

Cservák Csaba: Választási és kormányzati rendszer az Alaptörvény elfogadását követően

kre-dit.hu/tanulmanyok/cservak-csaba-valasztasi-es-kormanyzati-rendszer-az-alaptorveny-elfogadasat-kovetoen/

2018. május 16.



E sorok írója korábbi hasonló témájú tanulmányaiban a választási és kormányzati rendszerek együttes elemzésének fontosságát kísérelte meg bemutatni.

A hazánkban a közelmúltban lezajlott alkotmányozás erőteljesen a támadások pergőtüzébe került az alkotmányos berendezkedés gyökeres átalakításának ürügyén. Az Alaptörvény egésze, értékvilága, az alapjogok és védelmük rendszere teljesen más lapra tartozik, külön tanulmányokat érdemel. Mint a következőkben látni fogjuk, a választási és kormányzati rendszer összefüggésrendszere érdemben nem változott; kritikám lényege legfőljebb éppen a változatlanság hangsúlyozásában csendül ki. A továbbra is vegyes kategóriájú választási rendszer és parlamentáris berendezkedés (kancellárdemokráciás sajátosságokkal) találkozása nemzetközi léptékkal megfelelő, esetlegesen – mint alább látni fogjuk – némi kontrolláló (gyengítő) tényező igénye merülhetne fel elméleti síkon.

Az alábbiakban a szóban forgó igen tág témának a reformok megítélhetősége szempontjából legfontosabb alapjait taglaljuk.

A kormányzati rendszerek elemzése, így a legmegfelelőbb modell megtalálása szorosan összekapcsolódik a választási rendszer vizsgálatával. Miért ez a feltétlen összefüggés? 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 képviselők tevékenysége révén; részint közvetlenül, tehát népszavazás útján. További logikai láncolat,

a nép választotta parlament által legitimált kormány hoz létre jogforrásokat. Az említett elemek együttes górcső alá vételének fontosságát egy egyszerű elméleti levezetéssel igazolhatjuk. Ha egy társadalom hozzávetőleg 30 %-a nagyjából azonosan vélekedik egy kérdéstről, egyéni¹ – különösen abszolút többségi – választási rendszerrel az őket megtestesítő 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 akarat keresztülviteléhez a parlamentben. Az is elképzelhető, hogy az adott kérdés elfogadása valamilyen sajátos 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 kormányzati rendszerek alaptípusai

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 metódusokat 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-rendszereknek.

A hazai szakirodalomban eddig kevesek által felismert arányossági méréssel is fontosnak tartom foglalkozni. Kutatásaim során ugyanis alapvetően az írott jog intézményeit (és nem élő politikai gyakorlatukat) elemzem, 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 kormányformák legáltalánosabb felosztása prezidenciális, parlamentáris és kollegiális típusokat különböztet meg. Az elsónél 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 parlament által megválasztott testületi kormány leválthatatlan; a rotációs alapon betöltött kormányelnök egyben államfő is. Ilyen struktúrával Svájcban találkozhatunk.

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

Szeretném felhívni a figyelmet arra, „hogya a pártok száma, egymáshoz való viszonya, belső struktúrája jelentősen módosítja azt a hatalomgyakorlási képletet, amit az intézményi elrendezés mutat...”² „A hagyományos felosztási kategóriákat (államformák, kormányformák) a szélesebb párttipológiák beszámításával lehet csak eredményesen felhasználni.”³

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.

A választási rendszerek alaptípusai

Hová sorolható be az új választási modell nemzetközi kitekintésben? A kategorizálást megelőzőleg tisztáznunk kell: a tipizálás – mint mindig – 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 előbbiek esetében az egyének rivalizálására épülést, utóbbiaknál a pártok versengését tartja.^{4[2]}

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 rendszereket⁵⁾) 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.^{6[3]}

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 teszi le voksát.

Nehezebben ítélné meg 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*^{7[4]}.

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.

A klasszikus választási és kormányzati rendszerek együtthathatása

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 évekig 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.⁸ (Tehát a kontrolláló, passzív jogkörökkel felruházott államfő szerencsésebb a rendszer fogaskerekeként.)

Amennyiben az elnök a hatalmon lévő csoport első embere, úgy az erős miniszterelnöki rendszerénél 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, parlamentfeloszlatósi 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.)

B2) Az arányos választás és a prezidenciális kormányforma találkozása akár rendkívül üdvös is lehet.⁹ (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 benujul 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.¹⁰ 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” együttállása 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 fönntüntetett modell egy azonos politikai oldalon álló államfő-kormányfő-parlament hármast elképzelve is tartalmaz garanciákat, emellett egy eltérő összetételnél sem bényítja 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 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 képzelhetők 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 társítva, 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.)

Hozzátehetjük, hogy összetettebb és a fenti egzakt módszerrel kevésbé besorolhatóak bizonyos modellek, ahol „atipikus” választási rendszerrel rekrutálódnak a parlamenti képviselők. Így gondolhatunk elsősorban az ír szavazatátruházó rendszerre, vagy a félarányosnak¹¹ besorolt modellre.¹²

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 egy lényegűnek 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, parlamentfeloszlatai 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.

Megemlíteném egy egészen sajátlagos, pusztán elméleti síkon létező modellt. Sartori ugyanis kidolgozott egy speciális rendszert¹³: az erős részidős (vagy váltakozó) elnökséget.¹⁴ 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 innentől 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, ez esetben 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 alkotmány¹⁵. A kormányzati és választási rendszerek együttes elemzésének tanújele, hogy Sartori kiemeli, a képviselőket kétfordulós egyéni rendszerben választanak meg. Az államfői ciklus a parlamentével egy időben kezdődne.¹⁶ Ez valószínűsítője annak, hogy

nem jutna hatalomra egy „csak azért is” a kormánytöbbséggel gáncsoskodó 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 alkalmazás volna; a konkrét politológiai konstelláció függvényében egészen eltérő is lehetne az eredménye. (Némileg a félelnöki modellre hasonlítóan.) 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.¹⁷

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.

A magyar választási rendszer

A sarkalatos törvényalkotási hullámban 2011 decemberében a rendszerváltás egyik alapkövét faragták át: módosult a választási rendszer. Az 1989. évi XXXIV. törvény helyét a 2011. évi CCIII. törvény vette át.

Ez utóbbi szabályai a következők. Az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc. Százhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, kilencvenhárom országgyűlési képviselőt országos listán választanak.

Minden egyéni választókerületben egy országgyűlési képviselő választható.¹⁸

Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy

a) azok ne lépjék át a megyehatárokat, valamint a főváros határát,

b) azok összefüggő területet alkossanak,

c) a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen. A törvény ez utóbbi fordulatot garanciális szabályokkal támasztja alá, előírva, hogy a választókerület választásra jogosultjainak száma speciális esetben sem térhet el 20%-nál nagyobb mértékben az országos átlagtól.¹⁹

Az egyéni választókerületek beosztását a korábbiaktól eltérően – nagyon helyesen – nem rendelet, hanem a törvény 2. számú melléklete tartalmazza. Országos listapártlistaként vagy nemzetiségi listaként állítható. Pártlistát az a párt állíthat, amely – legalább kilenc megyében és a fővárosban – legalább huszonhét egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított.

A közös jelölés szabályai lényegében megegyeznek a korábbiakkal, a szövegezés lett kristálytisztább. Két vagy több párt közös jelöltet is állíthat. Egy személy csak egy egyéni választókerületben fogadhat el jelölést. Két vagy több párt közös egyéni választókerületi jelöltek alapján – ugyanazon pártok részvételével – közös pártlistát állíthat. Egy párt csak egy – önálló vagy közös – pártlista állításában vehet részt.

Nagyon sok vitát váltott a nemzetiségek kedvezményes mandátumhoz juttatása. A nehézséget az okozta, hogy mind a 13 nemzetiség kedvezményes mandátumhoz juttatása – főleg a 200 fős parlamenthez képest – aránytalan súlyt képzett volna a kormány/ellenzék bináris kódra pártalapú rendszerben.²⁰

Végül egy igen sajátos – a felmerült problémák közepette bölcs kompromisszumot jelentő – megoldás mellett döntöttek a törvényhozók, ahol a közvetlen választással összefüggésben különös módon az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát.

A nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.

A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgár lehet jelölt.

Az országgyűlési képviselők választása egyfordulós.

A magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár

a) egy egyéni választókerületi jelöltre és

b) egy pártlistára szavazhat.

A magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár

a) egy egyéni választókerületi jelöltre és

b) nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat.

A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat.

A törvényelőkészítés során ez utóbbi rendelkezés váltotta ki a legtöbb vitát. Felmerült, hogy ún. határon túli magyar kerületeket alakítanának ki.²¹ Az is szóba került, hogy – mintegy virtuális körzetként – az összes határainkon túli magyar szavazhasson quasi egyéni jelöltként egy határon túli magyarra.

Az egyéni választókerületben a klasszikus relatív többségi rendszerekhez híven az a jelölt

lesz országgyűlési képviselő, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta.

Nem szerezhét mandátumot az a pártlista, amely a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább öt százalékát nem érte el. A bejutási küszöb mértéke tehát változatlan maradt. (A közös pártlista a korábbiakhoz hasonlóan, most sem részesül ehhez képest kedvezményben: nem szerezhét mandátumot, ha a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazat legalább tíz százalékát, kettőnél több párt által állított közös pártlista esetében legalább tizenöt százalékát nem érte el.) Fel kell hívnunk a figyelmet, hogy a nemzetiségi listák is tekintetbe veendők a küszöb számításakor!

Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben

a) a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat, valamint

b) a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám.

Ez utóbbi rendelkezés kuriózuma az új választási rendszernek. Ebben a konkrét formában ugyanis gyakorlatilag példátlan, hogy az egyéni választókerületben a győztes is kapjon kompenzációt.²²

Az önálló pártlista töredékszavazatainak a párt önálló egyéni választókerületi jelöltjeinek töredékszavazatai számítanak.

A közös pártlista töredékszavazatainak a pártlista állításában részt vevő pártok közös – ugyanazon pártok részvételével állított – egyéni választókerületi jelöltjeinek töredékszavazatai számítanak.

Az országos listáról megszerezhető mandátumokat a következő eljárás szerint kell kiosztani:

a) a párt listás szavazatainak számához hozzá kell adni az adott párt töredékszavazatait (a továbbiakban: pártlistára jutó szavazatok száma),

b) a pártlistákra jutó szavazatok számát össze kell adni,

c) az összes pártlistás szavazatot és a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat össze kell adni (a továbbiakban: összes országos listás szavazat),

d) az összes országos listás szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, és az eredményt tovább kell osztani négygel; az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta,

e) ha egy adott nemzetiségi listára jutó szavazatok száma nagyobb vagy egyenlő, mint a kedvezményes kvóta, az adott nemzetiségi lista kap egy kedvezményes mandátumot; egy nemzetiségi lista egy kedvezményes mandátumot kaphat; az országos listán megszerezhető mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával,

az eddigiek után megmaradt mandátumokat a következő eljárás szerint osztják ki:

1.össze kell állítani egy táblázatot, amelynek első sorát a pártlistákra jutó szavazatok száma, illetve a nemzetiségi listákra leadott – a kedvezményes kvótával csökkentett – szavazatok száma (a továbbiakban: szavazatok) képezik; minden pártlista, illetve nemzetiségi lista szavazatai alatt képezünk egy számoszlopot, amelynek első száma az adott lista szavazatainak a fele, a következő szám a harmada, a negyede stb.,

2 .a táblázat segítségével történik a mandátumok kiosztása: meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot; amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot; ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot; amelyik lista oszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot; ezt az eljárást folytatjuk, míg az összes mandátum kiosztásra nem kerül,

3. Ha a táblázatban több lista alatt egyenlő számok vannak, és ezzel a szavazatszámmal mandátumhoz jutnának, de a megszerezhető mandátumok száma kevesebb, mint az azonos szavazatot elért listák száma, akkor a lista sorszáma szerinti sorrendben kell kiosztani a mandátumokat.

Ez lényegében a D'Hondt-módszer szerinti elosztást teremti meg, hasonlóan a korábbi választási rendszer országos kompenzációs mandátumelosztásához.²³

Az országos lista által megszerzett mandátumokat a jelöltek az országos listán elfoglalt helyük sorrendjében szerzik meg. Tehát maradt a kötött listás rendszer, semminemű preferencia kifejezésére nincs mód.

Az egyéni választókerületben mandátumot szerző jelöltet az országos listáról törölni kell. (A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.)

Az 1989. évi XXXIV. törvény által hazánkban létre hívott felépítés minden megközelítés szerint a vegyes rendszerek iskolapéldája. Ennek alapvonalai a következők: egyéni és listás úton egyidejűleg lehet mandátumot nyerni. Az országgyűlés létszáma 3 8 6 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”²⁴, melynél a többségi elv alapján szerzett mandátumokat nem veszik figyelembe a listás elosztásnál.

Ez utóbbira jó példa Litvánia: 71 képviselőt kétfordulós többségi modellben választanak ²⁵, 70-et országos pártlistán Hare-kvóciens alapján.

Az új választási modell szintén minden kétséget kizáróan a vegyes rendszerek közé sorolható be. Mivel az egyéni kerületek eredményei után kompenzáció jár, így voltaképp kompenzációs vegyes rendszernek minősíthetjük.²⁶ A szavazati struktúra ama tekintetben nem változott, hogy a választópolgároknak két szavazati lehetőségük van.

Mandátumot azonban – szemben a korábbi hárommal – szintén két úton lehet szerezni: egyéni körzetben és országos listán. Ez utóbbi alapja a kompenzáció mellett a konkrét listás szavazatokat is magában foglalja; a megyei lista így megszűnik.

Az arányosság érvényesülése majd a későbbi tényleges eredmények alapján ítélt meg. A fenti típusok elemzése után joggal remélhetjük, hogy – főképp a pusztán egyéni modellekhez viszonyítottan – a rendszer nem fog a kifejezetten aránytalan modellekéhez hasonló hatásokat eredményezni.

A magyar kormányzati rendszer nemzetközi összevetésben

A magyar kormányzati rendszer a klasszikus kategóriák közül egyértelműen a parlamentáris kategóriába sorolható. Ezen belül azonban sajátos vonások figyelhetőek meg. A korábbi modell lényegét tekintve az Alaptörvény hatálya alatt sem változott. A kormány és parlament kiegyensúlyozott viszonyát teremtette meg a magyar szabályozás: az általában korlátozottan tartott felelősséggel szemben korlátozott felosztatási jog áll. *A magyar miniszterelnöknek teljesen hiányzik a parlament felosztatását kezdeményező jogosítványa.*

Az újbóli választások kiírásának joga általában az államfőt illeti meg. Az angol kormányfő bármikor kezdeményezheti a törvényhozás felosztatását, 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. (Tehát a félelnöki vagy ahhoz közelítő államfői hatásköröket tartalmazó modell esetében kerül át a döntési jog a kormányfőtől.)

A magyar parlament felosztatásának joga az államfőé. A régi Alkotmány szerint az elnök akkor tehetett 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 volt magyar Alkotmányban, hisz a mintaként tekintett német alaptörvény a bizalom megvonása esetére a kormánynak megadja a jogot, hogy kérvényezze a köztársasági elnöknél a parlament felosztatását. A mi rendszerünkben ez a kérdés hiányzott, tehát a bizalomfelvetés átvétele csupán alkotmánytechnikai tévedésnek volt tekinthető.²⁷ Az új Alaptörvényből kis is került ez a kitétel.

(A kormány parlamentfelosztatási lehetősége tehát hiányzik, a régi Alkotmány rendszere szerint is legföljebb az az elméleti eshetőség jöhetett szóba, hogy konspirálva a frakciókkal, négyszer „eljátsszák” a kormány megbuktatását.²⁸)

Az első lehetőség (40 napot követő felosztatás) mellett az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pontja egy újabb eshetőséggel bővítette az államfő parlamentfelosztatási lehetőségeit. A köztársasági elnök ugyanis feloszlathatja az Országgyűlést, ha az az adott évi költségvetési törvényt március 31-ig nem fogadta el. Mivel az Alaptörvény 44. cikke

értelmében a költségvetési törvény elfogadásához a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges, így felvetődhet, hogy e szerv az államfővel karöltve kikényszerítheti a parlament feloszlását.²⁹

Nagyon érdekes rendelkezés Svédországban, 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.)

Nagyon ritkának számít parlamentáris rendszerben a norvég megoldás, miszerint a parlamentet nem lehet feloszlítani 4 éves mandátumának lejárta előtt.³⁰ 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 parlamentfeloszlítás rugalmas megengedésének, de ezt a kötöttséget sem tartom szerencsésnek, hisz teljességgel kívülrekeszti a népakaratban bekövetkezett változásokat.)

Ez a kormányzati modell az új Alaptörvény rendszerében is érvényesül. Jóllehet magam kissé elmozdultam volna valamilyen formájú fél-konstruktív bizalmatlanság, részleges egyéni miniszteri felelősség felé, a parlament feloszlításának pedig az ún. lett módját tartom a legszerencsésőbbnek, mindemellett kijelenthetjük, hogy a témakör (ú) szabályozása is teljesen megállja a helyét nemzetközi összevetésben.³¹

A hatalomgyakorlás komplex rendszere

A korábbi Alkotmány által meghatározott berendezkedésről az alábbiakat állapíthattuk meg. A magyar hatalomgyakorlás egészét tekintve a rendszert erősítő tényezők túlnyomósága tűnik ki. A választási modell ugyan vegyes, de a kis magnitúdójú körzetekből, az elosztás módjából, a küszöbötől 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.³²

(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.)

A rendszert kontrolláló, gyengítő tényezők közül egy esetleges parlamenti második kamara létjoga vetődhet még föl. A jogösszehasonlítás tükrében leginkább az ír és szlovén rendszerű korporatív jellegű szerv lehetne zsinórmérték, de felvetődhetne egy eltérő ciklusra megválasztott népképviselői alapú grémium is.³³

A reformok korábbi áttekintését követően összegezésképpen megállapíthatjuk, hogy a rendszert erősítő és gyengítő tényezők viszonyrendszere az új Alaptörvény és a módosított választási törvény megalkotását követően nagyjából egy tekintet alá esik a korábbival. A választási rendszerben az erősítő tényezők túlnyomósága még inkább növekedett a győztest is kompenzáló módozattal.³⁴ Mindazonáltal a kis magnitúdójú megyei listák helyett az arányosságot jobban elősegítő országos lista létrehívása örömteli. A kormányzati rendszer tekintetében pedig megjelent egy újabb gyengítő tényező, mégpedig az államfő további parlamentfelosztatási lehetősége a költségvetési törvény megalkotásának elmulasztása esetén. Mivel ebben az esetben a Költségvetési Tanács nem csupán a jog világán belüli, hanem gazdasági célszerűségi okból is mintegy megvétőzhatja a költségvetési törvény március utolsó napjáig történő megalkotását, így lényegében a mindenkori kormányzat gazdaságpolitikai mozgásterét érintően jött létre egy kontrolláló elem. Ez pedig álláspontom szerint gyengítő tényezőnek tekinthető. A választási reform tükrében mindezt örömdetesnek minősíthetjük. A fentebb vázolt példák alapján a hazai hatalomgyakorlás jogi keretei megfelelőnek tekinthetőek, az Alaptörvény előtti modellhez képest nincs visszaesés. A fentebb elemzett folyamat alapján azonban elképzelhető, hogy a választópolgár kevesebb, mint fele megszerzi a parlamenti helyek többségét, ekképp a kormány mellett az államfőt is megválaszthatja, és 4 évre totális irányítást gyakorolhat a társadalom felett. (Lényegében ez mondható el számos egyéni, többségi választási rendszert alkalmazó demokratikus jogállamról, ahol nincs mondjuk kétkamarás modell vagy számottevő jogkörrel rendelkező államfő.) A „tértől és időtől független ideális modellek” fényében tehát továbbra is valamilyen gyengítő tényező képzelhető el a komplex rendszer tökéletesítéséhez.

1 Mint majd alább utalok rá, a klasszikus „többségi” elnevezés az elérni kívánt cél alapján történik, de a tényleges eredmény sokszor eltér ettől. Magam ezért szándékosan használom – szövegkörnyezettől eltérően – az „egyéni rendszer” kifejezést.

2 SÁRI János: Kormányzás, kormányzati rendszerek, kormányformák. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan.*, Osiris, Budapest 1996. p. 232.

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

4^[2] Dezső Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban; 35.o.

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

6^[3] Id Kovács L. I.: Id. mű, 18. o.

7^[4] 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) ! D. M. is oda sorolja. Arányossági mutatója 99% körül mozog, ami persze szintén megerősíti eme kategorizálást.

8 Ld. a hatáskörökről: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea, i.m., p.101.

9 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.

10 Erre jó megoldás lehet például az ún. részleges vétó, 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.

11 FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: *Voksok és mandátumok*. Villányi úti könyvek, Budapest 1998., p. 43.

12 Éppen ezért viszont nem is hordozza kódoltan magában a rendszer „erősségének” vagy „gyengeségének” problémáját, nem feltétlenül jelenti valamelyik politikai erő túlhatalmát, vagy éppen ellenkezőleg, a hatalom gyengeségét.

13 SARTORI, Giovanni: i.m., pp.183-188.

14 Kissé a már említett Hoffmann-féle besorolás 2. csoportjához hasonlítható rendszer az egzisztenciálisan feltételelesen erős államfő miatt, bár a részletszabályok teljesen eltérőek.

15 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.

16 Álláspontom szerint az államfő „fék és egyensúly” szerepét teoretikusan jobban előmozdítaná, ha megválasztásra nem a parlamenttel egyidejűleg, hanem a ciklus felénél kerülne sor.

17 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.

18 Ez még klasszikus relatív többségi rendszerben sem evidencia. Pl.: Anglia, India, Kanada, USA és Mauritius választási rendszereiben is előfordultak 2, illetve 3 mandátumos körzetek. Sőt, a hazánkban önkormányzati választásokon alkalmazott kislistás (új nevén egyéni listás) rendszer is relatív többségi rendszer, csak magas a körzeti magnitúdó (Vagyis sok mandátumot osztanak ki.)

19 Ld. Vjt. 4. §

20 Felvetődött még, hogy mind a 13 nemzetiség kapjon egy képviselőt, de csak korlátozott hatáskörökkel.

21 Ezzel szemben egyesek azt hozták fel, nemzetközi botrányt váltana ki, ha Magyarország a saját határain kívül quasi közigazgatási relevanciával bíró kerületeket alakítana ki.

22 Hatását tekintve ez lényegében olyan, mintha – a párhuzamosan futó listás ág mellett – az egyéni körzetek után nem is járna kompenzáció, hisz szinte mindenki minden szavazat után kap „kárpótlást”. Ez az arányosság szempontjából nem túl előnyös, de ne feledjük, hogy relatív többségi egyéni rendszer jónéhány államban létezik listás kompenzáció nélkül is.

23 Matematikai okokból viszont a nagy pártoknak kedvez, hogy a táblázat első osztója nem az 1.

24 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.

25 Nemrég változtatták meg a korábbi egyfordulót.

26 Mivel azonban az egyéni győztesek után is jár kompenzáció (ld. korábban), így hatását tekintve nem esik messze az árok-rendszerektől.

27 POKOL Béla nyomán, POKOL-BIHARI i.m (1992)., p.299.

28 A parlament azonban kimondhatja saját feloszlását, erre azonban nincs igazán reális esély, hisz a képviselők jelentős része aligha kockáztatná biztos mandátumát egy bizonytalanért, főképp a „hátsó ülő”, pártjukban hátrébb sorolt honatyák. A kormányon belüli egyeztetésnél sokkal problémásabb a fragmentált parlamenten belüli megegyezés.

29 Ami persze adott esetben lehet, hogy az ország működőképességét is helyreállíthatja. Hogy e jogintézményt ne lehessen visszaélészerűen gyakorolni, sok fog múlni a vonatkozó részletes pénzügyi jogszabályok alakulásán és az ezirányú jogértelmezési gyakorlat kikristályosodásán.

30 Ld. SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*, Osiris Kiadó, Budapest 2006., p.287.

31 E kettős szűrőjű rendszerben a köztársasági elnök nem oszlathatja fel autonóm módon a parlamentet, hanem népszavazást tűzhet ki a tárgykörben, hogy legyen-e előrehozott választás. (Ld. Lett Alkotmány 48. Cikk. Azonban a népszavazás sikertelensége esetén az államfő mandátuma megszűni, tehát tényleg csak akkor éri meg élnie ezen eszközzel, ha a parlament összetétele jelentősen eltolódott a népakarathoz képest.)

32 Mint e tanulmány egyéb részeiből is kitűnik, e sorok írója nem kedveli a szélsőségeket sem: a bebetonozott kormányzat ellenében helyteleníthetjük a bármikor leváltható kormány, illetőleg az államfő által indok és korlátozás nélkül bármikor feloszlatható parlament modelljét is, mert az a hatékony kormányzás ellehetetlenítője.

33 Az ír Szenátusról 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. (Ld. Ír Alkotmány 18. cikk.)

34 A kötet tárgyát képező konferencián Kovács László Imre különösen e kérdésnek szentelt figyelmet. (2013. jún. 7., NKE) A 106 egyéni körzethez képest a 93 helyet kevésnek tartja ahhoz, hogy a listára leadott szavazatok mellett az egyéni töredékszavazatok tekintetében érvényesítse az arányosságot.