

# Kormányzati és választási rendszer

(avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex  
rendszere nemzetközi kitekintésben)

Doktori Tézisek



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

## Tézisek

### A Téma

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

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, jelesül a törvény megalkotásáig elvezetnek.** Ez történhetik részint közvetve, a választások, majd az így mandátumot nyert népképviselők tevékenysége révén; részint közvetlenül, tehát népszavazás útján. A fönnerintett tényezők együttes görcső alá vételének fontosságát egy egyszerű elméleti levezetéssel igazolhatjuk. Ha egy társadalom 30 %-a megegyezően vélekedik egy kérdésről, 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.

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

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 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 fentiek jegyében górcső alá veszem az ideális kormányzati rendszer ismérveit.

A prezidenciális és parlamentáris rendszer részletes összevetése kapcsán próbálunk objektív képet festeni mindkét alapvető kormányformáról, leszámolva néhány sztereotípiával. (Pl. az elnöki rendszer diktatórikusabb)

A hatalommegosztás kérdéskörének alapos elemzése, ugyanis ennek során vonjuk vizsgálódásunk fókuszába, hogy mely szervek vehetőek tekintetbe a kormányzati rendszer elemzése vonatkozásában.

A kormányzati rendszer fő intézményeit (parlament, kormány, államfő, alkotmánybíróság) egymás kölcsönviszonyában mutatjuk be; a magyar példák kapcsán, az egyes intézményekre vonatkozó tipikus és különös nemzetközi példákkal színesítve.

A választási rendszerek kategorizálása során rámutatok, hogy a sok helyütt pongyolán használt egyéni-listás és többségi-arányos alaptípusok nem mindig esnek egybe. A három meghatározó (egyéni, listás, vegyes) modell árnyalására a rendszer szintjeit, a megszerezhető mandátumok számát és az elosztási módusokat szemléltetem. Emellett az axiómaként leegyszerűsített (és a szakirodalomban már szinte elkoptatott) alaptípusok mellett különös figyelmet szentelek a sajátlagos, más fajták ötvözetének tekinthető választási rendszereknek, így az ír szavazatátruházó, a japán korlátozott és a német perszonalizált pr-rendszernek.

A hazai szakirodalomban eddig kevesek által felismert arányossági méréssel is fontosnak tartom foglalkozni. Dolgozatomban ugyanis alapvetően az írott jog intézményeivel (és nem élő politikai gyakorlatukkal) foglalkozom, de a rendszerek tényleges hatásának ismerete nélkül meggyőződésem, hogy nem lehetne a hatalomgyakorlás egészéről objektív képet kapni.

A kétkamarás országgyűlés esetleges megléte teljesen más megvilágításba helyezi a hatalommegosztás rendszerét. A második kamara indokoltsága, hatásköre ugyanis főképp az összetétele mentén alapozható meg – így teremtve elválaszthatatlan eresztéket a választási rendszerek vizsgálatával.

A jogösszehasonlítás tükrében rámutatok, hogy kétkamarás országgyűlésnek nem csak szövetségi államban lehet helye, ezt igazolja az ír és a szlovén példa.

A tudomány és a politika reformjavaslatainak elemzése után a szerző (nem egyetlen modell tökéletessége mellett hitet téve) javaslatot tesz egy alaptípus különböző módozataira való áttérésre.

visszahívhatósága, a parlament működésének technikai eljárásai stb.)

A kormányformák legáltalánosabb felosztása 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 képviselőtől, ilyen struktúrával Svájcban találkozhatunk.

Természetesen az említett modellek csak a gyakorlati példák tipizálásának eredményei; hasonlóságok mellett megannyi eltéréssel.

Szeretném felhívni a figyelmet arra, „hogy a pártok száma, egymáshoz való viszonya, belső struktúrája jelentősen módosítja azt a hatalomgyakorlási képletet, amit az intézményi elrendezés mutat...”<sup>1</sup>

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.

Mik az ideális kormányzati rendszer ismérvei általánosságban? **Ideális kormányzati rendszer az, mely a többség hatékony uralmát biztosítja a kisebbség biztonságos érdekvédelmével egyetemleg.** 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.

---

<sup>1</sup> Sári János

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. Kiemelendő, hogy eme szabályozás segítségével az új kormányfő „megspórolja” a kormányprogramot. e

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.<sup>2</sup>

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

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. ee

Összegzésképpen 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 bizalmegvonásnak 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.

---

pártjuk által indítványozott konstruktív bizalmatlansági szavazásra nem mennek el.

A miniszterelnök csak *primus inter pares* a 37. §. (1) bekezdése értelmében: „vezeti a kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek végrehajtásáról”.

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 jelzik a miniszterelnöknek biztosított jogalkotási lehetőség jelentőségét.

*A létre hívott választási rendszerünk 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 ( 152 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”<sup>3</sup>, melynél a többségi elv alapján szerzett mandátumokat nem veszik figyelembe a listás elosztásnál.*

*Az egyéni körzetekben abszolút-egyszerű modell érvényesül: amennyiben az első forduló nem érvényes és eredményes, a második körbe az első három helyezett és az esetleg ezen felül még legalább 15%-os részesedést szerzett jelölt jut be. (Ez elég alacsony szűrű, az akár 4-5 %-kal bejutott harmadik csak éppenhogy belezavarhat a nagyok sorsába.)*

*A megyei listás mandátumok elosztása a „korlátozott legnagyobb maradék” módszerével (e sorok írójának definíciója) történik a Hagenbach-Bischoff-formula segítségével (nem keverendő össze a Hagenbach-Bischoff-módszerrel)*

Az arányosság a választási rendszerek gyakorlati érvényesülésének kérdése – azaz hogy mennyire felel meg a leadott szavazatok aránya a parlamenti mandátumok arányának. A magyar modell az első választások során igen aránytalan eredményt produkált; a legutóbbi

---

<sup>3</sup> Mirjana Kasapovic-Dieter Nohlen: Választási rendszerek és rendszerváltás Kelet-Európában. Az árokrendszerbe tartozik eszerint például az albán, a litván, a horvát és az orosz megoldás.

választások során azonban az arányosság jelentősen javult. Ez egyébként a társadalmi-politológiai összetevők függvénye is, nem lehet adott időszak konkrét eredményei miatt pálcát törni egy választási rendszer felett. A dolgozat (mint alább kifejtem) logikájából adódóan a jogi szabályozás elemzésére fókuszálok – utalva az ezt esetleg merőben módosító gyakorlati manifesztációra.

## A módszer

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 kitéttel, 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” pusztá megértésére és leírására irányul. Ezen túlmege 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, végighúzódik 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.

„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.”<sup>4</sup>

Dolgozatomban kísérletet teszek egy egységes vezérfonál felfűzésére:

A vizsgálódás egy fogalompár segítségével történik: az ún. **rendszer erősítő és gyengítő tényezőkre**.<sup>5</sup> *Az erősítő és gyengítő tényezők egymáshoz való viszonyulása-illeszkedése határozza meg a hatalomgyakorlás komplex rendszerét, vagyis a választási és kormányzati rendszer összefüggését.* A két tényezőfajtanak egyensúlyban kell lennie, nem nőhet az egyik radikálisan a másik fölé, máskülönben diszfunkcionálissá válik.

A választási és kormányzati rendszerek államonkénti görcső 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. Dolgozatomban igyekszem minden olyan elemet bemutatni országonként, melyek jelentősen árnyalják a hatalommegosztás rendszerét.<sup>6</sup>

A leglényegesebb intézmények, melyek vizsgálata nélkül nem lehet a rendszer egészéről átfogó képet kapni: a választási modell (ide értve az „igazságosság” miatt annak arányosságát és a választópolgárok beleszólási lehetőségének szélességét), a kormány parlament előtti felelőssége, a köztársasági elnök aktív és passzív hatáskörei, a parlament feloszlásának (államfő, kormány általi) eshetőségei, az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás rendszerében, illetőleg a nép közvetlen hatalomgyakorlásának lehetősége.

„A jogösszehasonlítás ma már a jogtudományi problémák nemzetközi terjedelmű megvitatását, a kis eltérések helyett a nagy hasonlóságok észrevételét és így az egységes

---

<sup>4</sup> Zweigert-Kötz: I.m.

<sup>5</sup> Általában a szakirodalom a csak választási rendszerek vonatkozásában vizsgálja.

<sup>6</sup> Nem példálózó jelleggel teszem ezt; erre az ösztökélt, 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 rendszerről alkotott képet.



igazságesszme létezésébe vetett hit elmélyítését jelenti.”<sup>7</sup> Ezt a kiváló (sokak által alpműnek tartott tanulmányból való) idézetet mintha disszertációra illesztették volna: az igazságosság – mint a nép akaratának való megfelelés és a jog belső dogmatikájával koherens – megnyilvánulását a hatalomgyakorlás egészének folyamatában elemzem.

a klasszikus jogintézmények (választás, kormány, államfő) elemzése a magyar példára fókuszálva, nemzetközi kitekintésben, (eközben is folyamatosan igazolva, hogy a 2 nem választható el), ezután a két klasszikus rész egyesítése, általánosságban, majd konkrét országok kapcsán, végül a magyar összegzés.

A magyar intézményeket az összehasonlító jogtörténetet is segítségül hívva világítom meg: dióhéjban vázoló a modell elemeinek történeti fejlődését.

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 jogállása stb.)

## **Eredmények**

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.

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

---

<sup>7</sup> Zweigert-Kötz: Bevezetés a jogösszehasonlításba, 29-30. o.

kinevezési jogkör a végrehajtás tekintetében sorolható ide) félpreszidenciális 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 parlamentáris államfő között. (Utóbbi kategóriát érezhetjük leginkább közel a magyar alkotmányos berendezkedéshez, valamint néhány kelet-közép-európai állam modelljéhez.)

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 gyűjtőmagban való központosulásával szemben indítottak harcot, tehát nem a különböző hatalmi ágak kapcsolatának megszüntetését tűzték ki célul.<sup>8</sup>

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. 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 feloszlításának lehetősége. (A magyar kormányzati rendszerben a konstruktív bizalmatlanság intézménye, valamint a parlament feloszlításának 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.)

A kormányalakításnak a valóságban létező (eddig a szakma által nehezen csoportosíthatónak ítélt) megoldásait a következő elméleti modellekbe kíséreltem meg saját megvilágításomban kategorizálni:.

---

<sup>8</sup> Sári János: A hatalommegosztás/Történelmi dimenziói és mai értéke, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája, 17. o.

1. A miniszterelnököt egyes országokban az államfő önhatalmúlag kinevezi. (Főleg félprezidenciális 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)

Amint a felsorolásból látszik és a dolgozatból kitűnik, az egyikből a másikba való átmenet képlékeny, a kategóriák egybemosódhatnak.

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 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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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,

---

<sup>9</sup> Pl.: 34/1991. AB-határozat

<sup>10</sup> Köztük e sorok írója is; a testület a kézirat lezárásakor még nem döntött.

ráadásul nem csak a másodlagos, hanem akár a harmadlagos vagy még távolabbi népszerűségi mutatók is.

„Arányos-e a szavazatátruházó választási rendszer?” – vethetjük fel a kérdést, annak ellenére, hogy a szakirodalom voltaképp egyöntetűen eme kategóriába sorolja. A válasz nem egyértelmű.<sup>11</sup>

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 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

---

<sup>11</sup> Ld. Fábíán György-Kovács László Imre (szerk): Választási rendszerek, Douglas W. Rae: A választási rendszer változó elemei., 63. o.

kijegecsedett erőssorrend. 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 igazolással lakóhelytől távol történő szavazás kérdésének problematikáját e sorok írója már évekkal ezelőtt felvetette. (Ezen eljárási jogintézmény ugyanis az egyik legalapvetőbb anyagi jogi aspektust, a választójog egyenlőségének elvét sérti.) Álláspontom szerint a nem konzekvens gyakorlat (egy 2006-ot megelőző törvénymódosítással bonyolítva) alkotmányellenes „élő jog” kialakulásának kútforrása lett. A választójog egyenlőségének elvébe ugyanis nem férhet bele, hogy egy választópolgár két egyéni képviselő megválasztásában is részt vegyen. (Ti.: azon esetben, ha valahol az első forduló érvényes és eredményes, a második körben az igazolással lakhelyétől távol szavazó állampolgár egy újabb képviselőre is voksot adhat le.) Az Alkotmánybíróság 2006 októberében – a korábban megfogalmazott aggályok mentén – az alkotmányellenesség kimondásával garanciális szabályok megalkotására kötelezte az Országgyűlést.

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 alkotmánybírósági 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 megfeleltetve 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.

## **Összefoglalás**

Mint a tanulmányban részleteiben is kiderül, 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 küszöbből már következik a viszonylag erős rendszer, amit a mért eredmények meg is erősítenek. Ha emellé állítva szemléljük a kormányformát, 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 félpreszidenciális 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 félpreszidenciális modell. Etalonnak tekintem a lett köztársasági elnök jogkörét, aki autonóm módon tűzhet ki népszavazást arról, hogy legyen-e előrehozott választás. A kettős szűrő rendszer és a magas quorum a letéteményese, hogy ne éljenek vissza a jogintézménnyel, ugyanakkor e modell megfelelő fékje az elszabadult törvényhozásnak.)

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, összbírói 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.