

## A DEMOKRATIKUS INTÉZMÉNYRENDSZER MAGYARORSZÁGON

Kende Péter 1994. június 20-án tartotta meg előadását a Magyar Politikatudományi Társaságban. E számunkban az előadás szövegét adjuk közre, illetve két hozzászólást: Ágh Attiláét és Arató Andrásét.

KENDE PÉTER

## „Működik-e a demokrácia intézményrendszere Magyarországon?”\*

### BEVEZETÉS

Az igen tisztelt jelenlevők közül többen talán nem minden csodálkozás nélkül olvasták előadásom meghirdetett címét, és azt kérdezték magukban, hogy a példásan lezajlott választások után és a folyamatban lévő nyugodt kormányalakítási tárgyalások ismeretében hogyan lehet egyáltalán kérdőjellel illetni a Magyar Köztársaság politikai intézményrendszerének működőképességét?

Mentségemül szolgáljon, hogy én ezt a címet még a választások előtt fogalmaztam meg és továbbítottam a Társaság titkárságának, mintegy rábízva a választások istenítéletére, hogy – az előadás napja elérkezvén – végül is milyen irányt adjak fejtegetéseimnek. Még azt is elárulhatom, hogy az 1994. májusi választások után kialakulandó helyzetet kevésbé símának képzeltem, mint amilyenek végül is bizonyult. Ezek szerint, ha elfogadnám, hogy a választások meghirdetése óta eltelt két-három hónap az új magyar demokrácia működőképességének kimerítő és egyértelmű próbája volt, akkor ez a mai előadás igen röviden abszolválható volna, körülbelül így: „Örömmel jelenthetem, Hölgyeim és Uraim, hogy a demokrácia intézményrendszere Magyarországon olajozottan működik, és ha Önök is így gondolják, akkor máris hazamehetünk!”

Ha mégsem teszem ezt, annak oka nem pusztán az akadémiai konvenciók tisztelete, hanem az a megfontolás, hogy a címben feltett kérdésre nem lehet globálisan válaszolni – az ilyen válasz csak egyoldalú lehet –, hanem meg kell kísérelni olyan, lehetőleg minél

differenciáltabb szempontrendszer kidolgozását, amelynek értelmében többfelé szétágazó, különféle ismérveket tekintetbe vevő ítélet alkotható az intézményrendszer működésének milyenségéről. „Működni” ugyanis sokféleképpen lehet, nem szólva arról, hogy az értékskála, mint mindjárt látni fogjuk, nem egyszerűen praxeológiai értékekre utal vissza.

Fejtegetéseim menete tehát a következő lesz: először is pontosítani fogom, hogy mit értek a demokrácia intézményrendszerén, s ezzel kapcsolatban lajstromba veszem a legkézenfekvőbbben felvetődő problémákat (I); ezután feltérképezem, vagy, ha úgy tetszik, „kidolgozom” a működés ismérveit, vagyis azokat a kívánalmakat, amelyeknek egy „jól” (vagy legalábbis elfogadhatóan) működő demokrácia a közfelfogás szerint eleget tesz, és megvizsgálom, mennyiben felelt meg az új magyar demokrácia eddigi működése ezeknek a posztulátumoknak (II); végül egészen röviden szemügyre veszek néhány lehetséges igazítást azoknak a „kívánalmaknak” az irányában, amelynek a jelenlegi intézményrendszer nem – vagy nem eléggé – felel meg (III). Ebben a befejező részben szó lesz a választási törvényről és egy lehetséges alkotmánymódosításról is, – de nem szeretném, ha a tisztelt hallgatóság figyelmét kizárólag ez a praktikus javaslat vonná magára...

## I. AZ INTÉZMÉNYRENDSZERRŐL

Az új magyar köztársaság intézményrendszeréről több kitűnő könyv jelent meg az utóbbi időkben, így például az Kukorelli István szerkesztésében készült *Alkotmánytan* (Századvég 1993.) vagy Pokol Béla munkája *A magyar parlamentarizmusról* (Cserépfalvi 1994.). E könyvek, csakúgy, mint a rendszerváltásról írott nagyobb lélegzetű tanulmányok (Kéri Lászlóé, Sólyom Lászlóé és másoké), olyan tökéletesen áttekintik az 1989 utáni intézményrendszer minden főbb elemét és vonatkozását, hogy azokhoz újat hozzátenni szinte lehetetlen volna. Megjegyzéseimben természetesen bőven támaszkodom erre a szakirodalomra, az anyagot azonban az előadás címében szereplő problémának megfelelően csoportosítom. Lényegében három kérdés körül forog ez a vizsgálat: 1. Miként konstituálódik az új magyar demokráciában a „közakaratnak” nevezett valami? 2. Milyen alapokra helyezi az intézményrendszer a kormányzati hatalmat? 3. Hogy is áll a helyzet a közszabadságokkal, illetve a hatalmi ellensúlyokkal?

*Ad 1.:* Az első pontot nagyon gyorsan elintézhajjuk, hiszen mindenkinek tudja, hogy a magyar demokrácia képviseleti alapú; ad ugyan valamennyi helyet a nép esetenkénti közvetlen megkérdezésének, de ez a hely, mint tudjuk, erősen korlátozott. A képviseleti demokrácia talpazatát az országgyűlési és a helyhatósági választások képezik; az ezeken megválasztottak az állampolgárok egy adott földrajzi körét, nem pedig meghatározott társadalmi csoportokat (pl. osztályokat,

rendeket), vagy partikuláris (mondjuk szakmai, gazdasági) érdekeket képviselnek. Ezt azért tartom fontosnak aláhúzni, mert újságok vagy más közvélemény-formáló tényezők nem ritkán olyasmit kérnek számon a nép képviselőitől – rétegeképviselőt –, amire nincs, sőt nem is lehet intézményes megbízatásuk. Erre a képviselői elv, a nemzeti közakarat kifejezésére hivatott intézmények szelleme szerint, nem ad módot. Erről egyelőre ennyit.

*Ad 2.:* Az 1989. évi nemzeti kerekasztal-tárgyalások és az azok eredményét egy lényeges ponton korrigáló őszi népszavazás folyamatként Magyarországon tiszta parlamentáris rendszer jött létre, a végrehajtó hatalom egyértelműen a „felelős kormány” kezében van. A köztársasági elnök jogosítványai minimálisak; a hatályos alkotmány szerint – amely e ponton eltér az 1946. évtől – az elnök voltaképpen nem is része a végrehajtó hatalomnak. Ennélfogva a kormányzati hatalom talpazata a parlament, konstituálása tehát az országgyűlési választásokon történik, illetőleg azokkal a megállapodásokkal, amelyeket a választásokból a legnagyobb erőfőlényvel kikerülő politikai csoportok (pártok) egymással kötnek. Ebben az értelemben a kormányzati hatalom háttere a többpártrendszer és a szabad választások. Jellege szerint e hatalom többségi – egyebek között ez az, ami a kommunista korszak hatalomgyakorlásától megkülönbözteti – és pártmegalapozott. (A „párt” esetenként koalíció is lehet.) Körösnéyi András tipológiáját alapul véve a többségi kormányzás a konszenzuális modell ellentétéként is felfogható. (Lásd *Pártok és pártrendszerek*. Századvég 1993. 159–162. old.)

Lényeges eleme a kormányzati hatalom 1990 utáni működésének a kormányfő kitüntetett szerepe. Elvben az országgyűlés előtt a kormány testületileg felelős, a gyakorlatban ez a felelősség a kormányfő személyében összpontosul. A „konstruktív bizalmatlansági indítvány” 1990-ben bevezetett szabályzata értelmében a kormány csak kollektíven váltható le, ami a gyakorlatban annyit jelent, hogy a kormányfő addig tartja hivatalban minisztereit, amíg csak jónak látja, politikai döntései pedig kvázi-szuverének egészen addig a határig, amíg a többségét képező pártot vagy pártcsoportot maga mögött tudhatja. Ebből a – szándékosan rövidre fogott – elemzésből, remélem, az is kiviláglik, hogy az adott intézmények mellett a kormányzati hatalom és a parlamenti többség között szoros összefonódás van, vagyis hogy a törvényhozó hatalom, illetve döntőképes többsége egyáltalában nem független a végrehajtó hatalomtól. Sietek hozzátenni, hogy ez a legtöbb parlamentáris rendszerben így van; a két hatalmi ág csak az elnöki típusú rendszerekben válik szét egymástól egyértelműen.

*Ad 3.:* Lássuk mármost a közszabadságok állását, s ezen belül is azt a kulcsfontosságú kérdést, hogy milyen formában s milyen mértékben tartalmaz az 1989/90-ben bevezetett intézményrendszer hatalmi ellensúlyokat? Már említettem, hogy az érvényes alkotmány szelleme szerint a köztársasági elnök nem része a végrehajtó hatalomnak; ennyiben tehát éppenséggel „ellensúlynak” is tekinthető (feltéve persze, hogy személy

szerint kiegyensúlyozó szerepet kíván játszani, amire azonban betű szerint semmi sem kötelezi). Elővigyázattal kell eljárunk a parlament ellenőrző szerepének megítélésében is. Tekintettel a mindenkori többségi párt és a kormány elkerülhetetlen politikai – sőt, részben személyi – összefonódására, a hatalmi ellensúly szerepe voltaképpen az ellenzékre korlátozódik. (Fogalmilag ebbe azok a kormánypárti képviselők is beletartoznak, akik egy adott kérdésben szembeszegülnek pártjuk hivatalos álláspontjával.) Az ellenzéknek ez a vizsgáló, számonkérő és kontesztáló funkciója intézményes jelentőségű, ennek hatékony gyakorlása azonban könnyen meghiúsulhat a kormánytöbbség ellenállásán, amint erre az elmúlt négy esztendő nem is egy példát szolgáltatott. Más szóval, ennek a hatalmi ellensúlynak a működése is csak feltételes. Ez valamennyire összefügg a magyar országgyűlés egykamarás jellegével, eltérően a kétkamarás parlamentarizmustól, ahol a második kamara – például a szenátus – szükségképpen ellensúlya az elsőnek.

Az ellenzék intézményesen biztosított szerepét illetően azonban különbséget kell tenni a kormányintézkedések feletti kontroll, a közönséges törvényhozásban való részvétel és az ügynevezett kétharmados törvények (illetve személyi döntések) meghozatalánál érvényesíthető beleszólási jog között. Amíg az első két területen az ellenzék szempontjainak érvényesítése a kormánypárt jóindulatától függ – s ez a konstruktív javaslatokra éppúgy vonatkozik, mint a figyelmeztető kritikára vagy a visszásságok számonkérésére –, addig a kétharmados szabályok óhatatlanul a kompromisszumok irányában hatnak, hacsak a kormánynak nincs 67 százalékot meghaladó többsége az országgyűlésben, amely esetben az ellenzék hatóképessége még ezen a terepen is a többség akaratának, jobb belátásának van alárendelve. A többségi hatalomnak ezeket a numerikus következményeit mostanában sokan drámai hangsúllyal emlegetik. Az általam adott elemzés célja egyáltalában nem a dramatizálás – mindabban, amiről beszélünk, tulajdonképpen semmi kivetnivaló nincs –, hanem annak világossá tétele, hogy mekkora szerepet játszik a magyar intézményrendszer normális működésében a mindenkori többség konszenzusra vagy legalábbis kompromisszumra való képessége.

Két lehetséges hatalmi ellensúlyról csak éppen említést fogok tenni: az egyik a sajtó, a másik a bírói hatalom. A sajtó kérdése voltaképpen a közügyekre vonatkozó információ hozzáférhetőségének a kérdése, amiről előadásom második részében lesz egyebek között szó. A bírói hatalom témakörét ezzel szemben azért teszem zárójelbe, mert túlságosan széles, és mert a politikai intézményrendszer problémakörét csak részben érinti.

A bírói hatalomnak azonban van egy ága, amelyről nem lehet nem beszélni ebben az összefüggésben: ez pedig az alkotmánybíráskodás. A már említett alkotmányjogi tankönyv találó megállapítása szerint „az alkotmányjogi normák (...) értelmezése az alkotmánybíráskodást a hatalmi szférába emeli” (*Alkotmánytan*. Századvég Kiadó, Budapest

1993. 283. old.). A mai magyar intézményrendszerben ennek a hatalmi ágának annál is inkább kitüntetett szerepe van, mivel a parlament egykamarás és mivel a köztársasági elnök jogosítványai gyengék. Két választás között a parlamenti többségre támaszkodó végrehajtó hatalomnak tulajdonképpen az egyetlen számottevő, intézményes ellensúlya: az alkotmánybíróság. A szakirodalomban erre vonatkozóan nagyjából egyetértés uralkodik, mint egyébként arra vonatkozóan is, hogy ez a helyzet nagyon súlyos terheket ró az alkotmánybíróságra.

Az 1989 utáni intézményrendszernek már ez a vázlatos áttekintése is egy sor működési problémára irányította rá a figyelmet. Ezeket észben tartva még néhány kiegészítő gondolatot szeretnék megpendíteni.

A polgároknak közügyekben való politikai részvételét illetően az új magyar köztársaság szellemi kezdeményezői meg voltak győződve arról, hogy az áttérés a többpártrendszerre óriási lökést fog adni a közember politikai aktivitásának. Az 1989 óta eltelt öt év ezt a feltételezést nem egészen igazolta. Nemcsak a választási részvétel volt alacsonyabb a vártnál, hanem a pártok és az egyéb polgári kezdeményezések tagsági támogatottsága is messze elmaradt a várakozások mögött. Az ügyeket felső szinten magára vállaló politikai elit (ebbe a polgármestereket is beleérttem) és a közönséges halandók tömege között mintha hiányoznék a politikai militánsok közvetítő rétege, amely pedig minden szinten oly fontos a demokrácia működéséhez.

Másodszor, két választás egymást erősítő tapasztalata után, amelynek részletes elemzésére itt nincsen mód, de szükség sem, joggal fölvethető a kérdés, hogy vajon az 1989-ben kidolgozott választási rendszer a közakarat adekvát kifejezéséhez vezet-e? Arató András például nem kevesebbet állít (*Magyar Hírlap*, 1994. május 30.), mint hogy „a választási rendszer minden látszat ellenére megnehezíti az erős, legitim kormányzat megalapozását”, mégpedig pontosan azzal, amit általában az egyéni választókerületi rendszer technikai előnyének szoktak betudni, vagyis hogy relatív többséget is abszolút parlamenti többséggé képes alakítani. A proporciónális képviselő – vagy legalábbis a mainál arányosabb mandátumelosztás – mellett kétségkívül erős érvek szólnak egy olyan történelmi helyzetben, ahol a demokráciát újonnan kell tanulni. Ezt a kérdést egyelőre nyitva hagyom, s csak a befejező részben térek rá vissza.

Egy további probléma, amelyről már említést tettem, szintén a képviselővel függ össze. Fogadjuk el egy pillanatra, hogy az 1989-ben kidolgozott vegyes választási rendszer alapján véve adekvát kifejezését adja a politikai közakaratnak. Ez esetben is fennáll az a gond, hogy az országgyűlésben sem a területi közösségeknek (önkormányzatok), sem a gazdasági-szakmai érdekeknek, sem az egyházaknak, sem az ilyen-olyan kisebbségeknek nincsen kifejezett képviselőjük. Vajon nem épp ez a körülmény magyarázza, hogy a választópolgárok egy része – még azok közül is sokan, akik elmennek szavazni – a politikát mint nagyon távoli, elvont dolgot érzékelik, s már csak ezért

sem látnak okot arra, hogy tevőlegesen részt vegyenek benne, nevezetesen valamely párt oldalán? Erre a kérdésre is a befejező részben fogok visszatérni.

S végül: a parlamenti többség összefonódása a végrehajtó hatalommal. Minden jel szerint 1994 után ez csak erősödni fog. Egyrészt, mert az Antall-kormány kezdeti 60 százalékával szemben a Horn-kormány – indulásakor – 72 százalékos többséggel számolhat a parlamentben. Másrészt azért, mert az új kormánykoalíció a törvényhozási munka hatékonyabbá tétele céljából sokkal nagyobb képviselői fegyelmet és önmérsékletet követel párthíveitől, mint a korábbi koalíció. Fölvethető, hogy nem fog-e ez csorbát ejteni a választott törvényhozók szuverenitásán? Hogy a parlamenti munka nem fog-e koalíciós egyeztetésekre zsugorodni? Egyelőre csak egy dolog bizonyos: ti. az, hogy az egykamrás parlamenti berendezkedés ilyen gyakorlatnak is helyet ad. Alkotmányos szempontból nincs benne kivetnivaló. A demokrácia működési elvei szempontjából nézve azonban némileg más a helyzet.

## II. A JÓ MŰKÖDÉS ISMÉRVEIRŐL

Ezzel át is térek fejtegetésem második fő részére, amelyben megpróbálom pontosabban meghatározni, tulajdonképpen mikor is mondható egy demokratikus intézményrendszerrel, hogy „működik”. Magától értetődik, hogy a működésről itt nem csupán leíró értelemben kívánok kijelentést tenni, hanem azt keresem, hogy mikor működik a szóban forgó rendszer a rendeltetése szerint. Más szóval a „jó működés” ismérveinek hallgatólag bizonyos posztulátumokhoz kell kapcsolódnuk, amelyek valamiképpen a demokrácia fontosabb céljaiból következnek. A „működés” fogalma tehát az adott esetben nem értékmentes, hanem ellenkezőleg, a demokrácia értékeinek van alárendelve. Egy szerszámgép működhet üresjáratban, a demokrácia masinájáról csak akkor mondhatjuk, hogy „működik”, ha teljesíti a demokráciához fűződő emberi várakozásokat.

Egy politikai rendszer működése mindazonáltal nemcsak az ideálok ítéletének vethető alá. A jó működésnek vannak technikai követelményei is (például az, hogy „megfelelő emberek üljenek a megfelelő helyen”). Hiába ideális egy intézményrendszer saját céljaihoz viszonyítva, ha a gyakorlatban állandó zavarokkal küzd, s arra sem képes, hogy a külső kihívások vagy fenyegetések ellenében magát és az igazgatása alatt álló politikai közösséget megóvja. A „jó működés” ismérveinek összeválogatása ennél fogva nem szorítkozhat az ideálokra: olyan posztulátumokat is tekintetbe kell vennie, amelyek a politikum általánosabb, minden rendszerre érvényes – úgy is mondhatnók: időtlen – törvényeiből következnek.

Ebben a szellemben terjesztem elő az alábbi tíz pontot, amely ha nem meríti is ki a fenti értelemben vett „jó működés” minden ismervét, de a legfontosabbakat – úgy hiszem – tekintetbe veszi.

Azt állítom tehát, hogy pozitív értelemben működőnek mondható egy demokratikus intézményrendszer, ha:

1. – tekintélyt, elfogadottságot, legitimitást ad a közhatalom szerveinek, illetve azoknak, akik a politikai hatalmat megszemélyesítik;
2. – lehetővé teszi az államhatalom zavartalan működését;
3. – az ország előtt álló gyakorlati problémák megoldását elősegíti;
4. – kielégítően járul hozzá egy hozzáértő politikai elit kiválasztásához, illetve létrehozásához;
5. – a közügyek intézését a polgárok számára áttekinthetően szervezi meg;
6. – biztosítja a közszabadságokat, beleértve a közügyekre vonatkozó információ szabad áramlását;
7. – lehetővé teszi a kormányzat állandó bírálatát és szabályszerű leváltását;
8. – a közösség minden fontosabb alcsoportjának és a közakarat minden fontosabb árnyalatának valamilyen szinten intézményes képviselőt nyújt;
9. – eléggé nyitott ahhoz, hogy a folyamatosan szükségessé váló önkorrekciókat az intézményekbe beépítse;
10. – önvédelemre is képes a lehetséges külső vagy belső veszélyekkel szemben.

A tíz pont igazolását, illetve kiegészítését ki-ki elvégezheti. Ezt – már csak a köteles szűkszavúság miatt is – átugorva, vizsgáljuk meg, hogy a fenti ismérvek fényében mennyire mondható az új demokrácia intézményrendszere „működőnek”?

1. A legitimálás kérdésére, azt hiszem, egyértelmű igennel válaszolhatunk. A legitimitást természetesen nem szabad összekevernünk a népszerűséggel. Néhai Antall József példája ebből a szempontból megvilágító: tetszési indexe úgyszólván végig alacsony volt, miközben azt senki sem vonta kétségbe, hogy funkcióját jogosan tölti be. Ennél szélesebb értelemben legitimitása van a törvényeknek és az azokat megalkotó, illetve ellenőrző testületeknek is (országgyűlés, alkotmánybíróság, kormány). A választási részvétel növekedése 1990 és 1994 között indirekt módon a demokratikus intézményrendszer elfogadottságát bizonyítja.

2. Elfogadhatónak mondhatjuk az intézmények működését a második ismerv alapján is azzal a megszorítással, hogy a kompetenciák elhatárolása (például a köztársasági elnök jogosítványait illetően) nem mindenütt történt meg egyértelműen.

3. Jóval problematikusabb az előzőknél a harmadik ismerv megítélése. 1990-ben az ország parlamenti kormányzásra rendezkedett be, ami köztudomásúlag lassítón hat az ügyek intézésére; ezt ráadásul még az is hátráltatta, hogy az országgyűlésre alkotmányozási feladatok hárultak. Más égővek alatt működő parlamentek válsághelyzetben gyorsított – vagyis rendeleti – kormányzásra szoktak felhatalmazást adni. Ennek 1990-ben s az azt követő években sem az alkotmányos, sem a lelki feltételei nem voltak meg: elvégre az ország épp csak

kilábalta egy sok évtizedes rendeleti kormányzásból... A következmény a parlament túlterhelése és számtalan égetően szükséges intézkedés elmaradása volt.

4. A politikai elit kiválasztódásáról külön vitát kellene rendeznünk. Személyes véleményem szerint a demokratikus rendszer működése e tekintetben nem volt kielégítő, de lehetséges, hogy ez nem elsősorban az intézmények számlájára írható, hanem inkább arra, hogy a kommunizmus lehangoló iskoláján átment társadalomban a politikai szerepnek a kelleténél alacsonyabb a presztízse. Ez Magyarországon kívül is, úgyszólván az egész térségben érezhető. Egy új politikai elit kitermelődése előtt olyan tárgyi akadályok is tornyosulnak, mint a helyi önkormányzatok pénzügyi nyomorúsága vagy a saját eszközökkel rendelkező polgári réteg hiánya. Az ország lakosságának az 1990 utáni új politikai elitéről nem valami hízelgő a véleménye; inkább lesújtó, amint ezt az MSZP átütő sikere, azaz a régebben kipróbált vezetőréteg visszahívása is mutatja.

5. A közügyek áttekinthetőségét illetően jó és rossz pontok egyaránt kioszthatók. Jó jegyet érdemel a parlamenti viták televíziós közvetítése, rossz jegyet az a mód, ahogyan az Antall-kormány a szélesebb közvéleményt a kormányzati intézkedésekről és különösképpen a motívumaikról tájékoztatta, illetve nem tájékoztatta. Ez azonban inkább a kormányzati stílus, mint az intézmények vonalára tartozik. Intézményes probléma ezzel szemben a választási rendszer bonyolultsága. Aligha van Magyarországon ezernél több ember, aki pontosan meg tudná mondani, hogy mi történik a töredékszavazatokkal, vagy aki technikailag is átlátná, hogy a megyei listák számára fenntartott 152 mandátumból miért repült át 1990-ben 32, 1994-ben pedig 27 az országos lista kalapjába...

6. A közszabadságok biztosítását jelesre osztályozhatnánk, ha az 1990-ben megválasztott kormányzati többség nem mondott volna vétót néhány kényes politikai ügy parlamenti kivizsgálására, s ha a közszolgálati rádióban és televízióban normális állapotok uralkodtak volna. Ezek az ügyek azonban jó példák arra, hogyan akadályozhatja a kormányzat és a parlamenti többség összefonódása nemcsak a parlament ellenőrző szerepének megvalósulását, de adott esetben még az ismételt hatpárti megállapodások, sőt még egy alkotmánybíróági előírás végrehajtását is. A médiumok körüli csatában egy kormányhátterű klikk erősebbnek bizonyult, mint a törvény.

7. Ide két megjegyzés kívánkozik. Egyrészt bizonyítást nyert, hogy az 1989-ben bevezetett intézmények csakugyan lehetővé teszik a kormányzat hatékony bírálatát és szabályszerű leváltását; ez Magyarország huszadik századi történetében majdnem újdonságnak számít. Másrészt az is kiderült, hogy ha a kormányfő elég makacs, két választás között szinte semmit nem lehet tenni. A konstruktív bizalmatlansági indítvány alkotmányos bástyájába bezárkózva a miniszterelnök, ha úgy látja jónak, hivatalban tarthatja kormányának még a legkompromittáltabb, legügyetlenebb, legártalmasabb tagjait is. Meg-

lehet, hogy ez a westminsteri vagy a bonni demokráciának megfelel, a magyarországi közszellemmel azonban nem egyeztetethető össze.

8. A képviselői problémáira már fejtegetésem első részében rávilágítottam. Itt csak annyit szeretnék hozzáfűzni, hogy minden hiátus, amely a társadalmi szövet spontán alakulása és a politikai képviselői között jelentkezik, hosszabb távon a demokratikus intézményrendszer legitimitását veszélyezteti. Dogmatikus okokból nem volna szabad a fennálló képviselői rendszer kiigazításától elzárkózni. Erre több gyakorlatias megoldás kínálkozik; ezek közül egyet előadásom befejező részében fogok ismertetni.

9–10. Utolsó két ismérvemmel az a bökkenő, hogy alkalmazásukra tapasztalati anyaggal még nem rendelkezünk... Csak most fog eldőlni, hogy az 1989/90-ben bevezetett alkotmányos rendszer képes-e önkorrekcióra. Minden jel szerint igen, de erről azért még korai volna beszélni. Ami pedig a veszélyhelyzeteket illeti, ezektől az elmúlt négy év szerencsére mentes volt. Legfeljebb az 1990. novemberi taxisblokkád volna említendő; erről azonban hamar kiderült, hogy az alkotmányos rendet a legkisebb mértékben sem kívánta kétségbe vonni. A magyar demokrácia önvédő képességének kísérleti verifikációja tehát még hátra van: reméljük, hogy nem fog egyhamar sor kerülni rá...

Osszefoglalóan: a mérleg tehát inkább kedvezőnek mondható. Ha „olajozott” működésről túlzás volna is beszélni, annyit azért megállapíthatunk, hogy a magyar demokrácia megállta a másodszori választások – sokak által sorsdöntőnek tekintett – próbáját. Ezt persze, gondolom, nélkülem is mindenki észrevette ebben a teremben. De mintha hajlamosak volnánk túl könnyen elsiklani a fölött, amit ez a triviális tény megállapítás implikál: hogy nem volt államcsíny, sem durva választási csalás; hogy a politikai harc minden szereplője lojálisan alávetette magát az 1989-ben elfogadott játékszabályoknak; hogy e versenyjáték logikáját a közemberek nagy része is magáévá tette, megértve, hogy a kormányzattal szembeni elégedetlenségét – vagy éppen indulatait – hogyan kell hatékony szavazattá konvertálnia. S mintha a választóknak ez a nyomatékos akaratnyilvánítása még valami tisztulást is hozott volna a magyar közéletben! De ne siessük el a prognózist.

### III. HOL LEHETNE IGAZÍTANI?

Hogy igazításokra szükség van, ez úgyszólván minden fontosabb párt programjából kiolvasható volt, az ellenzéki pártokéban természetesen még inkább, mint a volt kormánypártokéban. A két nyertes párt koalíciós megegyezése minden jel szerint egy sor alkotmányjogi módosításra is ki fog terjedni, s bizony kár, hogy előadásom pillanatában ezekről csak nagyon hozzávetőleges információval rendelkezünk. Tudniillik nem szeretnék nyitott kapukat döngetni...

Fejtegetéseim eddigi menetéből, úgy gondolom, eléggé világosan kitűnt, hogy mely pontokon látok réseket az intézményrendszer falán. Ezeknek nem mindegyikére kívánkozik evidens megoldás. Vegyük például a közszolgálati médiumokban kialakult botrányos helyzetet. Elvileg a teendő világos: az állami csatornákon történő hírszolgáltatást függetlenné kell tenni a kormányhatalomtól. Ez azonban részben a közerkölcsök kérdése, részben olyan személyi feladvány, amelyre vagy van megoldás, vagy nincs. Arról nem is szólva, hogy titkos összejátszás – vagy éppen aljasság – ellen nincs törvényes orvosság. Mindezt előre bocsátva, aligha kétséges, hogy a rádiót és a televíziót valamilyen nemzetileg reprezentatív, független testület ellenőrzése alá kellene helyezni; erre jobbnál jobb tervek vannak, amelyeknek csak sikert kívánhatok.

Egy másik terület, amelybe nem kívánok belekontárkodni: a parlamenti bizottságok hatásköre, illetve a minisztériumok felett gyakorolható felügyelet határai. A dolog lényege itt sem az, hogy van-e törvény a miniszterek iránti bizalmatlanság kinyilvánítására vagy nincs, hanem hogy a kormányfő mennyire veszi komolyan a közvélemény alakulását és személyi ítéleteit. Ez etikai kérdés, nem a jogszabályoké. Egy egészen más területre átkalandozva: ízlés kérdése az is, hogy meddig terjedhet a koalíciós egyeztetések titkossága. Erről ugyan nem szívesen beszélek a tárgyalások jelenlegi fázisában, hiszen még nem tudjuk, mi várható, de valamennyire azért osztom azt az aggodalmat, hogy a kétpárti egyeztetés procedúrája, ha intézményesül, sterilizálhatja a parlamenti munka egy részét.

Most rátérek azokra a praktikus javaslatokra, amelyeket már előre jeleztem. Két, egymással szervesen összefüggő változtatásról lesz szó, amelyek elsődlegesen a képviseleti elv jobb megvalósítását célozzák, de még más szempontból is hasznosak volnának.

Az első javaslat egy konzultatív testület létrehozása, amely a törvényhozás mellett, bizonyos fokig annak részeként működne, anélkül azonban, hogy a végrehajtó hatalom konstituálásában vagy ellenőrzésében bármiféle szerepet kapna. Ebben a konzultatív testületben, amelynek mintája a Francia Köztársaság „Gazdasági és Szociális Tanácsa”, helyet kaphatnának a gazdasági érdekképviselések, a vallási közösségek, az etnikai és nyelvi kisebbségek, esetleg még más szervezett csoportok is (például környezetvédők), végül, de nem utolsón sorban, a megyék és a fontosabb városok kiküldött, vagyis másodfokon választott képviselői. A testület kétoldali kommunikációban állna a kormányhatalommal: egyrészt ajánlásokat fogalmazhatna meg az általa képviselt testületeket foglalkoztató kérdésekről, másrészt vitára és véleményezésre eléje kerülnének mindazok a törvényjavaslatok, amelyekben az alkotmány ezt a tanácskozó szervet illetékesnek nyilvánítaná. Aligha szorul magyarázatra, hogy milyen hiányt pótolna egy ilyen testület. Konzultatív jellegénél fogva az az aggály is elesik, hogy létrehozása, illetve törvényhozó szerepe a polgárok egyenlőségének elvét sérti.

A második javaslat az országgyűlés szétbontása két kamarára, amelyek közül az egyiket (a tulajdonképpeni képviselőházat) az egyéni választókerületekben egy- vagy kétfordulós többségi szavazással megválasztott képviselők alkotnák, a másikat pedig megyei listán induló és arányossági alapon megválasztott pártképviselők, ha úgy tetszik, „szénátorok”. A törvényhozásban és a kormányintézkedések ellenőrzésében a két kamarának nagyjából egyforma jogai volnának. A kormány megalakításában, illetve leváltásában azonban döntő szava csak a képviselőháznak volna. Ez nagyjából megfelel az európai országok többségében uralkodó gyakorlatnak.

Szeretném mindjárt aláhúzni, hogy ez a reform az országgyűlés tagjainak számát nem növelné, hanem csökkentené. Az ilyen módon kialakított képviselőháznak ugyanis 175 (demográfiaileg indokolt igazítások után esetleg egy-kettővel több) tagja volna, a szenátusnak pedig 150-160, ha a megyei mandátumok jelenlegi számát vesszük alapul.

Elgondolásom annyiban Kolumbusz tojása, hogy teljes mértékben az 1989-ben kidolgozott választási szisztémára épül rá, még a kettős szavazócédula gyakorlatát is fenntartja, csak éppen a két cédula révén nem egy, hanem két külön testület megválasztását írja elő. Viszont megszünteti az országos lista több szempontból is kifogásolható intézményét, a maradék szavazatokkal történő, szinte áttekinthetetlen játszadózást, valamint azt a lehetőséget, hogy egyazon személy egyéni és listán is indulhasson. E javaslat szellemében, aki listán indul, megválasztása esetén a második kamarába jut. A képviselőháznak csak az egyéni megválasztottak lennének a tagjai. Ezzel a kettős szavazat új értelmet nyerne és megszűnne mindaz a visszasság, amely a képviselők vegyes megválasztásával jár.

No de mi volna a két kamarára való áttérés pozitív hozadéka? Először is az, hogy a képviselőházi többséggel szemben – amely, mint tudjuk, egyszersmind kormányhatalom is – létrejönne egy kikerülhetetlen törvényhozási ellensúly: a szenátus. Másodszor: differenciáltabbá válna a politikai közakarat kifejezése. A szenátus megválasztása ugyanis arányossági alapon történne, ami azon felül, hogy a másik kamarától eltérő képviselőket nyújtana minden nagyobb politikai pártnak, valamennyire még a kisebb politikai irányzatokat is részletné mandátumból (azokat, amelyek legalább megyei szinten elérnék a megválasztáshoz szükséges szavazatszámot). Harmadszor: a közakarat teljesebb – vagy legalábbis többrétű – képviselőre épülve növekednék az országgyűlés legitimitása.

Ezzel szemben felhozható az az ellenvetés, hogy a tisztán többségi alapon választott képviselőházban még extrémebbé válhat a győztes párt vagy pártkoalíció dominanciája, amit egy más összetételű szenátus létezése csak kismértékben ellensúlyoz. Ez az ellenvetés nem számol egy fontos körülménnyel, tudniillik azzal, hogy a két szavazási eljárás szétválasztása szükségképpen módosítaná a választás dinamikáját. A pártalapon történő, listás választás csak a szenátusra

vonatkozna. A képviselőházi választásban az egyéni jelöltség logikája érvényesülne, ami helyileg más összefogásokat is lehetővé tenne, mint amelyek az országos pártképletből következnek. A szavazat „hasznosága” is merőben helyi ügy maradna, tekintve, hogy megszűnne a maradék szavazatok átvitele felsőbb szintre. Nyitva hagyom azt a kérdést, hogy ez a „helyi dinamika” egy- vagy kétfordulós szavazás mellett érvényesülne jobban: mind a két rendszer mellett szólnak érvek.

A két kamarára való áttéréssel szemben egy másik ellenvetés is felhozható: a törvényhozási procedúra várható lelassulása. Ezzel kétségkívül számolni kell: nemcsak azért, mert ugyanannak a törvény-szövegnek két testületben is lenne teljes körű vitája, hanem azért is, mert véleményeltérés esetén egyeztetési procedúrákra volna szükség, ami szintén időigényes. De ennek a hátránynak van egy nagyon pozitív oldala is: tudniillik hogy a törvények kidolgozása körültekintőbbé válik, s hogy a végleges elfogadásról nemcsak egy alkalmi többség dönt. Ez különösen az alkotmányértékű törvények esetében jelentene előnyös – mondhatnám, üdvös – változást. A kétharmados többség biztosítása mindkét házban már-már nemzeti konszenzussal volna egyenértékű.

Tudom, hogy vannak – talán ebben a teremben is –, akik a mostani választásokból egészen más következtetéseket vontak le. A már idézett Arató András véleménye szerint a többségi szavazás rendszere Magyarországon nem kívánatos, tekintettel a politikai társadalom hármasságára, amely esetenként extrém túlképviselőhöz segítheti egyik vagy másik politikai családot, például a „nemzetit” vagy a „szocialistát” (a liberálisokat fenyegeti a legkevésbé ez a veszély). Én ezzel a nézettel csak annyiban értek egyet, hogy magam is szükségesnek tartom az arányossági képviselőerősítést; ezt szolgálná az általam javasolt „szénátus”. A szilárd kormányzati többség megőrzése azonban hatalomtechnikai kíváncsóság, s ezért nem volna célszerű lemondani az egyéni választókerületi, uninominális szavazási rendszerről. Ez utóbbinak még az a közismert kettős előnye is van, hogy közelebb hozza a képviselőt a választóhoz, s hogy csökkenti a központi pártapparátusoknak a jelöltek kiválasztásában érvényesített befolyását. Végül, ami a magyar politikai térség háromszatúságát illeti: Magyarországot ez alapján véve nem különbözteti meg a Nyugat-Európában megszokott politikai tagolódási képletektől. Amit nálunk még meg kell tanulni, az csupán a háromszatúság taktikai kihasználása, vagyis hogy A ugyanúgy szövetkezhet B-vel, mint B C-vel vagy C A-val...

Tisztában vagyok azzal, hogy az imént felvázolt javaslatok vitathatók, továbbá, hogy az előadásomban fölmerült kérdőjelek – megoldandó problémák – jó részét nyitva hagytam. Így például nem tértem vissza a javasolható igazításokkal kapcsolatban sem a politikai részvétel, sem az elitterelés problémájára. Ennek oka nemcsak idő- vagy fantázia-

hiányban keresendő, hanem abban is, hogy meggyőződésem szerint az új magyar demokrácia működését elsősorban a működtetők gyakorlati tapasztalata fogja kiigazítani. Politikában természetesen nemcsak tanulási folyamat van, hanem érdek, ármány, számítás, intrika is. Rövid távon inkább ez utóbbiak érvényesülnek. De hosszabb távon esélye van a tanulásnak is.

Abban az átmeneti pillanatban, amelyben ezt az előadást tartom, még nem tudhatjuk, hogy a bölcsesség és az ármány viadala milyen irányba fogja taszítani a magyar demokrácia szekerét, illetve hogy mely ponton fog beállni az egyensúlyi állapot. A magyar társadalomnak a most lezajlott választásokon tanúsított érettsége azonban némi jogot ad a bizakodásra. Mintha a májusi katarzisz után mindenki egy kicsit szerényebbé, visszafogottabbá, méltányosabbá vált volna. Lehet, hogy ez csak múló pillanat? Akkor legalább élvezzük ki ezt a pillanatot!