

Tóth László

ERŐTEREK

Értelmezhető-e a magyar politika a többségi-konszenzusos modell segítségével?

A 2010 tavaszán kétharmados többséget szerző jobbközép Fidesz–KDNP-kormány a politikai rendszer működését érintő változtatásokat léptetett életbe hatalomra kerülését követően. Ennek leglátványosabb eleme az új alaptörvény elfogadása volt, továbbá az erre épülő sarkalatos törvények sorának megszavazása. Az ellenzéki pártok autokratikus rendszer kiépítésével vádolják a kormánypártot,¹ amely erre válaszul azt az érvet hozza föl, hogy tevékenysége mindössze a korábbi konszenzusos modellre épülő magyar politikai rendszert mozditja el a többségi, a brit parlament alapján westminsterinek is nevezett irányba.

A politikai rendszerek többségi-konszenzusos tengelyen való besorolása Arend Lijphart nevéhez fűződik.² Ő alakított ki egy 5+5 elemből álló kritériumrendszert, amelynek segítségével besorolható egy-egy adott politikai rendszer valamelyik kategóriába. Fontos leszögezni, hogy a rendszerek többsége az elmélet atyja szerint is kevert modellt alkalmaz, mindkét alaptípus „vegytiszta” manifesztálódására kevés a tényleges példa.

Lijphart elemzésének magját a nyugati demokratikus rezsimek osztályozása jelentette, a kritériumrendszer is ezek alapján született meg. Jelen elemzés célja, hogy megvizsgálja, mennyire érvényesíthetők ezek a kritériumok a később demokratizálódott kelet-közép európai államokra (specifikusan Magyarországra). Illetve hogy ezen kritériumok alapján hazánk melyik „típusba” soroltatott 1990 és 2010 között, melyikbe tartozik most, van-e érdemi változás a kettő között.

Lijphart a tíz kritériumot két dimenzióra bontotta föl. Az első dimenzió a végrehajtó hatalom szerepével, a pártrendszerrel, illetve a pártok és a végrehajtó hatalom kapcsolatával foglalkozik. Második dimenziója a „föderális-unitárius” elnevezést viseli, ennek lényege abban merül ki, hogy a hatalom mennyire centralizált, illetve decentralizált az adott országban.

Mindkét dimenzió szoros összefüggésben van a hatalommegosztás elvével, amely az egyik legfontosabb politikai alapelv. A hatalommegosztás kérdésköréből a jelen esetben releváns kérdések a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolatát érintik, továbbá a „politikai hatalommegosztásnak” nevezett rendszert, amely a pártok egymáshoz való viszonyát vizsgálja, illetve a kormány–ellenzék dichotómiát.

Az ide tartozó öt kritérium a következő:³

¹ A Fidesz és a KDNP formálisan két önálló frakciót alkotó, önálló párt, azonban sem a választási megmérettetés módja, sem a kormány összeállítása nem ad okot arra, hogy ténylegesen két önálló erőről beszéljünk. A Fidesz–KDNP tehát az egész elemzés során egyetlen entitásnak minősül.

² Arend LIJPHART: *Patterns of Democracy*, Yale UP, New Haven – London, 1999.

³ Lásd *Uo.*, 3.

1. A végrehajtó hatalom a többségi rendszerben stabil, egypárti kormányok, illetve a konszenzuális rendszerekben széles, többpárti-koalíciós kabinetek kezében van.
2. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom közül a többségi rendszerekben egyértelműen utóbbi a domináns, a konszenzusos szisztémákban pedig a két hatalmi ág egyensúlyáról beszélhetünk.
3. Kétpárti illetve többpárti rendszerek megkülönböztetése.
4. Többségi vagy arányos-e a törvényhozó hatalom megválasztásánál alkalmazott választási rendszer.
5. Az érdekcsoportok rendszere plurális avagy neokorporativista rendszerben működik-e.

A kategóriarendszerek közül előzetesen is megállapítható, hogy a negyedik jelentős hatással van a harmadikra, és mindkettő döntő mértékben befolyásolja az első kritérium működését.

Ezen öt kategória közül az ötödik tűnik egy kicsit kívülállónak, mivel az nem a szoros értelemben vett hatalmi ágak viszonyát mutatja.

A „föderális-unitárius” dimenzió az öt alábbi kritériumrendszert tartalmazza:⁴

1. A többségi rendszerekben centralizált kormányzás, a konszenzusosak esetében föderáció működik, vagy jelentős mértékben decentralizált az állam.
2. Többségi demokrácia esetén a törvényhozás vagy egykamarás, vagy olyan kétkamarás rendszerben működik, ahol egyértelműen az általános választójog elve alapján választott alsóház a domináns (a második kamarának nincs érdemi beleszólása a kormányzás fő irányába). Ezzel szemben a konszenzusos rendszerek kiegyensúlyozott, komolyabb jogkörökkel rendelkező második kamarákkal rendelkeznek.
3. Többségi rendszer esetén az alkotmányt, illetve az alkotmányos törvényeket könnyű megváltoztatni, a legszélsőségesebb esetben nem is létezik külön kartális alkotmány (Nagy-Britannia westminsteri rendszere). A konszenzusos demokráciákban létezik kartális alkotmány, amelynek megváltoztatása nem lehetséges egyszerű többséggel, hanem szigorú feltételekhez kötött.
4. A többségi demokráciákban a törvényhozás döntéseit nem lehet bíróság által felülvizsgálni, nem létezik alkotmánybíráskodás, sem a legfőbb bírói testület által, sem külön választott alkotmánybírók által. A konszenzusos rendszerekben erős jogkörökkel rendelkező alkotmánybírók működnek, vagy a legfőbb bírói testületek rendelkeznek felügyeleti jogokkal.
5. A központi bankok a többségi rendszerben a kormányzatnak alárendelten működnek, a konszenzuálisaknál pedig általában jelentős autonómiával rendelkeznek.

A két alaptípus között meghatározható legfontosabb és alapvető különbség: míg a többségi rendszerek logikájában a viszonylag homogén társadalmakban a választáson győzelmet szerző erők komoly felhatalmazást kapnak programjuk végrehajtására, a konszenzuális rendszerekben, főként a társadalom és a politikai közösség megosztottsága következtében, olyan mechanizmusok jönnek létre, melyek az egyes csoportok minél

⁴ Uo.

szélesebb döntéshozatali részvételét támogatják. Továbbá kizárják annak lehetőségét, hogy kisebbségbe került csoportokat a többségbe kerültek kiszoríthassák a hatalom gyakorlásából.

A továbbiakban részletesen bemutatjuk az egyes pontokat, felhasználva az eredeti lijp-harti példákat, illetve ezek magyarországi leképeződését. A vizsgált időintervallum egyrészt az 1990 nyári „Antall–Tölgyessy-paktum” és a 2010-es választások közötti, másrészt a 2010-et követő időszak.

Tanulmányunk a magyar politikai rendszer elmúlt huszonnégy évének a fenti szempontokat vezérfonalként használó kvalitatív elemzése.

1/1. A kormányok összetétele

Lijphart kimutatta, hogy a westminsteri mintaállamokban az elmúlt időszakok túlnyomó részében egypárti, többségi kabinetek működnek, míg a konszenzusos demokráciákban a kormányok széles, több pártot felölelő koalíciókból állnak.⁵ Ez az indikátor tehát megmutatja, hogy a kormányzati hatalmat egy vagy több párt birtokolja-e, illetve hogy a választások győztese rákényszerül-e hatalmának másokkal való megosztására.

Arra, hogy egypárti vagy többpárti kormány alakul-e egy országban, befolyással van a pártrendszer, illetve a választási rendszer. Utóbbi alkalmazott technikája jelentős hatással van a mandátumok – ezáltal a kormánytöbbség – megosztására. Magyarországon olyan eset, hogy egyetlen párt önállóan többséget tudott szerezni 2010 előtt, csak egyszer fordult elő, 1994-ben, amikor a szocialisták egyedül is tudtak volna kormányt alakítani. Azonban különféle okok miatt⁶ ők is a koalíciós kormányzást választották, ahogyan a többi kormányalakítás során is többpárti kabinetek alakultak.

Magyarország tehát ebben a körben egyértelműen a konszenzusos modellhez állt közelebb. 2010-ben történt meg először, hogy egyetlen párt(szövetség) önállóan alakított kormányt. Egyetlen, kivételesnek mondható választási eredményből azonban nyilvánvalóan nem lehet azt a következtetést levonni, hogy a politikai rendszer elmozdult volna a többségi modell felé. A jövőről nem rendelkezünk ismeretekről, így érdemes az arra befolyással bíró tényezőket megvizsgálni.

Lijphart elemzésében arra is figyelmet fordít, hogy a szavazatok aránya és a mandátumok aránya jelentős mértékben tér-e el egymástól.⁷ Ez a választási rendszer mibenlétét érintő kérdés itt most abból a szempontból fontos, hogy az egyes kormányra kerülő erők mögött mekkora valóságos választói támogatás áll. E körben azt mondhatjuk, hogy egyedül a 2010-es választáson történt meg, hogy a későbbi kormányerők a szavazatok abszolút többségét megkapták, ami pedig Európában is szinte példátlanul ritka.

⁵ *Uo.*, 11, 21, 34.

⁶ Lásd SÁRKÓZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012*, Park, Budapest, 2012, 208–210.

⁷ LIJPHART: *I. m.*, 15.

Ha pusztán a számokat vizsgáljuk, akkor ez alapján azt is mondhatnánk: az elmúlt években távolodtunk a többségi rendszertől. Hiszen az idő előrehaladtával egyre stabilabb választói többség volt a megalakuló kormányok mögött, azonban ez inkább a pártrendszer (kétezres évekig jellemző) koncentrációjával függ össze.

1/2. Törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonya

A hatalommegosztás klasszikus munkái óta fontos kérdés e két hatalmi ág egymáshoz képesti viszonya, egyik befolyása a másikra. A modern képviseleti demokráciákban ez a két hatalmi ág szorosan összekapcsolódik. A Pokol Béla által a „parlamentari hatalom egységének” nevezett jelenség⁸ lényege, hogy a végrehajtó hatalmat képviselő kormány (kabinet) a törvényhozás többségének felelős, és ez egy kétirányú viszonyt hoz létre.

Az ellenzéki pártok csak a törvényhozó hatalomban jutnak befolyási pozícióhoz, a végrehajtó hatalom értelemszerűen a kormánypártok kezében van. Tehát a többségi demokráciában – erős végrehajtó hatalomnál – a kisebbségi pártok befolyása meglehetősen korlátozott, a konszenzuálisnál viszont – a törvényhozó hatalom befolyásával – komolyabb esélyük van érdekeik érvényesítésére. A többségi demokráciát szokás „választási diktatúrának” is nevezni,⁹ mert egy választás eredményeként a hatalom a többségi párt(ok) kezében koncentrálódik, a politikai hatalommegosztás így inkább időbeli megoszlásként tud érvényesülni.

Intézményes szempontból beszélhetünk a kormány pozíciójának alkotmányos rendezéséről. Fontos fokmérői a kormány–törvényhozás viszonyának a bizalmi kérdés szabályozása, illetve a kormány parlamenti ellenőrzésére vonatkozó szabályok. A bizalmi kérdés esetében az a fontos, hogy csak az egész kormány ellen lehet-e bizalmatlansági indítványt beadni, vagy az egyes tagok ellen is. Illetve hogy ilyen esetben meg kell-e jelölni a megválasztásra jelölt új miniszterelnök személyét (konstruktív bizalmatlansági indítvány).

Magyarországon az „Antall–Tölgyessy-paktum” a konstruktív bizalmatlansági indítvány rendszerét intézményesítette, fő célként kitűzve a kormány stabilitását, félve egy esetlegesen gyenge pozíciójú kormánytól. Húsz éven keresztül, 1990 és 2010 között a többségi elv érvényesülése alapvetően működőképesnek bizonyult, a komolyabb kormányválságok (2004, 2006, 2009) nem a kabinetek országgyűlési meggyengülése miatt következtek be.

Egy többségi jellegű „erős” kormány esetében általában a kormányjavaslatok elfogadása dominálja a parlamenti munkát. A Fidesz által alkalmazott „frakciókormányzás” ennek formailag ellentmond, azonban ennek az egyeztetések kikerülése, a folyamat gyorsítási szándéka az oka. Maga a kormányzati–parlamenti munka erőteljesen a „többségi” működés jegyeit mutatja, hiszen azt a kormánypárt vezetése dominálja.

⁸ POKOL Béla: *Hatalommegosztás és parlamentáris kormányforma Magyarországon = Demokrácia és politikatudomány a 21. században*, szerk. Szabó Máté, Rejtjel, Budapest, 2002, 198.

⁹ LIJPHART: *I. m.*, 12.

Összességében meg kell jegyezni, hogy ebben a körben nem a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya a meghatározó, hanem alapvetően a vezető kormánypártok elitjei érvényesítik befolyásukat mindkét ágra nézve.

1/3. A pártrendszer

A pártrendszer meghatározó eleme a politikai szisztémáknak, és ennek következtében meghatározó erővel bír a rendszer többségi vagy konszenzuális jellegének megállapításakor. A pártrendszereket többféleképpen lehet csoportosítani. A lijpharti modell két fő típust emel ki, a kétpártrendszert, illetve a többpárti rendszert.

A pártrendszerek jellemzése komoly kihívást jelent Kelet-Közép-Európa gyakran gyorsan változó, átalakuló viszonyai esetében.

A témával foglalkozó szakértők egy része az ún. „effektív pártok száma” alapján végzi a besorolást.¹⁰ Ennek megállapítására több matematikai módszer is létezik, a magunk részéről viszont inkább egyetértünk a görög Pappasszal abban, hogy ez a leírási módszer nem sokat mond az egyes pártok, illetve a köztük levő kölcsönhatások mögött meglévő motívumokról, a formációk egyes kvalitatív jellemzőiről.¹¹ Hozzá hasonlóan a pártrendszerek elemzése során inkább vizsgálatra érdemesnek tartjuk a tényleges választási alternatívák számbavételét, az egyes pártok közötti együttműködések illetve konfliktusok természetét.

Egy ilyen módszer alapján megállapítható, hogy Magyarország a kilencvenes évek végétől nagyjából 2008-ig egyértelműen kétpólusú rendszer volt. A két nagy párt vezetésével „állandó koalíciók” működtek, formailag nem kétpártrendszerek, a kormányzati alternatívát tekintetbe véve azonban kijelenthető, hogy két alternatív kormányzati összetétel versengett a hatalomért.

2010-ben a több szakértő által is megfogalmazva „befagyni” tűnő¹² erőter radikálisan megváltozott, átalakult. A korábbi kétpólusú rendszer helyett a törvényhozási – és ezt megerősítve a helyhatósági – választások egy, az egyik szereplő túlsúlyával jellemezhető, mérsékelt többpólusú rendszert hozott létre, azonban ennek tartóssága megkérdőjelezhető.

Lijphart modelljében a többségi, kétpártrendszerként jellemezhető országokban fontos indikátora a pártok közötti versengésnek, hogy a pártok (a két párt) közötti konfliktusok alapvetően nem ideológiai természetűek, hanem a szocioökonomiai kérdésekre szorítkoznak.¹³

A magyar politikai rendszert alapvetően meghatározó mindkét törésvonal komoly ideológiai alapokkal bírt, és a pártok mély ideológiai-világnézeti távolságban voltak egy-

¹⁰ ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek*, Osiris, Budapest, 2004, 143.

¹¹ Takis S. PAPPAS: *The Transformation of the Greek Party System Since 1951*, West European Politics 2003. április, 102.

¹² Lásd például KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Osiris, Budapest, 2003, 156.

¹³ LIJPHART: *I. m.*, 14.

mástól. Az egyik törésvonal a posztkommunista–antikommunista szembenállás¹⁴ volt, a másik törésvonal pedig az eredetileg népi–urbánus vitán alapuló „nemzeti–kozmetopolita” ellentét.¹⁵ Az ideológiai–világnézeti szembenállás a komoly változások ellenére az ún. „jobboldal” és az ún. „balliberális” oldal között továbbra is fennáll.

A pártok közötti versenyt ezeken felül jellemzi az etnikai konfliktusokból kinövő harmadik pólus megjelenése is. A Jobbik Magyarországért Mozgalom felemelkedése alapvetően a cigány–magyar együttélési problémák sikeres tematizálásához kötődik.¹⁶

A három pólus viszonylag nagy távolságban helyezkedik el egymáshoz képest, az ideológiai–világnézeti megoszlás és egymás legitimációjának megkérdőjelezése miatt. Ez tehát egy korlátozott polarizált pluralizmus jegyeit mutató rendszer.

Nem tapasztalható az, a többségi rendszerekből ismert jelenség, miszerint a pártok a centrumhoz közelítenek, köztük levő fő különbség pedig a szocioökonómiai síkon marad.

1/4. A választási rendszerek

A választási rendszerek pártrendszerre gyakorolt befolyása röviden így foglalható össze: minél inkább többségi logikájú egy választási rendszer, annál inkább növekszik a két-pártrendszer esélye. Minél arányosabb, annál valószínűbb egy sokpárti rendszer működése.¹⁷

Az 1990 és 2010 között működő választási rendszer olyan vegyes szisztéma volt, amelyben a többségi elem dominált, de a kompenzáció intézménye az arányosság érvényesülésének is teret engedett. Szoboszlai György összehasonlító vizsgálataiban megállapította, hogy a korábbi rendszer a nagy pártoknak kedvezett, mert felülreprezentáltságot biztosított, a kisebbeket inkább arányosan képviselte, vagy alulreprezentálta.¹⁸

Az új magyar választási rendszer megalkotásával a többségi–konszenzusos viszonyok szempontjából meghatározó kritériumban ténylegesen elmozdulás történt a többségi modell felé. A kormánypárt deklarált szándéka volt, hogy a jövőben könnyebben tudjanak egypárti, többségi kormányok alakulni, ennek eredményeként megszűnjön a koalíciós kényszer, illetve egyértelmű legyen a megválasztott kabinetek mögött álló pártok felelőssége.¹⁹ További indok a választási rendszer többségi jellegének erősítése mellett a

¹⁴ FRICZ Tamás: *Az árok két oldalán*, XXI. Századi Intézet, Budapest, 2006, 236.

¹⁵ *Uo.*, 240.

¹⁶ Lásd KARÁCSONY Gergely – RÓNA Dániel: *A Jobbik titka. A szélsőjobb magyarországi megerősödésének lehetséges okairól*, Politikatudományi Szemle 2010/1.

¹⁷ ENYEDI–KÖRÖSÉNYI: *I. m.*, 261.

¹⁸ SZOBOSZLAI György: *Képviselőt és választási rendszer európai kontextusban*, Politikatudományi Szemle 1998./1.; *Uő.*: *Választási rendszer és politikaitagoltság*, www.vokscentrum.hu/tanulm/index.php?jny=hun&mszkod=300012&tankod=1&tanulmid=45); *Uő.*: *Választás, kormányozhatóság, arányosság*, www.vokscentrum.hu/tanulm/index.php?jny=hun&mszkod=300012&tankod=1&tanulmid=46.

¹⁹ Lásd *„Inkább ez, mint a rendeleti kormányzás” – Lázár János az erőpolitika okairól*, kérdezők Kósa András – M. László Ferenc, HVG 2011. december 26. (http://hvg.hu/itthon/20111226_Lazar-Janos.Fidesz_interju).

kormányozhatóság erősítése, stabil törvényhozási többséggel rendelkező kabinetek felállításának biztosítása.

Az új rendszernek három olyan eleme van, amely a többségi–arányos tengelyen elmozdulást eredményez. A többségi és arányos logikával megválasztott mandátumok arányának eltolódása; a „szuperkompenzáció” alkalmazása; illetve egy forduló tartása a korábbi kettő helyett.

A korábbi rendszerben a többségi elem – az egyéni kerületek – aránya 45,5%-os volt, az arányosaké – a területi és országos listák – 54,5%. Az új rendszerben a többségi elem 53%-ot, az arányos 47%-ot képvisel, tehát egyértelmű, hogy a többségi irányba mozdult el a rendszer.²⁰

A „szuperkompenzáció” egyértelműen az országosan legsikeresebb pártot erősíti a mandátumok elosztásánál, a fordulók számának megfelelése pedig az esetleges taktikai szövetségekötéseket akadályozza meg, erősítve az önállóan is erősebb, homogén pártokat.

A választási rendszer tehát az a pont a modellünkben, amely egyértelműen a többségi módszert erősíti a konszenzuális megoldással szemben. Mint a bevezetőben említettük, ez befolyással bír több lényegi jellemzőre is, így az az előzetes megállapítás is tehető, hogy *többségi–konszenzuális szempontból a kulcsmomentum a választási törvény módosítása.*

1/5. Érdekképviselés és érdekegyeztetés

Mint azt már korábban említettük, ez a szegmens némiképp kilóg ezen dimenzió kritériumai közül, mivel nincs olyan meghatározó szerepe a döntéshozatali folyamatokban, mint a pártok egymás közötti viszonyát is leíró pártrendszereknek.

Kétféle érdek–képviselési modellt szokás megkülönböztetni, az angolszász világra jellemző pluralista, illetve a kontinentális Európában megszokott neokorporativista modellt. Előbbi esetében nem tapasztalható stabil intézményes együttműködés a résztvevő felek között, utóbbi esetben azonban komoly, intézményesített, döntéshozatali jogkörrel is rendelkező metódusok alakultak ki. Ezeknek jellemzői az ún. *tripartit*-rendszerek, melyben a munkáltatók, a munkavállalók, továbbá a kormány(zat) képviselőiből felálló testületek hoznak döntéseket a gazdaság világát érintő legfontosabb kérdésekről.

Hazánkban az egyes kormányok törekvéseiben különbségek tapasztalhatók az érdek–képviselési rendszer mibenlétét illetően. Míg a szocialista–liberális kormányzatok egy neokorporatív struktúrához közelebbi érdekegyeztetési kerekasztal–rendszert működtettek, mindkét Orbán Viktor vezette kormányzat megszüntette ezeket, és egy, a plurális szisztémához közelebbi modellt vezettek be.²¹

Összességében az érdek–képviselési rendszer nem képvisel nagy súlyt a magyar politikai rendszerben. Egyrészt meglehetősen alacsony a szervezetek reprezentativitása,²² továbbá sem a szocialista, sem a Fidesz vezette kormányok idején nem rendelkezett érdemi

²⁰ TÓTH László: *Közjogi törésvonal 2. – A választójogi törvény, kézirat.*

²¹ *Uo.*, 329.

²² Ezt a KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK szerzőhármas is elismeri (*I. m.*, 330).

közhatalmi döntéshozatali szereppel, az érdekegyeztetés így nem képezheti a modellnek a korábbiakhoz hasonló súlyú részét. Azt is szükséges kiemelni, hogy a közpolitikai döntéshozatalért minden esetben a kormány a felelős, azt lehet elszámoltatni. Így a tripartit típusú szisztéma esetén is közjogilag a kormány, illetve a parlament viseli a felelősséget az intézkedésekért.

2/1. Az államszerkezet kérdése

Az eredeti modell komoly relevanciát társít a vizsgált államok területi jellegű hatalommegosztása szempontjának. Ennek fontosságát nem is lehet tagadni, viszont meg lehet állapítani azt is, hogy ezeket a viszonyokat általában a történelmi folyamatok befolyásolják.

Magyarország egyértelműen unitárius államnak tekinthető a történelmi országterület 1918-as fölbomlása óta. Mivel Magyarország etnikailag viszonylag homogén, területileg kicsi, lakosság száma viszonylag alacsony, komoly etnikai és regionális törésvonalak nem osztják meg, ezért érdemi alternatívája nincsen az unitárius berendezkedésnek.

Fontos megjegyezni, hogy a területi hatalommegosztás, a föderális és az unitárius berendezkedés megkülönböztetése nem keverendő össze az önkormányzatisággal, az önkormányzat ugyanis alapvetően nem az állami funkciók ellátásában vesz részt, hanem a helyi közügyek intézésében.²³

2/2. Egy- vagy kétkamarás törvényhozás

A hatalommegosztás intézményrendszerének lényeges eleme, hogy milyen felépítésű törvényhozás működik az adott államban. Egy egykamarás törvényhozás általában gyorsan tudja döntéseit törvényerőre emelni, többkamarás testületek esetén a második kamara fékező vagy lényegi döntésbefolyásoló erőként léphet föl. Lijphart példáiban a föderális államberendezkedés vonzataként létrejövő és működő kétkamarás rendszerekkel lehet találkozni, de léteznek más logika szerint szerveződő felsőházak is.

Magyarországon a rendszerváltozást követően egykamarás volt a törvényhozás, és ez az alkotmány-előkészítő bizottság egyik opcionális javaslata ellenére sem változott. Egy esetleges második kamarának a magyar viszonyok között kétféle funkciója lehetett volna. Vagy a mindenkori képviselőházi többség fölött egyfajta korlátozott kontrollja lehetett volna (például más időtartamú mandátummal), vagy egy korporatív jellegű második kamara felállítása. Ez magában hordozta volna az érdek-képviselési rendszer komolyabb befolyásának a csíráját is, hiszen az érdekképviselések alkotmányos intézményesítéséről lett volna szó. Erről a megoldásról konkrét javaslatokban is volt kezdeményezés,²⁴

²³ *Uo.*, 137. Vö. SCHMIDT Péter: *Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás*, JATE ÁJK, Szeged, 1996, 547.

²⁴ Például az ún. Salamon-bizottság egyik javaslatában, továbbá Szili Katalin független képviselő, egykori házelnök által benyújtott indítványban. Lásd *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei*, www.parlament.hu/

azonban ezt is elvetették. Megjegyzendő, hogy az ilyen típusú testületek Európa-szerte egyre inkább háttérbe szorúlnak, így felállításuk a nemzetközi trenddel ellentétes lett volna.

Mindenképpen a rendszer többségi jellegének fenntartásaként tekinthető tehát, hogy ilyen megoldás kialakítására nem került sor.

2/3. Az alkotmány tartóssága

Ezen kritérium lényege, hogy egy rendszerben az alapvető jogszabályt/jogszabályokat egyszerű, törvényhozási többséggel is módosítani lehet-e, vagy csak különleges többséggel, speciális eljárás során.

Itt nem csak a kartális alkotmány meglétének vagy nemlétének a kérdéséről van szó, hiszen csupán ezen kritérium alapján nagyon kevés kivételtől eltérően csak konszenzuális rendszerekről beszélhetnénk.

Sokkal fontosabb kérdés, hogy a kartális – egy vagy több dokumentumból álló – alkotmányokat milyen eljárás során lehet megváltoztatni. Itt fontos kérdés a megváltoztatáshoz szükséges többség mértéke, hogy milyen procedúra után lehet változtatni (például csak két egymást követő törvényhozás beleegyezésével), illetve szükséges-e népszavazáson való megerősítés.

Magyarország alkotmányának pozíciója ezen kritériumok alapján nem változott az új Alaptörvény elfogadásával és hatályba lépésével sem. Az elfogadásnak és a módosításnak a feltétele megegyezik a korábbiakkal – az összes törvényhozó legalább kétharmadának szavazatához kötött.²⁵ Bár volt rá kezdeményezés, az új alkotmány elfogadása továbbra sem kötött népszavazáshoz, így továbbra is csak egy törvényhozási procedúra a feltétele a változtatásnak.

Bár az eredeti, „Salamon-bizottsághoz” kötődő tervzetben szerepelt az időbeli korlátozás,²⁶ azt elvetették. Ez a konszenzusos jelleget erősíthette volna, azonban komoly technikai problémákat is hozott volna.²⁷

Mintegy másfél tucatnyi alkalommal történt alkotmánymódosítás 1990 és 2010 között, azonban azt is érdemes megjegyezni, hogy ezen változtatási események nagy része nemzetközi kapcsolatokkal összefüggésben, ezáltal külföldi kötelezettségvállalás miatt történt. A magyar belpolitikai intézményrendszer lényegét nem érintették érdemi változások. Egy esetlegesen „túlstabilizált” alkotmány az ilyen változtatások elfogadását nagyban megnehezítené.

biz/aeb/resz/munkaanyag.htm; A Szociális Unió alkotmánytervezete, www.szocialisunio.hu/wp-content/uploads/2011/12/SZK-alkotmany-20110315.pdf.

²⁵ Magyarország Alaptörvénye, S) cikk, (2) bekezdés (www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11043.pdf).

²⁶ Magyarország alkotmányának szabályozási elvei.

²⁷ Az Alaptörvény hatályba lépését követő fél évben máris történt módosítás, elsősorban a Magyar Nemzeti Bank jogállásával kapcsolatban. (Magyarország Alaptörvényének első módosítása, 2012. június 18.; forrás: www.complex.hu/kzldat/al200618.htm/al200618.htm.)

A magyar rendszerben az alapvető fontosságú szabályok azonban egy konszenzus-kényszert jelentő intézményhez vannak kötve, az ún. „sarkalatos törvények” intézményéhez. Ezeknek a megváltoztatásához a jelenlévő (bizonyos esetekben az összes) képviselők kétharmad része szükséges, és a legfontosabb alkotmányos intézményeket szabályozzák részletekbe menően.²⁸ Ez nem különbözik a legfontosabb pontokban a korábbi gyakorlattól, azonban kiegészült azzal a napi szintű kormányzati szándékkal, hogy bizonyos gazdaságpolitikai elemeket kétharmados törvénnyel szabályozzanak. Ez azonban nem a konszenzusos demokrácia irányába tett lépés volt, hanem egy – alapvetően gazdaságfilozófiai természetű – intézkedéssorozat megváltoztatását kívánta rendkívüli módon megnehezíteni.

A magyar alkotmányos rendszerben tehát egyik oldalon az alkotmányt kétharmados többség esetén viszonylag könnyen meg lehet változtatni, más, máshol egyszerű törvényekkel szabályozott kérdéseket viszont sarkalatos törvényben rögzít.

Ez alapján a többségi–konszenzusos modellben egy köztes helyzetet foglal el.

2/4. Alkotmánybíráskodás, bírói felülvizsgálat

A magyar demokrácia több mint húszéves tapasztalata alapján az egyik legfontosabb kritérium a törvényhozás által elfogadott törvények felülvizsgálatának kérdése.

A „fékek és ellensúlyok” manifesztálódásának kiemelten fontos terepe az elfogadott törvények alkotmányossági szempontú vizsgálata. Általában elmondható, hogy Kelet-Közép-Európa államainak alkotmánybíróságai komolyabb jogkörökkel és hatáskörökkel rendelkeznek, mint a fejlett nyugati demokráciáéi. Ennek oka az volt, hogy a kései demokratizálódás idejében már lehetett kifejlett modelleket átvenni, míg a nyugati demokráciákban ezek hosszú, lassú fejlődés által jöttek létre, nem is mindenhol elérve például a törvények megsemmisítésének a jogát.

Magyarország Alkotmánybírósága példátlanul erősnek bizonyult 1990 és 2010 között, ennek következtében sokan magasztalták ezt a tevékenységet, de jelentős bírálói voltak a tudomány oldaláról (Pokol Béla)²⁹ és a politikai elit részéről (Bokros Lajos) is.³⁰

Az Alkotmánybíróság ereje abban volt, hogy az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályt megsemmisíthette, illetve igen széles alkotmányértelmezési jogköre volt, amelyet főként az első évtizedben sokszor gyakorolt.

Egy jelentős változás az Alkotmánybíróság jogkörei tekintetében: a gazdasági, költségvetési tárgykörbe tartozó törvényeket az államadósság egy bizonyos szintre való csök-

²⁸ Ezek a jogszabályi hierarchia szerint ezen törvények nem állnak a többi törvény fölött, mindössze megváltoztatásuk módja különbözik.

²⁹ POKOL: *I. m.*, 203.

³⁰ „Az Alkotmánybíróság döntései szűkítik a kormányzati gazdaságpolitika mozgásterét [...] rontják az ország gazdasági-pénzügyi stabilizációja megvalósításának feltételeit” (forrás: www.origo.hu/itthon/20101026-a-bokroscsomagnal-meg-az-alkotmanybirosagi-hatarozatok-betartasat-surgette-a-fidesz.html).

kenéséig kizárólag *alapjogok sérülése esetén* vizsgálhatja az AB.³¹ Ez kétségtelenül szűkítette az Alkotmánybíróság jogkörét, azonban ezzel nem történt igazi elmozdulás a többségi rendszer irányába. Ez sokkal inkább – hasonlóan bizonyos gazdaságpolitikai döntések sarkalatos törvényekbe foglalásához – egy technikai megoldás, amellyel a kormány a gazdaságpolitikáját kívánja alátámasztani.

Fontos és később említésre méltó pont az Alkotmánybíróság személyi állományának a feltöltése. Főként egy komoly döntéshozatali súllyal rendelkező alkotmánybírói szervezet esetén lényeges, hogy tagjai milyen jelölési és választási/kinevezési procedúra nyomán nyerik el mandátumukat.

Magyarországon az alkotmánybírák választása az országgyűlési képviselők kétharmadával volt lehetséges. Ez a kétpólusú rendszerben azt eredményezte, hogy bármilyen országgyűlési többség csak saját ellenzékével való megállapodás nyomán tudott alkotmánybírókat jelölni. Ez egy sajátos alkufolyamatban testesült meg, mely szerint általában kettesével választottak alkotmánybírákat, hogy párhuzamosan ugyanannyi „jobboldalinak” és „baloldalinak” tartható személy kerülhessen be a testületbe. Ezt zsákmányelvszerű³² jelölési és választási procedúrának lehet minősíteni. A jelölést egy ad hoc bizottság tehetette meg, amelynek tagjai paritásos alapon kerülnek ki kormány–ellenzék vonatkozásban. A paritásosság is a fentebb említett „páros jelölési és választási metódust” erősítette. Ezen jelölési procedúrán történt változtatás 2010 után, amely a parlamenti arányoknak megfelelően történő választási metódust ír elő.³³ Ez az adott pillanatban egyértelműen a kétharmados többségben levő kormánypárt(ok) számára hozott létre kedvező szituációt, azonban általánosságban megállapítható, hogy nem egyértelmű elmozdulás a többségi típusú működés felé.

2/5. „Fékek és ellensúlyok” ereje (kibővítve a jegybankok szerepkörét)

Bár Lijphart a központi bankok függetlenségét önálló indikátornak tekintette, érdekesebbnek tartjuk a jegybankokat is az ún. „fékek és ellensúlyok” intézményrendszerén belül vizsgálni. Manapság a parlamentáris rendszerekben leginkább ezen mechanizmusok minősége határozza meg a hatalommegosztást.

A „fékek és ellensúlyok” alatt azokat az intézményes ellenhatalmokat – Sárközy Tamás szavaival élve – értjük, amelyek kívül állnak a klasszikus, három ágra lebontható hatalommegosztási elméleteken, azonban fontos szerepet játszanak az államok demokratikus működésében.³⁴ Ide tartoznak: az ombudsmani rendszerek, a központi bankok, a számvevőszéki szervek, a helyi önkormányzatok, versenyhivatalok, a médiairányítás testületei, és végül, korántsem utolsósorban az alkotmánybíróságok.³⁵

³¹ Magyarország Alaptörvénye, 34) cikk, (4) bekezdés.

³² Az alkotmánybírák illeténforma pártok közötti „elosztásának” módja Nyugat-Európában sem ismeretlen, lásd SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*, Osiris, Budapest, 2006, 676.

³³ Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása (www.complex.hu/kzldat/t1000705.htm/t1000705.htm).

³⁴ SÁRKÖZY Tamás: *Államszerkezet és kormányzati irányítás (A magyar közigazgatás és az Európai Unió című konferencián elhangzott előadás)*.

³⁵ Uo.

Mint látható, a központi bankok szerepelnek a Sárközy által említett kritériumok között, azonban egy részeként az általa felsorolt elemeknek. Indokolt tehát a kritérium olyan mérvű vizsgálata, amely ezen intézmények összességét tekinti, nem tüntet ki figyelmével egyetlen különálló szervet.

Az „intézményes ellenhatalmak” működésével kapcsolatos értékeléseket két irányba szükséges elválasztani. Egyrészt maguknak az intézményeknek működésével kapcsolatos szabályokat kell vizsgálni, másrészt viszont az intézményekben fontos szerepet játszó pozíciók betöltését (lásd a táblázatot). Az alapvető kérdés tekintetében, miszerint az intézményes ellenhatalmak működése terén bekövetkezett változások okoztak-e érdemi eltolódást a többségi-konszenzuális tengelyen, nemleges választ kell adnunk.

Az 1990–2010 közötti magyarországi viszonyok értékelése a két dimenzió alapján

	1990–2010	2010 után
kormányok	koalíciók	eddig egy egypárti kormány alakult, hosszú távú következtetés ebből nem vonható le, a jövőben a választási rendszer lehet hatással erre
törvényhozás-végrehajtás	Pártelitek befolyása a hatalmi ágak fölött, stabil kormányzás	a kormány közjogi szerepe továbbra is erős, továbbá a pártelitek meghatározók a törvényhozó és végrehajtó hatalom működtetésében
pártrendszer	három, majd két pólus, ideológiailag megosztott	legalább három pólus, bizonytalanságok
választási rendszer	vegyes, domináns többségi ággal	hangsúlyosabb többségi elem
érdekszervezetek	alapvetően tripartit, de gyenge befolyással és közhatalmi jogosítványok nélkül	kevésbé jelentős
államszervezet	unitárius	unitárius
törvényhozás	egykamarás	egykamarás
alkotmány stabilitása	viszonylag stabil, kétharmados törvények jelentősek	stabil alkotmány, sarkalatos törvények
bírói felülvizsgálat	nagyon erős Alkotmánybíróság	erős AB, aktuálpolitikai jellegű korlátozásokkal
fékek és egyensúlyok	komoly fékek és egyensúlyok	intézményesen erősek, a személyi állomány a jelenlegi kormány-többség által rekrutált

Az első dimenzió jellemzőit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy alapvetően vegyes rendszerrel állunk szemben, amelyben a többségi és a konszenzuális rendszerek jellege ötvöződik, nem sorolható be egyértelműen egyik irányba sem.

Megállapítható, hogy ezen dimenzióban sem rajzolódik ki egyértelműen a magyar politikai rendszer többségi vagy konszenzusos mivolta. Az látható, hogy a törvényhozó

hatalmat érintő kérdésekben érvényesül a többségi jelleg, a többi intézménnyel kapcsolatban, az erős fékek és ellensúlyok miatt inkább a konszenzusos jelleg tapasztalható.

A magyar változások értékelése a fenti kritériumrendszer alapján

A Magyarországon történt alkotmányos és politikai rendszert érintő változások közül első helyen kell kiemelni a választási rendszer megváltoztatását. Ez bír a legfontosabb befolyásolási erővel a politikai rendszer egészére a fentebbi kritériumok közül.

Egyértelműen kijelenthető, hogy a választási rendszer elmozdult a többségi irányba. A választások eredménye és a következő törvényhozó és végrehajtó hatalom összetétele azonban kéz a kézben jár a pártok közötti viszonyok alakulásával. Azaz annak ellenére sem állítható, a következő választás során egyértelmű kormányzati többség alakul ki, hogy a választási rendszer valóban éles elmozdulást jelent a többségi rendszer irányába.

Hosszú távon azonban nem állapítható meg egyetlen (fél) törvényhozási ciklus állapotából, milyen irányba mozdul el a magyarországi demokrácia. Bár a jelenlegi kormánypárt vezetői a többségi modell bevezetését szorgalmazzák, a megtett lépések – a választási rendszer reformját leszámítva – leginkább a jelenlegi politikai szituációban rejlő lehetőségek maximális kihasználását mutatják, nem új intézményrendszer felépítését. Mivel eddig csak egyetlen példánk van arra, miként működnek a megváltoztatott, megreformált intézmények, ezért nem lehet felelősen olyan konzekvenciákat levonni, melyek a magyar demokrácia „új korszakának” – ha lehet egyáltalán ilyenről beszélni – jellemzői. Azt állítjuk továbbá, hogy a demokrácia többségi–konszenzusos megoszlása nem vizsgálható rövid, egyetlen ciklust felölelő távon. Ahhoz, hogy akár a többségi, akár a konszenzusos jelleg valamilyen kritérium mentén kimutatható legyen, több ciklusnak kell eltelnie.