

II. Kormányzati rendszerek – kormányzati rendszerünk

II.1. A kormányzati rendszerek diszciplináris problémáiról

A kormányforma (és a vele rokon kormányzati rendszer)¹⁴ kifejezésen – túlmenvén az államfői poszt betöltésének örökletes vagy választott módja szerint meghatározott államforma fogalmán – azt értjük, hogy a hatalommegosztás rendszerében létrejövő, a központi államhatalom gyakorlásában részt vevő lényegesebb szervek milyen struktúrában működnek, egymáshoz milyen viszonyrendszer fűzi őket. A „lényegesebb szerv” fogalma természetszerűleg vitára adhat okot; általában a parlament, a kormány és az államfő egymáshoz viszonyított szabályozása adja a besorolás alapját.

Kormányzás alatt közjogi-politikai értelemben azt a legmagasabb szintű állami tevékenységet értjük, amelynek során a kormányzásra jogosult meghatározza az állam alapvető, legfontosabb feladatait, tevékenységi, működési irányait. „A kormányzás nem csupán egyetlen szerv tevékenységét jelenti, hanem abban – különböző módon és súllyal – részt vesznek más szervek: nevezetesen: a parlament és az államfő is. Kormányforma alatt a kormányzásban részt vevő központi állami szervek rendszerét, főképpen egymáshoz való viszonyát értjük; ide számítva ezek létrejöttét, összetételét, valamint az állampolgárokhoz fűződő kapcsolatokat; ez utóbbi a kormányforma demokratizmusát mutatja.”¹⁵ (Megjegyzendő, hogy a szervek létrejöttének fogalmában, illetőleg az állampolgárokhoz fűződő kapcsolatban implicite benne foglaltatik a kormányzati és választási rendszerek összefüggése.)

Kormányzati rendszerről beszélhetünk szűk és tág értelemben.¹⁶ Dolgozatomban a legszűkebb, tehát alkotmányjogi értelemben használt fogalmat alkalmazom, a

¹⁴ A legtöbb jogi karon kötelező tankönyv szinonimaként használja a két fogalmat, ld. SÁRI János: *Kormányzás, kormányzati rendszerek, kormányformák*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan.*, Osiris, Budapest 1996. pp.235-236. A kormányzati rendszer fogalma (még szűk értelemben is, mint látni fogjuk) egy árnyalattal tágabb. Politológusok gyakran a kormányforma fogalmát még szűkebben, a kormány politológiai összefüggéseire (pl. koalíciós) használják.

¹⁵ TÓTH Károly: *A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata*. In TÓTH Judit-LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, Complex Kiadó, Budapest 2006., p.122.

¹⁶ CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007., pp.10-11.

normativizált (és nem politológiai) viszonyrendszert, az állami irányításban részt vevő központi szervek körével foglalkozom.¹⁷

Különböző elméletek egymástól eltérő szempontok szerint – attól függően, hogy mire helyezik a hangsúlyt – más-más kormányforma-típusokat határoznak meg. A legáltalánosabb felosztás prezidenciális, parlamentáris és kollegiális típusokat különböztet meg. Az elsőnél a végrehajtó hatalmat az erős és önálló elnök képviseli, tiszta megnyilvánulása az Egyesült Államok kormányzati rendszere. A másik tiszta forma a parlamentarizmus, ahol a hatalommegosztás rendszerében a kormányé a „túlsúly”, a kormány a népképviselői szervnek tartozik felelősséggel. E kettő közöttes, sajátlagos megoldás a „félprezidenciális” modell, mely a viszonylag széles jogkörű elnök primátusára épül, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti elválasztás nem jön létre a prezidenciális rendszerhez hasonló módon. Ez a kormányzati rendszer jellemzi például Franciaországot. A kollegiális kormányforma szervezetében a végrehajtó hatalom nem különül el a képviselettől (direktoriális kormányforma), ilyen struktúrával Svájcban találkozhatunk.

Természetesen az említett modellek csak a gyakorlati példák tipizálásának eredményei; hasonlóságok mellett megannyi eltéréssel. Egyesek például kiemelik a parlamentáris kormányformából a kabinetkormányzás kategóriáját, mivel eme struktúrában (pl.: Angliában) a miniszterelnöknek különösen nagy hatalmat biztosít, hogy szabadon dönt arról, kiket hív meg – bevonva a döntéshozatalba - a kormányülésekre.¹⁸ Mások a kancellárdemokráciát is a parlamentarizmus sajátos válfajának tekintik.

Bizonyos alkotmányjogászok az előbb említett szervek mellett bevonják vizsgálódási körükbe az Alkotmánybíróságot (ez az ún. „hatalmi négyszög”), esetleg az igazságszolgáltatás szerveit vagy az önkormányzatokat.

Szeretném felhívni a figyelmet arra, „hogy a pártok száma, egymáshoz való viszonya, belső struktúrája jelentősen módosítja azt a hatalomgyakorlási képletet,

¹⁷ A hivatkozott definíció megemlíti, hogy a kormányzati rendszer relatíve zárt, más rendszerektől, mint a választási rendszer is, elhatárolható. Ami elhatárolható, relatíve zárt, abban benne foglaltatik (mivel elhatárolási művelet szükséges hozzá) hogy azért igen erős a kapcsolat közöttük. Tehát a kormányzati és választási rendszerek erős összefüggésére utal a tanulmány is, és ehhez híven az egész könyv az egyes államok kormányzati rendszereinél utal, igaz röviden, a választási rendszerekre.

¹⁸ LŐRINCZ Lajos. i.m., p.73.

amit az intézményi elrendezés mutat...”¹⁹ „A hagyományos felosztási kategóriákat (államformák, kormányformák) a szélesebb párttipológiák beszámításával lehet csak eredményesen felhasználni.”²⁰ Az adott gazdasági-társadalmi helyzet is alapjaiban módosíthat egy elképzelt – és máshol jól működő – kormányformát. Ebből következően nem is lehet (valószínűleg) megalkotni az általános „ideális kormányforma”modelljét. A megfelelő kormányzati rendszer biztosítja a hatékony kormányzást, a célok megvalósíthatóságát, ugyanakkor megteremti az ellenőrzést, s kiépíti a (személyi vagy csoport) diktatúra kialakulásának gátat szabó intézményrendszert. Ennek gyakorlati megnyilvánulási formája persze az előbb említettek (pártviszonyok stb.) függvénye. Sajátos körülményeket teremt például hazánkban a rendszerváltás és annak öröksége, a pártállami és kulturális hagyományok összessége, a demokratikus tapasztalatok hiánya, valamint a gazdasági és társadalmi helyzet.

Dolgozatom e fejezete – a magyar sajátosságoknak megfelelően – a parlament, a kormány, az államfő és az Alkotmánybíróság viszonyát elemzi, eme tényezőket *a kormányzati rendszerben betöltött szerepük szerint* veszi górcső alá. (Tehát nem önmagukban, saját működésük szerint vizsgálja őket). Nem maradhat el természetesen a kormányforma történeti fejlődésének rövid bemutatása sem, különös tekintettel a rendszerváltásra, valamint az egyes intézményekkel kapcsolatos kitekintés az összehasonlítás fontosságából fakadólag.

II.2. Milyen az ideális kormányzati rendszer?

Prezidencializmus vagy parlamentarizmus?

"Hogyan épül fel pontosan az ideális kormányzati rendszer?"- tehetnénk föl a kérdést. Azonban inkább mellőzzük! Ideális kormányzati rendszer ugyanis általános értelemben nem létezik - még az eszményi választási rendszereknél is kevésbé van megállhatósága. Az egyes államok történelmi tradíciói, szerkezeti tagolódása, politikai rendszere, kultúrája ugyanis eleve meghatározhat olyan kérdéseket, melyek éppen az adott országhoz leginkább alkalmas kormányforma megalkotásában

¹⁹ SÁRI János-KUKORELLI István: i.m., p. 232.

²⁰ POKOL Béla In BIHARI Mihály-POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest 1992. p. 284.

jelentőséggel bírhatnak. Az állam korábbi berendezkedésének kérdése a tekintetben perdöntő, hogy egy radikális reform mindig nehezebb, nagyobb megrázkódtatással jár a társadalom számára, ekképp az ideális modell elérése tekintetében lehetőleg az adott rendszer minél megfelelőbb kijavítása az üdvözítő. Természetesen még egy adott államon belül is megoszlik a közélet és tudomány szereplőinek vélekedése a megfelelő kormányformáról, hisz mindenki a saját érdekeinek leginkább megfelelő elgondolást támogatja.

Mik az ideális kormányzati rendszer ismérvei általánosságban? Ez a kérdés már inkább megválaszolható! A modern társadalomtudományok talpkövének tekinthető demokrácia szelleméből fakadólag egy általános megfogalmazást tartok célszerűnek: **Ideális kormányzati rendszer az, mely a többség hatékony uralmát biztosítja a kisebbség biztonságos érdekvédelmével egyetemenleg.** Más szavakkal ideális rendszer az, mely hatékonyan teszi lehetővé a nép érdekeinek *valójában* (és nem látszatra!) megfelelő kormányzást úgy, hogy olyan biztosítékokat tartalmaz, hogy amennyiben kiderül, a kérdéses kormányzat mégsem a nép érdekeinek megfelelően működik, *akkor és csakis akkor* megakadályozza annak káros működését. Ennek lehetséges megnyilvánulási formája pedig államonként változik, de az erősítő és gyengítő tényezők egyensúlya általános érvényű követelménynek tekinthető.

A kormányzati rendszerek elemzését célszerű az alapbesorolás, vagyis az **elnöki rendszer és a parlamentarizmus** előnyeinek és hátrányainak boncolgatásával kezdeni. A kormányformák két főbb típusának szembeállítását a tudományos irodalom hivatkozásaiban már legendásnak számító Linz-Horowitz vita sarkpontjai alapján fogom elvégezni, nem szorítkozva az amott fölmerült érvekre. Előrebocsátom, szembeszökő lesz e sorok írójának ellenérzése az elnöki rendszer egyoldalú bírálatával kapcsolatban, mindazonáltal ez önmagában nem jelenti a prezidencializmus előnyösebbnek ítéletét.²¹

Linz elsőként arra hivatkozik az elnöki rendszer bírálatakor, hogy az elnök a választópolgárok kisebbségének akaratából kerülhet hatalomra.²²

²¹A feldolgozik a következő tanulmányok mentén halad: LINZ, Juan J.: *Az elnöki rendszer veszélyei.* Politikatudományi Szemle, 1992/1. sz., pp.142-149. ill. HOROWITZ, Donald L.: *A demokratikus rendszerek összehasonlítása.* Politikatudományi Szemle, 1992/1. sz. pp. 160-166. E két rövid publikáció gondolatmenetében haladok, így minden pontnak nem jelölöm meg az oldalszámát;ugyanis az egész levezetés e néhány oldalon belül található.

²² Itt hivatkozik Allende chilei elnök 1970-es, 36,2 %-os megválasztására.

Ezzel azon tényt szegezhetjük szembe, hogy ez egy parlamentáris kormányforma kormányára is igaz lehet, főképp egyéni választási rendszerrel.

Linz kiemeli, hogy prezidenciális berendezkedésű államokban az elnök hosszú időre (a dél-amerikai országok némelyikénél 6 évre) bebetonozottan szerez mandátumot, folyamatos korrekcióra mód nincs.

Horowitz megállapítja erre cáfolatként, hogy a parlamentarizmus miniszterelnök leválthatósága sem igen működik a gyakorlatban. Magam annyit teszek hozzá, hogy ez utóbbi ritka esetben sem a parlament előtti felelősség érvényesülésének üdvösségéről van szó minden esetben, hanem politikai paktumokról, sakkhúzásokról, melyeknek közül sincs a kormányfő felelősségre vonásához. Ezen felül az erős miniszterelnöki rendszerekben méginkább korlátozott a kormány leválthatósága, a gyenge miniszterelnökség intézményének, a "szuperparlamentarizmusnak" a létjogát pedig a gyakori kormányváltások eleve megkérdőjelezzik. A prezidenciális rendszerben is van mód törvénysértés esetén az elnök felelősségre vonásának.

Linz úgy látja, elnöki rendszerben a győztes mindent visz, az eredmény évekre szól, nincs átrendeződésre lehetőség. Emellett azt is megemlíti, hogy a végrehajtás és a törvényhozás konfliktusa, ellentétes összetétele veszélyezteti a kormányzás stabilitását.

Az átrendeződés korlátozottságára ismét csak azt válaszolhatjuk, hogy a parlamentarizmusban lehetséges átrendeződés általában a választók megkerülésével születő paktumok révén jöhet létre, ez üdvösebb is, hogy nem fordulhat elő. Az pedig szembeötlő, hogy ellentmondás van a "mindent visz" elv, és a konfliktus lehetősége között. Az azonos összetételű szervek között ugyanis eleve nem feltételezhetünk konfliktust, ha pedig a parlamenti választások során más összetételű parlament állna föl (miért is ne, ha a választók úgy akarják!), nem beszélhetünk hatalomkoncentrációról.²³

Linz is elismeri, az elnöki modell a stabilitás erénytükre, de fölhívja a figyelmet az elnök esetleges halála folytán beálló válságos helyzetre: hisz a választók nem az új

²³ Ezt Horowitz is megállapítja. A megállapításokat elemzi Kukorelli István is; ld KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest 1995. pp.298-299.

államfőre voksoltak.²⁴ Az elnök legitimációja így gyenge, míg a miniszterelnök azt mindig erősítheti menet közben, például bizalmi szavazás révén.

Ellenbizonyozásként kijelenthetjük egyrészt, hogy Linz szélsőséges példából indul ki, az elnöki halálok ugyanis nem gyakoriak annyira, hogy ezen az alapon lehetne egy egész modellt kárhozthatni. Egy miniszterelnök elhalálozása ugyanúgy hatalmi vákuumot teremthet; főképp, ha a vezető kormánypártnak nincs új konszenzusos jelöltje, illetve olyan modell esetén, amelyben az államfő bizonyos szabadsággal rendelkezik a kormányfő jelölése tekintetében. A magyar kormányzati rendszerben például, ha nem történik megegyezés a jelölt személyét illetően, mód nyílik a parlament feloszlására. Ebben is megmutatkozik, hogy a kormányfő halála nem csak a prezidenciális, rendszerben (ahol ugyanazon személy az államfő is), hanem a parlamentáris berendezkedésben is súlyos válságok kútforrása lehet - azon ritka esetben, amikor felborult a korábbi hatalmi egyensúly és nincs megegyezés.

Linz az elnöki rendszer melléköngéjének ítéli, hogy az államfő egyedül állítja össze kormányát, tehát patronázshatalma korlátlan. Ha elbocsátja a minisztert (amit korlátlanul megtehet), amaz kikerül a közéletből, mivel prezidenciális rendszerben a kormánytisztviselő nem lehet képviselő is egyben. Ez utóbbit magam azért vélem valós nehézségnek, mert ekképp talán olyan kiváló szakemberek, akik félnek elvállalni a miniszteri bársonyszéket, de a képviselőség védőrétege alatt mégis megtennék, így elhárítják a megbízatást, ami a szakmai hatékonyság kárára lehet.

Az elnök saját hatalmának megóvása végett valószínűleg gyenge alelnököt nevez ki. *A miniszterelnöki kormány vagy a kabinet-rendszer esetében ugyanúgy a miniszterelnök játssza a főszerepet a kormány kialakításában, mindemellett az is tény, hogy prezidenciális modellben is történnek egyeztetések a színpalak mögött, hisz az elnöknek is elemi érdeke, hogy a végrehajtás pártja, érdekcsoportja teljes bizalmát bírja. A pártatlan szakembernek számító miniszterek amúgy sem szoktak szerepelni pártjuk listáján, lemondásuk esetén így a parlamentarizmusban is kikerülnek a közéletből. A gyenge társak választásának veszélye a miniszterelnök által jelölt kormány esetében is fennáll²⁵, mindazonáltal a kormányzás hatékonysága*

²⁴ Hisz általában az alelnök emelkedik elnökké a kérdéses rendszerben.

²⁵ A kabinet-rendszerben kevésbé, hisz amott a kormányülésekre a miniszterelnök csak a kívánatosnak ítélt minisztereket hívja meg.

miatt aligha emelnek fontos pozícióba egy bábót, hisz ez a végrehajtó hatalom működését veszélyeztetné.

Linz aggodalmasnak véli, hogy elnöki rendszerben az államfő ceremoniális és a legfőbb végrehajtó hatalom effektív funkciója keveredik, vagyis "torz ötvény jön létre a tiszteletre méltó és a napi politizáló szerep egyvelegéből."²⁶ Ekképp az elnök könnyedén mintegy a törvényhozó hatalom ellen hergelheti a népet, saját táborát erősítvén ezáltal.²⁷

Valójában a prezidenciális rendszer államfője, épp a valós végrehajtó-kormányzati tevékenység ellátása következtében, soha nem lehet pusztán olyan ceremoniális hatalom letéteményese, miképp a parlamentarista állam köztársasági elnöke, hisz mint kormányfőnek neki is meg kell birkóznia a napi politika feladataival. A "nép ellen hergelés" lehetősége, avagy az autentikus vélemény hordnokának szerepe egyébként a miniszterelnök, a kormány esetében is reális veszély. A parlamentáris ország államfője viszont hivatalosan pártok feletti személyiség, így az ő esetleges ellenzékkel szembeni magatartása súlyosabb veszély, hisz a prezidenciális elnök általában köztudottan kötődik egy párthoz, míg a köztársasági elnök a pártatlanság födeménye alatt láthat el befolyásoló szerepet elméletileg.

Az is igen fontos, hogy mivel az államfő megválasztása nem kötődik föltétlenül politikai pártjának sikeréhez, így a kormány-ellenzék bináris kód tompul; az elnökké választáshoz nem szükséges minden áron az ellenzék lejáratása, elméleti síkon legalábbis, nagyobb magának a személynek a szerepe.

Linz kárhoztatja az elnöki rendszert annak okából, hogy az egyfordulós választás miatt megnőhet a szélsőségek szerepe, hisz a biztosabb győzelem elősegítése végett a választások előtt összefogásra kényszerülhetnek a mérsékelt erők.

A fenti példa a legeklatánsabb tolmácsjegye annak, hogy Linz egy bizonyos elnöki modellből indult ki véleményalkotásakor, mégpedig az amerikai egyfordulós választásból.²⁸ Sri Lanka alkotmánya szerint a választópolgároknak rangsorolniok kell a szavazólapon az elnökjelölteket, és ha senkinek sem sikerül a szavazatok

²⁶ Linz utal Bagehot hasonló megállapításaira is.

²⁷ Ennek az elnöki ciklus közben rendezett parlamenti választásokon lehet jelentősége.

²⁸ Ez ugyan a gyakorlatban még nem szült veszélyes helyzetet, hisz a szélsőségeknek nincs jellegadó szerepük az amerikai politikai rendszerben, pártstruktúrában, mindemellett egy más kultúrában lehetnének mellézköngéi. Ez is bizonyítja, hogy ugyanazon jogi berendezkedés konkrétan egészen eltérő módokon is megnyilvánulhat más-más, országban.

*abszolút többségét elnyernie az elsődleges voksok alapján, hozzáadják a második rangsorszám alapján járó szavazatokat a jelöltek eredményéhez (majd a harmadik, negyedik rangsorszámú szavazatokat), s az ennek folytán többséget szerzett személy emelkedik államfővé. Ez az Ausztráliában alkalmazott alternatív parlamenti választásokhoz hasonló rendszer a leginkább elfogadott jelöltnek kedvez, s így aligha szít bárki is a szélsőségekhez. A **nigériai rendszerben** az elnökké választás feltétele az összesített szavazatok többségének elnyerése, emellett a tagállamok legalább 2/3-ában minimum 25%-os voksrészesedés. Ez a megoldás is a kisebbség védelmének eszköze, ekképp a szélsőségek szerephez jutásának béklyója. Tehát megállapíthatjuk: az ordinális²⁹ típusú, tehát a sokadlagos preferenciákat figyelembe vevő szavazási mód lehetővé teszi, hogy nem csupán egy, néhányak által nagyon kívánt személy nyeri el az államfői méltóságot, hanem olyasvalaki, akinek a legnagyobb az elfogadottsága a társadalom egészét illetően.*

A szélsőségekkel való összefogásnak teljesen hasonló elméleti veszélyeire lehet rámutatni egy relatív többségi választásokra építő parlamentáris rendszerben, míg egy arányos modellben még jelentősebb a szélsőségek kimérája: hisz a választók tudta és akarata nélkül, a már kialakult összetételű parlamentben a kormányválasztás alkalmával jöhet létre a kérdéses összefogás.

A fenti "disputa" után fontos megjegyezni, nem beszélhetünk az elnöki rendszer hibátlanágáról, tökéletességéről. A gyakorlatban fölmerülő veszélyek azonban egyben a parlamentáris rendszereknek is lehetnek veszélyei. Egy kancellárdemokrácia miniszterelnöke, megkockáztatom, még erősebb hatalom birtokosa, mint egy államelnök. Mögötte ugyanis szinte bizonyosan ott áll a parlamenti többség, míg a prezidenciális modellben a közöttek időszejában kicserélődő parlament gátlója lehet egy népszerűtlenül kormányzó elnöknek. Így az előzőekben üdvösnek tartott berendezkedés valósulhat meg, amennyiben a végrehajtó hatalom a hatékonyság jegyében egy kézben összpontosul³⁰, míg a vélemények megváltozása esetén egy eltérő összetételű parlament biztosítékot jelent a kormányzattal szemben. Egy más összetétel kétpártrendszeres berendezkedésben

²⁹ A kategorikus szavazásnál a választópolgárnak ellentmondás-mentesen („köntörfalazás nélkül”) ki kell mondania, kifejezetten melyik jelöltet választja; voksait nem oszthatja meg jelöltek között, nem eszközölhet a sorrendiségen változtatásokat.

Az ordinális voksolásnál a szavazó ezzel szemben jobban válogathat, sorrendiséget állíthat fel, illetőleg aszerint szavazhat, kit szeret jobban, kit kevésbé, kit mégkevésbé. Nem kell kifejezetten egy párt (jelölt) mellett letennie a garast.

³⁰ Az egyidejű parlamenti választások esetén a törvényhozás is hasonló összetételű.

szükségszerűen az ellenpólust jelenti, éppen ezért egy nem feltétlenül teljesen akadályozó hatalom üdvösebb az állam egésze szempontjából. Ilyeténképpen az elnöki rendszerhez - elméletileg - jobban illeszkedik egy arányosságot elősegítő választási modell.

Az is fontos, hogy a törvényhozási bázisát veszített elnöknek maradjon elegendő cselekvési lehetősége, így a napi végrehajtás legfontosabb kérdéseiben körülhatárolt rendeletalkotási joggal kell, hogy rendelkezék.³¹

A félprezidenciális rendszer államfőjének némiképp öszvérszerep jut osztályrészül: A tőle függetlenül létező kormány a parlamenti többségre támaszkodik, annak támogatása nélkül pedig az elnök súlytalan. Az esetlegesen eltérő politikai táborba tartozó államfőnek pedig rendszerint az "akadályozás" (például vétójog alkalmazásának) szerepe jut³². Olyan megoldást tarthatunk összességében kedvezőnek, mely ekkor az elnöknek nem ad minden részletkérdésbe beleszólást, hanem csupán a kormányzás tartós zavara esetében enged beleszólást - igaz, ekkor jelentőset. Az államfő választásának minél "pártmentesebb" volta segítheti elő még ezen modell működését.³³ A "kívülről jött ember" kormányzatot bíráló szavának ugyanis jóval erősebb a legitimitása.

A félelnöki modell mindazonáltal a gyakorlatban olyan sokszínűen manifesztálódhatik, hogy sommás összegzés tárgya nem lehet. Egyes államok félprezidenciális berendezkedésével a választási és kormányzati rendszerek összefüggéseiről szóló részben foglalkozunk részletesebben.

Álláspontom szerint a félprezidenciális és a parlamentáris kormányforma között is van egy átmeneti kategória. A különbség jellegadó tényezője: mennyi aktuálkormányzati és mennyi "fék és egyensúly" szerepe van az államfőnek. A jelentős végrehajtó, leginkább aktív szerep (tipikusan a rendeletalkotási hatáskör, a kormányülések vezetése, valamint a széles körű kinevezési jogkör a végrehajtás tekintetében sorolható ide) félprezidenciális államfői posztot létesít, a számottevő, ámde inkább passzív, fékező jogosultságokkal rendelkező államfő pedig valahol középen helyezkedik el a félelnök és a pusztán szimbolikus szerepet játszó

³¹ Ugyanez igaz egy arányosabb parlament kormányára: elhatárolt jogalkotási hatáskör szükségeltetik.

³² Ennek problémás mivoltát a gyakorlati tapasztalatok is alátámasztják. (Például a francia tapasztalatok), ld. pl.: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*, Osiris Kiadó, Budapest 2006. p.600.

³³ A magyar rendszer is némiképp elmozdult a félprezidenciális modell felé. Nálunk is üdvösebb volna az államfő kinevezések körében fennálló jogkörének átgondolása. Vétójoga kiegészülhetne egy második kamarával. A kormányzás tartós zavara esetére megfontolandó lenne az államfőnek biztosítani a kötelező népszavazás kiírásának jogát.

parlamentáris államfő között. (Utóbbi kategóriát érezhetjük leginkább közel a magyar alkotmányos berendezkedéshez, valamint néhány kelet-közép-európai állam modelljéhez.)

A fenti "sajátos parlamentarista" rendszerek visznek közelebb ahhoz a megközelítéshez, mely a kormányformákat nem egyszavas minősítésű kategóriákba sorolja, hanem összességükben, a hatalmi ágak egymáshoz is viszonyuló komplex rendszerében szemlélteti. Nevezetesen: az államfő, a végrehatás és a törvényhozás egymáshoz való kölcsönviszonya, erőssége valamint leválthatatlansága, azaz egzisztenciális önállósága szempontjából.

A Gerhard Hoffmann nevéhez köthető elemzés ekként négy válfaját különbözteti meg a kormányzati rendszereknek³⁴:

1. Erős, egzisztenciálisan független államfő és egzisztenciálisan független parlament. A klasszikus elnöki rendszernek megfelelő kategória tehát a "fékek és egyensúlyok" rendszerére, a hatalmi ágak elválasztására épül. Iskolapéldája az Amerikai Egyesült Államok.
2. Feltételesen erős, egzisztenciálisan független államfő, erős, egzisztenciálisan függő parlament, erős, egzisztenciálisan függő kormány. A Weimari Köztársaság államberendezkedése épül fel ekként.
3. Erős, egzisztenciálisan függő államfő, erős egzisztenciálisan függő parlament és erős egzisztenciálisan függő kormány. A jelenleg hatályos francia kormányforma lehet az iskolapéldája.
4. Gyenge, egzisztenciálisan független államfő, erős egzisztenciálisan függő parlament, erős egzisztenciálisan függő kormány.

E sorok írója eme kategorizálást kissé sommásnak érzi. A 4. csoport voltaképp a klasszikus parlamentarizmust másodolja, azonban nem vesz tudomást arról, hogy megfigyelhető egy középszint az államfő jogköre tekintetében a hagyományos protokolláris, valamint a már félelnökinek tekinthető szint között. (Főképp számos passzív hatáskör merülhet fel.) A kettő közötti járatmérőnek az tekinthető, hogy az említett középszint inkább közvetítő, semleges (tehát passzív), esetleg rendkívüli

³⁴ HOFFMANN, Gerhard: Az államfő, a parlament és a kormány viszonya a parlamentáris kormányzati rendszerben. In ÁDÁM Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Hans Seidel Alapítvány, Budapest 1994., pp.243-253.

állapotban fennálló, míg a félelnököknek minősíthető rendszer túlnyomóan végrehajtási funkciókat telepít az államfőhöz.

Továbbá említést érdemel, hogy a fenti logika szerint további kategóriák lennének képezhetőek.

A magyar modellben például a parlament és a kormány is egzisztenciálisan inkább függetlennek tekinthető a leváltás, illetve feloszlatás korlátozott mivoltából eredően. A Horthy-kor sajátos kormányzati rendszere pedig ugyan a második kategóriához áll közel, ám az államfő pozíciója nem feltételesen erős, hisz Hoffmann minősítésének alapja a rendkívüli állapot. E téren inkább a 3. csoportba sorolható, tehát összességében a két halmazat ötvénye, keveréke.

Az egyes államok hatalomgyakorlási rendszerét összefoglaló résznél látni fogjuk, szinte lehetetlen az ilyen sommás kategorizálás. Az egyes tényezők vizsgálata csak a hatalommegosztás komplex rendszerében lehet teljes.

II.3. A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása

A hatalommegosztás, a hatalmi ágak szétválasztása, valamint a hatalmi ágak egyensúlya egymáshoz szorosan kapcsolódó, összefüggő elméleti alapból eredő fogalmak. Azonban használatuk sokszor következtelen, nem egyszer keveri őket a szakzsargon. Éppen ezért fontos tisztázni jelentésstartamukat!

A hatalommegosztás elmélete jóllehet a felvilágosodás terméke, gyakorlati megnyilvánulása sok évszázados múltra tekint vissza. A megosztott hatalom szükségszerűen korlátozott, a hatalommal való visszaélés gátja, s így az önkényuralommal szembeni védekezés intézményesülése. Ezért egyértelmű, hogy fogalmi meghatározása előtt már jóval a törekvések középpontjába került tényleges megvalósítása.

A közhiedelemmel ellentétben nem Montesquieu alapozta meg a három klasszikus hatalmi ágat, hanem Arisztotelész. Ő közügyekről tanácskozó testületet, a magisztrátusokat és az igazságszolgáltatás szervét említi meg, ami – a parlament összetett szerepét tekintetbe véve – teljesen megfeleltethető a törvényhozás – végrehajtás – igazságszolgáltatás trichotómiájának. Az antik tudós a politeiát tekinti a helyes hatalmi berendezkedésnek, mely a demokrácia és az oligarchia ötvénye.

Cicero Az Állam című művében a királyság, az arisztokrácia uralma és a demokrácia közöttes állam kiválósága mellett tesz hitet. E két elméletet bízvást tekinthetjük a hatalommegosztás előképének, hisz a vegyes állam csak a különböző tényezők jogkörének pontos elhatárolása, no meg szociológiai-politológiai értelemben véve a hatalomba való bevonása révén lehetséges.

Polübiosz még tovább ment, és elméleteivel a klasszikusok következtetéseig jut el. A különböző társadalmi erőknek szerinte ellenőrizniük, korlátozniuk kell egymást, ami a checks and balances megoldását előlegezi meg.³⁵

John Locke a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág mellett a föderatívát (külügyit) említi harmadikként, melyet talán tekinthetünk az összállami-külpolitikai szereppel (is) bíró, a kormányzati rendszerek tényezőjének tekintett államfői hatalom megfelelőjének.

A nagy orákulum, Montesquieu a közismerttől némiképp eltérően törvényhozó, nemzetközi jog alá tartozó, valamint polgári jogi kérdésekre vonatkozó végrehajtó hatalmat különböztet meg. Utóbbin lényegében az igazságszolgáltatást érti, míg a másodikat a fejedelem tevékenységében látja megvalósulni, ami tehát voltaképp Locke hármásával megegyező rendszert hoz létre. (Megjegyzendő, hogy e korszakban a végrehajtó hatalom letéteményese az uralkodó, illetve az általa kinevezett apparátus volt, a gondoskodó állam hiányában pedig a fő végrehajtási feladatok a külpolitikára irányultak.) A törvényhozó hatalmat is szétválasztja a kétkamarás országgyűlés igenlése révén.

A hatalom megosztása a történelemben rendszerint együtt járt a hatalom sajátműképpeni formáinak (funkcióinak, ágainak) elválasztásával. A monofunkcionális hatalommegosztás viszonylag ritka volt, kevés példa volt rá, hogy a hatalom azonos szegmensén szimmetrikusan osztoztak volna bizonyos szervek. (Talán a római közjog konzuljainak kollegiális viszonya említhető példaként.)

A hatalommegosztás eszmekörén belül a hatalmi ágak szétválasztása helyett talán célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásának fogalmát használni, több szempontból is. Egyrészt azért, mert az e jelszót lobogójukra író törekvők gyakorlatilag az igazságszolgáltatás, törvényhozás, végrehajtás funkciójának különböző szervek közötti megosztását irányozták elő, a három tényezőnek egy

³⁵ Sári János említi meg, Sabine és Louis Fisher meglátására hivatkozva. Ld. SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Osiris Kiadó, Budapest 1995., p.18.

gyűjtőmagban való központosulásával szemben indítottak harcot, tehát nem a különböző hatalmi ágak kapcsolatának megszüntetését tűzték ki célul.

Másrészt a javasolt fogalom jobban összefér a hatalmi ágak egyensúlyának kategóriájával. Ez utóbbi ugyanis nem csupán az alkotmányos tényezők merev elkülönítése révén váltódhat ki, hanem azok jogilag intézményesített viszonyrendszere útján is. Montesquieu hatalommegosztást megalapozó nézetrendszere is ilyen elvi alapon áll. Az egyensúly fontos tényezője, hogy az egyes hatalmi ágak ne emelkedjenek túlhatalomra a többivel szemben, ennek azonban szavatosa a különböző szervek egymást "kordában tartó" jogosítványainak rendszere. Ez utóbbira jellemző példa a kormány leszavazása, valamint a parlament feloszlatásának lehetősége. (A magyar kormányzati rendszerben a konstruktív bizalmatlanság intézménye, valamint a parlament föloszlatásának úgyszólván kizárt lehetősége révén beszélhetnénk a hatalmi ágak elválasztásáról, azonban a kettő közötti politológiai azonosság okából erről nem lehet szó.)

Azért is célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásáról beszélni, mert hogy hány hatalmi ág van, az az egyes alkotmányos rendszerek függvénye, azonban funkció egységesen csak e három fajta lehet. (Az egyes funkciókat tehát több ág valósíthatja meg, főképp a végrehajtás diffúz rendszere oszolhat meg több központ között.)

Az amerikai *checks and balances*, *fékek és egyensúlyok* elmélete sokban megegyezik az előbbiekkal, általában annak szinonimájaként emlegetik, mindazonáltal némelyek érdekes módon különbözőnek vélik azoktól.

Eszerint a különböző hatalmi tényezők a kölcsönös függés viszonyában vannak, egymásra utaltan működnek. A hatalmi funkciókat a javasolt megoldáshoz hasonlóan megkülönbözteti a hatalmi ágaktól. Nem az egyes szervek határozataiban manifesztálódó döntéseket tekinti önálló egésznek, hanem az adott ügyre vonatkozó összes olyan döntést, melyet a meghozatalra vonatkozó eljárás fűz egységbe.³⁶ Az iskolateremtőnek számító Neustadt szerint az amerikai alkotmány szerint az egyes funkciókat ellátó hatalmi ágak elkülönítendőek, az egyes funkciók azonban nem. Sőt – és ez tényleg eltérő némiképp a kontinentális elméletektől –, az azonos funkciókat meg kell osztani több szervezet között. J. Merry szerint ez a hatalommegosztástól eltérő elvi alapon áll, hisz a politikai hatalom politikai hatalommal való ellensúlyozásának szükségszerűsége mellett tesz hitet.³⁷ A *checks and balances* révén

³⁶ SÁRI János, i.m. pp. 46-47.

³⁷ Ez véleményem szerint nincs másként a hatalommegosztásos elméleteknél sem.

egy hatalmi szervezet többféle hatalomban részesülhet, ami lényegében valóban különbözik a klasszikus hatalommegosztástól, s a hatalmi funkciókat mereven szétválasztó, de az egyes ágak közötti intézményes kapcsolatot létesítő modell tükörképének, ellenpárjának tekinthető. Bizonyos értelemben még tovább megy a garanciák kiépítése vonatkozásában, hisz a hatalmi ágak szétválasztása túlhatalomnak gátat szabó intézményrendszerén kívül azt is megakadályozza, hogy az egyes funkciókat egy-egy hatalmi ág kisajátítsa magának. Magam a hatalommegosztás tág fogalomkörébe tartozó, de a hatalmi ágak parlamentáris rendszerű egyensúlyának elvétől különböző kategóriába való besorolása mellett török lándzsát.³⁸

A kérdéses amerikai elmélet – és persze ennek gyakorlati megelevenedése – szerint a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szervezetileg nem függ egymástól, külön úton jönnek létre, az elnök leválthatatlan, s a parlament is feloszthatatlan a végrehajtás által, s a személyi összefonódás is kizárt a két szerv között. Az elnök viszont a vétójoggal a törvényhozó eljárás részévé válhat, a Legfelsőbb Bíróság tagjait pedig a szenátus egyetértésével nevezi ki.

(Bár ez utóbbi vitatható, hogy nem a szervek kölcsönös ellenőrzését megvalósító, de magát az igazságszolgáltatási funkciót elkülönítő hatalommegosztásról van-e szó.)

A magyar kormányzati rendszerben a köztársasági elnök szuszpenzív vétójogával léteképp a törvényhozás részévé válik, ami a fékek és egyensúlyok modelljére emlékeztet. (Akárcsak az esetleg külön hatalmi ágként emlegetett alkotmánybíróság is a törvényhozás funkcióját valósítja meg.) Az igazságszolgáltatás hatalmi ága független, nem utasítható, szervezetileg az OIT létrehozásával teljességgel elkülönült a végrehajtó hatalomtól, viszont a kegyelem intézménye révén a köztársasági elnök mérlegeléses döntésével, valamint az igazságügyminiszter ellenjegyzésével mintegy közömbösíthető. Ezáltal a végrehajtás és az államfői hatalom az igazságszolgáltatás funkcióját veszi át, mintegy kikapcsolhatja a bírói hatalmat. Az alkotmánybíróság szintúgy, az ún. állambíráskodás, vagyis a köztársasági elnökkel szembeni vádemelési eljárás és a büntetés alkalmazása során. Az államfőnek jelentős

³⁸ Lijphart főképp politológia (és nem alkotmányjogi) kategorizálása megkülönbözteti a *hatalom megosztását* a többség és kisebbség között, a *hatalom megosztását* (végrehajtó és törvényhozó hatalom, a parlament két kamarája között – mi alkotmányjogilag ezt hívjuk leginkább hatalommegosztásnak!), a *hatalom igazságos elosztását* (arányos képviselést) és a *hatalom formális korlátozását* (a kisebbség vétójoga révén). Ezt emeli ki Ld. SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*, 2003, (fordította: Soltész Erzsébet), Akadémiai Kiadó, Budapest 2003., p.96.

jogosítványai vannak a végrehajtó hatalom egyes tisztségviselőinek kinevezése tekintetében is.

A klasszikus parlamentarizmus a hatalmi ágak elválasztása helyett azok összefonódását valósítja meg, míg a funkciók hatalmi ágak közti elkülönítésére figyelhetünk fel. A magyar modellben a személyi összefonódás ellenére az intézményi elválasztás erőteljesebben van jelen, míg a funkciók hatalmi ágak közötti elosztása némiképp emlékeztet az amerikai elméletre.

Megjegyzendő, hogy a magyar alkotmány egyetlen szóval sem említi meg a hatalommegosztás fogalmát, mindazonáltal az Alkotmánybíróság gyakorlatában szinte evidenciaként van jelen. Érdekesség, hogy egy – a témánk szempontjából közömbös – kérdésről, a lakáshitelek kamatairól szóló 31/1990 AB-határozat vetette oda szinte mellékesen: “a magyar államszervezet a hatalmi ágak megoszlásán alapszik”. Kilényi Géza egyik későbbi különvéleménye viszont a köztársasági elnök jogköre kapcsán a “fékek és egyensúlyok” rendszere részének tekinti az államfőt, vagyis az amerikai szervezőelvet fedezi föl a magyar kormányformában. (Az viszont nem derül ki egyértelműen, hogy a hatalommegosztással rokon, vagy attól eltérő kategóriaként használja az előbbi fogalmat.)

Szakmai vita dűl a tekintetben, hogy a parlamentarista rendszerek a hatalom megosztásának elvére épülnek, vagy pedig épp ellenkezőleg.³⁹ Egyes vélemények szerint a II. Világháború után terjedt el a kontinensen azon irányzat, mely a hatalommegosztás eszméjét vetíti ki az intézményrendszerre.⁴⁰ Ennek feloldására a következő javaslatot vetem fel. A parlamentarizmus, kibontakozása idején még a hatalommegosztás elveire épült, hisz a végrehajtó hatalom, vagyis az uralkodó eltérő hatalmi érdeket jelenített meg a parlament alsó, illetve felsőházától. Az általános választójog, illetve a kormányfőnek a győztes párt vezetőségéből való kikerülése (mely idővel a parlamentáris rendszer sarkalatköve lett) révén megszűnt a tényleges hatalommegosztás az egyes hatalmi ágak között. Eme kérdéskörnek a tisztázásával a nemzetközi alkotmányjogi szakirodalom adós. Az előzőekből kiindulva szeretnék utalni arra, hogy különbséget kell tennünk a szervezeti illetve személyi, valamint az alkotmányjogi és a tényleges (politológiai értelemben vizsgált) hatalommegosztás

³⁹ Ld. erről Ld. CSERVÁK Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*, Jogelméleti Szemle, 2002/1. sz.

⁴⁰ POKOL Béla: *Gondolatok a hatalommegosztásról*; kézirat

között. A két csoportosítás párhuzamosan is elvégezhető⁴¹. Vagyis a jog kizárhatja egyes szervek összefonódását (például a kormány egyoldalú függését a parlamenttől, az igazságszolgáltatást a végrehajtástól), illetve azt, hogy egyes személyek két hatalmi ágak egyetemleg lehetnek tagjai. (Ez utóbbiról a parlament és a kormány viszonyának elemzésekor térünk vissza.) A tényleges politikai helyzet kiüresítheti a jogi hatalommegosztást (emellett a szervezetit is a személyi hiánya, például az elválasztott parlament és kormány tagsága részben fedi egymást), vagy fordítva, egyes, alkotmányjogilag nem létező ágakat tehet élővé. A modern hatalommegosztás ezen új dimenziók fényében vizsgálendő, hisz a klasszikus parlamentarizmus kifejlődése során elkoptatott hagyományos hatalmi ágak elválasztása helyett – főképp majd a diktatúrák borzalmai után – újra felerősödött az igény az önkényuralom korlátozására, s ekképp új hatalommegosztási tényezők létesítésére. Sorjázassuk vázlatos panelekkel ezen tényezőket! (Az alkotmányozó hatalom behatóbb vizsgálata indokolt, mert fontossága ellenére a szakirodalomban háttérbe szorult, s az egész kormányzati rendszer alapvetése szempontjából létfontosságú.)

⁴¹ A szervezeti hatalommegosztás politikai értelemben azt jelenti, hogy egy párt, érdekcsoport nem ural egyszerre két különböző hatalmi ágat, pozíciót. Ennek azonban csak a valószínűségét lehet csökkenteni, például más módon, különböző időszakokban való választással (vö. prezidenciális rendszerek, izraeli miniszterelnöki választás). Személyi hatalommegosztás politikai értelemben viszont tudományosan szinte alig vizsgálható kategória, hisz az egy személytől való függésnek annyi oka, módja lehet, hogy szinte ellenőrizhetetlen, átláthatatlan.

Az alkotmányozó hatalom

Az alkotmányozó hatalom külön tényezőként való említésének igénye akkor vetődhet fel, amikor a hagyományos hatalmi ágak megteremtésének kérdése áttevődött az elméletből a gyakorlatba, vagyis amikor nem csupán a tudományos megalapozás, hanem a társadalmi legitimáció merült föl szükségszerűen. Fontosságát indokolja, hogy az egész hatalomgyakorlási rendszer kereteit az alkotmány szabja meg, mely az alkotmányos demokráciában természetesen nem lehet csupán az uralkodó vagy valamely társadalmi csoport, réteg, osztály diktátuma. Mint Bibó lényegre törően megfogalmazta: “a törvényhozó hatalomtól különálló hatalomként a többi hatalom hatáskör-elosztását van hivatva megszabni.”

Az angol polgári forradalom teremtette meg először intézményesen az alkotmányozó hatalmat, majd az Egyesült Államok, Franciaország következett. Sieyès elvi érvelés hangsúlyozta: “az alkotmány egyetlen részében sem lehet az általa létrehozott, konstituált szervek műve”.⁴²

A szakirodalom számos jeles személyisége emeli ki az alkotmányozó hatalom különállásának fontosságát.⁴³ Claus Offe életszerűen úgy világít rá erre: ne a játékosok maguk szabják meg a játékszabályokat; azt, hogy kit engednek játszani.⁴⁴

Nem gyakori, de jelenleg is létezik példa a világ alkotmányos rendszereiben külön alkotmányozó hatalomra.⁴⁵

Hazánkban nincs különálló alkotmányozó hatalom,⁴⁶ az Országgyűlés 2/3-os többséggel módosíthatja az alaptörvényt. Több lehetőség vetődött fel a tervezett új alkotmány elfogadására: az egyszer – esetleg minősített többséggel - elfogadott szöveget a következő parlament erősítse meg. Fölvetődött a megerősítő népszavazás lehetősége is. Az előzetes koncepcionális kérdésekről érdemes lenne

⁴² SAMU Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*, Korona kiadó, Budapest 1997., 45. p. Elméleti problémát jelent viszont, hogy e megfogalmazás szerint nincs mi legitimálja magát az alkotmányozót, másrészt nincs mód alkotmánymódosításra.

⁴³ Ld. CSERVÁK Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*, Jogelméleti Szemle, 2002/1. sz.

⁴⁴ Hivatkozik erre többször Samu Mihály, ld. például: SAMU Mihály: *Az alkotmányozás jellege és követelményei*, (In.: Társadalmi szerződés, Püski, 2010. Budapest, szerk.: Csizmadia László, Németh Miklós Attila, Kemény András) 71. p.

⁴⁵ Magam példaként a tajvani alkotmányt említem, amely külön Alkotmányozó Jüant hív létre az alaptörvény megalkotása és módosítása céljából. (Lényegében hasonló a bulgár Nagy Népgyűlés szerepe.)

⁴⁶ Az 1848-as törvényeket az Alkotmányozó Gyűlés alkotta meg, majd átadta helyét a törvényhozó gyűlésnek.

véleménynyilvánító népszavazást kiírni a megerősítő referendum sikerességének biztosítása végett.

Az alkotmány folyamatosan fölmerülő, szükséges megújíthatósága miatt⁴⁷ meggondolandó egy alkotmányozó nemzetgyűlés létjoga, mely bármikor összehívható, ha szükséges.⁴⁸ A kétharmados törvények helyett felvetődött már egy alapjogi deklaráció, vagy egy kétszintű alkotmány lehetősége⁴⁹, mely a kormány/ellenzék bináris kód, a nagyfokú politikai széthúzás miatt külön intézmény révén alkalmasabban tölthetné be szerepét.⁵⁰

Az államfő

Az államfő sajátos hatalmi ágként jelent meg a kormányzati rendszerek elméleteiben; hiszen korábban a végrehajtó hatalmi ág letéteményese volt, azonban a parlamentarizmus kiteljesedésével súlya előbb alábbítódott, majd újabb szerep jutott osztályrészéül. Nem is hatalmi ág igazából, hanem a fékek és egyensúlyok rendszerének része, mely kontrollálja a hagyományos hatalmi ágak működését, esetleg bizonyos mértékben részesedik a hatalmi funkciók gyakorlásából. Ennek pontos működéséről a tételes jogszabályok ismeretében beszélhetünk.⁵¹ Benjamin Constant találó hasonlattal szemlélteti az államfő szerepét. A három (eredeti) hatalmi ág olyan mozdony, melyek összeütközhetnek, kimozdulhatnak pályájukról, s kell lennie olyan erőnek, mely ezeket eredeti irányukba visszavezesse. Sári János rámutat, hogy az alkotmánybíróságok létre hívása után az államfő már nem jog szerinti tevékenységet végez, hanem politikai diszkréció alapján dönt. Constant elmélete ez utóbbit is igazságszolgáltatás logikájú tevékenységként írja le.

⁴⁷ Az alkotmánnyal szembeni követelmény a tartós szabályozás. Az 1791-es francia alaptörvény csak a negyedik ciklusban adott volna módot a módosításra.

⁴⁸ A kezdeményezők körét persze behatóan kellene szabályozni. Így meghatározott számú képviselő, a kormány, a köztársasági elnök, az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjainak valahány százaléka, illetve meghatározott számú választópolgár lehetne a jogosultság alanya.

⁴⁹ KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest 1995., p.46.

⁵⁰ A második kamara is megoldást jelentene. Lehetne ez maga az alkotmányozó, esetleg kiegészülve más elemekkel, civil szervezetekkel, önkormányzati delegáltakkal.

⁵¹ Ld. Erről részletesen CSERVÁK Csaba: *Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma egyenetlenségei és problémái*, Jogelméleti Szemle, 2001/4. sz. c. tanulmányomat!

Az alkotmánybíróság

A kontinentális rendszerű, külön szervezetre épülő alkotmánybíráskodás 1920-as ausztriai meghonosodás szinte folyamsodrászként terjedt, leginkább már a II. világháború után. Külön hatalmi tényezőként való említésére természetesen csak erős jogkörű AB esetén lehet mód. Ekkor mintegy a törvényhozás funkciójában részeltetik, így a fékek és egyensúlyok rendszere elemének tekinthetjük. Voltaképp jogalkalmazó tevékenységet végez; csak nem a tényállást és a jogszabályt veti össze, hanem a jogszabályt az alkotmánnyal. A bíróságok a törvényhozás és a végrehajtás viszonyrendszerének alakulásában, az életviszonyok normatív rendezésében nem játszanak szerepet, a kormányzati rendszerek egészének működése szempontjából tehát nem szokás az igazságszolgáltatást elemezni. A bíróságok nem vesznek részt az életviszonyok tartós alakításában, míg az alkotmánybíróságok esetlegesen nagyobb döntési szabadsága, a jogszabályok teljes, általános érvényű megsemmisítésének lehetősége a politika határmezsgyéjére sodorhatják ezen szervtípust.⁵²

Az önkormányzatok

A hatalommegosztás eredeti, klasszikus eszméjébe az önkormányzatok valamiféle önálló hatalmisága nemhogy nem fért bele, de épphogy ellentétes volt azzal. Részint a városok privilégiumainak feudalisztikus rendszerével szembeni ellenérzések, részint a hatalomármegosztás fogalmának a szuverenitással való összefüggése lehet ennek fő oka. Az önkormányzatiság ugyanis a szuverén önkormányzatának függvénye, ellentétben a tagállami szuverenitással. Azonban megjegyezhetjük: a fő hatalmi ágak szintén a szuverén meghatározása alapján nyerik el hatáskörüket, önálló létezésüknek semminemű kötelező jogi alapja nincs. Az egész társadalom kontextusában gondolkodó irányzat szakított a liberalizmus azon fölfogásával, mely szerint az egyének legfőljebb az állam legfelsőbb szintjén állnak össze egységes egészé, s az önkormányzatiságban az egyént az állammal szemben az alkotmány alapján védő rendszert kezdtek tisztelni.⁵³ A társadalom szempontjából igencsak jelentős az önkormányzati önállóság, azonban a kormányzati rendszerek elemzése vonatkozásában nehéz figyelembe venni, hisz annyi részelemből (azaz településből)

⁵² Ennek alakulásáról, feltételeiről lásd alább az erről szóló fejezetet.

⁵³ SÁRI János, i.m. 237. p

tevédik össze, hogy egységes következtetés az állam egészére nézve nem vonható le.⁵⁴

Az ügyészség

Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág mivoltán a bíróságok függetlenségét szokás érteni, mindazonáltal az ügyészség is részese (még hozzá komoly!) az igazságszolgáltatás gépezetének. Az ügyészség viszont független a bíróságoktól! A kormánytól függetlenül működő ügyészség ekképp önálló hatalmi ágnak is tekinthető, jóllehet hierarchizált rendszerben működik, a legfőbb ügyész kinevezése pedig általában a kormányzattól vagy törvényhozástól függ.

A közigazgatás

A közigazgatás szervezeti önállóságát a politika és a társadalom alrendszerének elhatárolódása indokolja. A minisztériumok felső vezetése a politika világába tartozik, azonban a szakapparátusra a köztisztviselői jogszabályok vonatkoznak, a kormányváltás nem jár föltétlenül az ő elmozdításukkal. A magyar jogrendszerben például a hatáskörelvonás tilalma, illetve a csupán eljárási kérdésekben fennálló utasítási jog is a szervezet önállósága mellett szól. Azonban tudjuk, ciklusváltáskor általában nagyarányú személycserék történnek; a gyakorlatban pedig a felettesek utasításai meghatározzák a hierarchia alacsonyabb fokain állók tevékenységét.

Jogos fölvetés azonban, hogy az ún. autonóm jogállású szervek⁵⁵ bizonyos értelemben külön hatalmi tényezőnek tekinthetők, hisz rájuk – bár közigazgatás-jellegű funkciót látnak el – semminemű utasítási jog nem vonatkozik. Létrejöttük más hatalmi ághoz (parlament, kormány, államfő) kötődik, azonban – s ez önállóságuk talpköve – leválthatatlanok. Az ügyészséggel hasonló a megítélésük e tekintetben, hisz általában az aktuális politikai összetételt tükrözik, leválthatatlanságuk okából viszont mintegy önállóságra is léphetnek. Különösen igaz ez, ha a korábbi kormányzat kinevezte személyek mandátuma tovább él a következő ciklusban is.⁵⁶

⁵⁴ Vagyis politikailag annyiféle összetétel alakulhat ki, hogy a kormányzathoz képesti viszonyulása globálisan kimutathatatlan.

⁵⁵ Pl.: hazánkban az ORTT, a Versenyhivatal, illetőleg bizonyos szempontból az OVB

⁵⁶ A fentiek olyan, nem államigazgatási szerve is elmondhatóak, mint az MNB, mely ugyan rt. formában működik, de a jegybanki rendelkezés kötelező ereje révén mintegy hatalmi funkciót tölt be.

Az ellenzék

A kormány és annak parlamenti többsége összefonódásával egyre inkább az ellenzékot szokás emlegetni, mint a végrehajtás ellensúlyát. Az ellenzék törvényhozásba való bevonást eredményezi a minősített – hazánkban kétharmados – törvényhozási tárgyak köre, melyek révén szinte egy új hatalommegosztási tényező alakul ki. Az ellenzék és a kormányzat mindenkori szembenállása, amely egyes politikai kultúrák szükségszerű velejárója, azonban diszfunkcionálissá teszi ezt a hatalommegosztást, hisz az örökös öncélú szembenállás uralkodik el a szakmai kontroll felett.⁵⁷

A második kamarák

Jóllehet ez az elem már Montesquieu elméletében is szerepelt, reneszánszát a fent említett parlament-kormány összefonódásnak köszönheti. A szövetségi típusú második kamara ugyanis eleve az önálló szuverenitással rendelkező tagállamok (mint külön hatalommegosztási tényezők) függetlenségét szimbolizálják, mely a szövetségi törvényhozásban játszott szerepük mellett az alkotmány által elhatárolt tagállami tárgykörökben manifesztálódik. A korporatív elemeket magában hordozó második kamarák pedig a civil társadalom érdekkifejezői, szintén a népképviseleti alapú hatalmi összefonódás ellenszerei.

A néprészvétel

Az egész hatalommegosztási rendszer a közvetett demokrácia intézményi körébe sorolható, míg a közvetlen demokrácia eszközei hatalommegosztást teremthetnek a néptől elszakadó, túlzottan a bináris kód szerint működő hatalmi gépezettel szemben.

Hatalommegosztás államok között

Sári János veti fel az államok közötti hatalommegosztás elemzésének lehetőségét, s jóllehet itt és most az államokon belüli kormányzással foglalkozunk, az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt ehelyütt is meg kell említenünk. Az integrációs

⁵⁷ A dán alkotmány megoldása viszont okos megoldást kínál: a parlamenti képviselők 30%-a népszavazás kiírását indíthatja.

szervezetekben a tagállami és uniós hatáskör, a közös jog érvényesítésére hivatott bírósági rendszer, valamint az államok szerinti és a “közös” intézmények egymás mellett élése jelenthetik a hatalommegosztás alapját.

Egyéb társadalmi tényezők

“A sajtó a negyedik hatalmi ág!” “a gazdaság a negyedik hatalmi ág!” – hallik gyakran a politikai újságírás szakzsargonja. Az alkotmányjogilag természetesen elvethető nézetekben azért rejlik némi igazság, hiszen az említett tényezők hatást gyakorolhatnak a hatalmi-politikai rendszerre. A média például jelentősen befolyásolhatja a választások kimenetelét, ez pedig a törvényhozó hatalomra (annak összetételére) nézve óriási hatással bír. A gazdaság önálló működése megszabhatja a végrehajtás valódi mozgásterét. Ezen tényezők azonban nem az állam részei, nem rendelkeznek az erőszak legitím alkalmazásának monopóliumával, azaz akaratuk nem kikényszeríthető az alkotmányjog világában.⁵⁸

A hatalmi ágak hazánkban

Nézzük meg ezek után, hogy alakul a klasszikus hatalmi hármis Magyarországon, hiszen általános képet nem alkothatunk a nemzeti jogszabályok sokszínűsége okából!

Ezen kérdést részletesen a magyar kormányzati rendszerről szóló tanulmányomban már kifejtettem, itt és most csupán a levezetett gondolatmenet szerinti vázlatát szemléltetem.

A három klasszikus hatalmi ág természetesen él, továbbá némileg a protokollárisnál szélesebb hatáskörű államfő is külön tényezőnek tekinthető, azonban nem tisztán politikai hatalom letéteményese, hanem semleges, közvetítő hatalmi ág. Jogosítványai sem önállóak, inkább mintegy beavatkozási jellegűek. (ld.: kinevezések, miniszteri ellenjegyzés, a törvények aláírása stb.) A hatalmi ágak egyensúlyának elve, hazánk parlamentáris jellege okából nem érvényesül, hisz az országgyűlés a többi hatalmi ág fölé nő: megválaszthatja és leválthatja a kormányt, megállapítja a költségvetést, mely jelentősen megszabja a végrehajtás mozgásterét, s a magyar jogrendszer vitatott elemeként törvényalkotási hatásköre mindenre kiterjed,

⁵⁸ Ez indokolhatná az intézményesített és valóságos tényezők különválasztását, akár hatalmi és uralmi ágak elnevezés alatt.

így a kormány rendeletalkotási hatáskörét is elvonhatja. Az államfő és az alkotmánybírák megválasztása is a parlament feladata.

Az alkotmánybíróság, sajátos, mérlegelésre emlékeztető (normaszöveghez nem kötött) tevékenységével sem a klasszikus hármast bővíti tovább. Az egész rendszer az alkotmány alapján áll, az alkotmány a szuverenitás talpköve.⁵⁹ Szemléletesen elképzelve, az AB nem ebből kiágazó, hanem ezt alátámasztó tényező. A klasszikus hármassal sem egymás mellett fut, hanem voltaképp a törvényhozásból kinőve. Az államfő még a kormányzati berendezkedés alapján, az alkotmányon kívülre is mutat, hisz a külső szuverenitásnak is közjele, hordozója.

Az ügyészség külön elemzése nem bevett szokás a szakirodalomban, mégis, a kormány általi utasíthatóság kizártsága miatt, hiába parlamenti hatáskör a legfőbb ügyész megválasztása, megkockáztatható legalábbis az alkotmánybírósághoz hasonló önálló hatalommegosztási tényezőként történő említése.

Nézzük meg röviden, a jelenlegi berendezkedés hazánkban milyen fejlődési szakaszokon keresztül alakult ki!

II.4. A magyar kormányforma fejlődése

II.4.1. Alkotmánytörténeti gyökerek

„A magyar kormányzati rendszer a szerves fejlődés hosszú történelmi útját tette meg.”⁶⁰ Már a feudális korszakban kifejeződtek a legfontosabb hatalmi ágak, bár ezek nehezen összevethetők a polgári állammodellek szerveivel.

(Az alaki hasonlóságok ellenére erőltetett lenne párhuzamot vonni a duális végrehajtó hatalom és a kettős fejedelemség között, jóllehet mindkettőnél különválnak a szimbolikus és a tényleges vezető személye.) A patrimonialis állam korlátlan királyi hatalmát a fokozatosan kifejlődő országgyűlés korlátozta. A Hunyadiak korára végleges formát öltött a rendi-képviselői monarchia, bizonyos előzmények után⁶¹ megszilárdult a rendi gyűlés intézménye, mely két kamarában működött. (Alsó- és Felsőtábla). A királyi tanácsból kifejlődő Felsőtábla (mely 1608-ban nyerte el végső formáját), a származás és méltóság alapján állt össze, míg az

⁵⁹ A fékes és egyensúlyok rendszeréből kiindulva azonban az AB a törvényhozás funkciójának tekintetében hatalommegosztási tényező, hisz negatív jogalkotásával részt vesz annak gyakorlásában. Hasonló tekintet alá eshet a végrehajtás is.

⁶⁰ SÁRI János, ld KUKORELLI István, i.m. p.244.

⁶¹ Ezekről lásd bővebben: MEZEY Barna (szerk): *Magyar Alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest 1996., pp.97-99.

Alsótábla gyűléseibe a vármegyei nemesség delegált követeket (és voltak hivatal alapján is tagjai⁶²) Országgyűlési tárgyak voltak főképp – a szokásjog és gyakorlat alapján - a király és egyes tisztségviselők megválasztása, döntés az adók és hadsereg vonatkozásában. A végrehajtó hatalmat az uralkodó testesítette meg, a királyi tanács és a kancellária kezdetben csak operatív, véleményformáló, majd központi közigazgatási szerv volt, akárcsak a Habsburg-kor dikasztériumai.

A szokásjogi fejlődést betetőzendő, az 1791. Évi XII. tv. A hatalommegosztás rekvizítumainak felhasználásával meghatározta a kormányzati rendszer legfontosabb elemeit. A törvényhozás a király és az országgyűlés jogosítványa, míg a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese az uralkodó. Ez a törvény már az alkotmányos monarchia alapjait vetette meg.

Az 1848:III tc. a modern parlamentarizmus és polgári állam kialakulásának előhírnöke, létrehozta a független, a törvényhozásnak felelős „minisztériumot” (kormányt). A végrehajtó hatalmat a király távollétében a helytartó a minisztériumok útján gyakorolja, rendeleteik csak a miniszterek egyikének (!) ellenjegyzésével érvényesek.⁶³

A forradalom leverését és a diktatórikus törekvéseket (Februári Pátens, Októberi Diploma) követően, a kiegyezéssel létrejövő alkotmányos rendszer a királyra ruházta a végrehajtó hatalmat hogy azt a „törvények és alkotmány alapján a magyar ministerium által személyesen gyakorolja.” (1867: VII. tc.) A parlamentarizmus sarkköveitől való eltérések egyik leglényegesebbike, hogy az uralkodó nem feltétlenül a többségi párt vezetőjét nevezte ki miniszterelnöknek (ld. a Darabont-kormányt), s gyakran élt az alkotmányos szabály által nem engedélyezett előszentesítés jogával. (Néhányak e rendszer parlamentarizmus mivoltát is megkérdőjelezzik.)

A szerves fejlődéstől gyökeres eltérésként értékelendő az őszirózsás forradalom nyomán polgári demokratikus állam kialakítására tett kísérlet. Választások híján azonban ekkor sem alakulhatott ki a klasszikus parlamentarizmus.

Az ezt követően létrejövő, diktatórikus Tanácsköztársaság a szovjet típusú hatalomgyakorlás első kísérlete volt.⁶⁴

⁶² Ld. MEZEY Barna, i.m.

⁶³ (Egyesek, pl.: Concha, kiemelik hogy a fölvázolt rendszer nem mindenben követte a parlamentarizmus elveit.), ld. KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris Kiadó, Budapest 1996., p.244.

⁶⁴ Horváth Attila; MEZEY Barna, i.m., pp.386-387.

Egészen különleges alkotmányjogi helyzetet teremtett az 1920:I. tc.. A korábban a király, illetve – a polgári demokratikus kísérlet alatt a köztársasági elnök által betöltött államfői hatalmat a kormányzóra ruházta. (A tisztség előzményei Hunyadi Jánosra és Kossuth Lajosra vezethetők vissza.), a nemzetgyűlésnek felelős kormány rendszere fennmaradt. A kormányzói hatalom mutat rokon vonásokat a parlamentarizmus, a (fél)prezidencializmus és az alkotmányos monarchia rendszereihez is. Az államformára utaló „király nélküli királyság” elnevezést az államfői tisztség korlátatlan időtartama (is) indokolja. Horthy kormányzó kezdetben csekély jogkörét fokozatosan bővítették. Már az 1920:17 tc. kiteljesítette a törvényhozás feloszlatására vonatkozó jogosítványait, az 1926:22.tc. alapján a Felsőház összetételét befolyásolhatta, az 1933:23.tc. pedig a királyéhoz hasonló jogkört adott Horthynak a parlament vonatkozásában (elnapolás, feloszlatás stb.). A korábbi egyszeri vétón messze túllépett az 1932:19.tc. mely szerint a kormányzó a törvény aláírását hat hónapig megtagadhatta. Voltaképp tehát az államfő jogosítványai egy viszonylag erős köztársasági elnökre emlékeztethetnek – emellett szól a miniszterelnök kinevezése tekintetében fennálló korlátlan lehetősége – viszont egy monarchia korlátlan megbízatási idejével egyetemleg.

Az öszirózsás forradalomban megszűnt a Főrendiház (a második kamara), melyet a már említett 1926:22.tc. szervezett újjá Felsőház néven.

A Szálasi-diktatúrát követően ismét a demokrácia intézményrendszerének kiépítése indult meg. Az 1946. évi I. tv klasszikus parlamentáris köztársaságot hozott létre. A 13. § szerint „a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja” (duális végrehajtó hatalom). Jogköre szűkre szabott, csak szuszpenzív vétójoggal rendelkezett, és kötve volt a miniszterelnök kinevezésében is.

A kommunisták fokozatos térnyerése után az 1949. évi XX. tv. szocialista kormányzati rendszert vezetett be. „A magyar alkotmányfejlődés sajátosan szomorú vonása, hogy amikor történetének első írott alkotmánya megszületett, akkor vesztette el alkotmányosságát.”⁶⁵ A bolsevik szokások alapján az alkotmány a hatalmi ágak egységét hirdette, ahol formálisan az országgyűlésnek van primátusa, mely évente 8-12 napig ülésezett. (A többi szerv között csak munkamegosztás lehet.) A kollektív államfői testület voltaképp korlátlan jogkört kapott a parlament helyettesítésére, a

⁶⁵ MEZEY Barna, i.m. Bár a szakirodalom egy része az 1946. évi I. tv-t tekinti az első írott alkotmánynak.

főbb jogszabályok jelentős része az általa alkotott törvényerejű rendelet. A Minisztérium csupán az államigazgatás legfelsőbb szerve lett. Összetételét, megválasztásának időpontját és megbízatásának időtartamát semminemű jogszabály (!) nem rögzítette. A tényleges helyzethez hozzátartozik, hogy a tényleges döntések az államszervezetet leképező, az állami intézményekkel párhuzamosan kiépült pártban születtek meg, a hatalmi szervekben csak ezeket fordították át jogszabállyá. Ezt a fejlődési utat tette meg tehát a magyar kormányzati rendszer, s a szemléltetett szocialista berendezkedésből kellett megteremteni a rendszerváltás révén a polgári demokrácia intézményrendszerét.

II.4.2. A rendszerváltás hatása a kormányformára

A politikai viszonyok, a külügyi helyzet és a gazdasági folyamatok – mely tényezők elemzését részletesen nem vonhatjuk vizsgálódásunk körébe – a szocialista rendszer végóráit előlegezték meg. Az idők szavára hallgatva elkerülhetetlenné vált a kormányzati rendszer demokratizáló átalakítása is. A pártállami elit is belátta a változások szükségszerűségét, s már inkább a hatalom átmentésére fordította figyelmét.

E folyamat első lépcsőfoka volt a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv., amely megvetette – szakítva a kommunista parancsjogi rendszerrel - a reformok alapkövét. 1988 kora ősztől (Németh Miklós kormányra kerülésétől) számíthatjuk a rendszeresen üléselő parlamenti korszakát.

Az 1989. évi I. tv. – korlátozott jogkörrel felruházva ugyan – megteremtette az Alkotmánybíróságot. A civil társadalmi szerveződések béklyóját oldotta fel az ekkor születő törvények sora (az egyesülési és gyülekezési jogról, a sztrájkokról, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről), lehetőséget biztosítva az aktívabb politizálásra. Némi vita után az 1989. évi XXXIII. tv. a pártok legalitását szentesítette végérvényesen.

Az 1989. évi VIII. tv. megteremtette végre a kormány parlamenti felelősségét. A Németh-kormány előterjesztette az új alkotmány koncepcióját (parlamenti kormányzás, hatalommegosztás, törvények uralma, emberi jogok stb.), amelyet az országgyűlés elfogadott.

Eközben az ellenzéki erők – félve a kommunisták megosztó taktikájától – összefogtak, és megalakították az Ellenzéki Kerekasztalt. Az ezt alkotó pártok

(MDF, SZDSZ, Fidesz, FKGP, KDNP, MSZDP stb.) az MSZMP-vel és a harmadik oldalt képviselő mozgalmakkal együtt Nemzeti Kerekasztal néven létrehozták a politikai egyeztető tárgyalások fórumát. Megállapodtak, hogy a legfontosabb kérdésekben közmegegyezéssel fognak dönteni. A parlament – kis viták után – ezen megállapodásokat fordította le jogszabállyá. A forradalom emlékére **1989.** október 23-án kikiáltották a köztársaságot és a **XXXI-es törvénnyel** módosították az alkotmányt. A formáljogilag megmaradt alaptörvény szinte teljesen új értékrendszert nyert. Visszatérve az európai alkotmányos eszmékhez, a parlamentáris köztársaság, a demokratikus jogállam, a népszuverenitás elvei lengik által az új szöveget. Az 1989. XXXII. tv megeremtette a mai Alkotmánybíróságot, a XXXIV. tv. pedig a hatályos választási rendszert. Felállították az állami számvevőszéket is.

Az ekkor alkotott normákat általában a hatalmi biztosítékok keresése jellemezte, hisz minden politikai erő – a vereségtől félve – részt kívánt előre szerezni a hatalomgyakorlásból. Szinte generális elvvé vált a kétharmados törvények által kisebbségi vétó, s ezért született meg Európa egyik legszélesebb jogkörű Alkotmánybírósága. (Az ellenzék egyébként a normakontrollt a túlzottan is kommunista elkötelezettségű bíróságoktól félve telepítette külön szervezethez.) *A választási rendszer tekintetében a megyei listák arányossága és a kompenzációs országos lajstrom is ebbe az irányba hatott.*

A köztársasági elnököt illetően fő szabályként a parlament általi választást emelték alkotmányos erejűvé a felek, azonban a kivételes politikai helyzetre való tekintettel megállapodtak, ha az elnök megválasztása az új országgyűlésé előtt kerül sorra, akkor az állampolgárok általános, közvetlen és titkos szavazással bízzák meg az államfőt. (Ennek szabályait rögzíti az 1989. XXXV. tv.). Az MSZMP ez utóbbiért küzdött, hisz Pozsgay Imre személyében népszerű reformpolitikussal rendelkezett. (Az államfői jogkör bővítését is ezért támogatták.) Az SZDSZ és a Fidesz épp az államfő miatt nem írta alá a megállapodást, s az FKGP-vel és az MSZDP-vel közösen népszavazást kezdeményeztek a „hatalomátmentés ellen” arról, hogy csak az általános választások után kerüljön sor az elnök megválasztására. Kis többséggel (6101 szavazat) keresztülvitték akaratukat. Ennek ellenreakciójaként a parlament törvényt hozott az államfő nép általi választásáról. (Ez képezte az első törést az egységes megállapodások tekintetében.)

A választásokat az MDF nyerte, azonban – 42.7 % mandátummal – koalícióra kényszerült az FKGP-vel és a KDNP-vel. A már említett kétharmados törvények

sokasága azonban megbénította volna a kormányzást, ezért az MDF paktumot kötött az SZDSZ-szel. A megállapodás három pilléren sarkallott: a kormány pozícióját, a köztársasági elnököt, valamint a kétharmados törvények körét érintette.

Az MDF előterjesztésében⁶⁶ „a gyenge köztársasági elnök, viszonylag erős kormány és erős parlament” rendszer szerepelt. Ennek jegyében iktatták törvénybe a konstruktív bizalmatlanság intézményét, megteremtve a *kancellárdemokráciát*. (1990. évi XL. tv.). Szabályozták a miniszterek kinevezését is.

A *köztársasági elnök* parlament általi választását állították vissza, egyúttal a paktum értelmében az SZDSZ-es Göncz Árpádot pozícióhoz juttatva.

Az alkotmányerejű törvények kategóriáját eltörölték ugyan, azonban fennmaradt a kétharmados elfogadást igénylő törvények sora, melyet az Alkotmányban részletezően felsoroltak. Ezzel az ellenzék mintegy a hatalommegosztás rendszerének részévé vált.

A szemléltetett módon alakult ki tehát a kormányzati rendszer. Azóta a *témánkat érintő* alkotmánymódosítás nem történt. A „közjogi viták kora” Az 1994-1998-as ciklusban beígért alkotmányozás nem vezetett eredményre. Az 1995. évi LXIV. törvény 80%-os kötöttséget állapított meg az Alkotmány módosítása tekintetében. Az ehhez szükséges konszenzus azonban nem jött létre.

A továbbiakban az így megszilárdult szerkezet tesszük patikamérlegre.

II.5. Az Országgyűlés a kormányzati rendszerben

II.5.1. A „törvényhozó” hatalom

A hatalommegosztás rendszerében a különböző, egyensúlyban lévő ágak között nem igazán ildomos hierarchikus rangsort fölállítani. A parlamentarizmus azonban – mint neve is mutatja – a parlament bizonyos fokú primátusát hordozza. Az Országgyűlés ugyanis e viszonyrendszerben mintegy létrehozza a végrehajtó, sőt, az államfői hatalmat is, mindemellett nem ritkán megválasztja az Alkotmánybíróság tagjait is. Nem túlzás tehát a parlament „előbbségéről” beszélni, ugyanakkor megkérdőjelezhető a *törvényhozó hatalom* elnevezés. A parlament ugyanis az egyetlen közvetlen választással létrejövő szerv, melyre a nép önnön szuverén

⁶⁶ Kutruicz Katalin, KUKORELLI István, i.m. p.77.

hatalmát egy ciklusra átruházván, megtestesíti a társadalom politikai tagolódását és a közvetett hatalomgyakorlás eszközévé válik. Ezek a parlament *képviselési és legitimációs funkciói*. Ennek alapján lehet az országgyűlés a különböző tisztségviselők megválasztásának fóruma. *Ellenőrzési és nyilvánossági funkcióját* pedig a kormány parlamenti felelőssége jeleníti meg elsődlegesen. (N meg ennek parlamenti eszközei, az interpelláció, a felelősségre vonás, a bizalommegvonás.)

A magyar rendszerben a parlament egyben az alkotmányozás letétvényese is, ennek ellenére hatalmát nem tekinthetjük teljesen korlátlanoknak. (Id.: közvetlen demokrácia, nemzetközi szerződések, politikai nyilvánosság). Az alaptörvény megalkotása azonban különös súlyt jelent a parlamentnek.

II.5.2. Az országgyűlés és a kormány (felelőssége) nemzetközi összevetésben

II.5.2.a) BEVEZETÉS. A felelősség a kormány és parlament viszonyrendszerének alapkategóriája, mely kifejezi a parlament primátusát a hatalommegosztás gépezetében. A felelősség intézménye gyakorlatilag a kormány megválasztásában és leválthatóságában váltódik ki. A további elemek, mint az interpelláció és az arra adott válasz elfogadása, a miniszterek beszámolási kötelezettsége, a kormánytagok eskütétele stb. csupán csak szimbolikus, járulékos jelentőséggel bírnak.

II.5.2.b) A KORMÁNY MEGVÁLASZTÁSA. Az országgyűlés és a kormány közötti összefonódás miatt az egymást ellensúlyozó két hatalmi ág kategóriája eléggé kiüresedett, ennek ellenére bizonyos esetekben fontos lehet a két szerv kapcsolata. A kormány parlament előtti felelőssége voltaképp a megválasztás és megbuktatás lehetőségében áll be. Ez a nemzetközi jogösszehasonlításban olyannyira sokszínű, hogy *rendkívül nehéz kategorizálni. A szakirodalomban sem jellemző a sommás besorolás, ehelyütt mégis kísérletet tesznek erre, fönntartva, hogy az egyes kategóriák szinte egymásba mosódnak, gyakran csak árnyalatnyi különbség van köztük.*

A kormányalakításnak a valóságban létező megoldásait a következő elméleti modellekbe kategorizálhatjuk.

1. A miniszterelnököt egyes országokban az államfő önhatalmúlag kinevezi. (Főleg félpreszidenciális országok, Franciaország, Izland)
2. A miniszterelnököt az államfő az (írott vagy íratlan) alkotmányos szabályok szerint kinevezi. (klasszikusan a skandináv államok, Norvégia, Dánia, lényegében Hollandia és Belgium is. Ennek alkategóriája: csak be kell mutatkoznia a parlamentben: Ausztria)
3. A miniszterelnököt az államfő önhatalmúlag kinevezi, és investitúra-szavazást kell tartani a parlamentben. (szokásjog alapján, Luxemburg, kötelező - Oroszország)
4. A miniszterelnököt az államfő az (írott vagy íratlan) alkotmányos szabályok szerint kinevezi és investitúra-szavazást szokás tartani róla. (Portugália, ennek eredménye nem kötelező.)
5. A miniszterelnököt az államfő szabadon kinevezi, de bizonyos feltételekkel (valahány nap múlva, esetleg a kormányprogram kapcsán) be kell mutatkoznia a parlamentben. (Görögország 15, Olaszország 10, Csehország 30 nap alatt.)
6. A miniszterelnököt az államfő szabadon (esetleg szokásjogi megkötésekkel) jelöli, és a parlament választja meg. (Magyarország, Ezen belül még + 6/B: utólag ki is nevezi – Németország, Spanyolország)
7. A miniszterelnököt az államfő az alkotmány által előírtak szerint, kötötten jelöli és a parlament választja. (Anglia, Lettország, Bulgária)
8. A miniszterelnök felkérése is a parlamentből érkezik, és a parlament is választja. (Svédország)

A felsorolt kategóriák sorrendisége: a legerősebb államfői befolyástól a leggyengébbig haladunk gondolatban, de egyes egymás mellettiekénél (mint az egyes országok rendszerének részletes elemzésénél látni fogjuk) nem lehet eldönteni, hogy melyiknél befolyásosabb az államfő. (2-3, 4-5-6) Tehát látszik, a kategóriák egybemosódhatnak.

A magyar kormányfőt a köztársasági elnök jelölése alapján az országgyűlés választja meg legalább az összes képviselő ötven százaléka plusz egy szavazatával. Ez ritka a parlamentáris rendszerekben, általában az államfői kinevezés az elterjedtebb, nálunk az említett megoldás a törvényhozás szerepét hivatott növelni. **A svéd** parlamentben

viszont még a fölkérés is belülről történik, a házelnök jogosítványa, megkötés azonban, hogy a javaslatétel előtt konzultálni köteles a frakcióvezetőkkel, valamint a parlament helyettes elnökeivel. A sokszor zsinórmértéknek tartott német modellben szintén a köztársasági elnöké a jelölés joga, míg a megválasztás, abszolút többséggel, az országgyűlés jogosítványa. Ha a jelölt nem kapja meg a szükséges számú szavazatot, 14 napon belül új szavazást kell tartani, ekkor azonban a javaslatétel joga a parlamentre háramlik. Ha ez utóbbi voksolás sem sikeres, rögvest újabb szavazás következik, amely során a relatív többség is elegendő a kormányfővé választáshoz. A köztársasági elnök azonban 7 napon belül mérlegelhet, ha csak relatív többséget kapott a parlament jelöltje, hogy kinevezi, vagy ehelyett föl szlatja a parlamentet és új választásokat ír ki. **Tehát a német alkotmányos megoldás lehetővé teheti egy eleve kisebbségi kormány létrejöttét, szemben a magyar rendszerrel, ahol csak „menet közben” veztheti el többségi támogatását a végrehajtó hatalom.**⁶⁷ Kilényi Géza álláspontja szerint hazánkban is létrejöhet közvetlenül a megválasztásától kisebbségi kormány, ha egy párt (vagy néhány képviselő) anélkül, hogy minisztereket jelölne a kabinetbe vagy koalíciós szerződést kötne, bizonyos feltételekkel megszavazza a miniszterelnököt.⁶⁸ Politológiai értelemben valóban így van, azonban alkotmányjogi tekintetben ez a fölvetés rávilágít egy joghézagra.

A magyar kormányzati modellben nem kristálytiszta az, hogy kit tekinthetünk kormánypártinak.⁶⁹ Egyszerűsíthetjük úgy, hogy azon frakció tagjait, akik megszavazzák a miniszterelnököt. Ám mi van, ha nem az egész frakció szavazza meg? Mi van, ha utólag kihátrálnak a kormány mögöl, csak a konstruktív bizalmatlanságból fakadólag nem tudják leváltani? Továbbá, ha egy kormányt kívülről támogató pártnak egy jelöltje, mint „független szakember” van bent a kormányban a pártra utalás nélkül, az a politikai erő ellenzékiné számít-e, főleg ha megszavaz jó pár stratégiai törvényt és interpellációra adott választ? Ezek mind megválaszolandó kérdések, melyeket a jogalkotónak kellene rendeznie. (Javaslat: azon frakció, mely tagjainak számtani többsége megszavazza a kormányfőt, a

⁶⁷ A konstruktív bizalmatlanság kötöttsége miatt maradhat a helyén a kisebbségivé vált, tehát a többség által elutasított kormány. A kormányozhatóság a magyar rendszerben az elején biztosítottabb, azonban az időközben kisebbségivé vált kormány nem erősítheti meg pozícióját új választás kírásával – ez pedig a stabilitás záloga.

⁶⁸ Szóbeli közlés,

⁶⁹ Azon modellnek, ahol a kormánytagoknak szükségszerűen képviselőknek kell lenniök, kétségkívül van egy előnyük: egyértelmű a kormánypárti/ellenzéki pozíció. Akinek képviselője tagja a kormánynak, az kormánypárti, mindenki más ellenzéki.

költségvetési törvényt, illetőleg a bizalmi szavazáson támogatja a kormányt, az kormánypárti.)

Egyes alkotmányok szerint a kinevezés – a jelölés helyett vagy mellett – az államfő feladata. A spanyol modellben a király tesz javaslatot (a siker érdekében a frakcióvezetőkkel konzultálva), a parlament által megválasztott jelöltet pedig újabb aktusával megerősíti. Hasonló megoldás, ha a kinevezés az államfőtől származik, de a kinevezett miniszterelnöknek bizalmi szavazást kell kérnie a parlamenttől. Ezen az elven nyugszik a **görög rendszer**, ahol 15 napos határideje van a kormányfőnek, míg **Portugáliában** a kormányprogram legfeljebb 3 napos vitáját követi a bizalmi szavazás. (Voltaképp ez utóbbi kettő csak fogalmaiban különbözik az államfő által felkért és a parlament megválasztotta kormányfő rendszerétől.)

Megjegyzendő ama sajátosság, hogy a skandináv és Benelux államokban az uralkodó ún. informatuert jelöl ki, aki tájékozódik a parlamenti erőviszony tekintetében, hogy ki lehetne az a jelölt, aki bírná a többség támogatását, legalábbis olyan mértékben, hogy nem kívánják megbuktatni azonnal. (Hisz ne feledjük, parlamentáris rendszerekben gyakorlatilag kivétel nélkül leváltható a kormány a népképviselői szerv által, mégha nem is az választja!) Sokszor egyébként ezen személy már maga az, aki esélyes a kormányfői poszt elnyerésére.

A **miniszterek megválasztásában** azonban (- a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki őket) a parlamentnek már nincs szerepe a magyar jogrendszerben. Egyes alkotmányokban előforduló, és véleményem szerint megfelelőbb megoldás, ha a miénkhez hasonló módon felkért kormányfő-jelölt beterjeszti kormánya névsorát és programját; majd ezek után szavazás következik, melynek sikeres megtörténte a kormány megalakulását jelenti.⁷⁰

S bár a jelenlegi rendszerben is történik a győztes pártokon belül valamiféle egyeztetés, illetve a vázolt megoldás esetében is jelentős beleszólása lenne a leendő kormányfőnek; az utóbbi szabályozás jobban kiszűrné a miniszterelnök túlhatalmát

⁷⁰ Ezt a nézetet képviseli Ádám Antal is. Ld: ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris Kiadó, Budapest 1998. pp.146-147.

megtestesítő személyes bizalmasok bársonyszékhez jutását, s elősegítené egy többek által elfogadott szakember kinevezését.

II.5.2.c) EGY SAJÁTOS JOGINTÉZMÉNY: A KONSTRUKTÍV BIZALMATLANSÁG. A kormánytól való bizalom megvonásának a magyar Alkotmány a képzeletbeli skála legszűkebb terjedelmét juttatja osztályrészeül, nevezetesen a konstruktív bizalmatlanság formáját. Ebben az esetben a bizalmatlansági indítvánnyal egyetemleg meg kell nevezni a kormányfő-ellenjelöltet is. Az ötven százalék plusz egy szavazat a régi kormány bukását és az új miniszterelnök kormányra jutását jelenti. Ez a német alkotmányból átvett eszköz igen hathatós védelmet nyújt a kabinetnek, s a kormányzás stabilitásának szavatóságát jelenti. (Ezt az egyszerű bizalmatlanság okozta sok kormányválság történelmi példái is bizonyítják.) A jogintézmény részletesebb elemzésére a következő alcímben kerül sor.

Kilényi Géza ugyanakkor megjegyzi, hogy eme szabályozás segítségével az új kormányfő „megspórolja” a kormányprogramot. Ezt úgy lehetne kivédeni, hogy az első szavazás még csupán (mintegy a köztársasági elnök által felkért) jelöltté tenné a miniszterelnököt, majd a kormányprogram beterjesztése után következhetnék a második szabályozás, immár a kormányfő megválasztásáról. (Esetleg a kormányprogramot is be kellene nyújtani már a bizalmatlanság kinyilvánításakor.)

Arra is érdekes rámutatni, hogy a köztársasági elnök szerepe is elenyészik ebben a rendszerben, hisz a fölkérés révén „fék és egyensúly” szerepét betöltő államfő a konstruktív bizalmatlanság intézményével megválasztott miniszterelnök tekintetében nem élhet rendszerinti hatáskörével, nem szólhat bele a jelölt személyébe, s nem lehet a hatalommegosztás tényezője.⁷¹

Mi a tartalmi különbség a konstruktív, illetve az egyszerű, hagyományos bizalmatlanság intézményének háttere között? Az egyetértés a kormány esetleges megbuktatásában elképzelhető egészen különböző politikai érdekű, beállítottságú

⁷¹ Egyes kormányválságok idején épp az vetődött fel, hogy az államfő pont a konstruktív bizalmatlanság miatt nincs zsarolószerepben. Hisz ha jelöltjét esetlegesen meg is választja a parlament a felosztatás elkerülése végett, de akár másnap le is cserélheti saját vezérére a fönnérített módon. Ezt viszont azzal cáfolom, hogy egészen más a valakiket ellenzéki pozícióból „elcsábítani”, mint hatalomból. Gyakorlatiasan: ha néhány képviselő ingadozik, hogy átálljon-e, az államfő által a parlamentre oktrojált kormányfő megválasztását követően már kormányról lehet meggyőzni őket (akár miniszteri bársonyszékekkel), hogy maradjanak. Ráadásul elegendő, ha a korábbi pártjuk által indítványozott konstruktív bizalmatlansági szavazásra nem mennek el.

csoportok között is – egészen más azonban megegyezni egy konkrét jelölt személyében.

Mi válthatja ki a bizalmatlanság érvényesítését a modern pártrendszerek szavazógépezeteiben? Vagy egy koalíciós kormány pártjai közötti ellentét, vagy az egyik (akár több) frakció néhány képviselőjének partizánakciója. Előbbi háttérben meghúzódhat szövetségekötés az ellenzékkel, utóbbiában személyes érdekelttség, paktum. Demokratikus politikai kultúrában az ilyesféle pálfordulást igen nehéz legitimálni. Hivatkozási alap leginkább az addigi szövetséges elfordulása lehet eredeti programjától, de egészen más ellene szavazni erre hivatkozva a kormánynak, s megintcsak más az ellenzék jelöltjét megszavazni. Ráadásul szintén lényeges technikai nehézség, hogy meg lehet-e találni a kompromisszumos jelöltet egészen más politikai platformon állók részéről is. Hiszen egy adott kormánynak lehet egyetemleg jobb és baloldali ellenzéke, ezek lehetséges, hogy a bizalmatlanság kérdésében még egyet is értenének – de egymás jelöltjét még az addigi kormányfőnél is kevésbé támogatnák.

A kizárólag konstruktív bizalmatlansággal megdönthető kormány a stabilitás hordnoka, hiszen a választások során kifejeződött, a választópolgárok akarata szerint létrejött fölállást szilárdítja meg. A parlamentáris rendszerekben a kormány nem közvetlenül, hanem a megalakuló országgyűlés (többsége) által jön létre⁷², így a választók ráhatása csupán annyi, hogy a vélelmezhető jelöltek, szövetségi viszonyok alapján szavaznak, majd az ekképp fölálló parlament választja meg a végrehajtó hatalom csúcsát. A leginkább tehát a közvetlenül a választások után létrejövő kormányzat feleltethető meg a nép akaratának. A később – a korábbiak leváltása folytán – megalakuló kormányok vonatkozásában nagyobb a veszély, hogy a végrehajtó hatalom nem a választók akarata szerinti, a leszavazás ugyanis nem föltétlenül a szavukat szegők leváltására, hanem inkább egyesek személyes érdekeinek biztosítására irányul. Nem felelősségre vonásról, hanem a politika palettájának fura sakkhúzásairól lehet szó. Mindezek tükrében a konstruktív bizalmatlanság üdvös eszköz, hisz a kormányzat cseréjét a széles körű megegyezés és egyetértés szigorú vezérfonalához szorítja.

⁷² A kivétel az izraeli rendszer, melyben a miniszterelnök személyére a választók közvetlenül szavazhatnak. A félelnöki rendszerekben vagy az elnök nevezi ki a kormányt, vagy a parlament választja; a francia modellben az elnök nevezi ki a végrehajtás fejét, de annak bírnia kell a parlament bizalmát is. Az elnöki rendszerekben a külön úton választott elnök egyben kormányfő és államfő is. Ld. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Antlantisz, Budapest 1998., p.308.

A konstruktív bizalmatlanság érték, amennyiben megakadályozza a kormány gyakori leváltogatását, az ekképpen föllépő „interregnumokat”, ügyvezető kormányokat, illetve a rendkívüli választások kiírását. Ha párosul a végrehajtás eredeti jogalkotási hatáskörével és a tárgykörök elhatárolásával a jogalkotás egyéb letéteményeseitől, akkor a rendszer szilárdságának talpköve lehet; hozzájárulhat a felbomlott politikai helyzet későbbi megszilárdulásához. A kormánnyal szembefordulni kívánok egy stabil működésű végrehajtó hatalommal a későbbiekben még megkísérelhetik az együttműködést. A pillanatnyi villongások lecsillapodhatnak, az egymás ellen forduló csoportok együttműködése visszaállhat.

Olyan vonatkozásokat is tekintetbe kell mindazonáltal venni, miszerint a többség bizalmát elvesztő, csupán a bizalmatlanság intézményének konstruktívrá korlátozott válfaja miatt nem leváltott kormányzat nem képes törvényjavaslatait keresztülvinni az országgyűlés előtt. Az eredeti jogalkotási hatáskör megléte nem biztos, hogy elegendő. Elméleti felvetés, és csak a gyakorlat által megválaszolható kérdés, hogy a politikai értelemben a kormánytól bizalmat megvonó képviselők képesek-e szakmai alapon vizsgálni, s esetlegesen elfogadni az általuk már nem támogatott végrehajtó hatalom törvényjavaslatait. Politológiai értelemben egy egyszerű leszavazás kevesebb, mint a bizalom megvonása a kormánytól, hisz nem példátlan, hogy a javaslatok nagy részét nem támogató honatyák nem kívánják megdönteni a miniszterelnököt. A bizalmat megvonó – ám a konstruktív bizalmatlanság intézménye okából a kormányt leváltani nem tudó – képviselők eszerint természetesen gátolni fogják a jogalkotás működését. A költségvetésről elmondottak igazak a törvényhozásra is: miképp költségvetés nélkül, akképp más fontos törvények nélkül sem működőképes egy kormányzat. *Hosszú távon* ugyanis a kormányrendeletek nem képesek pótolni a törvényhozási tárgykörbe tartozó életviszonyok szabályozását – a kormány működésképtelenné válik! Különösképp abban a tekintetben válhat célellessé, diszfunkcionálissá a rendszer, ha a bizalom megszűnése évekkal az általános választások időpontja előtt következik be, és az egyensúly később sem áll helyre. Eme állapot józan belátás alapján egyenesen vonja maga a kormány lemondását – azonban néhányak hatalomféltése elvezethet oda, hogy ez mégsem következik be. Sőt, a magyar jogrendben voltaképp elegendő, ha maga a miniszterelnök nem tud megbarátkozni posztja elvesztésének gondolatával,

ennek folyamányaképp nem mond le, az ország pedig kormányozhatatlanná válik.⁷³ A bizalmatlanság konstruktív mivolta pedig akadályozza, hogy a helyzet tarthatatlanságában egyetértő erők leváltásák a kormányt – hisz kompromisszumos jelöltet találni igencsak nehéz.

Összegzőképpen arra mutathatunk rá, hogy a konstruktív bizalmatlanság intézményének olyan válfaja üdvös, mely az ország tartós kormányozhatatlansága esetére könnyített lehetőséget biztosít a kormány leváltására. Ennek módja az lehet, hogy a parlament megkapja a lehetőségét a kormánnyal szembeni egyszerű bizalommegvonásnak azzal a megkötéssel, hogy annak kinyilvánítása nem jár a kormány bukásával. A meghatározott idő – mondjuk egy év – elteltével megismételt, esetleg meghatározott számú leszavazás esetén a köztársasági elnökhöz telepítendő azon hatáskör, mellyel föloszlathatja az országgyűlést, illetve népszavazást ír ki a parlament föloszlatása tárgyában.

Hasonló megoldást ("fél-konstruktív") honosított meg a lengyel alkotmány, mely szerint a köztársasági elnök mérlegelheti, hogy az egyszerű bizalmatlansággal leváltott kormányfőt kinevezi-e, vagy pedig föloszlatja a parlamentet. Amennyiben viszont megjelölik a kormányfő-jelöltet is konstruktív módon, a szavazás sikere esetén amaz automatikusan miniszterelnökké válik.

II.5.2.d) A BIZALOMMEGVONÁS EGYÉB KÉRDÉSEI. A bizalmi szavazás még a kormány oldaláról is fölvethető, mégpedig egyrészt önmagában, másrészt akár úgy is, hogy egy általa benyújtott előterjesztést egyben bizalmi szavazásnak is nyilvánít.⁷⁴ Ezzel az eszközzel keresztülviheti olyan törvények megszavazását, melyekkel esetleg saját parlamenti többsége nem ért teljesen egyet, viszont saját kormánya megbuktatását nem vállalja.

A különböző külföldi alkotmányok részletekbe menően szabályozzák a bizalomfelvetés lehetőségeit, célszerű lenne, ha a magyar alaptörvény is például moratóriumot írna elő a sikertelen és az esetleges újbóli, kormány oldaláról történő bizalomfölvetés közötti időre nézvést, a parlamentet „zsaroló” lehetőségek visszaszorítása végett.

⁷³ A magyar alkotmány formálisan magának a kormány testületének is megadja a lemondás lehetőségét, azonban mivel ennek módját a jogszabályok nem határozzák meg, kizárásos alapon kormányhatározati eljárásban történhetik meg. Ennek hosszadalmassága miatt a kormányfő időközben visszahívhatja miniszterét. Tehát a miniszterelnök, ha görcsösen akar, a posztján maradhat.

⁷⁴ (ld. Alkotmány 39/A. § (2)-(3). bekezdés)

Mind pénzügyi, mind alkotmányjogászok közül kárhozzatják, hogy nem jelenti a miniszterelnök bukását, ha nincs elfogadott költségvetési (vagy zárszámadási) törvény.⁷⁵ Az ún. exlex intézménye a parlament eseti hozzájárulása nélkül, általános jelleggel ad módot a kormánynak a bevételeknek a hatályos jogszabályok szerinti beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások időarányos teljesítésére.⁷⁶ Voltaképp akár 4 évig is kormányozható az ország enélkül. Földes Gábor az átmeneti gazdálkodásról szóló törvény 2-3 hónapos időtartamra történő korlátozásának lehetőségét veti föl. Elméletileg jelentős problémával állunk szemben, bár az országgyűlés támogatottságának ehhez fogható hiánya eleve lehetetlenné teszi a kormányzást.⁷⁷

A hagyományos parlamentarizmustól való eltérésként értékelhetjük az egyes miniszterekkel szembeni, országgyűlés általi bizalommegvonás hiányát. Az **osztrák**, **az olasz**, **a görög és a finn** alkotmány a miniszterek **egyéni** felelősségének elvén áll, a **spanyol**, illetve a **portugál** modellel ellentétben, míg a **török** szabályozás nem egyértelmű eme vonatkozásban. A parlament csak a miniszterelnököt szavazhatja le (ezt a legsajátosabb esetekben teszi csak meg), a kormány tagjai vonatkozásában csak formálisan érvényesül a törvényhozás előtti felelősség. Ezt a rendszert a szakirodalomban sok bírálat éri; joggal. Ugyanis a miniszterek felelőtlensége a végrehajtás túlhatalmához vezethet. A parlamentarizmus urdallópontja, hogy az egyetlen demokratikus legitim intézmény a parlament, mely ellenőrzést gyakorol a végrehajtás felett. Ez az elv azonban a mi rendszerünkben sérül, mert a kormányfrakciók – ha a miniszter személyét bírálják is – aligha kockáztatják kormányfőjük leváltását.

A miniszteri felelősség gyakorlattá válhatna több módon is. Például, ha a kormánytag interpellációra adott válaszát az Országgyűlés egy ülészakon háromszor elveti, akkor ez vonja végzetszerűen maga után a miniszterelnök általi azonnali

⁷⁵ Földes Gábor, Várnay Ernő, ill Tordai Csaba utal erre. Egyes országokban a költségvetési törvény leszavazása esetén a kormánynak le kell mondania (Belgium, Dánia, Görögország, Írország, Portugália), illetve bizalmi szavazást köteles kérni (Franciaország). Ld. VÁRNAY Ernő: Az államháztartás joga. In FÖLDES Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest 2003., pp.92-94.

⁷⁶ Hasonlóan a német és a spanyol rendszerhez. A francia kormány pedig 70 nap után rendeletileg hatályba léptetheti költségvetési tervezetét! E megoldás mellékzöngéje az infláció, illetve az új előirányzatok tilalma

⁷⁷ Erre utal a horvát alkotmány, amikor épp a kormánynak adja meg arra a jogot, hogy kezdeményezze az államfőnél az országgyűlés feloszlását, ha a költségvetési törvényt 30 napon belül nem szavazzák meg.

leváltást.⁷⁸ Elképzelhető akár egy minősített, mondjuk kétharmados többségű parlamenti leszavazás hasonló jogkövetkezménye is. A miniszterek 50% +egyes parlamenti leváltása azonban nem férne össze a konstruktív bizalmatlanság intézményével, hisz így a védett miniszterelnököt úgy lehetetleníthetnék el, hogy mintegy kiszavaznák mögüle a kormányt.

Összegzésképp elmondható, hogy a választás módja és az erős központosítású frakciók miatt az Országgyűlés és kormány közötti hatalommegosztás gyakorlatilag kiüresedett elvvé silányult; mindazonáltal a magyar alkotmányos berendezkedés erényének vélelmezhető, hogy a kormány és a parlament viszonyában egyensúlyt teremtett, hisz egyik sem veszélyeztetheti (ld. konstruktív bizalmatlanság és a kormánynál és az államfőnél a korlátozott feloszlatási lehetőségeket) a másik tényező stabilitását. Az említett finomítások viszont még szilárdabbá tehetik a kormányzati rendszert.

II.5.3. Országgyűlés és törvényhozás

Mint a „törvényhozó hatalom” elnevezéséből is kinyilvánodik, a törvényhozás az országgyűlés talán elsőrendű feladata. A magas szintű jogszabályok megalkotása minden országban fontos jogosítvány, azonban a magyar rendszerben különösen. Ugyanis a törvényhozási tárgykörökre nézvést nem jött létre korlátozás, a parlament mindent szabályozási körébe vonhat. Amit pedig egyszer törvényben rögzítettek, azt később is csak törvényileg lehet szabályozni. Mindezek alapján joggal állítható, hogy a „törvényhozásban az országgyűlés igazi szuperhatalom.”⁷⁹ Ésszerű lenne tehát egyfajta munkamegosztást létrehozni a jogalkotó hatalmak, a parlament, a kormány és az önkormányzatok között. Már Bibó István is rámutatott a kizárólagos törvényi jogalkotás problémájára. Az ő elmélete szerint a népképviseletnek a szabályalkotásból ésszerűségi és hatékonysági okokból át kell engednie valamennyit más szerveknek.⁸⁰

⁷⁸ Kukorelli István, Ádám Antal In ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris Kiadó, Budapest 1998., p.150.

⁷⁹ KUKORELLI István, i.m. p.66.

⁸⁰ Ádám Antal kifejti, a kormány és parlament hatalmi ága elválasztásának is biztosítéka lenne az említett szervek Alkotmányból eredő hatalmának és kötelelességeinek rögzítése, eredeti jogalkotási tárgyköreinek elkülönítése. Ld.:ÁDÁM Antal, i.m. p.146.

A rendeleti kormányzás fontossága ellenére is szinte szentségtörő gondolatnak számít sokak szemében, ugyanis a parlamentarizmuson sarkalló demokrácia veszélyeztetését látják a végrehajtó hatalom felhatalmazásában. Ez a félelem azonban megfelelően alapos alkotmányos szabályozás esetén alaptalan.

Érdekes ötlet a bizottságok bizonyos jogalkotási hatáskörrel való felruházása. Az olasz alkotmány például ún. kis törvény, leggina alkotását lehetővé teszi eme szerveknek.⁸¹

Mindenesetre a jelenlegi, frakciókra épülő és azokat támogató (ld. az apparátusokat például) rendszert célszerű lenne a szakmaiságot képviselő bizottságok javára valamennyire átalakítani.

A törvényalkotással kapcsolatos másik kérdéses terület a kétharmados törvények problémaköre, ami a kormányzati rendszer egyik neuralgikus pontja.

A rendszerváltás során, mint láttuk, minden párt előre - félve a vereségtől – előre eszközt keresett az ellenfél korlátozására. Az ennek nyomán Alkotmányba került kétharmados törvényekkel egy erős középszint jött létre az Alkotmány és a közönséges törvények között. Ezzel mintegy az ellenzék mintegy önálló hatalmi ággá nőtte ki magát. A legfontosabb területek konszenzusos szabályozása persze fontos lenne, és így megoldottnak tűnhet, de a kormány/ellenzék bináris kódja szerint rendeződő, ellentétektől túlteljezt, egységes pártokkal felálló parlamentben a legfontosabb szakmai kérdések is átpolitizálódnak. Ez gyakorlatilag az ország kormányozhatatlanságának rémképét is felveti.

A fő probléma pedig az, hogy az alaptörvényben nevesített mintegy negyven törvényhozási tárgykör közül 34-ben kétharmados elfogadás szükségeltetik. Ráadásul az ellenzék előszeretettel minősítette a kiemelt tárgykörökkel csak csekély összefüggésbe hozható kérdéseket is kétharmadosra. Ezt az abnormális helyzetet a 4/1993. AB-határozat valamelyest rendezve megállapította: a kétharmados szabály csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényekre vonatkozatható, és nem a tárgykör szabályozásának egészére.

⁸¹ Például Kukorelli István veti fel. Talán elképzelhető a szakmai részletkérdések (pl.: törvényi mellékletek), módosítások, javítások, jogdogmatikai finomítások bizottsági hatáskörbe utalása; legalább a vitát tekintve, s a parlamentben csak a zárószavazás történne. Ld. KUKORELLI István, i.m., p.69.

Megfontolandó a kétharmados szabály minősített többséggel esetleg a szlovák alkotmány által alkalmazott 60%-kal való felváltása is, mely szerint határozathozatalhoz az összes képviselő fele meg egy szavazat szükséges.⁸²

A legfontosabb területek szigorú szabályozása az említettek miatt a jelenleginél jobban lenne megoldható például második kamara, esetleg a köztársasági elnök vagy népszavazás bekapcsolásával.

II.5.4. Parlament és népképviselő

A már említettek szerint a parlament a parlamentarista rendszer egyetlen legitim szerve, melyet a nép, önnön szuverenitását négy évre átruházván egy ciklusra megbíz. Az országgyűlés ennek alapján lát el bizonyos feladatokat, mint az ellenőrzés és egyes kinevezések. Az egykamarás parlament választja meg a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a legfőbb ügyészt, az Alkotmánybíróság tagjait, stb, sőt, a köztársasági elnököt is

A kérdés ott merül föl, hogy a parlament véleménye mennyiben tükrözi a népakaratot, összetétele hogyan viszonyul a választópolgárok megosztottságához.

Azt (a kérdés kormányzati vonatkozásától függetlenül) megállapíthatjuk, hogy minél arányosabb a képviselet (ezt a listás rendszer valósítja meg), annál inkább kifejezi a választópolgárok akaratát. Ugyanúgy igaz ez arra, ha a választópolgárok befolyásolhatják a listák összeállítását. A többes szavazati struktúra is hathatósabb módot ad a választópolgároknak, hogy kifejezzék akaratukat akár több párt közötti megosztással (svájci modell) vagy több egyéni jelölt közül válasszanak (ír, máltai vagy a korábbi japán rendszerek).

Az igazi problémát viszont az jelenti, ha a parlament tagjai esetlegesen nem tartják be választási ígéreteiket. Ennek orvoslása lehet a képviselők visszahívhatóságának intézménye, melyet egyes politikai erők nálunk is lobogójukra írtak⁸³. Természetesen ez a megoldás is súlyos mellékzöngékkal járhat, hisz egyes időszakokban természetes jelenség a kormánytöbbséggel való elégedetlenség, s mint a nép helyzetének vámszedője, az ellenzék uszályába vonhatja a választókat, s esetleg a média hecckampányától is segítve eltávolíthat jobb sorsra érdemes politikusokat.

⁸² Ádám Antal a legfontosabb kérdéseket továbbra is kétharmados többséghez kötné, s elnevezésükre a „sarkalatos törvényt” ajánlja. Ld: ÁDÁM Antal, i.m., p.150.

⁸³ Pl.: Maczó Ágnes

Tehát a visszahívhatóság eszköze fordítva is elsülhet, esetleges bevezetése csak igen alapos megkötésekkel ajánlatos. (Ha – jelentős számú kezdeményező indítványa után – többen szavaznak egy körzeti képviselő ellen, mint annak idején rá, visszahívható lehetne. Ez azonban csak a többségi rendszernél elképzelhető.) A választói akarattól való elmozdulásra inkább más eszközök ajánlottak (pl.: második kamara, államfő).⁸⁴

A szabad mandátum elve – tehát hogy a képviselő csak az Alkotmánynak és a lelkiismeretének van alárendelve, a frakció által sem utasítható – ugyanakkor jelentős erénye a magyar alaptörvénynek (is), hiszen előmozdítja a valóságos hatalommegosztást, s „el-elrontja” a pártelvű szavazógépet.⁸⁵ Emellett nem hallgatható el, hogy a szabad mandátum elvével vissza is lehet élni.⁸⁶

Elgondolkodtató elmélet, hogy szerencsésebbnek tekinthető a hosszabb időtartamú parlamenti ciklus. Ha a hagyományosnak mondott 4 éves mandátumból indulunk ki, az első esztendőre általában ráfognak a kormányok, hogy még be kell rendezkedniük, türelmet kérnek a választóktól... (Ennek örve alatt persze folyik a zsákmányszerző pozícióvadászat.) Az utolsó évben pedig már a kampányra fókuszálva keresik a választópolgárok kegyeit. Tehát a hosszú távú nemzetstratégia fontosságát finoman fogalmazva kevésbé preferálják; úgyszólván az aranyfüst nélküli építkezésre jut 2 év. Ebből kiindulva talán hatékonyabb kormányzást testesít meg egy 5-6 évre választott parlament és annak bizalmából egy kormány. Természetesen ilyenkor fokozottan fontos a (lehetőleg apolitikus) fékek és egyensúlyok szerepe. Célszerű volna a ciklus félidejében választott, kontrolláló lehetőségekkel bíró államfő, egy széles körű népszavazás és egy, esetleg rotációs rendszerben időnként cserélődő második kamara. És persze az is kiemelendő, hogy „rendkívüli esetekre” gondolva, az államfőnek valamilyen módon (esetleg népszavazással vagy a második kamarával karöltve) lehetősége legyen a parlament feloszlatására.

⁸⁴ Megfontolandó az államfő olyan jogosítványban részeltetése, hogy ha úgy ítéli meg, a parlament összetétele már nagyon nem tükrözi a társadalom véleményét, népszavazást írhat ki az országgyűlés feloszlatásáról. Ha a választópolgárok több mint fele igennel szavaz, az elnök kiírhatná az előrehozott választásokat.

⁸⁵ A kormány és a parlament közötti hatalommegosztás akkor válik élővé, ha a fragmentált parlamentben a kormánytöbbség nem tud megegyezni egy kérdéstről, a kormányon belül viszont egy adott párté a szótöbbség. Ezt még inkább erősíthetné a kormány eredeti jogalkotási tárgyköreinek elhatárolása.

⁸⁶ Lásd erről CSERVÁK Csaba: *A parlamenti képviselők visszahívhatósága*, Jogelméleti Szemle, 2002/3. sz.

II.6. A köztársasági elnök

II.6.1. Az államfő a parlamentarizmusban

A prezidenciális kormányforma esetén a kormány- és államfői tisztség egybeesik, az államok túlnyomó többségében azonban a két funkció különválnak. A félprezidenciális rendszerekben a köztársasági elnök jogköre viszonylag széles. (Gyakori súrlódások jellemzők egyébként eme berendezkedésre.) A parlamentáris kormányforma államfője általában csupán szimbolikus és reprezentáló szerepet tölt be, magában testesíti meg a nemzet egészét, mint annak átlényegült letéteményese ; s különösképpen így van ez alkotmányos monarchia – tehát az államfői posztot dinasztikus öröklés útján betöltő államforma - esetében. Az ilyen típusú államfő szinte minden intézkedéséhez és rendelkezéséhez miniszteri ellenjegyzés szükséges. A magyar államfő (köztársasági elnök) pozícióját az alkotmányozási szándék gyengének szánta, azonban ez (mint láttuk a sajátos alkotmányozás, az MDF-SZDSZ-paktum) elég sajátosan sikerült.

II.6.2. A köztársasági elnök jogköre

A köztársasági elnök hatalmi súlya a magyar alkotmányos rendszerben túlmutat a hagyományos parlamentáris államfő szimbolikus jogkörén. Alkotmányunk nem tartalmazza ugyanis azt a generális formulát, mely szerint az államfő minden aktusához miniszteri ellenjegyzés szükségeltetik. Ez a megszorítás csupán az Alkotmány 30 / A § (1) bekezdésében sorjázó jogosítványok egy részét érinti: „A köztársasági elnöknek az (1) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez és rendelkezéséhez – az a), e), d), f) és g) kivételével a miniszterelnöknek vagy az illetékes miniszternek az ellenjegyzése szükséges.” Az Alkotmány egyébként más helyeken egy sor további jogkört ad az államfőnek, s így ezek is kiesnek az ellenjegyzési kötelezettség alól. (Ez eltérést jelent a mintaként tekintett német alkotmánytól és a görög szabályozásra hasonlít.) Ezzel a szabályozással a szimbolikus hatáskörű pozíció némileg a félprezidencializmus felé mozdult el.

Az államfő hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helye sokáig vita tárgyát képezte. A magyar alkotmányjog nem ad pontos választ a végrehajtó hatalom és az

államfő viszonyára.⁸⁷ Egyes szakemberek a duális végrehajtó hatalom egyik pillérének tekintik.⁸⁸ Az Alkotmánybíróság 4/ 1991 (IX. 26.) AB- határozatában elvetette ezt az álláspontot, mondván „A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon ... az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségvisselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalommegosztás jogi alapját.” A szakirodalom jelentős része a „fékek és egyensúlyok” kategóriájába sorolja az államfőt.⁸⁹ E sorok írója is e nézet mellett tesz hitet.

Ezen dolgozat fő irányvonalát tekintetbe véve, az államfőnek a kormányzat működése, a központi hatalomgyakorlás, az állami döntések meghozatala szempontjából releváns jogosítványait vesszük górcső alá.

Az államfő hagyományos protokolláris szerepei a következők: a parlament alakuló ülésének összehívása, berekesztése, felszólalás, a választás kiírása a törvényben meghatározott időben, a törvények kihirdetése. Ezek igen fontos hatáskörök, de a kormányzat döntéshozatali struktúrájában nem játszanak döntő szerepet. (A törvények kihirdetése csupán akkor, ha az gyakorlatilag vétőjoggá válhat, mint Szlovákiában, ahol nincs határideje az államfőnek a kihirdetésre, tehát voltaképp „lenyelheti” a neki nem tetsző jogszabályokat.)

A kormányzat egészét tekintetbe véve fontos államfői jogköröknek tekinthetők az alábbiak:

A kormány jelölése/kinevezése, a kormányülésekkel kapcsolatos jogok (elnöklés, összehívás), a parlament feloszlata, vétőjog a törvényhozás felett és normakontroll kezdeményezése, népszavazás kezdeményezése.

II.6.3. A köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom

A végrehajtó hatalom és a rajta kívül álló államfő tevékenysége a kormányzás sok pontján érintkezik. Talán leglényegesebb a kormány megalakulásával kapcsolatos elnöki jogosítvány. Parlamentáris rendszerben általában az államfő nevezi ki a kormányfőt, mégpedig a választási eredmények alapján mérlegelve,

⁸⁷ KUKORELLI István, i.m. p.86.

⁸⁸ PI. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Rejtjel Kiadó, Budapest 1997. p.51.

⁸⁹ (Kilényi Géza például az előbb említett AB-határozat későbbi szakaszai kapcsán fogalmazta ezt meg.)

rendszerint a parlamenti többséget maga mögött tudó párt vagy koalíció jelöltjét kormányrúdhhoz juttatva. Ez a jogosítvány egyértelmű (pl.:kétpártrendszer) parlamenti mandátumeloszlás esetén nem, széttagolt párterőviszonyok létrejöttekor azonban már annál inkább jelentős. Utóbbinál - ha nincs egyértelmű közös jelölt – megnyílik az államfő lehetősége a számára legmegfelelőbb személy kiválasztására. (Az erre vonatkozó jogkör változatos szélességű alkotmányonként.)

A magyar Alkotmány a miniszterelnök jelölésének jogát kizárólagosan a köztársasági elnökre ruházza. (Ellentétben a német alkotmánnyal, mely szerint két sikertelen szavazás után már a Bundestagon belülről érkezik a jelölés.) Ráadásul a köztársasági elnököt semminemű szabály nem köti a jelölésben, vagyis elméletileg bárkit ajánlhat (– eltérve ezzel a 1946. évi I. törvénytől is). Elméletileg nem zárható ki az sem, hogy az államfő nem a legtöbb szavazatot elért párt által javasolt személyt, hanem ugyanazon politikai erő más képviselőjét kérje föl! Sőt, akár a vesztes oldal vezérét is jelölheti, az illetőt pedig az ellentábor képviselőivel kötött paktum alapján akár miniszterelnökké is választhatják! A fentiek fennállnak a miniszterelnök megbízatásának ciklus közben történő megszűnte esetére (pl.: elhalálozás) is. Persze ezek pusztán elméleti lehetőségek; közjogi hagyományainktól idegen lenne a jelenség.⁹⁰ *A kormányzati és választási rendszerek komplex vizsgálata során mutathatunk rá, hogy a listás modellben a listavezetői pozíció egyfajta quasi legitimitációt ad a kormányfői jelölésre. A választópolgárok ugyanis e sorrendiség tudatában szavaznak egy-egy lajstromra, és ez alapot adhat az államfőnek a kormányfő felkérésre.*

Az Alkotmány időkorlátot sem állapít meg a jelölésre vonatkozóan. A parlament által megválasztott személy kinevezésének aktusa azonban hiányzik a magyar szabályozásból. (Nem úgy, mint sok parlamentáris rendszerű alaptörvény – pl.: a német - esetén, ahol ez megvan. Ezt a kérdéskört a parlamentről szóló részben már górcső alá vettük.)

Más kinevezési jogköröknél is érintkezik az államfő a végrehajtó hatalommal. A miniszterelnök által jelölt minisztereket és politikai államtitkárokat a köztársasági elnök nevezi ki, s ennek kapcsán még igen erősen „befolyhat” a politikába. Számos – a végrehajtó hatalomtól akár független – intézmény vezetőjének kinevezésénél

⁹⁰ Mindazonáltal jogilag nem zárható ki, hisz nálunk nincs a némethez hasonló AB-határozat, amely alapján a parlamenti jogot a történelmi hagyományokra és a politikai gyakorlatra kell értelmezni.

„csendestárs” az elnök.⁹¹ Ez igen sok konfliktus forrása lehet, miként volt is az 1990-1994-es ciklusban. (ld. A nemzeti médiák kinevezése) Az Alkotmánybíróság álláspontja – némiképp szűkítve az államfő mérlegelési jogkörét – úgy szól, hogy a köztársasági elnök akkor tagadhatja meg a kinevezést, ha „...alapos okkal arra következtethet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.” (48/ 1991. AB-határozat)⁹² Érdeemes lenne behatóbban szabályozni a fönntüntetett kérdést, hiszen – főképp az államfő megválasztásának jelenlegi szabályai szerint – még sok ellentétet gerjeszthet ez a voltaképpeni hiátus, különösen a miniszterek esetében.

A köztársasági elnöknek *a belügyi tárcával* is viszonylag gyakori a munkakapcsolata. Első helyen említendők az állampolgársággal kapcsolatos ügyek. (1993. évi LV. tv.)

Az önkormányzati törvény alapján a városi cím adományozása, községek alakításáról, egyesítéséről, elnevezéséről való döntés is az államfő hatáskörébe tartozik.

A külügyi kormányzás vonatkozásában a köztársasági elnök képviseli az államot (protokolláris utazások, küldöttségek fogadása), nemzetközi szerződéseket köt, fogadja és megbízza a nagyköveteket, illetve külügyi igazgatási döntést hoz, természetesen ellenjegyzéshez kötöten.

Az államfő *honvédelmi* jogosítványai képezik a tisztség egyik igen vitályos pontját. Az Alkotmány szerint a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka. A már sokat emlegetett 48/1991. AB-határozat értelmezésében a főparancsnoki szabály nem hatásköri szabály, nem rang vagy beosztás, hanem az elnök alkotmányos jogállásának része. Az államfő nem vezeti a fegyveres erőket (ez a kormány hatásköre), hanem – kívül állván rajtuk – irányítja azokat. A később megszületett honvédelemről szóló törvény (1993. évi CX. tv.) konkretizálta az irányítási jogkört. Eszerint a köztársasági elnök jóváhagyja a az ország védelmi tervét, miniszteri javaslatra kinevezi a honvédség parancsnokát, kinevezi, előlépteti , lefokozza stb. a tábormásokat.

Az igazságügyel, mint tárcával, illetve hatalmi ággal két ponton érintkezik az elnök. Az igazságügyminiszter előterjesztésére kinevezi, felmenti a bírákat; a

⁹¹ KUKORELLI István. i.m., pp.84-85.

⁹² Kilényi Géza már említett különvéleménye elutasítja ezt a szűkítő értelmezést.

Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit és a legfőbb ügyész helyettesét is, javaslatot tesz a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész személyére. Továbbá gyakorolja az egyéni kegyelmezést, mellyel egyébként nemleges miniszteri előterjesztés esetén is élhet, mindazonáltal a kegyelmezés véglegesítéséhez miniszteri ellenjegyzés szükséges.

Kiemelendő, hogy *szinte nem merült fel a szakirodalomban*, hogy a köztársasági elnöknek *nem csupán az egyes tisztségek kinevezésekor*, hanem a miniszterek **felmentésének kezdeményezése esetében is lehetne valaminemű mozgástere**.

Vázzunk egy elméleti esetet. Hatályosan kötelező a tandíjfizetés. Egy párt a tandíj eltörlésével kampányol és nyeri meg a választást. Aztán a kormányprogramban mint országgyűlési határozatban is testet ölt a tandíj megszüntetése. A miniszterelnök az államfővel kineveztet egy oktatási minisztert, aki a hivatalba lépésekor megkezdi a fentiek előkészítését. A kormányfő azonban gondol egyet és – fel akarja emeltetni hirtelen hatalmas összegűre a tandíjat. (Ez felveti a jogállamiság sérelmét és az oktatáshoz való jog kiüresedését.) A miniszter tiltakozik, a miniszterelnök erre kezdeményezi a köztársasági elnöknel a tárcavezető felmentését. A köztársasági elnök nem feltétlenül köteles ezt megtenni, hiszen az államfő nem egy „pecsételőember”.⁹³ Amennyiben valami kapcsán úgy fogalmaz egy jogszabály, hogy a köztársasági elnöknel indítványoznak, kezdeményeznek valamit, és az alaptörvény nem mondja ki taxatíván, hogy azt az elnöknek kötelessége megtenni, úgy azt nem is képzelhetjük automatikusan oda. Amennyiben a „demokratikus államrend védelme érdekében szükséges”, az államfő, ha a felmentést ennek jegyében veszélyesebbnek érzi, mint annak megtagadását, úgy álláspontom szerint nemet mondhat a kezdeményezésre. Ez ellen szól, hogy a kormány egységét védeni kell, mert a bizalmat is csak egységesen lehet megvonni a testülettől. Az is igaz viszont, hogy a parlament a bizalmát sem tudná konkrétan kifejezni a miniszter iránt. Legföljebb úgy, hogy az interpellációkra adott válaszát elfogadják. És mi van akkor, ha egyébként a kormány mint testület többsége kiáll a miniszter mellett? Ez utóbbi két elemet tekintetbe véve, nem látom abszurdnak, ha az államfő az azokra adott igenlő válasz esetén megtagadja a felmentést.

⁹³ Kilényi Géza használja többször ezen elnevezést. Ld.: KILÉNYI Géza: *A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében 1-2*. Magyar Közigazgatás 10/1994; 11/1994.

Sajátos helyzetet teremt, hogy a köztársasági elnöknek a törvényekkel szemben van előzetes vétőjoga, a kormányrendeletek tekintetében – mivel azokat nem kell aláírnia – viszont nincs. Ezáltal a mindenkori kormányzat, amennyiben tart egy általa keresztülvitt törvény alkotmányellenességétől, és attól, hogy ezen aggályát az államfő már a megalkotáskor hivatalosan jelzi, kormányrendelettel léptethet hatályba számára fontos normákat. Ebben az esetben, ha formai okokból (kizárólagos törvényhozási tárgykör) meg is semmisíti az alkotmánybíróság a kormányrendeletet, legalább ideiglenesen életbe lépett, és lehet, hogy addigra (mivel talán egyesítik az ügyeket) az esetlegesen azonos tartalommal megalkotott – de az államfő által előzetes normakontrollra utalt – törvényt tartalmilag átengedi a taláros testület. (Például a Közigazgatási Hivatalok hatáskörének és illetékességének megváltoztatása kapcsán juthatott ez eszünkbe.) Megoldás lenne, ha az államfőnek az alacsonyabb szintű jogforrásokat is alá kellene írnia, vagy legalábbis hatályba léptetésük előtt kötelező lenne megküldeni számára.⁹⁴

Álláspontom szerint hiátus merül fel ama tekintetben is, mi történik, ha az államfő, miniszterelnök-jelöltjének megválasztása elhárulásának esetén, 40 napon belül nem oszlatja fel a parlamentet? Hiszen ez a hatóige („feloszlathatja”) okából csak lehetőség, nem pedig kötelezettség számára. Meddig állíthat új jelölteket? Jelölheti-e ismét a már egyszer leszavazott személyt?⁹⁵

Ezekre a kérdésekre nem csupán a jogtudománynak, hanem, a jogbiztonság érdekében, az alkotmányozásnak is választ kellene adnia.

II.6.4. Az államfő más lehetséges jogosítványai

Megjegyzendő, hogy a magyar köztársasági elnöknek hiányzik azon, a félpreszidenciális jellegű rendszerek államfői közül sokaknak meglévő jogosítványa, hogy **részt vehet és elnökölhet a kormány ülésein**. Így van többek között a francia, a horvát, a román, a lengyel, a szlovák és a román alkotmányos modellben is.⁹⁶ A

⁹⁴ Gondolhatunk ehelyütt arra, hogy például (az igaz, félpreszidenciális) Franciaországban a köztársasági elnök részt vesz a kormányüléseken, és aláírja az ott született rendeleteket.

⁹⁵ Amennyiben egy „politikailag aktív” államfő számára előáll egy elvileg nem kedvezőtlen parlament, ahol van elvi esély egy neki üdvös kormány megalkotására, akkor inkább célszerű kísérletezgetnie, míg a megismételt újbóli választás valószínűleg az ellenoldal győzelmét hozná.

⁹⁶ Olyan megszorítások jellemzőek, hogy azon üléseken vehet részt az elnök, ahol az állam szempontjából különösen fontos ügyekről (lengyel alkotmány), vagy ahol országos érdekű külpolitikai-honvédelmi kérdésekről van szó (Románia).

horvát alkotmány még azt is lehetővé teszi, hogy az államfő maga hívjon össze kormányülést.

A magyar modellben – a rendkívüli állapotot kirekesztőleg – nincs meg a köztársasági elnök **rendeletalkotási joga** sem. Egyes – főképp szomszédos – országokban ehhez hasonló szabályozás van hatályban; például az észt alaptörvény a parlament akadályoztatása esetén az államfőnek rendeletalkotási jogkört biztosít⁹⁷. A horvát alkotmány pedig a régi magyar NET jogforrására emlékeztető „törvényerejű rendelet” kibocsátására ad felhatalmazást az elnöknek, arra az esetre, „ha az állami testületek képtelenek arra, hogy alkotmányos feladataikat elvégezzék.

A magyar jogrendszerben főszabály az államfő döntéseinek miniszteri ellenjegyzéshez kötése. Csehországban a miénkre kísértetiesen emlékeztető megoldás van érvényben, hisz ugyanezen elv uralkodása mellett az is megegyező, hogy az alaptörvényen kívül törvény is telepíthet hatásköröket a köztársasági elnökhöz. A bolgár alkotmány viszont még tovább megy, hisz az ellenjegyzési kötelezettség mellett általános felhatalmazást ad az államfőnek törvényerejű rendelet kibocsátására jogköre ellátásához.

A legtöbb alaptörvény a magyarhoz hasonló protokolláris, „csendestárs”-hatáskörökben részelteti a köztársasági elnököt, egy-két hasonló jellegű feladat mellett.⁹⁸

II.6.5. A jogosítványok típusai - köztársasági elnök vagy félelnök?

A köztársasági elnökök jogosítványai alapvetően két kategóriába sorolhatóak. Az *aktív* elnöki feladatok az államfő kezdeményezését kívánják meg, esetlegesen más szerv egyetértéséhez kötve. (Tipikus példája ennek az ellenjegyzés intézménye.) Sokkal szélesebb cselekvési lehetőség ez, hisz az irányt az államfő jelöli ki, a másik szerv csak egyetértést gyakorol. (Vagy nem.) Az aktív jogkörök legfoganatosabb manifesztációja néhány államban (Franciaország, Finnország, Izland, Oroszország) az államfő normaalkotási hatásköre. Az egyes tisztségekre történő jelölés esetén is főnáll ez; így hazánkban az államfő jelöli az országgyűléseket és a legfőbb ügyészt.

⁹⁷ A magyar köztársasági elnök a parlament akadályoztatása esetén jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, továbbá a szükségállapot kihirdetésére. Utóbbi esetben rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton vezet be, melyek 30 napig maradnak hatályban, ha az Országgyűlés ezt nem hosszabbítja meg. Az államfő tagja az említett Honvédelmi Tanácsnak is.

⁹⁸ Például Bulgáriában elengedi a behajthatatlan állami követeléseket. Alkotmány 98. cikk, 12. pont

Egészen más lehetőség ez ahhoz képest, hogy valaki másé a jelölés joga, és az elnök hatásköre csupán annyiból áll, hogy a kérdéses személyt elfogadja-e vagy sem.

A *passzív* jogosítványok pont ellenkező módon építkeznek - az államfő láttamozását kívánják meg a hatalmi rendszer más, általában végrehajtó elemének döntéséhez.

(Ha pl.: a miniszterelnök jelöl, de az államfő nevez ki valamely posztra.)

Ahol az aktívak vannak többségben: ott félprezidenciális jelleg mutatható ki. (Ezáltal válhat a végrehajtó hatalom részévé, bár az aktív jogkörök nem csak végrehajtásiak lehetnek.)

Ahol a *passzív* jogkörök többsége áll fenn: ott a fékek és egyensúlyok rendszere érvényesül.

II.6.6. Az államfő és a parlament

Az államfő országgyűléssel kapcsolatos jogai a gyenge köztársasági elnök típusjegyeit mintázzák. Jóllehet ellenjegyzés nélkül tűzheti ki a választásokat, az országgyűlés összehívása, elnapolása és felosztatása tekintetében főnálló jogosítványai erősen korlátozottak. Az Országgyűlés alakuló ülését a választásokat követő egy hónapon belül kell az elnöknek összehívnia. A parlamenti üléseket ülésszakonként egyszer elnapolhatja – legföljebb harminc napra. Ezalatt azonban a képviselők ötödének kérelmére – nyolc napon belül – köteles a parlamentet újra összehívni.

Az Országgyűlés felosztatásának igen korlátozott államfői lehetősége érinti a már említett kormányalakítással kapcsolatos kérdéskört. Az elnök ugyanis két esetben oszthatja fel a parlamentet – mégpedig ellenjegyzés nélkül.

1. Az egyik eset, amikor a parlament megbízatása alatt egy éven belül legalább négyszer megvonta a kormánytól a bizalmat. Mivel pedig ez utóbbi kizárólag a konstruktív bizalmatlanság, illetve a kormányfő által maga ellen kért bizalmi szavazás intézménye útján történhetik, egy éven belüli négyszeres előfordulása szinte lehetetlen.

2. A másik lehetőség, ha az államfő által javasolt személyt az országgyűlés negyven napon belül nem választja meg miniszterelnöknek. Ez különösen akkor tűnik jelentős jogosítványnak, ha belegondolunk, a jelölt esetleges leszavazása esetén újra csak az elnök tehet javaslatot. A parlamentet felosztatni szándékozó államfő így akár eleve olyan jelöltet állíthat, akit az Országgyűlés nem fog

megválasztani. Ez különösen – mivel alapesetben a választások óta eltelt rövid idő nem változtatja meg lényegesen a választói magatartást – a kormány megbízatásának idő előtti lejárása esetén lehet jelentős (pl.: kormányfő halála).

Eme igen erősnek tűnő jogosítvány azonban nagyszerűen közömbösíthető; nevezetesen úgy, hogy az országgyűlés az államfő által erőltetett jelöltet megválasztja, majd a konstruktív bizalmatlanság eszközével legott saját jelöltjét juttatja kormányrúdhhoz. (Mindezek ellenére az államfő akadályozhatja a koalíciós egyezkedéseket, hiszen eleve más egy felkért kormányfőjelöltnek, illetve egy „ellenzéki” pártvezérnek tárgyalni a koalíciókötésről...) ⁹⁹

Az Alkotmány 30/A § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és a bizottságok ülésein, továbbá javaslatot tehet a parlamentnek intézkedés megtételére. Érdekes és nem ellentmondásmentes az államfő ellenjegyzés nélküli törvénykezdeményezési joga. Ez a „félprezidenciális” kiskapu teljes egészében áthárítja a felelősséget az államfőre. A kormányzati támogatással nem rendelkező elnöki javaslat (ld. Göncz elnök a 90-94-es ciklusban) könnyen politikai viharokba kavarhatja az államfőt.

A köztársasági elnök gyenge vétójának két válfaja ismeretes. A politikai vétó alapján a kihirdetés előtt visszaküldheti – észrevételeivel – újbóli megfontolásra a törvényt az Országgyűlésnek. Az ún. alkotmányossági vétó pedig a léteképp előzetes normakontroll Alkotmánybíróságnál való kezdeményezése. Ez egyébként a gyenge államfői pozícióval is összeegyeztethető, a fékek és egyensúlyok alkotmányos kontrollszerepének megfelelő intézmény.

II.6.7. Az államfő megválasztásának problematikája

A magyar államfőt – miként a parlamentáris rendszerek gyenge államfőit szinte (Ausztria kivételével) mindenhol – a parlament választja meg. Ebből már rögtön kinyilvánodhat a probléma, hiszen a magyar köztársasági elnök, mint az előzőekből kiderült, nem a tipikus protokolláris szerep letéteményese.

A problémát fokozza, hogy az 1990-ben megválasztott kormány és az államfő mandátuma 1994-ben, illetve 1995-ben járt le, a „csúszás” aztán kettőre nőtt, és így

⁹⁹ Az említettem megoldás, mely szerint az elnök nem a győztes párt jelöltjét, hanem ugyanazon erő más személyiségét kéri föl, megnehezítené a konstruktív bizalmatlansággal történő leváltást, hiszen lehetséges, hogy az államfő jelöltjének saját pártján belül jelentős támogatottsága van, így a szemléltetett módon nem váltható le.

tovább. 2010-ben pedig már szembesülni fogunk azon problémával, hogy vajon még a ciklus végén választanak új köztársasági elnököt, vagy esetleg már az új parlament megalakulásakor. Az Alkotmány 29/C §-a ugyanis azt mondja ki, hogy az államfőt elődje megbízatásának lejáratá előtt legalább 30 nappal kell megválasztani. Arra azonban nem ad választ a norma, hogy legfeljebb mennyi idővel lehet. Az 5 éves mandátum elvéből levezethető, hogy jóval hamarabb nem lehetséges az új elnök megválasztása. Célszerű volna, ha a jogosultak még a feszült konkrét helyzetet megelőzően alkotmányértelmezést kérnének az Alkotmánybíróságtól. Ezt a jelenséget csak tetőzi a választás rendje. A legalább ötven képviselő által jelölt személy ugyanis az első két kör kétharmados elvárása után a harmadik menetben egyszerű többséggel is köztársasági elnökké választható (1990. évi XL. tv.), tehát legitimitása igen-igen gyenge. A fragmentált parlamenti szerkezet, a koalíciókényszer, no meg a tapasztalat arra mutat, hogy az államfői poszt betöltése pusztán „paktumcsinálmánnyá” silányul, jelentősen alábbítván ezzel a tisztség tekintélyét. S jóllehet, az államfő nem lehet párt tagja, ez csak a poszt viselésének tartamára vonatkozik, tehát egy korábbi vezető pártpolitikus megválasztásának lemondása esetén nincsen akadály.

Az említettek szerint tehát az államfő és a kormány(többség) viszonya a kormány/ellenzék bináris értékduál szerint alakul. A parlament által megválasztott köztársasági elnök nem fogja akadályozni az „övéit”, mintegy pártkatonává lényegül át. Az ellentétes pártállású („megöröklés” vagy pl. az említett paktum miatt) kormányfő viszont akadályozó funkciót tölthet be, elméleti síkon esetlegesen visszaélhet alkotmányos státuszával, sok kellemetlenséget gerjeszhet, különös tekintettel a kinevezésekre.

Választási szempontból érdekes, hogy egy abszolút többséggel (természetesen egyetlen országos kerületben) megválasztott köztársasági elnök egy „igazságtalan”¹⁰⁰ választási rendszerrel párhuzamosan akár egyidejű voksolás esetén is szembekerülhet egy ellenséges (kormány)többséggel.¹⁰¹

¹⁰⁰ Jelen esetben azt érthetjük a kategórián, hogy a választók többségének akaratát maga mögött nem tudó politikai erők nyerik el a mandátumok többségét. (Akár egyetlen választókerületek, kedvezőtlen mandátumelosztási modellek, küszöb stb. miatt.)

¹⁰¹ Érdekes, hogy az államfő megválasztásának kérdését automatikusan egy köztársasági államformára asszociálva vizsgáljuk. Való igaz, a monarchia esetében főszabály szerint élethossziglan tart az országlás. Viszont kiemelendő példaként Malajzia, ahol a királyt meghatározott időre, 5 évre választják!

II.6.8. Összegezés (A jövő)

Hazánkban a csekély demokratikus hagyománnyal rendelkező, politikai kötélhúzásokkal alakított jogkörű köztársasági elnök a szimbolikusnak szánt szerep ellenére elmozdult a félprezidencializmus felé. Ez a jelenség – a közvetett választással egyetemenleg – a magyar kormányforma talán legnagyobb egyenetlensége. Egyesek¹⁰² egyenesen a „kormányzati rendszer neuralgikus pontjának” tekinti, a pozíció semleges hatalmának alkotmányjogi garantálását javasolja. Ezt az most átpolitizált tisztség külön e célra létrehozott testület¹⁰³ általi választása biztosíthatná. Véleményem szerint a legmegfelelőbb az lenne, ha a népnyezet átlényegült letéteményesének tekinthető elnököt a választópolgárok választanák a parlament mandátumával megegyező időtartamra, megválasztására pedig a parlamenti ciklus félidejében kerülne sor. Elképzelhetőnek tartanám az államfő párttagságának visszamenőleges tilalmát is.¹⁰⁴

Kívánatos lenne konkretizálni az Alkotmánybíróság köztársasági elnökkel kapcsolatos döntéseinek tartalmát, például hogy mit kell érteni az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarán.¹⁰⁵

A mai szabályrendszert a következő irányokban lehetne leginkább módosítani:

- az elnök önálló, semleges (morális, regulatív) hatalmi ág, nem része sem a végrehajtásnak, sem a törvényhozásnak
- önálló szerepét felértékelheti a közvetlen választás
- mai, parlamenttel kapcsolatos gyenge, végrehajtó hatalomhoz képest erősebb szerepén fordítani kell.

¹⁰² Ld. ÁDÁM Antal: i.m., p.153.

¹⁰³ Egyházak, tudományos és kulturális intézmények, szakmai szervezetek delegálásával. (Németországban is a kibővített parlament választ). A kétkamarás parlament is hasonlóképpen oldaná meg a kérdéskört

¹⁰⁴ Kovács Virág hivatkozik álláspontomra, miszerint a köztársasági elnök nem lehet párttag, és hozzáteszi, szerinte ez a „pártatlanság” követelményéből nem következik. Álláspontom szerint nyelvtani értelmezéssel a „tlan” fosztóképző miatt a pártatlanság követelménye vezethető le. Hozzátehetjük: politológiai értelemben párttagsággal nem rendelkező személyek esetében is sokszor vetődhet fel az elfogultság; a politikai szervezetek pedig (akár szabályzat szintjén is) kötelezettségeket ról(hat)nak tagjaikra. Ez azon értelmezés mellett is szól, hogy a pártatlanság a tágabb kategória, vagyis ez még a párttagság hiánya mellett is további követelményeket támaszt a személlyel szemben. (Tehát nemhogy a párttag nem lehet pártatlan, de még a nem párttag esetében is felvetődhet a pártatlanság hiánya.) ld. JAKAB András (szerk.) *Az alkotmány kommentárja*, Századvég Kiadó, 2009 Budapest, p.1019.

¹⁰⁵ IFJ. TRÓCSÁNYI László i.m., p.396.

Pusztán szépészeti feladat, hogy kihulljon az alaptörvényből az államfői törvénykezdeményezés joga.¹⁰⁶

Magam úgy vélem, hogy a köztársasági elnöknek az alkotmányozáshoz viszonyítva olyan a helyzete, mint a végrehajtásnak a törvényhozás tekintetében. Az államfő ugyanis mint a nemzet egészének képviselője fontos, hogy vezető szerepet töltsön be az ország hosszú távú, egy cikluson túlívelő, az állampolgárok döntő többségének egyetértése jegyében fogant feladatai, céljai vonatkozásában.¹⁰⁷ Tehát eme, napi politika felett álló kérdésekben indokolt az elnök alkotmánymódosítás- és törvénykezdeményezési jogosítványának meghagyás. Egy esetleges alkotmányozó nemzetgyűlés időnkénti összehívása is az államfőhöz telepítendő.

A köztársasági elnök tehát, mint semleges hatalmi ág, a „fékek és egyensúlyok” szerepének megtestesítője csak a hatalmi gépezet meghibásodásakor lép a „kívülről” be a döntési folyamatokba, tehát válsághelyzet okozhatja szerepvállalását. Ezek alapján csak remélhetjük, minél kevesebb dolga legyen a mindenkori államfőnek!¹⁰⁸ A jelenlegi „öszvérmegoldást” azonban mindenképp meg kell reformálni, hisz – mint a terjedelmes elemzésből is kitetszik – igen sok problémát hordoz ez az intézmény.

II.7. A kormány a hatalommegosztás rendszerében

II.7.1. Bevezetés – Kormány a parlamentarizmusban

A következőkben a magyar kormány parlamenttel kapcsolatos jogosítványait taglaljuk, illetve a – bár nem szerves része a témának – a kormány és a miniszterelnök hatalommegosztás szempontjából sem elhanyagolható viszonyát vesszük górcső alá.

A parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom csúcsán testületi szerv, a kormány áll, melynek jogköre a „parlamenti bizottságtól” az igen erős kabinetekig terjed. A kormány országgyűlés előtti felelőssége, ellenőrzése a rendszer lényegi

¹⁰⁶ Ld. KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest 1995., p.88.

¹⁰⁷ Pl.: integráció, konszenzusos hosszú távú jogalkotási feladatok, jogharmonizáció. A több lépésben megalkotandó szabályok előkészítésének – a kormányváltás lehetősége – nincs állandó gazdája. Ez lehetne az államfő.

¹⁰⁸ KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest 1995., p.301.

eleme, emellett az is fontos tény, hogy általában a két szerv összefonódik, hisz voltaképp az általános választások során jön létre mindkét hatalmi ág, s gyakorlatilag a népképviselői szerv hozza létre a kabinetet. Sajátos, „kettős visszakötésű” rendszert hozott létre az izraeli alkotmány, mely szerint a miniszterelnököt az állampolgárok a pártok listavezetői közül közvetlenül választják, majd programjáról a parlament is szavazást tart. Az egyidejű választások miatt persze valószínű, hogy a megválasztott kormányfő az országgyűlés bizalmát is bírni fogja. A parlament többségi szavazással megbuktathatja a kormányt, mindazonáltal ez a saját megbízatásának is a végét jelenti, tehát az új választások esélyeinek alapos mérlegelését vonja szükségszerűen maga után. A 2/3-os többségű leszavazás esetén viszont az országgyűlés nem oszlik föl. Tehát mintegy a parlament viseli a két szerv viszonyrendszerében a marsallbotot, hisz eme szerv egyedüli döntésétől függ a kormány leváltása, az országgyűlés túlnyomó többségének akarata pedig minden egyéb következmény nélkül teszi lehetővé azt. E konstrukció a hatalommegosztás kovásza hivatott lenni, viszont a bevezetése eltelt rövid idő még nem mutatta meg a benne rejlő problémákat.

Itt kell említést tennünk a parlament és a kormány *személyi* összefonódásáról. Az országok egyik csoportjában **kifejezetten elvárás, máshol tiltott** a kormánytagok képviselősége. Előbbi rendszerbe tartozik például **Anglia és Törökország**; itt pártpolitikusok jutnak bársonyszékhez, kizárva a független szakemberek előretörését. Utóbbi tipikus példája **Franciaország**. Valahol (Hollandiában is) egy idő elteltével kell az összeférhetetlenséget megszüntetni. Hazánk a még nem említett csoportba sorolható, vagyis ahol semminemű megkötés nincs a kérdést illetően, a két tisztség szimultán viselése nem szükségszerű, de nem is tilos. (A japán alkotmány kuriózuma, hogy ezt kifejezetten ki is mondja.)

Ennek a megoldásnak az erénye, hogy lehetőséget teremt a független szakérők pozícióba jutásához, ugyanakkor a hivatásos politikusok szerepvállalását sem zárja ki, ezáltal lehetőséget teremt a legjobb személyi összetételű kormány kialakítására. Ennél talán csak az a jobb konstrukció, ha a kormánytagok *időlegesen* fölfüggesztik képviselőségüket. (Ez igazán csak a listás helyeknél képzelhető el. Melléközgéje viszont, hogy az esetleg így parlamentbe kerülő pótképviselő visszahívása alábbítja a tisztség tekintélyét.) Gyakorlatilag azonban nem ez a fajta összefonódás a

legfontosabb, hisz másodlagos, hogy az illető miniszter vagy pedig járszalagos pártkatonája nyomogatja a szavazógombot.

II.7.2. A kormány és a parlament

A kormány és parlament kiegyensúlyozott viszonyát teremtette meg a magyar szabályozás: az általában korlátozottan tartott felelősséggel – melyről az országgyűlés témája kapcsán már volt szó, s ennek itteni megismétlése felesleges – szemben korlátozott feloszlatási jog áll. *A magyar miniszterelnöknek teljesen hiányzik a parlament feloszlatását kezdeményező jogosítványa.*

Az újbóli választások kiírásának joga általában az uralkodót illeti meg. Az **angol kormányfő** bármikor kezdeményezheti a törvényhozás feloszlatását, az uralkodónak pedig nincs mérlegelési lehetősége. A **görög** szabályozás szintén korlátlan miniszterelnöki szabadsága mellett az államfő ellenben szabadon dönt. A **spanyol alkotmány** is szélesen vonja meg az ezirányú kormányfői hatáskört. Ezzel szemben a **finn, portugál, francia** modellek esetében – ellenjegyzés nélkül – a köztársasági elnöké a döntési szabadság.

A magyar parlament feloszlatásának joga az államfőé, mellyel külön fejezetben foglalkozunk. Röviden: az elnök akkor tehet így, ha miniszterelnök jelöltjét az országgyűlés 40 napon belül nem választja meg, illetve a népképviselői szerv egy éven belül négyszer vonja meg a kormánytól a bizalmat. Ez utóbbinál léphet a képbe a kormány, hisz a bizalmi kérdést önmaga is felvetheti. Ez azonban logikai hiátus a magyar Alkotmányban, hisz a mintaként tekintett német alaptörvény a bizalom megvonása esetére a kormánynak megadja a jogot, hogy kérvényezze a köztársasági elnöknel a parlament feloszlatását. Bár az államfőnek döntési szabadsága van, a kormánytöbbség embere lévén ezt bizonyára igenlőleg nyugtázza. A mi rendszerünkben ez a kérdés hiányzik, tehát a bizalomfelvetés átvétele alkotmánytechnikai tévedés csupán.¹⁰⁹

(A kormány parlamentfeloszlatási lehetősége tehát hiányzik, hacsak arra nem gondolunk, hogy konspirálva a frakciókkal, négyszer „eljátsszák” a kormány megbuktatását.¹¹⁰)

¹⁰⁹ POKOL Béla nyomán, i.m., p.299.

¹¹⁰ A parlament azonban kimondhatja saját feloszlatását, erre azonban nincs igazán reális esély, hisz a képviselők jelentős része aligha kockáztatná biztos mandátumát egy bizonytalanért, főképp a „hátsul

A **törvényhozás tekintetében** a kormány vezető szerepet játszik. A magyar alkotmány a törvénykezdeményezés jogát (sajátos módon) a köztársasági elnöknek, a parlamenti bizottságoknak, bármelyik országgyűlési képviselőnek – és a kormánynak adja meg, melyek közül természetesen ez utóbbi túlsúlya érvényesül.¹¹¹ A kormányok egyébként rendszerint visszafogottan éltek jogalkotási lehetőségükkel, s előszeretettel hárítják mindig a felelősséget a parlamentre. (Ennek problémáiról már volt szó). Mindazonáltal a „törvényhozó országgyűlés” túlsúlyáról nem beszélhetünk, hisz a kormány mozgatja a törvényhozás folyamatát; kicsit a „fark csóválja a kutyát effektust” érvényre juttatván.

II.7.3. A miniszterelnök hatalmi súlya

A magyar kormányformát előszeretettel emlegetik az etalon német rendszer példájára „kancellárdemokráciaként”, utalva a kormányfő jelentős hatalmi súlyára. Az Alkotmányból (VII. fejezet) kiindulva nehéz választ adni a fenti kérdésre. A miniszterelnök csak *primus inter pares* a 37. §. (1) bekezdése értelmében: „vezeti a kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek végrehajtásáról”.

A további paragrafusok alapján sem tűnhetik a kormányfő „túlhatalmú kancellárnak”. A kormány testületi szerv, döntéseit szavazattöbbséggel hozza, tehát a miniszterelnök is leszavazható. Az ülésekre (a kabinetrendszerrel ellentétben) minden minisztert meg kell hívni.

Bújtatott irányítási jogot adott a kormányfőnek a 1006/1990 kormányhatározat. Feljogosította ugyanis arra, hogy az ülések között kormányhatározatot adjon ki feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások jóváhagyása stb. céljából, melyről a jelentést a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára nyújtja be jóváhagyásra. A jogszabályból átvett szófordulatok (jelentést, nem a határozatot; nem a kormányfő, hanem az államtitkár) jelzik a miniszterelnöknek biztosított jogalkotási lehetőség jelentőségét.¹¹² A kormány ügyrendjéről szóló újabb kormányhatározat (1088/1994.) szűkítette a fönnérintett

ülő”, pártjukban hátrébb sorolt honatyák. A kormányon belüli egyeztetésnél sokkal problémásabb a fragmentált parlamenten belüli megegyezés.

¹¹¹ Az 1990-1994-es ciklusban az elfogadott törvények és országgyűlési határozatok aránya a következő volt: képviselők 22, bizottságok 15, kormány 63%. A következőkben sem változott meg az arány nagyon jelentősen. (A kormánypárti képviselők bizonyára egyeztetnek a kormánnyal, a bizottságokban a kormánytöbbség érvényesül, az ellenzéki törvényjavaslatok elfogadására nincs igazán esély, s igaz ez az említett ciklus „ellenzéki” államfőjére is.)

¹¹² POKOL Béla, i.m.

lehetőséget annyiban, hogy csak kivételesen indokolt esetben ad módot a kormányhatározat illetéknéppen kiadására.¹¹³ Az 1998-as kormányzati átszervezést követően pedig nem a közigazgatási államtitkár, hanem a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter nyújtja be a jelentést. Tehát a miniszterelnöki rendszerre utaló jogszabályi háttér csökkent, ugyanakkor nőtt is a közigazgatási szervezet átalakításával, nevezetesen a kancelláriaminiszter funkciójának kialakításával. (Mondhatni: Még a miniszterelnök hivatali apparátusának is külön minisztere van, tehát a kormányfő jóval több, mint első az egyenlők között.)

Az 1102/2004. (X.20.) kormányhatározat 3. §-a viszont egy teljesen **új** elemet hozott a gépezetbe: az előbb elemzett rendelkezés akként módosult, hogy a miniszterelnök a kormány felhatalmazása alapján **kormányrendeletet is alkothat**.

Az új megoldás (tehát a **rendelet megalkotásának lehetősége**) aggályossága: a kormány egy alacsonyabb szintű normával (mely nem is jogszabály, hanem az állami irányítás egyéb jogi eszköze) szabályozza egy magasabb szintű szabály megalkotását. Ez abban az esetben jelenthet alkotmányellenességet, amennyiben *tartalmában **ténylegesen** a kormányfő válik a norma **igazi megalkotójává***, ugyanis ezt a jogkört (t.i. a kormány nevében rendeletet alkotni) számára az Alkotmány és a Jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. nem adja meg. Ha ezek lehetőséget adnak az ilyenfajta jogalkotásra, az *önmagában nem volna kifogásolható*, mert a magyar miniszterelnök hatalmi súlyának (ld. kormánymegalakítás, kormányprogram, kormányleváltás) megfelelő volna. Álláspontom szerint minimálisan az alábbi kitételekkel:

- Alkotmányban, de minimum a jogalkotási törvényben meghatározottan,
- Szűk, behatárolható tárgykörre nézvést (nem ennyire keret-jellegűen)
- Kormányrendelet helyetti miniszterelnöki rendeletnél a rendelet x időn belül, de legkésőbb a következő kormányülésen automatikusan veszítse hatályát (hasonlóan, mint az olasz és francia jogban a törvényhozási tárgykörökben alkotott kormányrendeletnél)

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény a rendelet kiadásának módját részletesen szabályozza, de nem ad felhatalmazást a miniszterelnöknek, hogy tartalmában ő

¹¹³ Viszont hatályos maradt a „továbbá más esetben a Kormány erre irányuló, kifejezett felhatalmazása alapján” fordulat, mely „biankó-csekként” teremti meg a kormányfő általános irányítási lehetőségének jogi alapját.

alkothasson meg kormányrendeletet. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotási törvény egyes rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása akkor jelent alkotmányellenességet, ha a kifogásolt jogszabály az alkotmány egyéb pontjait is sérti.¹¹⁴

Az alkotmány 35., illetve 37. §-a pedig szintén szabályozza a rendeletalkotást, de a kormányfőnek *csak a végrehajtásban* ad szerepet a kormányrendelet tekintetében, magában a megalkotásban nem. Tartalmukban azért üresednek ki a fentebb sorjázott jogtételek, mert a miniszterelnök így bizonyos esetekben önmaga egyedül válik a norma érdemi megalkotójává, a felhatalmazás terjedelme bizonytalan (főképp a feladatok kijelölése és a *más esetben* fordulat), a kivételesség garanciái pedig hiányoznak.

A jogállamiság és a jogbiztonság elvének sérelmével járhat, és a jog mint sajátos, logikus rendszer belső összefüggéseit, felépítését kérdőjelezi meg, ha *egy alacsonyabb rendű norma egy jogforrási hierarchiában magasabb szintű szabály megalkotásának lényegi, érdemi kérdéseit tartalmazza*. A hivatkozott aggályokra tekintettel több személy az Alkotmánybírósághoz fordult.¹¹⁵

A már bemutatott bizalmi intézmények (konstruktív bizalmatlanság, miniszteri bizalmatlanság hiánya) is a kormányfő jelentőségét (de nem jogkörét) és kormánnyal szembeni stabilitását növelik.

A miniszterelnök **tényleges súlyára** a *kormányalakítás* kapcsán figyelhetünk föl igazán. A kormányprogramot ő alkotja meg „egyedül” (persze bizonyára csak jogilag), s az e fölötti szavazás sikere a kormányfő megválasztását jelenti. Ő jelöli ki a minisztereket (ld. erről még az államfőről és az országgyűlésről szóló fejezetet), ennek alapján igaznak tűnik a mondás: „nem a kormánynak van miniszterelnöke, hanem a miniszterelnöknek kormánya”.

(Ennek nagy veszélye, hogy a miniszterek kiválasztásánál a lojalitás előbbi szempont lesz a szakmai érényeknél, s így az alkotmányos szabályozás nem segíti elő – sőt – a sikeres kormányzást. Megoldásként fölmerülhet a miniszterelnök kabinetrendszerre jellemző jogkörének kialakítása a kormányülésekre való meghívás tekintetében, vagy inkább a parlament bevonása a miniszter kinevezésébe.)

¹¹⁴ Pl.: 34/1991. AB-határozat

¹¹⁵ Köztük e sorok írója is; a testület a kézirat lezárásakor még nem döntött.

Itt térhetünk rá kormányfő **tényleges** hatalmi súlyára. Hisz a kormány döntéshozatali rendjétől függetlenül (minden miniszter meghívandó, szavazással való döntés) a miniszterelnök igen nagy döntési helyzetbe kerül, hisz a tárcákat saját „bizományos szegődményeseinek” juttathatja, ráadásul kizárólagos joga van a miniszterek elmozdítására. Tehát a kormányüléseken - melyek napirendjét is a kormányfő határozza meg – aligha születik a miniszterelnök akaratával ellentétes döntés, hisz eleve megbízható embereit nevezi ki, akik felett ráadásul ott lebeg „Damoklész kardja”, hogy „rossz szavazatukkal” állásukat veszthetik. Ezt bizonyítja, hogy kormányülésen szavazásra a gyakorlatban ritkán kerül sor, a kormányfő rendszerint összegzi a vitát, és kimondja a határozatot, s a miniszterek a legritkább esetben emelnek kifogást. Ez az ún. negatív szavazás.¹¹⁶

A magyar miniszterelnök rendelkezik a hatáskörelvonás jogával is, bármilyen ügyet magához vehet, nincs kizárólagos tárgykörük a miniszteri rendeleteknek.

A fentiek alapján egy igen erős miniszterelnöki pozíció képe sejlik fel, azonban nemzetközi összehasonlításban más a kép. A magyar kormányfő **tényleges hatalmi helyzetét az Európában legerősebb angol és a leggyengébb olasz pozíció közöttes** térbe, nagyjából a német szabályozással megegyező helyre állíthatjuk. Az angol kormányfőnek teljes parlamentfeloszlatai joga van, míg nálunk ez teljesen hiányzik. (A német rendszerben ez a lehetőség, mint láttuk, szélesebb.) Angliában a miniszterelnök patronázshatalma nagyobb magyar kollégájáénál, hiszen kizárólagosan ő nevezi ki a politikai és közigazgatási államtitkárokat; tetszés szerint alakíthat tárcákat is, míg nálunk ehhez törvény szükségeltetik; ő pártjának frakcióvezetője is. A brit kormányfő **tényleges hatalmi helyzetét** ráadásul növeli a kétpártrendszer, a magyar és német kormányfőét pedig gyengíti a koalíciós kormány léte. A német második kamara a magyar rendszernél hiányzó korlátozó tényező. Az olasz miniszterelnöknek szinte az összes említett jogosítvány hiányzik; ő csak első az egyenlők között.

Tehát messze nem lehet szó általános érvényességben a magyar miniszterelnök túlhatalmáról, mindazonáltal tény az is, nem csupán egyike a kormánytagoknak. A Miniszterelnöki Hivatal megerősítése ennek szakmaiszerkezeti hátterét teremti meg. Indokolt volna az Alkotmányban deklarálni a

¹¹⁶ Körösekényi András nyomán; KÖRÖSENYI András-TÓTH Csaba-TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Osiris Kiadó, Budapest 2007., p.107.

kormányfő vezető politikaformáló szerepét.¹¹⁷ A miniszterelnöki rendeletnek külön, kiemelkedő helyet kellene biztosítani a jogszabályok hierarchiájában.

II.7.4. A miniszterelnök helyettesítése

Lehetséges-e az Alkotmány szerint miniszterelnök-helyettesi tisztséget létesíteni? Hisz az alaptörvény nem intézményesít külön ilyen, sajátlagos jogkörrel rendelkező pozíciót, azonban a 33. § (2) bekezdése egyértelműen kimondja: a miniszterelnököt az általa kijelölt miniszter helyettesíti. Ezek után ugyan nem szerepel az a primitív nyelvtani művelet, miszerint a fenti mondat alapján összetett főnevet képezve ki is mondatnák: tehát ez a személy a miniszterelnök-helyettes, ez azonban evidencia.

A magyar kormányzati rendszerben a kormány testületi szerv, tehát a hatáskörök többsége a kormánytagok összességéhez, és nem a kormányfő személyéhez tapad. A miniszterelnöknek nincs kiemelt normaalkotási joga. Ebből következik: a miniszterelnök-helyettesiségnek sem fogalma eleme, hogy legyen ilyen. (Sőt, épp az lenne furcsa!) A kormány döntéseit ülésein meghozott rendeletekkel és határozatokkal gyakorolja. A kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. kormányhatározat 62. §-a szerint a Kormány ülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén az általa kijelölt miniszter vezeti, aki gyakorolja mindazon hatásköröket, amelyeket e határozat a miniszterelnök hatáskörébe utal. (Ezek a kormányülés levezetésével kapcsolatosak.) A miniszterelnök egyéb hatáskörei tekintetében álláspontom szerint a kormányfő tartós (nem csak egy ülésnyi) akadályoztatása esetén él a helyettesítési lehetőség; az Alkotmány idézett paragrafusa ugyanis nem tartalmaz semminemű megszorítást a helyettesítés vonatkozásában. Emlékezhetünk: amikor Medgyessy Péter lemondott, és nem kívánta kitölteni a 30 napos lemondási határidőt, akkor kijelölte Gyurcsány Ferencet helyettesének, majd gyakorlatilag visszavonult, és minden hatáskörét átadta utódjának. A korábbi kormányok alatt döntően Boross Péter, Kuncze Gábor, Kövér László, majd Stumpf István, illetve Kiss Péter helyettesítette a miniszterelnököt.

Sokak szerint a magyar kormányzat hatalomgyakorlás és kampányszempontból (nem jogi, hanem politológiai aspektusból) az amerikai prezidenciális (elnöki) rendszer felé halad. Abban a modellben pedig mindig megjelölik a lehetséges alelnököt. Miért

¹¹⁷ IFJ. TRÓCSÁNYI László: *Közjogi változások és a rendszerváltás*, Magyar Közigazgatás 1993/7. sz., p.396.

ne lenne így nálunk is? Hisz ez csak korrekten előzetes tájékoztatása a választópolgároknak. Eddig is volt helyettesítés, csak a lehetséges személyről nem világosították fel a szavazókat. A kijelölés a kormányfő szuverén joga, semmilyen egyéb jóváhagyás nem szükségeltetik hozzá. Tehát egy miniszterelnök-jelölt így bízást jelölheti meg potenciális helyettesét. (Most ehelyütt csak utalunk azon kérdéskörre, hogy a pártoknak jogilag nem is lehet miniszterelnök-jelöltet állítani – hisz az a köztársasági elnök kizárólagos jogköre. Megint csak rá kell mutatnunk a kormányzati és választási rendszerek együttes elemzésének szükségességére, ugyanis egy listás választásnál a listavezető és mondjuk az őt követő második helyezett szerepe adhat egy quasi legitimációt a kormányfői jelölésre. A nép ugyanis ennek tudatában szavazott a listákra.) A helyettes a későbbiekben a regnáló miniszterek közül választható ki, akiket a miniszterelnök jelölése alapján a köztársasági elnök nevezi ki. (Utóbbinak gyakorlatilag nincs mérlegelési lehetősége, csak a demokratikus államrend működésének veszélyeztettségére hivatkozva tagadhatná meg a kinevezést – erre eddig soha nem került sor...) Bármelyik miniszter kijelölhető; mivel léteznek tárca nélküli miniszterek is (egyszerű feles törvénnyel módosítható), ad absurdum az sem kizárt, hogy külön e célra tárca nélküli minisztert nevezzenek ki. Azt, hogy esetlegesen mely területeket felügyeli a miniszterelnököt helyettesítve, a kormány ügyrendjében elegendő rendezni.

A rendszerváltás előtti magyar alkotmány kiemelte a miniszterelnök-helyettesi tisztséget. (Ez volt például Medgyessy Péter és Csehák Judit is.) Egyes külföldi alkotmányok ma is ezt teszik. (A román alkotmányjogban ez egy viszonyító státusz is; például az államelnök hivatalvezetője miniszterelnök-helyettesi besorolású.) A fenti levezetésből kinyilvánodik: a jelenlegi alkotmányos berendezkedésünkben is megvan a létjoga eme pozíciónak.

II.8. Az Alkotmánybíróság mint a kormányforma eleme

II.8.1. Mi az Alkotmánybíróság?

Az Alkotmánybíróságnak a kormányzati rendszerben, hatalmi ágként való tárgyalása nem egyértelmű, és nem általános az alkotmányjogi irodalomban. A „taláros testületek” ugyanis rendszerint a politikai küzdőtéren kívül állnak, nem aktív részesei a hatalomgyakorlásnak. Feladatuk a normakontroll, vagyis egyes (változó,

hogy milyen) jogszabályoknak az alkotmánnyal való összemérése, s esetleges megsemmisítése. Tehát nem célszerűségi, csupán jogszerűségi szűrést végezhetnek. „Az alkotmánybíráskodás nem gyűrheti maga alá a hatalmi ágakat, hanem egymáshoz illeszti azok tevékenységét...”¹¹⁸ (, voltaképp a „fékek és egyensúlyok” kategóriájába sorolható.) „Az európai típusú Alkotmánybíróság politikai szerv, mely a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz hasonlóan részt vesz a politika alakításában. Ez a részvétele azonban több szempontból korlátozott.”¹¹⁹ A magyar Alkotmánybíróság működése - sajátos vonásai miatt – különösen felveti a külön hatalmi ágként való elemzés lehetőségét.

Az törvényhozás-végrehajtás-igazságszolgáltatás mára már meghaladottá vált klasszikus hármasából csak az előbbi kettőt, illetve az államfő jogkörét szokás a kormányformák elemzésénél, besorolásánál a vizsgálódás horizontjába vonni. De hát miért? A bíróság nem vesz részt az életviszonyok tartós alakításában, nem rendelkezik célszerűségi, csak jogszerűségi felülbírálat lehetőségével saját szervezetrendszerének alsóbb egységei felett. Nem kapcsolódik a kormányzat többi szervéhez (tehát nem része a kormányzat rendszerének), attól lehetőség szerint minél inkább függetlenül működik.

Az alkotmánybíróság kormányzati rendszer részeként történő elemzését számos tényező indokolja.¹²⁰ Az egyre több országban teret nyerő szervnek ugyanis számos helyen olyan jogosítványai vannak, melyek legalábbis felvetik a „taláros testületek” kormányforma fogalmába való bevonását.

Az alkotmánybíróság hatalommegosztási tényezőnek ítéltése azon egykori klasszikus elmélet folytatásának tekinthető, mely az alkotmányozó hatalom függetlenségének létjogát írta lobogójára, különös tekintettel az utóbbival nem rendelkező rendszerek tekintetében, így Magyarországon is. (Hisz ha már az alkotmány létrehozása nem külön szerv feladata, hanem a törvényhozásé, felmerül az elméleti és gyakorlati

¹¹⁸ Takács Imre, Ld.: KUKORELLI István: i.m., p. 341.

¹¹⁹ Ld. PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*, Rejtjel Politológiai Könyvek, Budapest 2003., p.24. A szerző utal arra is, az európai típusú alkotmánybíróság politikai erőterbe való sodródását előmozdítja, hogy minden eljárásjogilag megfelelően elé utalt kérdésben érdemi választ kell adnia, nem utasíthat el valamilyen indítványt a political question doctrine amerikai elvéhez hasonlóan, hogy az politikai és nem jogi kérdés.

¹²⁰ Ez egyben azt is jelenti: az AB nem bíróság. Ennek megítélése az adott testület hatáskörétől függ. Ahol nem domináns a konkrét jogvita, az ellenérdekű fél, ahol túlteng a hagyományos normakontroll-szerep, ott nem bíróságról van szó. A magyar jogrendszerben az egyedi alkotmányjogi panasz súlytalan, ráadásul az AB nem rendelkezik a bíróságok irányításának jogával, mintegy kívül áll a bíróság szervezetrendszerén. A jogszabály megsemmisítése pedig nem érvényteleníti a bíróságok döntését, csak perújítási alap. (Egyedüli kivételként az ún. Jánosi-ügyet szokták emlegetni.)

igény legalább az alaptörvény értelmezésének függetlenítésére.) Másrészt viszont ellentmondásos, hogy az alkotmánybíróság a parlament által létrehozott törvényt a parlament által létrehozott alkotmánnyal veti össze, és semmisíti meg esetleges kollízió esetén. Eme összefüggésben ugyanis a normakontrollt végző szerv mint országgyűlési ellenőrzési szerv (a számvevőszékhez hasonlóan) túlzottan tűnő jogosítványok osztályrészese, ha rendelkezik a törvények megsemmisítésének jogával. A parlament fölött voltaképp megfellebbezhetetlen döntési joggal bíró szerv ugyanis értelemszerűen vonná maga után az alaptörvénynek más – bizonyos értelemben az országgyűlés fölött álló – szervtől való nemzódását.

Az Alkotmánybíróságnak a hatalmi erőterbe való sodródását a lehetséges modellek koncepcionális kérdései közül a következőkkel vizsgálhatjuk meg.

II.8.2. Az Alkotmánybíróság hatásköre

Az Alkotmánybíróság jogkörének – a politikai döntéshozatalban való részvétel aspektusából – az alábbi fokozatai képzelhetőek el elméleti kategóriákba sorolva.

1. Az alkotmánybíráskodás politikától való távolságának egyik fokmérője, hogy hatásköre mire terjed ki. Leginkább akkor „semleges” a testület, ha csak konkrét jogesetet vizsgálhat, mintegy bíróságként, a jogorvoslati eljárás csúcsaként vehető igénybe.
2. Átpolitizáltabb a szerv, ha egyedi jogeset nélkül (, de már elfogadott törvények esetében!) is működésbe léphet.
3. Ennél is közvetlenebb szereplés a törvényjavaslatok alkotmányosságának vizsgálata.
4. A magyar szabályozás ezen is túlmegegy, mivel (nemzetközi összehasonlításban az egyik legszélesebben megvont jogkört jelentve) konkrét törvénytervezet sem kell ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság kötelező döntést hozzon. (ld. 1989. évi XXXII. tv)

Az alkotmánybíráskodás konkrét jogesettől való elszakítása az átpolitizálódást, s a „parlamentari-politikai arénába” való sodródást jelenti.¹²¹

Bár a jogszabályok alaptörvénnyel „egybeszerkezése” a jogállamiság lételemű letéteményesének tekinthető, egyéb tényezők miatt a fenti hatáskör nagyon megnehezíti a testület hatalmi harcoktól való távolságtartását, mivel gyakorlatilag az

¹²¹ POKOL Béla, i.m.

Alkotmánybíróság döntési területeket von el az országgyűléstől, illetve értelmezéseivel előre befolyást gyakorol a törvényhozásra. (Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény normakontrollját 50 képviselő is kezdeményezhette, ez pedig az ellenzék és kisebbség védelmének fogatos eszköze.)

Az Alkotmánybíróságot szabályozó törvény a még el sem fogadott, épp tárgyalás alatt álló törvényjavaslat megtámadását is lehetővé tette, erről azonban a testület – elismerve a túlzott átpolitizálódás veszélyét – lemondott (16/1991-es AB-határozat) Véleményem szerint a fönntüntetett problémákat igazából csak a többi tényező együttthatása teheti élővé, valóssá.

II.8.3. Az alkotmánybírák megválasztása

A másik kérdeményes pont a bírák megválasztása. A nemzetközi gyakorlat rendszerint megosztja a választás jogát. Sok országban az államfőnek is van lehetősége tagokat delegálni. A kétkamarás parlamentek is összetett lehetőségeket nyújtanak.

Franciaországban például a köztársaság, a nemzetgyűlés és a szenátus elnöke nevez ki a lehetséges 9-ből 3-3 főt.

Az olasz alkotmánybíróság 15 tagjának harmadát a parlament, harmadát az államfő delegálja, hármat az erre felhatalmazott kollégiumai útján Legfelsőbb Bíróság, egyet-egyét pedig az Államtanács, illetve a Legfelső Számvevőszék. Ez a modell eleve biztosítja, hogy rendes bírói gyakorlattal fölvértezett személyek is a testület tagjává váljanak.

Auszriában az elnököt, az alelnököt, a 12 rendes tag, valamint a 6 póttag felét a köztársasági elnök a kormány jelölése alapján nevezi ki. A Szövetségi Tanács és a Nemzeti Tanács 9-9 rendes és 3, illetve 6 póttagot javasol, akiknek harmadát szintén kinevezi a köztársasági elnök.

Szlovákiában szintén a köztársasági elnök nevezi ki a 10 alkotmánybíró a Nemzeti Tanács által javasolt 20 személy közül. Ezen két utóbbi rendszer melléköngéje a többes jelölés, vagyis az, hogy a megválasztásra kerülők mellett lesznek csalódottak, akik szóba kerülnek, vállalnák is a megbízatást, de mégsem emelkednek bírói tisztségbe. Ez részint alábbítja a jelöltség tekintélyét, részint pedig abba az irányba hat, hogy a legmegfelelőbb személyek esetleg nem vállalják a jelöltséget.

Spanyolországban az alkotmánybírák a királytól nyerik el tisztségüket. Négyüket-négyüket kétharmados többséggel az alsó, illetve a felsőház, két-két főt pedig a kormány és a Bírósági Főtanács jelölése alapján.

A **portugál alkotmánybíróság** 13 tagja közül 3-at a már megválasztott 10 személy kooptál. Ez a különös megoldás megítélésem szerint azért tekinthető üdvöztetőnek, mert belülről egyrészt tárgyilagosabban ítélhető meg a jelöltek szakértelme, másrészt pedig jobban értékelhető, milyen terület szakértőire van nagyobb szükség az ügyek minél megfelelőbb elosztása érdekében.

Rendkívül sajátos megoldás a **belga alkotmánybíróságé**. A bírákat a király nevezi ki a szenátus kétharmados többségével, két különböző jelölti körből. Az egyik csoport tagjai legalább 5 éven keresztül magas beosztást töltöttek be a Semmítőszéknél, az Államtanácsnál avagy az Alkotmánybíróság apparátusánál, vagy pedig legalább ennyi ideje egyetemi tanárok. A második csoport tagjai viszont olyan személyek, akik legalább 8 évig a szenátus vagy a képviselőház tagjai voltak, tehát a taláros testületek többségének politikától való távol tartását célzó modelljeivel szöges ellentétben itt kifejezetten megtörténik a politika becsatornázása!¹²² **Ezen megoldás kifejezetten a hatalommegosztás rendszerének részévé teszi az alkotmánybíróságot.**

Szlovákiában a 10 bírót a köztársaság elnök a Nemzeti Tanács által javasolt 20 személy közül nevezi ki.

Magyarországon az alkotmánybírákat – a frakciók egy-egy tagjából álló bizottság konszenzusos jelölését követően – az országgyűlés választja meg; kétharmados többséggel. A tisztségnek teljes egészében parlamenttől való keletkeztetése tényleges ereszték a politika és a testület között. Ráadásul általában a bizottsági egyetértés érdekében mindkét oldal kölcsönösen elfogadja a másik jelöltjét, tehát visszavezethető, kit mely pártok ajánlottak. A tagok egyszeri újraválasztásának lehetősége is elgondolkodtató, hisz fennáll a lehetősége, hogy az újraválasztására törekvő bíró az országgyűlés többségének szájíze szerint folytatja tevékenységét; vagy legalábbis nem tudja magát függetleníteni a „körülmenyektől”.

A **litván alkotmány** még inkább „veszélyes” e tekintetben, hisz az alkotmány jelentős megsértése, esküszegés vagy bűncselekmény elkövetése esetén lehetővé

¹²² Külön követelmény, hogy a holland és francia nyelvcsoporthoz azonos számú bíró kerüljön ki az egyes csoportokban.

teszi az alkotmánybíróság tagjainak visszahívását a parlament háromötödös többségével. Ez már csak azért is különös, mert az alkotmány (így annak megszegésének is) értelmezése épp a taláros testület jogosítványa. Az említett országgyűlés szájíze szerinti tevékenykedés tehát itt különösen felmerülő veszély.

A bíróvá választás követelményrendszere is rejthet magában veszélyeket. Az említett törvény 5. §-a kikaput teremt a kritériumok alól a „vagy legalább húsz évi gyakorlattal rendelkező jogászok” megengedő mellékmonddal. A parlament általi választás itt válik problematikussá, hisz a kétharmados többség talárba öltöztethet pártok járszalagjára vont személyeket; esetleg politizáló, nem kiemelkedő elméleti tudással rendelkező ügyvédek. Nincs rögzítve – eltérően egyes külföldi alkotmányoktól - a bírói gyakorlattal rendelkezők minimális létszáma. Bár ésszerű ötletnek tűnik, hogy egyes szakmai testületek (egyetemek, bíróságok, ügyvédi kamarák, MTA) jelölési jogot kapjanak, viszont ennek esetleges melléköngéje ad absurdum az lenne, hogy az általuk ajánlottak eredeti szerveik érdekképviselőjévé süllyednének.

II.8.4. Alkotmányőrző vagy politikai szerv?

Az alkotmánybíróság politikai vagy pusztán mivoltának véleményem szerint egyik legkiválóbb fokmérője, hogy döntésével kimondta-e megfellebbezhetetlenül a végső szót mint az alkotmányvédelem legfőbb szerve, netalántán felülbíráható az országgyűlés vagyis a politikai szféra által, ezáltal az államgépezet egyszerű fogaskerekének szintjére süllyedvén. **A**

Portugál alkotmánybíróság előzetes normakontroll tárgyában hozott határozatát ugyanis a parlamentben jelenlévő képviselők 2/3-ának döntése közömbösíti, ha újból megerősítik a törvényt.¹²³ Hasonló elvű a **román** rendszer, ahol a mindkét ház tagjainak kétharmados szavazatával újbóli megerősítést nyert jogszabály hatályban marad.¹²⁴ Ennek jogelméleti megalapozása igen nehéz kérdés, hisz jogállamban az autentikus alkotmányértelmezés letéteményese az alkotmánybíróság. Ha azonban az alaptörvényt a parlament módosíthatja, fölfoghatjuk úgy: a taláros testület

¹²³ A kritikusok „állatorvosi lovát” jelentő portugál AB megdöbbentő furcsasága, hogy az utólagos normakontroll terén a testület döntése végleges. (Kilényi Géza szófordulata)

¹²⁴ És akkor még nem beszéltünk a konzultatív jellegű testületekről, a francia Alkotmánytanácsról, a bolgár és orosz alkotmánybíróságról. (Utóbbiak döntése egyes esetekben kötelező, míg a törvények tekintetében csak véleménynyilvánító.)

döntésének ignorálása voltaképp az alkotmány megváltoztatása. Ennek kapcsán csak az a kérdéses, hogy tételesen szereplő alapelvet vagy pusztán levezetett értelmezést hagytak-e figyelmen kívül. Előbbi esetben kikötendő, hogy a parlament döntése maga után vonja az alkotmány módosítását is, utóbbinál pedig az AB értelmezésében hivatkozott alkotmányhely után szűkítésként beiktatandó az országgyűlés határozata – mintegy kivételként.¹²⁵

A széles jogkörű alkotmánybíráskodás ellenzői általában azt vetik fel: nem legitimálható, hogy egy szűk grémium a népszuverenitás egyedüli hordnokát, a parlamentet abszolút mértékben felülbírálja¹²⁶. Álláspontom szerint ez egy, a népakaratot hűen tükröző országgyűlés esetén áll fenn. Egy aránytalan népképviselőlet esetén a hosszú távú népakaratot kifejező alaptörvény védelme nem szorítható hátsóbb sorba. A szuverén parlament által választott bírák másodlagos legitimitása nem gyengébb mint mondjuk (nem is parlament, hanem csupán a pártok által jelölt) listás képviselőké. Ez a példa is alátámasztja a választási rendszereknek a hatalomgyakorlási tényezőkkel való komplexvizsgálatának szükségességét.

II.8.5. Kööttség az alaptörvény szövegéhez

Az alaptörvény szövegéhez való szigorú kööttség alighanem eljelentéktelenítené a fenti problémákat. A magyar Alkotmánybíróság azonban *aktivista*, s értelmezése során elszakad az írott szövegtől, vagyis olyan jogszabályokat is megsemmisít melyek alkotmányba ütköző mivolta nem állapítható meg tételesen. Nem egy döntése csak az alkotmányellenesség kinyilatkoztatását tartalmazta, s nem mutatott rá tételesen a helytelenített törvényhelyre. Az „általános személyiségi jogot” – a német alkotmánybíróság gyakorlatát átvéve – a modern alkotmányosság sarkkövének deklarálta, s ezt a formulát támasztékul hívva érvénytelenített egyes törvényhelyeket. A halálbüntetés megsemmisítésére is ennek segítségével került sor, amivel sokak szerint a taláros testület az országgyűlés hatáskörét vonta el. A halálbüntetést nem alkalmazó rendszerek alaptörvénye ugyanis rendszerint kifejezetten kimondja az alkotmányellenességet. A jogalkotó eredeti akaratát vizsgáló értelmezés alapján pedig kifejezetten a parlament kezébe került volna a

¹²⁵ Például ha az AB a halálbüntetés ellen foglalna állást az adott ország alkotmányának felhatalmazása nélkül, a parlament pedig ezt elveti, az alaptörvénynek az élethez való jogra vonatkozó része úgy egészítendő ki, hogy az nem zárja ki a törvényes eljárásban meghozott halálos ítéletek végrehajtását.

¹²⁶ Ld. POKOL Béla: *Jogelmélet*, Századvég Kiadó, Budapest 2005., p.89.

döntés, hisz az alkotmány nem mondja ki a halálbüntetés tilalmát, emellett megalkotásakor a büntetőjogi rendszer alkalmazta, tehát az alkotmányozó (és egyben törvényalkotó) feltehető akarata is egyetértett vele.

Az „alapjogi értékrend” elvének bevezetésénél ráadásul még az előbbi hivatkozással sem élt, minden szövegszerű alátámasztás nélkül egyszerűen csak kimondta (ld. 21/1990. AB-határozat). (A fentiek során a német példát tekintette alapnak, ahol viszont voltak alkotmányos utalások az AB aktivizmusra való feljogosítására!)¹²⁷

II.8.6. De lege ferenda

Véleményem szerint főképp ez utóbbi problémakör lehet jelentős torzító tényező az AB semlegességére nézvést. Ráadásul ezt tetézi, hogy a testület szótöbbséggel dönt, az esetleges különvéleményt kiemelve, tehát nem konszenzusos alapon.¹²⁸ Ugyanakkor megemlítendő, hogy a határozatok végrehajtására nincs a testületnek eszköze, s az alkotmánymódosítás eszközével is védheti magát a parlamenti többség.¹²⁹ Jóllehet, az Alkotmánybíróság a támadások pergőtüzébe került, mindazonáltal a demokrácia és az alkotmányosság értékeinek óre volt az elmúlt években hazánkban.

Igen veszélyes vizekre visz, és alapjaiban kérdőjelezi meg az alkotmányos jogállamot, ha a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség és ekképpeni törvényalkotási kötelezettség elmulasztása semminemű szankcióval nem jár. Felvetődhet ötletként, hogy ha a méltányos határidőre a parlament nem alkotja meg a szükséges jogszabályt, az vezessen előrehozott választáshoz. (Esetleg az államfőnek legyen feloszlási joga.)

Nehezebb kérdés a kétharmados törvények köre. Az ellenzék ugyanis, visszaélve a lehetőséggel, éppen azért obstruálhatná a norma megalkotását, hogy előrehozott választást harcoljon ki. Erre tekintettel a következő lehetőség jöhet szóba. Ha a parlament a kellő határidőre nem alkotja meg a kívánt kétharmados törvényt, úgy a

¹²⁷ A passzivizmus vagy aktivizmus léteképp a jogállamiság angolszász (rule of law) és német (Rechtstaat) fölfogása lecsapódásának is tekinthető. Előbbi szerint mindent szabad, amit a jog nem tilt, utóbbi alapján az, amire a jog felhatalmazást ad. Az első elmélet alapján amit az alkotmány nem tilt kifejezetten, az alkotmányos, a második logikája mentén viszont nem feltétlenül, hisz az alaptörvény szelleme esetleg ellenkező.

¹²⁸ Ennek ellensúlyaként említik a szakemberek a határozatképesség magas, 8 főben történő meghatározását.

¹²⁹ Körösenyi András: ld. KÖRÖSÉNYI András-TÓTH Csaba-TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Osiris Kiadó, Budapest 2007., p.193.

köztársasági elnök- az Alkotmánybírósággal konzultálva – átmenetileg (mondjuk 6 hónapos hatállyal) rendelettel vezethetné be az alkotmányosan szükséges jogszabályt. (Quasi rendkívüli állapotként.) Ezalatt a törvényhozó bármikor elfogadhatná a saját szája íze szerinti normát. Ha a határidő lejárt, onnantól egy héten belül mód nyílnék az elnöki rendelet szövegének törvényi rangra emelésére. (Nem lenne helyes jogdogmatikailag, ha egy kétharmados törvényt hosszú távon egy elnöki rendelet pótolna.) Ha a parlament ezt is elszabotálná, akkor úgy kellene felosztatni a grémiumot, hogy a képviselők közül senki sem indulhat újra képviselőjelöltként. /A francia forradalom idején kicsit hasonló szabály létezett – nem szankció-jelleggel, de a passzív választójog korábbi tisztségen sarkalló megvonása okából – , miszerint az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjai nem lehetnek a következő törvényhozó hatalom képviselői./

Az Alkotmánybíróság tehermentesítése végett célszerű volna, ha a törvényeknek ellentmondó rendeletek, illetőleg az alkotmánnyal ellentétes önkormányzati rendeletek megsemmisítésére más testületnek volna hatásköre. Fölvetődhet, hogy – az ORTT, illetőleg annak panaszbizottsága mintájára – az Alkotmánybíróság testülete válasszon, mintegy kooptáljon magán belüli testületként (mondjuk Közigazgatási Tanács néven) egy külön bizottságot erre az elkülönült célra. (A taláros testület szakmaisága és hazai viszonyok közepette példátlan függetlensége révén jóval könnyebben tudna jelölni egy szakmai szervet, mint mondjuk az országgyűlés.)

Úgy gondolom, az ellentmondások csökkentését az alábbi elemek segíthetnék még elő:

1. A kritériumok szigorítása (pl.: akadémiai doktori, vagy legalább Ph.D.-fokozat, gyakorlati jogászok esetében szakvizsga, meghatározott minimális bírói létszám, esetleg egyetemi jelölés stb.)
2. Az újraválaszthatóság megszüntetése, ugyanakkor a mandátum meghosszabítása, például 12 évre
3. A többségi döntéshozatal megreformálása (pl.: minősített többség)
4. Az aktivizmus jogszabályi korlátozása
5. Utóbbival párhuzamban az Alkotmány „fehér foltjainak” eltüntetése, az alapjogok egyértelműsítése (esetleg kétszintű alkotmányozással, vagy az

amerikaihoz hasonló emberi jogi deklaráció beiktatásával), melyhez alapot jelenthetnek az AB határozatai, külföldi alkotmányok és AB-döntések, valamint nemzetközi jogi dokumentumok.

II.9. A kétkamarás országgyűlés lehetősége

A bevezető részben leírtak szerint dolgozatomban a törvényhozó testületek megválasztásának módját veszem bonckés alá, mindazonáltal eddig nem tértem ki arra kérdéskörre, hogy a parlamentek nem csupán egy-, hanem kétkamarás szerkezetben is működhetnek. E fejezetben terjedelmi okokból az egyébként külön tanulmányt is megérő témának csupán legfontosabb elemeit, választási vonatkozásait elemezhetjük.

II.9.1. A kétkamarás országgyűlések típusai

1. A **„Pairek kamarája”** csoportba sorolható testületek az intézmény korábbi szerepét örökítette át némiképp napjainkra¹³⁰ (ezzel pár sorral alább foglalkozunk). Az e válfajba tartozó parlamentek közös tulajdonítványa, hogy valamiféle – származási, szellemi stb. – elitet tömörítenek magukban. A képviselők személyüknél fogva, az örökletesség jogcímén, a születési elv alapján válnak a tisztség letéteményesévé. A XX. századév elejéig a felsőházaknak eme csoportja volt túlnyomóságban¹³¹, napjainkban azonban csupán Nagy-Britanniában találkozhatunk klasszikus formájával, ahol is a Lordok Házának az 1999-ces reformot követően 565 élethossziglan kinevezett főrendi, 26 főpapi, 12 lordbírói és 92 örökletes peer-tagja van. 75 helyet a pártok oszthattak el továbbá az örökletes lordok között.¹³²
2. A **népképviseleti szenátusok** megválasztására teljes egészében a dolgozat korábbi részeiben írtak irányadók.
3. A **szövetségi típusú**, szövetségi tagállamok képviseletére szolgáló második kamarák a (voltaképp bizonyos fokig szuverénnek tekinthető) államalkotó részek érdekvédelmét látják el. Az eme csoportba sorolható testületek között nagy

¹³⁰ Ezért is nevezik néhányan e kategóriát történeti vagy arisztokratikus felsőházaknak is.

¹³¹ A legtipikusabban Angliára, Magyarországra, a német államokra, Spanyolországra és Japánra volt jellemző.

¹³² CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák* rendszertana, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007., pp.178-179.

különbségeket fedezhetünk föl, részint a tagállamok közötti képviseleti arány, részint a képviselőség keletkezése tekintetében. Míg ugyanis egyes országokban a tagállamok egyenlőségének elve nyilatkozik meg a parlament összetételének vonatkozásában¹³³, addig másutt a lakosság arányában részeltetik a tartományokat képviselői helyekben¹³⁴, megint másutt pedig a két elvet egybeigazítván, az arányosságot a kisebbek javára torzítják.¹³⁵ Ami a képviselőség keletkezését illeti, abban szükségszerűen meg kell nyilvánulnia a tagállamnak mint szuverénnek: nevezetesen annak törvényhozó vagy végrehajtó hatalma általi delegálás az eme kategóriába sorolás alapfeltétele. Németországban a tartományok kormányának maguk által meghatározott tagjai (népességszám alapján 3-5 fő), alkotják a Szövetségi Tanácsot, Oroszországban pedig a legfőbb képviseleti szervek és a kormányok 1-1 delegáltja. Kanadában sajátos módon a főkormányzó nevezi ki a szenátus tagjait a tartományok jelöltjei közül. Érdekes, hogy a szakirodalom jeles alakjai az USA sokak által klasszikusan szövetséginek minősített felsőházát a tagok 1913-ban bevezetett közvetlen választása óta a népképviseleti kategóriába sorolják.¹³⁶

- 4. A területi vagy önkormányzati felsőházak rendszere** nagyon hasonlít a szövetségiékre, a különbség csupán annyi, hogy itt az állam alkatelemei nem saját jogon, hanem a szuverén döntésének nyomán bírnak képviselettel. Főképp az unitárius és szövetségi államok között átmenetinek tekinthető regionális felépítésű országok második kamarái sorolhatók a tárgyalt csoportba. Hollandiában az Erste Kamer (így hívják a felsőházat!) 75 tagját a tartományi tanácsok választják, nem feltétlenül saját tagjaik közül. A küldöttek mandátuma az önkormányzatokéhoz igazodik. Hasonló volt az 1969-ig létező svéd, valamint szövetségi állammá válásáig (1993) a belga felsőház kialakítási rendje.¹³⁷ Franciaországban a szenátorokat sajátos megyei kollégiumok választják meg, melyeknek megyei és községi önkormányzati képviselők, kantonális és regionális tanácsosok a tagjai. Spanyolországban a szenátus többségét a régiók (autonóm közösségek) lakossága közvetlenül választja meg, a többi tagot az autonóm közösségek törvényhozó szervei delegálják. Olaszországban is a

¹³³ Az USA és Oroszország minden tagállama 2-2 főt delegál a Szenátusba

¹³⁴ Ausztriában eszerint a tartományok osztályrésze 3 és 12 között szóródik

¹³⁵ Indiára jellemző ez a módozat

¹³⁶ Ld. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest 1998., p.85.

¹³⁷ Belgiumban minden 200 000 lakos után egy-egy szenátort választhattak a tartományi tanácsok

régiókra épül a felsőház, azonban a szenátorok *általános és közvetlen* választójog alapján nyerik el tisztségüket, voltaképp tehát a régió a *népképviselői* típusú második kamara választókerületi beosztásának alapját képezi csupán.

5. A **korporatív típusú második kamarák** esetében a társadalmi munkamegosztás vezérszalagja mentén történik az összetétel kialakítása, az egyes foglalkozási ágak, érdekképviselők kerülnek be e módon is a törvényhozás menetébe. Egyetlen ma is létező megnyilvánulása az ír Szenátus¹³⁸. A választási rendszerek miatt fontos kiemelni, hogy 43 tagot a mezőgazdaságot, ipart, közigazgatást, oktatást, kereskedelmet stb. képviselők, társadalmi szervezetek, hivatásrendek jelöltjei közül egy mintegy 1000 fős elektori testület *választja meg*, hatan a két ír egyetem diplomásai közül nyernek tagságot, 11 személyt pedig a miniszterelnök nevez ki.
6. **Egyéb alkotóelvek** alapján is létrejöhetnek még második kamarák, hisz az említett típusok eleve nem tiszta formájukban nyilvánulnak¹³⁹. A képviselői tisztség keletkezésének módja szerint megkülönböztethetjük a **születésen, méltóságon-tisztségen, választáson-delegáláson, valamint a kinevezésen alapuló tagságot**. A kinevezésre a már említett kanadai rendszer a szinte egyetlen ma is élő példa, míg a múlt században jó néhány állam eszerint építette föl felsőházát¹⁴⁰, míg néhány jelenkori szenátusban pusztán járulékos elvnek tekinthető.¹⁴¹ Belgiumban a tagok egy-hetednyi részét a szenátorok maguk választják (*kooptálás*).

Az ún. „**ál-kétkamarás**” **rendszerek** csupán munkamegosztási elkülönülést jelentenek. Svédországban a megválasztott országgyűlés (Storting) kiválasztja tagjai egynegyedét, ők alkotják a Lagtingot, míg a maradék háromnegyed az Odelstinget. Az izlandi Althing ugyanezt teszi, csak az arány itt egyharmad-kétharmad.

¹³⁸ Hasonló szerepet tölt be a gyenge jogkörű szlovén Államtanács. A munkaadók és munkavállalók 4-4, a földművesek, kisiparosok és független foglalkozásúak szintén 4, a mezőgazdasági szervezetek 6 képviselőt delegálnak, míg még 22-en a helyi érdekeket képviselik.

¹³⁹ Gondoljunk csak az ír, vagy a az előbb említett szlovén rendszerre, melyek különböző elveket kögítenek.

¹⁴⁰ Pl Olaszország, Oroszország, Portugália, Törökország

¹⁴¹ Így Olaszországban a köztársasági elnök öt személyt élethossziglani hatállyal kinevezhet szenátorrá, tudományos, kulturális, művészeti érdemeire való tekintettel, illetve Angliában az uralkodó a volt miniszterelnököket úgy lorddá emelheti. Hasonló kategorizálást használ DEZSŐ Márta, i.m. pp.111-113.

II.9.2. A népképviselői típusú második kamarák

A népképviselői második kamarák közvetlen választójog, az egyéni és listás választókerületi rendszerek, tehát teljes egészében a dolgozat többi részében írtak szerint épülnek fel, viszont épp a témánkkal való szorosabb kapcsolat miatt fontos néhány lényeges vonatkozását kiemelni. Általában tehát szintén pártalapúak, így a második kamarák egyik legfontosabb hagyományos funkcióját, a hatalmi ellensúly szerepét nemigen tölthetik be. Ugyanakkor előfordulhat, hogy a két ház összetétele nem egyezik meg. Ez lehet annak hámulata is, hogy a például más elv szerint választják meg a két testületet: így Csehországban az arányosan, listás módon kialakított képviselőházat kétfordulós, abszolút többségi alapon építkező szenátus egészíti ki. Lengyelországban hasonló a rendszer, a különbség csupán az, hogy relatív többségi választást alkalmaznak a második kamara esetében. A két ház megbízatási ideje is eltérő lehet, illetve a választásokra más-más időben kerülhet sor, láthatunk számos példát a nemzetközi gyakorlatban a rotációra, vagyis arra, hogy a képviselők egyes hányadait több szakaszban választják meg.¹⁴² Bevett gyakorlat, hogy az aktív vagy passzív választójog korhatára eltérő a két kamara tekintetében, általában a felsőházak esetében a passzív választójogot magasabb életkorhoz (gyakran 40 évhez) kötik.¹⁴³ Romániában mindkét kamara a vegyes rendszerre építkezik.

II.9.3. A kétkamarás parlamentek létjogáról

A címben megfogalmazott kérdéskör az állam- és jogtudomány legvitályosabb pontjai közé tartozik.

Egyesek már az ókori római senatusban is eme jogintézmény gyökereit vélik fölfedezni. A rendi-képviselői állammodellekben a két kamara az eltérő társadalmi osztályok, rétegek képviselőit tartalmazta.¹⁴⁴ A polgárosodással, s ekként a parlamentarizmus térhódításával párhuzamosan a „második kamarák” sokáig megmaradtak a régi uralkodó rétegek letéteményesének. A demokratikus

¹⁴² Például Csehországban minden második évben kerül sor a – 6 éves mandátumú – szenátorok egyharmadának megválasztására. Hasonló rendszert követ az USA is.

¹⁴³ Megint a cseh példa: az aktív választójog 18 év, a passzív pedig a képviselőház vonatkozásában 21, a szenátuséban 40 esztendő.

¹⁴⁴ A „szenátus” a különböző néven nevezett arisztokrácia, a legelőkelőbb réteg, míg az alsóház a kis- és középnemesség, majd a fokozatosan fejlődő polgárság képviselői szerve volt

rendszerekben azonban – a korábbiak mellett – a szenátusoknak új funkcióira is felfigyelhetünk, miközben azok összetétele is változáson ment keresztül általában.

A törvények kettős elfogadása a megfontoltabb jogalkotás szavatosa lehet, elejét veheti az állandó módosítások szükségességének. „Tehát a második kamara hagyományőrző, ellenőrzési, hozzájárulási jogköreivel enyhén korlátozó, fékező funkciót tölt be.”¹⁴⁵ Az országgyűlés és kormány összefonódását jelentő parlamentáris rendszerek esetében¹⁴⁶ valóságos hatalommegosztást teremthet, „el-elrontja” a népképviselői szerv szavazógéppé silányuló működését, annál inkább, minél eltérőbb a két kamara megválasztásának módja. John Stuart Mill máig ható elmélete szerint a túlhatalommal rendelkező szerv, így a törvényhozó testület könnyen elbizakodottá és erőszakossá válhat annak következtében, ha senki más véleményét nem kell hivatalosan tekintetbe vennie.

A kétkamarás rendszer tekintélyesebb legitimitációt biztosít az esetlegesen a parlament által megválasztott tisztségeknek, jelesen a köztársasági elnöknek, az alkotmánybíráknak, s más, a kormányzattól függetlenül működő személyeknek.¹⁴⁷

A nem népképviselői alapon létrejövő, legalábbis nem a pártrendszeren sarkálló második kamara a társadalmat más törésvonalak mentén tükrözhetné, hisz vannak az állampolgároknak pártpolitikai hovatartozásuktól függetlenül tagozódó, ugyanakkor politikaivá artikulálható érdekeik és véleményük is¹⁴⁸. Képviselői lehetőséget teremthetne az apolitikus, a pártrendszertől megcsömörlött személyeknek; mind az aktív, mind a passzív választójog gyakorlásának vonatkozásában. Szakmai alapon, és nem a kormány/ellenzék bináris kódja alapján bírálhatná felül a népképviselői kamara határozatait (már csak a pártoktól távolságot tartó kiváló szakemberek bevonásával is). Montesquieu és (kor)társai úgy látták, a második kamara célja, hogy közvetítsen az uralkodó és a nép (azaz a népképviselői kamara) között. Ma ugyanezen közvetítő szerepet emelhetnénk ki – a pártok (mint „uralkodó”) és a nép között. Tehát e modell mintegy „detronizálhatná az új fejedelmet”.¹⁴⁹

¹⁴⁵ TAKÁCS Imre: *A törvényhozás második kamarája*, Társadalmi Szemle 1995/10. sz., p.63.

¹⁴⁶ Hisz a népképviselői parlament, azaz a győztes politikai erő választja a kormányt, szinte saját „élcspataként”.

¹⁴⁷ LB elnöke, legfőbb ügyész, ombudsman, az MNB elnöke. Kulcsár Kálmán szerint a szenátus elnöke megfelelőbb volna a pártatlan államfői tisztség helyettesítő betöltésére a rendszerint aktív pártpolitikus alsóházi elnökkel szemben.

¹⁴⁸ Kulcsár Kálmán nyomán. KULCSÁR Kálmán: *A kétkamarás országgyűlés problémája*. Társadalmi Szemle 1995/10. szám

¹⁴⁹ Gramsci nevezte így a napjainkban uralkodó pártrendszert. Ld. pl. BIHARI Mihály-POKOL Béla: *Politológia*, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. Budapest 1992., p.228.

E sok észbizonyossággal szemben mi szól a második kamarák ellen? Sieyés és követői szerint a bikameralizmus azért támadható, mert ha a nép egységes, a képviselőtételnek is egységesnek kell lennie. Nos, a mai pártpolitikai viszonyok között a népképviselői parlamentet, az igen eltérő véleményű erők miatt távolról sem lehet egységesnek tekinteni... Mindazonáltal, ha a döntések az állampolgárok, így a parlamentben lévő (azaz leginkább a koalíciós) pártok véleményének eredői, miért ne lehetne ebbe a folyamatba a második kamarát is beépíteni? A legvitatottabb probléma, egyszersmind az alkotmányos többség által legnehezebben egyetértést hozó kérdés a szenátus összetétele.

II.9.4. A két kamara viszonyáról

A két kamara hatásköre nemzetközi összehasonlításban általában annyira egyenrangú egymáshoz, amennyire közelít a második kamara összetétele a népképviselői elvhez.¹⁵⁰ A külön tanulmányt megérő kérdést most csupán vázlatosan, témánk vezérfonalát illetően elemezhetjük.

1. Két teljesen egyenrangú ház esetén a szenátus abszolút vétóval rendelkezik. Ennek veszélye, hogy véleményeltérés esetén patthelyzet alakulhat ki: a törvényhozás döntésképtelen. (Ennek leküzdésére egyeztető bizottságokat, illetve együttes üléseket szokásos összehívni.)
2. A részben abszolút vétójog esetén a második kamara csak bizonyos kérdésekben egyenrangú; néhány igen jelentős tárgykörre nem terjed ki a szenátus hatásköre (általában költségvetés, kormányválasztás, bizalmatlansági indítvány), vagy épp ellenkezőleg, pont azokra terjed ki (alkotmányos, vagy a szövetségi kamarát nagyon érintő kérdések).
3. Erős felfüggesztő vétóról beszélhetünk, ha az alsóház minősített többséggel ignorálhatja azt. Például Németországban a Szövetségi Tanács kétharmados többséggel elfogadott óvását a Bundestag jelen lévő képviselőinek kétharmada (de legalább az összes képviselő több mint fele) hatástalaníthatja.
4. Gyenge felfüggesztő hatályú a vétó, ha végső soron az alsóház egyszerű többsége is kiiktathatja a szenátus döntését. Például az angol Lordok Háza

¹⁵⁰ Például szinte egyenrangú Olaszországban, ilyenkor szokás szimmetrikus bikameralizmusról beszélni.

döntését bizonyos feltételekkel ignorálhatja a House of Commons – pénzügyi kérdésekben.¹⁵¹

Tehát megfigyelhetjük, hogy a 2., illetve 3-4. kategóriák, a vétójog terjedelme és tárgyköre is keveredhetnek. Így Franciaországban az erős felfüggesztő vétó az organikus törvényekre vonatkozik.¹⁵²

A második kamara vétóját esetleg az államfőével is össze lehetne kapcsolni.

II.9.5. A második kamara magyar múltja

A szerves fejlődésen keresztülment magyar kormányzati rendszerben a világi és egyházi főurak a XVI. századtól tanácskoztak külön a követek által képviselt megyei nemességtől, s ezt a helyzetet szentesítette az 1608. I. tc.¹⁵³ 1885-ben következett be a már anakronisztikussá váló második kamara reformja. (Az elnevezése Főrendiházra változott.)¹⁵⁴

Az 1926. I. tc. által – 8 évi szünet után – Felsőház néven újra létre hívott kamarának a Habsburg-ház 24 évnél idősebb, hazánkban élő sarjai **örökös jogon** tagjai. **Hivatal** és **méltóság** alapján kerültek be például egyes magas fokú bíróságok és ügyészségek vezetői, a koronaörök, a vezérkari főnök, egyes egyházi képviselők. (pl. püspök, református világi vezető, rabbi stb.) A demokratizálódás jegyében **választás** útján lettek felsőházi tagok a legalább 2000 pengő földadót fizető nemesi családok és egyes jogi személyek (MTA, Országos Vitézi Szék, egyetemek és főiskolák stb.) képviselői. A kormányzó **kinevezésével** vehetett részt a törvényhozás munkájában 40 (később 87) személy.

A hatalom koncentrációjára törekvő és a közjogi hagyományokat megtagadó kommunista vezetés megszüntette a második kamarát, természetesen még annak lehetőségét is.

A rendszerváltás, a különböző politikai erők kényes egyensúlykeresése során megalkotott alkotmányreformban a szenátusnak nem jutott hely, a bikamerális rendszer nem kelt új életre. A Horthy-korral kapcsolatos előítéletek is

¹⁵¹ A kategorizálást Sente Zoltán nyomán végeztem. Ld. SZENTE Zoltán: i.m., pp.95-104.

¹⁵² Nem vehető ki pontosan (ezt a kérdést kevésbé dolgozzák ki), azonban úgy tűnik, szakirodalmunk nagyjai a második vagy harmadik kategóriás rendszert kívánják hazánkban meghonosítani.

¹⁵³ Dezső Márta nyomán. DEZSŐ Márta, i.m.

¹⁵⁴ Megszűnt a címzetes katolikus püspökök és a főispánok tagsága. Ugyanakkor bekerült a Kúria, a Budapesti Ítéletábla, a Közigazgatási Bíróság elnöke, az uralkodó által élethossziglan kinevezett 50 tag, és valamennyi bevett egyház képviselője.

meggátolhatták a szenátus ismételt létre hívását. Kulcsár Kálmán szerint a lengyel második kamara időleges posztkommunista eluralságának rossz tapasztalatai is ellene hatottak.¹⁵⁵ Alkotmányjogi szakirodalmunk igen jelentős képviselői azonban hitet tesznek a vitatott jogintézmény mellett.

II.9.6. A második kamara lehetősége napjainkban

A gazdag történelmi hagyományokkal rendelkező kétkamarás rendszer gondolatai a jelenkor igényeinek (és érdekeinek) szűrőjén keresztül módosulva jelennek meg. A tudomány kész modelleket is kidolgozott a szenátus megvalósításáról.

Kulcsár Kálmán a következők szerint állítaná össze a 100 tagú kamarát:

1. A tagok negyven százalékát az önkormányzatok delegáltjai alkotnák (Főváros, megyei jogú városok, tízezernél kevesebb és több lakosú települések 10-10 % - az arány más is lehet, pl.: az első kettő, illetve a második és harmadik egyharmad-egyharmad¹⁵⁶);
2. Húsz százalékot az ország legfontosabb köztestületei választanák (MTA, szakmai kamarák, egyetemek);
3. A harmadik csoportot (20%) a nemzetiségi szervezetek választottjai jelentenék;
4. A negyedik csoportot a köztársasági elnök nevezné ki egyes, jelentős társadalmi megbecsülést kivívott neves művészek, tudósok, szakemberek közül.

Az egyházak képviselőit is bevonná, ha belső szabályzatuk lehetővé tenné ezt¹⁵⁷, a szakszervezeteknek azonban más képviseleti fórumot tart megfelelőnek.

Dezső Márta $\frac{3}{4}$ részben a megyei önkormányzatokra építené a szenátust. A képviselők megválasztása vagy kislistás rendszerben közvetlenül történne, vagy inkább az önkormányzatok által, állampolgárok és társadalmi szervezetek jelölése alapján, hisz szerinte így markánsabban jut kifejezésre az önkormányzatok képviselete. Megyénként 2, 3 vagy 4 (de azonos számú) jelölt nyerne mandátumot. Ennek függvényében 60, 80, legföljebb 100 tagú lenne a második kamara. A többi képviselőt a határon túli magyarság (postai úton 2-4 fő), valamint a magyarországi

¹⁵⁵ KULCSÁR Kálmán: *A kétkamarás országgyűlés problémája*. Társadalmi Szemle, 1995/10.

¹⁵⁶ Tehát egészen különös módon nem a települések elhelyezkedése, hanem a nagysága lenne a döntő tényező.

¹⁵⁷ A katolikus egyház belső szabályai nem teszik lehetővé az egyházi tisztségviselők világi pozícióvállalását, emiatt nem képviselhetné minden felekezetet erre megválasztott tisztségviselője – mutat rá Kulcsár Kálmán. (Az általa jelölt külsős delegált azonban igen, ez megoldást jelenthetne.)

kisebbségek (1-1 fő) adnák, illetve hazánk minden, korábbi miniszterelnöke és köztársasági elnöke jutna be a szenátusba. (Dezső Márta ezen elnevezést támogatja.) Takács Imre a király nélküli királyság második kamarájának tényezői közül a regionális és közintézményi delegáltakat tartaná egy esetleges második kamarába bevonandó tényezőknek.

Egyes tudósok szintén az önkormányzati-körzeti elv alapján építenék fel a kérdéses testületet.¹⁵⁸

Bihari Mihály korporatív, etnikai, vallási elemeket javasol a szenátus felállítására; akár a szervek tagsága általi választás, akár pozicionális vagy hivatali elv alapján, de nem veti el a kooptálás korlátozott érvényesülését sem.¹⁵⁹

Samu Mihály önkormányzatok és civil szervezetek képviselőiből álló második kamara lehetőségét vázolja föl, emellett rámutat egy igen sajátos, nemigen emlegetett megoldásra, mely a korporativizmus és a népképviselési elv erényeit társoltatja. A rendszerváltás során vetődött fel, hogy különböző érdekképviselési szervek, szakszervezetek, egyesületek stb. indíthassanak a hagyományos pártokhoz hasonlóan listát, s az állampolgárok szavazhassanak egy pártra s emellett egy civil szervezetre. (Utóbbi alapján a második kamarába lehetne bekerülni.)

Ifj. Trócsányi László – az előbbieket mellett – a kereskedelmi- és iparkamarák képviselőit és egyes tisztségek viselőit is (például: MNB és Legfelső Bíróság elnöke) lehetséges alkotó tényezőként említ.¹⁶⁰

A második kamara mellett hitet tevő pártok (FKGP, KDNP, MIÉP) részéről még felvetődött a diákok, nyugdíjasok, testi fogyatékosok, sportolók tagsága is.¹⁶¹

Tehát a második kamara igen összetett szempontokból képviselhetné a társadalom érdekeit, ennek ellenére felállítása – bár a szaktekintélyek sora támogatja – valószínűleg csupán terv marad. A létre hívását illető esetleges megegyezést követően pontos összeállítása **osztaná meg az alkotmányozókat.**

Saját elképzelésemet a reformokról szóló részben tárgyalom.

¹⁵⁸ Pl.: Pokol Béla, Sajó András, Id. CSERVÁK Csaba: *Választási rendszerünk a jogösszehasonlítás és a reformlehetőségek tükrében*, Jogelméleti Szemle 2001/3.sz.

¹⁵⁹ BIHARI Mihály-POKOL Béla: *Politológia*, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. Budapest 2010., p.615.

¹⁶⁰ IFJ. TRÓCSÁNYI László: *Közjogi változások és a rendszerváltás*, Magyar Közigazgatás 1993/7. sz., p.394.

¹⁶¹ Ld például: Hazánk Holnap, Kisgazda program

II.10. Összegezés

A fejezet főbb pontjait szerves egységgé tömörítve néhány elemet szeretnék hangsúlyozási cézzal kiemelni.

A magyar kormányforma - kizárásos alapon bizton állítható – parlamentáris köztársaság. A „kancellárdemokráciának” nevezett miniszterelnöki rendszer (főképp a szintén parlamentáris angollal szemben) nem olyan tényező, ami akár csak kérdésessé is tehetné a rendszer parlamentarizmus mivoltát, jóllehet a miniszterelnök az országgyűléssel és a kormánnyal szemben is a hagyományosnál jelentősebb súllyal bír, különösen a gyakorlatban. (Ezt azonban az Alkotmány nem deklarálja). A köztársasági elnök jogállása viszont – a kormányhoz viszonyítva – elmozdult a félprezidenciális rendszerek irányába.

Körösényi András a magyar kormányzati rendszert „korlátozott parlamentarizmusnak” nevezi, azon az alapon, hogy néhány kérdésben eltér a megszokott parlamentáris rendszerektől.¹⁶² A kormány és az országgyűlés egymáshoz kapcsolódó jogköre szűkebb (felosztatás, bizalmatlanság), az államfőnek nincs parlamentfelosztatási joga, a többségi elv a kétharmados törvények miatt nem érvényesül.¹⁶³

A magyar Alkotmánybíróság Európa talán legszélesebb jogkörű normakontrollt végző intézménye, mely főleg aktivizmusa és átpolitizáltsága miatt került a támadások ösztüzébe. A pallérozandó problémák mellett azonban nem szabad elfeledkezni arról, hogy a rendszerváltó években a testület a demokrácia talpköve volt hazánkban.

A hatékony kormányzás feltételei hitem szerint adottak, talán csak a többségi elv túlzott csorbulása jelent kivételt. A miniszterelnök kormányalakítással kapcsolatos jogköre átgondolandó, ajánlatos lenne a kormány – esetleg a kormányfő – eredeti jogalkotási tárgyköreinek elhatárolása.

Az igazi probléma szerintem az, hogy egy – különösen kétharmados – kormánytöbbség totális és a valóságban ellenőrizetlen hatalmat gyakorolhat az ország, az egész társadalom felett, hisz egy választással jön létre a népképviselői szerv és a kormány, az erős központosítású pártok révén pedig még nagyobb az

¹⁶² Ld. KÖRÖSÉNYI András: i.m., p.194.

¹⁶³ Körösényi megjegyzi, hogy a parlamentarizmusra jellemző parlament-kormány összefonódással szemben a magyar szabályozásra az említett hatalmi ágak hagyományos elválasztása jellemző valamennyire. Ld. KÖRÖSÉNYI András i.m.

összefonódás. Ez a kérdéskör már átvezet bennünket a következő fejezet, a választási rendszerek problematikájához. Ennek a nehezen megoldható problémának – hisz a kormányok nem szívesen korlátozzák önmagukat – eszközét jelentheti az Alkotmánybíróság, a lehető legszélesebb képviseletet biztosító parlament (erre a célra, mint a későbbiekben kifejtem, a preferenciás listás választást tartanám a legjobb megoldásnak), valamint az országgyűlés második kamarája. Mindezek alapját pedig egy közmegegyezésen alapuló, nagy legitimitációjú (népszavazás, többszöri elfogadás) Alkotmány biztosíthatja.

III. Választási rendszerünk a jogösszehasonlítás és a reformlehetőségek tükrében

III.1. A választási rendszer fogalma és elemei

A kulcsfogalom meghatározásának – részint a rendszer-fogalom körülhatároló jellegéből, részint a téma további strukturált tárgyalhatóságának igényéből sarjadólag – minden mást meg kell előznie e tanulmányban.

Először is azt szükséges tisztázni, hogy a milyen szélesen vonjuk meg vizsgálódásunk határmezsgyéit. A polgári demokratikus rendszerekben ugyanis a hivatalos állami-hatalmi szervek közül a jogosultak választása révén jönnek létre a népképviselői-törvényhozó szervek és a helyi önkormányzatok, (fél)prezidenciális állammodellek esetén pedig az államfő is így lesz a tisztség letéteményese. Egy adott ország választási rendszerén érthetjük az összes említett tényezőt egyetemen, vagy pedig – szűkebb értelemben – kizárólag a parlament kialakításának folyamatára gondolhatunk. (E dolgozatban kizárólag ez utóbbit vesszük górcső alá.)

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a választási rendszerek összehasonlító elemzésének kizárólag a demokratikus államberendezkedés keretei között lehet helye, hisz magának a választás fogalmának szükségszerű előfeltétele a demokratikus választójog és egyéb politikai szabadságjogok megléte. (Az államszocialista modell bábszavazásait a szó alkotmányjogi és politológiai értelmében sem tekinthetjük választásnak)

A politológiai szakirodalom egyes új álláspontjai a választási rendszer fogalmát pusztán a *szavazatok mandátumokká transzformálásával azonosítják*. Eme jogtudományi szempontból tarthatatlan értelmezés teljességgel figyelmen kívül hagy olyan lételemű – az előbbivel egybeszerkeződő – tényezőket, mint a *jelölés törvényes feltételei*, a *szavazatok leadásának formája*, valamint a *választókerületek kialakításának szabályai*.¹⁶⁴ Az alkotmányjogi megközelítés ezen paneleket mindenképpen a definíció szükségszerű elemeinek tekinti. Ide tartozhatnak még olyan kérdések, mint a választó és választható állampolgárok körének meghatározása (aktív és passzív választójog), esetleg a kampánynak, szavazás rendjének és a

¹⁶⁴ Dezső Márta mutat rá erre az elméleti problémára, ld.: DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998., p.50.

szavazatok összeszámolásának szabályozása, a választás tisztaságának garanciái s ezzel együtt a felmerülő vitás kérdések rendezésének eszközei stb.

A fentiek fényében a választási rendszer fogalmának egymondatos definíciója úgy szólhat: A választási rendszer a választópolgároknak a népképviselői szerv létrehívására irányuló tevékenységét szabályozó (alkotmányos és törvényi) normák által érintett releváns elemek összefoglaló elnevezése.

Dolgozatomban a jogösszehasonlítás módszerével, különös tekintettel a fölmerülő finomításokra figyelemmel fogom elemezni a magyar választási rendszer sajátosságait. Mivel egyes kérdések (pl.: választójog) ma már nemzetközi összevetésben úgyszólván egybevágóak, vita tárgyát jelenleg nem képezhetik, továbbiak pedig, jóllehet önmagukban fontosak (pl. jelöltség, kampány), a választások eredményére nem *közvetlenül* hatnak, terjedelmi okok által is vezérelve eme dolgozatnak nem képezik tárgyát. A fejezet „vezérszalagja” a szavazatok mandátummá alakításának menete (beleértve a szavazati struktúrát, a körzetbeosztást, az elosztás algoritmusát stb.), s az így előálló eredmények közötti összefüggés vizsgálata. Külön részt szentelek a gazdag hazai hagyományokkal és széleskörű nemzetközi példával rendelkező, a reformelképzelések között gyakorta feltűnő kétkamarás országgyűlési rendszernek. Ezen célkitűzéseknek az alábbi szerkezeti beosztásban kívánok eleget tenni: a választási rendszerek típusai, a magyar választási rendszer kialakulása, az egyéni, illetve a listás rész külön-külön történő összehasonlító elemzése, választási rendszerünk arányossága és aránytalanságának okai, a kétkamarás országgyűlés lehetősége, s végül a fejezet zárköveként a már fölmerült és még elképzelhető reformlehetőségek.

III.2. A választási rendszerek főbb típusai

III.2.1. A kategóriákról

Mint a jogösszehasonlítás során minden típusba soroláskor, ehelyütt is azzal ildomos kezdeni: a tipizálás túlzottan általánosító, torzító lehet, nincs két egyforma megoldás, voltaképp ahány ország, annyi választási rendszer létezik. Mindazonáltal két, történetileg kifejlődött alaptípus egyértelműen elhatárolható: a **többségi** és az **arányos** konstrukció. (Persze a létező modellek messze nem mindegyike sorolható be

tisztán e kettő közül valamelyikbe.) Dezső Márta lényegi ismérvek az előbbieket
esetében az egyének rivalizálására épülést, utóbbiaknál a pártok versengését tartja.¹⁶⁵
E leginkább elfogadott tipizálás léteképp teljességgel megfeleltethető az **egyéni-
listás** rendszerezésnek (értelemszerűen többségi=egyéni és arányos=listás). E 2-2
kategória a gyakorlatban mintegy valóban egylényegű, csupán néhány kivétel akad.
Kivételt képez az egyéni jelöltek közötti voksoláson sarkalló *szavazatátruházó
arányos* megoldás, mely tehát *arányos, de nem listás*. Egy korábban
Franciaországban kipróbált modell pedig arra épült, hogy amennyiben a kerületi
listák közötti választáson egy párt megkapja a szavazatok több mint felét, az összes
megszerezhető mandátumot elnyeri (ez tehát többségi elv), ha nincs abszolút
győztes, a mandátumok az arányosság elve szerint kerülnek kiosztásra.
(„Megerősített PR-rendszer”.)

Más nézetek szerint az első csoportosítás (többségi, arányos, s elkülöníthetünk még
félarányos rendszereket¹⁶⁶) a szavazatok mandátumokká alakítása alapján történik,
emellett létezik a szavazás módjára épülő fölosztás, s így beszélhetünk egyéni
kerületi, pártlistás, valamint e kettőt valamilyen formában kombináló
megoldásokról.¹⁶⁷

Ezt a problémát egyszerűsíti le az az elmélet, mely szerint a többségi-arányos
felosztás a célként követendő vezérelv, míg az egyéni-listás csoportosítás az ezt
megvalósítandó eszköz alapján történik. E sorok írója is ezen levezetés mellett tör
kelevézt.

Az egyik legkérdeményesebb pont a vegyes rendszerek kérdésköre. Ha abból
indulunk ki, hogy minden állam választási rendszere besorolható valamelyik
csoportba, akkor az a modell, amely nem kizárólag egyéni kerületi vagy pártlistás
szavazáson alapszik, vegyes rendszernek tekinthető, így akár a preferenciás listás és
a többmandátumos egyéni körzet is. Ezzel szemben Dezső Márta következetesen
azon álláspont mellett tesz hitet, mely szerint **vegyes rendszer** akkor jön létre, **ha a
többségi, illetve arányos alaptípust tiszta formájában, egymás mellett
alkalmazzák**, tehát egyidejűleg mindkét módon mandátumot lehet nyerni.¹⁶⁸ Létezik

¹⁶⁵ DEZSŐ Márta.: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998., p.35.

¹⁶⁶ E nagyon sommás csoportosítás szerint félarányosnak a később bemutatott SNTV-t, LV-t és a kumulatív szavazást tarthatjuk.

¹⁶⁷ Id. KOVÁCS L. I.: i.m., p.18.

¹⁶⁸ Ezen elmélet szerint tehát a magyaréhoz leginkább hasonlónak tartott német választási rendszer nem vegyes, hanem arányos (hisz a mandátumokat a pártlistás szavazatok alapján osztják szét)!

olyan fölfogás is, mely szerint nincsenek vegyes rendszerek, csak többségiék vagy arányosak, amelyek csupán abban különböznek egymástól, hogy jobban vagy kevésbé felelnek meg saját elveiknek.¹⁶⁹ A „legszélsőségesebb” elmélet egyenesen azt állítja, hogy a különböző választási rendszerek között nem lényegi, hanem csupán fokozati különbség van, aszerint, hogy mennyire közelítenek az arányossághoz.¹⁷⁰

A Tagapera-Grofman szerzőpáros szerint „a többségi választás nem más, mint a listás PR tipikus esete, magnitúdó = 1 esetén”¹⁷¹ Fábián György és Kovács László Imre „Voksok és mandátumok” című könyve a választási rendszerek tipizálásának igen gazdag tárházát adja.¹⁷² (Lakeman, Bogdanor, Taylor és Johnston, Tagapera és Shugart, Blondel, Blais, Lijphart.) E nagyon alapos kategorizálások főképp a rendszerek politológiai, a tényleges eredményeket alapul vevő aspektusai alapján történnek. Dolgozatom kategorizálása során az egyes felvázolt típusok nagyjából megegyeznek az előbb említettekkel. Magam azonban kevésbé próbálom összevonni csoportokba az egyes típusokat. (Ennek oka – az elsősorban összehasonlító alkotmányjogi megközelítés mellett – hogy fontosabbnak látok bizonyos különbözőségeket, így az egyének vagy listák közötti választás lehetőségét, minthogy egy ismérv, például az arányosságra törekvés vagy a szavazati struktúra mentén egy csoportba vonjak össze bizonyos modelleket. Mint alább bővebben kifejttem, az ír rendszert nem is tartom a klasszikus arányos rendszerekkel egylényegűnek. Az egy vagy kétfordulós jelleg sem lehet számomra ilyen klasszifikációs szempont; a kétfordulós rendszer ugyanis a listás modellekben napjaink tényleges választási rendszereiben nem érvényesül. A politikatudományi szempontból kétség kívül indokolható csoportosítások helyett dolgozatomban minden speciális modellt külön kiemelten vizsgállok. Ennek az egyenkénti – és nem összevont – kategorizálásnak leginkább a Blondel-féle rendszer felel meg, aki az aránytalantól az egyre arányosabb felé haladva rangsorolja a választási rendszereket.¹⁷³

DEZSŐ M. is oda sorolja. Arányossági mutatója 99% körül mozog, ami persze szintén megerősíti eme kategorizálást.

¹⁶⁹ Dieter Nohlen; Utal erre DEZSŐ Márta, i.m., p.64.

¹⁷⁰ Richard Rose politológiai-szociológiai álláspontja, DEZSŐ Márta is említi, i.m. p.64.

¹⁷¹ FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre: *Voksok és mandátumok*, Villányi úti könyvek, Budapest 1998. p.29.

¹⁷² FÁBIÁN-KOVÁCS, i.m., pp.24-32.

¹⁷³ 1d. FÁBIÁN-KOVÁCS, i.m., p.27.

III.2.2. Egyéni rendszerek

Történetileg az elsőként kialakult rendszereknek az egyének vetélkedésére épülő többségi megoldásokat tekinthetjük. (Magam a dolgozat logikájának megfelelően szándékosan használom az „egyéni rendszer” kifejezést. A „többségi” modell elnevezése ugyanis egyrészt a rendszer céljához, másrészt a tényleges eredményekhez köthető. A leírt jogszabályokban az egyének közötti választás lehetőségét – a listás megoldáshoz képest – kapja meg a választópolgár e modell differencia specificajaként) Ennek magyarázata a modell egyszerűsége : aki az adott körzetben a legtöbb szavazatot kapja, az lesz a képviselő. Látni fogjuk, hogy az arányosságot lobogójukra tűző rendszerekben mennyire bonyolult és a közember számára érthetetlen a mandátumelosztás módja, ehhez képest szinte nyilvánvalóságnak titulálhatjuk az említett megoldást. Sokat emlegetett erénye, hogy képes megteremteni a képviselt és képviselő közöttes közvetlen kapcsolatot, részint azért, mert a választópolgár közvetlenül a jelölt személyére szavazhat, részint pedig a képviselő „helyhez tartozása” miatt, a választókerületekben ugyanis lehetőség nyílik a rendszeres érintkezésre, például fogadóórák formájában. Persze az más kérdés, hogy eme nagyszerű elmélet hogyan működik a gyakorlatban...

A szakirodalomban még „a választások kormányváltó szerepének” kiemelése merült föl.¹⁷⁴ A kormányzati rendszerek témájára visszautalva, tényleg legitimációs kérdésként vetődhet fel, hogy az újonnan választott parlament milyen módon emeli pozícióba a kormányfőt.¹⁷⁵ Az egyéni/többségi modellekben a választópolgár nagyrészt abban a tudatban voksolhat, hogy a győztes párt valószínűleg abszolút többséget szerez majd a parlamentben, így annak előzetesen meghirdetett jelöltje lesz a miniszterelnök; így a szavazó mintegy a kormányfő személyére is szavaz közvetetten.

Szintén e módszer javára írják egyesek, hogy képes szilárd parlamenti többséget képezni, s ekként – *főleg ha a kormányzati rendszerben kevés ellensúlyozó tényező van* - a kormányozhatóság letételese. Ha azonban egy kicsit elgondolkodunk a megoldás rögtön észrevehetően magában rejtő legnagyobb problémát, jelesül : akár előfordulhat, hogy egy országos szinten jóval népszerűtlenebb párt a szavazatoknak

¹⁷⁴ FÁBIÁN-KOVÁCS, i.m., p.21.

¹⁷⁵ A sokat emlegetett korábbi izraeli közvetlen kormányfőválasztást pont a legitimáció erősítése céljából vezették be.

a választókerületek közötti sajátos elosztása miatt megszerzi a mandátumok többségét.

Például, képzeljük el, egy relatív többségi rendszerben A párt 100 körzetből 51-ben nyer, úgy hogy az összes kerületben a szavazatok 30 %-át szerzi meg. (Tehát összesítésben nagyjából 30 %-ot.) B párt 49 körzetben a leadott voksok 60 %-át nyeri el, a többi kerületben 20%-át. (Ez országos szinten kb. 40 %-ot jelent) Tehát az adott államban egyértelműen támogatottabb párt nem jut kormányzati pozícióba a választási rendszer miatt! (Angliában többször valójában is a kevesebb szavazatot kapott párt szerzett többséget a parlamentben, például 1929-ben, 1951-ben és 1974-ben!)

E rendszer problémáira világított rá Condorcet 1785-ben, és megfogalmazta máig ható tételét: relatív többségi rendszerekben, kettőnél több jelölt esetében csak az tekinthető győztesnek, aki a külön-külön, egymással szemben folytatott versengésben is legyőzné valamennyi vetélytársát.¹⁷⁶ (Ez a „Condorcet-győztes”). E lemma gyakorlati megvalósítását elősegítendő, megalkották az abszolút többségi modelleket, amelyekben az minősül győztesnek, aki megszerzi a kerületi voksok több mint felét. Az abszolút többségi rendszernek is több válfaja ismeretes. (Ezeket majd a magyar megoldás elemzésénél részletezem.)

III.2.3. A listás rendszer

III. 2.3. a) A LISTÁS MÓDSZER MEGHONOSODÁSA. Az abszolút többségi rendszereknél is csupán a győztes nyer mandátumot, a többiekre leadott szavazatok mintegy figyelmen kívül maradnak, a mandátumok elosztása tekintetében nem jönnek számításba. Így a reformtörekvések sugárpontjába a XIX. században egyre inkább az arányosság (proporcionalitás – innen a PR-rendszer rövidítés) kérdése került. Nemzetközi konferenciák sora foglalkozott azzal, hogy melyik javaslatot fogadják el a fölmerültek közül.¹⁷⁷ A versengő listákra történő szavazás első „vasfürdője” az 1889-es belga választás volt, ahol a d’Hont-módszer alapján jártak el. Az ezt követő két évtizedben Nyugat-Európából számos országban

¹⁷⁶ DEZSŐ Márta, i.m., pp.39-40.

¹⁷⁷ 1864-ben Amszterdamban, 1885-ben Antwerpenben tanácskoztak a téma szakértői, többek között arról, hogy a Thomas Hare vagy a Viktor d’Hont által megalkotott szisztéma a jobb-e. DEZSŐ Márta, i.m., pp.36-37.

hódított teret az arányos rendszer. Ma a világ választási rendszereinek zöme valamilyen mértékben az arányosságot irányozza elő.

Az említett kivételtől eltekintve (ld. A szavazatátruházó módszer) az arányos szisztémák a listás szavazás talpkövére építkeznek. Ennek melléköngéjeként általában a következőket szokták emlegetni.

1. A választás személytelen, a szavazó nem közvetlenül egy adott képviselőre, hanem egy pártra szavaz, így a képviselővé válás tekintetében a párton belüli „másodlagos rekrutáció” a döntő, nem pedig a polgárok közötti népszerűség.
2. A választási eredmények általában koalíciókényszerrel vonnak maguk után, a kormányalakításra a szavazónak nincs ráhatása, hisz amaz a pártok közötti paktum folyománya.
3. A listás-arányos rendszer nagyfokú töredezettséget okoz a parlamentben, amelynek révén a kormányozhatatlanság kimérája sejlik föl.

Mindhárom állítás könnyedén ellentételezhető. Az első a preferenciális szavazatok révén, mely lehetőséget a listás részről szóló fejezetben fejtek ki. A koalíciókényszer azt jelenti, hogy az együttműködni képes (!) politikai erők kompromisszumot kötnek, vagyis egyikük sem sajátíthatja ki a kormányprogram megalkotását, tehát végső soron több választó akarata (is) érvényesül. A harmadik felvetésre a reformokat vizsgáló részben térek vissza, itt csupán annyit erről, hogy például a konstruktív bizalmatlanság intézménye fogantatott ellenszer a kérdéses problémára.

III.2.3. b) HÁNY SZINTŰ A KÖRZETBEOSZTÁS. A listás módszer vonatkozásában elsőként azt érdemes vizsgálni, hány szintű a körzetbeosztás. Léteznek rendszerek (így például a holland és az izraeli), ahol egyetlen választókerületnek tekintik az egész ország területét. Ez az arányosság igen magas fokát segíti elő, ugyanakkor ellene szól, hogy a pártok centralizációs törekvéseinek enged kizárólagos teret, mivel csupán az országos listán történik a mandátumszerzés. Erre dolgozott ki ellenszert a holland választási rendszer, amelyben a képviselői helyeket (szám szerint) országos szinten osztják el, azonban a pártok 19 területi listájának jelölése alapján. („A képviselő az országé és nem a helységé” elmélet szerint azonban a központosulást nem is érheti bírálat.) Ahol körzeteket alakítanak ki, ott általában több szinten történik a mandátumelosztás. A kétszintű rendszerek megteremtik az egyénihez hasonló szoros, választó-választott kölcsönviszonyt és

előmozdítják a modell célkitűzéseinek homlokterében lévő arányosítást. E módszernek két válfaját különböztetjük meg : a maradék-átvivő és a korrekciós megoldást. Előbbi sarkköve, hogy az alsóbb szinten nem osztják ki a mandátumokat a legnagyobb szavazatmaradékkal rendelkező pártok között, hanem átviszik a magasabb szintre, és ott részeltetik a bennük valamilyen módszer alapján a pártokat. A korrekciós modellek esetében a felső elosztás csupán az alsóbb körzetek torzításait hivatott tompítani-ellensúlyozni az arányosítás jegyében.

Az *Ausztriában* 1992-ben bevezetett szisztéma sajátos háromszintes mandátumelosztást teremt meg, mégpedig regionális, tartományi és országos szinteken. A Landok szintjén csak az a párt juthat képviselői helyhez, melynek eggyel alább is legkevesebb egy tagja bekerült a parlamentbe vagy elérte országos viszonylatban a szavazatok 4%-át. A harmadik lépcsőfokon csak a már második elosztásban is részt vett listák szerezhettek mandátumot. Az országos kiosztásnál levonják a már megszerzett mandátumokat a pártok részesedéséből.

A *görög választási rendszer* több korábbi változata is igen egyedi megoldásnak minősítendő. Olyan (három, illetve négyszintes) maradékátvivő rendszert képez, ahol a szavazatmennyiségek nem, csupán a mandátumok csúsznak feljebb egy-egy fokozattal, vagyis a mandátumok elosztása minden menetben a pártok össz-szavazata (és nem maradék szavazata) alapján történik.¹⁷⁸

III.2.4. A korlátozott szavazás

A japánban és spanyol regionális választásokon korábban alkalmazott korlátozott szavazás (LV) sajátlagos¹⁷⁹, félarányosnak is vélelmezhető modellt jelent. E módszer lényege, hogy a szavazás *több* egyéni jelöltre történik, hasonlóan az ún. kislistás rendszerekhez, egy választópolgárnak viszont egy kerületben valamennyivel kevesebb szavazata van, mint ahány mandátumot a körzetben kiosztanak. (Pl. Egy korábbi rendszerben Japánban egy körzetben 2 szavazat és 4-10 mandátum) Hogy ez miért arányosabb, mint a többségiként besorolt kislistás szisztéma? Egy egyszerű

¹⁷⁸ Nem nehéz belátni, ez a nagyobb pártoknak kedvez és az arányosságot is óriási mértékben torzítja, egyesek szerint nem is PR-rendszert eredményezve. (Dezső Márta is bírálja) LIJPHART, Arend: Választási rendszerek: típusok, formák, fejlődésvonalak. In FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre (szerk): *Választási rendszerek*, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997, p.89.

¹⁷⁹ LIJPHART, Arend: i.m. p.85.

levezetéssel belátható. Az utóbbi rendszerben ha egy párt vagy csoport egyértelmű túlnyomósággal bír a népszerűség vonatkozásában az adott körzetben, akkor általában minden támogatója minden szavazatlehetőségét ezen erőnek adja (a mai pártelvű viszonyok között ez valószínű). Így ezek a jelöltek (mondjuk 25 %-nyi támogatottsággal) mind megelőzik a többieket (mondjuk a 20%-os népszerűségűeket). Ezzel szemben az LV-rendszerben több mandátum kerül kiosztásra, mint ahány szavazatuk a legnépszerűbbeknek van, ezáltal a másik csoport jelöltjei, ha kevesebb szavazattal is, de képviseltetve lesznek. (Esetleg a kétszavazatos modellben az első kettő A-párti lesz, a második kettő B-párti. Általában ilyen rendszerben a pártok annyi jelöltet indítanak, ahány szavazati lehetőség van, máskülönben egymástól vennék el a voksokat.) Az SNTV-t (szintén korábbi Japánban) az LV egyik esetének is tartják, ahol egy választónak csupán egy szavazati joga van egy többmandátumos körzetben. Mindazonáltal a két rendszert nem vonhatjuk egy tekintet alá, mert a többes szavazat, a szavazatmegosztás lehetősége miatt lényegi megkülönböztető ismérve egy rendszernek, klasszifikációs szempontként élesen elválaszthatóan az egyszavazatos rendszerektől. Úgy is fogalmazhatnánk jelképesen, hogy az 1 és a 2 között jóval nagyobb a különbség, mint a 2 és a 3 tekintetében. (Japánban időközben a vegyes rendszerű választásra tértek át.)

Az SNTV igen kockázatos lehet a (főleg nagy) pártok számára, mivel támogatottságuk előzetes feltérképezésének igen alapos voltát előfeltételezi. Ha támogatottságukhoz képest kevesebb jelöltet indítanak, akkor jó néhány rájuk leadott voks mintegy feleslegesnek bizonyul, nem hasznosulva mandátumként. A túl sok jelölt esetén pedig a rájuk leadott szavazatok pedig talán nagyon szétszóródhatnak, kiolthatják egymás esélyeit, több jelöltjük tekintetében egy „nevető harmadik” idegen győzelmét elősegítve; a pártot így a támogatottságánál kevesebb mandátumhoz juttatva.¹⁸⁰

III.2.5. A szavazatátruházó rendszer

III.2.5. a) A SZAVAZATÁTRUHÁZÓ RENDSZER MEGJELENÉSE. Az egyének közötti választás és az arányosság erőnyeit kögíti szerves egységgé a szavazatátruházó módszer, amely Írországból és Máltán használatos. A

¹⁸⁰ FÁBIÁN Gy.-KOVÁCS L. I., i.m., p.44.

többmandátumos választókerületekben a választópolgárnak rangsorba állítva annyi jelöltre kell szavaznia, ahányan a körzetben mandátumot nyerhetnek.

1. A szavazás megtörténte után határozzák meg az elosztás alapjául szolgáló Droop-kvótát.¹⁸¹ Ez úgy jön ki, hogy a választókerületben leadott összes érvényes szavazatot elosztják a megszerezhető mandátumok eggyel növelt számával, majd az így kapott hányadoshoz hozzáadnak egyet. Az a jelölt, akire a leadott elsődleges szavazatok összege eléri a Droop-formulát, megválasztottnak tekinthető.
2. Ha nem lehet ezen eljárás alapján az összes mandátumot kiosztani (ez a szavazatok megosztottsága miatt valószínű), újabb számítás következik. A már megválasztott képviselők szavazólapjait újra elosztják az azokon szereplő másodlagos preferenciák alapján, de csak egy arányszámmal megszorozva növelik meg a másodikként rangsorolt jelöltek szavazatszámát. Az arányszám =

a megválasztott képviselő szavazatainak száma - Droop-kvóta

a megválasztott képviselő szavazatainak száma

Akiknek e számmal megnövelt szavazatai elérik a kvótát, mandátumot szereznek.

3. Ha így sem tölthetnek be minden képviselői helyet a körzetben, törlik a legkevesebb elsődleges voksot kapott jelölt szavazatait, s annak szavazólapjait a másodlagos preferenciák alapján elosztják a még be nem jutottak között. Akik így elérik a Droop-kvótát, bejutnak a parlamentbe.
4. Ha még ezen művelet után sem talált gazdára az összes mandátum, a 2. és 3. pont szerint megválasztottak szavazólapjait a másodlagos és harmadlagos preferenciák alapján osztják újra az előbbi módszer szerint. Akiknek ezzel az eljárással jön ki a Droop-kvóta, mandátumhoz jutnak.
5. Ha esetleg még így is maradna kiosztatlan mandátum, az egész metódus folytatódik, amíg kell.

¹⁸¹ Néhányan ezt keverik a Hagenbach-Bischoff-kvótával. A különbség egyrészt az, hogy utóbbinál a hányados egész részét vették figyelembe, és nem kerekítették fel, illetve adtak hozzá egyet, ha egész szám jött ki, mint Írországban. (Ez sok szavazatnál természetesen nagyon kis különbséget jelent a két kvóta között.) Másrészt a Hagenbach-Bischoff-formula nem csak kvótaként, hanem egész mandátumelosztó formulaként is ismeretes, mint a hazai rendszerben. Ilyenkor két mandátumelosztó szakasz létezik; a másodikban a még ki nem osztott mandátumokat legmagasabb átlag módszerrel rendelik az egyes pártokhoz. (Nálunk utóbbihoz hasonló a rendszer, de nem az egyszintű rendszer második elosztó köréeként, hanem a kétszintű rendszer második szintjén alkalmazzák a D'Hondt-módszert. Tehát árnyalatnyi különbség itt is van.) A fogalmak elhatárolásáról ld. FÁBIÁN Gy.-KOVÁCS L. I., i.m., pp.37-38.

Az arányosság szavatosa, hogy a sokadlagos preferenciák is figyelembe veendők. Bár egyéni választásról van szó, az egyének pártok jelöltjei, és a jelöltek általában tájékoztatják is a választókat, önmaguk után kinek a támogatását tartják kívánatosnak. (A pártoknak célszerű mérlegelni népszerűségüket, és egy körzetben annyi jelöltet indítani, hogy ne rontsák túlzottan egymás esélyeit.) Írorszáiban egyébként a körzeti magnitúdó 3.7, tehát az alacsonyabb preferenciákat ritkábban kell felhasználni. Az ilyen rendszerekben az alacsony magnitúdó azért is ajánlatos, mert ez kevesebb terhet ró a szavazókra.

III.2.5. b) HOVA SOROLHATÓ BE A SZAVAZATÁTRUHÁZÓ RENDSZER?

„Arányos-e a szavazatátruházó választási rendszer?” – vethetjük fel a kérdést, annak ellenére, hogy a szakirodalom voltaképp egyöntetűen eme kategóriába sorolja. A válasz nem egyértelmű.¹⁸²

Az arányosság lényege, hogy a parlament összetétele minél inkább feleljen meg a választók összegzett akaratának. Ennek mérése azonban akkor lehetséges, ha egyértelműen meg lehet állapítani országosan összesítve a választók akaratát. Erre csak kategorikus szavazásnál van mód, hiszen ordinális voksolás esetében az elsődleges, másodlagos, harmadlagos preferenciák szerinti szavazatok egylényegűnek tekintése problémás.

További probléma, hogy arányos választási rendszer esetében az arányosságnak egy párt vonatkozásában kell fönnállnia – a szavazatátruházó modellben maga a párt semminemű kompenzációt sem kap jelöltjei után. „Arányosításon” azt szokták ennek kapcsán érteni, hogy a választópolgárok sokadlagos preferenciái is figyelembe vétetnek. Az arányosító tényező ekképp a szavazók magatartása lehet, ha *egy* bizonyos politikai erő által támogatott jelöltekre voksolnak. Amennyiben ez nem így történik, a párt a nem hasznosuló szavazatokért cserébe nem kap kárpótlást.

Azon jelölt, akinek viszonylag sok elsődleges szavazata van, de másod-, harmadlagos kevés, az nem jut mandátumhoz, és pártja sem nyer miatta kompenzációt. Akinek fordított a helyzete, és kevesen voksolnak rá első helyen, annál többen sokadikon, lehetséges, hogy ez neki kevés lesz az üdvösséghez. (Az ilyen jelöltek szavazólapjai legföljebb mint a legkevesebb elsődleges szavazatot

¹⁸² Ld. RAE, Douglas W.: A választási rendszer változó elemei. In FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre (szerk): *Választási rendszerek*, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997., p.63.

kapók lapjai hasznosulhatnak a párt számára a számítási metódus során.) A már korábbi számítási körben mandátumot nyert jelöltek másodlagos stb. preferenciái viszont nem hasznosulnak, e tekintetben nem érvényesül az arányosság. Tehát a sok elsődleges szavazatot kapó, „nagy” jelöltet nem érdemes másodlagos voksokban részeltetni, hisz azok elvesznek! Ebben a modellben két jelölt 20-20 %-os elsődleges és másodlagos szavazata nem egyenlő ugyanazok 40 % és 0, illetve 0 és 40 % szerinti leosztásával. (Utóbbi a hasznosabb, hisz a korábbi számítási kör az előkelőbb preferenciákat veszi számításba, a hátrábbiakat csak a későbbi menet, és lehet, hogy közben más párt jelöltje szerez mandátumot. Nem előnyös éppen ezért az sem, ha egy politikai táborban nincs kifejeződött erősrend. Célszerű ezen rendszerben meghirdetni, legalábbis sugallni a párthíveknek, hogy milyen sorrendben szavazzanak a jelöltekre.)

Tehát nem egyszerűen arányos rendszerről van szó, hanem egészen sajátlagos, a választópolgárok sokadlagos preferenciáit is figyelembe vevő, összetett, súlyozott számítási módozatról. Ennek kapcsán érdemes rámutatni, hogy egy arányos rendszerben egy 10 %-ot elérő jelöltet lehet, hogy 90 % kifejezetten ellenez. Egy 4 %-os – ezzel például a magyar küszöb szerint kieső – párt ezzel szemben lehet, hogy a választók 80 %-ának valamennyire szimpatikus. Egyéni körzetben egy 45 %-nyi támogatottsággal bíró jelölt legyőzheti a 40 %-ot maga mögött tudó személyt, holott lehet, hogy a maradék 15 % inkább a másodikat preferálná.

Az is megemlítenéd, hogy bár eddig általában pártjelöltekről beszéltünk, ezen modell tágas teret nyit a függetleneknek. A kisebb pártok támogatóit vagy az „egyéni indulók” ugyanis több másodlagos szavazatot kaphatnak, mint a jelentősebb csoportok második-harmadikjai (főképp, ha van egyértelmű esélyes az adott táborban), és a kedvező sokadlagos preferenciák is jól jöhetnek.¹⁸³ Talán a rangsor hátsóbb részeibe az egyértelmű pártkötődéssel rendelkezők is előszeretettel sorolnak független jelölteket vagy kis párthoz tartozókat. Egyes – például a helyhez kötődő – jeles személyek több oldalról is begyűjthetnek jónéhány voksot.

A gondolatsor viszont fordítva is igaz – a nagy pártok jelöltjei közül az a fő esélyes, akit a kisebbekhez, illetve a pártokhoz egyáltalán nem kötődő választók inkább

¹⁸³ Elsődleges voksból egy 9 mandátumos körzetben is több, mint 10 %-ot kell szerezni az első számítási körben való bejutáshoz, ami nem kedvez a kicsiknek. Viszont ha sok másodlagos-harmadlagos preferenciával rendelkeznek olyan jelöltek szavazólapjain, akik nagy fölényrel jutottak be (így nagy a felesleg a számítási kvóta számlálójában), kedvező helyzetbe kerülhetnek. Ugyanez igaz, ha olyan jelöltek szavazólapjain vannak másodlagos szavazataik, akik a legkevesebb voksot kapták. Ekképp a kicsik egymást is támogathatják.

elfogadnak. Eme modellben érdemes a legnagyobb politikai táboroknak is függetlenként támogatni hozzájuk kötődő jelölteket, hisz ekként több másodlagos-harmadlagos voksot szerezhetnek, viszont – kompenzációs lista nem lévén – nem veszítenek semmit.

A szavazatátruházó modell a fönnerintett elemzésből láthatóan más elemeket visz be a túlzottan is polarizálódó, a „bináris kódra” épülő politikai rendszerbe. A másodlagos preferenciák, illetve a függetlenek kedvezőbb esélyei okából mintegy más törésvonalak mentén jelenítheti meg a társadalmat, így – meglátásom szerint – leginkább a második kamarák megválasztásának lehet remek eszköze.

A kormányzati rendszer szempontjából hozzátehető: a hagyományos többségi modellek célkitűzése, hogy a parlamenti többség megteremtése révén egy bizonyos erőnek kormányzati lehetőséget teremtsen. Az 51% által támogatott kormányt lehet, hogy 49% kifejezetten ellenzi és obstruálja működését. A többedleges preferenciákat mérő ír modell (és valamennyire az ausztrál) olyan legitimitációt teremt a győztes politikai erőnek, mely nem csupán a lehető legnagyobb támogatottságot, hanem a lehető legkisebb elutasítottságot is méri. Ez a kormányzat hatékonyságát egy konstruktívabb társadalmi hozzáállás révén erősíti.

III.2.6. A német perszonalizált PR-rendszer

Sokan a magyar választási rendszert a némethez tartják leginkább hasonlatosnak, már csak az alkotmányozásra gyakorolt német hatás miatt is. Ezért különösen érdemes részletesen górcső alá venni szabályait. A német rendszer azonban szigorú értelmezésben nem is vegyes, hanem ún. perszonalizált PR-rendszer. Arányos rendszer az eredmények ismeretében is, hiszen az aránytalanság 1% körüli. Arányos (listás) mivoltát az a tény is alátámasztja, hogy a mandátumok elosztása kizárólag a listás szavazatok alapján történik; a következő módon:

1. A jogosultak két szavazattal élhetnek: az egyéni képviselőre és tartományi listára voksolhatnak. A 299 egyéni körzetben *relatív* többséget elért jelöltek már mindenképp parlamenti hely letéteményeseivé emelkednek.
2. Összesen 598 tagú a parlament, következésképp ennyi mandátumot kell kiosztani. Ez a művelet – legalábbis a számarányok tekintetében – kirekesztőleg a pártlistás szavazatokat veszi alapul. Azon pártok, melyek nem szerzik meg

országos összevetésben a voksok legalább 5%-át, vagy nem juttatnak be legalább 3 egyéni képviselőt, kiesnek, szavazataikat figyelmen kívül hagyják.

3. A pártok között az 598 képviselőiséget – a Hare-Niemeyer módszer vezérszalagján – először országos szinten osztják szét, majd az ekképp kiszámított mandátummennyiségekben – szintén a fönntüntetett algoritmusra támaszkodva – a pártok *területi* listáit részeltetik.
4. Az adott tartományban a pártoknak járó mandátum-összmenyiségből levonják az ugyanazon erőök által megszerzett egyéni helyeket. A megmaradó mandátumok a területi lista alapján kerülnek kiosztásra.
5. Ha egy párt által elnyert mandátumok száma meghaladja a pártnak a 3. pont szerint járó mennyiséget (hisz az egyéni győztesek már mindenképp képviselők!), a párt a többletmandátumot (Überhangmandate) megtarthatja, ezért a többiek semminemű kompenzációban nem részesülnek, *s ezzel növekszik a parlament alaplétszáma*. (Erre a korábbi évtizedekben ritkán került sor, az utóbbi esztendőkbén azonban megsaporodott a többletmandátumok száma)¹⁸⁴

A választási rendszerek típusainak sorjázttatása után nézzük meg a magyar modell fejlődéstörténetét! (Ez ehelyütt még nem részletezett egyéni modellekre – így a kumulatív és blokkszavazásra – a magyar rendszerrel való összehasonlítás kapcsán térünk vissza.)

III.3. Választási rendszerünk kialakulása és fő jellegzetességei

III.3.1. A polgári modell kialakulása

A magyar választási rendszer fejlődésének átfogó elemzése külön tanulmányt is megérne, s rajta főképp e dolgozatban nem vizsgált kérdések hangja vonulna át, ezért csupán leglényegesebb, témánk tekintetében is elhanyagolhatatlan vázlatpontjait sorjázttatom.

A választási rendszer fogalma mai értelmének szükségszerű tartozványa a **népkepviseleti választójog, a parlamentarizmus és a képviselet polgári felfogása,**

¹⁸⁴ KAASE, Max: Megszemélyesített arányos képviselet: A nyugatnémet választási rendszer „modellje” In FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre (szerk): *Választási rendszerek*, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997., p.162.

melynek sarkalatköve a szabad mandátum intézménye. Ekként a választási rendszer hazai elemzése **1848-tól** történhetik, hisz az ez évi V. **törvénycikk** teremtette meg a fönti alapvetést. Korábban, a rendi monarchia keretei között a megyei *követek* vettek részt az országgyűlés munkájában, akik mandátuma a követutasítás (instructió) révén kötöttségektől volt terhes. Az említettem jogszabály a Magyarországon született vagy honosított, huszadik életévét betöltött, atyai, gyámi vagy gazdai hatalom alatt nem álló, valamely bevett valláshoz tartozó férfiaknak adott választójogot, akik ellen nem indult eljárás.¹⁸⁵ Vagyoni cenzusként egynegyed telek birtoklását vagy 300 forint értékű városi ház tulajdonjogát, illetve évi 100 forintos jövedelmet szabtak, de az értelmiség egyes tagjai és a legalább egy segédet foglalkoztató iparosok *mentesültek* ezen megkötések alól. Az 1874. évi XXXIII. tc. ráadásul szigorította a jogosultságot a városi polgárok ingatlanulajdonával és az adóhátralékkal kapcsolatban. Természetesen a **választás egyéni körzetekben történt**. A szavazók körének kiterjesztésére irányuló kísérletek az 1918. évi I. néptörvényben értek célra, *mely megteremtették az általános választójogot és a listás rendszert*, azonban a Tanácsköztársaság zavaros időszakában ezek alapján választásra nem került sor.¹⁸⁶

III.3.2. A listás rendszer megjelenése

Az 5985/1919. ME rendelet révén a lakosság mintegy 40 %-a lett jogosult a voksolásra. A feltételek: 24 év betöltése, legalább hat éves állampolgárság és fél esztendő helyben lakás, nőknél írni-olvasni tudás. A Horthy-korban később tovább szigorították az előírásokat.¹⁸⁷ 1922-ben bevezették az Európa-szerte egyre inkább elterjedő **lajstromos rendszert**, és visszaállították az előző esetben eltörölt nyílt szavazást. Az **1925:26 tc. először szabályozta átfogóan** a választási rendszer fő kérdéseit. (Itt említendő meg, hogy 1926-ban újra működni kezdett a Felsőház.) Sajátos módon a törvényhatósági jogú városokban arányos, a többi területen abszolút többségi modell érvényesült.¹⁸⁸ 1938-ben érvényesült először a plurális választójog,

¹⁸⁵ Ezzel a lakosságnak csupán 5-7%-a lett választójogosultsága az első világháborúig, s az országgyűlés szociális összetétele sem sokban tért el a korábitól. A fő különbség, hogy nem a születési előjog volt a szavazás feltétele.

¹⁸⁶ Az 1919. évi XXV. néptörvény is ugyanezeket a célokat tűzte ki.

¹⁸⁷ A Lex Bethlen (1922) például már tíz évi állampolgárságot, két éves helyben lakást, lakás tulajdonlását, négy elemi elvégzését, nőknél 30 év betöltését szabta feltételül. A későbbiekben ezek szigorodtak, ld. Erről nagyon részletesen MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest 1996., p.266. A népképviselői választójog fejezetét

¹⁸⁸ A listás rész a Hare-módszerhez hasonló kvóciensre (összes voks/megszerezhető mandátum) épült.

a hagyományosan konzervatívabbnak ítélt vidéki lakosságot **ugyanis kétszeres szavazati jogosultságban részesítették** (az egyéni mellett ők is szavazhattak listára.) Az egyéni kerületekben a győzelem feltétele **40%-nyi** voks elérésére lett, igen **különös megerősített relatív többségi** rendszert teremtve meg. (E sorok írójának definíciója.)

Az 1945: VIII. tc. a világháború után *még* a demokrácia erénytükre volt, ugyanis megteremtette az **általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójogot** és a községenkénti szavazást. A voksolás – az arányosság jegyében – **lajstromokra** történt. Az országot *16 kerületre* osztották, egy mandátum megszerzéséhez a kvóciens (sajátnemű módon előre meghatározottan) 12000 szavazat volt. Fönntartottak 50 helyet az országos listák számára, a mandátumok elosztása az országosan összesített szavazatok alapján történt. A korhatár 20 évben történt meghatározása eredőjeként a lakosság 60 %-a lett választójogosultság birtokosa. Az 1947:XXII. tc. (a kizárások és a jelölések diszkriminatív szabályozásán túlmenően) meghonosította a **prémiumos rendszert**. A szavazatok 60 %-ának megszerzése a mandátumok 80 %-ának, a 75 % elnyerése pedig az összes (!) parlamenti helynek megszerzését vonta maga után.¹⁸⁹ A hányados 14000-re, az országos lista kerete 60 főre emelkedett. Ekkor először a **kerületi töredékszavazatokat is összeadták** az elosztás során.

A kommunisták teljes hatalomátvételével a választás fogalmának megcsúfolásaként csupán egyetlen listára (!), az MDP uralta Magyar Függetlenségi Népfontra lehetett voksolni. Az államszocializmus berendezkedéséhez híven sem a politikai erők, sem az egyének közötti választásra nem nyílt mód. Az egyéni kerületi rendszer 1966-os bevezetése legfőljebb formális reformnak tekinthető.¹⁹⁰

III.3.3. A rendszerváltás hatása

Már a „lassú átmenet” folyamán, 1987-ben születtek a választási rendszer reformját előirányzó tervezetek, az MSZMP 1988-as pártértekezletének egyes felszólalói is ennek húrjait pengették. Az igazi áttörést azonban természetesen **az Ellenzéki**

¹⁸⁹ Hasonló prémiumos rendszer ma is ismeretes. Például a paraguayi választási rendszerben a győztes párt eleve megkapja a mandátumok 2/3-át, a többi helyet arányosan osztják el. Koreában 244 képviselőt közvetlenül választanak, 38-at jelölhet a győztes párt, 37-et a többiek. Máltán a győztes négy prémiummandátumot kap. (A köztudatban egyébként gyakorta az él, hogy a hatályos magyar rendszerben a győztes párt megkapja a küszöb alattiak mandátumait.)

¹⁹⁰ Csak 1985-ben indulhattak először nem hivatalos jelöltek.

Kerekasztal megalakulása jelentette, melynek egyik sarkköve – a politikai rendszer átalakításának kezdeteként – persze épp a fenti kérdés volt. A BM által kidolgozott tervezet vitaalapként való elfogadása mellett, a **Nemzeti Kerekasztal** (tehát az állampárt, a reformerek és a „harmadik oldal”) az I/3. számú bizottság feladatává tette a reformjavaslat végleges kifejezését.^{191[14]} Az MSZMP a tisztán egyéni rendszer (300 fős, egy 50 helyes kompenzációs országos listával kiegészítve) mellett kardoskodott, hisz ennek révén a (várt) relatív többségű győzelem a mandátumok tekintetében abszolúttá növelhető. Az EKA sem volt először teljesen egységes. Az SZDSZ egy tisztán egyéni modell hívének mutatkozott. A történelmi pártok közül például az FKgP és a KDNP a tisztán listás megoldás mellett tett hitet.¹⁹² A feladat az volt, hogy a kormányozhatóság talpkövének felépítésével egyetemleg a visszarendeződés ellensúlyait, a demokráciát oltalmazó intézményrendszert is megteremtsek. Végül mintegy összesítve elképzeléseiket, az egyéni-listás helyek egyenértékűségét támogatták. A „harmadik oldal” a kétharmad egyéni, egyharmad listás arányt vélte üdvösnek. A kerekasztal szeptember 18-i plenáris ülése adta áldását a mai rendszerre, jóllehet ekkor még 152-152 egyéni és megyei listás, valamint 70 fős országos kompenzációs helyet irányzott elő. Ennek háttérében az áll, hogy a kialakulatlan népszerűségi hagyományok okából a pártok nem tudták fölmérni esélyeiket, ezért előre biztosítékokat kerestek vereségük esetére, hasonlóan a kormányzati rendszer intézményeihez.¹⁹³ A többségi elemek a kormányozhatóság előmozdítását szolgálták. A tervezetek különböző mértékű (1-8%) bejutási küszöbököt javasoltak, megakadályozandó a parlament „weimarizálódását”. *Ekkor ez a sok, kialakulóban lévő, alig-alig ismert párt miatt reális aggodalom volt. Az egyéni képviselőnek az új rendszerben a bizalmatlanság léggömbje, és az ismert, népszerű személyeket körüllegő közbizalom fontossága adott jelentőséget. Ezek jegyében 22 módosító indítvány született.*

Az országgyűlési törvényjavaslatok mondhatni a kerekasztal szövegezését képezték le. Az „utolsó rendi országgyűlés”,¹⁹⁴ hasonlóan az 1848-as névadóhoz, végül

¹⁹¹ E bizottság tagja volt az új pártok delegáltjaként Torgyán József, Áder János, Tölgyessy Péter, Balsai István, az állami vezetés (BM) révén Tóth Zoltán, az OVI későbbi vezetője, a szakmai oldal részéről pedig például Kukorelli István. Erről bővebben ld. KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest 1995., p.204. Négy választás Magyarországon

¹⁹² Érdekes módon a fentiek ellentétben állnak azon Dezső Márta által megfogalmazott ténnyel, mely szerint Nyugat-Európában a szocialista-liberális pártok a listás, a konzervatív erők az egyéni rendszer hívei (ld. Wiener hiv. tanulmányát)

¹⁹³ Erről a kérdéstről *A magyar kormányzati rendszer* című dolgozatomban szóltam részletesen.

¹⁹⁴ KUKORELLI István i.m., p.210.

némi vonakodás és viszokodás-vitatkozás után, a matematikai arányok csekély módosításával, 286 igen, 20 nem szavazattal, 24 tartózkodás fogadta el, s október 30-án kihirdették az 1989. évi XXXIV. törvényt.

A létre hívott felépítés minden megközelítés szerint a vegyes rendszerek iskolapéldája: egyéni és listás úton egyidejűleg lehet mandátumot nyerni. Az országgyűlés létszáma 386 fő. A listás mandátumszerzésen belül is két szint különíthető el: területi (52 hely) és országos (58 hely). A képviselőségért való harc tehát három fronton folytatódhatik, a választópolgárok azonban csak egyéni képviselőre és területi (azaz megyei vagy fővárosi) listára szavazhatnak. Az országos helyek betöltése – nemzetközi összehasonlításban igen sajátos megoldást képezve – a területi és az egyéni töredékszavazatok alapján történik. Az országos lista tehát kapcsolatot teremt a két „ág” között, ezzel kompenzációs vegyes rendszert alkotva, ellentétben az ún. „árok-rendszerrel”¹⁹⁵, melynél a többségi elv alapján szerzett mandátumokat nem veszik figyelembe a listás elosztásnál.

E vázlatos áttekintés után nézzük át részletesebben a mandátumszerzés útjait!

¹⁹⁵ KASAPOVIC, Mirjana – NOHLEN, Dieter: Választási rendszerek és rendszerváltás Kelet-Európában. In FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre (szerk): *Választási rendszerek*, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997. Az árokrendszerbe tartozik eszerint például az albán, a litván, a horvát és az orosz megoldás.

III.4. Az egyéni rész egyetemes összevetésben

A magyar választási rendszerben, mint látni fogjuk, igen jelentős szereppel bír a többségi képviseleti rész. Nézzük meg ennek egyes elemeit, a jogösszehasonlítás tükrében!

III.4.1. A körzetbeosztás

- A hatályos jogszabályok az ország területét **176 egyéni körzetre** osztják. Hozzávetőlegesen 60 000 lakosonként kell egy választókerületet létesíteni. Eme vezérelv mellett járulékos szempontként figyelembe veendő az alábbiak: a választókerületeknek teljes egészükben a megyék, a főváros, illetve a helyi önkormányzatok határain belül kell elhelyezkedniük, nem vághatják át az említett közigazgatási egységek határait. Ez a megszorítás nem vonatkozik a fővárosi kerületekre; például Budapest XIII. kerületének egy része a hetedik, másik a tizenkilencedik, harmadik pedig a huszadik választókerület „alkatelemét” képezi. Tekintetbe kell venni még a körzethatárok meghúzásánál a nemzetiségi, vallási, történelmi sajátosságokat, egyéb tradíciókat – ez természetesen mindig viták kútforrása, hisz valamely értéknek az említettek közül mindig csorbát kell szenvednie. (Finnországban érdekes módon kifejezetten a választások céljából osztják föl az állam területét, de megkötés, hogy a kisebb területi egységeket ne darabolják szét.) **A választópolgárok egyenletes eloszlása** tekintetében a gyakorlat igen jelentős problémákat tükröz: a legkisebb választókerület a fővárosi 31. számú körzet (31 746), a legnagyobb szintén Budapesten található, a 18. (58 774). Eme számottevő különbség egy tisztán egyéni modellben már nem állná meg a helyét az igazságosság ítélőszéke előtt.

Itt szeretnék utalni arra a kérdésre is, hogy egy párt támogathat több jelöltet is egy körzetben¹⁹⁶, több körzetben viszont nem indíthatja ugyanazon személyt¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Természetesen saját esélyeit rontja ezáltal, hisz híveinek szavazatai megoszlanak

¹⁹⁷ Ez nem mindenhol honos szabály, például az indiai többségi rendszerben egy jelölt több körzetben is indulhat.

III.4.2. Az abszolút többség elve

- A képviselők megválasztása **abszolút többségi** rendszerrel történik. Az abszolút többségi rendszereket a relatív többségi modell visszásságainak orvoslására alkották meg. (Ehelyütt csupán emlékeztetek a választási rendszerek típusairól írt fejezetre, az elveszett szavazatok és a „Condorcet-győztesség” problémájára.) *Borda* elmélete szerint¹⁹⁸ az objektivitás és igazságosság letéteményese az lenne, ha a választópolgárok a körzet valamennyi jelöltjét rangsorolnák, s az így kialakuló sorrend (a rangorszámok összesítése alapján) határozná meg, ki lesz a képviselő. A sok jelölt miatt e parlamenti választásokon soha ki nem próbált megoldás kicsit nehézkesnek tűnhet, azonban igen erősen figyelembe veszi a sokadlagos preferenciákat, s előmozdítja az „igazságos”, kompromisszumon sarkalló képviseletet. Hasonló elvi alapon áll az Ausztráliában honos *alternatív szavazási rend*, melynél szintén rangsorolni kell a jelöltek. Ha az elsődleges preferenciák alapján nincs abszolút győztes, az így utolsó jelölt szavazólapjain lévő másodlagos preferenciákat hozzáadják a többiek szavazatszámához, aztán, ha kell, a harmadlagosakat is, s így tovább, amíg valaki el nem ér a voksok 50%-a fölötti eredményt. (Kicsit emlékeztet e módszer a szavazatátruházó rendszerekre, a legfőbb különbség talán, hogy itt nem lehet szó arányosságról, hisz csupán egyvalaki juthat mandátumhoz.)

Rá kell világítanunk: az alternatív szavazási modell elméletileg igazságosabb, mint az abszolút-többségi metódusok. Mégpedig azért, mert azoknál csupán az elsődleges preferenciáik alapján első két (vagy több) helyezettre eső másodlagos preferenciákat veszik tekintetbe. Ezzel szemben az alternatív rendnél az összes preferencia patikamérlegre tétetik, ráadásul nem csak a másodlagos, hanem akár a harmadlagos vagy még távolabbi népszerűségi mutatók is. (Ad absurdum a miénkhez hasonló abszolút-egyszerű modellben a másodlagos-harmadlagos preferenciák szerint akár győztesé is váló, tehát kevésbé elutasított jelölt talán az elsődleges voksok tekintetében 15% alatt lévén be sem kerülne a második fordulóba!)

Gondoljunk bele: egy visszafogott, kevésbé élvonalban küzdő, de kevesebbek által utált képviselő az elsődleges preferenciák szerint lehet, hogy az abszolút

¹⁹⁸ DEZSŐ Márta, i.m., p.41.

többségi rendszerben nem is jutna a második fordulóra, másodlagos (vagy sokadlagos) preferenciái alapján viszont összességében a legnépszerűbb.¹⁹⁹ Ez az elgondolás azzal is összefüggésbe hozható: a kormány nem csak a saját szavazóinak kormánya, hanem az összes választópolgáré, tehát nem csak a minél nagyobb népszerűség, hanem a minél kisebb népszerűtlenség is releváns.

III.4.3. Abszolút többségi rendszerek fajtái

- A már említett abszolút többségi rendszereknek is két válfaja ismeretes. Az egyiknél a második fordulóban az első kör első két helyezettje indulhat el, s 50%+1 voks szükséges a mandátumszerzéshez. Ez az ún. **abszolút-abszolút többségi** modell, melyet inkább csak közvetlen elnökválasztásokon alkalmaznak. Az **abszolút-egyszerű többségi formulánál** a második fordulóban csupán egyszerű többség kell a győzelemhez, s értelemszerűen több jelölt indulhat, azonban rendszerint a pártalkuk okozta visszalépések folyamányaképp már csak az első kettő indul el ténylegesen. *A magyar megoldás ez utóbbi rendszert követi. (A sajátos francia megoldást ld. az utolsó részben a francia kormányzati és választási rendszer elemzésénél.)*

A tapasztalat azt mutatja, hogy az első fordulóban legalább 40%-ot elérő jelöltek a második körben is megőrzik előnyüket a sok távolmaradó szavazó miatt, a 30%-kal vagy kevesebbel vezetők végső diadalában az döntő tényező, hogy miként alakulnak a másodlagos preferenciák.²⁰⁰

A relatív többségi rendszer melléköngéiről már volt szó, esetleges létjoga a hazai alkalmazás tekintetében azért merülhet föl, mert már a választások előtt összefogásra, nevezetesen közös jelöltek állítására sarkallja a pártokat, így átláthatóbbá teszi a szövetségi viszonyokat. Ez – az egyidejű listás szavazás okából – méltányosabb a választókra nézve, hisz mérlegelhetik, kedvenc pártjuk mellett kinek a sikere mellett „serkenkedjenek”.

A jelenlegi rendszerben is van lehetőség közös jelöltek állítására.²⁰¹

¹⁹⁹ (Hasonló matematikai lemma: az abszolút modell a második körben is csak a másodlagos preferenciákat vizsgálja, míg lehetséges, hogy egy jelölt csak a harmadlagos vagy még hátrébbi rangsor miatt – tehát gyakorlatilag az ellenfelek általi elutasítottság hiánya okából – lehet az alternatív rendszerben képviselő.)

²⁰⁰ Ld.: KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer*, Osiris, Budapest 1998., pp.153-154.

²⁰¹ A választójogi törvény viszont – ellentétben a közös- és kapcsolt listákkal – nem mondja ki, hova számít be a közös képviselő töredékszavazata.

A kormányzati rendszer vonatkozásából hozzátehetjük: A választópolgárok a második fordulóban (a pártok nyilatkozatainak tudatában) quasi véleményt mondhatnak az esetleges koalícióról, egyéb lehetőség nem lévén, hisz a miniszterelnök megválasztása (kivéve az izraeli modellt) közvetetten történik.

III.4.4. Sajátos abszolút-egyszerű rendszerünk kérdőjelei: a

„Vecsernyés-ügy”

A 2002-es parlamenti választások második fordulóját követően egy érdekes, sok vitát kiváltó indítvány érkezett az Országos Választási Bizottsághoz. (Ez volt lényegében a rendszerváltás óta – a változatlan jogszabályi háttér mellett – az egyetlen olyan ügy, mely a választási rendszer anyagi jogi értelmezése tekintetében eltérő lehetőségeket foglalt magában, így indokolt vele részletesebben foglalkoznunk.) Eszerint a második fordulóra bejutott, de visszalépő jelöltek után nem jár töredékszavazat. Bár a beadványozó indítványának megfelelő értelmű állásfoglalást kért, a testület 114/2002 (IV. 26.) sz. eseti határozatban elutasító döntést hozott.

Mindenesetre a kissé lakonikus, meglehetősen tömör határozattal szemben komoly ellenérvek merültek fel mind a testület ülésén, mind a szakmai közéletben.

A listás töredékszavazatok kiszámítása az első forduló eredményei alapján, de a (lehetséges) második forduló eredményeinek ismeretében történik. A képviselő ugyanis – amennyiben az első fordulóban nem, úgy – a lehetséges második fordulóban kerül megválasztásra, ekkor pedig fogalmilag kizárt, hogy a töredékszavazatok számítása már az első fordulóban lezárul. A jelöltek szavazatainak számbavétele tehát az országgyűlési képviselő-választás (a továbbiakban: választás) folyamatának „egészét” követően történik.

A fentiekből következik, hogy a jelölti jogállás a választás befejezéséig fennáll. Ilyen módon kizárt a külön első és a külön (lehetséges) második fordulóbeli jelölti jogintézmény.

Különböztetni szükséges a „mindvégig jelölt” és a két forduló között visszalépett egyéni, valamint listás jelölt között. A „mindvégig jelöltet” az ebből fakadó jogai a választási folyamat egészében megilletik, az ilyen kötelezettségei pedig ugyanígy terhelik. Emellett, ha listán (is) jelölt, úgy a későbbiekben egy parlamenti listás képviselő mandátumának megszűntekor jelölhető az országgyűlésbe.

Ezzel szemben a két forduló között visszalépett egyéni, valamint listás jelölt kiesik. Mivel a „visszalépés” lehetősége ekként nevesítve nem szerepel választási jogszabályainkban, az a jelöltségről való lemondással esik egy tekintet alá.²⁰²

A Ve. 58. §-a értelmében a jelölésről írásban történő lemondás a jelölt kiesését vonja maga után. A törvények ez a fordulata mindezt kifejezetten a „szavazás”, nem pedig a „választás” megkezdését megelőző időponthoz köti. Álláspontunk szerint szavazáson az egységes választás (lehetséges) mindkét fordulóját külön kell érteni.

A Ve. 69.§ (4) c) pontja szerint a kiesett jelöltre leadott szavazat érvénytelen. Eszerint a töredékszavazatok megállapításánál sem vehető számításba.

A törvény célja szerinti elemzés is a fentiekre enged következtetni.

A magyar választási rendszer az ún. abszolút-egyszerű modellt követi, nem pedig az abszolút-abszolút rendszert, amelyben a második fordulóba kizárólag az eredménytelen első forduló első két helyezettje jut. A jogalkotónak – ilyen szándéka esetén – kifejezett lehetőséget kellett volna biztosítania a rendszer elvi irányától történő eltérésre. E lehetőséget azonban nem biztosította.

A „visszalépés” gyakorlati intézményesítése így a magyar rendszertől idegen, hiszen a törvény és a választópolgárok felhatalmazása hiányában tér el a modell fő irányától, a „legalább három, legfeljebb hat” jelölt továbbjutásától.

A jogintézmény társadalmi háttér-vizsgálata is a fentieket támasztja alá. A visszalépéssel érintett jelölő szervezetek célja és elképzelése szerint a

²⁰² Pusztán akként szerepel a „visszalépés” fogalma, hogy a visszalépett jelölt helyére más nem kerül a második fordulóban.

visszalépett jelöltre az első fordulóban szavazók a második fordulóban arra fognak voksolni, akinek „javára” a visszalépés történt. A „szövetségben lévő” jelölő szervezetek kiindulópontja alapján a visszalépett jelöltre esett korábbi szavazatok kétszer hasznosulnának, egyrészt a töredékszavazatok, másrészt a visszalépés révén mandátumhoz jutó egyéni képviselő által.²⁰³

[E levezetéssel áll összhangban áll az a megközelítés, mely a demokrácia alkotmányos elvéből indul ki. E nézet szerint egy, létszámában kisebb politikai erő akarata kétszeresen is érvényesülhet, egyrészt a visszalépéseknek köszönhető alku-pozíció, másrészt az ettől függetlenül kapott töredékszavazatok révén. Így a „többségi döntés” elve sérül, s a kisebbség válhat súlyozott tényezővé.]

Az Országos Választási Bizottság azon többségi indokolása, mely szerint a listás és az egyéni jelölti jogintézmény egymástól elválik, önmagában nem indokolja az elutasító határozatot, hiszen a visszalépéssel kiesett egyéni jelölt a listán jelöltnek megmaradhat. S – noha utána a szavazás során elfoglalt álláspontunk szerint nem jár töredékszavazat – ha pártja szavazatmennyisége ahhoz elegendő, listás mandátumhoz juthat.

E körben utalunk arra, hogy a magyar választási rendszer kompenzációs vegyes rendszer, szemben az ún. árok-rendszerrel, melynél nincs kapcsolat az egyéni és listás ág között. A kompenzációs vegyes rendszer lényege a többségi elv korrigálása, az arányosítás jegyében. A kompenzáció kifejezetten az egyéni jelölt eredményei forrásából táplálkozik. Ezen eredmények számbavétele csakis (a lehetséges) mindkét választási fordulót követően történhet meg.

Az indítvánnyal szemben ellenérvként főképp az került szóba: csak a kiesés után leadott szavazat érvénytelen. A mondat szintagmatikus szerkezetét nyelvtanilag elemezve arra juthatunk: nincs szó sem elő- sem utóidejűségről. (leadott szavazat,

²⁰³ Pokol Béla, Zlinszky János, Sólyom László, Kengyel Miklós is határozottan eszerint érvelt. ZLINSZKY János: *Az alkotmányjogász álláspontja*, Magyar Nemzet, 2002. április 26., illetve szóbeli közlés.

milyen szavazat: leadott, nem pedig leadandó) Tehát nem szűkíthető le az értelmezési tartomány pusztán egy időszakra.

Ami pedig figyelemre méltó: főszabály szerint a kiesés után a szavazólapon nincs is rajta (vagy ki van húzva) a kiesett jelölt – tehát fizikailag nem is lehetne rá szavazni! (Tehát furcsa lenne, ha kizárólag a kiesés utáni érvénytelenségről lenne szó.)

Másképpen az volt az OVB többségi álláspontja az volt: míg a töredékszavazatok kiszámítása anyagi jogi, a törlés és kiesés eljárásjogi fogalom. (Ez viszont a normák kötelező erejét nem befolyásolja.)

Mindezek mellett ki kell emelnünk: az ügy tartalmi értékelésétől elválasztandó kérdés, hogy esetleges elfogadása esetén az értelmezés mikortól lépett volna hatályba.

Kilényi Géza²⁰⁴ érdekes érveléssel cáfolta Sólyom László és Zlinszky János levezetését: ha a negyedik, ötödik stb. helyezettre voksolók (akik után töredékszavazat jár) a második fordulóban elmennek szavazni és parlamentbe juttatnak valakit, akkor az ő szavazatuk és kétszeresen érvényesül. Álláspontom szerint e tekintetben az indítvány szerkezete ingadozni kezd. Ehelyütt mutathatunk rá: az sem lenne teljesen igazságos, ha a negyediktől a második fordulóra be nem került jelöltek után járna, a bejutott de visszalépő személyek után viszont nem. Tehát mindenképp helyteleníthető a rendszer; az abszolút-abszolút módszerre való áttérés szerencsés volna.

Az eset példaértékű és megnyugtató szakmaiságú epilógusa: a beadványt nevével fémjelző Vecsernyés Sándor e témából megírt szakdolgozatát Petrétei József – ellenérveinek hangsúlyozása mellett – jelesre értékelte.

Megjegyzendő, az OVB nem vállalta állásfoglalás kiadását, csupán egyedi határozatot hozott. A Legfelsőbb Bíróság viszont Kvk. V. 37.573/2002/2. sz. végzésében a jogorvoslati kérelem elbírálásakor az OVB határozatát állásfoglalásnak minősítette – megállapítva ezáltal hatáskörének hiányát. (Az elvi állásfoglalással szemben nincs helye jogorvoslatnak.)

²⁰⁴ Szóbeli közlés

III.4.5. Érvényesség és eredményesség

□ A forduló érvényes, ha azon a szavazásra jogosultak több mint fele részt vett, eredményesnek akkor tekinthető, ha a győztes jelölt abszolút többséggel nyer. Ez utóbbira a többpártrendszer keretei között sokáig nemigen akad gyakran példa,²⁰⁵ hisz nálunk a körzetenként hozzávetőlegesen 8-10 jelölt alaposan megosztja az erőviszonyokat; a kevésbé népszerűek legalábbis szavazatokat „vesznek el” az esélyesektől. (A 2002-es választásoktól kezdődően jelentősen megnőtt az ilyen győzelmek száma, a nagy pártok szavazótáborának a kicsik kárára történő gyarapodása miatt.) Ha az első fordulóban nincs győztes, második körre kerül sor. Ekkor már csupán a jogosultak 25 %-ának részvétele az érvényesség alapvető feltétele. Ebben a menetben az első fordulóban az élen végzett első három jelölt szerepelhet, és még az, aki a szavazatok 15 %-át megszerezte. A tapasztalat azt mutatja (mind a magyar, mind az európai), ilyenkor gyakori, hogy a szövetséges csoportok visszaléptetik egymás javára esélytelenebbnek vélt jelöltjeiket, így nem ritka (sőt), hogy a második fordulóban csak ketten vesznek részt, általában az előző kör első két helyezettje. A választópolgárok ily módon kifejezésre juttathatják másodlagos preferenciáikat, vagyis azt, hogy esetlegesen először támogatott jelöltjeik kiesése után kit látnának legszívesebben a parlamentben. (Ez az alternatív többségi rendszerekben már az első fordulóban megtörténik.) Ehelyütt fontos megjegyezni, hogy a később elemzendő küszöb nem érinti a megszerzett mandátumot, a győztes – pártjának bejutásától függetlenül – mindenképpen bejut a parlamentbe.

□ Arra az evidenciának tűnő tényre még nem utaltam, hogy körzetenként 1 mandátum szerezhető. (Szaknyelven: egy a körzeti magnitúdó.) A többségi rendszereknek ez semmiképp sem szükségszerű velejárójuk, például a klasszikus angol többségi rendszerben a kétmandátumos körzetek voltak jellemzőek, ekkor a jogosultak két egyéni jelöltre szavazhattak.²⁰⁶ E századév közepén is előfordult

²⁰⁵ Az 1998-as választásokon egyedül a fideszes Rapcsák Andrásnak sikerült bejutnia az első fordulóban. 2002-ben és 2006-ban a két erőspárt egyre inkább érvényesülő dominanciája miatt már jóval többen.

²⁰⁶ Mauritiuson 1967-ben tértek át a 40 egymandátumos relatív többségi rendszerről a 20 hárommandátumos relatív többségi modellre. (Később 10 pótlólagos arányosító mandátumot is bevezettek.)

egyres országokban (pl.: Anglia, India, Kanada, USA) néhány (!) többmandátumos körzet, miközben a választókerületek nagy részének lakossága csupán egy képviselőt küldhetett a parlamentbe. Ez a megoldás – bár egyes fölfogások máshogy tartják – nem arányos, hanem többségi struktúrának tekinthető.

A magyar önkormányzati választásokon alkalmazott, és néhány francia reformjavaslat által tervezett **kislistás** rendszer (melyekhez képest csak fokozati különbség van a megszerezhető mandátumok számát tekintve) szintúgy. **E blokkszavazásnak is nevezett** modell lényege: a választónak annyi szavazata van, ahány mandátumot lehet szerezni a körzetbe, a helyeket pedig relatív többségi sorrendben osztják ki.

A **kumulatív egyéni rendszer** annyiban különbözik a kislistástól, hogy a választópolgár akár az összes szavazatát kumulálhatja egyetlen jelöltre. (A kumulatív listás rendszer, mint alább látni fogjuk, viszont ettől eltérő, hisz ott a mandátumok elosztása a listás szavazatarányok alapján történik, a kumulációnak legfeljebb a az egyes listákon preferenciákat kapott jelöltek sorrendiségében van szerepe.) Ezt a modellt a szakirodalom félarányosnak sorolja be.²⁰⁷

A körzeti **magnitúdo nálunk tehát egy**, így a körzetnagyság szempontjából elemzendő kérdés (ellentétben a listás résszel, mint ott látni fogjuk) a kerületek lakossága. Egyéni körzetekre épülő rendszereknél az „igazságosabb”, kifejezőbb képviselő előmozdításának záloga az, ha minél kevesebb lakosa van egy körzetnek. (Ez levezethető a képviselő kevesbé közvetettségéből, illetve abból is, hogy a nem annyira népes körzetekben kevesebb szavazat vész el.) Magyarországon tehát hozzávetőlegesen 60 000 lakosa van egy választókerületnek.²⁰⁸

A Seyschelles-szigeteken 7 kétmandátumos és 1 egymandátumos körzetet alkalmaztak.

²⁰⁷ FÁBIÁN-KOVÁCS, i.m., p.43.

²⁰⁸ Hogy ez sok vagy kevés? Németországban 328 körzet van, tehát alig kétszer több, mint nálunk, szemben a lakosság nyolcszoros többségével (mintegy 240.000 állampolgár /kerület), Angliát 635 egységre osztották (potom 90.000 lakó körzetenként, pedig itt nincs is listás szavazás), Indiában közel 1.000.000 személy választhat egy képviselőt, egy klasszikus demokráciamodelben, az Amerikai Egyesült Államokban 435 körzet esik a (elmúlt évtizedek átlagai alapján) hozzávetőleg 270 millió állampolgárra.

III.4.6. A független képviselők

- Az egyéni rendszer tagadhatatlan erénye napjaink pártelvű világban, hogy teret nyit a *pártoktól független képviselőknek, esélyt teremt*, hogy a társadalom mintegy más törésvonalak mentén is képviseltetve legyen – legalábbis elméletileg. A tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a választók az egyéni szavazásnál is voltaképp a pártokat keresik. Ennek tolmácsjegye, hogy a pártok egyéni és listás szavazatszama között nem figyelhető meg lényegi különbség. Az első demokratikus választás során **6 egyéni jelölt** szerzett mandátumot, 1994-ben **egy sem** (!), 1998-ban is **csupán egyetlen**: Kupa Mihály. 2006-ban a később önkormányzati miniszterséggig jutó Gyenesei István is függetlenként szerzett mandátumot. Az 1990-es „siker” is magyarázatot érdemel, függetlenként indult ugyanis több ismert politikus is, akik hovatartozásáról a választók meg lehettek győződve.²⁰⁹ „A kerekasztalnál megálmodott dualista szavazati jog tehát nem jött be. A választópolgárok döntő többsége mindkét szavazatával a bizalmat ébresztő pártokat kereste, másodlagos szempont volt a jelölt személye.”²¹⁰ Ez a tendencia nem csupán a függetleneket, hanem a kis pártok képviselőit is sújtotta. A többségi rendszerű országok nagy hányadára egyébként a kétpólusú pártstruktúra jellemző, ahol általában a „két nagy” jelöltje közül kerül ki a győztes. *Megjegyezhetjük: a független jelöltek szerepe a kormányzati rendszer vonatkozásában elméleti síkon ott lehet a legjelentősebb, ahol csak képviselők lehetnek a kormány tagjai.*

III.4.7. Helyi kötődés vagy pártkötöttség?

- Az egyéni képviselet melletti érvelésnek mindig talán legállékonyabb talpköve a választottnak a körzethez való kötődése és a szavazókkal történő közvetlen kapcsolatteremtés lehetősége. A visszahívhatóság intézményét a magyar jog nem ismeri, így a választópolgárok „ráhatási lehetősége” meglehetősen gyenge. Az esetleges képviselői fogadóórák csupán „aranyfüstöt” jelentenek: a parlamentbe beszavazott politikusok az országgyűlésben

²⁰⁹ Például Németh Miklós volt miniszterelnök, Maróthy László exminiszter, Nagy Sándor, a SZOT főtitkára stb. KUKORELLI István, i.m., p.211.

²¹⁰ KUKORELLI István, i.m., p.212.

fegyelmezett pártkatonaként tevékenykednek. A **jelöltek körzetükhöz való kötődése is megkérdőjelezhető**, különösképp, ha összevetjük ugyanazok szereplését a megyei listákon²¹¹. Megállapíthatjuk, hogy jó néhány esetben teljesen eltérő körzetben indulnak a két szavazási ágon. Az egyértelmű pártkötődésű szavazók *választási lehetősége* nagyon behatárolt, főképp a második fordulóban; *véleményem szerint csekélyebb, mint a preferenciás listák esetében.*

Az egyéni kerület rendszer tehát, mint láttuk, nem mindenben teljesítette az elvárásokat, s ebből, valamint jelentős torzító hatásából (ld.: az erről szóló fejezetet) sarjadólag átgondolásra szorul.

III.4.8. A választójog egyenlősége az igazolásos rendszer vetületében

Egy eljárásjogi intézmény igen jelentős hatást gyakorol a választási anyagi jogra nézvést, így ehelyütt nem nélkülözhetjük annak vizsgálatát. Nevezetesen: a szavazás napján lakhelyétől távol tartózkodó választópolgár az első fordulót megelőzően legalább két nappal kért igazolással tartózkodási helyén voksolhat.

2006 tavaszán több magánszemély indítványozta **mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség** megállapítását a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban Ve.) **89. § (1)** bekezdése, illetőleg a **89/A. §** tekintetében.*

Alternatív indítványként kérvényezték a *89. § (1) bekezdés*, illetőleg *66. § (2) b) pontjának megsemmisítését*, az alábbiak szerint.

A fenti §-ok egy **komplex, három pilléren sarkalló kérdéskör** részét képezik. Az indítványozók szerint a hivatkozott szabályozás, az **„élő jogra”** (ABH 1991, 276) is tekintettel ellentmond az Alkotmány 71. §-ában foglalt **„választójog egyenlősége”**

²¹¹ Jól szemlélteti például az említett jelenséget az FKgP szavazási stratégiája az 1998-as választásokon. Torgyán József pártelnök például a Mátészalkai egyéni választókörzetben indult, miközben a fővárosi listán szerepelt. Pokol Béla a budapesti 3. körzet mellett a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei listavezető, Lányi Zsolt a fővárosi 15. választókerületben indult, s a Veszprém megyei listán került a parlamentbe, Béres Béla neve a budapesti 8-as számú OEVK mellett a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei „lajstromon” szerepelt. Kötődésük mindegyik területi egységhez kimutatható, azonban az eltérő helyek mellett szólnak, hogy nem forrtak össze teljesen a képviselt hellyel. Ez a tendencia a pártok nagy részénél megfigyelhető.

* A fenti paragrafusoknál mondhatná ki a törvény, hogy a választójog egyenlőségének elve miatt nem szavazhat igazolással a második fordulóban az a választópolgár, akinek körzetében (állandó lakóhelyén, illetőleg első fordulóra szóló igazolás szerinti településen) az első forduló eredményes volt.

elvének, valamint az **Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti demokratikus jogállamiság tételének**, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmának. (70/A. §) Az Alkotmánybíróság, amikor az Alkotmány és egy törvény összefüggését elemzi, akkor szükségszerűen nem csak az Alkotmányt, hanem az alaptörvényt is értelmezi. (Ádám Antal) Az értelmezés mindenkire nézve kötelező. **Amennyiben az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy az élő jog e tárgykörben nem alkotmányellenes, egyidejűleg kimondhatja a törvény alkotmányos értelmezését.**

Az Országos Választási Bizottság 16/2002. sz. állásfoglalásában az alábbiakat mondta ki:

„A választójog egyenlőségének elvéből következik, hogy minden választópolgár csak egy egyéni választókerületi képviselő megválasztásában vehet részt.

Ha a választópolgár a két választási forduló között úgy változtat lakcímet, hogy egy olyan választókerületből, amelyben a választás első fordulójára érvényes és eredményes volt, olyan választókerületben létesít lakcímet, ahol második forduló tartanak, nem vehető fel a névjegyzékbe.” (16/2002. OVB állásfoglalás)”

Az OVI honlapja jelenleg is a fenti szöveget tekinti hatályosnak.

Ezzel szemben a Complex Jogtár a nem vastag betűs szövegrészt nem tartalmazza. (A kurtított szövegben is benne van azonban a választójog egyenlőségének követelménye!)

Az Országos Választási Bizottság elnöke egy választópolgár kérdésére az alábbiakat írta válaszlevelében.

„Az, aki határidőben, azaz az első fordulót megelőző második napig igazolást kért és kapott, azon a településen szavazhat, ahol tartózkodik. Nincs jogalap arra, hogy az igazolást az állampolgártól a kiadása után elvitassák, őt az igazolás szerinti település névjegyzékéből töröljék, illetve arra ne vegyék fel. A választási szerveknek különben sincs joguk azt vizsgálni a második forduló előtt, hogy az igazolással rendelkező választópolgár az első fordulóban hol élt, illetve egyáltalán élt-e a választójogával.”

Az állásfoglalás pongyola fogalmazása lakcímről ír, de az OVB szóbeli gyakorlata ezt nem csak az „állandó lakóhely”, hanem az igazolás tekintetében is irányadónak tekintette. Az **állandó lakóhelyhez való kötődés erősebb, mint az igazolás szerinti településhez fűződő viszony**. Jóllehet egy 2005-ös törvénymódosítás a két forduló között megtiltotta a lakcímváltoztatást, amennyiben azonban ezáltal az állásfoglalást nem tekintjük általános érvényűnek, úgy a lakcímet változtató állampolgárokat diszkrimináljuk az igazolást kérőkhöz képest. (Ha még az állandó lakóhelyet változtatók sem szavazhatnak új jelöltre a második fordulóban, hogy tehetik meg ezt a csupán igazolást kikérők, akik nem is kötődnek jogilag annyira szorosan a körzethez?!) Ezáltal a Ve. 89/A §-a ellentmond az Alkotmány 70/A. §-ának, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának.

Jóllehet a fentiek nem tekinthetők autentikus jogértelmezésnek, mindazonáltal kifejezik a hivatalban lévő OVB álláspontját. **Amennyiben az OVB visszatérne a korábbi értelmezéshez, úgy az élő jog a választójog egyenlőségének elve szerint nem alkotmányellenes.**

Egy végletekig leegyszerűsített modellel lehet a rendszer visszasságát szemléltetni. Egy pártnak országosan 26%-os támogatottsága van. (74% akár el is utasítja.) Szavazóit az első fordulóban a páros, másodikban a páratlan körzetekbe csoportosítja. Így a 88 páros körzetben az első körben lesz mindenhol 52 %-a, míg másodsor a páratlanokban. Így veszélybe kerül a demokrácia elve; a kisebbség válhat többséggé. Ez persze egy torz elmélet, de eklatánsan kinyilvánodik: a választójog egyenlőségének elve nem csak egyéni szinteken, hanem globálisan is súlyosan sérül.

„A kifejtettek miatt az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a magyarországi állandó lakással rendelkező, de a választás napján lakóhelyétől távol levő választópolgárt - a Magyar Köztársaság felségterületén belül bárhol is gyakorolja szavazójogát - az országgyűlési képviselők általános választásánál **olyan helyzetbe kell hozni, mintha állandó lakóhelyén adná le szavazatát**, azaz nem fosztható meg attól a jogtól, hogy az **állandó lakóhelye szerinti** területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére egyaránt szavazhasson. Ennek - mint azt a

Belügyminisztérium Választási Irodája is megerősítette - technikai akadály nincs. A szóba jöhető technikai megoldások közül annak a kiválasztása, amely a legnagyobb garanciát nyújtja a választások tisztaságára nézve, egyszersmind biztosítja a szavazás titkosságát is, a törvényalkotóra tartozik, ezért e kérdéssel - mint hatáskörén kívül esővel - az Alkotmánybíróság nem foglalkozott.” (6/1991. AB határozat)

A fentieket alapul véve, akit olyan helyzetbe kell hozni, mintha állandó lakóhelyén adná le szavazatát, amennyiben ott eredményes az első forduló és így második forduló nincs, úgy ezen logika mentén az igazolás szerinti helyen sem szavazhat.

Továbbá kiemelendő, hogy a hivatkozott AB-határozat szerint az eredeti **állandó lakóhely jelöltjeire való szavazásra** (nem pedig az igazolás szerinti körzet jelöltjeire történő voksolásra) kellene lehetőséget biztosítani a választópolgárnak. Tehát ez alapján is alkotmányellenes a Ve. 89. § (1) bekezdése.

A választójog az egyik legalapvetőbb alapjog. Alapjog lényeges tartalmát még törvényben sem lehet korlátozni. Álláspontom szerint a kifogásolt rendszer sérti a leginkább a választójogot, hisz mintegy az egyszer szavazó választójoga sérül a többször szavazóéhoz képest.

- A kérdéskörhöz szorosan kapcsolódik, hogy a hatályos szabályozás szerint mód van arra, hogy egy választópolgár az **első fordulót megelőzően kért igazolást visszavonot**, és quasi visszatér az eredeti állandó lakóhelyére, visszavéttelve magát az eredeti névjegyzékbe. Tudomásom szerint az erről szóló 60/2005.BM-rendelet vonatkozó pontjait már megtámadták az Alkotmánybíróságon. Megjegyzendő, hogy Szigeti Péter OVB-elnök a hivatkozott válaszlevélben ezt a lehetőséget nem a BM-rendeletből, hanem a Ve. 66. § (2) b) pontjából vezeti le. (Álláspontom szerint egyébként helyesen, mert akiket azért kellene felvenni a névjegyzékbe, mert kimaradtak bürokratikus okból, azokra nézve fennáll a megtámadási jog már a névjegyzék kifüggesztésekor, tehát itt egy más körről van szó logikailag, amely kizárásos alapon nem is lehet más, mint az „igazolást visszavonatók”.)

- Nagyon aggályos, hogy a Ve. 89. § (1) bekezdés szerint az **igazolást települési szintre állítják ki**, nem pedig országgyűlési egyéni választókerület relációjában. Budapesten például **32 választókerület található**, egyes nagyvárosokban 3 stb. Ekként elméletileg mód van arra, hogy valaki már az első forduló eredményeinek ismeretében dönt arról, hogy az előzetesen kért igazolást hol használja fel. Ez a jogállamisággal és a jogbiztonsággal ellentétes lehetőség.

A három elem már önmagában is aggályos, **összességében azonban súlyosan sértheti a választójog egyenlőségének, és a „többség uralma” demokratikus alapelvét**. Semmi kockázat nincs abban ugyanis, ha valaki arra számítva, hogy állandó lakóhelyén az első forduló eredményes lesz, igazolást kér Budapestre. Amennyiben mégsem eredményes az első forduló, az illető visszavonathatja az igazolást. Ha érvényes, akkor pedig Budapest bármelyik egyéni választókerületében leadhatja szavazatát már az eredmények ismeretében.

Az Alkotmánybíróság 2006 októberében helyt adott az indítványnak, és kimondta: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet jelent, hogy a jogszabályok nem garantálják, hogy többszöri szavazással ne sérüljön a választójog egyenlőségének alapelve.²¹²

²¹² A megsemmisítésre vonatkozó indítványt az AB elutasította.

III.5. A listás rész elemzése nemzetközi összehasonlításban

A magyar parlamenti helyek többségének betöltése a listás rész révén történik, amely két pilléren sarkallik: a területi és az országos lista nyújt lehetőséget a mandátumszerzésre. A választópolgároknak viszont csupán a területi listára kell szavazniok (az egyéni mellett persze), az országos helyek elosztásának alapja a töredékszavazatok száma. „Alapállásban” előbbi úton 152, utóbbi „mellékösvényen” 58 jelölt juthat be az országgyűlésbe. A képviselőjelöltek egyetemleg szerepelhetnek egyéni körzetben, területi és országos listán, s az egyéni mandátum elsőbbséget élvez ama tekintetben, hogy a már így parlamentbe jutottak nevét törlik a listákról, s a sorban mögöttük álló veendő figyelembe. Ugyanez vonatkozik a területi és országos lista viszonyára is.

A listás rendszereket (illetve a vegyes felépítésűeket, már csak azért is, hisz klasszikus vegyes rendszer meglehetősen kevés létezik) az alábbi szempontsor figyelembe vételével ajánlatos elemezni: a rendszer szintjei és jellege, a küszöb, a választókerületek kijelölése és nagysága, a szavazati struktúra (egy vagy többszavazatos stb.), a szavazatok mandátumokká alakítása – általában, illetve ezzel összehasonlítva hazánkban.

III.5.1. A rendszer szintjei és jellege

- Választási rendszerünk listás része igen sajátos helyet foglal el a nemzetközi jogösszehasonlítás palettáján. A **kétszintű rendszerek** közül a lehetséges maradék-átvivő, illetve korrekciós modell közül a mandátumkiosztás vonatkozásában okvetlenül az első halmazba sorolandó, azonban az egyéni választókerületekben felhalmozódott töredékszavazatok figyelembe vétele az országos szinten egyértelműen a kompenzáció csillámköve, s egyben egy igencsak különös és ritka modell megteremtője.²¹³

Összesen – és mindenképpen – 210 mandátumot osztanak ki a listák révén. Ebből főszabály szerint 152-t e területi listákról, 58-at az országosról. Az elosztás módszerének sajátosságai miatt (ld.: az utolsó pontban!) azonban

²¹³ Érdekes, hogy a rendszer szintjeinek kérdése mindig listás vagy vegyes rendszer esetén vetődik fel. Ennek ellenére a Pápua-Újguineai választási rendszer kétszintű egyéni: a „kiskörzeti jelölt” mellett egy több ilyen magában foglaló nagy körzet jelöltjére is voksolnak, aki egyben a tartomány kormányzója is lesz.

előfordulhat, hogy nem sikerül az összes helyet betölteni a megyékből és a fővárosból. Ilyenkor a ki nem osztott mandátumok mintegy „fölcsúsznak” az országos listára. 1990-ben 32, az 1994-es választások alkalmával 27, 1998-ban pedig 24 többlet keletkezett ily módon a felsőbb szinten. 2002-ben 12, 2006-ban 6 mandátum került fel többletként a legfelsőbb szintre.

Az országos mandátumokat a nem hasznosult (tehát mandátumot nem eredményezett) egyéni és területi listás szavazatok arányában osztják föl a pártok között. Ebből következően az egyéni kerületekben és a listákon jól szerepelt pártok az országos listáról kevés helyet szereznek. Az első szabad választáson (1990) a győztes MDF 10, az MSZP 7, a Fidesz szintén 10 képviselőjelöltjét juttatta be e módon. A kompenzációs szerepről azonban „meg kell jegyezni, ha a lista valóban arányosító funkcióval bírna, a „túlgyőztes” pártok már nem juthattak volna újabb mandátumokhoz.”²¹⁴

III.5.2. A küszöb

- A listás elosztásból (mind területi, mind központi szinten) kizárólag az a párt részesedhet, amely eléri országos összesítésben a (megyei) pártlistákra²¹⁵ leadott **szavazatok 5%-át**²¹⁶. Az e **küszöb** alatti pártokat a mandátumosztáskor figyelmen kívül kell hagyni. (Tehát a közhiedelemmel ellentétben nem a győztes párt kapja közvetlenül ezek szavazatait!) Ez a megkötés az egyéniben elért eredményeket nem érinti.

A küszöb célja hivatalosan: megakadályozni a parlament fragmentálódását. A kis pártokat igencsak súlytó szabály sokak ellenérzését kiváltja, de a **3/1991. (II. 7.) AB határozat** kimondta: a küszöb **nem alkotmányellenes**, mert „azt a célt szolgálja, hogy a törvényhozásban csak tényleges társadalmi támogatottsággal

²¹⁴ Ld. DEZSŐ Márta: *A választási rendszer életképessége és anomáliái*. Választások, 1995. A fenti, mások által is megfogalmazott reformjavaslat lényege, hogy az országos lista helyeiből csupán a megyei listás és egyéni eredményeikhez képest alulprezentált pártok részesedhessenek. Hasonló a véleménye Szoboszlai Györgynek is.

²¹⁵ Érdekes ezzel összevetve, hogy az állami támogatások feltételül szabott 1%-os határ kiszámításánál a listás és egyéni szavazatokat átagolják.

²¹⁶ Egyes rendszerekben (pl.: egy korábbi NSZK-beliben) a küszöböt választókerületenként értik. Eme modellben egy regionálisan népszerű párt, országos szinten hátrányos pozíciója ellenére is mandátumot nyerhet, viszont a bizonyos körzetekben küszöb alatti támogatottság az adott körzetben esetleg megszerezhető mandátumokat és az országos összesítésbe beleszámító töredékszavazatokat is megsemmisíti. A magyar megoldás nem „jutalmazza” az egyéniben jól szereplő pártokat sem.

rendelkező erők vegyenek részt”.²¹⁷ Hasonló korlátozások nem ismeretlenek a nemzetközi gyakorlatban. A sok szempontból példának tekintett Németországban 5, Lengyelországban, Csehországban és Horvátországban szintén ennyi, Ausztriában (a landok szintjén) 4, Romániában, Szlovákiában korábban (már 5) és Spanyolországban 3²¹⁸, Albániában 2, Dániában és Izraelben 1.5-3 % a küszöb. Igazán elgondolkodtató, hogy (az átlagos választói aktivitást figyelembe véve) mintegy 250-300 000 szavazó támogatása **társadalmilag elhanyagolhatónak tartható-e**, úgy hogy véleményét még egyetlen képviselője révén sem tudja kifejezni²¹⁹... Az ilyen mértékű bejutási határ egyébként indokolatlan egy vegyes rendszerben, ahol az egyéni ügyis elegendő stabilizálója (ún. erősítője) a struktúrának, létjoga inkább egy tisztán arányos modellben lenne.²²⁰

2002-ben ugyanezen tárgykörben új indítvány érkezett a taláros testülethez, mely azzal érvelt, hogy **nem áll fenn res iudicata**, mivel azóta *változtak a jogszabályi előírások*, az előző határozatot megelőző beadványban hivatkozott paragrafus is, *valamint a döntés megalapozásául használt társadalmi feltételek*.

Az 1989-ben módosított alkotmány önmagát is mintegy ideiglenesnek deklarálta, az Alkotmánybíróság pedig erre alapozta döntését. Az akkori alkotmány a rendszerváltás átmeneti időszakának alaptörvénye volt, s noha betűje a e tárgykörben nem változott, mögöttes tartalma mégis eltérővé vált.

Az indítvány többek között kiemelte, a küszöb mértékét időközben 4-ről 5 %-ra emelték! Egy esetlegesen igen nagy választói aktivitás fényében pedig lehetetlen 280,000 szavazó akaratát nem tényleges társadalmi támogatottságnak ítélni! Ráadásul az egyéni szavazatokat figyelembe véve, akár 500 000 voks is csekély támogatottságnak számít e tekintetben.

A rendszerváltás idején a “gomba módra szaporodó” pártok valóban lehetlenné teheték volna a kormányzást. Azonban azóta a pártrendszer kifejeződött, a

²¹⁷ Dezső Márta összegezte így az AB-határozatot

²¹⁸ Ez tartományi szinten irányadó, és voltaképp értelmetlen a körzetek kis magnitúdója miatt.

²¹⁹ Az említettem AB-határozat idején 4% volt a korlát, a rossz nyelvek szerint a parlamenti erők a MIÉP és a Munkáspárt kiszorítása végett emelték föl az 1994-es választások előtt.

¹⁸⁸ Szoboszlai György említi ezt meg, de a terület egyéb jeles kutatói sem túlzottan lelkes hívei a küszöbnek.

választói szimpátiák kialakultak. A jelöltállítás követelményei eleve biztosítják, hogy a tényleges társadalmi támogatottsággal nem rendelkező erő bejusson a parlamentbe. “Azzal, hogy a választásra jogosult polgár a szavazatát valamely párt listájára adja, vállalja annak kockázatát, hogy a szavazatával támogatott párt - az értékelés szabályai szerint - parlamenti párt lesz, avagy nem kerül be az Országgyűlésbe.” – szól a korábbi indokolás. Azóta azonban gyakorlattá vált, hogy a közvéleménykutatók előre “megmondják”, ki jut a parlamentbe, így voltaképp a kisebb pártok esélyeit – önmagát beteljesítő jóslatként – jelentősen lecsökkentik, kiüresítvén ezzel a választójog egyenlőségének elvét, mely egyébként maga a demokrácia biztosítója.

A kérelem kiemelten kérte az AB-t, hogy érdemben foglalkozzék a kérdéssel, különösen azért, mert a korábbi AB-határozat még a 4%-os küszöböt szentesítette. Emellett a régebbi határozat társadalmi körülményeket vont vizsgálódásának fókuszába, azok pedig jelentősen megváltoztak. A taláros testület azonban rámutatott: mivel mind a támadott §, mind a hivatkozott alkotmányos szakasz azonos a korábbiakkal, ezért mégis res iudicata áll fenn, és nincs mód érdemi vizsgálatra. Mindemellett AB a régi határozatból beidézte annak előbb említett érdemi érveit is.²²¹

A pártok választási szövetségének alkotmányjogi vonatkozása a **közös listaállítás** lehetősége.²²² Azonban véleményem szerint az erre irányuló szabályozás lényegében funkciótlan, hisz kettő vagy három párt összefogása esetén a küszöb 10, illetve 15 %, tehát a szövetség épp lényegi célját nem éri el, szinte semminemű könnyítést nem jelent²²³. A cseh választási rendszer ezzel szemben, az 5%-os alapküszöb mellett két politikai erő közös listája esetén 7, hárompárti koalíciónak 9, négy- vagy több erő egyesülésének 11 % minimális elérését szabta feltételül, tehát könnyítést jelent az összefogás esetére.²²⁴ Romániában koalíciókra nézvést egységesen (az egyenkénti 3 helyett) 8 % a küszöb. A francia választási rendszer (1951, 1956) nagy találmánya az

²²¹ 351/B/2002. AB-végzés

²²² Szoboszlai szerint a küszöb egyetlen pozitív eleme, hogy a kis pártokat összefogásra sarkallja, s ezáltal a szélsőségesnek tartott, másokkal együtt nem működő pártokat háttérbe szorítja.

²²³ Legfőljebb egy nagy párt vihet be a parlamentbe egy (vagy több) kisebbet. Nyilvánvalóan csak akkor kerülhet erre sor, ha a nagyobb biztos bejutó, még a közös lista esetén is. (Tehát egy 10% körüli pártnak kockázatos egy 1%-ossal összefogni, mert közösen sem bizonyosan átugorható a küszöb.)

²²⁴ Ez a szabály a kézirat lezárását követően megváltozott, a hazaihoz hasonlatos rendszert kialakítva.

apparentement, mely a pártlisták összekapcsolásának lehetősége a közös listaállítás nélkül. A már említett „megerősített PR-rendszerben” a választóközrökben az abszolút többséget szerzett lista az összes mandátumot elnyeri. Ha ilyen nincs, az abszolút többséggel rendelkező apparentement „visz mindent”, ha ilyen sincs, a módszer átalakul arányos d’Hont formulává, melynél a kis magnitúdójú körzetekben szintén nagy előnyt jelent az összefogás. (E reform a „kompromisszumkész”, összefogásra képesebb középpártok érdekében született, akik a kisebb erőknél kedvezőtlen mandátumelosztás miatt így tudták fölvenni a versenyt a szélsőséges, illetve annak tartott pártokkal, a kommunistákkal és gaullistákkal.)²²⁵

Az 1989-es választójogi törvény a közös és a kapcsolt listaállításra is módot ad. A törvény nem definiálja pontosan a fogalmakat, de a megnevezések magukban hordozzák a tartalmat. Előbbi esetében több párt közösen állítja össze a megválasztandó képviselők sorát, a szavazólapon pedig egy helyen szerepelnek, míg utóbbinál pedig külön, viszont szavazataikat összesítik, s így határozzák meg mandátumaik számát, amit voksaik arányában osztanak ki a szövetkezett pártok között (ennek jelentősége a rendszer kis pártokat sújtó jellegében áll, emellett a kevésbé szoros, a pártok különállását élesebbet tükröző szövetkezésre teremt módot). A kissé félreérthető törvénytörzset 1990-ben a 233. BH értelmezte, eszerint a küszöb a *kapcsolásban részt vevő* pártokra külön-külön is vonatkozik. Az 1997-es törvénymódosítás (talán az egyértelműség jegyében is) átfogalmazta az érintett részeket, az előbbi szabályt viszont kiterjesztette a *közös listaállításban* részt vevő pártokra is! Ezen pártok külön szavazatszámát az érintettek által országosan egységesen tett nyilatkozatnak megfelelően, ennek hiányában egyenlően kell megosztani²²⁶. (Utóbbi esetben persze a küszöböt elért közös lista tagjai automatikusan szintén elérik a szükséges határt.) A módosított törvényben a 8. § (5) bekezdésének bb) pontja szerint, ha a közös vagy kapcsolt

²²⁵ LIJPHART, Arend: Választási rendszerek: típusok, formák, fejlődésvonalak. In FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre (szerk): *Választási rendszerek*, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997., p.88.

²²⁶ Viszont ennek úgyszólván csak elvi jelentősége van, hisz a közös listát a pártok nem feltétlenül a megállapított arányszám szerint állítják össze. A megosztás úgy nyeri el értelmét, ha az mindenképp biztosítja a lista összes tagjának bejutását (5%-át) külön-külön is.

lista egyik tagja a küszöböt önmagában nem éri el, kiesik, s úgy kell tekinteni, mintha a kapcsolásban vagy közös listaállításban részt sem vett volna.²²⁷

Homályos a törvényszöveg ama tekintetben, lehet-e egyes megyékben más-más párttal közös listát állítani, ugyanis a szöveg szerint *országosan összesíteni csak az ugyanazon pártok által azonos módon összeállított listákat lehet*. A korábbi szabály viszont úgy rendelkezett, az eltérő összeállítású megyei listák esetében a szavazatokat a pártok megállapodásának (ennek hiányában egyenlő) arányában kell külön-külön számításba venni a százalékos határ megállapítása tekintetében.²²⁸ E sok kérdés persze azért vetődhetik fel, mert az eddig lezajlott választások során kapcsolt listaállításra nem került sor, eltérő összetételű országos és megyei közös lista elindítására sem, tehát az értelmezésnek nem alakulhatott ki gyakorlata.²²⁹

III.5.3. A választókerületek kijelölése és nagysága

- A (területi) választókerületek beosztása a nemzeti történelmi hagyományok hordnokra, a megyerendszerre építkeznek: a 19 megye, illetve a főváros jelenti a körzeteket. Az egyes választókerületekben szerezhető mandátumok száma igen alacsony, ennek problémájára dolgozatom későbbi szakaszában részletesen kitérek. A körzetekben elnyerhető parlamenti helyek számának meghatározása *előre* történik. Ennek kiemelése azért fontos, mert egyes országokban (pl.: Szlovákiában) csupán a választási eredmények ismeretében állapítják meg az elnyerhető mandátumok számát. Ezen megoldás mellett szól, hogy egyes megyékben eltérő lehet a választók aktivitása, így a magyar rendszer szerint lehetséges, hogy egy passzívabb területen *kevesebb jogosult akár több jelöltet*

²²⁷ Nem szavazta meg viszont az országgyűlés azt a javaslatot, mely szerint az így kieső lista mintegy „magával rántja”, kiejti a másikat, tehát a küszöböt önmagukban elérő párt(ka)t is.

A gyakorlatban viszont nehezen képzelhető el, hogy mi lesz az így kiesett párttal, mert a közös listán nem jelölendő meg, ki hová tartozik, tehát voltaképp a be nem jutó szervezet képviselői mandátumot szerezhetnek.

²²⁸ A kérdést azért vetem fel, mert a dőlt betűs szöveg alapján nem egyértelmű, az összesített küszöb szigorú szabálya csupán az országosan egységes közös listákra vonatkozik – ami nyilvánvalóan logikátlan és igazságtalan, vagy pedig arról van szó, más-más pártok által közös listákat megyénként felállítani nem lehet. Az OVB értelmezése szerint más-más pártokból összeállított közös listára nincs, arra viszont van mód, hogy egyes megyékben legyen, másokban ne legyen közös lista

²²⁹ Megjegyzendő, hogy a szigorú jelölési feltételek is a küszöbvel esnek hasonló tekintet alá, hisz nem csak a parlamentbe jutást, hanem már azt megelőzően (azt is magában foglalva) az elindulást is megakadályozzák. A magyar jelölési feltételek (bár a szakma sok aggályát fogalmazta meg) túlzottan küszöb-szerűnek nem nevezhető. Erre utal például, hogy 2002-ben az Új Baloldal kevesebb szavazatot kapott országos listájára, mint ahányan ajánlószelvényükkel támogatták.

juttathat az országgyűlésbe, mert a körzet lakossága több. (A mi megoldásunkban az az elmélet nyilvánul, hogy a távolmaradók is kifejezik akaratukat, úgy szavaznak, hogy egyik politikai erőt sem választják.) A körzetenként megválasztható képviselők szélsőségei az 1989. évi XXXIV. tv melléklete szerint:

| | |
|----------------------------|----|
| Budapest | 28 |
| Pest megye | 14 |
| Borsod-Abaúj-Zemplén megye | 11 |
| | |
| Nógrád, Tolna, Vas megyék | 4 |

A többi kerület megszerezhető mandátumai valahol középen, 5-6 körül szóródnak. Mint látni fogjuk, a választókerzetekben elnyerhető mandátumok csekély száma választási rendszerünk aránytalanságának egyik kútforrása. Az arányos mandátumelosztás szavatosai a sokmandátumos körzetek. A holland és az izraeli rendszer az egész országot egyetlen választókerületnek veszi. A német és a dán modellben ugyan vannak tartományi listák, azonban a szavazatokat először országosan összesítik, kiszámolják a pártoknak „osztályrészül jutó” mandátumokat, majd ezeket osztják el a tartományok listái között. A nemzetközi gyakorlatban ismert, nagyobb területű regionális listák bevezetése – az EU régiókban való gondolkodásának vezérszalagja mentén – ésszerűen fölmerülő javaslat.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választójog egyenlőségének kategóriájába az fér bele, hogy legfeljebb kétszeresen több lehet az egyik kerület választópolgárainak száma a másikéhoz képest. A taláros testület 2007. június 30-áig adott a parlamentnek haladékot a törvény ezirányú módosítására...

Aggályos az is, hogy kormányrendelet határozza meg az egyes egyéni választókerületekhez tartozó településeket. A jogalkotónak ugyanis szinte teljes szabadsága van a választási rendszer meghatározása tekintetében; alkotmányos megkötés pusztán a modell általános, egyenlő, közvetlen és titkos mivolta. Az egyenlőség követelménye minden választási rendszerben érvényesülhet (más kérdés az egyéni és listás metódus közötti arányossági eltérés), az elv kiteljesedése pedig éppen a választókerületek kijelölésén múlik. (A legigazságosabbnak tűnő preferenciális listás rendszer is lehet rendkívül aránytalan, ha számottevő különbség

van a választókerületek között.) Tehát a körzetbeosztás kifejezetten a választójog mint alkotmányos alapjog lényegi eleme, közvetlen végrehajtásának talpköve. Ekképp nem kormányrendeletben, hanem a kétharmados törvényben kellene szabályozni.²³⁰

III.5.4. A szavazati struktúra

- A szavazati struktúra szempontja arra a kérdésre ad választ, hogy a választópolgárnak **hány szavazatot kell leadnia és hogyan**. Léteznek **egy-** illetve **többszavazatos** rendszerek. Utóbbiakon belül megkülönböztethetjük a *preferenciális, a szavazatok kumulálására lehetőséget adó, valamint a szavazatok megosztását is ismerő modelleket*. Az elsónél a választópolgárnak lehetősége van a megadott pártlistán módosításokat tettelegezni, az általa kedvelt politikusokat valahogy megjelölni. A második esetén a szavazó egy jelöltnek – bejutását fogatosabban elősegítendő – további többletvokszokat adhat. A harmadik pedig a fönnerintett lehetőségeket különböző listák jelöltjeire nézvést is megnyitja.

A **preferenciás módszerek** színeke igen tarka a szavazók módosítási joga tekintetében. *Ausztriában csupán 1, Olaszországban 4 preferált személy jelölhető meg. Svájcban és Luxemburgban a szavazatomegosztás is lehetséges, oly módon, hogy minden választópolgárnak annyi voksolási lehetősége van, ahány mandátum kiosztható az adott körzetben, s ezekben eltérő pártok jelöltjeit is részeltetheti. Nyugat-Európa legtöbb országában mára már elfogadottá lett a választópolgároknak a listák összeállításába való beleszólási lehetősége, Belgiumban például csaknem 50%-os az ilyen szavazatok hatásának aránya, szinte csak a német rendszer nem ismeri ezen intézményt, ott az egyéni körzetek pótolják a személyek közötti választást.*

A rendszerváltások után kifejecesedett Kelet-Közép-Európai rendszerek némelyike is ismeri a rugalmas listák módszerét. *Lengyelországban a választóknak a pártok területi listájáról egy nevet kell kiválasztaniok, s ez számít egyetemleg pártok közötti választásnak is. Hasonló ehhez a szlovén modell, melyben a választókörzeteket egyéni körzetekre osztják, s az egyéni jelöltek egyben a listák jelöltjei is, a választók pedig a képviselőre történő voksolással*

²³⁰ A kérdés miatt többek között a Független Jogász Fórum is az Alkotmánybírósághoz fordult.

választanak pártot is.²³¹ A mandátumokat a listák szavazataránya alapján osztják szét, s azok a jelöltek nyernek mandátumot, akik saját listájukon a legtöbb szavazatot kapták. *Csehországban és Szlovákiában is* alakíthatják a szavazók az előzetesen megadott sorrendet. Minden választópolgár megjelölhet 4 olyan személyt a listákon, akit különös tekintettel szeretne a parlamentbe juttatni. Preferenciás szavazatokkal akkor lehet mandátumhoz jutni, ha a körzetben a választóknak legalább 10%-a élt a preferálás lehetőségével, s az adott jelölt a pártjára leadott szavazatokhoz képest legalább 10%-nyi ilyen voksot megszerzett. Ausztriában ugyanez a szabály, csak az egy mandátumhoz szükséges szavazatok fele vagy az adott pártra leadott voksok 1/6 része a preferenciális mandátumszerzés feltétele.

Finnországban a „flexibilis lista” lehetővé teszi, hogy a sorrendet teljes egészében a választói akarat alakítsa ki.

Az európai tapasztalatok azt jelzik, hogy általában ritkán változik a preferenciás szavazatok révén a pártok által előzetesen megadott sorrend, mégis elvi jelentőséggel bír, hogy tér nyílik az egyének közötti választásra is az arányos mandátumelosztás mellett. Így nem csupán a pártokon belüli „másodlagos rekrutáció” dönt a képviselői helyekről. Eme modell, úgy vélem, megteremti az egyéni és listás rendszerek erényeinek elegyítésével az igazságos, mindkét irányból (arányosság és közvetlenség) elfogadható mandátumelosztást.

A magyar választási rendszerben a kötött listákon való változtatásra, preferenciális szavazatok leadására semminemű mód nincs.

A pártok domináns szerepe abban is kifejezésre jut, hogy a listás képviselő mandátumának megszűnésekor a párt jelölheti ki az új képviselőt. Egyetlen megkötés, hogy az illetőnek már a választások idején is rajta kellett, hogy legyen a listán. (Hogy hányadik helyen, az teljesen közömbös.)

III.5.5. A szavazatok mandátummá alakítása

- A szavazatok mandátumokká való átforgatása a szavazópolgárok körében kevésbé ismert, mégis a választási rendszer egyik urdallópontja. A képviselői helyek ugyanis az egy körzetben elnyerhető mandátumok (legalábbis a

²³¹ Nézetem szerint eme modell, mivel adott párt különböző jelöltjei közöttes választásra lehetőséget nem ad, nem is preferenciális arányos rendszer, hanem inkább a német perszonalizált PR-rendszerekkel eshet hasonló tekintet alá.

szavazatokhoz képest) kis száma miatt nem oszthatók el teljesen a pártok arányos részesedése alapján. (Hogy is lehetne egyszerűen a részarányok alapján elosztani 5 mandátumot, mondjuk egy 60, egy 40 és egy 30 ezres szavazatszámot elnyert párt között?) Az arányos elosztás módszere tehát szükségszerűképp valamely érdek sérelmét idézi elő, s hogy melyikét, azáltal az egész rendszert döntően befolyásolja.

A mandátumok listák közötti arányos elosztásra szolgáló módszerek két fő csoportba sorolhatók, miszerint a **legnagyobb átlag, illetve a legnagyobb maradék elvén sarkallnak.**²³²

Az első metódus „anyamódszere” a **d’Hondt-módszer**. Ennek lényege, hogy egy táblázatot alkotnak, melynek egyik tengelye a pártok által megszerzett szavazatok száma, a másik pedig a pozitív egész számok halmaza. A pártok szavazatszámát elosztják a fenti (1,2,3,4 stb) osztóssal, majd az egész táblázatból nagyság szerinti sorrendbe állítják a kijövő számokat. A mandátumokat aszerint osztják ki, hogy az így kijövő számok kihez tartoznak. Egy ötmandátumos körzetben, egy 60000(A), egy 28000(B) és egy 12000(C) szavazatot elnyert párt között ezen eljárással az A pártot 4, B pártot 1, a C-t 0 mandátumban részesítik. A **Sainte-Lague módszer** ugyanez, csak a $(2n-1)$ osztóssal végrehajtva a műveletet. A különbség: A párt csak 3, B 1 és C is 1 mandátum osztályrészesévé válik. *Már ebből megállapítható tehát, hogy a Sainte-Lague módszer a kisebb pártoknak kedvez, mert az első mandátumhoz való hozzájutást könnyebbé teszi a többi osztószám megemeléssel.* Ezt ellensúlyozandó alkották meg a módosított Sainte-Lague-formulát, mely az első osztónak 1.4-et vesz.²³³

Az ún. dán módszer azt jelenti, hogy 1, 4, 7, 10 stb. osztóssorozatot használnak a mandátumok elosztásánál a legnagyobb átlagformula e variánsánál. Ezt Dániában a pártlistán belüli mandátumelosztásnál alkalmazzák.

Egy igen sajátos legmagasabb átlag formula osztósorként az 1, 101, 201, 301, 401 stb. számokat alkalmazza. E metódust „minden párt kap mandátumot”

²³² Legbővebb elemzése: Arend LIJPHART, Arend: Választási rendszerek: típusok, formák, fejlődésvonalak. In FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre (szerk): *Választási rendszerek*, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997., pp.69-71.

²³³ Az elmélet kialakította még ezen módszercsoport oltványágait, pl. az egyenlő arányok módszerét, melynél a 0×1 , 1×2 , 2×3 szorzatok négyzetgyökei jelentik az osztókat.

jelzettel szokták illetni²³⁴, mert matematikai sajátosságából adódóan a nagy pártokat addig nem engedi második mandátumhoz, amíg az összes pártnak az elosztás első elméleti körében nem jut képviselői hely.

A **Hare-módszerek** az egy mandátum elnyeréséhez szükséges szavazatszámot határozzák meg először, majd ez alapján osztják el a helyeket. A kvóta: a körzetben leadott érvényes szavazatok/a megszerezhető képviselői helyek száma.²³⁵ A pártok voksainak számában ahányszor ez megvan, annyi mandátumot szereznek. Az **LR-Hare rendszerekben (a legnagyobb maradék módszer)** az összes mandátum gazdára talál, ha az első körben ez nem sikerül, akkor a pártok maradékszavazatainak sorrendje az elosztás alapja. A fenti példánál maradva, A párt 3, B és C 1-1 parlamenti székert tudhat magáénak ezen módszer szerint. A Hare-féle módszernek különféle módosításait is létre hívták. A Hagenbach-Bischoff-formula könnyebbé teszi a mandátumelosztást, mert osztóként a (megszerezhető mandátumok száma+1)-et használ.²³⁶ (Például Svájcban alkalmazzák és egy változatát hazánkban). Az Imperiali-formula kettőt ad a kvóta meghatározásakor a nevezőben szereplő mandátumszámhoz.²³⁷

A legnagyobb átlag módszerek közül a legkevésbé arányos eredményt a d'Hondt módszer hozza létre, a gyakorlatban a Sainte-Lague eljárásnak csak a módosított változatát alkalmazzák. Az Imperiali-rendszer a d'Hondt-módszerhez hasonló eredményeket hoz létre. A legarányosabbnak az LR-Hare algoritmust ítéltjük.

A **magyar** választási rendszer egy pontosan seholy másutt nem másodolt módszert alkalmaz²³⁸. **A mandátumelosztás alapja az első körben a Hagenbach-Bischoff-kvóta.** A mandátumelosztás *második körében azonban az a párt is mandátumot nyerhet, amelyik rendelkezik a kvóta kétharmadnyi értékével.* Ha így sem sikerült az összes hely elosztása, a megmaradó

²³⁴ FÁBIÁN-KOVÁCS, i.m., p.30.

²³⁵ A klasszikus Hare-kvótát napjaink választási rendszerei közül csak Costa Ricában alkalmazták.

²³⁶ A kvóta $100000/6=16666.7$, így az elosztás az előzővel megegyező. Nagyobb terület esetén a tapasztalat szerint arányosabb eredményt produkál a hagyományos formulánál.

²³⁷ A kvóta 14285.7, így A-nak 4 mandátum jut! Ez is megerősíti: az egy időben Olaszországban alkalmazott Imperiali-kvóta folyományaképp nagyobb az aránytalanság. A megerősített Imperiali-formula 3-at ad a mandátumok számához. A Hare-Niemeyer-metódus szerinti elosztás azt akadályozza meg, hogy a szavazatok abszolút többségét elért párt ne kapja meg a mandátumok abszolút többségét. A teljes kvótaértéket elért pártok közötti elosztás után így a második körben az első mandátumot a szavazatok több mint felét elérő párt kapja.

²³⁸ A belga módszer hasonlít a miénkhez.

mandátumok felkerülnek az országos listára, tehát a legnagyobb maradék módszere nem érvényesül, a magyar megoldás nem LR (legnagyobb maradék)-rendszer. Ebben a modellben tehát „már nem a támogatottság mértéke dönt, hanem az, hogy a mandátumot még nem szerzett párt szavazatszámát nagyobb-e vagy a már mandátumhoz jutottak maradékvoksa”.²³⁹ Találónan úgy lehetne minősíteni az elemzett módszert, mint a "**korlátozott legnagyobb maradék módszerét**", hisz a második körben voltaképp itt is a „maradék” a mandátumelosztás talpköve, csak hogy ez a **maradék minimálisan a kvóta kétharmada**.

Megoldásunk tehát **a kétharmadot elérni képtelen kis pártokat sújtja**, számos megyében ugyanis a szerzhető 5-6 mandátumból kiindulva ~10% a fenti minimum. Az országos listán elosztható helyek jóval csekélyebb számából következőleg a fenti elosztási mód az aránytalanság egyik legmélyebb kútforrása. Az országos elosztás a szintén a nagyobb politikai erőknek kedvező, főntebb részletezett d'Hondt-módszerrel történik. A fenti kérdésre az arányosságról és a reformokról szóló fejezetben visszatérünk.

²³⁹Ld.: FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre: *Voksa és mandátumok*. Villányi úti könyvek, Budapest 1998., p.90. A szerzőpáros kiemeli a maradék- és töredékvoksa közötti különbséget. A maradékszavazat az elsődleges mandátumelosztás során fel nem használt szavazatok száma, töredékszavazat pedig a végső eljárásban a megyéből továbbvitt érték.

Véleményem szerint a megállapítás kicsit félreérthető, hisz a legnagyobb maradék elve szerint sem az erőssorrend döntene, hanem szintén az, hogy a már mandátumot szerzett párt maradékszavazata, vagy a még nem bejutott párt szavazatszámát nagyobb-e.

III.6. Választási rendszerünk arányossága és az aránytalanság okai

A magyar választási rendszer, mint az előzőekből kiviláglik, formáját tekintve a **vegyes rendszerek** iskolapéldája, „nem arányos, de arányosító elemeket is tartalmazó kombinált rendszer.”²⁴⁰ Vajon a konkrét eredmények fényében is ezen megállapítások helytállóak? Nézzük meg gyakorlati példák, számítások segítségével!

III.6.1. Az arányosság mérése és a magyar eredmények

- Az arányosság – tömören szólva – a leadott szavazatok és a parlamenti összetétel közötti eltérés. Arra a kérdésre ad választ, hogy a mandátumok elosztása mennyire felel meg a választók akaratának. Mérésére módszerek sokaságát dolgozták ki²⁴¹, ezen eljárásokban más-más tényezők hatása hangsúlyosabb. Ilyen metódus például a Loosemore-Hanby-, a Rae-, a legkisebb négyzetek-, a Sainte-Lague- és a d’Hondt-index.²⁴² A leginkább elterjedt, s a melléközöngéi ellenére talán a legkifejezőbbnek ítélt módszer a **Loosemore-Hanby** mérőszámot veszi alapul. Ennek menete, hogy összehasonlítják a pártok által elnyert szavazatokat a megszerzett mandátumaik arányával (pártonként), majd az így kijövő különbségek összegét osztják kettővel. Gondot okozhat, hogy vegyes rendszerünknel fogva kérdéses lehet, mit tekintünk a pártok által megszerzett szavazatszámoknak. Pusztán a pártlistákra leadott voksokat, esetleg hozzáadva az első forduló egyéni eredményeket, netalántán a második körét is? Mivel a második körben a visszalépések eleve irreálissá tennék a számítást, az első forduló eredmények vonatkozásában pedig az egyéni és listás szavazatszámok között (mint már említettük) nincs számottevő különbség, az áttekinthetőség és egyszerűség céljától vezérelve a pártpreferenciákat tisztán

²⁴⁰ DEZSŐ Márta: i.m., p.147.

²⁴¹ A magyar szakirodalomban szinte csak Fábíán György és Kovács László Imre emeli ki jelentőségét, ld. FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre (szerk): *Választási rendszerek*, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997. (Leginkább GALLAGHER, Michael Arányosság, aránytalanság, választási rendszerek, i. m., pp.113-117.)

²⁴² Ld. Ezek részletes leírását: GALLAGHER, Michael: i.m.

mérő megyei listás voksokat teszem patikamérlegre, összehasonlítva a leadott szavazatokat a parlament teljes összetételével (ld. A táblázatokat!)²⁴³

- A számítások önmagukért beszélnek, választási rendszerünk arányossága a többi országéval egybevetve a legrosszabb! A magyar eredményekből kinyilvánodik, hogy 1990-ben és 1994-ben a győztes párt volt igencsak felülreprezentálva, s ennek mértéke rontotta le igen jelentősen az indexet. A kutatók közül néhányan úgy vélekedtek két választás után, hogy ha a struktúra változatlan marad, „akkor várhatóan mindig lesz egy párt, amelyik – az egyéni kerületi választások megnyerése révén – komoly előnyt fog élvezni.”²⁴⁴ **Az 1998. évi választások azonban rávilágítottak ama összefüggésre, hogy nem föltétlenül egy párt lesz felülreprezentálva, hanem akár több is, ha népszerűsége és annak szerencsés területi megosztása folyamánaképp jelentős számú egyéni mandátumot képes elnyerni. (A 2002-es és 2006-os eredmények folytatták ezt a tendenciát.)** Ekkor a végső győztes Fidesz, leküzdve listás hátrányát, az egyéni eredményekkel kerekedett az MSZP fölébe, de látható, hogy kicsivel több egyéni mandátum elnyerésével (nem sokon múltott) az utóbbi is jócskán aránytalanabb sikerrel büszkélkedhetett volna.
- *Gallagher realisabbnak és szemléletesebbnek ítéli a természettudományokból jól ismert legkisebb négyzetek módszerét, mely a nem annyira érzékeny a pártok számára, s a kevés nagy különbséget jobban figyelembe veszi, mint a sok kis különbséget, hisz ha például 10 pártnál egy-egy százalékos eltérés mutatkozik, az nem eshet egy tekintet alá azzal, ha ugyanezen 10% egyetlen erő aránytalanságaként jön létre. Ezen módszer inkább választásonként, globálisan méri az aránytalanságot, mint pártonként.*²⁴⁵ (Ez utóbbi tényező a magyar választási és politikai rendszer sokpártisága miatt különösen fontos.) A legkisebb négyzetek indexe: a pártok szavazat- és mandátumaránya különbsége négyzetének összege, osztva kettővel, és az egészből négyzetgyököt vonva. Mint

²⁴³ A Fidesz-MDF és Fidesz-KDNP közös lista esetén a végül elkülönülő frakciókat egybeszámoltam. Az ugyanis, hogy végül ki hanyadik volt a listán, és ki melyik frakcióba ült, a választási rendszer szempontjából irreleváns. (Teljesen irreálissá tenné a képet, a akár az MDF, akár a KDNP listás eredményét elkülönítve 20% körüli értékkel számolnánk. A választás hivatalos eredményénél viszont szerepeltek MSZP-SZDSZ-jelöltek, valamint külön-külön mindkét párt képviselői. A közös jelöltként bejutottakat – mivel hovatartozásuk egyértelmű is volt – ahhoz a párthoz soroltam, melynek frakciójába végül ültek.)

²⁴⁴ KOVÁCS László Imre: *Voksok és mandátumok*. Társadalmi Szemle, 12/92. Illetve FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre: i.m., p.205.

²⁴⁵ Gallagher kiemeli, hogy a legkisebb négyzetének indexe arany középutat jelent az általában két végletnek tartott Loosemore-Hanby- és a Rae-index között.

a táblázatból kiszínlik, ezen számítási módszer szerint is a sereghajtók közé tartozunk. (Bár 1998-ban javult az eredmény.)

- Kovács László Imre egy sajátos számítást használ: a pártok által elnyert mandátumok százalékát elosztja az ugyanazok által kapott szavazatok százalékával. (A megszerzett szavazatokba mindkét egyéni forduló eredményeit számításba veszi.) A számítás záróakkordjaként kivonja a legkisebb hányadost a legnagyobból. Az így kapott együtthatók segítségével elemzi a választási rendszerek arányosságát, s arra a megállapításra jut, hogy a magyar eredmények középúton helyezkednek el a többségi angol és az arányos osztrák között. A konkrét adatok tehát voltaképp egybevágóak a rendszer formájával.²⁴⁶ (A többi mérőszámhoz képest kedvezőbb eredmények részint arra vezethetők vissza, hogy a parlamentből kiszorult pártok eredményeit nem kerültek számításba, részint pedig arra, hogy a küszöböt átlépő politikai erők egyike sincs kimagaslóan alulreprezentálva, így a számítás alapját jelentő különbség nem annyira jelentős.)
- Fábrián György az országgyűlésből kirekedt pártokra érzékeny mutatót említ tanulmányában. Az „r” kvóciens az effektív választási pártszám és az effektív parlamenti pártszám összefüggését vizsgálja, s nemzetközi jogösszehasonlításban számottevőnek titulálható 40%-os arányt eredményez, például a küszöböt (4%) szintén ismerő bolgár modell csupán 12%-os „r”-et produkál. Effektív pártszámon azon hipotetikusán egyenlő nagyságú pártok számát kell értenünk, melyek ugyanolyan hatást gyakorolnának a pártrendszer frakcionalizáltságára, mint a valóságban a különböző nagyságú pártok.
- Tehát bármilyen számítást is alkalmazunk, az egyértelmű, hogy a magyar választási eredmények igen jelentős aránytalanságot mutatnak, csak annak mértéke a különböző. Megállapítható, hogy az 1998-as választásokon csökkent az aránytalanság, főleg a kiegyensúlyozottabb, két nagy párt uralta egyéni eredmények, és a kiesettekre leadott kevesebb szavazat folyományaképp. (Utóbbiról lásd a küszöb torzításának politológiai aspektusát!) Az adatok ismeretében egyértelmű, hogy megoldásunk „a kormányozhatóságot előnyben részesíti az arányossággal szemben”²⁴⁷, s inkább a többségi, mint az arányos

²⁴⁶ A részletes adatokat ld. KOVÁCS László. Imre.: *Voksok és mandátumok*, In. FÁBIÁN György (szerk): *Választási rendszerek*, Osiris, 1997. Budapest

²⁴⁷ Szoboszlai György: *A választási rendszer és a választási eredmények összefüggései*, *Info-Társadalomtudomány*, 1992/22. sz., 31. o.

rendszerekhez áll közel.²⁴⁸ Vitatható az a fölfogás²⁴⁹, mely szerint a parlamentbe bejutó pártok közötti arányok nem torzulnak jelentősen, csupán a kiesők rovására gyarapszik a győztes mandátumszáma. Ez utóbbi tény ugyanis a többiekéhez képest a győztes(ek) részesedését aránytalanul növeli. (Ez az adatokból csalhatatlanul kinyilvánodik.)

A választási eredmények egyes tényezőinek összevetéséből visszavezethetjük, mi is okozza a rendszer nagyfokú aránytalanságát.

III.6.2. Az aránytalanság gyökerei

- A táblázat adataiból kiderül, hogy az **egyéni** kerületi eredmények még a rendszer egészének aránytalanságát is messze fölülmúlják. 1990-ben az MDF a lehetséges 176 mandátumból 114-et megnyert, ami 64.77%-ot jelent! Ezen tény különösképp azzal összevetve érdekes, hogy a párt a megyei listákon ezzel egyidejűleg 24.73%-os támogatottságot élvezett, az első fordulóban rá leadott voksok aránya pedig 24.01% volt. A Fidesz 8.94%-os listás és 5.01%-os első forduló egyéni eredményei, valamint az MSZP 10.89 és 10.32%-os hasonló adatai csupán 1-1 egyéni képviselő (az összes egyéni hely 0.57%-a!) bejuttatásával párosultak. Pusztán ezek alapján tehát a választási rendszer egészen ijesztő aránytalanságot produkálna. Hasonló eredményeket hozott az 1994-es országgyűlési választás is. Az MSZP ekkor 32.99%-os „lajstromos” voksrészesedése mellé az egyéni képviselői helyek 84.65%-át nyerte el, az MDF-Fidesz-FKgP-KDNP négyesnek mindössze 4.55%-nyi rész jutott ezek tekintetében, 34.56%-os együttes listás arányával egyidejűleg! Jól példázza az egyéni és listás elosztás különbségeit egy 1994-es eset. Békés megye mind a hét kerületében az MSZP jelöltjei győztek, ezzel szemben a hat listás mandátumból csupán kettőt szereztek meg, pedig utóbbi szavazataik száma meg is haladta az előbbieket (68128, illetve 61277). Ez az aránytalanság messze fölülmúlja az angliai, tisztán többségi rendszer mutatóit.²⁵⁰ A fentiek fényében megerősítést nyerhetnek azon tételek, lemmák, hogy a szavazatok kerületek közötti elosztása

²⁴⁸ FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre: *Az arányosság újabb dimenziói*, Politikatudományi Szemle 1995/2. sz., 67-80. p.

²⁴⁹ Többek között Salamon László (ld. WIENER György i.m.) és Szoboszlai képviseli

²⁵⁰ Annak adatait ld.. Kovács László Imre idézett tanulmányában. KOVÁCS L.I. i.m.

lényegében a véletlen műve. A „választási rendszer csupán keret, amit a választói tömegmagatartásokkal tölthetnek meg. Például egy arányos rendszer is eredményezhet egypárti túlsúlyt, ha a választói akarat így jut kifejezésre.”²⁵¹ Remek észbizonyosság erre, hogy például a formáját tekintve tiszta többségi angol választások egyes években arányosabb eredményt hoztak, mint a vegyes rendszerű magyar. Szoboszlai számításai szerint a relatív többségi számítás (vagyis az első forduló voksok) arányosabb összetételt eredményezett volna. Az első két választás során a második fordulóban (mivel a politikai tagoltság többközpontú volt) a másodlagos preferenciák döntöttek. 1998-ban a két tábor (liberálszocialista és polgári-népnemzeti) közötti, választói aktivitáson sarkalló népszerűség volt a győzelem szavatosa (bár a szavazók másodlagos preferenciája nem mindig egyenlik a pártokéival), **s az egyes táborokon belül legnépszerűbb párt eredményét növelte meg szegődményeséi rovására.**

- A (listás) **körzeti magnitúdó és a mandátumelosztás módja** quasi „egybeszerkező” kérdéskör. A kevés megszerezhető képviselőség mindig az aránytalanság gyökere, hisz minél kisebb a mandátumok száma, annál kevésbé feleltethető meg, bármilyen módszert alkalmazzunk is, az elért voksok részarányának.²⁵² A listás részről szóló fejezetben láthattuk, egyes körzetekben csupán 4 helyet osztanak ki, ez már magában is aránytalanságot idéz elő. Ennek hatását pedig jócskán fölerősíti az alkalmazott algoritmus igen sajátos mineműsége: hisz, ellentétben az LR-módszerekkel, csak a kvóta legalább kétharmadát elérők nyerhetnek mandátumot, míg a kiosztatlan helyek fölcúsznak az országos listára. Ez pedig, részint mert az ott elnyerhető helyek száma jóval kisebb, és részint mert abban az elosztásban minden töredékszavazatával az összes párt részt vehet, a „kicsik” helyzetét rontja jelentős mértékben. A mandátumelosztás második körében, hasonlóan a legnagyobb maradék módszerekhez, apróságokon múlik, hogy egy nagyobb párt szerez sokadik, vagy egy nála kisebb (de „legalább közepes”) lista első mandátumot. Az igazán kicsik azonban képtelenek elérni az engedményes kvótát is, hisz ez a legcsekélyebb magnitúdójú körzetekben 11-13% körüli. Csupán a területi listás eredményeket vonva mérlegelésünk fókuszába, megállapíthatjuk: ez a részterület

²⁵¹ Szoboszlai György szemléletes megfogalmazása

²⁵² Fábán György szerint sokan túl nagy jelentőséget is tulajdonítanak ennek, véleményem szerint viszont az igen kicsi magyar körzetek esetében indokolt.

is igen aránytalan eredményt hozott.²⁵³ (Az országos listával összesítve nem annyira, hisz amaz az arányosság jegyében az alsóbb szinten és egyéniben sikertelenebb pártokat próbálja kompenzálni.)

- Az **országos lista** mandátumelosztásánál a **d'Hondt-módszert** alkalmazzák, mely általában a legaránytalanabb eredmény kútforrása, s az ezt a szintet a „beérkezés utolsó reményhorgonyának” tekintő kis pártok számára jelent újabb tehertételt. Külön aránytalansági tényezőnek ítélni, hogy az országos listás helyekből azok a pártok is részesedhetnek, amelyek már megszerezték a szavazatarányuknak megfelelő mandátumot. Tehát nem csupán az alsóbb fokozatok alapján alulképviselet pártok részesülnek kompenzációban, így voltaképp a legfelső szint nem tudja betölteni rendeltetéses szerepét, vagyis az arányosítás feladatát.²⁵⁴ (Ez nem önmagában növeli az aránytalanságot, hanem béklyózza az aránytalanság kiegyenlítését, a kompenzációt. Külön-külön vizsgálva, a legtöbb töredékszavazata a listákról a kicsi, az egyéni ágról a sok jelöltet állítani tudó, de kevés képviselőt bejuttató középpártoknak van.)
- **A küszöb**, mint a dolgozat más részeiből kiszínlett, jelentős számarányú politikai erőt kívül rekeszt a hatalom sáncain. (Az első két választáson 15, legutóbb 10% körüli listás szavazat nem hasznosult.) Egyes kutatók sokáig főképp a küszöbnek tulajdonították a nagyfokú torzulást.²⁵⁵ Mennyire lett volna arányosabb a rendszer a küszöb nélkül? Vizsgáljuk meg az eredményeket ezen górcső alatt! Fábrián György és Kovács László Imre végigfuttatta a mandátumelosztást a jelenlegi modell szerint – de küszöb nélkül^{256[58]}. A megyei listákon egyik kieső párt sem szerzett volna mandátumot, csupán az országos lista vonatkozásában kerültek volna számításba. 1990-ben 7, 1994-ben 8 újabb párt jutott volna be a parlamentbe az effektív, tényleges küszöb alapján.²⁵⁷ Az ún. egyéb pártok az első választások alkalmával 26, másodjára 20 mandátumhoz jutottak volna, ami az összes képviselői helyek 6.73, illetve 5.18%-a, tehát

²⁵³ Győzelmekor az MDF 24%-os listás szavazatarányával a listás mandátumok 33%-át szerezte meg, 1994-ben az MSZP illetően adatai 33, ill 44%, tehát pusztán a listás eredmények aránytalansága is számottevő.

²⁵⁴ Erre a problémára többek – így Dezső Márta és Szoboszlai György is – is kölhívják a figyelmet.

²⁵⁵ ld. FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre: Az arányosság újabb dimenziói. In FÁBIÁN György-KOVÁCS László Imre (szerk.): *Választási rendszerek*. Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997. p.211.

²⁵⁶ Ld. előbbi, FÁBIÁN-KOVÁCS i.m: pp.206-208.

²⁵⁷ Az effektív küszöb az az érték, melynek elérése egy adott elosztási rendszerben minimálisan szükséges ahhoz, hogy egy párt mandátumot nyerjen. Ez néha lényegesen alacsonyabb, mint a jogi küszöb.

jócskán elmarad a kapott voksok arányától. Az országos listát állító pártok közül először az összes, másodsor a Magyarországi Zöld Párt kivételével a többi párt eme fölvázolt modell szerint bejutottnak tekinthető. Az aránytalanság valódi értékét 100%-nak véve 1990-ben 91.81, 94-ben 97.17% lett volna az így számított mérőszám. A fentiekből tehát kiviláglik hogy arányosság tekintetében a jelenlegi számítás szerint a küszöb szerepe nem jellegadó. Egyebekben persze igen fontos, és egy más számítási metódussal társoltatva az eredmények arányossága vonatkozásában is számottevően közrehatna. Annál jelentősebb a küszöb szerepe **politológiai aspektusból**. A közvélekedés által esélytelennek bélyegzett pártoktól ugyanis, a média által is erősítve, a nem hasznosuló szavazatok lélektani hatásának hangsúlyozásán keresztül jelentős számú voks vész el, az önmagát beteljesítő jóslat tüköröspéldájaként.²⁵⁸

Összefoglalva tehát megállapíthatjuk, hogy a magyar választási rendszer nemzetközi **összevetésben aránytalannak tekinthető** (bár mértéke jelentősen mérséklődött), ez pedig – egy gyanítható erőssorrend szerint – az egyéni kerületek, a kis magnitúdójú körzetek, a mandátumelosztás módja és a küszöb „vetenyfája”.²⁵⁹

²⁵⁸Talán ennek is tulajdonítható 1998-ban a KDNP és az MDNP, 2002-ben az FKGP rossz szereplése.

²⁵⁹ Megjegyzendő: a felsorolt elemek a rendszer hatásait matematikailag behatárolható módon torzítják. Léteznek emellett egyéb tényezők, melyek kaotikusan, és egyáltalán kiszámíthatóan hatnak az arányosság ellen. (Papp Imre szóbeli előadásain említ gyakran többet.) Ilyennek tekinthető a kétfordulós rendszer, a 2. fordulóban pusztán relatív többség követelménye, a visszalépések kategóriája, az igazolások stb. Magam a részletesen elemzett hatású „aránytalanság tényezői” mellett ezen kiszámíthatatlanabb következményű elemek tekintetében az „arányosság ellen ható tényezők” elnevezést javaslom.

III.7. Reformelképzések és lehetőségek

III.7.1. A pártok terveiről

- Az 1989. évi választójogi törvény egyszeri használatra készült²⁶⁰, ehhez képest jól kiállta az idő próbáját: a közép-kelet-európai rendszerek közül a legállékonyabbnak, legtartósabbnak bizonyult. Persze a győzteseknek mindig megfelelő, a veszteseknek mindig pallérozandó az adott megoldás...

- Az első választás után az **MDF** a modell változatlansága mellett tört kopját, később az ekkor még 4%-os küszöb felemeléséért kardoskodott. A nagyjából hasonlóan szerepelt **MSZP** és **KDNP** is a vegyes rendszer hívének mutatkozott, de a rendszer valamely mérvű arányosítását tartották kívánatosnak, a listás rész szerepének növelésével. Az **MSZP** a küszöb eltörlésére vagy legalábbis mérséklésére tett javaslatot. Az **FKgP** álláspontja a kormányból való kilépés után szintén az arányosítás, így a küszöb torzító hatásának hangsúlyozásában csendült ki. A **Fidesz** és az **SZDSZ** a parlament létszámának csökkentését irányozta elő. Előbbi 200-240 fős képviselőtestületet tartott volna üdvösnek, utóbbi 280-as létszámú országgyűlést képzelt volna el, méghozzá a területi lista távoztatásával, és országos kompenzációs lista (azaz egyszavazatos struktúra) létre hívásával. A ciklus során azonban csupán egy változás történt: 1993 decemberében a küszöböt 5%-ra emelték. A választási programok is nagyjából a fentiekhez igazodtak. Az **FKgP** – G. Nagyné Maczó Ágnes tervezetét felkarolva – a pusztán (továbbra is 176 fős) egyéni rendszer megteremtését írta lobogójára, melyet összekapcsolt a képviselők visszahívhatóságának intézményével. Majd' minden párt elképzeléseinek sugárpontjában az igen népszerű költségmegtakarítást célzó létszámcsökkentés terve állott tehát. A másik alapösszefüggés, hogy a főképp a kieséstől tartó pártok indítványozták a küszöb eltörlését. (kirekesztőleg az utolsó kigazda elképzelést.)

- Az 1994-ben hatalomra jutott erők kormányprogramja magában foglalta a választási rendszer reformját. Az egyfordulós, relatív többségi modell megteremtését és az arányosság előmozdítását határozták el. Ennek alapján

²⁶⁰ KUKORELLI István: i.m., p.228.

többféle javaslat látott napvilágot. Az „A” variáns csupán a fenti célokat vette tervbe az első forduló érvényességi és eredményességi küszöb eltörlésével. A szándék egyértelmű: a modell a legerősebb párt túlnyomóságát mozdítja még inkább elő.²⁶¹ A „B” terv az SZDSZ elképzelését követte (ld. fentebb), ez pedig a tapasztalatok szerint a második legnagyobb pártnak (jelesül az SZDSZ-nek...) kedvezett volna. Az MSZP által (azóta is) leginkább támogatott „C” metódus a már elemzett német rendszert képezi le kis eltéréssel,²⁶² 152 egyéni és ugyanennyi listás hellyel, 5%-os küszöbvel, valamint a megtartható többletmandátumokkal. A „D” ötlet ehhez nagyon hasonló, a különbség az, hogy először az egyéni mandátumokat osztanák szét, majd kompenzációs céllal a listásokat. (Így nem lennének többletmandátumok.) Ez úgy történék, hogy az egy mandátum megszerzésének feltételét jelentő, az egyéni és listás voksokból kiszámított kvótát megszorozzák az egyes pártok által elért egyéni győzelmekek számával, s eme értéket levonják a listás szavazatokból. A területi elosztás tehát csupán a kompenzáció alapján történne. A tervezet országos szintet is előírányoz, melynek talpköve a listás töredékszavazatok száma lenne. A töredékből levonnák a pártok által részarányuknál több mandátumot eredményező szavazatszámot.²⁶³ Mindazonáltal e rendszer arányossága valószínűleg a „C”-é alatt maradna.²⁶⁴ Az „E” módozat az egyéni körzetek számát 120-150-re mérsékelné, a területi listás helyeket 180-200-ra növelné, s 60 helyet juttatna a 3%-os küszöbvel működő országos listának. A javaslat megszüntetné a mandátumok „felcsúszásának” lehetőségét, LR-módszert alkalmazva. E tervezet egy változata 120 egyéni, 120 országos (!) listás képviselőt juttatna mandátumhoz, 60 fős kompenzációs listát fönntartva. Jóllehet 1996 márciusában hat (majd hét) párti tárgyalások kezdődtek, úgy tűnt, a Fidesz és az SZDSZ is támogathatná a megszemélyesített arányos rendszert, érdemi változtatást nem hajthattak végre.

- A 98-as választások előtt az FKgP, a Fidesz és az SZDSZ írta lobogójára a parlament létszámának csökkentését. A **kisgazdák** visszatértek régebbi

²⁶¹ Wiener György véleménye. Ld. WIENER György: *A választási rendszer reformja*, Magyar Közigazgatás 1997/6. szám, p.329.

²⁶² Wiener leírásából úgy tűnik, a szavazatokat nem összesítenék országos szinten a megyei listák közötti elosztás előtt, mint az eredetiben. Ld. WIENER: i.m., p.330.

²⁶³ Az SZDSZ-es Szigethy István dolgozta ki eme modellt.

²⁶⁴ Ld. WIENER: i.m., p.330.

álláspontjukhoz, a rendszer arányosítása, s ebből következően az egyéni kerületek számának csökkentése mellett téve hitet. Ezen modellben egy 170 fős alsóházat és egy 70 fős felsőházat vázoltak föl. **A győztes párt** hozzávetőleg 220-250 létszámú egykamarás országgyűlést képzelt el. Az egyéni kerületek érintetlenül hagyása mellett a listás ág reformját irányozták elő, a kétszintűség megszüntetésével, és egy közötte regionális elosztás megteremtésével. A nagyobb körzetek a kisebb pártok számára is méltányosabbak a Fidesz érvelése szerint, mindazonáltal részletes koncepciót nem dolgoztak ki.²⁶⁵ Az **MDF** nem volt a létszámcsökkentés híve, így e törekvések háttérbe szorultak.²⁶⁶ A **MIÉP** a legnagyobb kormánypárt koncepcióját a kis pártokat tekintve méltánytalannak ítélte. Az **SZDSZ** és az **MSZP** – a választási rendszert illetően – kitarított régi elképzelései mellett, előbbi a kompenzációs országos lista, utóbbi a **perszonalizált PR-rendszer** mellett „serkenkedett”. Lamperth²⁶⁷ a német példára hivatkozva **a jelenlegi rendszer erényeit és a nagyobb fokú arányosságot** egyetemleg látná biztosítottak a megszemélyesített arányos képviselői modellben, ugyanakkor megfedezik arról a tényről, hogy adott választási rendszer egészen eltérő eredményeket produkálhat. A jelenlegi megoldás mellett elméletileg sokkal nagyobb szavazat-mandátum összezsengés is elképzelhető, míg Németországban egyfajta „választási csodának” lehettünk tanúivá.²⁶⁸ Képzeljük el, hogy egy tízmandátumos körzetben²⁶⁹ egy párt 30 %-os részesedéssel akár mind az 5 egyéni képviselőiséget megszerezheti a relatív többségi rendszerben, holott az arányosan osztályrészül jutó háromhoz képest 2 többletmandátum keletkeznék. Nem tudok egyetérteni tehát azzal a megállapítással, hogy a többletmandátumok száma biztosan csekély.²⁷⁰ Nem fedezhető fel a tervezetben a Németországban bevált országos mandátumösszesítés sem. A körzetekben a kiosztható kisszámú mandátum, országos lista nem lévén, az 5-10 %-os pártokra nézvést igen sérelmes lenne. Az

²⁶⁵ Legalábbis LAMPERTH Mónika szerint. *Mint sánta ló az üggetőn?* Népszabadság, 1999. július 30.

²⁶⁶ Lamperth szerint már Pokol Béla (FKGP) is a radikális létszámcsökkentés lehetőségét hangsúlyozta, kiemelve, hogy az egyéni kerületek száma nem vihető 150 alá, tehát a nagy mérséklés ára a listás rész megnyirbálása volna, ami az aránytalanság további fokozódásának veszélyét hordozza.

²⁶⁷ Ld.:LAMPERTH Mónika, i.m.

²⁶⁸ Nohlen jellemzi így a két domináns párt együttes szavazatarányának növekedését, s az arányosság ennek tulajdonítható magas szintjét. FÁBIÁN-KOVÁCS, i.m., p.165.

²⁶⁹ A tervezet szerint 304 fős lenne a parlament létszáma, tehát a tízfős körzet még az átlagosnál is kisebb.

²⁷⁰ Ld. a hiv. cikket. LAMPERTH Mónika, i.m.

országgyűlés létszáma alig csökkenne. Mivel a választási rendszer megváltoztatása kétharmados kérdés, az ellenzék egyetértésére is szükség lenne. 1999 januárjában a Kisgazdapárt kezdeményezte a hatpárti tárgyalásokat, s többszöri egyeztetés után a parlament március 2-án 12 tagú eseti bizottságot alakított az e téma szakértőjének (is) számító Pokol Béla elnökletével. A bizottság csupán a kapcsolt listák megszüntetésében jutott konszenzusra, munkáját tehát nem kísérte siker.

III.7.2. A szakma javaslatai

- Választási rendszerünk ellentmondásai a szakma jobbító szándékú pergőtüzének is régóta célpontjában állnak. **A szakemberek** körében főként az arányosítás kérdése jutott túlnyomóságra.²⁷¹ Ennek előmozdítására megfelelő megoldásnak tartják a **mandátumok elosztásának olyatén átalakítását**, hogy azok maradéktalanul kerüljenek kiosztásra a megyei listákról, s *ne „csúszhassanak föl”* az országos szintre. Ez történhetnék az LR-Hare rendszer szerint. Fölvetődhetik, hogy az országos listáról csupán a többi szintet tekintve alulképviselt pártok részesedhessenek, azaz **a listás töredékszavazatok maradjanak figyelmen kívül.**²⁷² Szoboszlai a német rendszer leképezésének lehetőségét is fölveti. A parlament **létszámcsökkentésének** általában népszerű elképzelésével Fábíán György azt az észbizonyosságot szegezi szembe, hogy az elvégzendő munkák, feladatok nem csökkennének, tehát a pártapparátusokat, szakértői csoportokat kellene bővíteni, s emiatt semminemű megtakarítás nem maradna. (Az mindenképp megfontolandó, hogy ennek tükrében csökkentsék a létszámot és szabályozzák a frakciók támogatását, mert talán lenne megoldás, mely a takarékoság és a létszámcsökkentés szempontjából egyetemleg piederstálra emelkedhetnék, vagyis megvalósítaná a létszámmérséklést és

²⁷¹ Dezső Márta, Szoboszlai György, Wiener György, Fábíán György, Kovács László Imre egyaránt emellett tör lándzsát. Ld. ezen gondolatok végigfuttatását: FÁBÍÁN György-KOVÁCS László Imre: *Voksok és mandátumok*, Villányi úti könyvek politikatudományi sorozat, Budapest 1998., pp.118-132. SZOBOSZLAI György: *A választási rendszer és a választási eredmények összefüggései*, Info-Társadalomtudomány 1992., 22. sz. pp.25-32., WIENER György: *A választási rendszer reformja*, Magyar közigazgatás, 1997/6. sz., pp.321-334., DEZSŐ Márta: *A választási rendszer életképessége és anomáliái*. Parlamenti választások 1995., BÓHM Antal-SZOBOSZLAI György (szerk.): *Politikai Szociológiai Körkép*, Budapest 1995. MTA Politikai Tudományok Intézete pp.84-91., CSERVÁK Csaba: *Választási rendszerünk a jogösszehasonlítás és reformlehetőségek tükrében*, Jogelméleti Szemle 2001/3.sz., pp.51-61.

²⁷² ld. DEZSŐ Márta, i.m., SZOBOSZLAI, György, i.m.

együttal nem vonná maga után a szakértői támogatás nagyarányú emelését.) Ugyanó a körzeti magnitúdó növelése és a választási formula, a számítási mód reformja mellett kardoskodik. A **bekerülési küszöböt illetően**, mint a listás részről szóló fejezetben szó volt róla, ha létjogát nem is tagadják, mértékét általában túlzónak tartják a tudományterület művelői.²⁷³ Többeknél fölmerül a relatív többségi egyfordulós rendszerre való áttérés gondolata az egyéni kerületek vonatkozásában, hisz egyesek szerint a második forduló nem változtat jelentősen az első kör erőviszonyain²⁷⁴, sőt, mások úgy vélik, még arányosabb elosztást is eredményez²⁷⁵. Az említettem elméletekből azonban kinyilvánodik, hogy a szakértők úgyszólván mindegyike perbe száll a rendszer *típusának* megváltoztatásával. Dezső Márta a modell egészének megőrzése mellett fölveti a második kamara létre hívásának lehetőségét, ennek okából az alsóház létszámcsökkentését, és párhuzamosan az arányosítás kérdését. Az egyéni kerületek számát 130-ra mérsékelné²⁷⁶, a 140-es keretű területi és a 30-as országos lista a kompenzációra nagyobb lehetőséget nyújtana az arányos rész nagyobb aránya okából. Az egyéni választásokat relatív többségűvé változtatná, a megyei listás mandátumokat *maradéktalanul* kiosztatná. Eme „arany középutat” célba vevő megoldás kapcsán csak az a kérdés merül föl, hogy a területi szint képviselői helyeinek további csökkenése révén keletkezhető további aránytalanodást ellensúlyozni tudná-e az országos kompenzáció.

III.7.3. Egy lehetséges megoldás...

Ennyi kritikus elemzés, ennyi „kíméletlen” bírálat után az olvasóban joggal vetődhetik fel a kérdés, vajon e sorok írójának van-e megoldási javaslata, s ha igen, megállja-e a helyét az ésszerűség ítélőszéke előtt. Nos, megkísérlem, hogy eleget tegyek ezen kívánalmaknak, hozzátéve, hogy az alábbi terv is csupán egy lesz a (támadható) sok közül...

A reformok szükségszerűségét az alábbi csapásirányok szerint vélem elengedhetetlennek: az **aránytalanság, a kiszoruló pártok, a parlament létszáma,**

²⁷³ Id. SZOBOSZLAI György, i.m. WIENER György, i.m.

²⁷⁴ KUKORELLI István, i.m. p.271.

²⁷⁵ SZOBOSZLAI György, i.m.

²⁷⁶ Mint már írtam róla, egyesek az egyéni kerületek számának legfeljebb 150-re történő mérséklését tartják elképzelhetőnek a beoszthatóság nehézsége miatt.

mindazonáltal kardot kötök a modell jelenlegi előnye, az **egyének közötti választás** lehetősége mellett. A választási rendszer megújítását egy vele szorosan összekapcsolódó kérdéskör, a **kormányforma átalakításával egyidejűleg** tartanám kívánatosnak. A következők során erre irányuló szerves egységgé „tetemesített” elképzeléseimet fogom levezetni. A magyar alkotmányos berendezkedés egyik igen vitályos pontja a **kétharmados törvények kérdésköre**. Kormány(ok) és ellenzék(ek) között áthidalhatatlan szakadék feszül, s ez a gond a kormányzást voltaképp meg is béníthatja. Javaslatom: a kétharmados döntések (az alkotmányozás és egyes személyi kérdések, például az alkotmánybírák megválasztása kivételével) eltörlése, s a kérdéskörök valamilyen más többletmegszorításokkal történő biztosítása. Ez lehetne az összes képviselő létszámának több mint fele, illetve elképzelhető esetleg a szlovák alkotmány által előírt 60 %, valamint bekapcsolható a rendszerbe szenátus is²⁷⁷. A túlhatalom ellenszere a parlament arányossága volna.²⁷⁸ Támasztékul szeretném hívni ezzel összefüggőleg **Considérant** lemmáját, aki szerint *a többségi elv a döntés elve, az arányossági elv pedig a képviselété.*²⁷⁹ A parlament a szuverenitás átlényegült letéteményese, az elsődlegesnek tekintett közvetett demokrácia gyakorlásának hivatottja. Azonban a népfelség elvének fontos tartozványa, hogy – mintegy a közvetlen demokrácia gyakorlásaként – az állampolgárok közössége hozza létre azt a szervet, melyre hatalmát a célszerűség és szakszerűség követelményének hárulataként átruházza. E szemszögből, véleményem szerint, nem védhető az aránytalanság, valamint a jelenlegi küszöb, mert mintegy 300 000 választó társadalmilag igenis komoly támogatottságot jelent²⁸⁰. A **konstruktív bizalmatlanság** intézménye a kormányozhatóság oltalmazója volna. (Esetleg, mint korábban említettük, ezzel párhuzamosan el kellene határolni a kormány eredeti jogalkotási tárgyköreit, úgy, hogy az érintett kérdéseket nem törvény, hanem kormányrendelet szabályozza, ezáltal is oldva a parlamenttől való függését.²⁸¹)

²⁷⁷ Ennek előnyeiről ld. az előző fejezetet.

²⁷⁸ Nem osztom azonban Bagehot elméletét, miszerént a többség kormányoz, a kisebbség kritizál. Az ellenzéknek a dán rendszerhez hasonló döntési jogkört adnék, tehát 30%-nyi (vagy hasonló arányú) képviselő a legfontosabb kérdésekben népszavazást írhatna ki, esetleg a szenátus eljárását kezdeményezhetné.

²⁷⁹ Ld. DEZSŐ Márta: i.m., p.41.

²⁸⁰ A rendszerváltáskor, mint már írtam, a gombamódra szaporodó pártok miatt indokolt volt a 4%-os küszöb, azonban ma már a kijegecesedett pártrendszer okából túlzottnak tekinthetjük, legalábbis annak mértékét.

²⁸¹ Az EU is a tagállamok választási rendszerének arányosítására ébreget, a csatlakozásra figyelemmel ezt nem árt nekünk sem szem ellótt tartanunk.

Azon, szinte szentségtörésnek tűnő kijelentés mellett kezeseim magam, hogy a személyek közötti választásra a legnagyobb lehetőséget nem az egyéni rendszer kínálja, hanem a **preferenciális lista!** Mint már szó volt róla, a választók az egyénekben is a pártot keresik²⁸², a szavazatok megosztására ritkán kerül sor. Az egy párt mellett határozottan hitet tevő polgároknak semminemű beleszólásuk nincs, hogy saját pártjukból kit juttassanak képviselői méltóságba, vagyis csupán a „másodlagos rekrutáció”, a párton belüli küzdelem dominál, mintegy a választók megkerülésével. A módosító szavazatoknak ama formájáért szállok síkra, amely lehetővé teszi a szavazatok különböző pártok közötti megosztását, illetve kumulálását, vagyis egyetlen jelölt többszöri megerősítését.

A fölvázolt igényeket több elképzelhető modell is kielégíti, melyek egy gondolatsor módoszatai.

Elképzelhetőnek tartok egy **pusztán országos listáról** történő elosztást (Itt a preferálás lehetőségének technikai nehézségeit, nevezetesen, túl sok képviselőt kellene az országos listán felsorolni, hogy ne csupán az élen állók közül lehessen választani, úgy oldanám meg, hogy a szavazólapon a támogatni kívánt képviselő meghirdetett kódszámát lehetne megjelölni).

Ha területi szintet is létesítenénk, a **regionális listákat** javasolnám ezen célra, mert a nagyobb mandátumszám arányosabb elosztást eredményez. (Ez ráadásul egybecseng az EU régiókban való gondolkodásának, s a körzetek is sokszor mesterséges alkotványok, így a jelöltek azokhoz sem kötődnek feltétlenül erősebben.) E modellben a jogosultak a **regionális listákon szereplő jelöltek között oszthatnák meg voksaikat, mondjuk 4-et vagy 5-öt.** (Az egész szavazás ennyiből állna, tehát nem jelentene a polgároknak jelentősebb terhet.) **A mandátumokat a pártokra leadott szavazatok szerint osztanák ki, a preferenciák csupán a pártokon belüli sorrendet befolyásolnák.** Az arányosítást országos kompenzációs lista segíthetné.

A nagyobb pártok miatt, melyek kompenzációs helyeket nem kapnak, a görög rendszerhez hasonlóan eloszthatnánk egy meghatározott számú mandátumot az

²⁸² Erre utal, hogy neves, képzett, nem lejáratódott személyek hullanak alá minimális szavazatszámúval, csupán pártállásuk miatt. Jól példázza ezt a 1998-ban a budapesti 7. Választókerület eredménye. Kádár Béla egyetemi tanár, a korábban nem kompromittálódott miniszter 7.95, a betegek és szegények jogaiért vezérszónoklataiban kiálló, sokat szereplő Pusztai Erzsébet 6.46, Szentgyörgyvölgyi Péter, a Károli Gáspár Református Egyetem JTK akkori mb. dékánja 5.85, míg az SZDSZ-en belül sem annyira ismert Haris György 14.29 % szavazatot kapott, tehát a környék pártpreferenciái érvényesültek.

országosan összesített szavazatok alapján, hogy a legfontosabb személyek bejutását semmi se veszélyeztesse. (Ugyanakkor fölvetődhetik, a kérdés, hogy vajon a népszerűtlen, regionális listákról bejutni képtelen pártvezéreket segítenünk kell-e ily módon.)

A fentieket fejleszti tovább az a gondolatsor, mely szerint a voksokat központilag összesítenék, majd a pártok részesedését leosztanánk a területi listák között.²⁸³ (S ekkor is elképzelhető néhány mandátum országos elosztása.)

A talán legüdvösebb az a felépítmény volna, melynek talpköve az előbbiekhöz hasonlóan a **regionális szint**. A szavazatokat **országos fokozatban összesítenék, s az országos listák között osztanák el**. A regionális állomásról **az a képviselő nyerhetne mandátumot, aki elnyeri a pártja regionális listájára leadott szavazatok meghatározott százalékát**²⁸⁴ (mondjuk 10 %-ot, de feltétlenül csak annyit, hogy a preferenciáknak jelentős szerepük legyen), vagy a régióban az összes voks bizonyos hányadát. Eme modellben helyet szoríthatnánk még a **független képviselőknek** is, mégpedig úgy, hogy rájuk nézvést is meghatároznánk egy kvótát (esetleg kedvezőbbet a listásnál), és annak elérése esetén képviselőséget juttatnánk osztályrészükül. (Esetleg a függetlenekre eső szavazatok szerint járó mandátumokat osztanák ki a szavazatok aránya szerint, illetve többletmandátumokat képeznék a német rendszerhez hasonlóan.) A preferenciás úton már a régióban megszerzett mandátumok számát levonnák az országosan kiszámított összmenyiségből.

A fölvezolt rendszerekben (lényegében egy modell 5 lehetséges módzata) a mandátumelosztás alapjául egy méltányos algoritmus szolgálhatna, ez lehetne **LR-Hare, avagy** – főképp, ha pusztán megyei szinten osztjuk el a helyeket – **Sainte-Lague**, mely segítségével a viszonylag csekély mandátumból is részeltetni lehetne a kis pártokat.

Küszöb valószínűleg **nem** próbálnám akadályozni a parlamentbe jutás útját. Ha mégis (a pártok töménytelen megszorodása esetén) ez 1-3 % lehetne, esetleg a részesedés feltétele egy regionális mandátum elnyerése volna.²⁸⁵ Meghatározott *szavazatszám* eléréséhez is köthetnénk a bejutást. Elképzelhető, hogy a kisebb (például 1 % alatti) pártok csupán egy-egy szószólói helyet kapjanak.

²⁸³ Hasonlóan a német rendszer összesítéséhez.

²⁸⁴ A cseh és a szlovák rendszer követ hasonló zsinórmértéket.

²⁸⁵ Tehát pusztán tényleges, ún. effektív küszöb lenne, azaz csupán az egy mandátumhoz szükséges szavazatszám. (Ez számításaim szerint 1-2 % körül szóródna a regionális rendszerben.)

Ezen módszer szerint tetszőlegesen változtathatjuk a parlament létszámát. Ezt úgy célszerű megtenni, hogy az így megtakarított összeg jelentősebb legyen a szakértőkre fordítandó többletösszegnél. (Véleményem szerint a képviselők messze nem mindegyike szakértője bizottsági területének, így a pártapparátusok hathatósabb munkát végezhetnek. Magam egy 200 fős alsó- és egy 100 fős felsőház mellett török lándzsát, figyelemmel a hasonló nagyságú országok adataira.)

A már említett **második kamarát** illetően nehezebb egy kész tervvel előállni. Megannyi remek ötlet és nemzetközi példa, megannyi képviseletre méltó érték és megjelenítendő társadalmi érdek láttán minden elképzelés teljesen szubjektívnak tűnik. Itt ugyanis nem egyetlen (népképviseleti) elv helyes mederbe terelése a cél, hanem egyéb elvek közül minél többnek az érvényre juttatása. Magam főképp az alábbiakat javasolnám a szenátus tagságába.

Második kamaránk módot adhatna a **határon túl élő magyarok** képviseletére, ezt hazánk történelmi hagyományai, a nemzet szétszakítottsága, valamint a kérdés mai, hiányos rendezése is indokolja.²⁸⁶

A **regionális képviseletnek** a közvetett és közvetlen formája mellett is szólnak érvek, én utóbbi mellett teszem le a voksom – tekintettel a népképviseleti kamara tekintetében javasolt listás rendszerre. A választás megfelelő formája lehetne az ír szavazatátruházó modell, mely a sokadlagos (második, harmadik stb.) preferenciákat is figyelembe veszi. (Ordinális szavazás). A választás a népképviseleti ciklus félidején történne, megfontolandó a rotáció is.²⁸⁷

A **köztársasági elnök által** a közélet, tudomány, művészet, sport kiválóságai közül **élethosszigan** kinevezettek is a tagok közé emelkedhetnének.²⁸⁸

Érdekes ötlet a **népképviseleti és a korporatív elv egyesítése** (ld. az előző fejezetet). Ezt a módszert arra használnám eszközül, hogy a választók

²⁸⁶ Különböző régiókból kerülnének ki a képviselők, pl erdélyi, felvidéki, vajdasági, kárpátaljai, amerikai, észak-európai, nyugat-európai stb. A szavazás hazánk területén történne, hosszú szavazási határidővel. (Akinek fontos a kérdés, az idejön...). A kérdés összefüggésbe hozható a külhoni állampolgársággal: esetleg ennek alanyai lennének a választók.

²⁸⁷ Kizárnám, hogy a jelöltek országgyűlési képviselők vagy jelöltek, illetve párttagok legyenek, így ezen személyek talán hathatósabban képviselnék a helyi érdekeket. Ezen összefüggésben megvalósítható a visszahívás intézménye is.

²⁸⁸ Jelölhetnének civil szervezetek, állampolgárok, és esetleg az előző köztársasági elnök is.

meghatározzák, a civil szféra tagjai, társadalmi szervezetek, kamarák közül melyek legyenek a szenátus alkotó tényezői.²⁸⁹

A (volt) **tisztségen alapuló** tagságra irányuló javaslatok között nem találtam példát a volt alkotmánybírák, alkotmánybírószábi elnökök ajánlására. Pedig így talán javítható lenne a törvényhozás előzetes szűrése az alkotmányos alapjogok jegyében, s feleslegessé válhatna olykor az utólagos normakontroll az Alkotmánybíróság gyakorlatát belülről ismerő személy révén.

A **szellemi elit** (MTA, egyetemi tanárok, Rektori Konferencia) képviselőinek bevonását is megfontolandó ötletnek tartom.

2002 júniusában az OVB tagjaiból, külső szakértőkből, egyetemi oktatókból alakult egy újabb reformbizottság.²⁹⁰ A testület szövegszerű javaslatot nem dolgozott ki, inkább elvi jellegű ajánlásokat tett, a politikumban eme visszafogott kezdeményezés ellenére nem kapott támogatást. Az anyagi jogi rész felelőseként e sorok írója a preferenciás listás rendszer bevezetésére tett javaslatot.

Az MSZP vezette kormány 2006 májusában a fentebb említett Lamperth Mónika-féle tervezet jegyében kezdeményezett törvénymódosítást. A parlament – az általam előbbiekben említett kifogások mentén – az indítványt elutasította.

2008-2009-ben a pártok a parlament létszámcsökkentésére irányuló hangzatos javaslatokkal álltak elő a rendszer jellege megtartásának hangsúlyozása mellett, pontosan kidolgozott életképes javaslattal azonban nem álltak elő.

| 1990. | szavazat | Mandátum | L-H-index | Legkisebb négyzetek | Indeksek | Egyéni területek | országos | |
|-------|----------|----------|-----------|---------------------|----------|------------------|----------|----|
| MDF | 24.73 % | 42.7% | 17.97 % | 322.9% | | 114 | 40 | 10 |
| SZDSZ | | 23.6% | 2.21% | 4.88% | | 35 | 34 | 23 |
| | 21.39 | | | | | | | |

²⁸⁹ Tehát lényegében e listás szavazás népszavazás lenne, mely meghatározza a szenátus összetételét. A delegálást a szervek feladatává tehetnénk.

²⁹⁰ Tagjai: Fűrész Klára, Sándorfi György, Ficzer Lajos, Molnár Miklós, Murányi Zoltán, Fogarasi József, Cserny Ákos, Galambos Károly, Cservák Csaba.

| | | | | | | | |
|------------|-------|-------|--------|----------|----|----|----|
| | | % | | | | | |
| FKgP | 11.76 | 11.4% | 0.36% | 0.123% | 11 | 16 | 17 |
| | | % | | | | | |
| MSZP | 10.89 | 8.55 | 2.34% | 5.47% | 1 | 14 | 18 |
| | | % | | | | | |
| Fidesz | 8.95% | 5.4% | 3.55% | 12.6% | 1 | 8 | 12 |
| KDNP | 6.46% | 5.4% | 1.06% | 1.12% | 3 | 8 | 10 |
| Agrárszö | 3.13% | 0.26% | 2.87% | 8.23% | 1 | | |
| v. | | | | | | | |
| többiek | 12.69 | 0.% | 12.69 | 161.03% | 10 | | |
| | | % | % | | | | |
| Összese | | | 43.05 | 516.353% | | | |
| n | | | % | | | | |
| Indexérték | | | 21.525 | 16.06% | | | |
| | | | % | | | | |

1994.

| | | | | | | | |
|------------|-------|--------|-------|---------|-----|----|----|
| MSZP | 32.99 | 54.14% | 21.15 | 447.3% | 149 | 53 | 7 |
| | | % | % | | | | |
| SZDSZ | 19.74 | 17.98% | 1.86% | 3.46% | 17 | 28 | 25 |
| | | % | | | | | |
| MDF | 11.74 | 9.84% | 1.9% | 3.61% | 4 | 18 | 15 |
| | | % | | | | | |
| FKgP | 8.82% | 6.74% | 2.08% | 4.32% | 1 | 14 | 11 |
| KDNP | 7.03% | 5.7% | 1.33% | 1.77% | 3 | 5 | 14 |
| Fidesz | 7.02% | 5.18% | 1.84% | 3.39% | 0 | 7 | 13 |
| Agrárszö | 2.1% | 0.26% | 1.84% | 0.0676% | 1 | | |
| v | | | | | | | |
| többiek | 12.4% | 0.% | 12.4% | 153.79% | 1 | | |
| Összese | | | 44.4% | 616.55% | | | |
| n | | | | | | | |
| Indexérték | | | 22.2% | 17.57% | | | |
| | | | | | | | |

1998.

| | | | | | | | |
|---------|-------|--------|-------|-------|----|----|----|
| Fidesz | 29.48 | 38.34% | 8.86% | 78.5% | 90 | 48 | 10 |
| | % | | | | | | |
| MSZP | 32.92 | 34.72% | 1.8% | 3.24% | 54 | 50 | 30 |
| | % | | | | | | |
| FKgP | 13.45 | 12.44% | 1.01% | 1.02% | 12 | 22 | 14 |
| | % | | | | | | |
| SZDSZ | 7.57% | 6.2% | 1.37% | 1.87% | 2 | 5 | 17 |
| MIÉP | 5.47% | 3.62% | 1.85% | 3.42% | 0 | 3 | 11 |
| MDF | 2.8% | 4.4% | 1.6% | 2.56% | 17 | 0 | 0 |
| többiek | 8.31% | 0.% | 8.31% | 69.% | 1 | | |

IV. Választási és kormányzati rendszerek összefüggései

IV.1. A választási és kormányzati rendszer összefüggéseinek elméleti modelljei

Mint ahogy a bevezető részben írtunk, a hatalomgyakorlás folyamatának elemzésekor mindenképp szükségszerű a választás és kormányzat együttes elemzése. Hasonlítsuk össze elméleti síkon, hogy az egyes kormányzati és választási rendszerek ötvöződése milyen konstellációt eredményez!

A1) A többségi választási rendszer és a hagyományos parlamentáris miniszterelnöki modell találkozása igen „erős” rendszert építhet ki. A kisebbség védelmének elve kevésbé érvényesülhet; a kormány akaratának eltolódása a társadalométól reális veszély. (Akár egy 30%-os társadalmi akarat irányíthatja éveket kontroll nélkül a társadalmat.) Különösen akkor igaz ez, ha a hagyományos parlamentáris rendszer helyett sajátlagos kancellárdemokrácia vagy kabinetkormányzás érvényesül. E modell, álláspontom szerint túlzott hatalomkoncentrációt eredményez, ha sem második kamara, sem a protokollárisnál erősebb köztársasági elnök, sem széles körű népszavazási lehetőség nem árnyalja a rendszert. (Ilyen viszont a demokratikus, szabad választásokra épülő államok között nem található.) Túlzottan jelentős az egyszemélyi hatalom kiépülésének veszélye is. Amennyiben a parlamentárison belül viszonylag gyenge kormányzatot létesít az alkotmány, akkor a gyengítő és erősítő tényezők helyes aránya áll fenn. A kifejezetten gyenge végrehajtás azonban sosem lehet célszerű, mert a kormányzás hatékonyságának rovására megy. (Erős „kézivezérlésű” és egységes pártrendszer esetén viszont ez a probléma nem jelentkezik, és a bekezdés elején írtak irányadók.)

A2) Többségi választás és prezidenciális rendszer akár még ennél is erősebb túlhatalmat eredményezhet, amennyiben egyszerre történik az elnök- és parlamentválasztás. Amennyiben viszont eltérő beállítottságú a két szerv, úgy kifejezetten diszfunkcionális lehet a kormányforma, hisz a két konkuráló hatalmi ág versengése megbéníthatja a kormányzatot. Az elnök önálló, eredeti jogalkotási

hatáskörének megléte elengedhetetlen, máskülönben tényleges zavar történhet ellenséges végrehajtó (tehát az elnök) és végrehajtó hatalom léte esetén.

A3) Többségi választási rendszer és félelnöki modell együttes jelenléte (pl.: Franciaország) akár nagyon szerencsés ötvözet is lehet. A rendszer hatékonyságát az erősítő tényezők megléte biztosítja, ugyanakkor a viszonylag erős köztársasági elnök garancia lehet a túlzott kormányzati hatalomkoncentrációval szemben. Az előző kategóriához hasonló zavar állhat viszont be, ha az államfőn túlzottan sok aktív, végrehajtó hatáskörrel rendelkezik.²⁹¹ (Tehát a kontrolláló, passzív jogkörökkel felruházott államfő szerencsésebb a rendszer fogaskerekeként.)

Amennyiben az elnök a hatalmon lévő csoport első embere, úgy az erős miniszterelnöki rendszerrel is számottevőbb hatalomkoncentrációról beszélhetünk. Amennyiben a kisebbségben lévő erők képviselője, úgy könnyen felléphet az előbb említett diszfunkcionalitás: a végrehajtáson belüli konkuráció a kormányzat hatékonyságának kárára érvényesül. Ha az elnök a hatalmon lévő csoportnak nem első számú vezetője, úgy megfelelő lehet a hatékonyság és az ellensúlyok aránya; a koncepcionálisan egységes végrehajtásban nem alakul ki egyszemélyi túlhatalom.

B1) Az arányos választási rendszer és parlamentáris miniszterelnök konstrukciójának ötvözete, amennyiben nincs a miniszterelnök kezében valamilyen pozícióját erősítő különös hatáskör (például konstruktív bizalmatlanság, egyéni felelősség hiánya, eredeti jogalkotási hatáskör, parlamentfelosztatási jog), gyenge, nem túl hatékony modellt eredményezhet.

Amennyiben erős miniszterelnöki pozíció áll fenn, úgy viszonylag üdvös rendszer létesül, ahol az erősítő és gyengítő tényezők egyensúlyban vannak, ráadásul a megfelelőbb módon: a képviselet arányos, a végrehajtás erős. (vö.: Conidérant elméletével). A ciklus közbeni átrendeződés egy fragmentált parlamentben, konstruktív bizalmatlansággal védett miniszterelnök esetében viszont inkább a (kisebb) pártok közötti politikai játszma kérdése, mintsem a népakarattól eltolódott kormányzat kiegyensúlyozása. (Tehát egy erős köztársasági elnök, széles körű népszavazás, második kamara szükséges kiegyensúlyozó tényező.)

²⁹¹ Ld. a hatáskörökről: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea, i.m., p.101.

B2) Az arányos választás és a prezidenciális kormányforma találkozása akár rendkívül üdvös is lehet.²⁹² (Ld. erről a parlamentarizmus és prezidencializmus összehasonlításáról szóló részt.) Azonos beállítottságú törvényhozás és elnök megléte esetén sincs túlzott hatalomkoncentráció (különösen nem minősített többséghez kötött törvények, és többpárti koalíciós többség lévén), viszont ha ciklus közben megváltozik egyik szerv összetétele, akkor sem bénul meg feltétlenül a kormányzás, ha az elnök kezében eredeti, elhatárolt jogalkotási hatáskör van, illetőleg ha az ellenséges parlamenti többség nem tud mindig egységesen fellépni az államfővel szemben.²⁹³ Több irányból túlbiztosított rendszer esetén (nem népképviselői második kamara, népszavazás, jelentős hatáskörű alkotmánybíróság) viszont a kormányzat hatékonysága akadozhat az egyébként igencsak demokratikus modellben.

B3) Arányos metódus és félelnöki modell találkozása igen sokféleképpen érvényesülhet a részletszabályok és a tényleges politikai viszonyok függvényében. Egy fragmentált parlamenti összetétel, egy gyenge miniszterelnök és egy napi kormányzati funkciókat ellátó „félelnök” együtthathatja teljesen megbéníthatja a kormányzatot. Egy védett pozíciójú miniszterelnök, valamint egy nem túlzottan erős (legalábbis inkább passzív jogkörű) elnök konstellációja működőképes (hatékony de demokratikus is egyúttal). Olyan vonatkozásokat is tekintetbe kell venni emellett, hogy a fönnerintett modell egy azonos politikai oldalon álló államfő-kormányfő-parlament hármast elképzelve is tartalmaz garanciákat, emellett egy eltérő összetételnél sem bénítja meg a rendszert.

A győztes párt vezetői szerepét is hordozó félelnök az erős miniszterelnökkel esik hasonló tekintet alá. (És ekkor nincs kontrolláló tényezőként még egy államfő a

²⁹² Kiemelendő, hogy a szakirodalom nem támogatja eme ötvözetet, de az érvekrendszerint nem tudományos általánosításúak, hanem a tényleges negatív dél-amerikai tapasztalatokat emlegetik. Hozzátehetjük, a tényleges politikai rendszerek működése nem írható teljesen a hatalomgyakorlás jogi keretei rovására; az említett államok esetében semmi nem igazolja, hogy más kormányzati és választási rendszer alkalmazásával demokratikusabb jogállammal rendelkeznének.

²⁹³ Erre jó megoldás lehet például az ún. részleges vétő, mely lehetővé teszi az elnöknek, hogy bizonyos törlésekkel, egyes jogszabályhelyek megsemmisítésével olyan mértékben beleszóljon a tervezetbe, ami szinte egyenértékű a jogszabály teljes megváltoztatásával. A hatékonykormányzást biztosít eszköz lehet, ha az elnök maga döntheti el egy kétkamarás rendszerben, melyik házhoz nyújtja be javaslatát. Megfelelő modell az is, melyben az elnök törvényjavaslatáról egy parlamenti bizottsággal „alkudozhat” módosításokról, a parlament végső elutasító szavazása esetén pedig törvényerejű rendeletet léptethet hatályba bizonyos feltételek fennállta esetén. A rendszer az elnök törvénykezdeményezési privilégiumára épül. Ld. SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség* (fordította: Soltész Erzsébet). Akadémiai Kiadó, Budapest 2003., p.191., p.198.

rendszerben.) A kifejezetten ellenzéki elnök a fragmentált parlamenttel szemben gyengébb miniszterelnöki modellhez képest további gyengítő elemet épít a gépezetbe, akár igencsak diszfunkcionális rendszert létrehozva. A törvényhozáshoz viszonyítottan függő végrehajtás dualizmusa ugyanis kifejezetten a célszerűen működő, hatékony kormányzat béklyója lehet. A kormánytöbbséghez tartozó, de nem annak nem egyértelmű vezetőjeként elismert félelnök igen vegyes következményekkel járhat. Egyfelől a kézivezérlésű szavazógépet garanciákkal béklyózza, másfelől viszont, ha egyszerű személyi ellentétek állítják a kormányfővel szembe, az egyéni karrierizmusból fakadó ellentétekkel áthatott, diszfunkcionális modell jön létre.

C) A vegyes választási rendszerek vonatkozásában megállapítható, hogy attól függően, ténylegesen milyen eredmény születik a választáson, csak fokozati különbség fedezhető fel az előbbi kategóriákhoz képest, és jelentős gyakorlati eltérések képzelhetőek el.

C1) Vegyes rendszer és parlamentáris állammodell esetén nincs sem kellő biztosíték a túlhatalommal szemben, egy túl erős miniszterelnöki (ha konstruktív bizalmatlanság védi) módozatnál hatalomkoncentráció áll be. Egy parlament által tetszőlegesen leszavazható kormány esetében viszont a végrehajtás túl törekeny, és ahhoz egy sokszínű parlamenti többség nem elegendő védőbástya, hogy hatékony legyen rendszer, és ne kelljen kormányválságoktól tartani. Személyes álláspontom, hogy e kategóriapárban a megoldást egy viszonylag erős miniszterelnök által biztosított hatékony kormányzat, illetőleg egy protokollárisnál erősebb köztársasági elnök vagy egy második kamara akadályozta túlhatalom jelentheti.

C2) Vegyes választási metódus prezidenciális rendszerrel egyesítve valószínűleg nem túl szerencsés, de nem is annyira kockázatos metódus. Azonos összetételű törvényhozás és végrehajtás esetén hatalomkoncentráció állhat be (de nem oly mértékben, mint többségi választással), míg ellentétes konstellációnál (ha nincs kellőképpen önálló jogalkotási hatáskör az elnök kezében) a parlamenti többség jelentősen akadályozhatja a kormányzatot.

C3) Vegyes rendszer félelnöki modellel társoltatva, hangsúlyozottan megfelelő biztosítékokkal, akár igen célszerűen működő struktúrát is eredményezhet.) Ha a miniszterelnök nem váltható le egyszerűen, illetőleg az államfő inkább passzív mint aktív jogosítványokkal rendelkezik, úgy egy hatékony de a túlhatalmi garanciákkal szemben is kellőképpen felvértezett rendszer keletkezik.

A kormánytöbbséget vezető félelnök túl erős kormányzatot hoz létre, bár valószínűleg nincs akkora koncentráció, mint többségi választással.

Kifejezetten ellenzéki félelnök – hatásköreitől függően – meglehetősen képes blokkolni a kormányzatot. A vegyes metódus miatt a törvényhozás valószínűleg egységes; azon múlik sok minden, hogy a miniszterelnök milyen kompromisszumos személy lesz.

Amennyiben az államfő a kormányoldalhoz tartozik, de annak nem vezére, akkor – ha az előzőekben említett személyi rivalizálás nem teng túl – működőképes lehet a modell. A kormánytöbbség nem feltétlenül elsöprő, a végrehajtás a „nagy kérdésekben” egységesnek vélelmezendő, de nem mindenki jár egy dobszóra szavazni.

(Érdekes megemlíteni, hogy a klasszikus Franciaország mellett a többi félelnökinek tartott állam rendszerint arányos rendszerű, lásd Finnország, Portugália, Izland)

Hangsúlyozandó a fentiek tekintetében, hogy megkülönböztethetünk **személyi és csoportdiktatúrát**, és az előbbi összegezésben a csoportdiktatúrából indultunk ki. Ez abból a feltevésből táplálkozik, hogy a modern pártrendszerben (fokozatnyi eltérésekkel) egyrészt erős központi irányítás érvényesül a pártokban, másrészt vannak olyan egységesen kifejeződött pártelvek, mely vonatkozásában nincs, nem lehet lényegi eltérés a párttagok között. Ha természetesen léteznek is erőcentrumok a politikai táboron belül, azok inkább a különböző pozícióharcok vonatkozásában érvényesülnek, nem pedig a kormányzati rendszer egészét átfogóan érintő relációban.

Amennyiben eszerint árnyaljuk a képet, úgy további alkategóriákat kellene létesítenünk, mégpedig olyan tekintetben, hogy adott kormányzati rendszertípuson belül a kormány/államfő pártjának abszolút „erős embere”, vagy pedig saját táborán belül is számottevő konkurenciával kell számolnia. Az egyszerűsített elemzéssel egyelőnyegűnek tekinthető, hogy egy erős parlamenti többség mellett egy bármilyen státuszú miniszterelnök vagy egy államelnök irányítja a végrehajtást. (Ugyanis

politikai vezető pozíciója kihat közjogi súlyára is.) Ha viszont a személyi vagy csoportdiktatúra kérdésével színesítjük a palettát, úgy a kormányfő mineműsége igen jelentékeny kérdés. A személyi túlhatalmat a prezidenciális rendszer indukálja, hisz itt egyrészt a kormányfő (legalábbis pozícióját tekintve) nincs kötve a parlament (gyakorlatilag quasi a pártja) többségéhez kötve, emellett a végrehajtásban egyszemélyi, nem pedig testületi (kormány) döntés dominál. Eszerint persze különbség teendő a hagyományos miniszterelnök, illetőleg a kabinetkormány vagy a kancellárdemokrácia kormányfője között. (Utóbbiak a személyi túlhatalom irányába hatnak, illetőleg eltérő párton belüli erőcentrumok léte esetén a kormányfőnek kedveznek pártriválisai rovására)

Megjegyzendő, hogy a fentiek sajátosan érvényesülnek a parlamentáris köztársasági elnök tekintetében is. (Persze ez szóra sem érdemes, ha az államfőnek semminemű érdemleges jogosítványa sincs.) Az elnök e modellben kicsit „pártok fölötti”, adnia kell a látszatra is, tehát nem feltétlenül mindig az őt jelölő párt érdekei szerint jár el, de semmiképp nem pártkatoná. Ekképp egy azonos oldalon álló parlament és államfő viszonyrendszerében is a miniszterelnök (illetve a pártközpont) erőcentrumával szemben egy újabb jöhet létre.

Ehelyütt is lefolytatható azon elméleti disputa, hogy vajon mi volt előbb, a tyúk vagy a tojás. Hiszen kölcsönviszonyról van szó: egyrészt a politikai oldalakon belül megfigyelhető személyi túlhatalmat akadályozhat egy adott kormányforma, míg fordítva is igaz, egy erős kormány- vagy államfői pozíció önmagában is indukálhat egy párton, illetve politikai oldalon belüli teljhatalmat.

Az is szót érdemel, hogy az erős végrehajtást (persze ha nem elnöki vagy félelnöki rendszer) általában az erős miniszterelnök kategóriával rokonítjuk. Nos, elméleti síkon ez nem feltétlenül szükségszerű. Voltaképp létezhetne egy gyenge hatáskörű miniszterelnök egy testületileg erős kormánnyal egyetemben, ahol elhatárolt rendeletalkotási hatásköre, kiterjedt patronázshatalma, parlamentfelosztási joga stb. van kizárólag a minisztertanácsnak, de nem a kormányfőnek. Hozzáteve, hogy erős kétségeim vannak a tekintetben, hogy egy önmagában is megosztott kormány képes-e hathatósan vezetni az országot, léteképp nem is mutathatunk rá egy kifejezetten működő ilyen állammodellre.

Megemlítenő egy egészen sajátlagos, pusztán elméleti síkon létező modell. Sartori ugyanis kidolgozott egy speciális rendszert²⁹⁴: az *erős részidős (vagy váltakozó) elnökséget*.²⁹⁵ Ennek lényege, hogy a főszabály szerint hagyományos parlamentáris modell átalakul, amennyiben a négyéves ciklus közben a kormány a hagyományos bizalmatlansági intézmény útján megbukik, akkor működésbe lép az erős elnöki mechanizmus. Az államfő inntól kormányfő is lesz, autonóm módon nevezi ki és menti fel a minisztereket, akiknek nem kell bírniuk a parlament bizalmát; a népképviselői szerv által nem is leválthatóak. (Alternatívaként említi Sartori az 5 éves ciklust, ezesetben két kormányváltást követően életbe léptetve a részidős elnököt.) A részidős elnökség beállta után, többek között azért, hogy ne ígérhessen az államfő előzetesen bársonyszéket az ő érdekében kormányt buktató képviselőknek, a kormánytagság és a képviselőség összeférhetetlenné válik. Tehát „külsősöket” kell miniszterré kinevezni; így összességében az egész modell egy válság idején létrejövő sajátos szakértői kormány érzetét keltheti. A jó teljesítmény előmozdításáért az elnök újraválasztását nem tiltaná az alkotmány²⁹⁶. A kormányzati és választási rendszerek együttes elemzésének tanújele, hogy Sartori kiemeli, a képviselőket kétfordulós egyéni rendszerben választanák meg. Az államfői ciklus a parlamentével egy időben kezdődne.²⁹⁷ Ez valószínűsítője annak, hogy nem jutna hatalomra egy „csak azért is” a kormánytöbbséggel gáncsokodó államfő. (Kritikája viszont az lehet, hogy a győztes párt embereként az elnök a kormány bukása után is annak politikáját folytatná.) Diszfunkcionális lehet viszont a rendszer, ha épp a többségi elv (és egy furcsa körzetbeosztás, illetőleg a szavazatok érdekes geográfiai megoszlása) ellentétes oldalon álló kormány- és államfő kerülne pozícióba. Sartori megemlíti az ötletére kapott válaszreakciókat. Egyesek szerint a parlamenti többség úgysem engedné az elnöki gépezetet működésbe lépni, mások kritikája alapján viszont túlzottan is hamar megindulna az elnök-párti szövetkezés. Sartori szerint ezen érvek kioltják egymást. Természetesen e modell próbaköve a tényleges

²⁹⁴ SARTORI, Giovanni: i.m., pp.183-188.

²⁹⁵ Kissé a már említett Hoffmann-féle besorolás 2. csoportjához hasonlítható rendszer az egzisztenciálisan feltételesen erős államfő miatt, bár a részletszabályok teljesen eltérőek.

²⁹⁶ Ehelyütt utal a szerző a prezidenciális államok (túl) szigorú illetén szabályozására; Bolívia, Brazília, Kolumbia, Panama, Uruguay és Venezuela bizonyos idő (egy másik elnökség) után enged újabb ciklust, Panama és Venezuela 10 éves moratóriumot (is) szab. SARTORI, Giovanni: i.m., pp.203-204.

²⁹⁷ Álláspontom szerint az államfő „fék és egyensúly” szerepét teoretikusan jobban előmozdítaná, ha megválasztásra nem a parlamenttel egyidejűleg, hanem a ciklus felénél kerülne sor.

alkalmazás volna; a konkrét politológiai konstelláció függvényében egészen eltérő is lehetne az eredménye. (Némileg a félelnöki modellre hasonlítón.) Utalnunk kell arra a többször emlegetett tényre, miszerint a ciklus közbeni kormányváltások nem a miniszter(elnök) rossz teljesítményének és a népakarat eltolódásának hárulata, hanem rendszerint politikai paktumok, átállások folyamánya. Amennyiben az elnök ellentétes pártállású a kormánytöbbséggel, akkor csak ilyen átállások útján juthatna hatalomra. (Ezt akadályozná az ez előbb említett összeférhetetlenség beállta.) Azonos politikai színezetű hatalmi tényezők esetén viszont (mint Sartori is utal rá), egy tehetséges elnököt alighanem hamar hatalomra kívánna juttatni pártja egy esetleges tehetetlen kormányával szemben. Egy népszerűtlen intézkedéssorozattal járó társadalmi időszakban éppen érdekelt volna a kormánytöbbség a hatalomgyakorlást egy quasi „külső” kormányra hárítani, a későbbi választási győzelem reményében.²⁹⁸

E kuriózumnak tekinthető tervezet persze a tényleges politikai helyzetektől, és az egyes részletszabályoktól (az elnök rendeletalkotási jogköre, a jelöltség feltételei és a kampány szabályai) függően teljesen különböző következményekkel is járhatna.

IV.2. Választási és kormányzati rendszerek összefüggései egyes konkrét államokban

A vizsgált kormányzati és választási rendszerek elemzése modell-specifikus kiválasztáson alapul.. Minden fellelhető állammodell górcső alá vétele nem egy fejezet, sőt nem is egy tanulmány, hanem egy külön könyv témája kellene hogy legyen, sőt, ha számba kívánnánk valamennyire venni a tényleges politológiai érvényesülést, akkor egy könyvíró számára is túlméretezett feladatot szabnánk.

Ekképp, hogy objektív elemzést végezzünk, meg kell kísérelnünk egy reális mintát vennünk.

Eszerint ki kell választani néhány célállamot, egyrészt az államok (földrajzi, gazdasági stb.) jelentősége, másrészt alkotmányjogi sajátosságai alapján; lehetőleg tekintettel arra is, hogy minden számottevő geopolitikai térből és kormányzati modellből álljon rendelkezésünkre „tükörpélda.”

²⁹⁸ Sartori még megemlíti, hogy a módszer a stabilitást mozdítaná elő az előrehozott választások helyett beálló „kormányzatváltással” és elejét venné a kampányt megelőző osztogatásoknak. SARTORI Giovanni: i.m., p.187.

Az elemzendő államok kiválasztásánál a következőket vettem tekintetbe. Vizsgálódásom fókuszába vontam minden EU-s tagállamot. Emellett elemeztem azon országokat, amelyek valamilyen szempontból egyedi típusjegyekkel rendelkeznek (például Svájc a kollegiális kormányforma, Izrael korábbi megoldása a miniszterelnök közvetlen választása, Norvégia a feloszlatatlan parlament miatt), vagy pedig valamilyen kategória „tükörpéldái” (az USA a prezidenciális rendszer, Brazília az elnöki modell és a listás választás kombinációja, Oroszország az erős államfői státuszú utódállami mivolta okából)

Az egy államról írtak terjedelme nem azok fontosságával egyenlik; megelégszünk a dolgozat más részeiben kifejtettekre történő utalással, amennyiben például egy részletesen kifejtett modell (pl.: klasszikus parlamentarizmus, félelnöki rendszer stb.) újabb iskolapéldája elevenedik meg, illetve egy már bemutatott rendszerrel kísérteties hasonlóságot mutató másik ország ötlük szembe.

Németországot illetően mind de iure, mind de facto igen arányos választási módszerről beszélhetünk. (lásd az erről szóló fejezetet) A kormányzás hatékonyságát ezzel párhuzamosan megfelelően biztosítja az erős miniszterelnöki rendszer; a konstruktív bizalmatlanság és az egyéni miniszteri felelősség hiánya. A kétkamarás modellnek is szerencsés módját alkalmazzák álláspontom szerint: a második kamara már említett „kétharmados vétőszabálya” megakadályozza, hogy a kormányzat legfontosabb törvénytervezeteit elsöpörjék, ugyanakkor a csupán hatalmon lévők álláspontját tükröző jogszabályok megszületését megakadályozhatják.²⁹⁹

A kancellárdemokrácia klasszikus modelljének számít Németország: a miniszterelnököt csak az ellenjelölt egyidejű megnevezésével lehet leváltani, továbbá az egyes miniszterekkel szemben nincs helye bizalmatlansági szavazásnak. A kormányfőt az államfő kéri fel, majd a parlament megválasztja, végül a köztársasági elnök újra kinevezi.³⁰⁰

Emellett azon szentségtörő kijelentésre ragadtatom magam, hogy a – két kamara kibővített ülésén közvetve választott – köztársasági elnök jogállása egyáltalán nem a gyenge kategóriába sorolható. Ugyanis az államfő a beiktatási esküszövegéből („a Szövetség alaptörvényeit megtartom és védelmezem”) levezette, hogy

²⁹⁹ Ld. erről: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., pp.126-127.

³⁰⁰ KATZ, Alfred: *Staatsrecht*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1994. pp.183-185.

alkotmányossági szempontból kontrollt gyakorol a törvényalkotás felett. Tehát a törvények szolgai aláírása helyett valóságos, lényegében abszolút vétójog jött létre az államfő fegyvertárában. (Ezzel – legalábbis e tekintetben – erős pozíciót létrehozva. Mivel az említett levezetés óta 9 alkalommal ténylegesen meg is történt a vétó, „nem élő jogintézményről” egyáltalán nem beszélhetünk.)

Az alkotmánybíróság az egyik lehető legszélesebb testület a világon jelenleg működők közül.

Összefoglalva: az arányos választás (mint gyengítő tényező) és az erős miniszterelnöki modell kiegyensúlyozottságot mutat, míg a második kamara más érdekeket is becsatornáz. Az államfő nem akadályozza a kormányzás menetét, tartós zavar esetén azonban módjában áll közbelépni. Az erős alkotmánybíróság a jogállamiság méltó garanciája. (Magam csupán a hathatós népszavazás intézményét hiányolom.)

Ausztria többszintű listás rendszert alkalmaz, területi szinten Hagenbach-Bischoff kvótával, országos kompenzációként D'Hondt-formulával elosztva a helyeket; 4%-os küszöbvel. /lásd korábban./

A köztársasági elnök – közvetlen (6 évre) megválasztása ellenére – protokolláris szerepet tölt be. Az alkotmány betűje szerint ugyan joga lenne feloszlatni a parlamentet (egyetlen korlátja, hogy ugyanazon okból csak egyszer), ez a gyakorlatban nem élő hatáskör, megtörténte – 1930. óta – nem volt példa.

A miniszterelnököt az államfő elvileg szabadon jelöli, a konvenció szerint azonban a legnagyobb koalíciós pártnak kell kapnia a tisztséget. A parlamentben nem kell investitúra-szavazást tartani, csupán bemutatkozik a kormány a népképviselői szervnek. Amennyiben nincs parlamenti ülés, a köztársasági elnök rendkívüli ülésre összehívja meglehetősen udvariatlanul³⁰¹ csupán a Nemzeti Tanácsot, vagyis az alsóházat. A bemutatásnak semminemű alkotmányos következménye nincs.

A bikamerális rendszer aszimmetrikus, a felsőháznak (Szövetségi Tanács) csak felfüggesztő vétójoga van.

Az alkotmánybíróság aktivizmusa ugyan nem éri el a német kollegáét, de a tartományok és a szövetség közötti hatásköri viták eldöntése és az alkotmánymódosítás- és kiegészítés tárgyában mondott előzetes vélemény (az alkotmányrevízióhoz ugyanis megerősítő népszavazás is szükségeltetik) mellett

³⁰¹ Kilényi Géza nyomán. Ld.: KILÉNYI Géza: i.m., p.91.

egyre inkább egyéni alkotmányjogi panaszok elbírálása tekintetében is jelentős szerepet játszik.

Egybevetve a jogintézményeket, az elég arányos választási rendszer és a viszonylag stabil kormányzat az erősítő és gyengítő tényezők egyensúlyát eredményezi. A politikai alapú második kamara és az apolitikus hatalmi ág, az alkotmánybíróság és a közvetlen hatalomgyakorlás is a hatalommegosztás letéteményese.

Az elnök, ha „baj van”, rendkívüli helyzetben képes beavatkozni, egyébiránt nem szól bele a kormányzás folyamatába.³⁰²

Franciaországban a sajátos abszolút többségi rendszer a stabil kormánytöbbség kialakulásának letéteményese.

Az egyéni körzetekben, ha nincs az első fordulóban abszolút győztes, az első forduló első két helyezettje mindenképpen, és az esetlegesen még rajtuk kívül legalább 12,5%-ot szerzett személy kerül.³⁰³ (Ez a modell annyival igazságosabb a miénknél, hogy az abszolút többségi rendszerbe csak akkor „zavar bele”, ha a harmadik – és esetleg még további – jelölt tényleg számottevő támogatottsággal rendelkezik, és nem csupán alkupozíciót szerez a „nagyok” felé. Főszabály szerint abszolút-abszolút, kivételesen abszolút-egyszerű rendszer.)

A kormány felelős a parlamentnek (is), tehát ez nem elhanyagolható szempont. A köztársasági elnököt (eltérő időben) a nép választja az V. köztársaság alkotmánya szerint, tehát a „néphangulatban” ciklus közben bekövetkezett változásoknak is teret nyit a rendszer. Az államfő szabadon jelöli a miniszterelnököt; parlamenti szavazásra nincs is szükség. Az államfő és kormányfő eltérő beállítottsága (kohabitáció) okozhat csak komoly zavarokat a gépezetben. (Ezt a problematikát az előző fejezetben érintettük, lévén Franciaország a félpreszidencializmus szülőhazája.)

Nagyon sajátlagos a kétféjű végrehajtó hatalom jogforrási rendszere. A minisztertanácsi üléseken az államfő elnököl. Az itt hozott testületi döntéseket (quasi kormányrendelet) ő írja alá; és esetlegesen élhet – ami a kérdés beható szabályozásának hiányában könnyen politikai botrányhoz vezethet – a megtagadás jogával. A kormányüléseket viszont a miniszterelnök vezeti le, és ilyenkor egy személyben ő alkot rendeletet, amit az ügykör szerint érintett ellenjegyez. (Utóbbi

³⁰² Ld. CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., pp.139-141.

³⁰³ Ráadásul nem a ténylegesen szavazó, hanem a regisztrált választópolgárok 12,5 %-a, ami igen magas követelményt jelent.

megtagadása persze enyhén szólva nem valószínű, hisz a miniszter sorsa jogilag a kormányfőtől függ.) Érdekes záránya véleményem szerint ez a gépezetnek, hisz az egyébként igen erős pozíciójú „félelnöknek” csak passzív hatásköre van, míg az egyébként gyenge hatáskörű miniszterelnök a jogalkotás terén még a miniszterelnöki modell kormányfőivel összevetve is versenyképes.³⁰⁴

A népszavazásra a nép kezdeményezése alapján nincs mód, csupán az alkotmány által meghatározott esetekben az államfő hozhatja helyzetbe a népet, pusztán legitimáló célzatú referendum kiírásával.

Az Alkotmánytanács – mint quasi alkotmánybíróság – kizárólag előzetes normakontrollt végez. Az ún. organikus törvényeket eleve, míg a többi 60 (nemzetgyűlési akár szenátusi) képviselő indítványa alapján ellenőrzi az alaptörvénynek való megfelelését végett.

Egybevetve a rendszer elemeit, a választás során nagy valószínűséggel stabil kormánytöbbség jön létre. Az elnök azonban több mint „fék és egyensúly”. Diszfunkcionális lehet a modell, ha kohabitáció áll fenn. Ha az elnök egyben a kormánytöbbség feje, túl erős a modell; ezt némiképp a második kamara ellensúlyozza. Ha az államfő a kormányfő pártbeli riválisa, szerencsés lehet a kormányzat, az igazán lényeges kérdésekben együttműködés valószínűsíthető, a kisebb ügyekben azonban az elnök nem lesz szolgáló „pecsételőember”. (Diszfunkcionalitás akkor következhet még be igazán, ha a két főember nem stratégiai, hanem személyes okokból gátolja egymás munkáját.)

Spanyolországban a viszonylag arányos zártlistás választási rendszert a konstruktív bizalmatlansággal védett miniszterelnök ellensúlyozza, stabilá téve a kormányzatot. D’Hondt-módszer alapján osztják ki a 350 képviselői helyet az 50 többmandátumos körzetben (igaz, egyes tartományokban csak 2-t, ami az arányosság ellenszere), emellett létezik 2 db egymandátumos választókerület. A Szenátus 259 tagjából 208-at egyszerű többséggel a választópolgárok, 49-et közvetlenül a regionális törvényhozó gyűlések választanak.

A kormányfőt a király a parlamenti pártokkal való konzultációt követően a házelnökön keresztül jelöli. (És megválasztása esetén – hasonlóan a német modellhez – még egy aktussal külön kinevezi.) Amennyiben az így ajánlott személy nem nyeri el a képviselőház bizalmát, 48 órán belül új szavazást kell tartani; ekkor

³⁰⁴ Ld. a hatáskörökről: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea, i.m., pp.99-101.

már elegendő a relatív többség elérése. Ha ez az eljárás sem sikeres, akkor további konzultációt követően új személy jelölésére kerül sor. Két hónap ezirányú eredménytelensége esetén a király a parlamentet a házelnök ellenjegyzésével feloszlatja.

A miniszterelnököt a klasszikus konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal lehetséges leváltani.³⁰⁵ Egyéni miniszteri felelősség nincs. A második kamarában a helyi érdekek jutnak kifejezésre, ami ugyan a hagyományos kormány/ellenzék bináris kódtól eltérő érdekképviselő, de a regionális testületek általi választás nem tekinthető apolitikus elemnek.

A miniszterelnök mind a Képviselőház, mind a Szenátus feloszlatását indítványozhatja; a végső szó e tekintetben az uralkodóé.

500 ezer választópolgár törvényjavaslatot tehet le a Cortes asztalára. A népszavazás viszont csak konzultatív, ráadásul a király a miniszterelnök javaslatára, a parlament jóváhagyásával tűzheti ki.

A hagyományos államfő, a király protokolláris szerepet tölt be, mindazonáltal tekintélye révén valamelyest képes egyensúlyozni a „sínekről letévedt vonatokat”. (Constant képletes megfogalmazása nyomán.)

Összességében tehát ez a rendszer harmonikusnak tűnik, amit a viszonylag erős, bizonyos egyéni alkotmányjogi panaszok (amparo) elbírálására is hatáskörrel rendelkező alkotmánybíróság csak még inkább biztosít. A kicsit erősebb népszavazási intézményt hiányolhatjuk.

Portugáliában az arányos, zártlistás (D'Hondt) választási rendszer mellett egy, a kormányhoz képest erős, 5 évre közvetlenül választott köztársasági elnökről beszélhetünk.³⁰⁶ (Igaz mindamellett, hogy általában mint „hatásköreivel nem igazán élőt” szokás említeni a luzitán államfőt.³⁰⁷)

A miniszterelnököt a köztársasági elnök kéri fel, de a kormányfőnek 10 napon belül be kell mutatnia a programját a Nemzetgyűlésben. Érdekes, hogy erről szavazásra csak akkor kerül sor, ha a maga a kormány vagy valamelyik frakció kifejezetten kéri. (Negatív parlamentarizmusnak tekinthetjük, hiszen nem a program elfogadásáról,

³⁰⁵ Ld. a hatáskörökről: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., p.363.

³⁰⁶ Ld. CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., pp.337-338.

³⁰⁷ Az elnök jogkörének tételes meggyengülését emeli ki Sente Zoltán, ld. SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*, Osiris Kiadó, Budapest 2006, i.m., p.612. (a továbbiakban: SZENTE id. mű)

hanem elutasításáról voksolnak. A kettő nem teljesen esik egy tekintet alá. Egyes ingadozó képviselők talán nem adnának bizalmat a kormánynak, de kifejezetten nem is csatlakoznának az ellenzékhez elutasító szavazatokkal.)

A köztársasági elnöknek szuszpenzív vétőjoga van; megfontolásra küldheti vissza a törvényeket, melyet a parlament abszolút többséggel ignorálhat. A külügyekkel, az állami tulajdonnal és egyes választási rendelkezésekkel kapcsolatos vétőjogának ignorálásához viszont kétharmados többség szükséges. Ehelyütt érdekes módon azon elv fejeződik ki, miszerint léteznek egyes, ciklusokon átívelő kérdések, melyek a köztársasági elnök felügyelete alá tartoznak, a napi politika letéteményese pedig a kormány.

A parlament, a kormány és az államfő, sőt maga a nép is népszavazás-kezdményezési jogosultsággal rendelkezik. Az intézménynek nem csupán hagyományos tartalmi (adók, költségvetés, egyes alkotmányos kérdések stb.) korlátja van, hanem eljárási: választási kampányidőszakban nincs helye a kezdeményezésnek.

A parlamentet a köztársasági elnök az Államtanács véleményének (tehát nem formális határozatának) kikérését követően feloszlathatja. A megkötés csupán annyi, hogy a megalakulást követő 6 hónapon belül, az államfő megbízatásának utolsó felélében, valamint ostromállapot és rendkívüli állapot idején tilalmazott a felosztatás. /Az Államtanács konzultatív, véleményformáló tanácsadó testület. Elnöke az államfő. Tagjai: a Nemzetgyűlés elnöke, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az ombudsman, a régiók kormányainak elnökei, a korábbi köztársasági elnökök, az államfő által kinevezett 5 fő, valamint a Nemzetgyűlés által az arányosan elve szerint választott 5 személy./

Az alkotmánybíróság hagyományos európai modell szerint működik, az államfő és meghatározott számú képviselő előzetes normakontrollt kezdeményezhet.

Összességében az arányos választás, és a hatásköreivel kevésbé élő államfő által alig bénított kormány trichotómiája üdvösnek látszódik. A népszuverenitás közvetlenül is nyilvánulhat. Az alkotmánybíróság a jogállamiság biztosítója.

Hollandia – alkotmányjogi szempontból – igen arányos választási rendszeréről és alkotmányos monarchiájáról híres. A helyi jelölési alapú, az egész országot egy választókerületnek tekintő modell igencsak gyengítő tényező. (Persze ezt Considérant elmélete alapján egyáltalán nem helyteleníthetjük.) Klasszikus kétkamarás parlament

képviseli a törvényhozó hatalmat; a második kamara önkormányzati alapú, a provinciális tanácsok által választott testület.

A kormánymegalakítás tekintetében kiemelendő, hogy az alkotmányos konvenció szerint először a legnagyobb pártot kellett felkérni a kormányalakításra, a sok párt miatt azzal az instrukcióval, hogy többséget élvező koalíciót alkosson meg. (Ezért sokszor hónapokig húzódott a folyamat, mely során nem ritkán a győztes párt elvesztette a koalíciós tárgyalásokat.) Az uralkodó kinevezi a miniszterelnököt; bizalmi szavazás nincs, a kormányfő csak felolvassa programját.³⁰⁸

A király(nő)nek az alaptörvény betűje szerint abszolút vétőjoga van a parlamenti jogalkotás felett, mindazonáltal a szakirodalom ezt hosszú év(tized)ek alapján holt hatáskörnek tartja. Az államfő elvileg rendeletben feloszlathatja a parlamentet.

Rendkívül érdekes, hogy az alkotmány módosítása a parlament felosztatását, és az előrehozott választást vonja maga után. (Talán ezért is ilyen stabil az alaptörvény...)

Alkotmánybíróság nincs, mindemelllett a Legfelsőbb Bíróság jó néhány esetben fejtett ki alapjogvédő tevékenységet egyes konkrét esetben. (Pl.: sztrájkjog)

Összességében viszonylag harmonikus ötvözetnek titulálhatjuk ezen állammodellt, hisz a szerfelett arányos választási modellt és kétkamarás rendszert nem gyengíti tovább erős hatáskörű államfő és – a rendszerhez képest – túl fajsúlyos népszavazás.

(Megjegyzem, egy alkotmányelőkészítő bizottság felvetette a közvetlen kormányfőválasztás, az alkotmánybíráskodás és az abrogatív népszavazás bevezetését.)

Belgium preferenciális listás választási rendszert alkalmaz d'Hondt-módszerrel; a 150 képviselőt 20 körzetben választják meg. (Tehát egyetlen szálkát találhatunk a belga modellben: a körzeti magnitúdó alacsony.) Az államforma alkotmányos monarchia.

A kormányalakítást az alkotmányos konvenció szabályozza. Az uralkodó elvileg szabadon dönt; a szokásjog szerint azonban először a győztes párt jelöltjét kell felkérnie. Az is rendszeres, hogy az államfő ún. informateur alkalmaz, aki közvetítő szerepet tölt be közte és a pártok között, hogy valószínűleg ki lenne a legnagyobb eséllyel támogatott kormányfő. Parlamenti megerősítő szavazásra nincs szükség.³⁰⁹

A bizalommegvonásnak egy sajátos (a lengyel modellhez hasonlító) „fél-

³⁰⁸ Erről ld. CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., pp.86-88.

³⁰⁹ Ld. SZENTE: i.m., p.307.

konstruktív” módját ismeri a belga alkotmány: amennyiben nem választanak a kormány leszavazásakor új miniszterelnököt, a kormányfő kezdeményezheti az uralkodónál a parlament (és egyben a második kamara!) felosztatását.

A kormányzatot etnodualista – vagy még inkább etnotrialista szövetségi államnak minősíthetjük. Az egész államszervezet működési mechanizmusát ezen elv hatja által.

Etnikai alapon ráadásul három rendszerben rétegződik az államszervezet.

A flamand és francia kulturális közösség volt az első rétegződés, később létrejött a német is. Az egyes közösségeknek korábban nem léteztek külön testületeik, csak a központi parlament nyelvi csoportjai működtek quasi regionális döntéshozó szervként. Az 1993-as alkotmányreform hozta létre a klasszikus szövetségi államot, és a szövetséget alkotó entitások külön törvényhozását.

Az alkotmánymódosítás során az országot holland, francia, német és brüsszeli vegyes nyelvi területre is felosztották. (A területek megváltoztatása csak minősített törvénnyel történhetik).³¹⁰

Az államot három régióra is felosztották más törésvonal mentén. Flandria, Vallónia és Brüsszel régiók. Ennek a rétegződésnek főleg fejlesztési ügyekben van jelentősége. /A flandriai régió és flamand tanács testülete megegyezik, náluk nincs „duplikálódás”./

A szenátus összetétele is természetesen az etnikai elv mentén szerveződik. A 71 tagból

1. 25-öt a holland választótestületekhez tartozó választópolgárok választanak, közvetlenül,
2. 15-öt ugyanígy a francia választótestületekhez tartozó személyek,
3. 10-et a flamand közösség tanácsa saját tagjai közül delegál
4. 10-et a francia közösség tanácsa delegál hasonlóképpen,
5. 1-et pedig a német nyelvű közösség tanácsa választ saját tagjai közül,
6. 6 személyt az 1. és 3. pont szerint megválasztott szenátorok kooptálnak
7. 4 tagot a 2. és 4. pont alapján megválasztottak jelölnek ki.

Az 1., 3. és 6. pont szerinti szenátorok (ők alkotják a szenátus holland nyelvi csoportját) közül legalább egynek Brüsszel kétnyelvű régióban kell állandó lakóhellyel rendelkeznie.

³¹⁰ Elemzi CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., p.61.

A 2., 4. és 7. pont alapján megválasztottaknak (belőlük áll a szenátus francia nyelvű csoportja) pedig minimum 6-nak kötelező brüsszeli illetékességűnek lennie.³¹¹

Egyes alkotmányos kérdésekben (alkotmányrevízió, a közösségek és régiók ügyei, nemzetközi szerződések stb.) a két kamarának azonos súlya van. Egyéb esetekben a Képviselői Kamara törvénytervezeteit a Szenátus visszaküldheti módosítást eszközölve, de véleménykülönbség fennálltakor az előbbi mondja ki a végső szót.

A kormány működése is igen sajátlagos: egyrészt a francia és holland miniszterek számának meg kell egyeznie, másrészt a testületi elv jellegadó, a tárcák vezetői szinte minden döntésüket a kormány elé viszik jóváhagyásra.

Hagyományos alkotmánybíróság nincs; egy külön felsőbbíróság hatásköre a szövetség, illetve a régiók és közösségek közötti kollíziós összeütközések tisztázása.

Összegezés: Rendkívül sajátlagos, hogy a kormányzat nem csak a kormány/ellenzék, hanem a francia/holland bináris kód szerint is rendeződik. Az arányos választási rendszer pártok alapján csatornázza be a választói akaratot, a második kamara pedig etnikai alapon. A kormány – jogállása folytán – aránylag stabil, az uralkodó pedig, mint az alkotmányos monarchiákban, rendszerint passzív szemlélő, egészen addig, ameddig a demokratikus államrendet veszély nem fenyegeti.

Luxemburg az arányos, szavazatomegosztó rendszert alkalmazza, amit e sorok írója a lehető legdemokratikusabb választási rendszernek tart. Az államfő a nagyherceg, ami eleve egy protokolláris hatalomgyakorlást és parlamentáris modellt valószínűsít.³¹² Az alkotmány betűje szerint az uralkodó autonóm módon nevezi ki a miniszterelnököt és a kormánytagokat, de eléggé kuriózumnak számít, hogy ő is váltja le azokat! A szokásjog alapján viszont ez csupán a miniszterelnök tekintetében működik; a minisztereket gyakorlatilag a kormányfő jelöli. Az is figyelemre méltó, hogy a kormány investitúra-szavazást szokott tartani a parlamentben a tagok személye és a kormányprogram vonatkozásában. Az államfőnek abszolút vétőjoga van a törvényekkel szemben, de gyakorlatilag nem él ezzel.³¹³ Mindazonáltal a hagyományos monarchiáknál némileg aktívabb szerepet játszik a nagyherceg (talán a kisméretű ország „belterjessége miatt.)

³¹¹ Ld. KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog*. PPKE Kiadvány, Budapest 2002., p.49.

³¹² Ld. CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., p.91.

³¹³ Ld. SZENTE Zoltán: i.m., p.321.

Hagyományos alkotmánybíróság nincs, az Államtanács előzetes véleményt mond a törvénytervezetekről. Népszavazás elvileg lehetséges, de az utolsót 1937-ben rendezték...

A választási rendszer és a parlamentáris kormány összességében egyensúlyt képez, mert nincs több „gyengítő tényező” (Bár az apolitikus elemek – alkotmánybíróság, második kamara, népszavazás – hiányoznak.) A protokolláris szerepéből csak néha kilépő uralkodó azért szerencsés megoldás, mert írott jogkörei alapján képes betölteni a „fék és egyensúly” szerepét, ámbár ha túl messzire merészkedik, azt kockáztatja, hogy felvetődhetik a köztársaság gondolata...(Egy köztársasági elnök talán nem gondol annyira a következő elnökök sorsára, hisz nem a gyermeke az utód.)

Oroszországban a korábbi vegyes modellt fölváltva arányos választási metódus párosul egy erős államfői rendszerrel. (Az egész ország egy kerület. A rendszert a magas, 7 %-os küszöb gyengíti.) Noha ezen államot inkább félprezidenciálisként szokás besorolni (mert van külön parlamenti bizalomtól is függő miniszterelnök), magam azonban odáig megyek, hogy felvetem, hogy szinte a prezidenciális kormányzat elnökénél is erősebb államfőről beszélhetünk.³¹⁴ Az elnököt ugyanis közvetlenül a nép választja, emellett azonban létezik parlament által választott kormány is, jogalkotó hatáskörrel. Az elnöknek viszont jelentős szerepe van a kormány kijelölésében: a miniszterelnököt autonóm módon választja ki, és ha a parlament háromszor nem választja meg az elnök által javasolt személyt (akár harmadjára is ugyanazt!), akkor az államfő feloszlathatja a törvényhozást. Ez utóbbit pedig még a prezidenciális rendszerben sem lehet megtenni. (Jóllehet például az USA-ban nincs elnöktől független kormány, de a választás módja miatt igazi függetlenség Oroszországban sem létezhet, a feloszlítás pedig jelentős jogosítvány.) Ráadásul az orosz elnök szinte korlátlan népszavazás-kezdményezési hatáskörrel rendelkezik. Innentől kezdve pedig már-már a prezidenciális államfőét meghaladó hatalomra figyelhetünk föl.

A rendszert gyengíti szövetségi típusú második kamara. (Összetételét lásd a második kamaráknál.)

Az alkotmánybíróság – bár az önindító funkcióját elvették időközben – viszonylag széles hatáskörű. Az elnöknek joga van felfüggeszteni a tagállamok végrehajtási

³¹⁴ A hatáskörökről ld. KILÉNYI Géza i.m., pp.88-90.

aktusainak hatályát, míg az alkotmánybíróság nem dönt az előzetes normakontroll keretében azok alkotmányellenességéről és nemzetközi szerződésekkel való összhangjáról.

Összességében – de iure – egy érdekes jogállami modellel találkozunk, ahol hatalommegosztás létesül törvényhozás és az elnök (mint a végrehajtás igazi csúcsa között), valamint a napi politikai ügyeket intéző kormány között. A szovjet típusú diktatúra hagyományai miatt azonban még az autoriter vonások elő-előbújnak, és idő kell, amíg az igazi demokrácia teljesebben ki az élő jogban.³¹⁵

Olaszországban a sajátos megerősített listás rendszer³¹⁶ mellett egy aránylag gyenge végrehajtás létesült. Szimmetrikus bikamarális modell lévén, igazi „fék és ellensúly”-szerepről nem beszélhetünk; annál inkább nem, mert a kormánynak élveznie kell mindkét ház bizalmát.

Az alsóház 630 képviselőjéből 475-öt egyszerű többséggel, 155-öt 26 listás körzetben választanak meg.

A felsőház esetében ugyanez a képlet 232 egyéni, illetőleg 20 körzetre jutó 83 mandátumra nézvést. (D'Hondt-módszer) Ezen felül 9 tagot az államfő nevez ki, 2 pedig a korábbi elnökök közül kerül ki. Megjegyzendő, hogy mindkét ház megbízatása 5 évre szól.

(És mindkét házat politikai alapon választják.) A parlament által 7 évre választott köztársasági elnököt általában gyenge hatáskörűnek ítélik; ennek ellentmond, hogy mindkét kamara felett korlátlan felosztási joggal rendelkezik, ami kivételt képez az általános miniszteri ellenjegyzéshez kötöttség tétele alól. Továbbá megemlítendő, hogy ha cikluseltolódás van, vagyis még az előző összetételű parlament megválasztotta államfő regnál, akkor az általa kinevezett személyek egy szoros versenynél módosíthatják a második kamara politikai színezetét.

Egyébiránt az államfő hatásköre és a kormányalakítás menete teljesen a hagyományos parlamentáris modell szerint alakul. (Eltekintve a mindkét kamara

³¹⁵ Példák SZENTE Zoltán: i.m., pp.454-457.

³¹⁶ 1994-2006 között vegyes rendszer volt, de inkább kombinált, ugyanis az egyéni választókerületben megszerzett helyeket levonták a listára adott szavazatok után arányosan járó helyekből. A német szisztémának egy igen szerencsétlen változatáról volt szó. 2006-ban már arányos rendszerben választottak. Ha a nyertes koalíció nem szerzi meg a parlamenti helyek 55 %-át, akkor annyi plusz helyet kap, hogy ez meglegyen (= 340) hely, a többit arányosan kapja a többi lista.

előtti bizalom intézményétől.)³¹⁷ A végrehajtást a legnagyobb rosszindulattal sem lehet túl erősnek nevezni, a kormányfő súlya parlamentarista léptékkal sem számottevő. /Mint korábban írtuk, Körösnéyi András politikai hatalmát tekintve a leggyengébbnek véli Európában./

A népszavazás a széles körű népi vétó miatt valóságos tartalommal tölti ki a népszuverenitás tételét. Maga a nép, jelesül 500 ezer választópolgár vagy pedig 5 régió tanácsa bármely törvény hatályba léptetése ellen (abrogatív) népszavazást kezdeményezhet. Az összes választópolgár felének részvétele és a szavazók többségének egyetértő szavazata esetén a törvény megsemmisíttetik.

Az alkotmánybíróság megfelelő garanciának tűnik a politikummal szemben, bár a hagyományos bíróságok elég lassan és húzódozva kezdték csak el kötelezőnek elismerni magukra nézve a taláros testület „fönntebbségét”. A komplex rendszer mindazonáltal kárhóztatható, mert a gyenge és erős elemek aránylagos egyensúlya mellett megemlíthető, hogy szerencsésebb volna inkább egy kissé gyengébb választási, és egy erősebb (stabilabb) kormányzati modell.

Dánia nagyon arányos választási rendszeréért dicséretet érdemel: kétszintű listás rendszer³¹⁸, a preferenciális, D'Hondt alapú elosztás mellett. (Mint tudjuk, az arányosság mérőszámai is ezt tükrözik hosszú tendenciákat tekintve.³¹⁹)

Az államfő a király(nő), tehát alkotmányos monarchia az államforma. A miniszterelnököt az uralkodó autonóm módon nevezi ki (invesztitúra-szavazás sem szükségeltetik), de az alkotmányos szokásjog szerint a legerősebb párt (vagy koalíció) jelöltjét kell felkérnie. /A király(nő) mozgástere elég szűk a gyakorlatban; Dániára is jellemző az ún. negatív parlamentarizmus – Szente./ A parlamentarizmusnak megfelelően a kormánynak bírnia kell a törvényhozás bizalmát.³²⁰ Bizalmatlansági indítványra az egyes miniszterekkel szemben külön is van mód, ugyanakkor az alkotmányos konvenció szerint ez végzettszerűen vonja maga után az egész kormány bukását. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára az uralkodó nevezi ki; a tárcák reszortját és számát maga a kormány szabja meg.

A parlamentet a miniszterelnök kezdeményezésére az államfő oszlathatja fel.

³¹⁷ Főképp az ellenjegyzési jogkör oldaláról elemzi CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., p.378.

³¹⁸ Kétszintű mandátumelosztás. 135 helyet osztanak el arányosan alsó szinten, 40-et tartanak fenn az alsó szinten keletkezett aránytalanságok kompenzálására.

³¹⁹ Bár korábban az egész ország egy választókerületet alkotott.

³²⁰ Erről részletesen ld.: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., pp.225-226. o.

Nagyon különleges intézmény, miszerint a parlament egyharmadának vétója esetén egy elfogadott törvény nem lép hatályba, hanem népszavazás dönt annak jogi sorsáról. Ez talán túl nagy ellensúly is a kormányzat ellen, hisz egy felelőtlen ellenzék minden törvénnyel szemben alkalmazhatná az eszközt. Egyrészt azonban a politikai kultúra más beidegződésű, másrészt ezért is előnyös a rendkívül arányos választási metódus és a fragmentált parlament, ugyanis az ellenzék”házon belüli” megegyezését is nehéz tető alá hozni az egyharmadnyi támogatás megszerzéséhez. Összességében elég gyengének ítélnénk a rendszert, hisz a nagyon arányos parlament egyszerű bizalmatlansággal leválthatja a kormányt, emellett a népszavazási vétó szintén jelentős gyengítő tényező. /Sok is volt ennek híven a kisebbségi kormány./ Az egykamarás modell és a gyenge súlyú uralkodó miatt azonban működőképes a modell.

Svédország arányos, sajátos preferenciás listás modellt alkalmaz³²¹, kétszintű mandátumelosztással³²² (29 körzetből 310 mandátumra + 39 az országos listán), módosított Saint Lague-módszerrel, 4 %-os országos vagy 12%-os területi küszöbvel. (Tehát a helyi szinten népszerű pártoknak plusz könnyítés jár a bejutáshoz.)³²³

Nagyon érdekes rendelkezés, hogy esetleges előrehozott választás bekövetkeztekor is az eredeti ciklus végéig szól csupán az új parlament mandátuma, tehát ha mondjuk egy évvel a soron következő választás előtt oszlatják fel a törvényhozó szervet, akkor pusztán egy éves csonka ciklus kezdődik. Ez az egyedi szabály azért figyelemre méltó, mert módot ad a körülmények változása folytán a hatalomváltásra, ugyanakkor a stabilitásnak is szavatosa, mert kétszer is meggondolja egy politikai erő, hogy ellője a puskaporát egy csonka ciklusra, vagy inkább várja már ki azt az egy-két évet. (Tehát csak akkor éri meg előrehozott választást tartani, ha nagyon nagy eltolódás van a társadalom akaratában a legutóbbi választáshoz képest, és a kormányzat teljesítménye alapján nagy valószínűséggel a rövid parlamenti mandátumot követően ismét a kérdéses erő győzne.)

³²¹ A választókerületekben minden pártnak saját szavazólapja van, szavazni lehet úgy, hogy a választó érintetlenül tesz be a szavazólapot a borítékba, szavazhat úgy is, hogy megjelöli a leginkább támogatott jelöltet – egy preferenciaszavazatot adhat le – és úgy is, hogy egy üres lapra maga ír fel saját jelöltet.

³²² Országos lista nincs, csak területi. A 39 visszatartott hely kompenzációs célt szolgál, ezekkel korrigálják a területi szinten kialakult aránytalanságokat, és ezeket, a pártok a területi listáról tölthetik fel.

³²³ CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., p.246.

Sajátos szabály, hogy – az örökletes monarchiának minél demokratikusabb színezetét kölcsönzendő – a házelnök kéri fel a miniszterelnök-jelöltet, és a parlament választja meg. Az is kuriózum, hogy a minisztereket maga a kormányfő saját hatáskörben egyedül nevezi ki. Szinte példátlan, hogy egy miniszteri tárcát konzíliumként akár két személy is vezethet.

A svéd közjog ismeri (és alkalmazta is többször) a népszavazás intézményét.

Az igazságos választási rendszer – a negatív parlamentarizmus miatt – nem eredményez instabil kormányzatot; amit az előrehozott választás különleges modellje még csak tovább erősít. Az államfő gyenge, de a jogállam veszélyeztetettsége esetén tekintélyuralmi befolyást gyakorolhatna. (Az apolitikus ellensúlyokat, az alkotmánybírókat és a második kamarát hiányolhatjuk a modelltől.)

Norvégiában arányos választási rendszer alapján voksolnak a választópolgárok, módosított St. Lague-módszerrel. A kapcsolt listák kedvezményben részesülnek. A választókerületek egyenetlen beosztása okából gond volt az arányossággal, ekképp 2005-től a parlament létszáma 169, 150 helyet osztanak ki első körben a választókerületben. A 19 visszatartott hely kompenzációs hely, amelyekből az országos szintű arányosítás után részesülnek a listák, és mind a 19 választókerületbe 1-1 jut vissza belőlük.

Nagyon ritkának számít parlamentáris rendszerben, hogy a parlamentet nem lehet feloszlatni 4 éves mandátumának lejártá előtt.³²⁴ Ez olyan értelemben erősíti a rendszert, hogy stabil a parlament összetétele, olyan aspektusból viszont gyengítő, hogy a kormányok cserélődhetnek a bebetonozott képviselők politikai széljárásának megfelelően. (Magam nem vagyok híve a parlamentfelosztatás rugalmas megengedésének, de ezt a kötöttséget sem tartom szerencsésnek, hisz teljességgel kívülrekeszti a népakaratban bekövetkezett változásokat.)

A kormány megalakításának szabályait leginkább a szokásjog rendezi. A monarchának semmilyen írott korlátja nincs arra nézvést, kit nevezzen ki miniszterelnöknek. A konvenció szerint mégis a többséget szerzett párt vezetőjét szokta kormányfővé avatni. Investitúra-szavazásra nincs szükség a parlamentben. (tehát papíron elég erős államfői jogok ezek)

³²⁴ Ld. SZENTE Zoltán, i.m., p.287.

A király vétójoggal rendelkezik a törvényalkotás felett, amelyről a szakirodalom nem emeli ki Hollandiáéhoz hasonló mértékben, hogy holt hatáskör.³²⁵ Amennyiben az uralkodó nem hagy jóvá aláírásával egy törvényt, úgy csak akkor lehet azt később, a következő parlamenti ciklusban (!) elfogadni, ha a két szavazás között legalább két ülészak eltelt.

Egészében véve a gyengítő és erősítő elemek nagyjából összhangban vannak. (Aligha valószínű, hogy egy ilyen politikai kultúrában a király visszaélne hatásköreivel, ráadásul az komolyabban felvethetné a köztársasági államformát...) Személyes meggyőződésem hiányolja a hagyományos alkotmánybíráskodást és a széleskörű népszavazást. /Néhány évente rendeztek korábban, de maga a nép közvetlenül nem kényszerítheti ki./

Finnország a teljesen flexibilis listás³²⁶ módszere okából meglehetősen arányos modellt testesít meg. A kormányzathoz képest erős köztársasági elnök tovább gyengíti a rendszert. (Ha viszont abból indulunk ki, hogy az elnök a végrehajtó hatalom letéteményese, akkor az vélelmezendő gyengítő elemnek, hogy külön miniszterelnök osztja meg a kormányzat hatalmát.) Az államfő – félelnökhöz képest – igen erős jogalkotási felhatalmazással rendelkezik. Jogosult ugyanis rendeleteket kibocsátani a törvények végrehajtására, az állami tulajdon kezelésére és a közigazgatási szervek szervezetére és működésére vonatkozóan.³²⁷ Korlátlan parlamentfelosztási hatáskörrel rendelkezik. A miniszterelnök kinevezésére autonóm joga van, noha az alkotmánymódosítás óta jelöltjét a parlamentnek meg kell választania, és utána az államfő még egy aktussal kinevezi. Részt vehet és elnököl a kormányüléseken. (Amin ott van, államtanácsnak, ahol nincs, kabinetülésnek nevezik) Ami érdekes, hogy korábban nem közvetlen választáson nyerte el tisztségét, hanem egy 300 fős elektori testület által. A 2000-es alkotmánymódosítás óta 6 évre közvetlenül választják. Ami miatt mégsem beszélhetünk kormányozhatatlan gyenge rendszerről, annak oka, hogy a köztársasági elnök általában nem tölti ki a

³²⁵ A király kormányzati jogköréről ld. Ld. a hatáskörökről: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., p.239.

³²⁶ A jelöltek ábécé sorrendben szerepelnek a pártok listáin, aztán a választási bizottság beszámolja a jelölteket, és ezt a plakátot kiteszik a szavazóhelyiségben. A szavazólapon egy 9 cm átmérőjű kör van, a választónak ebbe kell beírnia az általa támogatni kívánt jelölt számát.

³²⁷ Erről részletesebben CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., pp.265-269.

rendelkezésre álló hatáskört; csak a külügyek és belügyek tekintetében viselkedik félelnökként; egyébként hagyományos parlamentáris szerepet tölt be.³²⁸

Hagyományos alkotmánybíróság nincs.

Az arányos rendszer és a parlamenttől a mandátumkeletkezést tekintve is független államfő egybeszerkeződése egyfelől az igazságos képviselést hordnoka, másfelől a stabil kormányzás biztosítója. Probléma csak ún. kohabitációnál (a kormánytöbbség az elnökkel ellenkező pártállású) léphet fel. Ez azonban elsősorban azért nem tűnik aggasztónak, mert egyrészt az államfő hatásköre alapján de iure bármikor átveheti a marsallbotot, másrészt épp fordítva közelítve, az elnök – mint már említettük – a napi politika küzdőterén inkább passzivitásba vonul.

Izland kétszintű elosztású arányos, listás modellt (körzeti és országos lista) alkalmaz, St. Lague-módszerrel. A mindössze 60 fős testület – mint korábban említettük – álkétkamarás módon működik. Az alkotmány alapján félprezidenciálisnak minősíthetjük a rendszert, de a gyakorlat alapján ez kevésbé érvényesül.³²⁹

A nép által közvetlenül választott elnök egyedül nevezi ki a miniszterelnököt és a minisztereket is, és ő fogadja el lemondásukat is, illetőleg váltja le őket. (Parlamenti bizalmi szavazás nem is létezik, ez pedig papíron szinte prezidenciális jelleget kölcsönöz a modellnek.) Kétféle kormányulás létezik: az államtanácsban az államfő elnököl, míg a kevésbé fontos közjogi döntések terepének számító kabinetülésen a miniszterelnök.³³⁰

Az államfő indokolás nélkül feloszthatja a parlamentet.

A látszatra igen erős (már-már prezidenciális) jogállást viszont az alkotmányos szokásjog erodálta. A dán gyarmati korból eredeztethető azon szemlélet, hogy az államfőnek, az akkori régensnek minél szűkebb személyes hatalma legyen. (Ennek jegyében általában apolitikus személyek töltik be a posztot. Egy archeológus professzor, majd egy volt színházigazgató nő volt az államfő. Tehát a napi politika relációjában a prímhegedűs szerepét a miniszterelnök játssza.)

Egybevetve a kormányzat és választás rendszerét, a népakarat az arányos parlamentben és a közvetlenül választott államfőben is külön-külön manifesztálódik.

³²⁸ Ld. SZENTE Zoltán: i.m., p.291.

³²⁹ (Duverger ezért is sorolja be az államot a látszat-félelnöki modellek közé.)

³³⁰ KILÉNYI Géza, i.m., p.89.

A „fékek és egyensúlyok” tehát működnek, ugyanakkor a stabilitásnak is közjele, hogy a végrehajtás és a törvényhozás elválasztódik. (A parlamenti bizalom intézményének hiánya miatt.) A papíron szinte prezidenciálisnak tűnő kormányzat igazából egy erős miniszterelnök és egy protokollárishál némileg erősebb köztársasági elnök dichotomiájaként funkcionál. A dicsérendő az, hogy a demokrácia gépezetének meghibásodásakor az államfő, ha élni akar funkciójával, helyrebillentheti – Constant nyomán – a félresiklott mozdonyokat.

Csehország az alsóházat arányos, preferenciás listás rendszerben választják, tehát igencsak „gyengített” rendszerről beszélhetünk.³³¹ A második kamarának – unitárius állam lévén – semminemű államszerkezeti indoka nincs. Mindazonáltal az abszolút többségi modellel működő, tehát politikai alapon felálló felsőházat 6 évente választják (az alsóházat 4), tehát az időközben bekövetkezett változások hatást gyakorolhatnak a kormányzati mechanizmusra, annál is inkább, mert a Szenátust a Képviselői Kamarával ellentétben nem lehet feloszlatni.³³²

Érdekes (az előbbieket miatt), hogy a kormány csak az alsóháznak felel. A köztársasági elnök által kinevezett miniszterelnöknek 30 napon belül meg kell szereznie a parlament bizalmát. Ez egyébként szintén gyengítő elem, mert az arányos összetételű testület dominál. Csak az egész kormánnyal szemben lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani.

A köztársasági elnöknek szuszpenzív vétőjoga van; a parlament ezt abszolút többségi szavazással ignorálhatja, továbbá az államfő nem élhet hatáskörével alkotmányerejű törvények vonatkozásában. A köztársasági elnök a Képviselői Kamarát feloszlathatja, ha:

- ha az nem szavazott bizalmat annak a kormányfő-jelöltnek, akit a ház elnöke javasolt az államfőnek;
- három hónapon belül nem hoz döntést egy, a kormány által bizalmi kérdésnek tekintett törvényjavaslatról;
- a Képviselői Kamara ülését a megengedettnél hosszabb időre függesztették föl;
- a Kamara 3 hónapon belül nem tudott határozatot hozni, bár nem függesztették föl.

³³¹ Korábban a közös listák kedvezményben részesültek. Később ezen modellt megváltoztatták. Küszöbök: önállóan induló párt 5 százalék, két pártból álló koalíció 10 százalék, háromból 15 százalék, négyből álló 20 százalékos küszöb

³³² Ld. a hatáskörökről: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., p.469.

(Megléhetősen behatárolt, de például a magyar rendszerhez képest tágabb tér nyílik tehát az államfőnek.)

Amikor a parlamentet feloszlatták, a kormány javaslatára, a köztársasági elnök aláírásával a Szenátus törvényerejű rendeleteket alkothat a törvényhozási tárgykörökben, kivéve a az alkotmánnyal, a választásokkal, a nemzetközi szerződésekkel a költségvetéssel és a zárszámadással kapcsolatban. A minősített többséget a törvényhozásban képviselők 3/5-e jelenti.³³³

Erős hatáskörű alkotmánybíróság garancia a jogállamiságra. Összességében az államszocialista berendezkedést sikeresen cserélte egy demokratikus, az erősítő és gyengítő tényezők megfelelő kombinációjára a szláv állam.

Szlovákia Csehorszáéhoz hasonló modellt honosított meg sok kérdésben, azonban számos különbségre is rávilágíthatunk. A választási rendszer arányos, preferenciás; az egykamarás parlament (Nemzeti Tanács) 150 képviselője egyetlen országos választókerület alapján listáról rekrutálódik.³³⁴ A küszöböt 1998-ban 3-ról 5%-ra emelték (a közös listáét 7, ill. 10%-ra), épp a rendszer „gyengesége” és a túl sok kis párt veszélye okából.

A kormány megalakítása (bemutató szavazás) a cseh modellt mintázza.

A köztársasági elnököt eredetileg a Nemzeti Tanács választotta, később rátértek a közvetlen voksolásra. Szinte kuriózum, hogy korábban a parlament 3/5-ös többséggel gyakorlatilag célszerűségi döntéssel leválthatta az államfőt³³⁵. Ezzel párhuzamosan hatásköre, érdekes módon a közvetett választás idején volt jelentősebb; például egyedül leválthatta a minisztereket. Jelenleg a protokollárisnál alig jelentősebb a jogköre; egyes közigazgatási tisztségviselők (lásd AB) kinevezése említhető talán meg. A törvényeket egyszeri megfontolásra küldheti vissza.

A parlamentet a köztársasági elnök a cseh modellhez kísértetiesen hasonló esetekben oszlathatja fel. Többetként megemlíthető, hogy akkor is feloszlathatja a képviselőházat, ha az ő visszahívásáról kiírt népszavazás eredménytelen. (A parlament kezdeményezhet az elnök ellen ilyen referendumot. Hatásköreit tekintetbe véve ezt kicsit olyannak érzem, mintha ágyúval lőnének verébre.)

³³³ Részletezi CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., p.473.

³³⁴ Korábban négy területi listáról választottak.

³³⁵ Kiemeli SZENTE Zoltán i.m., p.485.

Az alkotmánybíróság tagjait az államfő nevezi ki, Csehországtól eltérően itt azonban tartalmazza az alaptörvény, hogy a 10 bírót a parlament 20 jelöltjéből választja ki.

Kiemelendő: az alkotmánybíróság vezette le, hogy a miniszterek tekintetében a kormányfőnek csak jelölési joga van, a kinevezés hatásköre a köztársasági elnökhöz tartozik.³³⁶

350 ezer választópolgárnak autonóm népszavazás-kezdeményezési jogosítványa van. A kitétel mindössze annyi: az alkotmányos alapjogok és a költségvetési kérdések nem lehetnek referendum tárgyai.

Bár a demokratikus államok között tárgyaljuk, a szabad mandátum elvének parlamentáris demokráciában szinte példátlan sérelme esett meg, amikor egy Meciar diktatórizmusa miatt egy képviselő elhagyta a HZDS-t; a kormánytöbbség gyakorlatilag kizárta a parlamentből.

Összegzés: Mint az előbbi példa is mutatja, a jogállamiságot nem lehet pusztán bevezetni, azt meg is kell szokni. Papíron a választási rendszer igazságos, a kormány viszonylag stabil, az államfő (legfeljebb) kontrolláló szerepet tud betölteni, működik az alkotmánybíróság. Ez azonban de facto még nem elég...

Romániában arányos, kötött listás módon választották³³⁷ a képviselőház tagjait 42 körzetben. (Egy pártnak 3, koalícióknak 8% volt a küszöb; majd 2000-ben ezt 5, ill. 10 %-ra emelték) Érdekes módon úgyszintén a második kamara tagjait.

A közvetlenül választott köztársasági elnök hatásköre a hagyományos parlamentárisnál erősebb. (Az erős elnöki státusznak Ceaucescu óta voltak hagyományai, ugyanis a diktátor a pártvezetői tisztség mellett mindig vezető állami funkciót is betöltött. Érdekes, hogy az elnök nem lehet párttag, mint például hazánkban sem, mindazonáltal az államfők a pártpolitikai vezető rétegből kerülnek ki.)

A köztársasági elnök elvileg szabadon nevezi ki a miniszterelnököt, de a kormányfőnek 10 napon belül bizalmat kell kérni – a parlament mindkét házától. (Tehát abszolút szimmetrikus bikamaralizmus. A mindkét háznál érvényesülő népképviselési rendszer és a megegyező hatáskör okából már-már „álkétkamarásnak” is nevezném a modellt. Annál is inkább, mert gyakoriak a közös ülések.)

³³⁶ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*, Osiris Kiadó, Budapest 2006., p.489.

³³⁷ Ezt a dolgot a kéziratának lezárását követően egyéni modellre változtatták.

Amennyiben 60 napon belül a parlament kétszer is elutasítja az elnök kormányfőjét, az államfő feloszlatja a törvényhozás. Bár sokak szerint a francia félprezidencializmus hatott a román modellre, a képviselőség nem összeférhetetlen a kormánytagsággal. Az alkotmánybíráskodás tekintetében az előzetes absztrakt normakontroll érvényesül; igaz, korlátozottabb körben. (Erről az alkotmánybíráskodásról szóló tanulmányrészben szóltam.) Az elnök külügyek, honvédelem és a közrend országos fontosságú ügyeiben részt vehet a kormány ülésein, és ilyenkor ő elnököl.

Az államfő a parlamenttel való konzultáció (tehát nem szavazáson alapuló engedély!) után népszavazást írhat ki – igaz arról nincs rendelkezés a vonatkozó jogszabályokban, a döntés kötelező-e a népképviselői szervre. Mindazonáltal a jogintézmény kétségkívül erősíti az államfő akaratának legitimitását. Nép által kezdeményezett népszavazásra nincs mód, de a választópolgárok törvénykezdeményezést nyújthatnak be a parlament elé.

Korábban az arányos választási rendszer és a viszonylag erős elnök kettőse elég jelentős garancia a túlhatalommal szemben, ami egy ilyen múltú országban nem mindegy. (A második kamara e szempontból, a szimmetrizmus miatt, funkciótlan.) Mindazonáltal quasi a kormányt erősítő intézményként talán hatékonyabban tud majd működni a hatalomgyakorlás. (Túl sok volt a kormányválság ténylegesen is. A végrehajtásnak még eredeti jogalkotó hatásköre sincs, csak törvény végrehajtására és kifejezett felhatalmazása alapján lehetséges kormányrendelet megalkotása is.)

Lengyelországban épp a rendszer gyengesége (túl arányos választás és túl erős köztársasági elnök) miatt változtattak az alkotmányon. Ma az alsóházba (Szejm) 391 képviselőt 37 választókerületben arányosan választanak, 69-et országos listáról; mindkettőnél D'Hondt-módszer szerint. (Körzeti listánál 5%, az országosnál 8% a küszöb; ez az „erős” parlamentet hivatott szolgálni.) A szenátus a 49 vajdaságot és a fővárost reprezentálja egyszerű többséges voksolással. A kormánynak csak a Szejm bizalmát kell élveznie.

Az elnököt közvetlenül a nép választja. Jogállása – különösen az 1997-es reform óta – nem éri el a félprezidenciális szintet. Minden aktusához miniszterelnöki ellenjegyzés szükségeltetik.³³⁸ A kormányalakítás a német modell lenyomatát

³³⁸ Szente Zoltán szerint koordináló szerepét leginkább a kül- és védelmi ügyekben őrizte meg. Ld. SZENTE Zoltán, i.m. 2006, pp.472-474.

hordozza: ha az államfő jelöltjét 14 napon belül nem választják meg, a jelölés joga a szejmre száll. Ha ezen jelöltet sem sikerül két héten belül kormányfővé emelni, ismét az elnöké a javaslatétel joga, de a megválasztáshoz már egyszerű többség is elegendő. Ha így sem lesz eredményes a miniszterelnök-választás, az államfő feloszlatja a parlamentet. (A korábbi alkotmány szerint ilyenkor még hat hónapra ideiglenesen ügyvezető elnöki kormányt nevezhetett ki.)

A szenátusnak csak gyenge, felfüggesztő vétőjog áll rendelkezésére.

A köztársasági elnök vétőját a parlament kétharmados többséggel ignorálhatja.

Már a szocialista berendezkedésben is működött korlátozott jogkörű alkotmánybíróság, melynek döntéseit a parlament kétharmados döntéssel felülírhatta. (Hasonló a román és portugál modellhez.)

Az 1997-es reform ezt megszüntette, és egy igen sajátos megoldását választotta az alkotmánybíróság mérséklésének: a szejm az alkotmányellenesség hatályba lépését másfél évre kitolhatja. (Jogelméleti nonszensz, ha a parlament úgy dönt: mégsem alkotmányellenes az, amit az AB annak tart. Ez a hatályeltolás elfogadhatóbb; alig különbözik attól, amikor a parlament határidőt kap a taláros testülettől a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség orvoslására.)

Általánosságban megállapítható, hogy a módosított választási törvény és a kormány jogállása folytán viszonylag erős a rendszer, amit kissé (mert politikai alapú) és az államfő gyengít. Az alkotmánybíróság a szakmai oldalról jelent biztosítékot a túlhatalommal szemben.

Bulgáriában a 240 tagú, egykamarás parlamentet arányos zártlistás, D'Hondt-módszerrel választják meg, 4%-os küszöbvel. Bizonyos, alkotmányerejű és államszervezettel kapcsolatos döntéseket azonban kizárólag a 400 fős Nagy Népgyűlés hozhat meg, melyet azonos módon alakul meg.³³⁹

Az államfő – bár egy időben felmerült a királyság visszaállítása – a közvetlenül (a legelső ciklusban még parlament által), 5 évre választott köztársasági elnök. A parlamentáris berendezkedésnek megfelelően lényegében protokolláris szerepet tölt be. Ennek ellenére a prezidenciális rendszerekhez hasonlító módon az elnökkel „közös listán” alelnököt is választanak. A kormányalakítás tekintetében is igencsak meg van kötve a köztársasági elnök keze: a képviselőcsoportokkal történt

³³⁹ KILÉNYI Géza, i.m. p.30.

konzultációt követően a legnagyobb frakció jelöltjét kell először felkérnie, majd a második legnagyobbét.

A kormánytagokat – akik egyébként nem lehetnek egyben képviselők is – a parlament nevezi ki. (Szlovénia a másik ilyen állam.)

Az alapjogok felett külön Alkotmánybíróság őrökdi. Bár az alkotmány lehetőségként említi, de elég szűk tere van a referendumnak.

A listás modell és az egyszerű bizalmatlanság okából sarjadólag semmiképp nem nevezhető túl erősnek a rendszer, mindazonáltal hiányoznak némiképp a „bináris kódtól” elütő gyengítő elemek, mint a második kamara, vagy kicsit szélesebb hatáskörű államfő, esetleg a hathatósabb népszavazás.

Szlovénia arányos preferenciás modellt alkalmaz (mint láttuk korábban), a 8 körzetben Hare-kvótával történt elosztást követően maradó mandátumokat D'Hondt-számítással országos szinten juttatják a pártoknak.

A köztársasági elnökre ugyan közvetlenül voksolnak a választópolgárok, de a lényegében protokolláris funkciót tölt be.

A miniszterelnököt hagyományos parlamentáris módon választják meg; leváltása viszont csak konstruktív bizalmatlansággal történhetik. /Meg is történt 1992-ben./ A kormányfőt a pártokkal való konzultációt követően jelöli az államfő. A jelölt parlament általi elutasítása esetén a köztársasági elnök is jelölhet új személyt, de mellette legalább 10 képviselő is.³⁴⁰ Ezen voksolás kudarcát követően az államfő feloszlatja a Nemzetgyűlést, kivéve, ha a képviselők többsége 48 órán belül úgy határoz, hogy az előző szavazási eredmény erőssorrendjében történő voksolással relatív többséggel választ miniszterelnököt. Eme konstruktív bizalmatlansági modellben különösen ritka módon a képviselőség összeférhetetlen a kormánytagsággal.

Az Államtanács, vagyis a második kamara – mint korábban már foglalkoztunk vele – sajátos, korporatív jellegű alapon szerveződik, ekként igen kiváló „fék és egyensúly” a politikai alapú gépezetben.³⁴¹ Általában konzultatív-véleményező szerepet tölt be; bizonyos tárgyú törvények tekintetében viszont vétőjoggal rendelkezik, illetőleg normakontrollt kérhet az alkotmánybíróságtól vagy referendumot kezdeményezhet. (Utóbbi kiírása ilyenkor kötelező!) Mandátuma 5 évre szól, tehát eltér a 4 évre

³⁴⁰ CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea, i.m., p.506.

³⁴¹ Ld. KILÉNYI Géza, i.m., p.52.

választott Nemzetgyűlésétől, ami az időközben bekövetkezett népakarati eltolódást is tükröztetni tudja.

Ismert a nép által kikényszeríthető népszavazás is, a 40 ezer kezdeményező előírása még az ország méretéhez képest sem számít szigorúnak. A döntés kötelező a palamentre nézvést, referendumnak a törvényhozási tárgykörökben van helye. (Tehát az alkotmány nem sorjázta hosszú listát a tiltott tárgykörökről...)

A volt jugoszláv tagköztársaság üdvösnek ítélni lehetőséget hozott létre. Az arányos rendszer, a népszavazás és a második kamara – még erős köztársasági elnök híján is – megfelelő fékként működhetik a túlhatalommal szemben; míg a konstruktív bizalmatlanság és az „egyfejű” végrehajtás a hatékony kormányzás hordnoka.

Litvánia vegyes választási rendszerrel rendelkezik: 71 képviselőt kétfordulós többségi modellben választanak³⁴², 70-et országos pártlistán Hare-kvóciens alapján. (Árok-rendszer)

A köztársasági elnök a parlament egyetértésével nevezi ki a miniszterelnököt, és a kormányfő jelölése alapján a minisztereket. A kinevezéseket követően 15 napon belül a parlament bizalmát is el kell nyerni, még hozzá a kormányprogram elfogadásának „ürügyén”.

Egy igen sajátos, erős jogosítvánnyal rendelkezik az államfő a törvényhozás kontrollját illetően. Az elnöknek nincs előzetes normakontrollra joga – van viszont egy még erősebb... Eszerint bármely létező törvény alkotmányellenességét veti fel, jogosult az alkotmánybírósághoz fordulni, a testület pedig felfüggeszti a törvény alkalmazását! Ez tehát egy szinte példátlan módja a normakontrollnak, mert ad absurdum egy 10 éve megalkotott jogszabály hatályát is fel tudja függeszteni az államfő. Persze lehet, hogy az alkotmánybíróság kimondja, hogy a norma alkotmányszerű, tehát az abszolút vétőjognál gyengébb a most tárgyalt jogintézmény. Ugyanakkor megállapítható, hogy ez nem csupán a vétő idején regnáló, hanem a ciklus(ok)kkal korábbi törvényhozás felett is kontrollt gyakorol. Emellett egyébiránt halasztó hatályú (tehát nem jogszerűségi, hanem célszerűségi) vétőjog is áll az elnök rendelkezésére.

Az államfőnek az alkotmány szerint joga van arra, hogy – megkötött jogcím nélkül – feloszlatja a törvényhozást. Kilényi ezt parttalannak ítéli, annál is inkább, mert

³⁴² Nemrég változtatták meg a korábbi egyfordulóst.

terminológiai zavar van, hiszen emellett külön létezik az előrehozott választás kategóriája, melyet követően a parlament háromötödös többséggel leválthatja az államfőt.³⁴³ Kilényi Géza ezt cinikusan a parlament furcsa hálájának nevezi a mandátumszerzés elősegítésért cserébe. Joglogikailag kétségkívül jó meglátás. Hátterében viszont az állhat, hogy az elnök kockázatot: amennyiben az előző többség nyeri ismét a választást, ráadásul az igazságtalannak tűnő feloszlatás miatti népharag okából még nagyobb arányban, akkor az ő leváltásának rémképe is felsejlik. Tehát igencsak meggondolandó a kockázatvállalás...)

Az egykori szovjet elnyomás alatt élt balti állam példaértékű kormányzati rendszert hozott létre. Dicsérendő az alkotmánybíráskodás és a népszavazás említett erős jellege. Az alaptörvény egyes rendelkezéseit csak referendum változtathatja meg, és 300 000 választópolgár (ez viszonylag magas) önmagában is kezdeményezhet népszavazást. A rendszer gyengeségét viszont ellensúlyozza a vegyes választási modell. A komplex rendszer a magyarral érdekes hasonlóságot mutat (vegyes választás, sajátos vétőjogú államfő, népszavazás, alkotmánybíráskodás), mégis kissé szerencsésebbnek tűnik a hazainál. A választási modell némileg arányosabb (a kizárólag országos lista nagy magnitúdója miatt), az államfő hatásköre kissé erősebb, a népszavazás pedig valamivel széleskörűbb. Tehát több a gyengítő elem, mindazonáltal a hatékonyságot veszélyeztető gyengeség fel sem merül.

Lettország a preferenciális listás szavazást alkalmazza, Sainte-Lague-rendszerrel. A 100 képviselőt magában foglaló parlamentbe jutáshoz 5%-os küszöböt kell átugrani. A kormányzati rendszer hagyományos parlamentáris, a köztársasági elnök által kinevezett kormánynak kérnie kell a parlament bizalmát is szavazás formájában. Az államfő, bár nem a végrehajtás részese (tehát félelnöknek sem tekinthető), jelentősebb „fék és egyensúly” tényező szerepét tölti be.

A köztársasági elnök jogosult (a parlamenti képviselők harmadának kérésére köteles) minden törvény kihirdetését felfüggeszteni, két hónapos időtartamra. Ha ezen idő alatt a választójogosultak minimum 10%-a aláírásával kérvényezi, abrogatív népszavazást kell kiírni a norma megsemmisítésére.³⁴⁴ (Ez egyébként igen magas szám, gondoljunk csak a hazai 200 ezres népszavazási elvára a kb. 8 millió választójogosulthoz viszonyítva!) Az érvényességi követelmény, hogy a legutóbbi

³⁴³ KILÉNYI Géza, i.m., pp.70-71.

³⁴⁴ Ld. KILÉNYI Géza, i.m., p.11.

parlamenti választáson (!) szavazók 50%-a urnához járuljon. (Az eredményességi küszöb a szavazatok 50%-a.) Kibúvó a parlamentnek, ha 2/3-os szavazással elrendelik a törvény sürgősségét, mert ekkor népszavazásra mód nincs; az államfőnek 3 hónapon belül ki kell hirdetnie a törvényt. (A sürgősséget persze sok mindenre rá lehet fogni, minél demokratikusabb egy politikai kultúra, annál kevésbé lehet mondvacsinált az indok. A kétharmados elvárás viszont már egyfajta szigorú szűrő a törvénynek.) Ez hasonló elem, mint egy vétójog ignorációja. Még sürgősségre sincs szükség, ha a parlament $\frac{3}{4}$ -es szavazattöbbséggel fogadja el a normát; ekkor még módosítani is lehet a tervezet szövegén.

Szintén jellegadó eleme az alkotmánynak, hogy az államfő autonóm módon népszavazást írhat ki a parlament feloszlatása tárgyában.

A választópolgárok közvetlen részvételi lehetőséggel is rendelkeznek tehát, egyetlen mellézköngye, hogy kizárólag az államfő indíthatja mozgásba a népszavazás gépezetét.

Hagyományos alkotmánybírótság jelenti az alapjogvédelem letéteményesét, ráadásul német mintára bevezették az egyéni alkotmányjogi panasz lehetőségét is.³⁴⁵

Az arányos választási rendszer gyengeségét ellensúlyozza az egyfejű végrehajtás, és további garancia a jogállamiságra az államfő egyensúlyozó szerepe és a referendum (igaz nem a legteljesebb) lehetősége. (A túlzott gyengeség ellenszere pedig az egykamarás parlament és a nép által kezdeményezett referendum hiánya.)

Észtországban arányos, pártlistás választással alakul meg a parlament. (Érdekes, hogy a 11 többmandátumos körzetben egyszerű választási kvóciens alapján osztják ki a mandátumokat, de mivel matematikailag az összes hely így nem kel el, az elosztás elméleti második körében egy módosított D'Hondt-módszerrel osztják ki a többi mandátumot.)

A Szovjetuniótól való elszakadás után közvetlenül választották a köztársasági elnököt. Később módosították az alkotmányt, és az államfő a parlamenttől nyeri el tisztségét. (Amennyiben azonban nem sikerül két forduló során minősített többséggel konszenzusos jelöltet választani, egy külön választói kollégiumot kell – főképp önkormányzati delegáltakból – létrehívni.)

A kormány megalakítása hasonló a magyaréhoz. A miniszterelnököt a köztársasági elnök kéri fel kormányalakításra, majd a kormányfő-jelölt, kormányzásának várható

³⁴⁵ Ld. SZENTE Zoltán, i.m., p.462.

alapelveit betervezve bizalmi szavazást kér a parlamenttől is, amelynek pozitív eredménye esetén betervezi kormányának névsorát az államfőnek, aki kinevezi a kormányt. (Kilényi Géza ezen modellt rendkívül sajátosnak ítéli; álláspontom szerint lényegében terminológiai különbség áll fenn a mi rendszerünkhöz képest, különbözőség igazán az, hogy Észországban a parlament csak felkéri a kormányfőt, és az államfő nevezi ki, míg a hazai modellnél a parlamenti szavazás után a miniszterelnök már megválasztottnak tekinthető, és csak a minisztereket nevezik ki utána külön.)

A köztársasági elnök rendelkezik felfüggesztő vétójoggal és előzetes normakontroll-kezdemenyezési joggal is; a magyar rendszertől eltérően akár egymást követően is. (Nálunk vagylagos a lehetőség.)

A népszavazási lehetőségek közepesek. A parlament kiírhat referendumot, amelynek eredménye kötelező. Sajátos szabály, hogy a népszavazási kérdés negatív eredménye folytán ki kell írni a rendkívüli választásokat.³⁴⁶ (Tehát a parlamentnek nem igazán éri meg...Hasonló legitimációs funkciója van, mint egy bizalmi szavazás-kérésnek)

A nép maga nem kényszeríthet ki referendumot.

Az alkotmánybíróság szerepét a legfelsőbb bíróság egyik egysége látja el. Viszonylag széles hatáskörű jogi kancellár (quasi ombudsman) vizsgálja az önkormányzati rendeletek alkotmány- és törvényszerűségét, javaslattételi és jelzési jogosítvánnyal rendelkezvén az illetékes szerv felé.

A „fékek és egyensúlyok” talán kicsit kevésbé fajsúlyosak, mint a másik két balti államban, de az arányos választási rendszer miatt összességében nem teng túl az „erősítő tényezők” hatása. (A politikai kultúra színvonalát pedig talán erősíti, hogy német lovagrendi és svéd uralom alatt éltek az észtek az 1700-as évekig.)

Anglia (vagyis az Egyesült Királyság) a világban elterjedt westminster-modell szülőhazája.

A képviselőket relatív többségi rendszerben választják.

A Lordok Háza - mint a választási rendszerről szóló rész tanulmányban bemutattuk – a „Pairek kamarája”-típusú második kamara iskolapéldája.

A korábban bemutatott kabinet-kormányzás szerint a tágabb kormány (100 fős nagyságrend általában) ülésein kívül a szűkebb, fontosabb döntések meghozatalának fórumaként szolgáló kabinetbe a miniszterelnök a tetszése szerinti kormánytagokat

³⁴⁶ KILÉNYI Géza, i.m., p.10.

hívja meg. A kormányfő patronázshatalma igen jelentős; ő nevezheti ki a minisztereket és államtitkárokat. Formális parlamenti jogállással is rendelkezik a frakció irányítása tekintetében.

A királynő klasszikusan protokolláris szerepet tölt be. Rendszerint a győztes párt jelöltjét kell felkérnie miniszterelnök-jelöltnek; szinte fehér hollónak számító kivétel volt, amikor 1957-ben – nem lévén egyértelmű jelölt – a királynő Harold Macmillant nevezte ki Rab Butler helyett, holott egyesek szerint a győztes Konzervatív Párt inkább utóbbit támogatta volna.³⁴⁷ A parlament felosztatását a miniszterelnök kezdeményezheti, és a szokásjog szerint az uralkodónak nincs mérlegelési jogköre.

A formális kormányzati rendszer összefüggéseiben igencsak helyteleníthető. Az relatív többségi modell és az igen erős miniszterelnöki hatalom; a gyenge jogkörű második kamarával, a protokolláris államfővel és a népszavazás intézményének voltaképpen hiányával túlságosan erős, a biztosítékok, gyengítő tényezők szükségességét kiáltó modellt eredményez. (Nem túlzás állítani, egy kevésbé fejlett politikai kultúrában ez a kormányforma ijesztő következményekkel járhatna.) Az „élő jog”, az angol demokratikus hagyomány azonban megnyugtathat minket, a szigetország kormányzata jogállami módon működik.

Írország sajátos választási rendszere (egyének közötti választáson alapuló szavazatátruházó; ld. korábban) az egyik legigazságosabb elosztást eredményezi. Emellett a korporatív jellegű második kamara is meglehetősen „gyengítő elem”. (Bár a miniszterelnök által kinevezett 11 tag a kormánytöbbség irányába tolhatja a szervet.)

A végrehajtó hatalom elvileg duális: megoszlik a köztársasági elnök és a miniszterelnök között. Az államfőt hét évre közvetlenül választják. (Ez elvileg azért szerencsés, mert az időközben a népakaratban bekövetkezett változásokat is artikulálhatja. Érdekes szabály, hogy nem is kell megtartani a választást, ha csupán egy jelölt van.) Talán ezért is ítélnék látszólagos félpreszidenciális rendszernek az ír modellt, mert az államfő papíron számottevő hatáskörei ellenére gyakorlatban gyenge súlyt képvisel.³⁴⁸ Az alkotmány szövege szinte példátlanul kenetteljesen méltatja a köztársasági elnököt („elsőbbiséget élvez az államban minden más személlyel szemben”), mindemellett például sajátos rendelkezés, miszerint még az

³⁴⁷ SZENTE Zoltán, i.m., p.172.

³⁴⁸ SZENTE Zoltán, i.m., p.189.

országot sem hagyhatja el a parlament jóváhagyása nélkül. Az elnök aláírása szükséges érvényességi kelléke az elfogadott törvényeknek, és alkotmányossági kontrollra küldheti az Államtanács nevű testület véleményének kikérését követően a Legfelsőbb Bírósághoz. (Jelzésértékű, hogy 1938. és 1998. között mindösszesen 12-szer élt a fönnerintett jogosítvánnyal).

A kormány tagjainak valamelyik ház képviselőjének kell lennie. (Szinte valamennyien az alsóház tagjai.) Egyszerre legfeljebb két miniszter lehet felsőházi tag, de a miniszterelnök, helyettese és a pénzügyminiszter feltétlenül alsóházi képviselő. A köztársasági elnök a miniszterelnököt az alsóház véleményének javaslatára nevezi ki. A minisztereket a kormányfő jelölése és a Képviselőház előzetes jóváhagyásával az államfő nevezi ki.

A miniszterelnök kezdeményezésére a köztársasági elnök feloszthatja a parlamentet, de nem köteles erre.

Rendkívül egyedi szabályok, hogy a közpénzek elköltésével járó törvényjavaslatot csak a miniszterelnök hozzájárulásával lehet elfogadni, tehát a kormányfő mintegy vétőjoggal rendelkezik. (Ehhez hasonló jogosítványa a köztársasági elnöknek szokott lenni.) Látható, hogy a duális végrehajtásban a kormányfő játssza a primhegedős szerepét, még a választás időpontját is ő határozza meg. (Igaz, ha elveszti parlamenti többségét, a köztársasági elnök elvileg nem köteles ezt teljesíteni.)

A normakontrollt nem külön alkotmánybíróság, hanem a legfelsőbb bíróság végzi³⁴⁹, de az angol rendszertől egyre távolodván az alkotmányban nem nevesített alapjogok (az alaptörvény 40. cikke szerinti általános jogvédelmi kötelezettségből levezetve) bírói gyakorlat általi kiolvasztásával, a törvényhozás felülvizsgálatát valósítja meg.³⁵⁰

Összefüggésében a választási rendszer és a kétkamarás parlament miatt elég „gyenge” a rendszer, de a köztársasági elnök – a látszat ellenére – viszonylag súlytalan pozíciója és a miniszterelnök jelentős hatásköre okából túl gyengének sem tekinthető. Tehát a hatékonyságot és a fékeket és egyensúlyokat harmonizáló jogállam!

³⁴⁹ CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea, i.m., p.209.

³⁵⁰ Ráadásul ex tunc hatályú a felülvizsgálat első fokon a fellebbviteli bíróság, másodfokon a Legfelsőbb Bíróság által, az alkotmányellenesség ekképp „ab initio” áll fennmintha a norma létre sem jött volna. CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea, i.m. p.210.

Málta szintén a szavazat-átruházó rendszert alkalmazza. Sajátos szabály, hogy amennyiben a parlament olyasvalakit választ házelnöknek, aki nem képviselő (!), akkor plusz egy mandátum keletkezik.

Az alkotmány a végrehajtó hatalom letétreményesének kategorikusan a – parlament által választott – köztársasági elnököt titulálja. (Szinte prezidenciális elem.) Ennek ellenére van kormány is; miniszterelnöknek az államfő olyan képviselőt nevezi ki, aki „meglátása szerint leginkább élvezi a Képviselőház támogatását.” (Jellegzetes rendelkezés, hogy a parlament feloszlását követően – tehát mintegy ügyvezetőként – a köztársasági elnök új miniszterelnököt nevezhet ki.) A minisztereket a kormányfő jelöli és az elnök bízza meg. A kormánytól a parlament vonhatja meg a bizalmat.

A brit uralom a jogrendszeren is lenyomatát hagyta. Itt is hivatalos státusza van külön az „ellenzék vezetőjének”, akit a köztársasági elnök nevez ki. Igen sajátos, hogy a Felsőbíróság maga jelöli ki tagjai közül az alkotmánybíróságot. (Kijelölés hiányában a három rangidős jár el.) Bevezették az ombudsmani tisztséget is.

A szavazatátruházó modell szinte csak igazságos rendszert eredményezhet, mindemellett, a köztársasági elnök nép általi választása, népszavazás vagy második kamara még „elférne” gyengítő tényezőként.

Görögországban a választási rendszerekről írtaknál említett, sajátos többszintű listás módszerrel választják a képviselőket, ami a rendszert erősítő tényező. (Jelenleg kétszintű a rendszer, de volt már négy stációs is.) Érdekes kategória: listás, de nem arányos választási modell. Súlyozottan arányosnak is nevezik. (A maradékátvivő módszerekkel ellentétben nem a még ki nem osztott mandátumokat és a töredékszavazatokat viszik át magasabb szintre, hanem ott ismét az összes országos szavazat arányában osztanak ki képviselői helyeket.³⁵¹)

A 60-as, 70-es évek katonai diktatúráját követően erős viszolygással viseltettek a prezidenciális modellel szemben, mégsem a hagyományos parlamentarizmust teremtették meg. (Sajátos oxymoronként elnöki-parlamentáris köztársaságként határozták meg az alkotmányban.) Aztán a köztársasági elnök hatáskörét egyre csökkentették. Korábban autonóm módon nevezte ki és mentette fel a kormányt, joga volt feloszlani a parlamentet, ha annak működése nyilvánvalóan ellentétes a nép

³⁵¹ Ez a modell változtatásokon ment keresztül az elmúlt években. A legutóbbi szabály az, hogy a 300 parlamenti helyből 260-at osztanak ki 56 területi + egy 12 fős országos listáról, 40 helyet a legtöbb szavazatot kapott párt kap meg prémium gyanánt. A következő választáson már 50 plusz mandátumot fog kapni a legtöbb szavazatot szerzett párt

akarataival. Az említett averziók miatt azonban az államfő általában visszafogottan élt jogosítványjaival. Aztán egy újabb alkotmányrevízió során papíron is mérsékeltek az elnök hatásköreit, nem menthette fel a kormányt és a miniszterelnök felkérésének rendjét is formalizálták.³⁵² (lásd korábban a kormányzati rendszerekről szóló részt.) Amennyiben viszont nem sikerül kormányfőt megválasztani, a köztársasági elnök a legfelsőbb közigazgatási, polgári vagy büntetőbíróóság, illetőleg a számvevőszék elnökét kérheti fel ügyvezető miniszterelnökké az új választások végéig. A parlament feloszlatajának jogát lényegében a kormányhoz telepítette a módosított alaptörvény. A miniszterektől egyénileg is megvonható a bizalom.

Az államfő megválasztásának módja kuriózum; ezért azt részletesen ismertetjük.

Első körben a parlamentnek kétharmados többséggel kell köztársasági elnököt választania.

Ha ez nem sikerül, második menetben újra ez a követelményszint.

Harmadik nekifutásra már „csak” háromötödös arány az előírás.

Amennyiben így sem sikerül senkit államfővé emelni, az a parlament feloszlatajának vonja maga után!

Az új összetételű képviselőtestület alakuló ülésén köztársasági elnököt kell válasszon; ismét háromötödös többséggel.

Ha még ez a kísérlet is megbukik, már csupán az összes képviselő abszolút többségét kell elérni az államfővé váláshoz.

Hatodjára pedig az előzőkörben legtöbb szavazatot elnyert első két személy közötti voksoláson relatív többség elérése is elegendő.³⁵³

Igencsak elgondolkodtató, hogy a konszenzusos jelölt megválasztásának blokkolása esetén az ellenzék előrehozott választást tud kierőszakolni. Amennyiben nincs kétharmados többsége a kormányoldalnak, egy nem túlzottan magas demokrácia-kultúrában (no nem az antik Athénra gondolok) ez a sakkhúzás könnyedén előfordulhat. Egy esetet kivéve: ha az ellenzék azt vélelmezi, hogy az újabb választáson még rosszabb eredményt fog elérni. Ebben az esetben kénytelenek egy ellenfél jelöltet megszavazni; illetőleg, ha nem ennyire egyértelmű a helyzet, akkor tényleg valamiféle kompromisszumkereső alkudozás indulhat meg a „legkisebb rossz” személyéről.

³⁵² Ld. SZENTE Zoltán, i.m., p.354.

³⁵³ CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea, i.m., pp.397-399.

Az alkotmánybíráskodás típusa szintén „fehér holló”; felsőbbíróági tagok és jogászprofesszorok közül sorshúzással jelölik ki a személyeket. A testületnek csak a törvények kontrollálására van jogköre, alacsonyabb szintű jogszabályokra nézvést nincs. Emellett kiemelendő, hogy más bíróságok is vizsgálják a maguk hatáskörében a jogszabályok alkotmányosságát.

Népszavazásra csak parlamenti elfogadó szavazás esetén van lehetőség.

A komplex alkotmányos rendszert nem láthatjuk túl szerencsésnek. Az aránytalan, ennek ellenére kötött listás rendszer túl erős kormánytöbbséget eredményezhet, ennek pedig semminemű kontrolláló tényezője nincs. A miniszterelnök megválasztása kötötten parlamentáris, az államfő hatáskörei súlytalanok; második kamara és számottevő népszavazási lehetőség nem létezik.

Ciprus, alkotmánya szerint rendkívül sajátlagos, ún. etnodualista állam. (E sorok írójának definíciója.) Szinte az államberendezkedés egészét a görög és török etnikum közötti egyensúlykeresés hatja által.

A választás preferenciás listás alapon történik. Természetszerűleg az aktív és passzív választójog is nemzetiség szerint rétegződik. Az alkotmány szerint eredetileg az 50 fős parlament 70%-át a görögök, 30%-át a törökök választják „saját maguk” közül.³⁵⁴

Szinte példátlan, hogy az erős hatáskörű elnökkel szinte azonos jogállású alelnöke is van az országnak! Persze evidencia: az elnök görög, az alelnök török. Az „államfők” a végrehajtó hatalom gyakorlása céljából minisztertanácsot hoznak létre, a következő módon: az elnök kinevezi a hét görög, az alelnök a három török minisztert, és együttesen döntenek el, hogy ki milyen tárcát irányít. A miniszterek nem tagjai a képviselőháznak. (A külügyi, pénzügyi vagy honvédelmi miniszter egyike legalább török.) A minisztertanácsot az elnök hívja össze, a maga elhatározásából vagy az alelnök kezdeményezése alapján. Az elnöknek és az alelnöknek külön-külön is végleges vétőjoga van (!) a parlament és a kormány alkotta külügyi, honvédelmi és nemzetbiztonsági vonatkozású normák tekintetében. A költségvetési törvényt diszkrimináció címén vétőzhatják. A többi kérdésben megfontolásra küldhetik vissza a törvénytervezeteket.

³⁵⁴ Elvileg a parlament 80 fős, de csak a görögök küldenek delegátusokat, ezért rendre 56 főt választanak. A törökök lakta északi rész nem választ képviselőket a ciprusi parlamentbe.

Mindenek záróakkordjaként a legfőbb kuriózum: az alkotmánybíróság elnöke (az egyensúly miatt) szükségszerűen külföldi!

(A fentiek az írott alkotmány papír-jogszabályai. Mint tudjuk, a görög-török ellentét háborúhoz és az ország egyik részének különszakadásához vezetett.³⁵⁵)

Svájcban az e sorok írója szerint legideálisabb választási rendszer ötvöződik egy írott betű szerint ötletes, de valós megvalósulása szerint nálunk elképzelhetetlen kormányzattal. A preferenciális (szavazatomegosztó) listás voksolás arányos, mindemellett teret nyit az egyének közötti rugalmas választásnak is. (Lásd a választási rendszerekről írtakat.) A már szintén ismertetett kollegiális kormányforma viszont mindig nagykoalícióként áll össze.³⁵⁶ (Ehelyütt azért nem tekinthetünk el a politológiai vizsgálattól, mert ez a jogintézmény évtizedek óta, változatlanul, konvencionálisan, úgyszólván íratlan alkotmányos szabályként él.) A nagykoalíció azért nem üdvös, mert általa a választópolgároknak gyakorlatilag nem marad választási lehetőségük. Ráadásul a választásoknak úgyszólván nincs értelmük, mert még az is konstans, hogy melyik pártnak hány tárca jut a hétből... (A választási és kormányzati rendszerek összefüggésére rámutatva megjegyzendő, hogy ezen kormányzati rendszernek, mivel a pártok közötti szavazatarány közömbös, sokkal inkább egy egyéni választási modell felelne meg.)

Némiképp ellensúlyozza a fentieket a szövetségi típusú második kamara és a kantonális szinten legendásan erős népszavazási jogkör.

Az alkotmánybíráskodás tekintetében úgy is fogalmazhatnánk, a klasszikus európai és amerikai modell sajátos ötvénye jött létre. Minden bíróságnak joga van – a szövetségi szintűek kivételével – a törvények alkotmányosságának vizsgálatára. A Szövetségi Bíróságnak egyrészt hatáskörében áll az egyéni alkotmányjogi panaszok elbírálására; megsemmisítenie azonban csak a kantonális szintű jogszabályokat lehetséges.

A szerfelett arányos és igazságos választási modell gyengesége és a stabil, leválthatatlan kormány kiegyenlíti egymást; a kollegiális rendszer pedig az egyszemélyi hatalomkoncentráció fogatos ellenszere. A második kamara, illetve a népszavazás is „fék és egyensúly”. Papíron szinte túl gyenge, de működőképes rendszer, de a tényleges működés különös színt ad a fekete-fehér jogszabálynak.

³⁵⁵ CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: i.m., p.377.

³⁵⁶ SZENTE Zoltán, i.m., p.335.

Az **Amerikai Egyesült Államok** a klasszikus relatív többségi választási metódust alkalmazza. Kormányformája pedig a prezidenciális rendszer iskolapéldáját testesíti meg, államelméletileg pedig a hatalmi ágak elválasztásának és kontrolljának manifesztációja. (lásd a hatalommegosztásról szóló részt.) Az ágak elválasztatnak egymástól: nem a parlament választja az elnököt, és az elnök sem oszthatja fel a Képviselőházat. Viszont a hatalmi funkciókat megosztva gyakorolják; gondoljunk csak az elnöki vétóra, az igazságszolgáltatás csúcsszervének kinevezésére. Az elektorok útján választott elnök egy személyben kormány- és államfő. (A választópolgárok az államukban elektorokra voksolnak, akiket megválasztják az elnököt. Érdekes módon az elektorokat nem kötik előzetes ígéreteik, hogy mire szavaznak. Minden államnak 1 szavazata van szenátorai után, és 1 a képviselői után; ez 100+435, összesen 535 szavazat. Emellett a Kongresszusba tagokat nem választó Columbia kerületnek van 3 szavazata. Tehát az elektori szavazatok száma 538, azaz a győzelemhez 270 voks szükséges. Egál esetén a Képviselőház választ államfőt. Kiemelendő, hogy – Maine és Nebraska kivételével – mindegy, hogy egy jelölt mennyivel győz az adott államban; elnyeri az adott tagállam összes elektori szavazatát.)³⁵⁷ Az elnök végrehajtás vezető tisztségviselőit (miniszterek, államtitkárok) autonóm módon nevezheti ki. Erős vétójoga van; amennyiben helytelenít egy törvényt, a parlament csak kétharmados döntéssel ignorálhatja döntését. Ő jelöli a Legfelsőbb Bíróság bíráit, akiket a szenátus választ meg. A kétkamarás törvényhozás (és a szövetségi állam) gyengíti tovább a rendszert. A népszavazás intézménye tagállami szinten jelentős; olyan módon ráadásul, hogy számos helyi tisztségviselőt (akár például ügyészeket, sheriffeket) is közvetlenül választanak meg. (Ez különösen a mi rendszerünkkel összevetve érdekes, mely kifejezetten általánosan tilalmazza a személyi kérdésekről tartható referendumot.)

Az elnökválasztás módja amiatt kaphat kritikát, hogy előfordulhat, a kevesebb szavazatot kapott személy győz. (Erre korábban volt is példa.) Az egyéni modellnek köszönhetően előfordulhat (mint az előző általános részben bemutattuk), hogy az elnökhöz tartozó politikai erő szerez jelentős többséget, a rotáció következtében viszont szerencsés mód nyílik a népakaratban időközben bekövetkezett változások artikulációjára; a Képviselőház tagjait 2, a szenátorokat 6 esztendőre, de 1-1

³⁵⁷ JANDA, Kenneth – BERRY, Jeffrey M. – GOLDMAN, Jerry: *Az amerikai demokrácia*, Osiris Kiadó, Budapest 1996., p.227.

harmadukat 2 évente választják meg. Az elnök egyszemélyi hatalma, leválthatatlansága, vétójoga, valamint a Legfelsőbb Bíróságra gyakorolt hatása miatt elsősre túl erősnek tűnhet a rendszer. Mindazonáltal a hatáskörök szövetség és tagállamok közötti megosztása és a tagállamokban virágzó közvetlen demokrácia okából – összességében nézve – mégsem eredményez túlhatalmat. (Bár személyes véleményem szerint a közvetlen elnökválasztás és az arányos parlamenti voksolás igazságosabb rendszert szülne.)

(Azt meg kell jegyeznünk továbbá, hogy egy ilyen fejlett gazdaságú országban fogalmilag nem lehet sok alternatíva; vagy egy kicsit jobbra, vagy egy kicsit balra célszerű húzni a kormányrudat. Tehát nincs annyi törésvonal a társadalomban, nincs igény sem annyi pártra. Ellenkező esetben ez a kormányforma több aggályt vetne fel. A kétpártrendszer helyes értelmezés szerint a választási és kormányzati modell szempontjából nem eredő, hanem eredet. Nem üdvös, ha a jogi háttér mintegy mesterségesen kényszeríti ki a kétpártrendszert.)

Brazília a latin-amerikai állammodellt testesíti meg, miszerint az arányos, listás választást prezidenciális rendszerrel (és szövetségi állammal) társoltatja. Ennek lehetséges összefüggéseiről már az előző fejezetben szóltunk Eme alkotmányos berendezkedés erénye, hogy a demokratikus, ámbár nagy eséllyel fragmentált parlamenttől elválasztja a végrehajtást. Az elnök nem leváltható a törvényhozás által, ez pedig a kormányzat stabilitását erősíti. A választópolgárok képviselete a lehetséges legigazságosabb módon érvényesül, emellett az elnököt – és a vele közös listán induló alelnököt – is maga a nép emeli hivatalába. A minisztereket az elnök nevezi ki.

A törvényhozás kétkamarás; a Szenátus tipikus szövetségi típusú második kamara, melybe a szenátorokat egyszerű többséggel választják. (A kamarának leginkább az államszövetséget érintő, pénzügyi és személyi kérdésekben, valamint nemzetközi szerződések tekintetében van legerősebb hatásköre.) A képviselők 4, a szenátorok 8 évre nyerik el mandátumukat. Utóbbiak „félidőben”, négy évente rotációs jelleggel cserélődnek.

Ezen kormányformánál a hatékonyságot a többségi alapon választott egyfejű végrehajtás testesíti meg, míg a túlhatalom ellenszereként (gyengítő tényezőként) az arányos képviselet és a hosszú távra, de cserélődve választott szenátorokból álló második kamara funkcionál.

Izrael korábbi berendezkedése egy igen arányos választási rendszer (az egész ország egyetlen listás választókerület³⁵⁸) és a kakukktójásnak számító, nép által választott miniszterelnöki modell hazája volt. (Ennek részleteit korábban ismertettem)

A különleges, „kettős visszakötésű”³⁵⁹ modell lényege, mely szerint a kormányfőt az állampolgárok a pártok listavezetői közül közvetlenül választják, majd programjáról a parlament is szavazást tart. Az egy időben megtartott választások miatt valószínűsíthető, hogy a megválasztott kormányfő az országgyűlés bizalmát is élvezni fogja. A parlament többségi szavazással megbuktathatja a kormányt, ám ez a saját megbízatásának is a végét jelenti, tehát a lehetséges új választások kimenetele bölcs mérlegelésének szükségét vonja maga után. A 2/3-os többségű leszavazás esetén viszont az országgyűlés nem oszlik föl. Tehát mintegy a parlament viseli a két szerv viszonyrendszerében a marsallbotot, hisz eme szerv egyedüli döntésétől függ a kormány leváltása, az országgyűlés túlnyomó többségének akarata pedig minden egyéb következmény nélkül teszi lehetővé azt.

Ötletesnek tűnő rendszer (igazságos választás, stabil kormány, kompromisszum a parlamenttel), amely viszont a két ellentétes hatalom együttélése esetén igen diszfunkcionális lehet. Viszont nem gyengíti a rendszert a köztársasági elnök: a protokolláris államfőt ugyanis a parlament választja. A kézirat lezárását megelőzően a közvetlen kormányfőválasztást megszüntették. A hagyományos parlamentáris rendszer nem indokolná Izrael külön elemzését, de a korábbi egészen speciális rendszer mint egy már létezett igen érdekes modell említést érdemel.

És végül: Magyarország

Mint a tanulmányban részleteiben is kiderült, illetőleg a többi állam alkotmányos berendezkedésével történő összevetésből is kiviláglik, a magyar hatalomgyakorlás egészét tekintve a rendszert erősítő tényezők túlnyomósága állapítható meg. A választási modell ugyan vegyes, de a kis magnitúdójú körzetekből, az elosztás módjából, a küszöböl már következik a viszonylag erős rendszer, amit a mért eredmények meg is erősítenek. Ha emellé állítva szemléljük a kormányformát,

³⁵⁸ DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998., p.53.

³⁵⁹ Az elnevezés Pokol Bélától. Ld. BIHARI Mihály-POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest 1992., p.293.

meglehetősen erős modellre mutathatunk rá. A konstruktív bizalmatlansággal védett kormány, az egyéni miniszteri felelősség hiánya ugyan dicsérendő elemek, de éppen ezek miatt bőven „elférnének” még a túlhatalom elleni biztosítékok, amelyek nem diszfunkcionálisak, hisz a mindenkori kormányzat szinte bebetonozódik négy évre. Egy kontrolláló szerepét (mind de iure mind de facto) határozottan betöltő államfő, egy második kamara, illetőleg egy megkötött feltételekkel (nem csupán önmaga által) felosztható országgyűlés létre hívása szerencsés volna.

(A nemzetközi összevetésben olyan államfői jogosítványok hívhatóak föl zsinórmértékül, mely „passzív” és nem „aktív hatáskörök”. A félprezidenciális elnök ugyanis könnyen diszfunkcionálissá válhat, főképp ha sok napi kormányzati ügyben járhat el. A tipikus francia példa is ezt igazolja, de mint többször utaltunk rá, az írott jogszabályok egészen eltérő életet élhetnek más-más politikai környezetben, így a finoman fogalmazva „forró” hazai közéleti légkörben nem szerencsés a félprezidenciális modell.)

Az Alkotmánybíróság nagyszerűen tölti be „fék és egyensúly” szerepét, de – épp a második kamara hiánya okából – túlterhelt, és mintegy akarata ellenére sodródik a politikai arénába. A testület kormányzati hatásköre (az egyéni alkotmányjogi panaszok kérdését ide nem értve), igen széles; a kézirat lezárásakor a legkardinálisabb kérdés a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességek figyelembe nem vétele, melyre a testületnek nincs kikényszerítési lehetősége. A politikum túlsúlyát diszfunkcionálisan növeli az egycsatornás bírójelölési metódus. Célszerű lenne más tényezőnek is szerepet juttatni az alkotmánybírák kiválasztásában; ez lehetne a köztársasági elnök, egy második kamara (ha volna), illetőleg bírósági szervek (akár LB, OIT, öszsbírói értekezlet)

A népszavazás intézménye ugyan papíron viszonylag széles (Alkotmány 28/C. §), de az OVB (és kisebb mértékben az Alkotmánybíróság) kissé megszorító gyakorlatot honosított meg eme vonatkozásban; célszerű volna az ezirányú szabályok egyértelműsítése. (Különös tekintettel gondolok itt a „költségvetési kérdés” meghatározására). És lehetőséget kellene biztosítani a népnek – akár szigorúbb feltételekkel – az alkotmánymódosító referendum kezdeményezésére.

Ezáltal nagyobb legitimitációt nyerhetne az alaptörvény, jelentősebb lenne annak társadalmi elfogadottsága, mely az 1949-es évszám, és – a Kerekasztal legendája ellenére – az illegitim 1989-es parlament általi gyökeres revízió miatt hagy

kívánnivalót maga után. Ezért – tartalmilag akárhogy is, de – tisztázni kellene a magyar alkotmányosság viszonyát a régi magyar joggal és a népszuverenitással.

V. Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal: *A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról*. Magyar Jog
- ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybírászkodás*, Osiris Kiadó, Budapest 1998.
- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András (szerk.). *Az értelmezett alkotmány*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2000.
- BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. Budapest 1992.
- BŐHM Antal-SZOBOSZLAI György (szerk.): *Politikai Szociológiai Körkép*, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest 1995.
- BURGESS, John W. (Author): *Political Science and Comparative Constitutional Law (2 Volume Set)* by SÁRI JÁNOS: A hatalommegosztás, Osiris, 1995. Budapest
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007.
- CSERVÁK Csaba: *A parlamenti képviselők visszahívhatósága*, Jogelméleti Szemle, 1992/3. sz.
- CSERVÁK Csaba: *Milyen a magyar kormányzati rendszer? A kormányforma fejlődése és problémái*, Jogelméleti Szemle 2001/4. sz.
- CSERVÁK Csaba: *Választási rendszerünk a jogösszehasonlítás és a reformlehetőségek tükrében*, Jogelméleti Szemle 2001/3.sz.
- DEZSŐ Márta – KUKORELLI István. (szerk.): *Választástudományi tanulmányok*, Országos Választási Iroda, Budapest 1999.
- DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választási rendszerek*, BM Kiadó Budapest 1996.
- DEZSŐ Márta: *A választási rendszer életképessége és anomáliái*, Választások 1995.
- DEZSŐ Márta: *Képviselés és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998.

- DUVERGER, Maurice: *A New Political System Model: Semi Presidential Government*. In LIJPHART (Eds.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, 1992.
- FÁBIÁN GYÖRGY – KOVÁCS László Imre (szerk.): *Választási rendszerek*, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest 1997. Ebből az alábbi tanulmányok:
 - BUTLER, David: *A Westminster-modell változásai*
 - FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: *Az arányosság újabb dimenziói*
 - GALLAGHER, Michael: *Arányosság, aránytalanság és választási rendszerek*
 - KAASE, Max: *Megszemélyesített arányos képviselet*
 - KASAPOVIC, Mirjana – NOHLEN, Dieter: *Választási rendszerek és rendszerváltás Kelet-Európában*
 - KOVÁCS László Imre: *Választás és Választási rendszer*
 - LIJPHART, Arendt: *Választási rendszerek: Típusok, formák, fejlődésvonalak*
 - MCLEAN, Iain: *Képviseleti formák és szavazási rendszerek*
 - RAE, Douglas W.: *A választási rendszer változó elemei*
- FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: *Voksok és mandátumok*. Villányi úti könyvek, Budapest 1998.
- FÁBIÁN György: *A magyar választási rendszer kelet-közép európai összehasonlításban*, Politikatudományi szemle 1999./3. szám
- FÁBIÁN György: *Választási rendszerek és a magyar megoldás*, Társadalmi Szemle 1994/4. sz.
- GALLAGHER, Michael: *Arányosság, aránytalanság és választási rendszerek*
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris, Budapest 2003.
- HOFFMANN, Gerhard: *Az államfő, a parlament és a kormány viszonya a parlamentáris kormányzati rendszerben*. In ÁDÁM Antal (szerk.):

Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Hans Seidel Alapítvány, Budapest 1994.

- HOROWITZ, Donald L.: *A demokratikus rendszerek összehasonlítása.* Politikatudományi Szemle, 1992/1. sz.
- IFJ. TRÓCSÁNYI László: *Közjogi változások és a rendszerváltás.* Magyar Közigazgatás, 1993/7. sz.
- JAKAB András (szerk.) *Az alkotmány kommentárja*
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete,* Dialóg Campus, Pécs 2007.
- JANDA, Kenneth – BERRY, Jeffrey M. – GOLDMAN, Jerry: *Az amerikai demokrácia,* Osiris, Budapest 1996.
- KATZ, Alfred: *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht.*
- KILÉNYI Géza: *A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében 1-2.* Magyar Közigazgatás 10/1994; 11/1994.
- KILÉNYI Géza: *A parlament és a kormány a hatalommegosztás rendszerében.* Magyar Közigazgatás 1995/5. szám
- KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog,* PPKE Kiadvány, Budapest 2002.
- KOVÁCS László Imre: *Voksok és mandátumok,* Társadalmi Szemle, 12/92
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer,* Osiris Kiadó, Budapest 2007.
- KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer,* Osiris, Budapest 1998.
- KUKORELLI István. *Alkotmánytan,* szerk. Osiris, Budapest 1996.
- KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede.* Korona Kiadó, Budapest 1995.
- KULCSÁR Kálmán: *A kétkamarás országgyűlés problémája.* Társadalmi Szemle 1995/10. szám
- LIJPHART, Arendt: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.* Yale University Press
- LINZ, Juan J.: *Az elnöki rendszer veszélyei.* Politikatudományi Szemle, 1992/1. sz.
- LOEWENSTEIN, Karl: *Verfassungslehre.* Springer Verlag. Berlin/New York/Heidelberg

- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Rejtjel, Budapest 1997.
- MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*, Osiris Kiadó, Budapest 1996.
- NOHLEN, Dieter: *Two Incompatible Principles of Representation*.
- ÖHLINGER, Theo: *Verfassungsrecht. Wuv Universitätsverlag*
- PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*, Rejtjel Politológiai Könyvek, Budapest 2003.
- POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi Kiadó Budapest 1994.
- POKOL Béla: *Gondolatok a hatalommegosztásról*, kézirat
- POKOL Béla: *Jogelmélet*, Századvég Kiadó, Budapest 2005
- PRAKKE, Lucas – KORTMANN, Constantijn (Eds.): *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer, 2004, Kluwer
- SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*, (fordította: Soltész Erzsébet), Akadémiai Kiadó, Budapest 2003.
- SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Osiris, 1995.
- SÁRI János: *Kormányzás, kormányzati rendszerek, kormányformák*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan.*, Osiris, 1996.
- SCHMIDT Péter: *Választottunk* (Szélfegyzetek a választáshoz, Parlamenti választások 1990.) MTA Társadalomtudományi Intézet 1990.
- SOLTÉSZ Erzsébet: *Választási rendszerek*, kézirat (megjelenés alatt)
- SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest 1998.
- SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*, Osiris, Budapest 2006.
- SZOBOSZLAI GYÖRGY: *A választási rendszer és a választási eredmények összefüggései*, Info-Társadalomtudomány 1992, 22.sz.
- SZOBOSZLAI GYÖRGY: *Képviselőt és választási rendszer európai kontextusban*, Politikatudományi szemle 1998./1.sz
- TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*, ELTE Eötvös Kiadó 1995.
- TAKÁCS Imre: *A törvényhozás második kamarája*. Társadalmi Szemle 1995./10. Szám
- TAKÁCS Péter (szerk.): *Államelmélet, Prudentia Iuris*, Miskolc 1997.

- TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, Complex Kiadó; Budapest 2006.
- TÓTH Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*, JATE-ÁJK Alkotmányjogi Tanszék, 1997. Szeged
- TÓTH Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata, In TÓTH Judit-LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, Complex Kiadó, Budapest, 2006.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*, KJK-KERSZÖV, Budapest 2005.
- TRÓCSÁNYI László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei. In TÓTH Judit-LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, Complex Kiadó, Budapest 2006.
- VÁRNAY Ernő: Az államháztartás joga. In FÖLDES Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest 2003.
- WIENER György: *A kelet-közép európai választások összehasonlítása*, Info-Társadalomtudomány 1992./22. sz.
- WIENER György: *A választási rendszer reformja*, Magyar Közigazgatás 1997/6
- ZLINSZKY János: *Az alkotmányjogász álláspontja*, Magyar Nemzet, 2002. április 26., III. szóbeli közlés
- ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*. Tübingen, 1996.