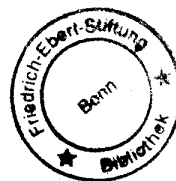


**VÁLASZTÁSI RENDSZER,
VÁLASZTÓJOG ÉS VÁLASZTÁS
KELET-KÖZÉP EURÓPÁBAN**

A 96 - 04225

**1996
BUDAPEST**



Tartalomjegyzék:

Kiadja:
Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi
Intézet
1011 Budapest, Országház u. 30.

Friedrich Ebert Alapítvány
1068 Budapest, Benczúr u. 45.

Készült a FER-Co Kiadó-Nyomda Kft. gondozásában

I. Általános kérdések

1. Dieter Nohlen: Választási rendszerek és választási reform: Bevezetés	7
2. Dezső Márta: Arányosság és a vegyes választási rendszerek	36
3. Sós Vilmos: A választójog alkotmányos alapjai	50

II. Választójog Kelet-Európában

4. Mirjana Kasapovic - Dieter Nohlen: Választási rendszerek és rendszerváltás Kelet-Európában	63
5. Fulco Lanchester: Gondolatok a Kelet-Közép-Európai új demokráciák építésének problematikájáról	99
6. Böhm Antal: Parlamenti választások Magyarországon a rendszerváltás után	110

III. Helyi és társadalombiztosítási önkormányzati választások

7. Czúcz Ottó: A társadalombiztosítási önkormányzatok választásának alkotmányos kérdései	119
8. Csefkó Ferenc: Helyi választójog: 1990-1994	135

I. ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEK

Választási rendszerek és választási reform: Bevezetés

A politikatudományok választási rendszerekkel foglalkozó szakterületébe történő alábbi bevezetés arra tesz kísérletet, hogy egyrészt ismertesse mindazon kérdésfeltevések egész palettáját, amelyek az eltérő - normatív és empirikus, analitikus és politikai tanácsadói, társadalomspecifikus és szereplőcentrikus stb. - megközelítésekkel adódnak, másrészt bemutassa az ismeretek jelenlegi szintjét, ahogy az a választási rendszerek szakértője előtt felárul. Bevezető jellegénél, és annál fogva, hogy eltekint a tudományos viták ismertetésétől, az olvasói célcsoport igényeihez igazodik. Ez a bevezetés ugyanis a tudomány és a politika széles közönsége számára íródott.

1. A választási rendszerek koncepciója, elemei és tipológiája

1.1 A választási rendszerek koncepciója és jelentősége

Választási rendszereket szűkebb és tágabb értelemben egyaránt tervezni lehet. A választási rendszerekről folytatott sok politikai vitában - és elsősorban olyan országokban, amelyeknek nincs kialakult választási tradíciója -, a választási rendszer koncepciót nagyon tágan értelmezik, így az majdhogymindent átfog, ami a választási folyamatot érinti, a választójogot és a választás megszervezését is beleértve. Analitikai okokból az alábbiakban a szűkebb koncepciót részesítjük előnyben. Ebben a választási rendszerek azt a módot tartalmazzák, ahogy a választók párt- és/vagy jelöltpreferenciáikat meghatározzák, és ahogy ezeket mandátumokra számolják át. Ez a szűkebb értelmezés hasznosabb mind a politikai kihatások tanulmányozása, mind a választási rendszerek bevezetésével vagy reformjával foglalkozó politikai vita szempontjából. Sem a tudományban, sem a politikában nincs egyetértés arról, hogy a választási rendszerek mennyire jelentősek általában a politikai rendszer, különösen pedig a többpártrendszer fejlődése szempontjából. Szélsőséges ellenvélemények ütköznek: míg az egyik oldalon a demokrácia sorsát alkalmasint a választási rendszer kérdéséhez kapcsolják, a másik oldalon a választási rendszernek csak csekély, majdhogynem elhanyagolható politikai jelentőséget tulajdonítanak. Egyik álláspont sem tartható: az első megközelítés nem ismeri fel, hogy a politikai fejlődések általában nem magyarázhatók egyetlen okkal, hanem több, különböző eredetű tényező határozza meg azokat. A második feltevessel szemben empirikus bizonyítékok sokasága áll: a választási rendszerek kihatással vannak a választói magatartásra és a választási eredményekre egyaránt, következésképpen alakítják a pártrendszert, részt vesznek az adott országon be-

füli hatalommegosztásról szóló döntésben és nagy jelentőségük lehetnek annak politikai stabilitása szempontjából.

A választójogi kérdések nemzetközileg elismert, jó nevű szakértői, például Arned Lijphart és Giovanni Sartori, nagy jelentőséget tulajdonítanak a választási rendszer kérdéseinek. Sartori pártkutató (1994: IX.) szerint a választási rendszer „a most essential part of the workings of political systems. Not only are electoral systems the most manipulative instrument of politics, they also shape the party system and affect the spectrum of representation.”. Sartori szerint a választási rendszerek a „political engineering”, különösen alkalmas eszközei, amelyek jelentős politika hatást váltanak ki. Lijphart (1994:1.) a választási rendszerek jelentőségét még erőteljesebben hangsúlyozta, amikor megállapította: „the electoral system is the most fundamental element of representative democracy.”.

Ezzel ellentétben azokban a fiatal demokráciákban, amelyek sejtát konszolidációjukért vagy demokratikus továbbfejlődésükért harcolnak, a politika iránt érdeklődő közvéleményben gyakori az a vélemény, miszerint a választási rendszer kérdései nem annyira fontosak. A kialakult politikai rendszer demokratikus minősége sokkal nagyobb mértékben függ más feltételektől és tényezőktől, például a társadalom fejlettségi szintjétől és szerkezetétől, a társadalmi konfliktusvonalaktól /social cleavages/, a politikai kultúrától, a társadalmi-politikai hatalmi viszonytól, a pártoktól és azok (oligarchikus) állapotától, a választási folyamat hiányosságaitól (választási csalás) és azoktól korrupt praktikáktól, amelyek az egész politikai folyamatot átszövik. Ilyen súlyos kifogások fényében gyakran képviselik azt a véleményt is, hogy fontosabb azokkal a problémákkal foglalkozni, amelyek lejártnak a demokráciát, már csak azért is, mert a választási rendszer reformja a kifogások politikai viszonyokon amúgy sem változtatna semmit.

A társadalmi fejlődés és szerkezet, a politikai kultúra, a társadalomban uralkodó és megszilárdult hatalmi viszonyok, a politikai elit magatartásmintái stb. valóban viszonylagosak teszik a választási rendszer mint tényező jelentőségét. Ez már a pusztán politikai-intézményi szinten is nagyon világosan megmutatik: ha nincsenek garantálva a tisztességes választások, ha meg lehet hamisítani a választási eredményeket, akkor a választási rendszer csupán alárendelt szerepet játszik, fontossága pedig igazán csekély akkor, ha végső soron a társadalmi hatalmi csoportok határozzák meg, hogy ki nyeri a választásokat, ha a tőke és a korrupció határozza meg a népképviselők politikai magatartását stb.

Nagy általánosságban azonban elmondható: ahogy a demokrácia a hatékony részvétel és a jogállamiság érdekében fejlődik, úgy nő a választási rendszer jelentősége is, éppen a demokráciára nézve. Tegyük hozzá: egy ilyen fejlődéshez a választási rendszerek maguk is jelentősen hozzájárulhatnak. Viszont egy olyan maximalista felfogás, amely szerint minden a választási rendszertől függ, vagy a választási rendszer reform-

* ... a politikai rendszer működésének leggyengébb része. A választási rendszerek demokrácia politika legmanipulálhatóbb eszközei, de alakítják a pártrendszert és hatalmi vannak a képviselői spektruma is.”

*** ... a választási rendszer a képviselői demokrácia legalapvetőbb eleme.”

jával mindent meg lehet változtatni és jóra fordítani, aligha hiteles, és inkább akadályozza a hatékony *political engineering*-et. Ugyanis magában hordozza azt a veszélyt, hogy nem ismerik fel a választási rendszerek reformjai által kínált (bármennyire is korlátozott) lehetőségeket arra, hogy a politika rendszer legitimitását és hatékonyságát növeljék, következésképpen az ország kormányozhatóságát erősítsék.

1.2 A két képviseleti elv: a többségi választás és az arányos választás

A választási rendszerek első, alapvető megkülönböztetése a képviseleti elvből adódik. A választási rendszer a politikai képviselet meghatározott társadalmi és/vagy funkcionális felfogását fejezi ki, amely számos országban történelmi hagyományokra épül és gyakran az alkotmányba is belefoglaltatott.

A politikai képviseletnek két alapelve van, és mindkettőnek megvan a maga célképzése a politikai képviseletről. A többségi választásnál az a cél, hogy egy párt vagy egy pártközösség parlamenti kormánytöbbséget szerezzen, az arányos választásnál ezzel szemben a népességen belüli társadalmi erők és politikai csoportok messzeemenően valószínűleg parlamenti leképzése cél. A két képviseleti elv antitézisszerűen áll szemben egymással, mégpedig eszmétörténeti, politikai és rendszerezési szempontból:

- eszmétörténetileg: mert a nagy képviseletelméleti vita a XIX. század közepe, kb. a Mill és Begehot közötti időszak óta, a többségi vagy arányos választás alternatíváját rögzítette,
- politikailag: mert a munkásság politikai képviseletéért folytatott küzdelem, amelyet a kisebbségek és a kis pártok gyakran az arányos választás követelésével kapcsolnak össze, az uralkodó többségi választás ellen volt, és számos országban csak az arányos választási rendszer bevezetésével ért véget,
- rendszerezési szempontból: mert a választási rendszereket valóban a többségi és az arányos választás képviseleti elvei szerint lehet a legjobban csoportosítani.

Ezek alkotják a választási rendszerek alapvető tipológiai osztályait.

A választási rendszerek osztályozási rendjét azonban, miután a konkrét választási rendszerek szintjén olyan kombinációk az uralkodók, amelyek kihatásai, következményei ma már nem annyira egyirányúak, mint a klasszikus többségi és arányos választási rendszereké voltak (lásd alább), napjainkban már nem a vagy-vagy, hanem inkább a többé-kevésbé kérdéseként kell elképzelni. Ennek kifejezésére a választási rendszerekről szóló tudomány gyakran kontinuumról beszél, amelynek egyik vége a (tisztán) arányos választás, másik vége pedig a (relatív) többségi választás. A többségi választási rendszerek e szerint olyan választási rendszerek, amelyek összehatásukat tekintve a többségi választás pólusához vannak közelebb, míg az arányos választási rendszerek az arányos választás pólusának közelében helyezendők el. A kombinált, te-

bát olyan választási rendszerek, amelyekben a többségi és az arányossági elemek keverednek, ugyan megnehezítették a választási rendszerek vagy többségi vagy arányos választás szerinti meghatározását, de azokat semmiképpen sem tették avitvá^{*}. A politikai képviselők alapkérdéseinek - például a kisebbségek képviseletének vagy a többség stabil kormányzóképesége létrehozásának - megoldása szempontjából ugyanis e képviselői elv volt - és maradt - a politikai és a tudományos vita fő irányutatója.

Minden választási rendszer, bármennyire különbözhetnek egyedileg, hozzáfűzhető tehát az alapvető képviselői elvek egyikéhez. Harmadik lehetőség nincsen. Ennek megfelelően a képviselői elvek szintjén sem léteznek „vegyes rendszerek,„ vagy „vegyes választási rendszerek...“ Még ha azok a technikai elemek, amelyek jellemzően a többségi választási rendszerekben fordulnak elő (például egymandátumos választókerületek, egyéni jelöltállítás, a többségi döntés szabálya) keverednek olyan technikai elemekkel, amelyeket általában az arányos választási rendszerben találunk (többmandátumos választókerületek, listás jelöltállítás, az arányos döntés szabálya), a választási rendszer a maga összességében csak egy képviselői elvhöz rendelhető hozzá: vagy a többségi, vagy az arányos választási rendszer elvéhez. Az osztályozáshoz megfelelő ismeretek szükségesek az egyes választási rendszer elemek politikai hatásairól ill. együtthatásairól. (vö., 1.3 fejezettel).

Az empiria oldaláról a két választási rendszer típushoz fogalmilag hozzákapcsolt hatások - egyiknél egy párt vagy pártszövetség többségének kialakulása, a másiknál valamennyi társadalmi és politikai erő lehető legpontosabb képviselete - a szavazati mandátum aránnyal bizonyítható leginkább. A többségi választási rendszer alkalmazásánál tipikusan nagy az adott pártok által elnyert szavazatok és mandátumok közötti aránytalanság. Ezzel szemben az arányos választásnál az arányeltérítő hatás jellemzően kicsi, és ennek következtében a viszonylag kis pártok is parlamenti mandátumokhoz juthatnak.

A különböző választási rendszereknek a szavazati mandátum aránya gyakorolt közvetlen hatásából kiindulva az - elméleti vitában - a többségi és az arányos választási rendszer politikai kihatásairól egy sor olyan feltevés tartja magát, amely a politikai akaratalkatást, a pártverseny struktúráját, a pártrendszert és/vagy általában a politikai rendszert tekintve pozitív értékelést kap a többségi és az arányos választási rendszer hűveitől. Elvben semmi kifogásunk egy ilyen elterő értékeléssel szemben, hiszen azok a felfogások és értékmérők, amelyek alapján a választási rendszerek értékelendők, maguk is változatosak. Elméleti síkon a demokraciáelméleti opciók^{**}, gyakorlati vonatkozásban pedig az egyes országok vagy országcsoportok társadalmi és politikai feltételei a legfontosabb mérceik.

* Külön hangsúlyozni kell, hogy a „vegyes választási rendszerek“ és a „kombinált választási rendszerek“ fogalmak semmiképpen sem fedik egymást, hiszen funkciójuk a választási rendszerek osztályozásánál teljességgel eltér. Míg a „vegyes választási rendszerek“ kategóriáját a hagyományos felfogás szerint a többségi választással és az arányos választással azonos szinten találjuk, a „kombinált választási rendszerek“ a különböző (többségi és arányossági) elemek választási rendszeren belüli kapcsolatát jelölik a választási rendszerek változatlanul diszkrét módon tagolt univerzumának keretében történő technikai alakítás szintjén.

** Opció: szabad választás, szabad döntés

A többségi választás hívei az alábbi előnyöket tulajdonítják ennek a választási rendszernek:

- a pártok szétaprózódásának megakadályozása. A kis pártoknak csekély esélye van parlamenti mandátumok szerzésére;
- a kétpártrendszer irányába mutató pártkoncentráció elősegítése;
- stabil kormányzás elősegítése pártalapú többségi kormányok formájában,
- a mérsékelt politizálás elősegítése, mivel a nagyobb politikai pártoknak harcolniuk kell a politikai középben elhelyezkedő mérsékelt választókért, és választási győzelem esetén vállalniuk kell a politikai felelősséget is. A pártoknak tehát a mérsékelt választók igényeire kell igazítaniuk és a valóban megvalósítható tartományban kell tartani a programjukat,
- a kormányzási váltogazdaság elősegítése, hiszen a pártok erőviszonyaiban bekövetkező legcsekélyebb változások is jelentős változást eredményezhetnek a mandátumok számában,
- a kormányzatról közvetlenül a választó dönt, nem pedig a pártok a választást követő koalíciós tárgyalásokon.

A fentiekkel szemben az arányos választási rendszer hívei az alábbi előnyöket emelik ki:

- lehetőleg minden vélemény és érdek képviselete a parlamentben a választók körében kialakult erőviszonyok arányában,
- minden olyan mesterséges politikai többség megakadályozása, amelynek a választók körében semmiféle valós többség nem felel meg, és amely pusztán a politikai akaratalkatási folyamatba történő intézményes beavatkozás eredményeként jön létre,
- a többség megegyezése tárgyalások és kompromisszumok útján, a résztvevő különböző társadalmi erők és etnikai/vallási csoportokkal,
- olyan széleskörű politikai fordulatok megakadályozása, amelyek kevésbé a választók alapvető politikai beállítottságának a megváltozásából erednek, mint inkább a választási rendszer „torzító hatásának,„ következményei,
- a társadalmi változások és az új politikai áramlatok figyelembe vétele a szavazatok mandátummá váltása során,
- a konszolidált pártok kartelljének vagy ún. domináns pártrendszerek megakadályozása, ahol egy adott párt lényegében a választási rendszernek köszönheti uralkodó pozícióját és megnehezíti vagy akár meg is hiúsítja a demokratikus váltást.

A választási rendszerek következményeit vizsgáló effajta elméleti feltevések általában komoly szerepet játszanak a választási rendszerekről folytatott vitában. Empirikusan azonban csak feltételeken, tehát csupán meghatározott társadalmi és politikai feltételek között igazak. Így például ugyan felhozhatók történelmi bizonyítékok arra, hogy a többségi választás és az arányos választás tendenciájában a neki tulajdonított kihatásokkal járt, csakohogy számos ellenkező előjelű történelmi példa is rendelkezés-

re áll. Többségi választás után is létrejöhet ugyanis többpártrendszer és politikai instabilitás, mint ahogy az arányos választási rendszerben is sor kerülhet a pártkoncentrációra és kialakulhat a politikai stabilitás. Mindezzel nem értékeljük le egészen a fent említett elméleti feltevéseket, pusztán rámutatunk arra, hogy a többségi választás és az arányos választás politikai kihatásai nagymértékben az adott ország társadalmi és politikai feltételeitől ill. a mindenkori társadalmi-politikai szerkezettől függenek. Ehhez járul, hogy a különböző választási rendszer elemek kombinációja függvényében a többségi és az arányos választási rendszer különböző típusai léteznek, amelyek mind eltérő politikai hatással járnak. Ebből majdhogya kényszerítően adódik, hogy a választási rendszerek politikai hatásának meghatározását (és értékelését) nem szabad csak az elvi és általános síkon elvégezni. Sokkal inkább az a feladat, hogy az egyes választási rendszerek konkrét technikai kialakítását és a különböző választási rendszer típusokat ugyanúgy figyelembe vegyük, mint azt a társadalmi és politikai közeget (kontextust), amelyben a választási rendszerek hatásukat kifejtik.

1.3 A választási rendszer szerkezete és az egyes elemek kihatásai

A választási rendszerek komplex képződmények. Különböző technikai elemekből állnak, amelyeket négy területre oszthatunk fel: a választókerület kialakítása, a jelölt-állítási forma, a szavazati rendszer és a szavazatok elszámolása. E technikai elemek mindegyike önmagában is politikai hatásokat indukál. A választási rendszer egészének politikai kihatásai azonban csak az egyes elemek összjátéka alapján kerülnek meghatározásra, amelyek sokféleképpen, majdhogya tetszés szerint kombinálhatók egymással. Az egyes választási rendszer elemek összjátékában egyes elemek felelősinhethet, gyengíthetnek, sőt kölcsönösen ki is oltathatják egymást. Az alábbiakban az egyes elemek kihatásait vizsgáljuk, mindvégig azonos körülmények/feltételek között.

1.3.1 A választókerület kialakítása

A választókerület kialakítása a választókerületek számának és nagyságának meghatározására irányuló folyamatot jelöli. A választókerület nagysága itt nem a választókerület területi kiterjedését, hanem a választókerületben elosztható mandátumok számát jelenti. Az alapvető különbségtétel itt az egymandátumos (*single-member districts*) és a többmandátumos (*multi-member districts*) választókerületek között történik. Az utóbbiak kis (2-5 mandátumú), közepes (6-10 mandátumú) és nagy (10 és több mandátumú) választókerületekre oszthatók fel.

A választási rendszer kihatásai szempontjából a választókerület nagyságának van a legnagyobb jelentősége mind a szavazat: mandátum arány, mind a politikai pártok választási esélye vonatkozásában. Ha önmagában a választókerület nagyságát vizsgáljuk - az arányos döntési szabály alkalmazása esetén -, az alábbi szabály érvényesül: minél kisebb a választókerület, annál kisebb a választási rendszer arányossági hatása, és ál-

talában annál kisebb a kis pártok parlamentbe jutási esélye is. E szabály mögött kizárólag matematika húzódik meg: a százalékos szavazatarány, amelyre egy pártnak egy mandátum megszerzéséhez szüksége van, tisztán matematikailag annál nagyobb, minél kevesebb mandátum osztható el az adott választókerületben. Ennek a szabálynak azonban rendkívül nagy a politikai jelentősége. A választókerületek nagysága révén a politika képviselők, a pártrendszer struktúrája és a hatalmi viszonyok egyaránt irányíthatók. Ezért gyakran politikailag is vitatják a választókerületek beosztását. Arra, hogy a választókerületek beosztása (kialakítása) manipulatív is lehet, az ún. gerrymandering szolgál bizonyítékkal, amikor is kísérletet tesznek arra, hogy a választókerület politikai kritériumok szerinti kialakításával befolyásolják a jelöltek választási esélyeit.

A választókerület nagysága ezen túlmenően a választók és a képviselők viszonyát is befolyásolja. Az egymandátumos választókerületben feltételezhetően hamarabb alakulhat ki a jelölt ismertségén, bizalmán és felelősségen alapuló kapcsolat a választók és a képviselőjelölt ill. a választott képviselő között, mint a többmandátumos választókerületekben. Míg a többmandátumos választókerületekben a választó általában pártlistára adja szavazatát, az egymandátumos választókerületekben az egyes képviselőjelöltek között választ (akik természetesen valamilyen pártot képviselnek). Mindazonáltal általában figyelmen kívül hagyják, hogy a listás szavazásnál is vannak jelölt-állítási formák és szavazati rendszerek, amelyeknél a választó célirányosan választhat személyek között.

1.3.2 Jelöltállítás formák és szavazati rendszerek

A jelöltállítás formáját tekintve az alapvető különbségtétel az egyéni jelöltek állítása és a lista között történik. Háromféle listás formát különböztetünk meg: a) a kötött lista a választónak csak azt teszi lehetővé, hogy en bloc valamelyik pártlistára adja le szavazatát, úgy ahogy az van. A választó kötvén a jelöltek listán feltüntetett - párttestületek által felállított - sorrendjéhez, azon tehát nem változtathat, b) a részben kötött lista lehetőséget ad a választónak arra, hogy a jelöltek pártlistán feltüntetett sorrendjén változtasson és ezzel a választóra bizza a döntést, hogy ki képviselje a pártot. Ezt a döntést a párttestületek legfeljebb előkészítik), c) a szabad lista a választónak lehetővé teszi, hogy átülje a párttestületek, különböző pártlisták jelöltje közül választson és összeállítsa a „saját”, listáját. A pártlisták jelentősége itt tehát mindössze annyi, hogy javaslatként szolgálnak.

A szavazati rendszer szorosan összefügg a jelöltállításal. Ennek megfelelően az alapvető különbségtétel is az egyéni jelöltre és a pártlistára adott szavazat közötti. A kötött listánál a választónak csak egy szavazata van, amellyel az egész listát megválasztja. Más listaformáknál a választó több szavazattal rendelkezik, amelyekkel kifejezheti egy bizonyos jelölt preferálását: a részben kötött lista esetében legalább két szavazata van (egy listára és egy személyre adható szavazattal), vagy pont annyit, ahány képviselőt választani kell. Adott esetben több szavazatot is leadhat ugyanarra a

jelöltre (kumulálhatja szavazatait). A szabad lista esetében a választó több szavazati állíthatja össze „saját”, listáját a pártok javaslataiból, jelölteket vehet át más választási listákról (panaschieren). Speciális megoldást jelent a „korlátozott többszavazatos szavazati rendszer...”, amikor a választónak kevesebb szavazata van annál, ahány képviselőt a választókörizetben meg kell választani, és az alternatív szavazati rendszer is, ahol a választó megjelölheti a második, harmadik vagy negyedik preferenciáját is.

A jelöltállítás és a szavazati rendszer három szempontból is kiemelkedő jelentőségű:

a) A választók és a jelöltek/választott képviselők viszonya szempontjából. Kézenfekvő, hogy az egymandátumos választókerület esetében a jelölt személye jelentős szerepet játszik, még akkor is, ha a jól strukturált pártrendszerekben a választási döntés szempontjából a párt sokkal meghatározóbb, mint a jelölt. Amióta ez a kapcsolat a képviselőről vallott felfogásban ismét jelentősebbé vált (az arányos választási rendszerekben alkalmazott kötött, anonim listák kritikájaként), azok a választási rendszerek a legkevésbétek, ahol az egymandátumos választókerületi rendszert kombinálják a képviselői elvnek elegendő arányos rendszerrel. Így került bevezetésre az arányos választási rendszerekben az egymandátumos választókerületi rendszer, amely megfosztotta attól a hatásától, amelyet a többségi választási rendszerekben gyakorol, nevezetesen attól, hogy a szavazatok és mandátumok aránytalanul a legerősebb párt javára kerülnek jóváírásra. Csak a választók és a megválasztott képviselő közötti szoros kapcsolat hatása őrződik meg.

b) A jelölt/képviselő saját pártjához való viszonya szempontjából. A különböző jelöltállítás formák és szavazati rendszerek lehetőséget adnak a választónak arra, hogy többé-kevésbé hathatósan befolyásolja a párton belüli jelöltkiválasztást. Az egyéni jelölések bizonyos mértékig erősítik a jelölt saját pártjától való függetlenségét. Pártlisták indítása esetén a lista formájától függően a jelölt párttól való függősége felerősödhet (kötött lista) vagy gyengülhet (lazán kötött lista, szabad lista). A kötött listáknál a jelölt személye a párt javaslatahoz van kötve, a lazán kötött és szabad listák esetében azonban nincsen kötve;

c) A pártok azon lehetősége szempontjából, hogy előre megtervezhessék a parlamenti frakció összetételét. Főként a kötött pártlisták alkalmazásánál van lehetőség arra, hogy a párt célirányosan jelöljön például szakembereket, nőket vagy meghatározott társadalmi csoportok képviselőt a „biztosan befutó”, listás helyekre. Ez az egyéni jelölések és más listás formák esetében már nehezebb.

Attól függetlenül, hogy hol szorít a cipő, a különböző jelöltállítás formákat és szavazati rendszereket a politikai képviselő javítására lehet használni. Ha a relatív többségi rendszerben a pártok gyengésebbé vagy a képviselők túl nagy függetlenségére panaszkodnak, érdemes a listás szavazás, ezen belül is a kötött lista bevezetésére gondolni. Más országokban ezzel szemben a pártok túlzott hatalmi koncentrációját illetve a párton belüli hatalmi koncentrációt (partitocrácia) kritizálják. Ilyenkor a reformot ajánlatos az egymandátumos választókerületek vagy a nem kötött listák bevezetése

irányába terelni. Mindenesetre látszik, hogy a választási rendszer segítségével a politikai képviselet hiányosságai kezelhetők. Természetesen nem szabad maximalista elvárásokat táplálni, mintha a kritizált hiányosságokat minden körülmények között, és csakis a választási rendszer eszközeivel kellene felszámolni.

A pártok erőviszonyai szempontjából a jelöltállítás formák és a szavazati rendszer kevésbé jelentősek. A különböző formák előnyei és hátrányai elvben -mértéktől függetlenül - egyelőre oszlanak meg a pártok között. Mindenesetre a reformokat lehet úgy alakítani, hogy azok a pártok hatalmi versengése tekintetében semlegesebbek legyenek.

1.3.3 Szavazat-elszámolás

A szavazat-elszámolásnál mindenekelőtt a döntési szabálynak van jelentősége, vagyis annak a módszernek, amelynek segítségével egy választás győzteséről és veszteséről döntenek. A döntési szabály vonatkozásában a többség (majority formula) és az arányosság (proportional formula) között teszünk különbséget.

A többségi formulánál a mandátumok elosztását attól teszik függővé, hogy a jelölt megszerezte-e a szükséges - relatív vagy abszolút - szavazati többséget. Ennek megfelelően a mandátumok kiosztásánál csak az adott választókerületben győztest veszik figyelembe. A többségi formula mint döntési szabály előnye, hogy minden választó egyértelmű döntési helyzetben találja magát és közvetlenül figyelemmel kísérheti, hogy mi történik a szavazatával. A győztes jelöltre leadott szavazatok sikerre visznek, a vesztesre adott szavazatok elvesznek. Ennek azonban az lehet a politikai következménye, hogy olyan választókerületekben, ahol egy párt uralja az egész terepet, a többségi szabály alkalmazása elbátortalanítja a politikai ellenzéket, hogy egyáltalán vagy komolyan jelöltesse magát. Erős párt-fellegrárok esetén tehát adva van a pártpaletta elzárkózásának és a választási részvétel csökkenésének veszélye. Másfelől a győztes jelöltre adott azon szavazatok is veszendőbe mennek, amelyek a választókerületben szükséges többséget számban meghaladják. Ez hátrányos lehet olyan pártok számára, amelyeknek a választói egy-egy fellegrárból koncentrációadtak.

Különleges politikai hatást vonhat maga után az abszolút többség kívánalma, mivel, ha a jelöltek egyike sem szerezte meg az abszolút többséget, második fordulóval kell számolni. A második forduló politikai következményeként megdő a kis pártok jelentősége. Ezek hirtelen érdekessé válhatnak a választókerületi szavazati többséggel harcoló nagy pártok számára, és választási szövetségekben megpróbálhatnak megszerezni néhány közvetlen mandátumot valamelyik nagy párt jelöltjének más választókerületben való támogatásért cserébe.

Az arányos választási rendszer esetében a mandátumok kiosztása a különböző jelöltek vagy pártok által megszerzett szavazatok arányában történik. A többségi szabállyal ellentétben itt adva van, legalábbis megközelítően, a szavazatok „egyenlő sikerértéke...”. A választók lényegesen nagyobb része tartja sikeresnek választási részvételét, amennyiben szavazata hozzájárult valamely párt mandátumszerzéséhez. A jelölteknek

és a politikai pártok híveinek ezért minden egyes szavazatért érdemes harcolniuk, ami hozzájárulhat a pártok közötti versengés és a választási részvétel élénkítéséhez.

A szavazatok mandátumra való átszámítására az arányossági elv alkalmazása esetén számtalan eljárás van forgalomban. Ezek egy része igen bonyolult és a választónak hovatovább kifejezetten megnehezíti a dolgát, ha figyelemmel akarja kísérni, hogy tulajdonképpen mi is történik a szavazatával. A szavazat-elszámolási módszerek közül a „legnagyobb szám., eljárás és a „választási szám., eljárás a két legfontosabb. A legnagyobb szám eljárás osztószám eljárásnak is nevezik. Jellemzője, hogy a párt szavazatainak számát osztószámok segítségével (a d'Hondt-féle módszerrel például 1, 2, 3, 4, 5 stb.) osztják, úgyhogy minden párt csökkenő nagyságrendű számsort kap. A mandátumok kiosztása a legmagasabb számok ill. a legnagyobb hányados alapján történik. A választási szám eljárásnál viszont választási számot képeznek (egyszerű választási szám eljárás esetén a leadott érvényes szavazatok számát elosztják a választókerületben megszerezhető mandátumok számával). A pártok annyi mandátumra tarthatnak igényt, ahány választási számot az általuk megszerzett szavazatok tartalmaznak. Ennél a módszerrel általában nem lehet minden mandátumot kiosztani, úgyhogy a töredékszavazatokat speciális módszerrel számolják el. A töredékszavazatok lehetőséget adnak a szavazatok és a mandátumok arányosságának javítására (vagy éppen korlátozására). A választási szám módszert általában az arányos választási rendszerekben alkalmazzák, amelyek viszonylag nagyfokú szavazat: mandátum arányosságra törekednek.

Figyelembe kell venni, hogy a mandátumszerzés több szinten történhet: a választókerületekben, a választókerületi szövetségek szintjén /nálunk ez a területi listás mandátum - a ford. megj./ és országos szinten. Így lehetőség van arra, hogy egy választási rendszeren belül különböző szavazat-elszámolási módszerek (eljárások) kombinációját alkalmazzák, például úgy, hogy az egymandátumos választókerületekben a direkt mandátumokat a többségi elv szerint, a területi vagy országos pluszmandátumokat vagy kiegyenlítő mandátumokat pedig az arányosság elvének megfelelően osztják ki. Az egyes szinteken alkalmazott eltérő elszámolási módozatoknak megvannak a politikai hatásai, amelyek egymást erősíthetik is, gyengíthetik is. Ezeket általában úgy szokás kombinálni, hogy összességükben megfelelően a kívánatos politikai képviseletre vonatkozó elképzeléseknek.

A szavazatok mandátumra átszámítása során különleges jelentőséget kap az ún. szimulációs százalék (a törvényes küszöb). Szimulációs százalékról (a továbbiakban küszöb) akkor beszélünk, ha a pártoknak el kell érniük egy meghatározott szavazati arányt vagy meghatározott számú (direkt) mandátumot ahhoz, hogy a mandátumok elosztásánál figyelembe vegyék őket. A küszöbérték csak a pártokra vonatkozik, nem pedig a (párt)főelőtre, aki, ha választókerületében győz (például meghatározott számú direkt mandátum elosztása relatív többség elérése után az egymandátumos választókerületekben), mandátumát függetlenül attól megkapja, hogy a párt maga túllépte-e a küszöböt vagy nem. Az olyan tényezőről és természetes akadályokról ellentétben, amelyek az eltérően meghatározható választási kerület nagyságából adódnak, a küszöb mesterségesen felállított akadály. A küszöbök alkalmazási terület és nagyság szerint

osztályozhatók. A küszöb vonatkozhat az egész országra, az egyes választókerületi szövetségekre /területre/ vagy a választókerületekre. A küszöbök a szavazat-elszámolás első vagy egy következő lépcsőfokán felhasználhatók. Végül mértékük szerint is igen változók lehetnek. A gyakorlatban az 1% és az 5% közötti küszöbértékek terjedtek el országos szinten, de választási kerületi szinten elérhetik a 12,5 %-ot is. Míg a küszöb alkalmazása nem sokkal ezelőttig csak néhány ország sajátosságai közé tartozott, a legújabb választási reformok keretében nemrégiben számtalan ország (Olaszország, Japán, Mozambik, Új-Zéland) bevezette.

A küszöb egyetlen funkciója az, hogy a kis politika pártokat kizárja a mandátumszerzésből, következésképpen a parlamenti képviseletből is, annak érdekében, hogy a pártrendszer koncentráltabb legyen. Hogy ez a funkció mennyiben teljesül, természetesen döntően az alkalmazási területtől, a küszöb százalékos értékétől és az adott ország társadalmi-politikai kontextusától függ.

1.4 A választási rendszerek tipológiája

Amint már említettük, a különböző technikai elemek - választókerület beosztás, jelöltállítás forma, szavazati rendszer és szavazat-elszámolás -, sokféleképpen kombinálhatók egymással. A választási rendszerek kombinációi és a velük járó politikai hatások alapján a két képviseleti elven, a többségi és az arányos választáson belül a választási rendszerek igen eltérő típusai alakíthatók meg. A választási rendszereknek a szavazat: mandátum arányra gyakorolt hatása, valamint összetételük bizonyos szempontjai (például választókerület nagysága, küszöb) alapján tíz típus különböztethető meg:

1.4.1 A többségi választási rendszerek típusai

A többségi választási rendszer képviseleti elven belül az alábbi típusokat különböztethetjük meg:

a) Relatív többségi választás egymandátumos választókerületekben. Itt a többségi választás ún. „klasszikus rendszeréről”, van szó. Nagybritanniában és a világ angol-szász befolyás alatt álló részein, például számos afrikai államban, Indiában és Pakisztánban alkalmazzák. E választási rendszer aránytalanságot előidéző hatása (arányeltérítő effektus) a legtöbb szavazatot szerzett pártokat részesíti előnyben.

b) Abszolút többségi választás egymandátumos választókerületekben. Valamikor ugyan történelmi jelentőségű volt, ezt a választási rendszert mindazonáltal a nyugati fejlett ipari országok közül csak Franciaországban (és a preferenciális szavazatokkal - alternative vote - Ausztráliában) alkalmazzák. Aránytérítő hatása a legtöbb szavazatot elért pártot vagy pártövetséget részesíti előnyben.

c) Többségi választás kisebbségi képviselettel a többmandátumos választókerületekben. Klasszikus példa erre a korlátozott többszavazatos szavazati rendszer, amelyben

a választónak kevesebb szavazata van, mint amennyi képviselőt a választókerületben választanak.

d) Többségi választás kis választókerületekben: ezek olyan választási rendszerek, amelyek az arányosság döntési szabályát alkalmazzák kis, több - (maximum 5) mandátumos választókerületekben. Ezt a típust a kis választókerületek arányeltérítő hatása miatt többségképző választási rendszernek nevezték el.

e) Többségi választás arányos pótlítával. Ennél a választási rendszernél a mandátumok többségét egymandátumos választókerületekben osztják ki és ezen felül, *ettől eltekintve*, az arányosság döntési szabálya szerint bizonyos számban pártlistás mandátumok kiosztására kerül sor. A rendszerek különböző funkciói lehetnek, például az, hogy az ellenzéki pártoknak vagy a kisebbségeknek bizonyos képviseletet biztosítsanak (főként domináns pártrendszerekben) vagy az, hogy az egymandátumos választókerületeknek a képviselő párttól való függetlenségére irányuló hatását ellensúlyozzák oly módon, hogy a pártokat pótpártlisták indításával erősítik.

1.4.2. Az arányos választási rendszerek típusai

Az arányos választás képviseleti elvén belül az alábbi típusokat különböztetjük meg:

a) Arányos választás többmandátumos választókerületekben. Itt az arányosság döntési szabályát eltérő nagyságú, többmandátumos választókerületekben alkalmazzák. Ez a rendszer a választókerület méretétől függően jelentős aránytalanságot idézhet elő a szavazatok és a mandátumok között.

b) Kompenzációs arányos választás, esetleg küszöbbel. Ennél a választási rendszernél a szavazat-elszámolás első lépcsőfokán a mandátumok meghatározott számát az egymandátumos választókerületekben a többségi elv alapján osztják ki. A második (vagy harmadik) lépcsőben az egymandátumos választókerületből következő arányeltérítő hatást az arányosság szerinti listás mandátumokkal legalábbis megközelítőleg kiegyenlítik. E célból általában azokat a (nagy) pártokat, amelyek az egymandátumos választókerületekben sikeresek voltak, a szavazat-elszámolás következő lépcsőfokán (a kisebb pártokkal szemben) ilyen vagy olyan úton hátrányos helyzetbe hozzák vagy akár ki is zárják a további mandátumszerzésből. Helyenként küszöb érvényesül, amely a túl apró pártok számára megnehezíti vagy lehetetlenné teszi a mandátumszerzést.

c) Perszonalizált arányos választás, küszöbbel. Ez a választási rendszer az egymandátumos választókerületekben a (direkt)mandátumok meghatározott számának kiosztását az arányos választás képviseleti elvével kombinálja. Minden párt mandátumaránya (esetleges „túl-lépő”, eltekintve) kizárólag az országos (vagy területi) szavazatarányának felel meg. Az egymandátumos választókerületben elért mandátumok számát levonják az adott pártnak az arányosság alapján járó mandátumarányból. (Ha több direkt mandátumot szerez, mint amennyi arányosan megilleti, ún. túl-lépő mandátumok jönnek létre, amelyek kiegyeztethetők. A szavazatok és mandátumok arányossága - azon kis pártok kiesése után, amelyeket a küszöb el nem érése miatt a mandátumok elosztásánál figyelmen kívül hagynak - igen nagy.

d) *Single-transferable vote system* (átruházható egyéni szavazati rendszer). Itt egy angol-szász típusú klasszikus arányos választási rendszerrel van dolgunk. Mivel ezt a rendszert - nem utolsósorban bonyolultsága miatt - kis választókerületekben alkalmazzák, az arányeltérítő hatás az arányos választási rendszerekhez mérten viszonylag jelentős lehet. Az átruházható egyéni szavazat azonban általában ellentétes irányban hat.

e) A tiszta arányos választás. Itt olyan választási rendszerekről van szó, amelyek szélsőségesen alacsony természetes vagy mesterséges akadályok (választókerület nagysága, küszöb) alkalmazása nélkül a lehető legnagyobb szavazat : mandátum arányosságra törekednek.

1. számú táblázat: A választási rendszerek tipológiája

Többségi rendszerek	Arányos rendszerek
Relatív többségi választás egymandátumos választókerületekben	Arányos választás többmandátumos választókerületekben
Abszolút többségi választás egymandátumos választókerületekben	Kompenzációs arányos választás küszöbbel
Többségi választás kisebbségi képviselettel	Perszonalizált arányos választás küszöbbel
Többségi választás kis választókerületekben	Átruházható egymandátumos szavazás
Többségi választás arányos pótlítával	Tiszta arányos választás

1.4.3 Perszonalizált * választási rendszerek

Az alábbiakban a választási rendszer elemei kombinációjának azt a formáját mutatjuk be, amely legelőbb Németországban terjedt el. Nevezetesen az egyéni választókerület és az arányos választás kombinációjáról van szó; ez a kombináció különböző formákat ölthet, amelyekkel gyakran a szakirodalom maga sincs tisztában.

Mint azt a fenti tipológia mutatja, rendszerezési szempontból lényegében három lehetőség adódik arra, hogy a hagyományosan többségi választási rendszert alkalmazó egymandátumos választókerületeket az arányos választás elemeivel kombináljuk: 1. a többségi választás kombinálva az arányos pótlítával (ill. „árokrendszerek”), vagy az arányos választás képviseleti elvével, 2. kompenzációs arányos választással vagy a 3. perszonalizált arányos választással (küszöbbel). Mindezek a választási rendszerek, amelyeket a „perszonalizált választás”, gyűjtőfogalommal foglalhatunk össze, teljesítik azt a célt, hogy szorosabba fűzik a választók és a jelöltek/képviselek közötti kap-

* Perszonalizált: a személyi kapcsolatot előtérbe helyező

csolatot, mindazonáltal különbség van közöttük a szavazatok és a mandátumok arányosságában ill. aránytalanságában. A küszöbös perszonalizált arányos választás esetében - legalábbis a kis pártok kizárása után - nincs említésre méltó torzulás a szavazati és mandátumarány között. E rendszer nagymértékben arányos. A (küszöbös) kompenzációs arányos választás esetében az egymandátumos választókerületből adódó arányeltérítő hatás legalábbis kiegyenlítődik. Ez a rendszer tehát szintén afelé tendál, hogy arányos eredményeket produkáljon. Az arányosság foka itt nagyobb lehet, mint a közepes és nagy választókerületek arányos választásánál. Az arányos pótlítás többségi választás ill. az „árokrendszerek”, esetében a választás végeredménye két elkülönült részeredményből tevődik össze, egy aránytalanból és egy arányosból. Az „árokrendszerek”, a többségi és az arányos választási rendszerek között helyezkednek el. Az arányeltérítő hatás itt döntő mértékben azon mandátumok számszaki arányától függ, amelyeket a többségi szabály alapján az egyéni választókerületben kiadnak és azon mandátumokén, amelyeket pártlistán az arányossági szabály szerint osztanak ki (felefele, kétharmad-egyharmaid stb.). Az árokrendszerek valójában kisebb arányeltérítő hatást mutatnak, mint a szokványos többségi választási rendszerek. Mivel a szavazat-mandátum aránya való hatásuk közelebb áll a többségi választáshoz, mint az arányos választáshoz, általában a többségi választási rendszer képviseleti elvéhez rendelhetők hozzá. A 2. számú táblázatban néhány kombinált választási rendszerre mutatunk be példát.

2. számú táblázat:

A perszonalizált választási rendszerek kombinációs formái

	Mandátum-helyek összesen	Egymandátumos választó-kerületek	Listás mandátumok	Országos lista	Küszöb	A választási rendszer alaptípusa
Németország	656	328	328	656*	5%	arányos
Bolivia	130	65	65	130*	-	arányos
Új-Zéland	120	64	56	120*	5%	arányos
Venezuela	182	92	90	-	-	arányos
Olaszország	630	475	155	155	4%	kompenzációs
Magyarország	386	176	210	58	5%	kompenzációs
Mexikó	500	300	200	-	1,5%	árokrendszer
Japán	500	300	200	200	3%	árokrendszer

* A rendelkezésre álló összes mandátumot először a pártok között osztják ki. A mandátumelosztásnak csak egy következő menetében veszik figyelembe a választókerületekben szerzett direkt mandátumait és adják hozzá a pártokat arányosan megillető mandátumok számához.

2. A választási rendszerek értékelése

2.1 Bevezető megjegyzések

A korábbi évtizedekben a többségi rendszerről és az arányos rendszerről folytatott vitát főként általános elméleti érvekkel folytatták és a parlamenti kormányzás modell elképzeléseivel kapcsolták. Napjainkban már sokkal erőteljesebben helyet kapnak a vitában a választási rendszerekkel szerzett tapasztalatok és immáron a választási rendszerek értékelésének elengedhetetlen ellenőrzési eszközeit jelentik. Tudományos megközelítésben valamely választási rendszer kiválasztása az anyag kielégítő empirikus ismeretén alapul. Az elmélet és a gyakorlat együttes vizsgálataából adódik néhány szisztematikus megfontolás, amelyeket a választási rendszerek megfelelő értékeléséhez illik figyelembe venni:

a) Ideális választási rendszer nem létezik. A választási rendszerek kihatásai különböző tényezőktől függenek. Éppen ezért szisztematikusan figyelembe kell venni a tér-idő dimenziót.

b) A választási rendszerekkel szemben különböző funkcionális követelményeket támasztanak, például részvétel, politikai stabilitás (lásd a 2.2. fejezetet). Minden olyan elmélet, vagy opció, amely egyetlen követelményre koncentrált, általában túl keveset markol.

c) A különböző funkcionális követelmények súlyozása mértékadóan függ a demokráciaelméleti mérlegelésektől és a hatalompolitikai számításától, nagymértékben függ azonban a társadalomszerkezeti feltetelektől is (vö. a 3. fejezettel).

d) A választási rendszerek a különböző funkcionális követelményeknek nem képesek egyidejűleg és tökéletesen megfelelni. Nincs olyan választási rendszer, amely minden elképzelhető vonatkozásban valóban az optimumot hozná. Ráadásul általánosan a célkonfliktusok, például a nagyobb részvétel és a nagyobb fokú stabilitás között. Az egyik szempont tekintetében érvényesülő teljesítményjavulás kényszerűen teljesítménycsökkenéshez vezet egy másik szempontból. Ennek megfelelően a választási rendszerek egyes funkcionális követelményeknek jobban, másoknak kevésbé felelnek meg.

e) A választási rendszer opciók mindig kifejezik azt is, hogy a választási rendszerekkel szembeni funkcionális követelmények közül melyeket tartanak fontosnak és melyeket kevésbé fontosnak. Az opciók időnként természetesen az anyag hiányos ismeretéről is árulkodhatnak. Vagy éppen ama naiv elképzelést tükrözik, mintha választási rendszer egyik szempontból való teljesítményfokozását meg lehetne valósítani úgy, hogy más szempontok közben ne sérüljenek.

f) Azok a választási rendszerek, amelyek egyidejűleg különböző funkciókat próbálnak teljesíteni, általában komplexek. Ez azt jelenti, hogy különböző, részben egymással ellentmondó technikai elemekből állnak, amelyek bonyolult kölcsönhatásban vannak. Az ilyen választási rendszerek működési módját és kihatásait gyakran nem könnyű követni.

Az utolsó pont rámutat arra is, mennyire nehéz megfelelni mindazon funkcionális

követelményeknek, amelyeket a választási rendszerekkel szemben támasztanak. Nem ritkán azt várják például, hogy a választási rendszer segítse elő a nagyarányú részvételt és egyidejűleg garantálja a politikai rendszer stabilitását. Olyan követelmény ez, amelyet nem könnyű teljesíteni. Ha ezen túlmenően még az is az elvárások közé tartozik, hogy a választási rendszer ne legyen túl bonyolult és működése legyen könnyen érthető és követhető, a választási rendszer aligha lesz képes minden követelménynek megfelelni. Az effajta célkonfliktusok igen gyakoriak. Az egyszerű választási rendszerek általában egyetlen funkciót teljesítenek jól. A több funkciót kielégítő választási rendszerek komplex természetűek. Egy olyan reform, amely a relatív többségi rendszert alkalmazó egymandátumos választókerületekben arányos pótlást is bevezet (árokrendszer), még könnyen érthető. A perszonalizált rendszerek közül általában a kompenzációs választási rendszerek a legbonyolultabbak.

2.2. Értékelési kritériumok

Ha azokat a funkcionális követelményeket vesszük szemügyre, amelyeket a választási rendszerrel szemben általában támasztanak - és közben figyelmen kívül hagyjuk az irreális elvárásokat és a pusztán hatalom- és pártpolitikai mérlegeléseket - lényegében öt funkcionális követelményt találunk, amelyek világszerte szerepet játszanak a választási rendszerekről folytatott vitában.

a) Képviselést, mégpedig két szempontból: egyrészt minden fontos társadalmi csoport képviselése elve a választott képviselési szervekben (beleértve a kisebbségeket és a nőket is), másrészt a tisztességes képviselést elve, amikor is a parlamentben megközelítően tükörfélt képviselést kapnak a társadalmi érdekek és politikai vélemények. Az elfogadható képviselést paraméterre a szavazatok és a mandátumok arányossági foka. Az arányosságtól való túlzott eltéréseket gyakran tartják problematikusnak.

b) Koncentráció és hatékonyság - a társadalmi érdekeknek és politikai véleményeknek a politikai döntéshozatal és az állam cselekvőképessége érdekében történő aggregációja. A választásokat a politika akaratlankéntes aktusaként, nem pedig a választók körében uralkodó vélemények leképezéseként fogják fel. Egy választási rendszer megfelelő koncentrációjának fokmérője egyrészt a parlamenti mandátumot szerzett pártok száma ill. e szám csökkenése, másrészt stabil egypárti vagy koalíciós többség kialakulása a parlamentben. A többpártrendszerekből adódó instabil kormányzati viszonyokat gyakran problematikusnak tartják. A koncentráció kritériuma bizonyos mértékig magában foglalja a választási rendszer hatékonyságát is. A hatékonyság első sorban attól függ, hogy az adott választási rendszer elősegíti-e a politikai rendszer stabilitását vagy nem. Gyakran tartanak attól, hogy a választási rendszer arányos választás irányába vezető reformja a politikai viszonyok instabilitását idézi elő. Ennek nem feltétlenül kell így lennie. A meglévő választási rendszerekbe úgy is be lehet építeni arányossági elemeket, hogy nemcsak a kormányzás stabilitása nem kerül veszélybe, de egy ilyen reformmal a politikai képviselést legitímítása is fokozódik, miáltal a politikai stabilitás is erősödik a rendszer és a demokrácia stabilitása révén. Bárhol is, a

kormányzati stabilitás nagy érték. Bizonyára nem minden stabil kormány jó kormány, de eléggé valószínű, hogy a politikai instabilitás körülményei között egy jó kormány tartani tudná magát.

c) Részvétel. Itt nem a részvétellel általában van szó - hiszen a választások önmagukban is a politika részvétel egy aktusát jelentik -, hanem a választó többé-kevésbé adott lehetőségéről arra, hogy politika akaratát kinyilvánítsa. Konkrétan az egymandátumos választás és a párt/listás választás alternatívájáról van szó. Egy - e szűkebb értelemben vett - részvétel paramétere az a kérdés, hogy egy választási rendszer lehetővé teszi-e (és ha igen, mennyiben) az egyetnre szavazást. Ha ez teljesen kizárt, például a kötött listánál, ezt gyakran problematikusnak tartják.

d) Egyszerűség. Ennek a funkcionális követelménynek irányéle jellege van, hiszen azok a választási rendszerek, amelyek egyidejűleg próbálnak megfelelni a képviselet, a koncentráció és a részvétel kritériumainak, mint említettük, elkerülhetetlenül bonyolultabbak azoknál a választási rendszereknél, amelyek a kritériumoknak csak egyikét próbálják teljesíteni. Ennek ellenére törekedni kell arra, hogy a választó megértse a választási rendszer működését és követhesse, hogy mi történik a szavazatával.

e) Legitimáció. Ez a kritérium annyiban magában foglalja az összes többi, hogy a választási eredmények és a választási rendszer általános elfogadására és azáltal a demokratikus kormányzási rendszer játékszabályainak igenlésére vonatkozik. Az a kérdés, hogy egy választási rendszer megosztja-e vagy egyesíti-e a társadalmat, ott jelent speciális paramétert, ahol a társadalomban meglévő konfliktusvonalakat a demokráciát aláoló antagonizmusokká élezi. Kevésbé súlyos következményekkel járó paramétere a választások, főként pedig a választási eredmények legitímizációjának a választásokon való részvétel. Ha a részvételi arány alacsony, gyakran a választási eredmények delegitimációját tulajdonítják neki. Ezzel a paraméterrel nagyon jól bemutatható, hogy a választási rendszerek tervezésénél és értékelésénél a különböző funkcionális követelmények kiegyensúlyozásáról, nem pedig a választási rendszer egyetlen funkciója teljesítőképességének határtalan fozozásáról van szó. Így általában és teljes joggal feltételezik, hogy a választási rendszer koncentrációs teljesítményének egyértelmű prioritása - főként az egymandátumos választókerületekben alkalmazott klasszikus relatív többségi választási rendszer esetében -, csökkenti a választási részvételt. Ha azonban a képviseleti funkció kap szélsőséges dominanciát, például azáltal, ki a fent említett első három választási funkció túlságosan tökéletesen egyensúlyozása, ha a választási rendszerek ezáltal túlságosan bonyolultakká válnak. Annak érdekében, hogy (a választási részvétellel) biztosítható legyen a választások legitímítása (amennyiben az a választási rendszer útján megkérdőjelezhető), a képviselet, a koncentráció, a részvétel és a (viszonylagos) egyszerűség célokat egyensúlyba kell hozni. Ebből is látszik, hogy az említett öt funkció milyen szorosan kapcsolódik egymásba.

Az eddig ismertetett választási rendszerek közül az alábbiakban csupán néhányat hasonlítottunk össze, elsősorban az első három funkcionális követelmény, a képviselet, a koncentráció és a részvétel szempontjából.

a) Az egymandátumos választókerületben alkalmazott relatív többségi választás az összes többi választási rendszernél jobban betölti a koncentrációs funkciót. Bizonyíthatóan megkönnyíti egy párt abszolút parlamenti többségének kialakulását. Az abszolút többségi parlamentek nagy része a szavazatok és a mandátumok közötti aránytalanság következményeként jön létre, ami az egymandátumos választókerületi relatív többségi választás velejárója. Az érem másik oldala viszont az, hogy ez a választási rendszer a képviseleti funkciónak rendkívül kis mértékben felel meg. Megfosztja a kis pártokat (amelyek nem rendelkeznek pártfellegrákkal) a parlamenti képviselet lehetőségétől. Előfordul, hogy még olyan pártok is parlamenten kívül maradnak, amelyek a szavazatok 20%-át megszerezték. A részvételi kritériuma szempontjából azonban ezt a választási rendszert annyiban pozitívnak értékelik, hogy a jól strukturált pártrendszerekben a választási döntés egymandátumos választókerületekben is inkább a pártra, mintsem a személyre irányul.

Ennek a választási rendszernek a működése könnyen érthető. Legitimátusa politikai hagyományon és a brit parlamentarizmus demokraciameleti felfogásán alapul. A választási rendszer alacsony szintű képviseleti teljesítménye azonban számos országban éles kritikát vált ki. Jogosak a kétségek, hogy az egymandátumos választókerületi relatív többségi választást, amelyet sok afrikai és ázsiai ország a brit gyarmati hatalomból „importált”, a választók valóban akarnak-e akkor is, ha ismernek más választási rendszereket, volna információjuk azok hatásáról, és valóban választathatnának a különböző alternatívák között.

b) Az egymandátumos választókerületekben érvényesülő abszolút többségi választás sok jellemzőjében azonos a többségi választás fenti típusával, de attól néhány lényegi ponton különbözik is. Ez a választási rendszer is eredményezhet ugyan nagy aránytalanságot a szavazatok és a mandátumok között, de torzító hatása kevésbé arra irányul, hogy egy párt abszolút parlamenti többséget nyerjen el, mint inkább arra, hogy több párt köt választási szövetséget a második fordulóba (ballotage), hogy azt megnyerje. Ez a választási rendszer tehát nem semmisíti meg, sőt védi a kis pártokat, hiszen a második fordulóban a választási szövetség keretében megnő a jelentőségük. Mivel effajta választási szövetségeket nem csak pusztán választásstratégiai okokból, hanem parlamenti együttműködés céljából is köthetnek, az egymandátumos választókerületi, abszolút többségi választásnak koncentrációs hatása is van. A választási rendszer könnyen érthető és kezelhető, akkor is, ha második fordulóba van szükség. Természetesen hangsúlyozni kell, hogy az országgyűlési képviselők választásánál az egymandátumos választókerületekben jelenleg alig alkalmazzák az abszolút többségi rendszert és a választási rendszer reformok keretében általában nem kezelik alternatívaként. Ebből a választási rendszer inkább negatív értékelésére következtethetünk.

c) Ritkák azok a választási rendszerek is, ahol az arányosság döntési szabályt kis vá-

lasztókerületekben alkalmazzák. A két megelőző és e típus közötti leglényegesebb különbség az, hogy az adott választókerületet a parlamentben különböző pártok, tehát mind a többséget szerzett párt(ok), mind a kisebbségben maradt párt(ok) képviselői képviselik. A szavazat: mandátum aránytalanság ennél a rendszernél kisebb lehet, de ez végső soron egy sor további tényezőtől, például a választókerület nagyságától (változó, a választókerületi mandátumhelyek száma páros vagy páratlan stb.) függ. A választási rendszer általában egyszerű, kivéve, ha a jelöltállítás és a szavazati rendszer benyomultabb módszereit alkalmazzák.

d) A többmandátumos választókerületekben alkalmazott arányos választás igen gyakori. Általában tisztességes képviseletet eredményez a szavazatok és a mandátumok nagyfokú arányossága folytán. Annyiban koncentrációs hatást is gyakorol a pártrendszerre, hogy a választókerület nagysága természetes akadályt jelent a kis pártok számára. A választókerületek kialakítása általában követi az adott ország államigazgatási földrajzát, ezért legtöbbször kevesebb konfliktust idéz elő, mint a többségi választás egymandátumos választókerületekben, amely a választókerületek állandó kiigazítását követeli meg és nagyobb teret enged a választókerületi beosztás aktív manipulálásának (gerrymandering).

A választók és a képviselők közötti viszonyra vonatkozó és a kis választókerületek javára kialakuló esetleges aránytalanságok természetesen ürgyet szolgáltathatnak a kritikára. A többmandátumos választókerületekben szokásos arányos választásnál alkalmazott kötött pártlistákat is kritikával illetik, mivel ez a listás forma nem engedi meg az egyénre szavazást. Mindent összevetve azonban ez a választási rendszer igen jól működik, annak ellenére, hogy a képviseleti funkciót nem elégíti ki megfelelően és a fenti értelemben vett részvételi követelménynek sem tesz eleget. A választási rendszer kihatásaira vonatkozó félreértések azonban helyenként a választási rendszert delegitímáló kritikához vezetnek.

e) A tisztán arányos választás felel meg a legkövetkezetesebben a tisztességes képviselet követelményének. Mindazonáltal ez a koncentrációs funkció (mivel általában kötött listákat alkalmaznak) és a részvételi funkció rovására megy. Ennek megfelelően az e választási rendszerrel szemben felhozott kritika lényege arra irányul, hogy elő-segíti a pártrendszer szétparazódását és a választói szavazatok anonim jellegét kölcsönöz. Ebben az összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy a szavazat-elismelés országos szinten történik és a kötött listán kívül egyéb listák gyakorlatilag alkalmazhatatlanok. A tisztán arányos választás legitimátusát különösen az instabil kormányokkal és a demokráciák összeomlásával szerzett nyugat-európai történelmi tapasztalatok okán kérdőjelezték meg. A tisztán arányos választás és negatív tapasztalatai ennek ellenére nem vihetők át minden további nélkül más országokra és régiókra. Kifejezetten heterogén társadalommal rendelkező és mely társalmi konfliktusok sújtotta országokban azonban a képviseleti funkció kaphat olyan kiemelt jelentőséget, ami racionális teszi a pusztán arányos választási rendszer alkalmazását.

f) A törvényesen előírt küszöböt alkalmazó personalizált arányos választás egyfajta köztes választási rendszer, amely különböző funkcionális követelményeknek tesz eleget. A képviseleti funkciót mindazon pártok arányos parlamenti képviselete révén

tölti be, amelyek átlépték a küszöböt. Ilyenkor a küszöb mértéke még összeegyeztethető az arányos választás képviseleti elvével. A koncentrációs funkcióknak annyiban tesz eleget, hogy a nagyon kis pártokat kizárja a parlamentből és ezáltal megkönnyíti a parlamenti kormányzási rendszerekben minden stabil kormány alapjának számító parlamenti többség létrejöttét. Ez a választási rendszer nem egyetlen párt parlamenti többségének elérését segíti. A kormányok általában koalíciós többségre támaszkodnak, amelyek nem mesterségesen jönnek létre a választási rendszer arányeltérítő hatása révén, hanem a választói szavazatok tényleges többségét egyesítik. A részvételi funkcióknak a perszonalizált arányos választás annyiban felel meg, hogy tartalmazza a személyre szavazás elemeit. A választók a képviselőknek legalább egy részét az egymandátumos választókerületben választják meg, anélkül hogy ezáltal (a túl-lépő mandátumtól eltekintve) egy párt azon mandátumaránya megváltozna, amelyet általában országos szinten az arányosság elve szerint számolnak el. A személyt választó arányos választást ugyan sokoldalúan kritizálják annak állítólagos bonyolultsága miatt, több funkciót jellegéhez képest azonban még viszonylag egyszerűnek mutatkozik.

Az alábbi táblázatban újra összefoglaljuk a hat választási rendszer típusát a képviselet, a koncentráció és a részvétel három legfontosabb funkciók követelménye szempontjából. Mint láthatjuk, mindegyik választási rendszer képes egy vagy két funkciónak megfelelni, de csak a személyt választó arányos választás tudja egyidejűleg mindhárom funkcionális követelményt teljesíteni.

3. sz. táblázat:

A funkcionális követelmények teljesülése a különböző választási rendszerekben

Választási rendszer	Képviselet	Koncentráció	Részvétel
Relatív többségi választás	negatív	pozitív	pozitív
Abszolút többségi választás	negatív	pozitív	pozitív
Arányos választás kis választókerületekben	negatív	pozitív	pozitív
Arányos választás többmandátumos választókerületekben	negatív	pozitív	negatív*
Tiszta arányos választás	pozitív	negatív	negatív*
Perszonalizált arányos választás	pozitív	pozitív	pozitív

* kötélt listák esetén

A választási rendszerek fejlődésében nemzetközi szinten az a jellemző tendencia ismerhető fel, hogy eltávolodik a szélsőséges, „klasszikus”, választási rendszerektől, amelyek elsősorban egy-egy funkcióra teszik a hangsúlyt (míg más funkciókat elhanyagolnak) és a kombinált (perszonalizált) választási rendszerek irányába tart, amelyek a funkciók kiegyensúlyozott viszonyokra törekednek.

A perszonalizált arányos választás, aminőt például Németországban alkalmaznak, az arány közepúton jár a fent említett funkcionális követelmények tekintetében. Ebben az értelemben ez a választási rendszer modellé vált. Néhány országban a legújabb választási reformok keretében vették át a perszonalizált arányos választást: egy az egyben Új-Zélandban, bizonyos módosításokkal Venezuelában és Bolíviában. Más országokban a perszonalizált arányos választással rokon választási rendszereket vezettek be, például a küszöbös kompenzációs arányos választást Olaszországban vagy az „árok-rendszereket”, amelyek azonban általában szakítanak az arányos választás képviseleti elvével (pl. Japán, Mexikó, Oroszország).

Az egymandátumos választókerületi személyválasztás és az arányos listás választás kombinációjának széles palettája lehetővé teszi, hogy a kombinált választási rendszer típusokat nagyon eltérő társadalmi-politikai feltételekkel rendelkező országokban egyaránt bevezessék. Bizonyítja ezt a perszonalizált választási rendszerek legújabb választási rendszer vitákon megmutató „népszerűsége”, is a Föld legkülönbözőbb részein.

Németország és Új-Zéland példája itt arra is rámutat, hogy a perszonalizált (arányos) választási rendszer felé tartó fejlődés a legkülönbözőbb irányokból indulhat. Németországban (mint sok más nyugat-európai országban) e század első harmadában még a tisztán arányos választás felelt meg az igazságs és ideális képviseletről vallott felfogásnak. A tisztán arányos választással szerzett első tapasztalatok alapján, miután ennek a választási rendszernek tudták be a pártok szétfőrdését és ezt tették felelősé a Weimari Köztársaság és más demokráciák összeomlásáért, Nyugat-Európában a választási rendszerek kialakításánál a lehetőség szerint tükörképszerű képviselet, mint célkitűzés, vesztett jelentőségéből.

A parlamenti kormányzás funkcionális követelményeire orientálódva számos helyen olyan „korrekciókat”, építettek be az arányos választási rendszerbe, amelyek emelték az arányos választási rendszerek koncentrációs hatását. Ebben a szellemben Németországban a nemzetiszocialista diktatúra után nem tértek vissza a tisztán arányos választáshoz, hanem a viszonylag magas küszöböt alkalmazó perszonalizált arányos választást vezették be.

Ezzel ellentétes fejlődési pályát járt be Új-Zéland, ahol több mint száz éven át relatív többségi választást alkalmaztak egymandátumos választókerületekben. A nyolcvanas évek közepén a kormány életre hívta a független Királyi Választási Rendszer Bizottságot (Royal Commission on Electoral System), amely a különböző választási rendszer alternatívák mérlegelését követően arra az egyhangú döntésre jutott, hogy a perszonalizált arányos választás bevezetését javasolja. Két népszavazás után 1993-ban német mintára bevezették a perszonalizált arányos választást, amelynek a mixed-member-proportional system elnevezést adták.

3. Választási rendszerek és kontextusuk

A választási rendszerek különböző társadalmi, kulturális, politikai és egyéb feltételek komplex összefüggésrendszerében hatnak, amely országokonként és korszakonként eltér. Tekintettel arra, hogy a választási rendszerek mindig saját kontextusuktól függenek, a különböző választási rendszerek alternatívák előnyeinek és hátrányainak vizsgálatát mindig az adott társadalmi-politikai feltételek rendszerében kell vizsgálni és értékelni. Az egyes országok ill. országcsoportok társadalomszerkezeti feltételei és történelmi-politikai tapasztalatai határozzák meg a választási rendszerrel szemben támasztott konkrét követelményprofil, és egy adott választási rendszer opció kiválasztásánál meghatározó jelentőségűek mind a képviselői elvek mind választási rendszerek konkrét kialakítása tekintetében. A politikai tanácsadónak tehát nem ajánlatos a speciális társadalmi-politikai feltételek figyelmen kívül hagyásával egy meghatározott választási rendszer kiválasztását vagy átvételét propagálnia.

3.1 Társadalmi szerkezet

Ebben az összefüggésben meghatározó jelentőségű változó az adott társadalom szerkezete: gyakran befolyásolja a választási rendszer kiválasztását, hatásait és értékelését.

Azon társadalom korrekt elemzéséhez, amely számára megfelelő választási rendszert keresünk, különösen fontos a társadalmi megosztottság és a konfliktusok milyenségének és mértékének ismerete. A heterogén társadalmakban, amelyeket etnikai, vallási, nyelvi, kulturális, vagy más konfliktusvonalak (cleavages) osztanak meg, a választási rendszerek más hatásokat váltanak ki és más követelményeknek kell megfelelniük, mint a (viszonylag) homogén társadalmakban. Annál inkább érvényes ez, ha e konfliktusokat a politika síkjára terelik.

A társadalomszerkezeti változók jelentősége világosan kitűnik azon országok és régiók esetében, amelyekre az etnikai heterogenitás a jellemző. Így például az etnikai tényező kiemelkedő szerepet játszik az Afrikában zajló demokratizálódási folyamatokban. Vannak szakértők, akik az etnicitásnak ill. ennek politikai kérdéssé tételeiben olyan tényezőt látnak, amely az etnikai szempontból nagyon heterogén társadalmakban akár meg is akadályozhatja egy demokratikus kormányforma kialakulását. Ez a kétely mind a korábbi tapasztalatokra épül, amikor a demokratikus kormányformák összeomlottak olyan országokban, ahol az etnikai problémák és konfliktusok nagy szerepet játszanak, mind pedig az ottani autoriter rezsimek főként etnikai jellegére. Ennek alapján olykor attól tartanak, hogy a politikai liberalizálódás vagy demokratizálódás olyan éles politikai harchoz vezethet az egymás ellen harcoló etnikumok között, ami már nem egyeztethető össze egy liberális-pluralista demokrácia játékszabályaival.

Egy etnikai szempontból heterogén társadalom feltételei között a számtalan afrikai és ázsiai országban szokásos egymandátumos választókerületekben alkalmazott rela-

tív többségi választásnak mások a hatásai, mint amilyeneket a brit parlamentarizmuson alapuló modellek sugallnak. Főként az afrikai tapasztalatok igazolják azt az Alexis de Tocquevillig visszanyúló feltételezést, hogy a többségi választás működéséhez viszonylag homogén társadalmi feltételek szükségesek. Etnikailag heterogén társadalmakban a relatív többségi választás súlyos problémái a következők:

- a regionális fellegvállal nem rendelkező etnikai kisebbségek hiányos képviselete,
- regionális hegemoniák kiéleződése abban az esetben, ha az adott régióban különböző etnikai csoportok dominálnak, ennek következtében a politikai pártok regionális fellegvállal politikai-területi konfliktusgócá alakultak;
- túlzottan nagy parlamenti többségek a szavazatok megosztásához képest, aminek következtében az ellenzéki pártok szinte megsemmisültek és az etnikai dominancia az országos politika szintjén is megerősödött;
- domináns pártrendszerek kialakulása a túlzottan nagy többségek miatt, ezáltal sem kormányváltásra, sem egy hatékony politikai ellenzék létrejöttére nincs lehetőség.

Az egy párt által dominált pártrendszerek gyakori előfordulása Afrikában és Ázsiában döntő tényező volt, amely kedvezett a politikai képviselet szélsőséges torzulásainak és így aláasta az adott pártrendszer abbéli képességét, hogy a nemzeté válás folyamatát (nation-building process) előrevigye. A többségi választás végül nem csak az etnikai konfliktusok kiéleződéséhez, hanem az etnikai-regionális polarizálódáshoz is hozzájárult. A szegmentált társadalmakban a relatív többségi választás alkalmazásánál az alábbi választási eredmények tipikusak: egy párt szerzi meg valamennyi parlamenti képviselői helyet, egy párt nyeri el a képviselői helyek több, mint kétharmadát, vagy a különböző pártok saját fellegvállalaiban győznek, úgyhogy az etnikai kisebbségek egyes régiókban vagy mindenütt képviselet nélkül maradnak és csak ott érnek el sikert, ahol a regionális koncentráció révén többségben vannak.

Viszátérve a választási rendszerekkel szemben támasztott funkcionális követelményekre, hangsúlyozni kell, hogy az egyes követelmények súlyozását a helyben érvényesülő társadalmi-politikai feltételekkel összhangban kell elvégezni. A prioritás meghatározása, például nagyobb részvétel vagy nagyobb koncentráció a pártrendszerben, a gyakorlatban nyilván politikai mérceeknek rendelődik alá. És az is bizonyos, hogy a különböző funkcionális követelmények súlyozásába általános demokraciatelméleti szempontok is belezácsolnak. A hatalompolitikai mértelegelésektől és a demokraciatelméleti felfogástól függően ezért vagy a parlamenten belüli egyérelmű többség kialakulását vagy a társadalmilag fontos erők lehetőleg mindegyikének politikai képviselete kap nagyobb értékelést. És így mindig lesznek hívei mind a koncentrációs, mind pedig a képviseleti funkciónak. Mindazonáltal a prioritások meghatározását ajánlatos nem csak a pártpolitikai számításokra hagyni és/vagy elvont elméleti mértelegésekre alapozni. A súlyozásba be kell kerülniük a társadalmi-politikai feltételeknek is, különösen pedig annak a kérdésnek, hogy homogén vagy inkább heterogén társadalomról van-e szó.

Itt természetesen hangsúlyosan ki kell emelni, hogy az érdektagolt társadalmakban

kiemelkedő szerep jut a képviseleti funkcióknak. A különböző társadalmi csoportokat képviselni kell, méghozzá megközelítően arányosan. Szorosan összefügg ezzel a politikai integráció rendkívül fontos követelménye a szegmentált társadalmakban, amelynek a választási rendszernek is el kellene köteleznie magát. Ennek megfelelően a választási rendszer semmi esetre se kellessen ki társadalmi és politikai kisebbségeket a parlamenti képviseletből. A politikai rendszer legitimitása szegmentált társadalmakban nagymértékben a képviseleten és a kisebbségek politikai integrációján nyugszik.

Az alábbiakban összefoglaljuk azokat a kritériumokat és ellenőrző kérdéseket, amelyek a választási rendszer kiválasztásánál és értékelésénél olyan tagolt társadalmakban, mint amilyenekkel elsősorban Afrikában találkozunk, szerepet játszanak:

- Legitimáció: a különböző társadalmi csoportok elismerik-e a választási rendszert egy reprezentatív kormány létrejöttének megfelelő intézményes eljárásaként? A választásokon vesztes kisebbségi csoportok elfogadják-e a választási eredményeket?
- Politikai integráció: egyesíti vagy megosztja a választási rendszer az országot? Kielezi vagy tompítja a társadalmi ill. politikai polarizálódást? A politikai konfliktusokat a konfliktuskezelés ill. - megoldás békés formáinak medrébe tereli, vagy a vita erőszakos formáit támogatja?
- Képviselet: lehetővé teszi vagy megakadályozza a választási rendszer a társadalmi, különösen etnikai kisebbségek képviseletét? Mennyire érzik ezek a csoportok, hogy megfelelő képviseletet kaptak? Megengedi-e a választási rendszer, hogy a politikai pártok mandátumainak száma körülbelül megfeleljen a szavazataik számának?
- Politikai pártok: képes-e hozzájárulni a választási rendszer ahhoz, hogy az etnikai konfliktusok, amelyek netán etnikai konfliktusvonalak mentén strukturalódó pártrendszerekben csapódnak le, túlpolarizálódjanak?
- Reprezentatív kormány: a meghatározott választási rendszer segítségével - megválasztott kormány képes-e képviselni a különböző etnikai csoportok, főként az etnikai kisebbségek érdekeit? A választási rendszer elősegíti-e az etnikai kisebbség beemelésével alakuló kormányok létrejöttét, mialatt a kisebbségek is részesedhetnek a politikai döntéshozatali folyamatban?
- Politikai ellenzék: megakadályozza-e a választási rendszer túlzott többségek kialakulását, hogy a politikai ellenzék hatékony szerepet játszhasson a politikai folyamatban? A parlament kialakítja-e önmaga parlamenti ellensúlyait?

A választási rendszerek közül kétségtelenül az arányos választási rendszerek teljesítik a legjobban a szegmentált társadalmakban velük szemben támasztott speciális követelményeket. Ez annál is inkább igaz, mert a többségi választási rendszerek heterogén társadalmakban nem fejtik ki ugyanazt a politikai integráló hatást, és nincsenek olyan hatással a politikai rendszerek stabilitására, mint a homogén társadalmakban. A többségi választás heterogén társadalmakban történő alkalmazása sokkal nagyobb fokú kirekesztéssel és polarizálódással jár együtt.

Az arányos választásnak a többségi választással szembeni fölénye a heterogén tár-

sadalmakban így módon különböző megközelítésekből adódik: Először: a többségi választás a választási rendszerrel szemben támasztott fontos követelményeket nem képes teljesíteni. Másodszor: a parlamenti többség kialakulására gyakorolt természetes hatásai egyes etnikumok politikai dominanciájához vezetnek és így a politikai instabilitásnak kedveznek. Harmadszor: az arányos választás megfelel a kisebbségek tisztességes képviselete iránti követelménynek, amelynek heterogén társadalmakban elsőbbséget kell élveznie. Egy további érv politikai természetű: többségi választást csak az etnikai kisebbségek akarata ellenében lehet bevezetni. Mindig egy etnikai kisebbség politikai dominanciáját fejezi ki. Mivel az arányos választás jelenti az egyetlen módot a kisebbségek tisztességes képviseletére, kézenfekvő, hogy az arányos választás bevezetése felel meg a kisebbségek politikai érdekeinek, hiszen többségi választás esetén kirekesztődnek a politikai képviseletből.

Mégis: bármennyire is racionálisnak tűnik az arányos választás bevezetése olyan szegmentált társadalmakban, ahol a többségi választást alkalmazzák, a politikai gyakorlatban a választási rendszer reformoknak egyaránt meg kell felelniük a politikai hatalmi viszonyoknak és a politikai hagyományoknak. Az arányos választás többségi választás helyett való bevezetése politikailag gyakran nem is valós opció, hiszen egy ennyire mélyreható választási rendszer reformhoz szükség van a legfontosabb politikai pártok, különösen pedig a kormánypárt/ok támogatására. Ezek azonban általában nem érdekelték saját politikai hatalmuk gyengítésében. Ráadásul az egyéni választókerületek sok afrikai és ázsiai országban szilárd részei a politikai kultúrának. Ezért a kis, fokozatos reformlépések helyénvalók, amelyek végső célja a kombinált választási rendszer, már csak azért is, mert az egyéni választókerületek kimondottan pozitív funkciót töltenek be az ilyen választási rendszerekben. Ekkor a választási rendszer reform a választási rendszernek a funkcionális követelményekhez való hozzáigazítása folyamatként is felfogható, miközben nem zárható ki eleve a többségi választási rendszerrel az arányos választásra való áttérés. Egy ilyen stratégia első lépése az lehetne, hogy az egyéni választókerületben érvényesülő többségi választás mellett arányos pótlista indításával további mandátumokat lehessen szerezni (többségi választás arányos pótlistával). Így nem kellene szakítani az adott ország választási kultúrájával, amely szorosan kötődik az egyéni választókerülethez, mégis érvényesülne, ha kezdetlegesen is, a képviseleti funkció.

Ha ez a reform nem bizonyulna elegendőnek ahhoz, hogy a politikai képviselet hiányosságait megszüntessék, további reformlépések során jelentősen emelni lehetne az arányos pótlistán szereshető mandátumok számát (egy harmad helyett például már a mandátumok fele arányos lenne). De az egyéni választókerület és az arányos elemek kombinációjának más, a fentiekben már ismertetett formáit is be lehetne vezetni (kompenzációs arányos választás, personalizált arányos választás). A kombinációs lehetőségek sokasága elegendő mozgásteret kínál az eltérő társadalmi-politikai és kulturális feltételek és a különböző hatalmopolitikai konstellációk figyelembe vételére.

A fentiekben már utaltunk az eredendően politikai változók jelentőségére a választási rendszer reformja és kiválasztása szempontjából. Végül is a politikai szereplők azok, akik eldöntik, hogy a választási rendszer kialakításában szerepet játszanak-e a társadalomszervezeti feltételek. Egy új választási rendszer bevezetésére vagy a régi módosítására irányuló munkába mindig beletámasznak a politikai szereplők politikai érdekei és hatalmi törekvései is, akik egyrészt maguk is kidolgoznak választási reformjavaslatokat, másrészt pedig meg kell hogy szavazzák a reformjavaslatokat. A politikusok ebben a vonatkozásban általában a pragmatikus, hatalomorientált szempontoknak vannak elkötelezve. A reformjavaslatokat a politika szereplői általában aszerint ítélik meg, hogy azok számukra előnyösek vagy hátrányosak.

Ezt az értékelést azonban nem mindig alapozza meg az egyes választási rendszerek vagy választási rendszer elemek működésének és következményeinek megfelelő ismerete, érte. Más szóval: mivel a választási rendszer is befolyásolja a politikai hatalommegosztást, a választási rendszerrel kapcsolatos kérdések mindig hatalmpolitikai kérdések is egyben. Ennek megfelelően a kérdéskört szélsőséges mértékben túlpolitikizálják. A választási rendszerek bevezetése vagy reformja általában tükrözi a választási rendszer kidolgozása idején érvényesülő politikai hatalmi viszonyokat. A választási rendszerek módosítását általában vagy „fentről”, hajtják végre, vagy a kormány és az ellenzék megegyezése alapján végzik el. Gyakoriak a kompromisszumok, ami helyenként olyan választási rendszerek kialakulásához vezet, amelyek - társadalomtechnológiai nézőpontból - inkoherensnek és szegényesen megtervezettnek (*poorly designed*) mutatják magukat.

A választási rendszer kérdésének politikai kérdésként való kezelése a political engineeringnek is határt szab. A politikai-történelmi valóságot legtöbbször sokkal kisebb választási szabadság jellemzi, mint az akadémikus vitákból gondolni lehetne. A választási rendszer reformjáról folytatott számtalan politikai vitában már nem nyitott a többségi választás vagy arányos választás közötti alapvető döntés kérdése. Sok helyen a döntést történelmileg és/vagy alkotmányjogilag már eldöntötték, már nem képezhetik vita tárgyát. Empirikusan a legtöbb választási rendszer reform az elfogadott és alkalmazott képviselői elven belüli reformokra korlátozódik. Csak nagyon ritkán, általában politikai válságok vagy mélyreható átalakulások idején szokták a politikai döntéshozók a választási rendszer kérdését alapjaitan újratárgyalni, bár az ilyen reformvitákból nem mindig következik a választási rendszer alapvető reformja is.

A „nagy dobás”, csak ritkán sikerül. Politikailag kivihetőbbek a kis, fokozatos lépésekből összeálló reformok, amelyek összhangban vannak a történelmi-politikai kontextussal. A többségi választás és az arányos választás nagy alternatíváról folytatott általános viták gyakran nem vezetnek kézzelfogható reformeredményhez.

Az alábbi fejezet néhány stratégiai követelményt sorol fel, amely a politikailag életképes - választási rendszer reformokról folytatott komoly, tárgyyszerű vita szempontjából fontos.

a) Az első követelmény analitikai természetű és az adott választási rendszer megfelelő, tárgyyszerű elemzéséből áll. Hogyan működik a választási rendszer? Milyen technikai elemekből áll? Milyen kihatásai vannak? Mennyiben felel meg a választási rendszer a vele szemben támasztott funkcionális követelményeknek? Mennyiben felel meg a választási rendszer a speciális társadalmi-kulturális és politikai-intézményi kontextusnak? Ez az első elemző lépés máris felvilágosít arról, hogy van-e jó ok arra, hogy választási rendszer reformba vágjunk. Fontos itt, hogy mindazokat az állítólagos funkcionális hiányosságokat, amelyeket akadémiai körökben, politikai szektorokban és/vagy végül a széles nyilvánosság körében kifogásolnak, okozati egyezőségük tekintetében ellenőrizzük. Erre az összehasonlító modellek alkalmasak a leginkább.

Az összehasonlító elemzés olyan eredményre is vezethet, amely kihúzza a meglévő választási rendszer kritikája alól a talajt: először: ha a kritizált jelenség általánosan bizonyítható, ha különböző korszakokban és különböző országokban működő demokráciákban lép fel a választási rendszer típusától függetlenül; másodszor: ha a kifogásolt jelenségnek eltérő okai vannak, amelyek között a választási rendszer csak alárendelt szerepet játszik; harmadszor: ha a kritizált jelenség legfeljebb konjunkturális, nem pedig strukturális jellegű. Az összehasonlító elemzés persze arra az eredményre is juthat, hogy a választási rendszer mértékadóan hozzájárul a kritizált jelenség kialakulásához. Ebben az esetben az összehasonlító módszer segítségével meg lehet vizsgálni, hogy a javasolt választási rendszer alternatívák ill. reformok mennyiben (és milyen „áron,”) képesek megszüntetni a régi választási rendszer működésbeli hiányosságait.

b) A választási rendszer viták második stratégiai követelménye, hogy pontosan meghatározzuk a választási rendszer reform céljait. A meglévő választási rendszer általános kritikája általában nem egyetlen, hanem több szemponton alapul. Mégis ritkán vizsgálják, hogy a sokféle kritikai pont ok-okozati összefüggésben áll-e, sőt nem zárja-e kölcsönösen ki egymást. Az az implicit feltételezés, hogy az egyes eltérő kritikai pontok között belső koherencia van, a gyakorlatban aligha bizonyítható. Gyakran feszültségi viszony van közöttük. Ez azonban azt jelenti, hogy azok a politikai reformok, amelyek megpróbálnak bizonyos kritikai pontokat megoldani, a többi esetben valószínűleg céljaikkal ellentétes hatást váltanak ki.

A probléma komplexitása miatt elengedhetetlen, hogy legelőször a választási rendszer reform céljait fogalmazzuk meg és célokról politikai konszenzusra érjünk el. Az a kérdés tehát, hogy min kell javítani, a választási rendszer reformjáról folytatott vitában és a választási rendszer alternatívák kiválasztásánál egyaránt irányadó. Az ellenkező út, amikor például a politikusok és a társadalomtudósok állítólagos „ideális”, választási reformjavaslatokat terjesztenek elő, a legbiztosabb útja annak, hogy nem születik konkrét reformeredmény. A vita ilyen esetben haszontalan polémiába és veszekedésbe torkollik.

A választási rendszer reformok célját illetően ismét utalnunk kell arra, hogy a választási rendszer reformok nem csak a szavazat – mandátum arányosság fokára és ebből következően a politikai pártok bevonása vagy kirekesztése mértékére irányulhatnak. Többek között azzal is foglalkoznunk kellene, hogy a választó csak a politikai pártok között vagy személyek között is választhat-e. Ezen kívül fontos tisztázni azt is, hogy a választási rendszer meghatározott funkciójára vonatkozó teljesítményének fokozása más funkciók esetében legfeljebb mekkora csökkenést/romlást idézhet elő. Ha a választási rendszer reformja például a választók és a képviselők közötti viszony javítását célozza, komoly döntés kérdése, hogy ez mennyire mehet a képviseleti funkció rovására, vagy nem éppen ezt a hatást akarják-e kiküszöbölni.

c) A harmadik stratégiai követelmény abból áll, hogy a technikai szinten azokat a mechanizmusokat válasszuk ki, amelyek a választási rendszert a reform céljaival összhangban módosítják. Ehhez a választási rendszer egészének megfelelő ismerete szükséges, ami sajnos gyakran hiányzik. Sokszor nagy különbség van valamely választási reform céljai és az e célok megvalósítását szolgáló technikai megoldások között. Ezen túlmenően arra is ügyelni kell, hogy korlátozott azon technikai elemek száma, amelyek az előzetesen megfogalmazott reformcélokat képesek úgy teljesíteni, hogy a nem kívánt mellékhatások elmaradjanak. Ennek megfelelően a választási rendszer szakértő munkájának jó része abból áll, hogy összhangba hozza a célokat és a módszereket oly módon, hogy a nem szándékolt vagy kifejezetten nem kívánatos mellékhatásokat kiküszöbölje, vagy legalábbis korlátozza.

d) A negyedik stratégiai követelmény túlmutat a tisztán technikai szinten. Immáron az a feladat, hogy a technikai reformalternatívákat az országra jellemző társadalmi-politikai feltételekhez igazítsuk és ezután határozzuk meg előre látható politikai kihatásait. Mivel a választási rendszer kihatásai mindig a kontextustól függenek, olyan alapos országelemzésre van szükség, amely többek között a választók földrajzi megoszlását, a pártrendszer struktúráját, az általános politikai struktúrákat stb. vizsgálja. Egy választási reform kihatásainak előzetes becslése globális méretekben történjék, pl. vizsgálja a politikai rendszer működésére általában kifejtett hatást, vagy fiatal demokráciák esetében mérje fel, hogy a választási rendszer milyen hatást gyakorolhat a demokrácia konszolidációjára.

Bevezető elméleteink széles ívű köre ezennel bezárul, és csatlakozik néhány fenti megállapításhoz, amelyet a választási rendszer szakértők osztanak: a választási rendszerek a politikának normatív, folyamatdinamikai és eredményorientált értelemben egyaránt lényegbevágóan fontos alkotóelemei.

Irodalmi válogatás:

Arend Lijphart: Electoral Systems and Party Systems., Oxford 1994. (Választási rendszerek és pártrendszerek)

Dieter Nohlen: Wahlsysteme der Welt, München, 1978

(A világ választási rendszerei)

Dieter Nohlen: Wahlrecht und Parteiensystem, 2. Aufl. Opladen 1991

(Választójog és pártrendszer)

Dieter Nohlen: Elections and Electoral Systems, New Delhi 1996

(Választások és választási rendszerek)

Giovanni Sartori: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, Basing stoke/London 1994

Arányosság és a vegyes választási rendszerek

Az igazságos „fair”, képviselet elve az arányos választási rendszer létrejöttében manifestálódott a múlt század végén. Az arányos választási rendszerek XX. századi európai térhódítása a többségi választási rendszerek tagadásán alapult. Az igazságtalannak tartott relatív és abszolút többségi rendszerekkel szemben az arányos képviseletet megvalósító listás (pártok közötti választást lehetővé tevő) választási rendszerek domináltak Nyugat-Európában az első világháború után.

Anélkül, hogy sorra vennénk a többségi és az arányos választási rendszerek előnyeit és hátrányait, illetve a mellettük és az ellenük felhozható érveket, a kormányzati rendszerre, a pártstruktúrára (stb.) gyakorolt hatásukat, megállapítható, sem a „döntés-orientált”, többségi rendszer, sem a „fair képviseletre”, törekvő arányos rendszer nem képvisel abszolút értéket. Az arányosság fontos, de nem kizárólagos mérceje egy működőképes (és széles körben elfogadott) választási rendszer megítélésének. Arányosító elemeket tartalmazó, az arányos képviselet elvét többé-kevésbé megvalósító választási rendszer elfogadható lehet egy ország politikai erői és lektorátusa számára akkor is, ha a választási eredmények nem felelnek meg az arányossági kritériumnak (a szavazatok és a mandátumok aránya eltér egymástól.)

A vegyes (kombinált) rendszerek - amelyek egyre több országban válnak elfogadottá, ilyen a magyar választási rendszer is -, ezen az elven alapulnak.¹ Az arányos képviselet elvét - ami értéket jelent számukra - különböző technikákkal érvényesítik, miközben a személyekre történő szavazást a rendszer fontos elemének tartják. Így a vegyes választási rendszerek - számos tényező hatására: a rendszer elemeinek egymáshoz való viszonya, koherenciája, a mandátumelosztás mechanizmusa, a pártstruktúra, a választói magatartás stb. következtében - az arányosság szempontjából széles skálán mozoghatnak, a többséghez közeli, illetve a félarányos rendszereken át, a szinte teljesen arányos rendszerek eredményeit képesek produkálni.

1. A választási rendszer meghatározó elemei

A választási rendszerek - amelyek felölelik a választójogi és eljárási szabályait - több tényező által determináltak. Egyrészt az alkotmányon, az alkotmányos normákon keresztül meghatározó módon érvényesülnek mindazok az elemek - tradíciók, kultúra, társadalmi-politikai megosztottság, a civil szféra intézményei stb. -, amelyekre az adott ország alkotmányos berendezkedésére épül. Másrészt a konkrét társadalmi-politikai környezet határozza meg az alkalmazott választási rendszer működési feltételeinek, érvényesülésének közegét.

A választási rendszert - e kettős meghatározottsága miatt -, nem lehet önmagában, a politikai és intézményi kölcsönhatásokat figyelmen kívül hagyva értelmezni. A választási rendszer komplex fogalma három dimenzióban ragadható meg.

Először a demokratikus képvisleti elvekkel való összefüggés adja az értelmezési keretet. A választási rendszer típusát alapvetően az határozza meg, hogy milyen képvisleti elven alapul a kormányzati hatalomgyakorlás. Attól függően, hogy egy adott ország alkotmányos berendezkedésében a funkcionális (döntésorientált) politikai képvisleti elve, vagy pedig az arányos (a társadalmi-politikai megosztottság kifejező) képvisleti elv vált elfogadottá, a választási rendszerek két alaptípusa jött létre. A funkcionális képvisleti elvnek a többségi választási rendszerek, az arányos képvisleti elvnek az arányos választási rendszerek különböző formái felelnek meg. Azonban a választási rendszerek típusáról való politikai döntés, még új alkotmány elfogadása esetén sem alakítható tetszőlegesen. Az egész alkotmányos berendezkedésre, a hatalommegosztás konkrét intézményi elrendezetségére, az intézmények egymás közötti kölcsönhatására tekintettel határozható meg a választási rendszer. Ezért a demokratikus államok többségében a képvisleti elv, illetve a választási rendszer típusára vonatkozó politikai döntés általában alkotmányos szinten jelenik meg.²

A második dimenziót a választójogi anyagi jogi szabályai jelentik. Külön törvények - gyakran speciális jogforrások: alkotmányos, organikus, 2/3-os stb. választójogi törvények - határozzák meg a választás, illetve a megválaszthatóság feltételeit, az aktív és a passzív választójogi kritériumait. Általában itt szabályozzák az összeférhetlenség kérdéseit, mint a jelöltállítás és a képviselői státus törvényes feltételeit. Az általános választójogi elismerése után az aktív és a passzív választójogi közötti különbségek, főként a képviselői minőséggel összeférhetetlen tisztségek, - közbiz, közigazgatási funkciók, illetve az állami szférához kapcsolódó gazdasági tevékenység - területén érvényesülnek.

Végül a harmadik dimenzióban a választási eljárás garanciális és technikai szabályai jelennek meg, amelyek a választójogi érvényesülésének jogi feltételeit tartalmazzák.³ Ebben a körben kerül szabályozásra számos, a választás kimenetelét, eredményét befolyásoló kérdés: a választók regisztrálása, a névjegyzékek elkészítése, a jelöltállítás mechanizmusa, a kampány jogi korlátai, a szavazás lebonyolítása, a szavazatok össze-számlálása, a választási szervek rendszere, összetétele és funkciói, a nyilvánosság biztosítása, a jogorvoslati rendszer. A választási rendszer típusának megfelelően: itt kerül szabályozásra a szavazati struktúra, a szavazás módja, a választókerületi beosztás, (a választókerületenként szerezhető mandátumok száma), valamint a szavazatok mandátummá alakításának formája, az úgynevezett választási formula szabályozása. Ez utóbbi, anyagi jogi elemeket is tartalmazó normacsoporthoz köthető a választási rendszer szűkebb fogalma.

A választási rendszer szabályai mindig konkrét társadalmi-politikai viszonyok között érvényesülnek, amelyek meghatározó módon hatnak a választások jellegére, kimenetelére. Viszont a választási rendszer normatív ereje hosszabb távon maga is alakítja azt a politikai feltételrendszert (pártviszonyok, kormányzati hatalom, konszenzus-orientált döntési mechanizmus stb.), amely érvényesülése közegét adja.

A választójog és a politikai képviselet alapvető összefüggése ily módon egy többdimenziós kapcsolatrendszerre szélesedik, amely a választási rendszer és a politikai struktúra; a választások és a kormányzati hatalom; valamint a normatív és a politikai feltételek kölcsönhatásain keresztül integrálódik az alkotmányos rendbe.

A választási rendszer fogalmát több értelemben használják.

1. A legszűkebb értelmezés szerint a választási rendszert a választási formulával azonosítják, azaz a szavazatok mandátummá alakításának mechanizmusával.

2. Differenciáltabb megközelítésben a választási rendszert három lényeges elemmel határozzák meg: a választókerületi struktúrával, a szavazati struktúrával és a választási formulával. Ezt nevezzük a választási rendszer szűkebb fogalmának.

3. A választási rendszer alkotmányjogi értelemben - ahogy korábban már jeleztük - mindazon anyagi és eljárási szabályok összességét jelenti, amelyek az országgyűlési (illetve a helyi önkormányzati) képviselők választásának feltételeit és módját határozzák meg. A választási rendszer jogi fogalma felöleli:

a) a választójogra mint politikai alapjogra vonatkozó garanciális szabályokat (aktív és passzív választójog);

b) a választási struktúra (a szűkebb értelemben vett választási rendszer: választókerületi beosztás, jelölési, szavazási mechanizmus és a választási formula) elemeinek meghatározását;

c) a választási eljárás részletes szabályait a választások kitűzésétől a képviselői megbízólevelek átadásáig.

A választási rendszereket sokan, sokféleképpen tipizálják. Az egyes választási rendszerek mindig konkrét társadalmi-politikai feltételek között jönnek létre, tartalmukat az adott politikai erőviszonyok befolyásolják. A választási rendszerek szakmai értékelése és utólagos tipizálása gyakran elfedi az előbbi különbségeket, ugyanakkor a rendszerezés lehetővé teszi a tendenciák kimutatását és a tapasztalatok hasznosítását a jogalkotásban.

A választási rendszer típusainak megállapításához a rendező elveket a választási rendszer meghatározó elemei jelentik.

a) A mandátumszerzés (a választási formula) szempontjából a választási rendszer:

- relatív többségi rendszer,
- abszolút többségi rendszer,
- arányos rendszer lehet, illetve az előbbiek kombinációi alapján jönnek létre a vegyes rendszerek.

b) A választókerületi struktúra szempontjából lehetnek:

- egymandátumos és
- többmandátumos választókerületi rendszerek.

c) A szavazati struktúra szempontjából lehetnek:

- egyszavazatos,
- két- vagy többszavazatos rendszerek, ezen belül
 - = a preferenciális (személyre szóló) szavazatok különböző formái,

= a szavazatok komulálása (ugyanarra a jelöltre több szavazat leadása),

= a szavazatok megosztása (különböző pártok jelöltjei között).

Az itt leírt szempontok kombinálásával a választási rendszerek számos változata jött létre. Ezért nem szűkíthető le a választási rendszer fogalma a formula kérdésére, bár kiegészítve a mandátumszerzés formái a választási rendszer meghatározó elemei közé tartoznak.

2. A választási rendszer szabályozása

A nyugat-európai alkotmányok többsége nemcsak a választójogról és a választási alapelvekről, hanem - a tévhitkel ellentétben - a választási rendszer legfontosabb elemeiről, a választókerületekről és a választási formuláról is rendelkezik. Ennek azért van jelentősége, mert a képviseleti elvről való döntés - vagyis arra a kérdésre adandó válasz, hogy arányos, vagy mennyire arányos képviseletet kívánunk megvalósítani egy országban - sokkal inkább alkotmányos, mintsem törvényhozási szintre tartozik. Ez még akkor is így van, ha a választójogi törvény „magas fokú konszenzus-igényét”, méltányolandó, minősített többség szükséges a törvény elfogadásához.

A magyar alkotmány-előkészítést övező szakmai vitákban és mérvadó alkotmány koncepcióban is megjelentek olyan vélemények, amelyek a nyugat-európai alkotmányokra hivatkozva elvetik a választási rendszer bármilyen kérdésének alkotmányos szabályozását. A valóságban azonban a nyugat-európai alkotmányok többsége nem hallgat a választási rendszerről, sőt meglepően részletes szabályokat találhatunk a választókerületek kialakításáról, a mandátumok elosztásáról, a választási kampányról stb. pl. a svéd, dán, norvég, görög, portugál, osztrák alkotmányokban. A felsoroltakon kívül az arányos formuláról rendelkezik további hat nyugat-európai ország alkotmánya.¹

Lényegében három jelentős nyugat-európai alkotmány hiányzik a palettáról, három különböző választási rendszerrel. Angliában évszázadok óta relatív többségi rendszerben választják az egyéni választókerületi képviselőket, a választójogot törvény szabályozza. Az abszolút többségi rendszerű választások mintaadója, Franciaország, ahol a választási rendszerek gyakran változtak, alkotmányos felhatalmazás alapján organikus törvénnyel szabályozza a választójogot. A kétszavazatos, vegyes (- arányos) rendszert alkalmazó Német Szövetségi Köztársaságban az alkotmány a választójog részletkérdéseit a szövetségi törvény szabályozási körébe utalja.

Tehát a nyugat-európai államok többségében az arányos képviselet elvét alkotmányos szabályok garantálják. Magyarországon az alkotmányozóra vár a döntés, hogy a választójog és a választási rendszer szabályai közül meghatározza azokat, amelyek társadalmi, politikai relevanciájuk miatt alkotmányos garanciát igényelnek.

A magyar választási rendszer rendkívüli politikai és közjogi körülmények között nyerte el mai formáját. Az országgyűlési képviselőválasztásról szóló törvény a rendszerváltást intézményesítő és legitimáló folyamat „elsőszülöttjei”, közé tartozik.

Az egy alkalomra szánt 1989. évi XXXIV. törvénytől alkotói azt várták, hogy megfelelő jogi kereteket biztosítson az 1990-es választásokon az új demokratikus többpárti parlament létrehozására, illetve a legitim kormányzati hatalom megerősítésére. A törvény megfelelt az elvárásoknak, sőt alkotóinak eredeti szándékától eltérően „rúlélve önmagát”, az 1994-es választásokon újból - változtatlan tartalommal - kiállta a próbát. Az 1989-ben, kemény politikai küzdelemben sorozatban „kiharcolt, kompromisszum, a vegyes választási rendszer, hosszabb távra is életképesnek bizonyult.

A törvény szelekciós mechanizmusából és a választópolgárok akaratából következően, 1994-ben ugyanaz a hátrépi jutott a parlamentbe, mint az 1990-es választások alkalmával. Azonban lényegesen megváltoztak a pártok közötti erőviszonyok, felcserélődött a kormányzati és az ellenzéki pozíció, illetve egy párt megszerezte a mandátumok abszolút többségét. A lényegében két pártú koncentrált választási abszolút győzele az MSZP lett 209 mandátummal, öt követi a - koalíciós kényszer nélküli - koalíciós partner az SZDSZ 69 mandátummal. A további négy parlamenti párt a mandátumoknak kevesebbet, mint egyharmadát bírtokolja: Az MDF 38, a FKGP 26, a KDPN 22, a FIDESZ 20 mandátumot szerzett.

Ily módon a kormányzó pártoknál összpontosult a mandátumok 72 %-a, ami ritkán fordul elő valódi többpártrendszer esetén, arányosító elemeket is tartalmazó, vegyes választási rendszer alkalmazásánál. (Természetesen nincs kizárva arányos rendszerben sem, hogy egy párt megszerezze a mandátumok abszolút többségét, pl. a spanyol szocialisták több cikluson keresztül így kormányoztak.) Azonos jogi feltételek mellett, egy-egy párt választási szereplése, mandátumainak megsokszorozása vagy töredékére zsugorodása a választók politikai akaratának függvényében változik, a jog szféráján kívül esik. Ennek lehetünk tanúi az 1990-es és 94-es választási eredmények összehasonlításakor.⁴ Az eredmények egyaránt jelzik a választási rendszer jogi kereteket meghatározó fontosságát, valamint a jogi szabályozás relativitását a választási eredmény szempontjából.

Bár a választójogi törvény másodszor is tanúbizonyságot tett működőképességéről, a két választás tapasztalatai megerősítik a korrekció igényét néhány alapkérdésben. Érdemi, a rendszer egyes elemeit, intézményeit érintő változtatásokra van szükség (pl.: a jelölés, mandátumok elosztása, választási formula, érvényesség, eredményesség, jogorvoslat kérdésében stb.), nem apróbb, technikai jellegű módosításra. Ha csak a törvénymódosítások számát nézzük - az elmúlt öt évben 7 módosítás született -, a választási rendszer jelentős átalakulását lehetne feltételezni. A módosító törvények tartalma az ellenkezőjéről tanúskodik, a választási rendszerben érdemi változás nem történt, egyetlen kinos kivétel - a küszöbérték 5 %-ra (illetve közös és kapcsolt listák esetén 10-15 %-ra) történő felemelést leszámítva.

Az elmúlt parlamenti ciklusban különböző reformelképzelések (új választási rendszer, tisztán egyéni vagy tisztán arányos rendszer kialakítására irányuló törekvések) folyamatosan felszínre voltak, publicitást kaptak, a törvényjavaslat fázisába azonban nem jutottak el. Ez a pártok realitásérzékét, illetve a konszenzus hiányának tényként való elfogadását jelezte. Az érdemi módosításokhoz szükséges 2/3-os parlamenti többség hiányáról a nyilvánvaló bizonyítékok az a kormányjavaslat szolgáltatja, amely vá-

lasztójogot kívánt biztosítani a külföldön élő kettős állampolgároknak, valamint a kisebbségek parlamenti képviseletének egyfajta megoldási módozatát tartalmazta. A Ház mindkét javaslatot leszavazva fogadta el az 1994. évi III. törvényt, amely ily módon beilleszkedik a választás eljárási szabályait pontosító, a visszaélések megakadályozását biztosító, módosító törvények sorába.⁵

A választási eljárást módosító törvények nagy száma (éves átlagban 1,4 módosítás jutott a választójogi törvényre) - még akkor is, ha többnyire néhány szakaszos kiegészítéssel vagy pontosítással van szó, indokoltá teszi a választójogi törvény felülvizsgálatát, az „egyszabályozott”, választási eljárás precíz kodifikálását.

A választójogi törvény érdemi módosításának a jövőben nem szab gátat a minősített többség hiánya. A kormánykoalíció pártjai, a kényelmes parlamenti többséggel (a mandátumok 54,1 %-a) rendelkező szocialisták és koalíciós társuk (a mandátumok 17,88 %-át bíró) szabaddemokraták együtt - formálisan bármilyen törvény megszavazására alkalmas többséget magukénak tudhatnak. Azonban rövidlátó politika lenne, kizárólag pártérdekeknek alárendelni a választási rendszert. Egyrészt a vélt vagy valódi érdekek, illetve esélyek megítélésében könnyen lehet tévedni, a klasszikus példát - hogy ne francia eseteket említsünk - a francia választási rendszer 1985-ös és 1986-os oda-vissza (többségiről arányosra - vissza a többségire) történő változtatása, s minden alkalommal a vélt győzelem elmaradása szolgáltatja.

Másrészt a pártok - Duverger találó megállapítása szerint - azt a választási rendszert tartják jónak, amelyben győzni tudnak. Az európai választási rendszerekben történetileg két tendencia érvényesül: a baloldali pártok, a munkás, szocialista, szociáldemokrata pártok, valamint a liberális, szabaddemokrata pártok az arányos rendszert preferálják, a jobboldali pártok, a konzervatív, kereszténydemokrata, keresztényszocialista pártok általában az egyéni választókerületi, többségi rendszert részesítik előnyben.

Van egy újabb tendencia, amely - különböző okokból, - egyaránt hódít Európa nyugati és keleti részén. Ez pedig a kompromisszumos megoldás, a vegyes választási rendszer. Az arányos és az egyéni választókerületi rendszer számos, eltérő kombinációban működhet, és egymástól teljesen különböző körülmények között jöhetnek létre vegyes rendszerek. Közös és konstans elemük viszont a kompromisszum, amely lehetővé teszi, hogy kormányzati pozícióitól függetlenül a politikai erők széles köre, illetve a társadalom elfogadja a választási rendszert.

3. A vegyes választási rendszer fogalma

Nagy terminológiai zavar uralkodik a vegyes választási rendszerrel kapcsolatban. A választásokkal foglalkozó szakirodalomban leggyakrabban a német választási rendszer jelzőjeként szerepel, de kiterjesztő értelmezésben vegyes választási rendszernek minősítenek minden olyan választási rendszert, amely eltér a klasszikus többségi (egyéni választókerületi relatív vagy abszolút többségi) rendszertől, illetve az eredeti zárt listás arányos választási rendszertől. Ebben az értelemben a vegyes rendszerekhez sorolják azokat a többmandátumos választókerületi megoldásokat, ahol egy választó-

kerületben több képviselőt választanak a többségi elv alapján. Ugyanígy, ebbe a kategóriába sorolják az összes, nem zárt listás - hanem a jelöltek személyére történő szavazást is lehetővé tevő - arányos rendszert.

Ily módon a különböző választási rendszerek fogalma feloldódik a vegyes rendszerek kategóriájában, és eltűnik a fő rendező elv, hogy a többségi, vagy az arányos kritériumnak megfelelően választják-e a képviselői szerveket.

A politológiai, szociológiai nézőpontból közelítő felfogásoktól nem idegen ez a nézet. Sőt, a választójogi irodalomban nemzetközi tekintélynek örvendő R. Rose egyenesen azt állítja, hogy a választási rendszerek típusának nincs meghatározó jelentősége. A különböző választási rendszerek között nem lényegi, hanem fokozati különbségek vannak, aszerint hogy mennyire közelítenek az arányossághoz. A társadalmi-politikai környezet, a pártrendszerek meghatározó vonásait hangsúlyozza, amelyekhez képest másodlagos a választási rendszer típusa. Véleménye szerint a jogállami alkotmányos berendezkedés, és a politikai jogok biztosítása jelenti a demokratikus kormányzat alapvető kritériumát, és a választási rendszer jellemző vonásai nem tartoznak a kritériumok közé.⁴

Nem az előző felfogással vitatkozva, hanem a választási rendszerek elméleti és történeti megközelítésű vizsgálata alapján, éppen az ellenkező álláspontot vallja D. Nohlen a világ választási rendszereit elemző alapmű szerzője. Szerinte nincsenek vegyes választási rendszerek, csak többségi vagy arányos rendszerek léteznek, amelyek abban különböznek egymástól, hogy jobban vagy kevésbé felelnek meg saját képviselői elveiknek.⁵

Különválasztja a képviselői elvek - mint elrendező célok - és a konkrét választási formulák - mint megvalósítási eszközök - meghatározását. Így arra a következtetésre jut, hogy ugyanazt a képviselői célt (többségi-funkcionális elv, vagy az arányos képviselői elv elkitűzését) többféle módon, illetve eszközzel lehet megvalósítani. Az alkalmazott formulától függően a képviselői elv vagy megvalósul, vagy torzul, de nem változik meg. Nohlen, aki a demokratikus képviselői elméletekkel összefüggésben határozza meg a választási rendszereket, nem ismer közbülső, harmadik megoldási lehetőséget. Ugyanakkor nem izoláltan, tétlő és időtől függetlenül kezeli a választási rendszereket, hanem nagy jelentőséget tulajdonít az adott rendszer működési feltételeinek, a konkrét történelmi, társadalmi-politikai környezetnek, valamint az alkotmányos szinten is megjelenő normatív szabályozásnak.

Az egymásnak ellentmondó felfogások rávilágítanak az empirikus és az elméleti-normatív megközelítések közötti különbségekre, tovább jelzik a vegyes választási rendszerek fogalmi tisztázottságának a hiányát.

Nem értünk egyet sem a választási rendszer jelentőségének tagadásával, sem a vegyes választási rendszerek fogalmának kiterjesztő értelmezésével. De nem tudjuk elfogadni azt az álláspontot sem, amely kétségbe vonja a vegyes választási rendszerek létezését.

A választási rendszerek jelentőségét tagadó álláspont nincs tekintettel arra, hogy egy intézményrendszer működőképességét nagymértékben meghatározza annak társadalmi elfogadottsága, az az értékrend, amit a társadalmi megítélés közvetít. A demokra-

tikus államokban az alkotmányos berendezkedés, az intézményi elrendezettség is változtatható tetszőlegesen. A képviselet és a létrehozását szabályozó választási rendszer az alkotmányos berendezkedés integráns része. A választási rendszer a politika képviselet elvén keresztül hatással van a kormányzati tevékenységre. Különböző parlamentáris demokráciákra vonatkozik ez, ahol a kormány képviselet-függősége vényesül. Tehát a többségi és az arányos képviselet elvén alapuló választási rendszernek megvan az intézményrendszeri relevanciája, amit nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Azt a felfogást, amely túl szélesen értelmezi a vegyes választási rendszerek kategóriáját, azért nem lehet elfogadni, mert kiiktatja a választási rendszerek típusait meghatározó ismérveket. Összemosza a többségi és az arányos rendszereket azáltal, hogy nem fordít kellő figyelmet a mandátumszerzés módjára. Vegyük a többségi választás példáját. Ma tipikus esetben minden egyéni választókerületben egy képviselőt választanak. Azonban többségi választás, többmandátumos választókerületben is megvalósulhat. A klasszikus történelmi példát Anglia szolgáltatja, ahol évszázadokon át szóban két-mandátumos választókerületekben zajlottak a választások. A grófások, illetve a városok két-két képviselőt küldhettek az alsóházba, akiket relatív többséggel választottak. Minden választónak két szavazata volt. Az a két jelölt lett képviselő, a legtöbb szavazatot kapta. Ezt a választási rendszert nem lehet vegyes rendszernek kinteni, tipikusan többségi választás, amelyben nincsenek arányos elemek. (Hasonlóan alapul a magyar önkormányzati kislistás választás, ami szintén nem arányos rendszerű). Ha a listás, arányos rendszereket a preferenciális szavazatokkal összefüggésben vizsgáljuk, azt látjuk, hogy a személyekre történő szavazás különböző lehet, és így ténylegesen gyakorolt formái, nem változtatják meg a listás rendszer arányos jellegét. Ez abból következik, hogy a személyekre leadott szavazati listás szavazati minősül, így a párt mandátumszerzési esélyeit növeli. A változás a listán belül az, ami befolyásolhatja a jelöltek mandátumhoz jutásának a sorrendjét, de nem érinti a tényleges szavazatok arányos eloszlását. Így a preferenciális szavazással módosított listás rendszer nem válik vegyes rendszerre.

Vegyes rendszer akkor jön létre, ha a két alaptípust - a többségi, illetve az arányos választási rendszert - „tisztán”, formájában egymás mellett alkalmazzák. Azaz mintha az egyes rendszerek saját szabályainak megfelelően mandátumot lehetne szerezni egy adott választás alkalmával.

4. Reformtörnések - a vegyes rendszerek preferálása

Ma evidenciának tűnik, hogy Európában az arányos választási rendszerek dominanciája érvényesül. Ugyanakkor Nyugat-Európa négy mérvadó államában egymástól jessen eltérő választási rendszerek működnek. Angliában relatív többséggel, Franciaországban abszolút többséggel választják a képviselőket, Németországban a kétszavazatos vegyes (arányos) rendszer, Olaszországban pedig az eddigi listás arányos rend helyett, vegyes rendszer lett a képviselőházi választások formája.

Vegyes választási rendszer akkor jön létre, ha a két alaptípust - a többségi, illetve az arányos választási rendszert - valamilyen kombinációban együtt alkalmazzák. Azaz mindkét módon az egyes rendszerek saját szabályainak megfelelően mandátumot lehet szerezni egy adott választás alkalmával. A német kétszavazatos rendszerben, az egyéni választókerületben megszerzett mandátumot mindenféleképpen megtarthatják a képviselők. Akkor sem veszítik el képviselői helyüket, ha az arányos elosztás alapján, a pártok kevesebb szavazat jutna. Inkább az ellenkezője fordulhat elő. Ha valamely párt „túlgözi”, magát az egyéni választókerületekben, és így az arányos elosztás szerint már nem jár neki mandátum, akár a párt listavezető, első embere is eleshet a képviselőségtől. Ennek elég kicsi a valószínűsége, de az arányosító technika következtében a lehetősége fennáll. Ilyenkor a többségi elv áttöri az arányos elosztás elvét, amiből az következik, hogy a többségi formula önmagában is megáll, nincs alárendelve az arányossági elvnek.

A vegyes választási rendszerek létrehozása mindig kompromisszum eredménye, amely a politikai erők megosztottságán, illetve a politikai erőviszonyok viszonylagos egyensúlyán alapul. Példa erre a német választási rendszer kialakítása, de ezt jelzik az angol és a francia vegyes választási rendszerek bevezetésére irányuló javaslatok is. A II. világháború után a Német Szövetségi Köztársaságban jött létre, vegyes választási rendszer, amely fokozatosan, több módosítás után, 1956-ban nyerte el a mai formáját. Érdekes párhuzam figyelhető meg a Német választási rendszer alakulásának folyamatában. Egyrészt fokozatosan növelték az arányosságot (egyéni kerületek csökkentésével, mandátumelosztással) másrészt fokozatosan szigorították a parlamenti küszöböt (előbb a Landok szintjére, majd országos szintre vonatkozott az 5 %).

4.1 a francia tapasztalatok

Az utóbbi években az európai folyamatokra reagálva, mind több kihívás éri az angol és a francia többségi rendszereket. Eddig a két ország mint ismeretes - előérőn reagolt a gyakran felszínre törő változtatási igényekre: Anglia ellenállt, Franciaország pedig végigpróbálta a választási rendszerek számos különböző változtatását. Egy évtizede, hogy a francia választási rendszert két egymást követő évben megváltoztatták: oda-vissza. 1985-ben a hatalmon lévő szocialisták bevezették az arányos, zárt listás választási rendszert, azonban tévedtek a pártok esélyeinek megítélésében, saját helyzetük felmérésében, így az 1986-ban megtartott választásokon az általuk preferált választási rendszerrel, a jobboldali jutott kormányra. A jobboldali kormány első intézkedései között visszaállította a számára kedvezőbbnek ítélt kétfordulós többségi rendszert. Ez viszont a következő választáson visszajuttatta a kormányhatalomba a szocialistákat. Az 1993-as nemzetgyűlési választások előtt újra felhangoltak a választási rendszer módosítása körüli viták.

A francia pártok jelentősen eltérő érdekei a kompromisszumos megoldások keresésének irányába hatnak. A többségi és az arányos rendszer egyfajta kombinációja körvonalozódik a javaslatokban. Nem a német kétszavazatos szisztéma bevezetését terve-

zik, hanem olyan sajátos kombinációt, amely emlékeztet a magyar önkormányzati választások differenciáltságának szempontjaira. Abból a megfontolásból kiindulva, hogy a kisebb településeken a jelöltek ismertsége nagyobb, megtartanak a személyekre történő szavazást, a kétfordulós egyéni kerületi rendszerben. Viszont a sűrűn lakott nagy városokban áttérnek a pártok közötti választásra, a listás, arányos rendszerre. A reformjavaslatok feltehetően megtorpannak egy időre, mivel az 1993-as parlamenti választások a jobboldal győzelmét hozták. A jobboldali pártok pedig a választási rendszer változtatlan fenntartásának a hívei.

A francia példa érzékelteti, hogy a választási rendszer módosítása, megváltoztatása komoly politikai kérdés, amely nagy körültekintést igényel, és a politikai konzekvenciák előrejelzését (kalkulálását) feltételezi. Ez még akkor is így van, ha a hatalmon lévő kormányok (pártok, pártkoalíciók) általában a soron következő választások előtt, saját politikai céljaiknak megfelelően, hatalmon maradásuk érdekében módosítani akarják, vagy ténylegesen meg is változtatják a választási rendszert.

4.2 a brit reformelképzelések

Az alkotmányos intézményeket konzerváló, kevésbé viharos (alkotmány) történelmű angoloknál, az Egyesült Királyságban is évtizedek óta komoly viták folynak a választási rendszerrel, de változtatás mindaddig nem történt. Az egyéni választókerületi, relatív többségi rendszer, amelyben a legtöbb szavazatot elnyert jelölt (függetlenül a reá szavazók számától) megkapja a mandátumot, hihetetlenül nagy különbségeket képes produkálni a pártra eső szavazatok és a párt által megszerzett mandátumok között. A legutóbbi, 1992-es választások eredményei is ezt bizonyítják. A liberális demokráta („a harmadik párt az angol kétpártrendszerben...”) csaknem 100 mandátummal kevesebbet kapott, mint amennyi az arányos rendszerben megillette volna őket.

A módosításra irányuló javaslatok között egyaránt megtalálható a tisztán arányos választási rendszer kívánalma (ez a liberális demokráta célkitűzése), valamint a kompromisszumos vegyes rendszer, amely az egyéni kerületi és a listás arányos választások kombinációja. Azonban az 1992-es választásokon újra győzelmet arató konzervatívok - hűen önmagukhoz - változtatlanul elutasítják a választási rendszer bármilyen reformját.

A demokratikus berendezkedésre áttérő közép- és kelet-európai országok közül többen vegyes választási rendszert hoztak létre (Magyarország, Bulgária, Szlovénia). A többségi és az arányos elven alapuló választások együttes alkalmazása összefüggésben állt a rendszerváltások tárgyalásos formájával. Ugyanakkor kifejezte a választási eredmények előrejelzhetetlenségéből, kalkulálhatatlanságából származó bizonytalanságot. A pártok számára olyan választási rendszer vált elfogadhatóvá, amely a legkevésbé kockáztatja mandátumhoz jutási esélyeiket.

A vegyes választási rendszer - a pártstruktúrák kialakulásának függvényében -, sajátos módon ellentétes hatást gyakorol a pártokra Európában keleti, illetve nyugati felén. A közép- és kelet-európai országokban, ahol a pártok gyengék, a pártstruktúrák kiala-

kulatának, a vegyes választási rendszer az arányos „ágán”, erősíti a pártokat, segíti a pártstruktúrák kialakulását, stabilizálódását. Viszont a nyugat-európai országokban, ahol a pártstruktúrák szilárdak, hozzájárul a merev pártstruktúrák oldásához, mérsékli a domináns pártok erejét.

5. A magyar vegyes rendszer hozadéka

Minden demokratikus államban a választási rendszer meghatározásánál, módosításánál számos tényezőre kell tekintettel lenni. Az alkotmányos berendezkedés, a tradíciók, a politikai kultúra, az adott társadalmi-politikai viszonyok jelentősen közrehatnak a választási rendszer alakításánál. Pl. Magyarországon ma is erősen él a „saját”, képviselőre vonatkozó igény, akkor is, ha a választópolgárok tudják, hogy a „saját”, inkább a pártnak sajátja, mint a választókerületnek. Nem is a „saját képviselőhöz”, való kötődés az elsődleges, hanem a „saját magam választom...”, „nem a párt küldi ide”, szemlélet a döntő. Gyakran a jelölt személy irreleváns a választó számára, ha az általa preferált párt színeiben jelenik meg. Ebből egyfajta logika alapján az a következtetés vonható le, hogy nincs szükség az egyéni választókerületek fenntartására, mert a választók a személyekre történő szavazásnál is pártalapon választanak.

Az önmagában logikusnak tűnő érvelés fontos szempontokat figyelmen kívül hagy, és hamis következtetéshez vezet. Ugyanis a pártalapon történő választás, nem teszi értelmetlenné a személyek közötti választás lehetőségének biztosítását, sőt az erre irányuló igény hívta életre Európában a preferenciális szavazás különböző formáit. A magyar vagy a német kétszavazatos rendszer növeli a választók szabadságát azért, hogy lehetővé teszi a szavazatok megosztását egy párt és egy független jelölt között, vagy egy párt listája és egy másik párt jelöltje között. A szavazatok megosztása a választó joga - nem kötelessége -, amellyel akkor él, ha értelme látja. Abból a tényből, hogy a választók az egyéni választókerületben is a pártokra szavaznak, illetve ritkán osztják meg szavazataikat (mellesleg ez a normális eset a polgári demokráciákban), még nem következik, hogy a személyekre történő szavazást - vagy ami nálunk ezzel egyet jelent az egyéni választókerületeket - ki kellene iktatni a választási rendszerből. Az európai demokráciákhoz hasonlóan, Magyarországon is a pártjelöltek dominálnak: az 1994-es választásokon 36 párt 1878 jelöltje mellett, 103 független jelölt (a négy évvel ezelőtti számnak mintegy fele) indult az egyéni választókerületekben. Természetesen tűnik, hogy a választók az általuk támogatott pártok jelöltjeire szavaztak. Az ellenkezője lenne rendelkezés, ha az egyéni választókerületi és a listás szavazatok kirívó mértékben eltérnének egymástól. Erről szó sincs, az 1994-es választást a kialakult pártpreferenciák jellemzik. Érdemes összevetni a pártok területi listán, illetve az egyéni választókerületben kapott szavazatait. Az egyéni választókerületben az első forduló szavazatai a mérvadók, amelyek a töredékszavazatok összesítésénél számításba jönnek.³⁰

A számok azt bizonyítják, hogy az első fordulón leadott egyéni választókerületi szavazatok és a területi listás szavazatok között, egyik párt esetében sincsenek kirívó

különbségek. Ez a polgári demokráciákban szokásos, szilárd szavazóbázis kialakulását jelzi. Ugyanakkor az egyéni és a listás szavazatszám összevetése eklátans bizonyítja arra, hogy - nem a szavazatok megosztása, hanem - az együtt élő, kétféle választási rendszer törvényszerű, (saját törvényszerűségeinek megfelelő) működése, idezi elő a mandátumok számában megnyilvánuló aránytelőldást.

Nézzük meg ezt egy konkrét példán. Békés megyében az egyéni választókerületek mind a 7 mandátumát az MSZP szerezte meg. Már az első fordulón a párt minden jelöltje (összesen 61.277 szavazattal) az első helyen végzett. A megye területi listán az MSZP 68.128 szavazatot kapott, ami az arányos elosztás alapján két mandátumot eredményezett. A megyei listáról további egy-egy mandátumot szerzett az FKGP, az MDF és az SZDSZ, egy mandátum pedig felkerült az országos listára.

Így a megyében a legnagyobb szavazói támogatottsággal rendelkező párt egymaga megszerezte az összes egyéni választókerületi mandátumot, viszont az öt területi listás mandátumból mindössze kettő lett az övé (a magasabb listás szavazatszám ellenére is). Ezen a példán jól mérhető a kétféle választási rendszerben, a többségi és az arányos mandátumszerzés közötti különbség. (Hasonló példákat lehetne felhozni hat másik megyéből, amelyekben valamennyi egyéni választókerületi mandátumot az MSZP nyert el, míg a megyék területi listás mandátumai a leadott szavazatok arányában kerültek elosztásra.)

Tehát a többségi rendszerben - ahol nincs értelme számon kérni az arányosságot, mert (a rendszer lényegéből fakadóan) törvényszerűen a legtöbb szavazatot elért jelölt viszi el a mandátumot - a legnagyobb támogatottságú párt jut előnyhöz. Így történt ez 1990-ben is, amikor az MDF 114 egyéni választókerületben győzött (miközben területi listán 40 mandátumot szerzett), illetve nagyobb arányú győzelemmel, ugyanaz a „megoldó képlet, ismétlődött 1994-ben, az MSZP 149 egyéni választókerületben győzött (és 53 területi listás mandátumhoz jutott). A nagyarányú győzelem minimális redukálja a töredékszavazatokat, ezért mindkét választás alkalmával szükségesszerűen, a győztes pártok részesültek a legkisebb mértékben az országos lista „arányosító”, mandátumaiból. (Az MDF 1990-ben 10, az MSZP 1994-ben 7 mandátumot kapott az országos listáról.) Meg kell jegyezni, ha az országos lista valóban arányosító funkcióval bírna a „túlgyőztes”, pártok már nem juthattak volna újabb mandátumokhoz.

Az egyéni választókerületek 176 - pártszíneiben induló - győztese mellett 210 mandátum arányos elosztásra került a hat parlamenti párt között. Ha a „szokásos módszerrel”, a területi listán kapott szavazatok arányát összevetjük a pártok által szerzett mandátumok arányával, könnyen levonható a sztereotíp következtetés a rendszer aránytalan, az egyéni kerületi mandátumok „torzítják”, az arányosságot.

A számok a következő képet mutatják: A hat parlamenti párt közül, az abszolút győztes MSZP mandátumainak aránya mintegy 21 %-kal haladja meg a területi listás szavazatainak az arányát (1990-ben az MDF esetében ez a szám közel 18 % volt.) A további öt parlamenti párt mandátumainak aránya az 1994-es választásokon rendre 2 %-kal kevesebb, az egyes pártokra leadott listás szavazatok arányánál.

Az aránytelőldás, illetve a győztes pártnál a szavazatok és mandátumok aránya közötti kirívó különbség abból adódik, hogy az egyéni választókerületi mandátumok

csaknem 85 %-át egy párt szerezte meg. Ez a többségi rendszer számlájára írható, de nem abban az értelemben, hogy „elrontotta”, az arányosságot, mert a magyar választási rendszer ab ovo nem arányos, hanem vegyes rendszerként lett megkonstruálva 1989-ben az egyéni választókerületi és a listás rendszer olyan kombinációját hozták létre, amely a két különálló rendszert csak az országos lista „arányosító”, mandátumával kapcsolja össze. Vagyis az egyéni választókerületben megszerzett mandátumok önállóan élnék, nem számítanak bele a mandátumok arányos elosztásába.

A magyar választási rendszer - reális megközelítésben - nem „elrontott vagy eltorzult”, arányos rendszer, hanem olyan vegyes választási rendszer, amely arányosító elemeket is tartalmaz, de lényegében a kétféle rendszer különálló működését felmutatva, egyenrangúan kezeli a többségi, illetve az arányos rendszerben megszerzett mandátumokat. Így a vegyes rendszer „többségi ágán”, a kormányozhatóság szempontjai, az „arányos ágán”, pedig a reprezentativitás szempontjai kerülnek előtérbe. A két választás alapján megállapítható, hogy az ilyen típusú vegyes rendszer szinte törvényszerűen képez egy „domináns pártot”, pontosabban a legnagyobb támogatottságú párt egyéni mandátumainak számát „aránytalanul megnövelve”, biztosítja, hogy az adott párt a koalíció meghatározó eleme legyen (1990-ben az MDF), vagy önállóan is kormányzati többségre tegyen szert (1994-ben az MSZP). A magyar választási rendszer kisebb korrekciókkal arányosabbá tehető anélkül, hogy a struktúrája lényegesen megváltozna, és anélkül, hogy elveszítené a koalícióképzést könnyítő integrációs funkcióját.

JEGYZETEK

1. A vegyes választási rendszer fogalmát számos eltérő értelemben használják az irodalomban. D. Nohlen egyenesen tagadja a vegyes rendszer létét, helyette kombinált vagy perszonalizált választási rendszerről beszél. A fogalom kérdésére visszatérünk.

2. A képvisleti elveket, mint a választási rendszer meghatározó elemét, 18 nyugat-európai ország közül 11 alkotmányos szinten szabályozza, a többiek törvény útján. Ld. D. Nohlen: *Two Incompatible Principles of Representation*, in: *Choosing an Electoral System*, ed. A. Lipphart and B. Grofman, Praeger Publishers, 1984. p. 88.

3. Tágabb értelemben a választójog fogalma felöleli a választásokra vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok összességét. Ld. Ádám Antal: *Magyar Államjog*, Tankönyvkiadó, Budapest, 982., 186. o.

4. Lásd pl.: E. Lakeman (1970); V. Bogdanor - D. Butler (1983); J. Blondel (1990); stb.

5. Az olasz alk. (56. c.), svájci alk. (72.c.), izlandi alk. (31.c.), holland alk. (53. c.), a spanyol alk. (68. c.), valamint Belgium alkotmánya (62.c.) tartalmaz rendelkezéseket az arányos képviselétről.

6. Lásd Kukorelli István: *Az átmeneti törvény második vizsgálója*. In: *Parlamentari választások 1994.*, Osiris-Századvég, szerk.: Gábor Luca, Levendél Ádám, Stumpf István 1994.; Szoboszlai György: *Választási rendszer és parlamentarizmus: az 1994. évi parlamenti választások*. In: *Parlamentari választások 1994*. MTA Politika Tudományos Intézete, szerk.: Böhm Antal, Szoboszlai György, Budapest 1995.

7. (1989. évi XXXIX. tv., 1990. évi II. tv., 1990. évi XLV. tv., 1991. évi XX. tv., 1992. évi LXVI. tv., 1994. évi III. tv., 1994. évi XXV. tv.)

8. Ld. Richard Rose: *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle*, In: *Choosing an Electoral System*. A. Lipphart and B. Grofman 1984., 73-83 pp.

9. Ld. Dieter Nohlen: *Two Incompatible Principles of Representation*, In: *Choosing an Electoral System*. A. Lipphart and B. Grofman 1984. 86-87 pp.

10. Az egyéni választókerületi mandátummal nem rendelkező FIDESZ listán: 379.344 szavazatot, egyéni kerületben: 416.790 szavazatot kapott (közel 40 ezerrel többet!). A KDNP listán 379.523 szavazatot ért el, elnyert 3 egyéni mandátumot és maradt 380.531 egyéni töredék szavazata (az egyéni választókerületekben a KDNP is több szavazatot kapott, mint a listán). Az FKGP listás szavazatainak száma: 476.272 győzött az egyéni kerületben, és szerzett 420.660 egyéni töredékszavazatot (az FKGP listán ért el jobb eredményt). Az MDF listán: 633.770 szavazatot kapott, 5 egyéni mandátuma mellett, maradt 600.134 egyéni töredékszavazata (az MDF kiegyenlítettlen szerezte az egyéni és a listás szavazatokat, egyéni választókerületben, mintegy 8 ezerrel több szavazatot kapott). Az SZDSZ listán: 1065.889 szavazatot szerzett, 16 egyéni mandátuma van, és maradt 887.677 egyéni töredékszavazata. Az MSZP listás szavazatainak száma: 1.781.504. egyéni mandátumainak száma: 149, és maradt 209.624 egyéni töredékszavazata. Forrás: *Választási Füzetek* 13. Szerk.: Tóth Zoltán Budapest, 1994. BM Kiadó.

A választójog alkotmányos alapjai

Ne áltassuk magunkat! Amikor az alkotmányosság kérdéseit firtatjuk - különösképp, ha olyan egyértelműen hatalmi-politikai kérdésről van szó, mint a választójog, s még inkább a választási rendszer - akkor a vizsgálódó mindig problémát lát a konkrét törvényes megoldásban. Vagy rosszsnak - esetleg nem kielégítőnek - tartja a jogilag érvényes rendszert, vagy egy másik lehetséges megoldást részesítene előnyben. Egy másik elképzelést preferálhat politikai szempontból, de ez döntően a politikusok, nem pedig az elméleti szempontból vizsgálódók dolga. A kutató azonban azért is preferálhat egy alternatív elképzelést, mert az véleménye szerint jobban megfelel az alkotmányosság elveinek. Természetesen az alkotmányossági elvek sem pusztá elméleti konstrukciók, melyeknek semmi köze sincs a hatalomhoz, a politikához, a hagyományokhoz, az adott történelmi helyzethez, sőt akár a közvélekedéshez, a vizsgálódás hangsúlya azonban ilyenkor más. Ez az írás alkotmányossági szempontból kíván érvelni egy másfajta választási rendszer mellett, de ebből nem következik, hogy az alapjául szolgáló elképzelés realizálásának nem lennének hatalommegosztási, politikai következményei.

Sajó Andrásnak teljesen igaza van, amikor *Az önkormányzó hatalom* című könyvében (KJK és MTA, Budapest, 1995.) azt írja, hogy az alkotmány nem egy jövőképet szolgáló tartalmass vagy üres program, hanem a hatalomról szól, reagálva azokra a féltelmekre, melyek a mindenkori előző rendszerrel kapcsolatosak, és arról, hogyan kell gyakorolni a hatalmat ahhoz, hogy ne térhessen vissza az a berendezkedés, mely ezeket a féltelmeket szülte. Az alkotmány a hatalomról szól elsősorban abban az értelemben, hogy védi az állampolgárt az államhatalom túlsúlyával szemben, mégpedig nemcsak úgy, hogy alkotmányosan óvja és biztosítja alapvető jogait, hanem úgy is, hogy a választójog révén törvényileg biztosított beleszólást ad abba, hogy milyen összetételű legyen az a hatalom, melytől jogainak érvényesülése és érvényesítése jórészt függ.

Az alkotmány egy nép erkölcsi, politikai meggyőződésének, és részben történelmi hagyományainak jogi megjelenítése, kifejeződése, mely hosszú távra megszabja a társadalmi berendezkedés jogi kezelhetőségét. Hangsúlyozom a jogi kezelhetőség jelentőségét. Ugyanis még az un. kritikai jogfelfogások is, melyek vitatják a jog autonómiáját, mert azt csupán csak társadalmi, politikai vagy gazdasági események kifejeződéseként tartják, ragaszkodnak ahhoz, hogy a jogon kívüli tényezők úgy csakis hathatnak a jogra, hogy ha azok beépülnek a jogrendszerbe és a jogi gyakorlatba. A politikára vagy a társadalomra való hivatkozás csak a probléma elodázása vagy tovább csúsztatása, mert a társadalom sem definiálható azoktól a struktúráktól - a jog is ilyen struk-

túra - függetlenül, melyek maguk is meghatározzák a társadalmat. A jog és benne az alkotmány milyensége maga is definiálja azt, hogy milyen társadalomban élünk. Az írott és a gyakorlati jogrend maga is nem lebecsülendő hatással van a politikai és hatalmi kérdések megoldására.

Nem magától értetődő annak a kérdésnek az eldöntése, hogy mikor alkotmányos egy rend. Az első nyilvánvalónak tűnő válasz: ha van alkotmánya. De hiszen a szocialista rendnek is volt alkotmánya, de aligha mondaná bárki is alkotmányosnak az elmúlt évtizedek társadalmát. Az alkotmányos diktatúra vagy a diktatórikus alkotmány fából vaskarika. A jogrend alkotmányának olyannak kell lennie, hogy az összhangban legyen az alkotmányos alapelvekkel. Témánk szempontjából ezek alapelvek közül kiemelem: az alkotmány jogi jellegét, a benne foglalt jogok jogi procedurális garanciáit, a demokratikus döntési módszerek korlátozását (bizonyos alapvető értékek és jogok fölött nincs legitím és legális hatalom), de ugyanakkor magának az alkotmánynak a demokratikus legitímációját is. Demokratikus legitímáció nélkül a modern államban nem lehet alkotmányosság, mert az alkotmányos alapelvek érvényesülése és érvényesítése csak akkor valósul meg, ha az alkotmány normáit az emberek nemcsak kényszerből követik, hanem azokat követendőnek is tartják. Ahhoz, hogy egy alkotmányos rendet az emberek követendőnek is tartsanak, az alkotmánynak biztosítania kell a jogbiztonságot, a hatékonyságot és a jogrend minimális igazságosságát, pontosabban ez utóbbi jogilag is értelmezhető formáját a törvény előtti egyenlőséget is. Az alkotmány által garantált állampolgári szabadság megköveteli az egyenlő egyenlő elbírálását. A nagyon is különböző embereket a közmegegyezés és főként a jog egyenlővé teszi. Teheti ezt a jog azért, mert az illetékesébe tartozó kérdések vonatkozásában alapvetően releváns hasonlóságot tételez fel az emberek között. Természetesen a releváns hasonlóság vagy különbség kritériumának megállapítása e feltételezés mellett is függ az adott társadalom, nemzet vagy ország politikai és morális meggyőződésétől. A morális és politikai hitek változásával módosul e kritériumok megállapítása is. Pl. a francia forradalom után mondták így ki, hogy a törvény előtti egyenlőség szempontjából valamennyi állampolgár egységes testet alkot. Fokozatosan módosultak a nézetek a 19. század közepétől kezdve a tekintetben is, hogy a jogban minimalizálják a nemzeti, etnikai, vallási különbségeket, s maximalizálják az állampolgári jogokat, különösképp a szabadságjogokat, majd egyre inkább a politikai jogokat is az adott jogközösséghez tartozó valamennyi személyre vonatkozóan.

A törvény előtti egyenlőség nem vonta automatikusan maga után a politikai jogok, köztük a választójog egyenlőségét is. A választójog került be legkésőbb az alkotmányokba az alapjogok közé, s korántsem azonnal a mai demokratikus jogállamokban megszokott általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójog formájában. A mai választójog elvek fokozatosan, országonként és koronként eltérően terjedtek el, váltak tipikussá. Ennek nemcsak az eltérő hagyományok, a más és más politikai és gazdasági helyzet, az eltérő erkölcsi és kulturális különbségek voltak az okai, hanem döntően az, hogy a szabadságjogoktól eltérően a politikai jogok esetében nem igen lehetett hivatkozni a természetjogra. Számunkra azonban nem elsőrendű fontosságú a választójog története, márcsak azért sem, mert ma már senki nem vitatja, hogy ez az alkotmá-

nyos alapjogokba tartozik. De azért megjegyezzük, hogy még ma sincs egyöntetűség abban, hogy a választójoggal rendelkezők köre szűkebb vagy bővebb legyen. Pl. a konkrét kizáró okok is országanként kissé különbözök és a szavazásra jogosultak korhatára sem minden országban azonos (ez utóbbinak az eltérő hagyományok mellett gyakran volt politikai indítéka is). A választójog alanyi állampolgári jogként való kezelése azt fejezi ki, hogy ez a politikai jog az alkotmány demokratikus legitimitásának fontos feltétele: csak az az államhatalom jogosult törvényileg kormányozni polgárait, mely beleyegzésüket bírja.

A „beleyegzésüket bírja”, kifejezésnek az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alkotmányos biztosítása nem meríti ki a teljes jelentését. Az állampolgárok beleyegző akaratának realizálása ugyanis nagyban függ attól, miként nyilvánulhat meg a választói akarat, miként jelenhet meg az eredményben, a választókat kormányzó hatalom - legyen az a törvényhozó vagy a végrehajító hatalom - összetételének a meghatározásában. Ez pedig a választási rendszertől, a választási eljárástól függ. Ennek éppúgy alkotmányosnak kell lennie, mint a választójog alkotmányos biztosításának. Sajó idézi Michel Debré szavait, aki szerint „a választási rendszer komolyabb kérdés, mint a hatalmi ágak elválasztása...”. S valóban, a nem a választók „akarata”, szerint szerveződő hatalom jelentősen módosíthatja a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát is, melyet a választók bizonyára nem kívántak megváltoztatni. Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a választás nem a választók érdekeinek, hanem akaratuknak képviseletét van hivatva szolgálni. A maga érdekét mindenki maga tudja a legjobban, ha téved, az saját kárára van. Senki sem vállalhatja (bár tudjuk, hogy mások érdekeinek képviseletére mindig voltak és lesznek, akik szívesen vállalkoznak), hogy jobban ismeri a többiek érdekeit, mint saját maguk. A mások akaratát, ha kinyilvánítják - ez történik a választáson is - bárki megismerheti és képviseelheti, sőt köteles is ezt tenni, hiszen jelölésekor erre vállalkozott.

„A választási rendszernek magának is alkotmányosnak kell lennie...”, — írjuk az előző bekezdésben. Dehát ez közhely, trivialitás, mondhatja bárki. Talán valóban az, de attól még igaz. S csak addig közhely, amíg rá nem kérdezzünk a jelentésére: mit is jelent, hogy a választási rendszer, pontosabban, a választási rendszert szabályozó törvény alkotmányos? Jelentheti azt, hogy nem mond ellent az alkotmányban írottaknak, összhangban van az alkotmány rendelkezéseivel. Ezt biztosan jelenti. Mi van azonban akkor, ha az alkotmányban szinte semmi sincs a választási rendszer szabályozásáról, még alapelveiről sem, mert ezeket az alkotmány külön törvényre bizza, és e törvény nyel kapcsolatban egyetlen kikötést tartalmaz, ti. azt, hogy meghozatalához és módosításához kétharmados többség szükséges. Természetesen, lehet tovább érvelni azzal, hogy a választási törvénynek összhangban kell lennie az írott alkotmányban lefektetett egyéb elvekkel is, s ez biztosítja a törvény alkotmányosságát.

Melyek az alkotmányban azok, a választási rendet közvetlenül nem szabályozó helyek, melyeket figyelembe kell venni ahhoz, hogy a választási törvény alkotmányos legyen? Ez az általános alkotmányos szempont rendszerint csak akkor vetődik fel, ha alkotmányossági kifogást emelnek a törvény ellen, vagy ha aktuális politikai érdekek miatt (bár ezt soha senki ki nem mondja) változtatni kívánnak a törvényen. Jelenleg a

választási törvény megváltoztatásának egyetlen alkotmányos korlátja az aktuális többség akarata, s végső soron elvileg teljesen mindegy, hogy mekkora is ez a többség (kétharmados vagy csak abszolút többségi), mert a számszerűség nagysága pusztán a parlamenti erőviszonyok (melyek viszont részben az aktuális választási rendszer következtében alakulnak ki) függvénye.

Ezért nem érthetetlen, hogy többen törekednek arra, hogy az alkotmány jobban és egyértelműbben szabályozza a választási rendszer alapelveit. Bragyo András például *Az új alkotmány egy koncepciója* c. könyvében (KJK és MTA, Budapest, 1995.) kínál ugyan másik lehetőséget is, a procedurális garanciát, mégis inkább egy szubsztantív alkotmányba foglalt szabályozás mellett érvel, mely a mai vegyes választási rendszer alapelveit kívánja az alkotmányba beemlíteni. Azért mondjuk, hogy bár két lehetőséget kínál, de mégis inkább a szubsztantív szabályozás mellett érvel, mert még olyan a választási törvényhez tartozó kérdéseket is az alkotmány által akar szabályozni mint az összeférhetetlenség, a képviselői mandátum kötetlensége, a képviselők javadalmazása, a képviselői jogok egyenlősége, a képviselői frakciók alakításának jogi státusza stb.

Nem vitatkozni kívánunk ezzel a szubsztantív koncepcióval, hanem csak jelezni akartuk, hogy nem problémamentes illetve vitathatatlan a jelenlegi választási törvény alkotmányossága, hiszen bizonyos kérdésekről „az alkotmány hallgat...”. Persze ettől még nem kell alkotmányellenesnek lennie a törvénynek, hiszen a jog sok minden egyébről is hallgat, ami e miatt még nem lesz jogellenes.

Vizsgálható azonban egy törvény, adott esetben a választási törvény alkotmányossága egy szélesebb, de természetesen egyben gyengébb, többfajta értelmezést megengedő szempontból is, mely nem függ közvetlenül össze azzal a kérdéssel, hogy megfelel-e egy törvény az alkotmányban írottaknak. Az általános szempont kifejtése előtt nézzünk meg egy konkrét alkotmányos esetet, mely megkönyíthatja a kifejtést. Két választópolgár beadványt intézett az Alkotmánybírósághoz, hivatkozva az Alkotmány 70/A §-ára, mely szerint az 1969. évi XXXIV. tv. (a továbbiakban: Vjt.) részleges alkotmányellenessége miatt, mert diszkriminatív intézkedésnek tartják a törvény 9.§ (2) bekezdésében szereplő azon előírást, mely a területi listára leadott és országosan egyesített szavazatok alapján a 4%-os küszöbértéket el nem érő pártok nem juthatnak mandátumhoz (természetesen nem vonatkoztatva az egyéni választókerületben mandátumhoz jutott képviselőkre).

Az Alkotmány 70/A §-a alapján a beadványozók politikai különbség-tételle és az „esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedések, nem alkalmazására hivatkoztak. Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a kérelmet elutasította. Figyelemre-méltó a döntés indokolása. Az AB indokolás szerint a küszöbérték megállapítása nem a politikai vélemény szerinti hátrányos megkülönböztetés, mert az nem a szavazatok politikai tartalma szerint, hanem azok számarányához fűz jogkövetkezményeket. Az indokolás így folytatódik: a választók politikai vélemény-alkotásának szabadsága és választójoguk szabad elhatározásából fakadó gyakorlása természetesen hatást gyakorol a pártok parlamenti képviseletére és erőviszonyaira. Majd szó szerint: „A választási rendszernek ez a jellegzetes rendeltetése és következménye...”. A választójog közve-

tett érvényesülése „természetszerűleg aránytalanságot eredményez... Az esélyegyenlőségre vonatkozóan pedig azt szögezi le az AB döntés, hogy az esélyeknek a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lenniük, a 4%-os küszöb pedig a szavazás utáni szabályozásra vonatkozik. Ez utóbbi számítás viszont megfelel számos ország gyakorlatának és a többpártrendszerű magyarországi hagyományoknak is, és azt a célt szolgálja, hogy a törvényhozásban csak a tényleges társadalmi támogatással rendelkező politikai erők vegyenek részt.

Az AB döntés és annak indokolása éppen úgy kiválthatna volna a politikai erők rosszallását, mint néhány más esetben, amikor számukra kedvezőtlen ítéletről úgy nyilatkoztak, hogy az AB aktivista, beavatkozik a politikába, az országgyűlés helyett dönt stb.

Ezúttal nem rosszalltak semmit, hiszen nem zavarta érdekeiket, hogy csak ők legyenek benn a parlamentben. Márpedig, ha van politikai jellegű döntés, ez az AB ítélet nagyon is közel áll ahhoz, hogy át lépjen a politika területére. Az a kérdés, hogy jogtalan-e ez a Jvtv. esetében?

Az alkotmánybíróság a maga döntését sok másféle módon is indokolhatta volna. Pl. az esélyegyenlőség előmozdításának elmulasztásával kapcsolatban joggal mondhatta volna, hogy nincs és nem is lehet olyan alkotmányos elv, még inkább cikkely, mely előírja, hogy a törvényhozásnak mindenfajta esélyegyenlőséget támogatnia kellene. Arról már nem is szólva, hogy az esélyegyenlőség csak egynekre, nem pedig társadalmi csoportokra vonatkozhat, hiszen máskülönbözően diszkriminatív lenne, sértené az állam semlegességét.

E helyett, az AB indokolás szerint a 4%-os küszöb azt a célt szolgálja, hogy az országgyűlésben csakis a tényleges társadalmi támogatottsággal bíró erők foglaljanak helyet. Ez indokolás olyan célt jelöl meg alkotmányosnak, mely az alkotmányi előírásokból biztosan nem levezethető. Ezt a vonalat erősíti az indoklás első érve is, mely szerint a választási rendszerek jellegzetes rendeltetése és következménye az olyan parlamenti erőviszonyok kialakítása, melyek lehetővé teszik a működőképességet. Ezt a működőképességet sőt a kormányzás stabilitását veszélyeztetné, ha a csekély társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok is mandátumhoz jutnának. E helyett érvelhetett volna az AB úgy is, hogy a 4%-os küszöb kikötése nem ellentétes a hatályos alkotmánnyal, mert az alkotmányos alapelvek közbömbösek azzal szemben, hogy bizonyos határok között milyen a választási rendszer. Ha a küszöb kifogásolható, akkor kifogásolható lesz a választókerületi beosztás, hogy miért éppen 60 és nem 20 vagy 100 ezer választó küldhet képviselőt. A társadalom telis-tele van aránytalanságokkal, melyek nem alkotmányellenesek.

Az AB nem ezt tette, hanem pozitívan értelt egy adott hatályos választási rendszer mellett. Megfontolásra érdemes az, hogy ha a valamely küszöbértéket kikötő választási rendszer a stabilitás és működőképesség alkotmányos biztosítéka, akkor pl. az arányos rendszer nem ilyen. Ez lehet igaz, de biztosan nem az alkotmányból következik. Számos alkotmányos demokráciában sokféle választási rendszer van, de ettől még azok alkotmányosak.

Valóban politikai és nem alkotmányjogi indokolással hozott döntés volt-e ez az AB

határozat? Véleményem szerint egyértelműen nem, bár eddigi érvelésünk arra irányult, hogy az AB döntés indokolása nem következett egyértelműen az Alkotmányból, a döntés maga pedig semlegesebb alkotmányos szempontból is indokolható lett volna.

Az AB döntés elemzése, mint fentebb jeleztük, csupán egy olyan példaként szolgáló konkrét eset, mely megkönnyítheti egy szélesebb értelemben vett alkotmányossági felfogás bemutatását, s e másik koncepció mellett szóló érvelést. Az AB döntés indokolása is ebbe az irányba mutat. Az alkotmányosság általánosan osztott alapelvei a különböző országok alkotmányában - néha még az alapjogokat illetően is - nem egyformán vannak megfogalmazva. más a hangsúlyuk, másképpen vélik jogilag biztosított-nak a jog érvényesülését, a hatalom elosztását, a hatalmat gyakorló képviselők szervek megválasztását. Ugyanakkor minden alkotmányos berendezkedésnek figyelembe kell vennie, hogy a jogrend igazságossága megkövetel bizonyos arányosságot, azaz, jogilag is realizálható egyenlőséget, a jogbiztonság pedig megköveteli a működőképességet, azaz a kormányozhatóságot. Akár egyik akár másik követelmény megsérül, maga az alkotmány sérül. pontosabban, az alkotmány legitimitása inog meg. Azt gondoljuk, hogy nem kell részletesen kifejteni, hogy a választási rendszer milyensége mennyire neuralgikus pontja az alkotmány sérülékenységének. Adott történelmi helyzetben, bizonyos hagyományok mellett a különböző, elvileg alkotmányosnak tekinthető választási szisztémák nem egyformán szolgálják az alkotmányos társadalmi berendezkedést. Természetesen nincs egyértelmű meghatározottsága annak, hogy milyen legyen egy országban valamely alkotmányos választási rendszer, de adott esetben egyik jobban összhangban lehet az alkotmányossági kritériumokkal, mint egy másik. Az AB határozat indoklása is arra irányult, hogy jelen helyzetben a nem teljesen arányos választási mód jobban kielégíti az alkotmányossági követelményeket.

Természetesen az AB nem az egész választási rendszerrel szemben fogalmazta meg alkotmányossági követelményeit, hanem csak az arányos képviselési kapcsolatosan. Ezt kérték ugyanis tőle, de ezt viszont valóban kérték. S mégis az AB beadványra adott válasza utat nyitott az alkotmányosság szélesebb értelmezése felé: a törvények alkotmányossága nem kizárólag az alkotmányban leírtak alapján vizsgálható. A törvények meghozatalakor a törvényhozók is figyelembe vehetnék e szélesebb értelemben vett alkotmányossági szempontokat, azaz ne csupán arra törekedjenek, hogy a törvények harmonizáljanak az írott alkotmánnyal. Valamely törvény alkotmányossági szempontból való vizsgálata nem szükségképpen merül ki abban, hogy az nem alkotmányellenes. Nem meglepő, hogy az aktuális politikai érdekek dominálnak az alkotmányossági igényekkel szemben, de akkor az se háborítson fel senkit, hogy az AB teszi a dolgát, gyakran mások helyett is. Az alkotmánybíróság az állami berendezkedés és a jogrend struktúrájának szerves része, s ha döntésre kényszerül visszahát a politikai szervezetre is. Ha a politikusok el akarják kerülni, hogy helyettük az AB döntsön, akkor maguknak kell az alkotmányossági szempontokat jobban és többször érvényesíteniük.

Ezért az sem meglepő, hogy az alkotmányossági szempontból különösen kényes választási rendszer jogilag is megfogalmazható alapelveit soan, Bragyoavóhoz hasonlóan, szívesen látnák magában az alkotmányban rögzíteni. Ezzel szembeni ellenveté-

sűnk nem alkotmányos vagy elvi jellegű, hanem nagyon gyakorlatias. Egyrészt, ha a választási rendszer alapelveit beemeljük az alkotmányba, akkor nehéz lenne elzárkózni attól, hogy más alkotmányos szempontból éppoly kényes törvények alapelveit is bele kellene foglalni az alaptörvénybe. Az alkotmány terjedelme így a mainak többszöröse lenne, ami nem biztos, hogy kívánatos. Egy túlszabályozó alkotmány nem biztos, hogy jobban biztosítja a választási rendszer alkotmányosságát mint egy jó választási törvény. Minél részletesebb az alkotmányba foglalt szabályozás, annál több joghézag marad, s egyre újabb és újabb szabályozások szükségeltetnek. Ráadásul már nem lehetne hivatkozni egy rosszul bevált szabály alkotmányellenességére sem. Másrészt - és ez sokkal fontosabb - változó és még meglehetősen kialakulatlan demokráciánkban egy ma alkotmányosnak ítélt választási törvény egy nem túl hosszú idő után nem biztos, hogy megfelelő marad, később is kielégíti a szélesebb értelemben vett alkotmányossági igényeket. Ha már egyszer lesz új alkotmányunk (ha nem lesz, akkor úgy sem érdemes a dologról beszélni), a legkevésbé sem kívánatos annak a választási rendszer esetleges módosítási igénye miatt megváltoztatása. Az alkotmányosság egyik alapértéke az alkotmány stabilitása, hosszú távú érvényessége, módosításának minimuma csökkentése.

Ha viszont a választási rendszer jogi szabályozása nem az alkotmányban történik - és az alkotmányok általában hallgatnak is róla - akkor fokozottabban kell ügyelni a választás módját szabályozó törvény alapelveinek az alkotmányosságára. Ugyanis ez esetben a törvény milyenségétől függ, hogy miképpen alakul, formálódik az hatalom, mely meghatározza a tényleges hatalommegoszlást, mely alkotmányos alapérték. Miután a választási rendszer milyenségének alkotmányossági szempontból meghatározó szerepe van, törvénybe iktatásának, megváltoztatásának procedurálisan alkotmányos korlátot kell szabni, ami viszont valóban csak az alkotmányban lehetséges. Ez Bragovya másik alternatív javaslatra, hogy ti. a választási törvényt csak az új választások kiűzése előtti egy-két évben lehessen módosítani. Ennek az alkotmányi előírásnak az a célja, hogy a választási törvényt ne aktuális pártpolitikai érdekből változtassák meg, hanem azért, mert alkotmányossági szempontból az előző választás során szerzett tapasztalatok szükségessé teszik a módosítást. Ez a szempont viszont már az új parlamenti ciklus első két évében is átlátható és érvényesíthető. A választási törvény megváltoztatásának kétharmados szavazati arányhoz kötése (de a hatályos alkotmányi megoldás) nem oldja meg az említett problémákat, hiszen egy kétharmadot elérő kormányzati képviselőtetszése szerint módosíthatná.

Cinikus az jogász, aki azt mondja, hogy a jog puszta eszköz - bármely célra alkalmas és alkalmazható eszköz -, s ő mint jogtechnikus bármely cél érdekében egyaránt képes megfelelő jogérveket megfogalmazni. De az sem jobb, ha a jogász doktrínéretetikusa, aki azt hiszi, hogy pusztán elvont jogelvek leszögezésével megoldást nyer az állampolgárok szempontjából létfontosságú jogelvek elfogadása és tényleges joggyakorlati tétele. Nincs olyan elvont jogelméleti álláspont, amely ne kapcsolódna az aktuális jogrendben felmerülő problémákhoz, mert a jog - és különösképp az alkotmányosság - alapvető elméleti kérdései jogi válaszok lényeges erkölcsi, és nagyobbrendű politikai kérdésekre.

A választási rendszer nagyon is gyakorlati hatalmi kérdés. Ezért alkotmányossági követelményeinek találkozniuk kell a mértékadó politikai erők, tehát a pártok igényeivel is. Természetesen nem lehet elérni, hogy egy választási törvény mindenkinél egyformán jó legyen, de azt talán igen, hogy ne sértse lényegesen egyetlen politikai erő érdekeit sem, azaz azt, hogy ne legyen egyiküknek sem rossz. Sorra vehetünk a különböző országokban érvényes választási rendszerek problémáit, de sokra nem menünk vele. Lehetne ugyan elképzelni egy alkotmányossági szempontból egyetlen ideális rendszert, de nem igen lennének követői. Minden választási rendszernek vannak előnyei és hátrányai. Kimutatható, hogy pl. a westminsteri rendszer, vagy a teljesen arányos rendszer milyen problémákat okoz, de a megszokás, a hagyományok és a működőképesség miatt nem valószínű, hogy az adott országban ez elegendő indokul fog szolgálni megváltoztatásukra. Az alkotmányosságot érvényesíteni kívánó politikusnak (sok ilyen van?) vagy jogásznak arra kell figyelemmel lennie, hogy az adott országban milyen kompromisszum érhető el az általános alkotmányossági követelmények és a politika igényei között. Ha ez a kompromisszum nem jön létre, mind a politika mind az alkotmányosság sérülni fog.

A mai magyar un. vegyes választási rendszert állítólag a német minta alapján fogadták el, csak hogy ott kétkamarás parlament van. Nálunk viszont nagy létszámú egykamarás rendszer van, s valószínűleg az is marad. Jelenleg ugyanis többféle okból nagyon nehéz lenne bevezetni a kétkamarás rendszert. A korporatív rendszer bevezetése politikai problémákat okozna, a területi alapon szerveződő második kamara a jelenlegi nagyszámú közigazgatási egység miatt szinte lehetetlen szervezeti nehézségekre vezetne (meg kellene előznie egy közigazgatási reformnak). Az utóbbi időben többen Kende Péter kezdeményezésére felvetettek egy harmadik lehetőséget a kétkamarás rendszer bevezetésére, ti. az egyéni és a listás szavazás kamarák szerinti elkülönítését. Aligha valószínű, hogy a politikai pártok belemennek abba, hogy befolyásuk csökkenjen a jelöltek kiválasztását illetően, nem is beszélve támogatásukról. Ráadásul, a pártok szervezeti és anyagi támogatása nélkül minden jelölt reménytelen helyzetben indulna a mandátumért. A modern alkotmányos demokráciákban a politika színpada a pártoké, nem pedig megoly okos egyének kusza halmazáé.

A hatályos választási rendszer ugyan bőven eléfér az alkotmányos keretekbe, de ne hagyjuk figyelmen kívül, hogy történetileg az un. kerek asztal tárgyalások kompromisszumos terméke. Az akkor uralmon lévő párt ragaszkodott az egyéni képviselők nagy számához, attól remélve mandátumainak gyarapodását. Persze az indoklás akkor is az volt, hogy a választók ragaszkodnak saját képviselőik kijelöléséhez. Ez az érv változatlan formában ma is gyakorta elhangzik. Honnan tudják, hogy így van? A kérdést a választóknak sokféleképpen fel lehet tenni, és ennek megfelelően többféle választ is lehet rá adni. Egy egyéni képviselő hatvan ezer embert képvisel. Hányan ismerik egyáltalán, hogy ki a képviselőjük, s hányan ismerték már jelölt korában is — nem lesz túlságosan eltérő a két szám, de mindenképpen nagyon kevés. A tapasztalat inkább azt mutatja, hogy vidéken még a helyi jelöltek is csak azok ismerik, akik ugyanabban a helységben laknak, az adott helységi lakói mindig is nagyobb számban vettek részt a szavazáson, mint a többiek. Budapestről és többi nagyvárosról nem is szólva,

ahol személyes ismertségről csak politikai értelemben lehet beszélni. Nem igaz, hogy a személyes motívumok alapján választják az egyéni képviselőket. Továbbá, hány szavazó választ is egy képviselőt? A törvény szerint a választókerületek hozzávetőleges nagysága 60.000 főt számlál. Tehát a választókerületeket a lélekszám alapján jelölték ki, s nem pedig a szavazásra jogosultak száma alapján (technikailag viszont nehéz lenne másként eljárni). Az eltérő demográfiai jellemzők miatt a különböző választókerületekben korántsem hasonló számú választó képviselőt a parlamentbe, így a választók szavazati nem egyenértékűek. A magyar választási rendszer tipikusan kétfordulós (és éppen az egyéni képviselői struktúra miatt kétfordulós), aminek az a következménye, hogy az egyéni képviselő megválasztásához jóval kevesebb szavazat szükséges (a második fordulóban jóval kevesebb választó járul az urnához), mint a listás képviselőkéhez. Sem alkotmányosan, sem ténybelileg nem áll, hogy az egyéni képviselők a retorikán és némi kijáráson kívül körzetük helyi érdekeinek reprezentánsai lennének — nem is ez a feladatuk. Ezek bizony alkotmányossági problémák.

A legerősebb érv az egyéni képviselők mellett az, hogy vált lehetővé az arányos választási rendszerből adódó kormányozhatatlanság kiküszöbölése. Csak így volt lehetséges, hogy a parlament működőképes legyen, biztos többséggel rendelkező koalíció kormányozhasson. A működőképesség biztosítása valóban alkotmányossági követelmény. Ne felejtjük el, hogy az Antall-kormány működőképességéhez a kétharmados törvények miatt még szükség volt arra korántsem közjogi erővel bíró paktumra, melyet az MDF az SZDSZ-szel kötött. S vajon a kormányozhatóság szempontjából, de akár alkotmányossági szempontból is jó-e az, hogy a Horn-kormánynak még ilyen paktumra és megegyezésre sincs szüksége. Mi is az alkotmányos előnye annak, hogy bár az egyéni képviselőkre kevesebb szavazat jut, mégis oly mértékben torzítják el a szavazati arányokat, hogy az már egyáltalán nem tükrözi a szavazói akaratot és pártpreferenciát. Jól ismert, hogy a második fordulóban a szavazók erős hajlandóságot mutatnak arra, hogy az első forduló szavazati arányainak ismeretében a győzelemre esélyest preferálják, tehát inkább itt is egy másodlagos párt-választásról és nem saját egyéni jelöltjük támogatásáról van szó.

Miért nem elég a 4 vagy esetleg egy megemelt 5%-os küszöb kikötése ahhoz, hogy a kormányozhatóság biztosított legyen? Ha a működőképességhez szükség van arra, hogy a csekély támogatottságú pártok ne jussanak mandátumhoz - és erre ma Magyarországon valóban szükség van - akkor meggyőződésünk szerint a jelenlegi választási rendszerben ez könnyebb lenne, mint egy nem vegyes szisztémában. Ma területi pártlista állításához az kell, hogy az adott terület egyéni választókerületeinek egyegyedében, de legalább kettőben jelöltet tudjanak állítani. Országos listát pedig indíthatnak, ha a húszból hét területen van területi listaállítási joguk. Ha kisebb pártok hallgattak volna szaktanácsadóikra és nem aprózták volna el kevés emberüket és pénzüket arra, hogy az egész országot lefedjék, akkor azokra a helyekre koncentrálnak volna, ahol több szavazatra számíthattak, s kevesebb helyről több szavazatot szerezhetek volna, mint a rosszul megválasztott tényleges taktikájukkal. Hét területre és ezen belül 14-16 egyéni körzetre koncentrálva lett volna területi és országos listájuk is. Ezzel a szükséges feltételt ki is elégítették volna. A minden területen és minél több

egyéni kerületben történő jelöltállításra való törekvésük szétforgácsolta erőiket, megosztotta anyagilag kevés pénzüket. Emiatt és nem a választási rendszer miatt nem küldhetett németlyük képviselőt a parlamentbe. Nemcsak az egész országra elosztva lehetnének az elégséges 4%-ot elérni.

A választási rendszer alkotmányosságának alapkérdése, hogy a választásra jogosult állampolgároknak tényleges beleszólásuk legyen az állami hatalommegosztást megszabó törvényhozó és végrehajtó hatalom kialakításában. A hatalommegosztásban rejlik alapvető jogaik érvényesítésének biztosítása. Az állam polgárai akkor tudnak valóban érdemileg beleszólni e hatalom formálásába, ha a választási rendszer főarányát tekintve tükrözi választói akaratukat, de ugyanakkor biztosítja az ország kormányozhatóságát is, mert ez utóbbi nélkül nemcsak az ország igazgatása, hanem jogaik védelme sem valósulhat meg. E kettős feladatnak elméletben többfajta választási rendszer is eleget tehet.

Magyarországon azonban több, ezen írásban nem kifejtett körülmény miatt egy a jelenleginél talán magasabb, mondjuk, 5%-os alsó bekerülési küszöböt megszabó, tehát messzenemelőleg nem tisztán arányos, egyfordulós pártlistás választási rendszer a mai vegyes rendszernél jobban kielégelné az alkotmányosság említett követelményeit. Ez nem sértené a parlamentben ma helyet foglaló egyetlen párt érdekeit sem. (Ez ugyan már a politikai jövődől mondáshoz tartozik, de nem valószínű, hogy az elkövetkező választásokon lenne olyan párt, mely ismét abszolút többséget tudna szerezni).

A jelenlegihez képest milyen előnyei lennének egy ilyen választási rendszernek?

1. **Egyszerűbb és átláthatóbb lenne. A választó szempontjából nem mindegy, hogy mennyire tud kalkulálni voksának várható következményeivel. Ez erősítené az érzelést, hogy tényleges beleszólása van az életét megértékben meghatározó hatalom kialakításában. Növelné a demokratikus eljárásokba vetett hitét, s ezzel együtt az alkotmányos hatalom legitimitását.**

2. **Jobban kifejezné az ország politikai tagozódását és így egyetlen jelentős támogatással bíró párt sem érezné kisemmizve magát a választások után. A tényleges politikai tagozódás szerinti mandátum-megosztás programok, érdekek és nem szektárborok szerinti választásnál el egymástól, vagy hozná össze a politikai pártokat. A választók pontosan tudnák, hogy van választói akaratuknak képviselete és az nem lényegesen kisebb vagy nagyobb annál, mint amennyire azt voksaikkal kifejezésre juttatták.**

3. **Nem lenne rosszabb, sőt valószínűleg javulna az országgyűlés működőképessége, az ország kormányozhatósága. Ugyanis egyáltalán nem biztos, hogy egy számszerűleg biztos többséggel rendelkező koalíció, összetételétől, milyenségétől függetlenül, jobban alkalmas az ország kormányzására, mint több olyan párt koalíciós együttműködése, melyek egyike sem abszolút domináns a kormányzatban belül. Mindenesetre az erőviszonyoktól függően többfajta koalíciós lehetőség áll fenn, mint a mai vegyes választási rendszerben, amikor az egyéni képviselők révén egy pártnak rendszerint domináns, ha nem is abszolút értelemben meghatározó szerepe van.**

4. **Az abszolút bekerülési küszöb elégséges ahhoz, hogy a jelentéktelen társadalmi támogatottságú pártok ne jussanak parlamenti képviselethez. Nagyon valószínűnek látszik, hogy egy új párt parlamentbe jutásához az kell, hogy kiszorítson egy másikat.**

Ez nem lehetetlen, de mindenképpen nagy kihívást jelent a mandátumokért jelentkező pártoknak. Ugyanakkor gondolkodásra és megfontolásra készíti a szavazópolgárt, hogy kire is érdemes voksolnia, ha nem akarja, hogy szavazata olyan pártnak jusson, akit nem óhajt képviselőnek juttatni.

5. A választási rendszer közelítőleg arányos és egyfordulós volta arra készíti a pártokat, hogy már a választás előtt színt valljanak a többi párttal való együttműködést illetően, mert nem lehetséges a második fordulóban való taktikázgatás. Ez nem a pártok, hanem a választók számára elsődlegesen fontos, hogy tudják mire is számíthatnak a választások után.

6. Végül, bár ez közvetlenül nem alkotmányossági szempont, az eljárás lebonyolítása, az eredmény értékelése egyszerűbb, gyorsabb és olcsóbb. Mindhárom tényező növeli az alkotmányos rend legitimitását, tehát van alkotmányossági vonatkozása is.

Természetesen egy ilyen új választási rendszernek van egy sor jogtechnikai követelménye, de ezek, egyébként nem túlságosan nehéz feladatot jelentő, kidolgozásával csak azután érdemes foglalkozni, ha a politikai élet meghatározó szereplői vevők rá.

II. VÁLASZTÓJOG KELET-EURÓPÁBAN

Választási rendszerek és rendszerváltás Kelet-Európában

Bevezetés

A Kelet-Európában lezajlott rendszerváltás komoly kihívás elé állította a választási rendszerekkel és a pártokkal foglalkozó összehasonlító kutatást. Eltekintve néhány kutatótól, a térségben a kommunista hatalomra koncentráló társadalomtudományok a forradalmi átalakulásig alig foglalkoztak a választási rendszerrel és pártkutatással, különösen nem a nyugati demokráciákban szokásos kérdésfelvetésekkel és koncepciókkal. A választási rendszer és a pártok nemzetközi összehasonlító vizsgálata a kelet-európai régiót a politikai rendszer-struktúrák alapvető eltérései miatt figyelmen kívül hagyta. A Kelet-Európáról azóta megjelent irodalom nagy része, amely a legszélesebb értelemben foglalkozik az állami-politikai intézményrendszer kiépítésének folyamatával (institution building), e kihívás megoldására irányuló kísérletként fogható fel, amely azonban mindeddig korlátozott sikerrel járt.

A választási folyamat intézményi kialakítása, e tanulmány témája, nagyon jól megvilágítja a kutatási problémákat. A választási rendszerek és kihatásai elemzéséhez elengedhetetlen a pontos leírásuk. Az ezzel foglalkozó szakemberek azonban gyakran legfeljebb arról számolnak be, hogy a választási rendszerek bonyolultak¹, vagy hogy „vegyes választási rendszerekről van szó², jóllehet ezek a fogalmak aligha tájékoztatnak egy választási rendszer tényleges hatásairól. Olyan osztályozásokat alkalmaznak, amelyekből hiányoznak az összehasonlítás paraméterei.³ A túl sok vagy a túl kevés megkülönböztetés egyaránt messzemenő következményekkel járhat a kutatási eredményekre. Az egyedi esettanulmányok az uralkodók, míg a szisztematikus összehasonlító elemzések, amelyek javíthatnák az egy-egy országra vonatkozó értékeléseket, majdnem teljesen hiányoznak. Ráadásul nem ritkán hiányoznak a komplett választási statisztikák, amit a választási rendszer és a pártok összehasonlító kutatásainak a normáira való tekintet nélkül olykor nem is tartanak fontosnak. Néhány tudományos munka, bármennyire is érdekesnek mutatkozik, inkább a hiányosság bátorságával, mintsem a nyert hipotézisekkel tűnik ki.⁴ Egyébiránt meglepő, hogy a választási eljárás intézményi szabályozásának milyen csekély jelentőséget tulajdonítanak a választói magatartás és a pártok fejlődésének elemzése során. Ezzel szemben mi Arend Lijphart⁵ és Giovanni Sartori⁶ együtt abból a premisszából indulunk ki, hogy a választási rendszereknek kiemelkedő jelentősége van a pártrendszer struktúrája és versenydinamikája szempontjából, ám - a félreértések elkerülése végett - hozzátesszük, hogy a választási rendszer és a pártrendszer hatásösszefüggését a magunk részéről cir-

kuláris kauzalitásának tartjuk. Ettől függetlenül egyetérthetünk Lijphart tézisével, miszerint egy meghatározott választási rendszer kiválasztása a fiatal demokráciák legfontosabb „alkotmányos választásának”, minősül.

A választási rendszer kutatásában uralkodó vélemény szerint a választási rendszereket többségi vagy arányos választási rendszerekre kell felosztani. A többségi választást és az arányos választást egy-egy képviseleti elvnek tekintik, amelyhez különböző választási rendszerek rendelhetők hozzá. Ezek többé-kevésbé megfelelnek a többségi és az arányos választásról alkotott ideáltípusos elképzeléseknek (vö. Nohlen 1995: 104 és köv.). Csak hogy éppen a legújabb Kelet-Európa-kutatásban honosodik meg egyre inkább a vegyes választási rendszer fogalma, amely a választási rendszer dichotómiáját a képviseleti elv szintjén megtöri és hibásan azt sugallja, mintha volna harmadik lehetőség is. Pedig a többségi választás és az arányos választás dichotómia osztályozása mindkét képviseleti elv szándékolt hatásain alapul - a vegyes választási rendszer fogalommal az így jelölt választási rendszerek kihatásairól még nem mondunk semmit. A kategória analitikus kérdésessége abban mutatkozik meg, hogy az alakjában mind a többségi, mind az arányos választási rendszert integrálja. Amit ez a terminus jelöl, tulajdonképpen csupán az a gondolat, hogy ezek a választási rendszerek különböző elemekből állnak és bonyolultak, de azt már nem jelzi, hogy milyen következményekkel járnak a politikai képviseletre, a kapott szavazatok és az elnyert mandátumok arányára vagy a pártrendszerek struktúrájára. Következésképpen valamely választási rendszernek az ún. vegyes választási rendszer kategóriába sorolásával a politikatudományi elemzés nem fejeződhet be, sőt tulajdonképpen itt kell kezdődnie.

Legújabbban egyre több arányos vagy többségi választási rendszert dolgoznak ki, amelyek olyan különböző elemeket kombinálnak, mint egy egyéni választókerület és a listás mandátumok (kombinált választási rendszerek). Három típust különböztetünk meg:

1. A német mintájú personalizált arányos választás: a parlamenti erőviszonyokért (majdnem) kizárólag az arányosság a felelős, az egyéni választókerületnek (majdnem) semmi jelentősége nincs a szavazat : mandátum arány szempontjából.

2. Az „árokrendszer...“ a parlament egy részét a többségi választás elve, másik részét az arányos választás elve szerint választják. A többségi ill. az arányossági rendszerben választott képviselők arányától függően a választási rendszert vagy a többségi, vagy az arányos választási rendszerhez.

3. Kompenzációs választási rendszerek: a mandátumokat itt szintén részben a többségi, részben az arányossági elv szerint osztják el, az arányossági elv szerinti mandátumszerzésnél azonban - az „árokrendszerrel“, eltérően - a többségi választás alapján szerzett mandátumokat figyelembe veszik és az „eredményes szavazatokat“, már nem számolják. Az arányos mandátumok ennek következtében arányos kiegyenlítést eredményeznek, amelyek mértéke többek között a két mandátumkategória számszerű arányától függ. Ezek az arányos pótlással (kompenzációs mandátumok) kiegészített egyéni választókerületek kihatásait tekintve a personalizált arányos választás és az „árokrendszer...“ között helyezkednek el.

Hangsúlyozzuk, hogy a kombinált választási rendszerek analitikus funkcióikat tekintve nem azonosak a vegyes választási rendszerekkel. E fogalom csupán azt fejezi ki, hogy ezek a választási rendszerek különböző elemekből állnak, többségi és arányos elemekből, és elemezni kell, hogy voltaképpen többségi választási rendszerről vagy arányos választási rendszerről van-e szó.

1. sz. táblázat:

Választási rendszer típusok a kelet-európai országokban (1995)

Ország	A választási rendszer típusa									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Albánia					*					
Bosznia-Hercegovina						*				
Bulgária						*				
Csehország						*				
Jugoszlávia						*				
Horvátország					*					
Lettország						*				
Litvánia					*					
Macedónia		*								
Moldávia									*	
Lengyelország						*				
Románia						*				
Czorsizsland					*					
Szlovákia						*				
Szlovénia						*				
Csehország						*				
Ukrajna		*								
Magyarország							*			
Fehéroroszország		*								

1. Relatív többségi választás

2. Abszolút többségi választás

3. Többségi választás kisebbségi képvisellel

4. Többségi választás kis választókerületben

5. Árokrendszer

6. Arányos választás többmandátumos választókerületben

7. Kompenzációs választási rendszer

8. Personalizált arányos választás (parlamentális kiizozó)

9. Single transferable vote

10. Tiszán arányos választás

Az első öt választási rendszert a többségi választási rendszerhez, a következő ötöt az arányos választási rendszerhez kell sorolni (vö. Nohlen, 1995)

Ezek a választási rendszert érintő magyarázatok elengedhetetlenek a kelet-európai választási rendszerek és pártok fejlődésének elemzéséhez. Az 1. sz. táblázat, amely összesen 10 választási rendszer típust tartalmaz, amelyek közül az első öt a többségi választási rendszerhez, a második öt az arányos választási rendszerhez tartozik, első pillantásra mutatja, hogy a kelet-európai új választási rendszerek egy része ezen új típusú választási rendszer kategóriájába esik, amelyet mind a többségi mind az arányos választási rendszerhez hozzá lehet 6 sorolni.

1. Rendszerváltás-kutatás és az állami-politikai intézményrendszer kiépítésének folyamata (institution-building-process)

A rendszerváltás nemzetközi kutatásában mindaddig a történelmi-genetikai megközelítés bizonyult a leggyümölcsözőbbnek. Ugyanig érvényes ez a választások intézményes szabályozására is, ami a rendszerváltás folyamatában az állami-politikai intézményrendszer kiépítésének legfontosabb része. Mindazonáltal még sehol sem elemezték szisztematikusan.

Arend Lijphart három kelet-európai országban (Csehszlovákiában, Magyarországon és Lengyelországban) tesztelte Stein Rokkan néhány, e század elején a nyugat-európai országokban lezajlott rendszerváltások magyarázatára felállított hipotézisét. Eredményei azonban nem egyértelműek. Részben igazolva, részben cáfolva, részben pedig nem kielégítőnek látta Rokkan hipotézisét (Lijphart 1992). A Rokkan-féle hipotézisek alkalmazásában az a problematikus, hogy a lényegesen eltérő történelmi problémakonstellációk ellenére az összehasonlított politikai fejlődések azonosságát feltételezi: emitt az általános választójog versengő politikai rendszerekben történő bevezetését és a választási rendszerekben ebből következő változást, amott a versengő rendszerek bevezetését és a választások funkciójának változását az általános választójog folytatásával és a választási rendszer azt követő váltását vagy továbbírását.

A diffuzionista elméleti megközelítés számára bizonyára elfogadhatóbb lenne kizárólag a hasonló történelmi helyzetben végbemenő rendszerváltási folyamatok során történt választási rendszer opciók* összehasonlítása. Ennek szellemében Maurizio Cotta (1995) is kizárólag a rezsimváltások eseteire korlátozta a pártrendszerekkel és koalíciótípusokkal foglalkozó vizsgálatát. A választási rendszer kutatása során Dieter Nohlen (1990) hasonlóképpen a rendszerváltás korszakára szűkítette idősíkjában eltoltt összehasonlító munkáját, amikor az általa vizsgált európai és latin-amerikai országokat kiválasztotta. A következőkben ennek példáján járunk el és ráadásul olyan országok összehasonlítására szorítkozunk, amelyek keretfeltételeikben viszonylag homogének, hiszen minden esetben a kommunista pártidiktatúrából a pluralista demokráciába vezető rendszer-váltásról van szó. Ez a rendszerváltás különböző minták szerint következett be, amelyeket különböző fogalmakkal írtak le: transzformáció (átalakulás), transplacement (átrendeződés), replacement (felváltás), kapituláció, konfrontáció,

implózió (összeomlás), kialakultot/kiegyezéses rendszerváltás stb. Rá fogunk mutatni, hogy valamely választási rendszer opció az alapító választások (founding elections) tekintetében a rendszerváltás mikéntjétől függött. Sőt odáig is elmehetünk, hogy a rendszerváltás típusát egy meghatározott választási rendszer melletti döntés meghatározó tényezőjének fogjuk fel. Ennek a hipotézisnek a történelmi-empirikus indoklását ill. igazolását kívánjuk elvégezni a következőkben.

A kelet-európai országok átalakulási szakaszában két választási típust különböztettünk meg:

1. Az alapítás előtti választások, vagyis az első szabad választások 1990-ben a volt szovjet és jugoszláv föderáció tagországaiban, amelyek később független államokká váltak. 7 Formális jogi értelemben ezek a választások nem országos vagy állami választások voltak, hanem még az állami szint alatt következtek be. Mindazonáltal két séget kizáróan kiemelkedő jelentőségűek voltak mind demokratikus-politikai mind alkotmányossági értelemben;

2. az alapító választások (founding elections), tehát az első szabad választások a kelet-európai államokban a régi rezsim bukása után. Kelet-Európa „régi”, nemzetállamaiban az 1990-ben ill. 1991-ben (Albániaiban és Lengyelországban) megtartott első versengő választások, valamint az 1992 és 1995 között az új nemzetállamokban sorra került második versengő választások alapító választások voltak.*

Az alapítás előtti és az alapító választásokon kívül néhány országban 1990 és 1995 között előrehozott, valamint rendes választásokat is tartottak. Vizsgálatunk így összesen 38 választásra terjed ki: alapítás előtti választásokra 12 országban (Bosznia-Hercegovina, Észtország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Moldávia, Montenegró, Szerbia, Szlovénia, Ukrajna és Fehéroroszország), alapító választásokra 18 országban (Albánia, Bulgária, Észtország, Jugoszlávia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Moldávia, Lengyelország, Románia, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia, Csehszlovákia, Ukrajna, Magyarország és Fehéroroszország), előrehozott választásokra hat országban (Albánia 1992-ben, Bulgária 1991-ben és 1994-ben, Jugoszlávia 1992-ben, Lengyelország 1993-ban, Románia 1992-ben és Csehszlovákia 1992-ben) és rendes választásokra egyetlen országban (Magyarország 1994-ben). A vizsgált 30 választási rendszerre terjed ki, köztük kilenc választási rendszerváltásra, tehát a választási rendszer típusának változására. Eltekintünk az azonos választási rendszer típuson belüli különböző változások vizsgálatától (például az arányos választási rendszeren belül Lengyelországban 1991-ről 1993-ra bekövetkezett rendkívül jelentős változásokról).

II. A választási rendszerek kialakulása Kelet-Európában

A Kelet-Európa kutatás, amely figyelmét az új politikai intézmények kialakulásának módjára irányította, a régióban lezajlott intézménykiépítés közös jellemzőjeiként általában utalt a nyugati demokratikus intézmények importjára. Az új politikai elitet intézményimport segítségével próbálták beépíteni a nyugati konstitucionalizmust az új

* Opció: szabad választás, szabad döntés

demokráciákba. Gyakran figyelmen kívül hagyták azonban, hogy az új intézményeknek „meghatározott legitimációs eljárásokon kívül különösen kulturális-mentális megfélemlésre és diszpozíciókra van szükségük”, (Waschkuhn 1994: 192). „Az intézményrendszerek állandóan rá vannak utalva belső és külső támogatásra, és ugyanúgy igénylik a cselekvőket, mint a jelképeket... (u.o.). A politikai intézmények nyugati hagyományokból való átvétele egyidejűleg a legitimációs transfert is szolgálta. A kelet-európai alkotmány- és intézményrendszerek atyjai gyakran állították, hogy Nyugaton minden politikai intézmény - alkotmányok, választási és pártrendszerek, elnöki rendszer és a parlamentarizmus típusai, a helyi és etnikai autonómia modelljei stb. - a korábbi évtizedek és évszázadok alatt már bebizonyított igazságosságát és működőképességét, és ezért nincs szükség arra, hogy reform, harmonizáció vagy módosítás útján még külön „legitimálják”, őket.

Még mielőtt Kelet-Európában sor került volna az első versengő választásokra a volt szocialista országokban, a tudomány kerkeiben máris megkezdődtek a viták, hogy vajon melyik a „legjobb”, választási rendszer az új demokráciák számára. Az egyik oldalon néhány szerző funkcionális okokból kifejezetten a többségi választás mellett tette le a voksát. Azt állították, hogy csak a többségi választás akadályozhatja meg a pártrendszerek nagyfokú szétaprózódását. Ez a feltételezés empirikusan egyelőre igazoltnak látszik, mivel például az első választásokon Romániában 74, Lengyelországban 67, Magyarországon 45, Bulgáriában pedig 37 párt és csoport vett részt (McGregor 1993:13). Ennek hátterében azzal érveltek, hogy a parlamentek fragmentálódása az autoriter rendszer visszatérésének esélyeit növeli (vö. Blais 1991, Quade 1991). Ezzel összefüggésben gyakran utaltak az új demokráciák „weimarizálódásának”, veszélyeire, vagyis a demokratikus intézmények belülről gerjesztett szétzilálására, amit az arányos választás okoz, vagy legalábbis elősegít. Nem volt ritka a Ferdinand A. Hermens Demokrácia vagy anarchia? c. tanulmányában (1968) olvasható klasszikus érvelésre való implicit vagy explicit utalás sem.

A másik oldalon álló szerzők elsősorban társadalm szerkezeti és intézményi okokból az arányos választási rendszerre esküdtek. Ök Stein Rokkaut „The Structuring of Mass Politics in Smaller European Democracies... /A tömegpolitika strukturálása a kisebb európai demokráciákban/ című tanulmányából indultak ki. Különösen a kelet-európai országok etnikai és vallási heterogenitását emelték ki. Egyedül a tisztán arányos választási rendszerek garantálhatják - érveltek -, az etnikai kisebbségek igazságos politikai képviseletét, és így elejét vehetik az etnikai és vallási konfliktusok kiéleződésének. Az arányos választási rendszerek ily módon a kelet-európai posztoszocialista társadalmakban a politika „etnizálódása”, ellen hivatottak hatni (Offe 1994: 136). A többségi választási rendszerek ezzel szemben az etnikai kisebbségek kárára és kirekesztésére szolgáló eszközökké alakulhatnak át.

A kelet-európai politikai intézményrendszer kiépülését mindazonáltal kevésbé az elméleti ill. normatív elgondolások, mint inkább a hatalmpolitikai adottságok határozták meg. A magunk részéről látunk összefüggést a rendszerváltás típusa, amely önmaga is kifejeződése a meglévő ill. átalakulóban lévő hatalmi viszonyoknak, és a politikai intézmények kialakulásának módja és formája között. A rendszerváltás lezajlását

az adott országok gazdasági, politikai és kulturális hagyományai, történelme befolyásolták. Amennyiben a rendszerváltás típusait független változóként tételezzük fel, elmondható, hogy meghatározó befolyást gyakoroltak a választási rendszer kiválasztására és az egyes választási rendszerek kialakítására egyaránt. A következőkben három tézist fogalmazunk meg erre az összefüggésre.

1. Átalakulás és választási rendszerek

A demokratikus átalakulás azon modelljeiben, amelyeket a tudományos szakirodalomban transformációnak (Huntington 1990) vagy felülről vezérelt átalakulásnak (von Beyme 1994) neveznek, a régi politikai elitnek meghatározó befolyást tulajdonítanak a választási rendszer kiválasztása tekintetében. A régi rezsimelit egy része, nevezetesen a reformerek, akik a régi uralmi blokkban szösztek a keményvonalasok fellett, mértékadóan befolyásolták az átalakulás első szakaszát. A politikai ellenzéknek, saját gyengesége folytán, csekély befolyása volt a politikai folyamatokra és az alapvető politikai-intézményi döntésekre.

Azokban a kelet-európai országokban, ahol a régi politikai elitnek, „a második vonal régi káderei... (von Beyme 1994: 94) megtartották az átalakulási folyamatok feletti ellenőrzést, kezükben tartották a választási rendszerrel folytatott vitát is. Általában az elavult többségi választási rendszereket szentesítették. Ez történt az első szabad választások alkalmával a szovjet és a jugoszláv föderáció akkori tagállamainak túlnyomó részében, Horvátországban, Lettországon, Litvániában, Macedóniában, Moldáviában, Ukrajnában és Fehéroroszországban, valamint Albániában. Az arányos választási rendszert viszont csak a volt jugoszláv föderáció néhány országában vezették be: az etnikailag erősen tagolt Bosznia-Hercegovinai Köztársaságban és részben Szlovéniában¹⁰ is a többmandátumos választókerületekben alkalmazott arányos választási rendszert alkalmazták, a legkisebb Montenegró Köztársaságban pedig, ahol összesen csak kb. 430 ezer szavazó van, az arányos választási rendszert alkalmazták egyetlen, országos választókerületben, törvényben előírt szintelési százalékkal (a továbbiakban küszöb) mellett. Észtországban az átruházható egyéni szavazati rendszer (single transferable vote) diadalmaszkodott (Taagepera 1990, Taagepera 1990a, 306-309, Ishiyama 1994).

Horvátországban az uralmon lévő Kommunista Szövetség abszolút többségi választási rendszert erőltetett keresztül, annak ellenére, hogy az ellenzéki pártok azt elutasították. Lettországon és Litvániában is a kommunisták, nem pedig a „Latvijas Tautas Fronte... és a „Sajudis... ellenzéki népi mozgalmak politikai hatalmi érdekeit fejezi ki a bevezetett abszolút többségi rendszer. A választási rendszer kérdésében a kommunisták döntő szerepe Szerbiában sem volt kevésbé kétséges. A többi volt szovjet köztársaságban a Legfelső Tanács 1990-es első szabad választása előtt gyakorlatilag nem volt szervezett ellenzék: így például Ukrajnában csak az első választások után alakultak meg a politikai pártok (Kuzio 1993: 285).

2. sz. táblázat:

Az alapítás előtti választások rendszere
a Szovjetunió európai és Jugoszláv tagállamaiban

Ország	Abszolút többségi választási rendszer	Arányos választási rendszer több- mandátumos választókerü- letekben	Átruházható egyéni szavazati rendszer	Tiszta arányos választási rendszer
Bosznia- Hercegovina		*		
Észtország			*	
Horvátország	*			
Lettország	*			
Litvánia	*			
Macedónia	*			
Moldávia	*			
Montenegro				*
Szerbia	*			
Szlovénia		*		
Ukrajna	*			
Fehérorosz- ország	*			

Az uralkodó kommunista pártok és utódsszervezeteik a többségi választást lényegében az alábbi hatalompolitikai számítások alapján részesítették előnyben:

1. A hatalmon lévő kommunista pártok és utódsszervezeteik még mindig érintetlen pártapparátussal és nagyszámú tagsággal rendelkeztek az ország majdnem minden részében; az ellenzéki pártoknak és csoportosulásoknak ezzel szemben nem volt országosan kiépített hálózata; tagságuk főként a nagyvárosokban koncentráldott. Ezeket a körülményeket választási manipulációkra is felhasználták: így egy némely választási törvény előírta, hogy a jelölteknek a választókerületben kell élniük és dolgozniuk. Ez olyan követelmény, amelynek az ellenzéki csoportosulások csak nagy nehézségek árán tudták megfelelni.

2. A régi uralkodó pártok az egymandátumos választókerületekben alkalmazott abszolút többségi választási rendszerben lehetővé vált egyéni jelöltek versengését részesítették előnyben a pártlisták közötti választással szemben, utóbbi ugyanis a választási rendszer reformját valószínűsítette volna. A kommunisták jelöltjei gyakran nem

kompromittálódott ismert személyiségek vagy új reformer politikusok voltak, akik a választók kommunista pártokkal szembeni negatív beállítottságát semlegesíteni vagy legalábbis csökkenteni voltak hivatottak.

3. Minden kommunista párt félt a hatalom elvesztésétől és az abból következő kollektív és egyéni következményektől. Ezért mindegyik a többségi választási rendszerben látott esélyt arra, hogy az (itt többségi) választási rendszernek köszönhetően megszerezhető többség (manufactured majority) birtokában továbbra is egyedül kormányozzanak.

A kommunista pártok és utódsszervezeteik - az ellenzék lehetőségeihez képest óriási szervezeti előnyeik ellenére - csupán néhány országban győztek a választásokon: Albániában, Szerbiában, Ukrajnában és Fehéroroszországban. Ide számítható Macedónia is. „mert itt a parlamenti abszolút többséget két 'régiből' párt koalíciója adta... A többi országban, ahol a többségi választási rendszert alkalmazták - Horvátországban, Lettországon, Litvániában és Moldáviában - ezzel szemben a nem kommunista ellenzéki pártok vagy csoportosulások győzedelmeskedtek. Az arányos választást ill. az átruházható egyéni szavazati rendszert alkalmazó négy ország közül háromban az ellenzék győzött, s mindössze Montenegróban maradt alul a kommunistákkal szemben. E különböző és a választási rendszerek hatásaira vonatkozó elvárásoktól eltérő választási eredmények lényegében két okra vezethetők vissza: egyik az állami függetlenség elnyerésének módja, másik a létező szocializmusból a plurális demokráciába és a piacgazdaságba vezető átmenet milyensége.

A volt szovjet és jugoszláv föderáció azon tagországaiban, ahol az első szabad választásokon a kommunisták győztek, csupán gyenge, vagy politikailag még nem artikulálódott tendenciák és mozgalmak ösztönözték a meglévő szövetségi államokból való kilépést. Azokban az országokban viszont, ahol a nem kommunista ellenzék győzött, ezek a tendenciák hagyományosan nagyon erősek voltak és az új ellenzéki pártok és mozgalmak politikai stratégiájukat elsősorban e függetlenségi programokra építették. Ők diktálták az állami függetlenség elnyerésének folyamatában az ütemet, és mozgósították a tömegeket e cél érdekében. Tévénységük összekapcsolódott az ellenzékével: a balti államokban az ellenzéki népi mozgalmak soraiban ily módon ott voltak a „kommunista pártok prominens tagjai... is (Uibopuu 1990:3). A másik oldalon az ellenzéki mozgalmak és csoportosulások tagjai beszívárogtak a kommunista struktúrákba. Így történt például, hogy Litvánia kommunista pártja „szajdizálódott... A függetlenségi harc gyümölcseit természetesen az ellenzék aratta le. A balti népfrontok „az 1990 tavaszán lezajlott legfelső tanácsi választások kampányja során államuk azonnali függetlenné válását követelték és ezzel fölényes győzelmet arattak... (Uibopuu 1990:29f). Az első szabad választások előtt Horvátországban a legerősebb ellenzéki párt, a Horvátországi Demokratikus Közösség kezdeményezte és mozgósította az állami függetlenségért küzdő tömeges népi mozgalmat és ezzel a programmal szerezte meg a szavazatok többségét. Szlovéniában az állami függetlenség fő harcászati különböző ellenzék csoportok voltak, amelyek az első szabad választásokon Szlovénia Egyesült Demokratikus Ellenzéke néven vettek részt - és győztek. Hasonló tendenciák a két volt államszövetség más tagállamaiban is mutatkoztak. Ezekben az or-

szágokban a függetlenségi stratégiákat a politikai elitiek artikulálták és vívták ki. „The Ukrainian declaration, for example, called for the creation of a republic army and KGB.” (Slider 1990:301).

A balti államok, Szlovénia és Horvátország politikai átalakulása időben megelőzte a Szovjetunióban és Jugoszláviában lezajlott transzformációs folyamatokat. A politikai élet liberalizálásával, valamint az ellenzéki mozgalmak és pártok kialakulásával vette kezdetét. A politikai liberalizációnak és demokratizálódásnak más országokban gyakorlatilag nem voltak hosszabb szakaszai az első választásokat megelőzően. A politikai ellenzék gyenge volt és nem tudott artikulálódni. Szerbiában, néhány évvel a szocializmus bukása és Jugoszlávia széthullása előtt, Kelet-Európában egyedülálló antiparlamentariszta nemzeti mozgalom létezett, amely szoros kapcsolatban állt a szerb kommunista elitel. Ez akkor vált láthatóvá, amikor Belgrádban az 1989 decemberében lezajlott tömeges demonstrációkon a szlovén és horvát ellenzéki pártok és szövetségek betiltatását követelték. Albániában sem került sor a politikai élet liberalizálására és demokratizálására az első választások előtt. Ezért némely szerző a „közép-európai„-tól való megkülönböztetésül a „balkáni„, vagy „kelet-európai„ jelzőt alkalmazta a választások jellemzésére olyan országokban, ahol a kommunisták győztek és a régi rezsim kiegészítés helyett annak egyfajta modernizálása következett be. Ezt a mintát elsősorban meghatározott társadalomszerkezeti és társadalmi-kulturális feltételekkel magyarázták. Ezek közé tartozik pl. a fejletlen gazdaság, a társadalmi autonómia és a civil hagyományok hiánya, a politikai kultúra típusa, az ortodox vallás, a parlamenti hagyományok hiánya és az ellenzéki és disszidens mozgalmak hiánya a kommunista uralom alatt. (Smolar 1990, Körösenyi 1991, Ágh 1992, Klingemann 1994).

Az abszolút többségi választási rendszer politikai következményei erősen eltérnek az egyes országokban. Ezt igazolja az alábbi táblázat is.

3. sz. táblázat: Az abszolút többségi választási rendszer politikai kihatásai a kelet-európai országokban

Ország	Kétpártrendszer	Manufactured majority	Egy párti kormányzás
Albánia	igen	igen	igen
Horvátország	igen	igen	igen/nem
Lettország	igen	igen	igen
Litvánia	nem	igen	igen
Macedónia	nem	nem	nem
Moldávia	nem	nem	nem
Szerbia	nem	igen	igen
Ukraina	igen	igen	igen
Fehéroroszország	nem	igen	igen

* Az ukrán Nyilatkozati példánál önálló köztársasági hadsereg és KGB létrehozását követelte.

1. Ily módon az abszolút többségi választási rendszer a pártrendszerek különböző típusait eredményezte a parlamentekben: egypártrendszereket, amelyekben - Douglas W. Rae (1971) megállapításai szerint - a legerősebb párt a parlamenti mandátumok több mint 70%-át birtokolta (Litvánia, Szerbia, Fehéroroszország); kétpárti rendszereket, ahol a legerősebb párt kevesebb mint 70%-ot ért el, de a két legerősebb párt együtt a parlamenti helyeknek legalább 90%-át egyesítette (Albánia, Horvátország, Lettország, Ukrajna); többpártrendszereket (Macedónia, Moldávia). Ez a feltár csak a parlamentek pártpolitikai szerkezetét tükrözi a választási eredmények közvetlen következményeként. A számtalan blokkpárt vagy választási szövetség később önálló pártokra és frakciókra bomlott.

2. A többségi pártok - Macedónia és Moldávia kivételével - minden országban manu-factured majorities, a választási rendszernek köszönhető (tehát mesterséges) parlamenti többséget szereztek, és csak ezért tudtak egy párti kormányt alakítani. Horvátországban is mesterséges többséget szerzett a legerősebb párt a parlamentben és így választások után egypárti kormányzást valósított meg. A kormányon belül azonban gyakori volt a miniszterváltás: 14 hónap alatt két miniszterelnököt, három külügyminisztert, három honvédelmi minisztert és két belügyminisztert cseréltek le. Annak érdekében, hogy az akkori válsághelyzetben ezt az instabilitást elkerüljék, 1991 augusztusában valamennyi parlamenti párt részvételével létrehozták a „Nemzeti Egység Szükségkormányát...”, amely az 1992 augusztusában megtartott választásokig maradt hivatalban. (Kasapovic 1993: 53-56).

Az első szabad választások után több posztkommunista országban különböző típusú arányos választási rendszerek (Lettország, Moldávia) vagy „árokrendszerek„, (Albánia, Horvátország, Litvánia) váltottak fel az abszolút többségi választási rendszert. A többségi választási rendszer csak olyan országokban tartotta magát, ahol a kommunista pártok vagy utódsszervezeteik az első szabad választások után is hatalmon maradtak (Macedónia, Ukrajna és Fehéroroszország). De az ellenzéki pártok ezekben az országokban is ellenzik a többségi választás fenntartását. Összességében csekélynek mondható a többségi választási rendszer fennmaradása Kelet-Európában: számos ország szakított vele, viszont egyetlen ország sem akadt, amely az arányos választást vagy az „árokrendszert„, klasszikus (relatív vagy abszolút) többségi választási rendszerre cserélte volna fel.

Macedónia

A transzformációs átalakulási típus és az abszolút többségi választás közötti összefüggés megvilágítására az alábbiakban Macedónia esetét hozzuk fel példának, amely mindeddig teljességgel ismeretlen volt annak ellenére, hogy sok szempontból reprezentatívnak mondható¹².

Az első szabad macedón választások alkalmával 1990-ben az abszolút többségi választási rendszert alkalmazták. Ez megfelelt az akkor uralkodó Macedón Kommunista Szövetség hatalmi számításainak, amelyeket a saját szervezeti előnyökre és a po-

litikai ellenzék szervezeti gyengeségére építettek. A Macedón Kommunista Szövetsége a nyolcvanas évek végén a Jugoszláv Kommunista Szövetsége azon részéhez tartozott, amely kevésbé mutatót demokratikus orientációt és reformhajlandóságot, és amelyben még a szocialista, politikai és gazdasági rendszer alapvető reformjaitól való félelem dominált (Grdesic/Kasapovic/Siber 1989: 101f).

Macedóniában az első szabad választásokat a szlovén, horvát és bosznia-hercegovinai választások után tartották meg. A választások előtt a kommunista vezetés alkotmány módosításokkal úgy reformálta meg a „Gyűlést”, (Sobranje), hogy a korábbi három kamarából egy képvisleti gyűlést hozott létre. Korábban a szocialista gyűlések a volt Jugoszlávia hat köztársaságában és két önálló tartományában három azonos „tanácsból”, álltak: a „Társadalmi-politikai Tanácsból...”, a „Községek Tanácsából...”, és az „Egyesült Munka Tanácsából...”. A gyűléseknek ez a struktúrája a „társadalmi örendelkezés”, uralkodó ideológiái koncepcióját fejezte ki és a nem versengő szocialista választásokon az egyenlőtlen választójogot is magában foglalta.

Macedóniában a versengő választásokat tartalmazó első választójogi törvény 120 egymandátumos választókerületet írt elő, ezeket kizárólag az államigazgatási határok szerint alakították ki (Cakirpaloglu/Vergic 1992). Macedóniában nem alkottak külön szabályozást az etnikai kisebbségek képviseletére. Azokon a területeken és olyan községekben azonban - főként Nyugat-Macedóniában, az albán határ mentén -, ahol az albán kisebbség koncentráltan van jelen, albán többségű egyéni választókerületek jöttek létre. Nem csak pártjelöltek indultak. Az esetleges második forduló részvételi küszöbét az első fordulóban elért szavazatok 7%-ában állapították meg.

4. sz. táblázat: Parlamenti választások Macedóniában (1990-ben és 1994-ben)

Párt	1990		1994	
	Mandátu- mok száma össz. 120	Elért százalékos arány	Mandátu- mok száma össz. 120	Elért százalékos arány
Belső Macedón Forradalmi Szervezet - Macedón Népi Egyeség Demokratikus Pártja	38	31,7	-	-
Macedón Kommunista Szövetsége	31	25,8	-	-
Reformista Erők Szövetsége	18	15,0	-	-
Demokratikus Felvirágzás Pártja	17	14,2	10	8,3
Demokratikus Néppárt	6	5,0	4	3,3
Szocialista Párt	4	3,3	2	1,7
Szövetség Macedóniáért	-	-	91	75,8
Függetlenek	3	2,5	7	5,8
Egyebek	3	2,5	6	5,0

Az első választások igen szokatlan eredményt hoztak Macedóniában. A választásokon való részvétele rendkívül alacsony arányú volt, a legalacsonyabb Kelet-Európában. Az első fordulón mindössze 280 ezren vettek részt, ez a választásra jogosultak kb. 20%-a. Az alacsony részvétellel a macedón választókra, nem az albán kisebbségre tartozó választókra volt jellemző. Ennek az lett a következménye, hogy a Demokratikus Felvirágzás Pártja és a Demokratikus Néppárt, az albán politika választási szövetség két pártja az első fordulóban megszerezte a szavazatok és mandátumok többségét. A két párt 155.104 szavazatot kapott, ami a szavazatok 54%-a, míg a három legerősebb macedón párt, a Macedón Kommunista Szövetsége (SKM-SDP), a Reformista Erők Szövetsége (SRS-MDPS) és a Belső Macedón Forradalmi Szervezet (VMRO-DPMNE) csak 59.537 szavazatot szerzett, ami 21%-nak felel meg. A választási eredmények pánikot keltek és a második fordulóban a macedón választók politikai mozgásához vezettek. Ekkor már teljesen más választási eredmény alakult ki (lásd a 4. sz. táblázatot). Egyébiránt a kommunisták Szlovénia, Horvátország és Bosznia-Hercegovina után itt szenvedték el negyedik vereségüket. Az 1990-es első választásokon csak Szerbiában és Montenegróban győztek.

Az abszolút többségi választás Macedóniában nem vezetett sem kétpártrendszerhez, sem egy párt mesterséges parlamenti többséghez, sem stabil egypárti kormányzathoz. A választások után két politikai blokk alkotta többpártrendszer jött létre. Az egyik blokkban az albán, a másikban a macedón pártok tömörültek. A legerősebb parlamenti pártta ugyan a nem kommunista nacionalista VMRO-DPMNE vált a mandátumok 31,7%-ával, mindamellett a régi baloldal két pártja, a Kommunista Szövetsége (25,8%) és a Reformista Erők Szövetsége (15,0%) észrevehető parlamenti fölénnyel rendelkezett. Ez a két blokk és a bennük tömörülő pártok nem tudtak megegyezésre jutni egy koalíciós kormány megalakításáról, így 1991 márciusában ún. szakértői kormányt hoztak létre. Ez azon az általános konszenzuson alapult, amelynek alapján a végrehajtó és a törvényhozó hatalom legfőbb posztjait az alábbiak szerint osztották el: az államfőt a Kommunista Szövetsége, a parlament elnökét a Reformista Erők Szövetsége (ez Ante Markovic volt jugoszláv miniszterelnök pártjának macedón frakciója) adta. A parlament négy alelnökét az albán pártok koalíciója (Demokratikus Felvirágzás Pártja, Demokratikus Néppárt), valamint a szocialista és a szociáldemokrata párt delegálta. Ám alighogy kormányra lépett, a szakértői kabinet máris „baloldali”, és „jobboldali”, részre szakadt. A miniszterek pártot cseréltek és megkötötték a kormányt. Ebből a tarthatatlan helyzetből alakult meg 1992. augusztusában a „Kommunisták, Szocialisták és Albánok /Demokratikus Felvirágzás Pártja/ Nagy Koalíciója”, amely már abszolút többségre támaszkodhatott. Ennek dacára nagyon törekény volt ez a koalíció, hiszen a koalíciós pártok két különböző politikai és etnikai csoportot képviseltek, amelyek között folyamatosan éleződtek a feszültségek és a konfliktusok.

A macedón választási rendszer további fejlődése szempontjából két tényező bizonyult alapvető jelentőségűnek: a régi, volt kommunista és kriptokommunista erők töretlen hatalma az egyik oldalon, az etnikai-politikai feszültségek Macedónia és a macedón albánok között a másik oldalon. A korábbi rezsimit az abszolút többségi választás megtartásáért szállt síkra, mert az valóban megfelelő hatalmi érdekeinek. En-

nek a választási rendszernek a segítségével az 1994 végén megtartott második választások után is a régi macedón nomenklátúra maradt a vezető politikai réteg. Másrészt a régi rezsimelitnek még nagy befolyása volt a többségi etnikum politikai homogenizálódására, amely a Szövetség Macedóniáért körül gyülekezett. Ez a szövetség egy megkötött gyűjtőszervezet, amelyben a régi erők domináltak. Az 1990-es választások után legerősebb nem kommunista macedón szervezet (VMRO-DPMNE) ezért bojkottálta a második választásokat. Az új macedón parlamentben gyakorlatilag nem volt politikai, csak egy etnikai alapú ellenzék. A Szövetség Macedóniáért a mandátumok 76%-át, a két albán párt 12%-át szerezte meg. A parlamenti és politika élet az 1994-ben megtartott második választások után Macedóniában így módon „depluralizálódott... A többipártrendszert gyakorlatilag egypártrendszer váltotta fel.

Az egyéni választókerületi abszolút többségi választás ezáltal 1. a régi erőknek, 2. az etnikailag orientált blokk-képződésnek, 3. az egyes népcsoportokon belüli depluralizálódásnak és 4. az ellenzék etnikai konfliktussá történő redukálásának kedvezett - valóban nem valami pozitív hozzájárulás a demokrácia fejlődéséhez.

2. 'Transplacement' és választási rendszerek

A demokratikus átalakulás azon modelljeiben, amelyeket transplacement (Huntington 1991), kialakított rendszerelváltás (von Beyme 1994) vagy konfrontáció (Offe 1994) megjelöléssel illelték, a választási rendszer általában a régi és az új elitek közötti kompromisszumok kifejeződései voltak. A transplacement a régi rezsim akcióinak és az újonnan artikulálódó ellenzék tevékenységének kombinációja, amely tárgyalásokhoz vezetett a két erő között. A kialakított rendszerelváltást - így vélekedik von Beyme (1994) - a szocializmus hosszán tartó erőszója meg, amely előkészítette a régi és az új elit közötti tárgyalásokat. Ezek a tárgyalások, majd a megszületett kompromisszum az állampolgárok széleskörű támogatását élvezték. A régi és az új elit (pl. Magyarországon) vagy a régi elit és a társadalmi mozgalmak (pl. Lengyelországon) közötti tárgyalások és konfliktusok paktumban vagy egyezményben végződtek (vö. Offe 1994). A politikai intézményrendszer a politikai kompromisszum kifejeződéseként épült ki. Helyesen nevezte el Friedbert W. Rüb ezt a modellt kompromisszum általi intézményrendszer építésnek: „Mivel minden politikai erő azt az intézményi formát választja, amely saját érdekeit a legjobban szolgálja, a) kompromisszum keretében a különböző vagy egymásnak ellentmondó intézményi formák kombinációja (vagy egyszerű összeadása), vagy b) konvergencia és ezáltal ugyanannak az intézményrendszeri formának az opciója következik be, amelyben a politikai ellenfelek eltérő alapvető érdekei érvényesülhetnek... (Rüb 1994: 121).

A választási rendszerek területén a rendszerváltásnak ez a formája vagy kombinált választási rendszerekhez vagy hagyományos arányos választási rendszerekhez vezetett. Pontosabban szólva, az „árokrendszer... annak a csak nehezen elérhető kompromisszumnak a kifejezőjévé vált a rezsimelit és az ellenzék érdekei között, amelyet az átalakulási folyamat elején a kerekasztal-tárgyalásokon értek el. Mivel az uralkodó

párt a klasszikus többségi választást, a politikai ellenzék viszont az arányos választást részesítette előnyben, az „árokrendszer... e politika érdekek közötti kompromisszum kísérlete volt, mivel a megválasztandó képviselők egy részére a többségi elv szerinti, a másik részére a mandátumok arányos elosztását írja elő a szavazatok alapján, és a választási rendszer többségi vagy arányos rendszerekhez való besorolásának kérdése továbbra is nyitottnak tűnt.

A választási rendszer kérdésében a kombinált választási rendszerben kifejeződő kompromisszumot az első versengő választások előtt csak Magyarországon és Bulgáriában érték el. Az „árokrendszer... Bulgáriában a politikai ellenzék gyengeségének eredménye volt, amely kénytelen volt elfogadni a kompromisszumot. Magyarországon a kompenzációs típusú kombinált választási rendszer inkább a reformkommunisták viszonylagos erejét fejezi ki, amit a politikai ellenzéknek tiszteletben kellett tartania. A hatalmon lévő párt és az ellenzék közötti eltérő erőviszony egyfelől Bulgáriában, másfelől Magyarországon következetesen eltérő választási eredményeket is hozott: Bulgáriában a kommunisták győztek, Magyarországon pedig az ellenzék.

A speciális társadalmi-politikai viszonyok és más tényezők hatására a kombinált választási rendszer mindkét országban nagyon eltérő következményekkel járt, amelyeket nehezen lehetett előre megjósolni: Bulgáriában kétpártrendszer alakult ki, egy párt mesterséges többsége és egypárti kormányzás. Magyarországon ezzel szemben többipártrendszer jött létre és koalíciós kormány alakult. A bolgár „árokrendszer... arányelértő hatása meglepően kicsi, a magyar kompenzációs választási rendszeré viszont nem vált módon nagyobb volt, és pedig főként a legerősebb párt javára.

Az „árokrendszereket... később más kelet-európai országokban, így Albániában, Horvátországban, Jugoszláviában, Litvániában és Oroszországban is bevezették. Ezek a hatalmon levők és az ellenzék közötti alku eredményeként létrejött kompromisszumot tükrözték, amelyet nagymértékben meghatároztak az egyes a pártok jövőbeli esélyeiket illető számításai. Ezek az „árokrendszerek... egyes strukturális elemekben különböznek egymástól, amelyeket ráadásul gyakran eltérő módon kombináltak egymással. A fő különbségek az egyéni választókerület és a listás mandátumok számszerű arányában, a relatív vagy abszolút többség követelményében, a választókerületek típusában, a küszöb százalékos mértékében és az arányos választás elve szerinti szavazatelszámolásban foglalhatók össze. A pártrendszerek strukturáját leghatékosabban befolyásoló elemnek az egyéni választókerületek és a listás mandátumok közötti számszerű arány bizonyult.

5. sz. táblázat: Az egyéni választókerületek és a listás mandátumok számszerű aránya

Ország	Év	Összes mandátum	Egyéni választókerületek száma	Listás mandátumok száma
Albánia	1992	140	100	40
Bulgária	1990	400	200	200
Jugoszlávia	1992	136	58	78
Horvátország	1992	120	60	60
Litvánia	1992	141	71	70
Oroszország	1993	450	225	225
Magyarország	1990	386	176	210
	1994			

A kombinált választási rendszerek Kis-Jugoszláviában, Horvátországban és Oroszországban az arányos választást a relatív többségi választással kapcsolták össze. Albánia, Bulgária, Litvánia és Magyarország választási rendszerében az arányos választás az abszolút többségi választáshoz kapcsolódott. Négy országban (Albániában, Horvátországban, Litvániában és Oroszországban) a listás mandátumok elosztására csak egy országos választókerület állt rendelkezésre. A többi országban (Bulgáriában, Kis-Jugoszláviában és Magyarországon) e célból többmandátumos választókerületeket alakítottak ki. Minden választójogi törvény írt elő valamilyen küszöböt: a parlamenti küszöb Albániában 4%, Horvátországban 3%, Litvániában 4%, Oroszországban 5% volt, a választókerületi küszöb Bulgáriában 4%-ot, Jugoszláviában 5%-ot és Magyarországon 4%-ot tett ki. A mandátumok elosztási módszerei közül a D'Hondt-féle eljárás alkalmazása volt az uralkodó. Az ily módon strukturált választási rendszerek az egyes országokban különböző politikai hatásokat váltottak ki, mint azt a szavazat-mandátum arányból is láthatjuk a két legtöbb szavazatot elért párt esetében (vö. 6. sz. táblázat)

6. sz. táblázat: A két legtöbb szavazatot kapott párt szavazat : mandátum aránya

Ország/párt	Szavazatok (%-ban)	Mandátumok (%-ban)	Arányeltérítő hatás (%-ban)
Albánia Demokratikus Párt Szocialista Párt	62,3 25,0	65,7 27,1	+ 3,4 +2,1
Bulgária Bolgár Szocialista Párt Demokratikus Erők Uniója	47,2 36,2	52,8 36,0	+ 5,6 -0,2
Jugoszlávia/ Szerbia Szocialista Párt Szerb Radikális Párt	43,0 30,0	68,9 28,0	+ 26,9 - 2,0
Horvátország Horvát Demokratikus Közösség Horvát Szocial-liberális Párt	44,7 17,7	61,6 9,4	+ 16,9 - 8,3
Litvánia Demokratikus Munkáspárt Sajudis	45,1 21,7	51,8 19,9	+ 6,7 - 1,8
Oroszország Oroszország választása Liberal-demokrata Párt	17,8 26,2	17,2 14,2	-0,7 - 12,0
Magyarország (1990) MDF SZDSZ (1994) MSZP SZDSZ	24,7 21,4 33,0 19,7	42,7 24,4 54,1 17,9	+ 18,0 + 3 + 21,1 - 1,8

A kombinált választási rendszerek politikai hatásait tekintve kétféle országcsoporthoz tehetünk különbséget:

1. Azok az országok, ahol az „árokrendszerek”, politikai hatásait tekintve a többségi választási rendszerhez álltak közelebb: nagyfokú arányeltérítő hatások mutathatók ki a szavazat-mandátum arányban és mesterséges többség létrejötte jellemző a parlamentben (Jugoszlávia és Horvátország). Hasonló hatással volt Magyarország kompenzációs választási rendszere is az 1994-es választások alkalmával;

2. Azok az országok, ahol az „árokrendszerek”, jellemzően inkább az arányos választás politikai hatásait mutatták: viszonylag kicsi az arányeltérítő hatás, amely azonban két esetben még elegendő volt a mesterséges parlamenti többség megszerzéséhez (Bulgária, Litvánia), egy esetben (Albánia) a megszerzett (earned majority), abszolút többség már a szavazatok után kialakult.

A pártrendszerre nézve is nagyon változatosak voltak a hatások. Az „árokrendszerek”, mind kétpártrendszerrel (Albánia, Bulgária, Jugoszlávia/Szerbia), mind pedig többpártrendszerrel (Horvátország, Litvánia, Oroszország) együtt jártak. Érdekes, hogy a kétpártrendszer éppen Albániában és Bulgáriában alakult ki, tehát olyan országokban, ahol a szavazat: mandátum arányban az arányeltérítő hatás viszonylag kicsi.

E felismerések alapján felvetődik az alábbi fő kérdés: a választási rendszerek mely strukturális elemeinek volt döntő befolyása az említett politikai kihatásokra/következményekre? Az „árokrendszerek”, vajon egyforma struktúrát érleltek-e azokban az országokban, ahol hasonló politikai következményekkel jártak vagy azonosak voltak-e legalább a kulcsfontosságú elemek tekintetében?

Ahhoz, hogy válaszolni tudjunk ezekre a kérdésekre, három példával, a lengyel arányos választással, a magyar kompenzációs választási rendszerrel és a horvát „árokrendszerrel”, foglalkozunk részletesen.

Lengyelország

Lengyelország a kialakított rendszerváltás klasszikus példájának számít Kelet-Európában. Ebben az országban alakult meg először a kerek asztal, „amellyel a létező szocializmusból a pluralista demokráciába vezető evolúciós rendszerváltás intézményesülését találták meg a leegyeledek, amely példaértékű lehetett a kelet-közép-európai és a dél-európai szomszédos országok hasonló politikai folyamatai számára...” (Bingen 1990, 23). A kerek asztalt ideiglenes intézményként hozták létre a régi rezsimmel és az ellenzéki mozgalom közötti tárgyalásokhoz. A kerek asztal döntéseinek „törvényhozó”, jellege volt. A parlament már csak ratifikálta azokat.

A kerekasztal-tárgyalásokon két oldal vett részt: a kormány, amely a Lengyel Egyesült Munkáspárt, a Parasztpárt, a Demokrata Párt, néhány keresztény csoportosulás és az állami szakszervezetek képviselőit fogta át, és az ellenzék, amely a Solidarnosc ellenzéki mozgalom ill. az 1988-ban alakult, Lech Walesa köré csoportosuló Polgári Bizottság képviselőiből állt. „A tárgyalásokat három bizottságban, 10 albizottságban és különböző munkacsoportokban tartották, amelyekben több mint 300 szakértő vett részt...” (u.itt 25). A kerekasztal-tárgyalásokon hozott döntések - a politikai szabadságjogok bővítése és intézményesítése, a parlament rekonstrukciója a második kamara (szénázati) bevezetésével stb. - között ott volt az új választási rendszerről is.

Az első kelet-európai kerekasztal-tárgyalások azonban nem torkolltak azonnal szabad és versengő választásokba. Paradox módon Lengyelország volt a keleti tömb azon állama, ahol utolsóként tartottak szabad és versengő választásokat. Kelet-Európa leg-erősebb és legrégibb ellenzéki mozgalmára ráadásul nem volt képes arra sem, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon olyan választási rendszert fogadtasson el, amely megfelel volna saját érdekeinek.

A választási rendszer szabad választásokat írt elő a Szénázati, a Szejmbe azonban nem: a választás szabadságát az 1989-ben a kormánykoalíció és az ellenzék között a mandátumok 65:35 arányban történő elosztásáról megkötött alku korlátozta. A Szejm-

ben azonban megkérdőjelezték a kialakított hatalmi struktúrát, miután a nem kommunista jelölteket a választók „népszavazással, támogatták. A szenátusi szabad választásokon ugyanis az ellenzék 100 mandátumból 99-et megszerzett. A választások - eltekintve igen nagy jelképes funkciójuktól - mind Lengyelországban, mind Kelet-Európában általában - a lengyelországi reformfolyamat „felgyorsító tényezőjévé”, váltak. Ebben négy esemény játszott kiemelkedően fontos szerepet:

1. Az első nem kommunista kormány megalakulása 1989 szeptemberében, amelyben a LEMP a szjejm-beli abszolút többsége ellenére csak négy miniszteri posztot kapott,

2. A LEMP önfelosztatása 1990 januárjában és az új utódsszervezetek létrejötte: a régi kommunista párt legerősebb frakciójából alakult meg a Lengyel Köztársaság Szociáldemokráciája, amely az 1993-as választások során győztes Demokratikus Baloldali Szövetségének meghatározó pártját alkotta. A LEMP önfelosztásával a „két tárgyalópartner”, egyike eltűnt, ezáltal minden korábbi egyezség semmissé vált.

3. A Solidarnosc frakcionalizálódása 1990 tavaszán és a „fontos pártjellegű csoportosulások”, létrejötte, amelyek az elnökválasztásra készülődtek (Mackóv 1992:78). A parlamenti ellenzéken belüli frakció-alapítások az elnökválasztás után is folytatódtak. A Solidarnosc feloszlásával és a pártrendszer ennek következtében bekövetkezett szakadásával a hatalmi erőviszonyokban szignifikáns eltolódás következett meg Lengyelország politikai pártpalettáján (Smolar 1994, vö. még Millard 1992, Tworzecki 1994);

4. Az 1990 novemberében ill. decemberében megtartott elnökválasztások és Lech Walesa (Raciborski 1991: 166) választási győzelme. Walesa gyorsan átvette a legfontosabb szerepet Lengyelország politikai életében és aktívan beavatkozott az új választásokról és az új választási rendszerről folytatott vitába.

Ezek az események fokozottan sürgették az új választásokat. A választási rendszerről azonnal fellángolt az éles vita. „Azoknak a csoportosulásoknak, amelyek erős parlamenti képviselettel és ismert politikusokkal rendelkeztek, már 1989-ben jó oka volt arra, hogy a többségi választási rendszer mellett szálljanak síkra. Azon pártok és csoportosulások, amelyeknek a képviselői nem voltak ott a kerekasztal-tárgyalásokon, akiket tehát nem vettek fel „Walesa csapatába...”, szintén jó okkal követelték az arányos választási rendszer bevezetését...” (Mackóv 1992: 89). Az arányos választást végül a kommunisták is elfogadták. A Szejm ezek után a szociáldemokraták, a Parasztpárt, a Demokratikus Unió, a Demokrata Párt és más kisebb csoportosulások kétharmados szavazati többségével elfogadta az arányos választási rendszert.

Az arányos választás egyik leghatározottabb ellenzője Lech Walesa államfő volt, aki azt kétszer is megvétőztá, de a Szejm mindkét alkalommal leszavazta. Walesa arra irányuló kísérlete, hogy német mintára bevezesse a perszonalizált arányos választási rendszert, kudarcot vallott.

Az arányos választási rendszert az 1992 decemberében hatályba lépett „kis Alkotmány”, legalizálták. Lengyelország ezzel belépett azon országok sorába, ahol az arányos választásokat belefoglalták az Alkotmányba.

7. táblázat: Parlamenti választások a Szejmbe Lengyelországban

	1991			1993		
	SZ	M	M	SZ	M	M
Pártok/Választási szövetségek	%	össz. 400	%	%	össz. 460	%
Demokratikus Unió	12,3	62	13,5	10,6	74	16,1
Demokratikus Baloldal Szövetsége	12,0	60	13,0	20,4	171	37,2
Katolikus Választási Akció	8,7	49	10,7	-	-	-
„Centrum” Polgári Megértés	8,7	44	9,6	-	-	-
Lengyel Parasztpárt	8,7	48	10,4	15,4	132	28,7
Független Lengyelországiért Konföderáció	7,5	46	10,0	5,8	22	4,8
Liberál-demokratikus Kongresszus	7,5	37	8,0	-	-	-
Népi megértés	5,5	28	6,1	-	-	-
NSZZ "Solidarnosc"	5,1	27	5,9	-	-	-
Kereszténydemokrata Párt	2,4	5	1,1	-	-	-
Reálpolitika Uniója	2,3	3	0,7	-	-	-
Német Kisebbség	1,2	7	1,5	0,7	4	0,9
Kereszténydemokraták Pártja	1,1	5	1,1	-	-	-
Lengyel Nyugati Unió	0,2	4	0,9	-	-	-
A Munka Uniója	-	-	-	7,3	41	8,9
Reformokat Támogató Pártonkívüli Blokk	-	-	-	5,4	16	3,5
Egyéb	-	35	7,6	-	-	-

SZ = szavazatok
M = mandátumok

Az 1991-es választásokkal összehasonlítva az 1993-ban megtartott választások elterjedési határai nagyjából és egészében a megreformált választási rendszerből következtek.

Az 1991-es arányos választási rendszer az alábbi jellemzőket mutatta: 1. közepes és nagy méretű választókerületek. 2. a mandátumok választókerületi szinten történő elosztását a „legnagyobb osztó”, módszerrel, országos szinten a Saint-Lague-féle módszerrel végezték, 3. nem volt törvényben rögzített küszöb. Ennek a választási rendszernek a politikai következménye a parlamenti politikai pártok számának majdnem korlátlan szaporodása, és ebből következően a parlamenti pártrendszer erőteljes szét-töredezése volt. 29 párt képviselői jutottak a Szejmbe, közülük 11 párt csupán egyetlen képviselővel. Így valójában „atomizált pártrendszer”, jött létre (Sartori 1976). A parlamenten belüli fragmentáció a legtöbb szavazatot szerzett pártok alacsony képviselői számában csapódott le a legmarkánsabban. Így a parlamenti abszolút többséget maga mögött tudó koalíciós kormányhoz az öt legtöbb szavazatot elért - közülük egy a négyhez képest is jóval kevesebbet kapott - párt kellett volna. Az 1991-es választásokat követő két kormány instabil kisebbségi kormány volt, és csak néhány hónapig maradt hivatalban. Az arányos választás azonban nagyfokú arányosságot teremtett a szavazatok és mandátumok között és csak kevés sikertelen szavazatot vont maga után. A kormányzati rendszert nem utolsó sorban emiatt jellemezte a politika instabilitás és a nehéz kormányozhatóság, úgyhogy előrehozott választásokra volt szükség.

Az 1993-as reform után az arányos választási rendszer az alábbi jellemzőket mutat:

1. Kis választókerület 2-4 mandátummal a vojvodinák területén, 2. A szavazatok elszámolása mind választókerületi, mind országos szinten (az országos listát is beszámítva) a D' Hont-féle módszerrel történt. 3. a pártok számára 5%-os, a választási szövetségek számára 8%-os küszöböt írtak elő. A reform csökkentette a parlamenti pártok számát és lehetővé tette a két legtöbb parlamenti mandátumot szerzett párt koalíciós kormányzását. Másrészt azonban felerősítette a szavazati mandátum aránytalanságot és az asztal alá hulló szavazatok arányát egy harmadra növelte. Az 1991-es atomizált pártrendszert az 1993-as választások után funkcióképes többpártrendszer váltotta fel.

Magyarország

Magyarországon a reformkommunista rezsimelít és az ellenzék közötti tárgyalások 1989 nyarán kezdődtek. A tárgyalásokat egy sor még 1987-ben a kommunista párt által elrendelt alkotmánymódosítás előzte meg, amelyek megkönnyítették a későbbi tárgyalásokat. Lengyelországgal ellentétben Magyarországon két kerek asztalt szerveztek: az „ellenzékit”, amelynek a már 1987-ben és 1989-ben létrejött ellenzéki pártok foglaltak helyet és a „nemzetit”, amelyen a régi rezsim és az ellenzék képviselői ültek. Az alkotmányügyi kérdésekről, köztük a választási rendszerrel a Nemzeti Kerek asztal tárgyal.

A választási rendszer vitában a két oldal kiindulási pozíciója tipikus volt a kelet-eu-

rópai rendszerváltásra: A Magyar Szocialista Párt - még hatalmon -, a többségi választási rendszer mellett, az ellenzék többnyire az arányos választás mellett kardoskodott. Mivel a hatalompolitikai viszonyok kompromisszumot tettek szükségessé, végül kombinált választási rendszerben egyeztek meg, amely a választási rendszer technikai szintjén többségi és arányossági elemeket egyaránt tartalmazott.

A Magyar Szocialista Párt olyan választási rendszer mellett tette le a voksát, amelyben a képviselők 75%-át többségi rendszerben, 25%-át arányos rendszerben választják. Az ellenzék pártok ezzel szemben a két döntési elv között pontosan fordított arányt követeltek, tehát az arányossági elv dominanciájáért küzdöttek. Az elért kompromisszum alapján 176 mandátumot egyéni választókerületben osztanak el az abszolút többségi rendszer szabályai szerint (az első szavazatok eredményeire alapozva), 210 mandátumot pedig az alábbi felosztásban: 152 mandátumot 20 területi többmandátumos választókerületben szerezhetnek meg (correspond to the regional list of the parties based on the results in the second votes, „a maradék 58 mandátum az országos pártlisták rendelkezésére áll országos szinten „according to the sum of the first and second votes which were either not effective or which were remaining votes, (Nohlen 1995: 123). Ennek az 58 mandátumnak kompenzációs jellege van és ezek indokolják a kompenzációs választási rendszer típushoz való sorolást (lásd a bevezetést).

Ellenkező álláspontot képviselt a két oldal a választási rendszer majdnem minden „technikai, kérdésben is. Az uralkodó párt az egyéni választókerületekben a relatív többség elvét részesítette előnyben, az ellenzék pedig ragaszkodott az abszolút többséghez, amely a második fordulóban választási szövetségek létrehozását tette lehetővé a számára. A küszb mértékében végül 4%-ot megtestesítő kompromisszum született.

A politikatudományi oldal a magyar választási rendszer specifikus formáját funkcionalista érveléssel is alátámasztotta: „A magyar választójog törvény elsősorban abból indult ki, hogy biztosítsa az ország kormányozhatóságát. Ezért próbálták meg kombinálni a stabilizáló hatású többségi elvet a demokratikus arányossági elvvel, (Tölgyessy 1992: 41). Ilyen szempontoknak mindazonáltal kevésbé bonyolult megoldások is megfelelhetek volna. Végso soron a magyar választási rendszer csak történelmi-genetikai megközelítésben ill. az átalakulás hatalompolitikai kontextusában érthető meg.

8. sz. táblázat: Parlamenti választások Magyarországon

	1990			1994		
	SZ*	M	M	SZ	M	M
Pártok/Választási szövetségek	%	össz. 386	%	%	össz. 386	%
MDF	24,7	165	42,7	11,7	38	9,8
SZDSZ	21,4	94	24,4	19,7	69	17,9
FKGP	11,7	44	11,4	8,8	26	6,7
MSZP	10,9	33	8,5	33,0	209	54,1
FIDESZ	9,0	22	5,7	7,0	20	5,2
KDNP	6,5	21	5,5	7,0	22	5,7
Függetlenek	-	7	1,8	-	-	-
Egyéb	-	-	-	-	2	0,3

Ha a választási rendszer kihatásait vesszük szemügyre, elmondható, hogy a kombinált választási rendszer hozzájárult a magyar hárompólusú többpártrendszer kialakulásához. A három pólust a Magyar Demokrata Fórum körüli nép-nemzeti csoportosulás, a Szabad Demokraták Szövetsége körüli urbanus-liberális csoportosulása és a Magyar Szocialista Pártot körülvevő posztkommunista baloldal testesítette meg. (Körösenyi 1991: 55f). Részleteiben a magyar választási rendszer 1990-es és 1994-es választások után tapasztalt pártpolitikai kihatásai az alábbiak szerint foglalhatók össze:

1. A parlamentbe jutott pártok számának jelentős csökkenése a választókerületi szinten elindultakéhoz képest: az 1990-es választásokon 28 párt indult az egyéni választókerületekben, 9 területi listákon és 12 országos listán. Az 1994-es választásokon 35 párt vett részt az egyéni választókerületekben, 19 indított területi, 15 pedig országos listát. Mindkét választás után alapjában véve csak hat párt képviseltette magát a parlamentben.
2. Nagyfokú aránytelítődő hatás, különösen a legtöbb szavazatot elért párt túlképviselése. A kompenzációs rendszer az 1994-es választások után mesterségesen teremtette meg egy párt abszolút többségét, bár az ennek ellenére koalíciós kormányt alakított.
3. Stábil kormányzás már az első koalíciós kormány alatt is, 1994 után - pedig főleg, végére is adva volt az egypárti kormányzás lehetősége. Magyarország az egyetlen kelet-európai posztkommunista ország, ahol az 1990-ben megtartott alapító választásokat követően nem került sor előrehozott választásokra.

* Az országos listára adott szavazatok százalékos aránya az arányos rendszerben

Horvátországban az „árokrendszer”, a második szabad - de az állami függetlenség elnyerése óta első versengő - választásokon, 1992 augusztusában alkalmazzák. Az abszolút többségi választási rendszert váltotta fel, amely szerint az 1990-es választások zajlottak és amely egy ellenzéki politikai párt győzelmét hozta.

A kombinált választási rendszer Horvátországban - nem úgy mint Magyarországon vagy Bulgáriában 1990-ben - nem a hatalmon lévő párt és az ellenzék kompromisszumos megegyezését fejezte ki, hanem a Horvát Demokratikus Közösség (HDZ) hatalmi érdekeinek és politikai számításainak eredményeként jött létre. A HDZ az első választások után megszerezte az abszolút többséget a parlamentben (szabor).

A választási rendszerrel folytatott politikai vita 1992 tavaszán az uralkodó párt és az ellenzék vehemens veszekedéseitől volt hangos. A parlamenti ellenzék egyetlen országos választókerületben viszonylag alacsony, 2%-os küszöbvel arányos választási rendszert akart elérni. A HDZ ezzel szemben a többségi választás felé hajlott.

Az uralkodó párt politikai elképzeléseinek várható végrehajtására az ellenzék pártok választási szövetség alakításával akartak válaszolni, amikor is egy politika együttműködésről szóló szándéknyilatkozatot írtak alá. Attól való félelmében, hogy az összes fontos ellenzék párt választási szövetségével szemben kell kiállnia, a HDZ feladta a többségi választási rendszert és az „árokrendszer”, favorizálta. Ez a döntés parlamenti vita és konszenzus nélkül született.

Az „árokrendszer”, segítségével a HDZ meg akarta őrizni abszolút parlamenti többségét és két fő célt kívánt elérni: egypárti kormány alakítása és főként a félprezidenciaális kormányzati rendszer fenntartása, amelyet minden ellenzéki párt parlamentáris rendszerrel akart felváltani. Ez az 1992 augusztusában egyidejűleg megtartott elnökválasztásokon mutatkozott meg a leginkább, amikor az ellenzéki pártok valamennyi képviselőjelöltje a félprezidenciaális rendszer megszüntetését követelte.

Egyenahány parlamenti párt az gondolta, hogy az árokrendszer az abszolút többségi választási rendszerhez képest a kis és közepes ellenzéki pártokat előnyös helyzetbe juttatja. Ezen túlmenően a képviselői helyek egy részére az abszolút többségi rendszert részesítették előnyben, mert az „tisztta”, helyzetet teremtett a második forduló választási szövetséghez és megállapodásokhoz. A valóságban azonban az ellenzéki pártok nem tudtak megegyezni egymással a választókerületek közös jelöltek közötti „felosztásáról”. Így az egyéni választókerületekben a megállapodások elmaradtak.

A 9. sz. táblázat bemutatja az 1990-es és az 1992-es horvát parlament összetételében tapasztalható jelentős különbséget. Az 1990-es választások utáni kétpártrendszer különösen két tényező következménye volt:

1. A jugoszláv „centrum”, és a horvát „periféria”, közötti alapvető politikai konfliktusvonal, amelyet a Horvátország Kommunista Szövetsége és a Horvát Demokratikus Közösség (HDZ) képviselt. A Szövetség a jugoszláv, reformsocialista és baloldali orientációjú választók, a HDZ pedig a kizárólag horvát, antikommunista és jobboldali beállítottságú választók fő képviselőjének számított.

2. A többpártrendszer, amely ennek a politika polarizációnak az intézményesülését

erőteljesen segítette. Az első választási fordulóban a két fent említett párt együttesen kb. 78%-ot, a második fordulóban 82%-ot szerzett és így módon a mandátumok több mint 90%-át nyerte el. A győztes párt, a HDZ, szélsőségesen túlképviselt (+26,5%), míg a második legerősebb párt feltűnően alulreprezentált lett (- 10,3%).

9. sz. táblázat: Parlamenti választások Horvátországban*

	1990			1992		
	SZ	M	M	SZ	M	M
Pártok/Választási szövetségek	%	össz. 80	%	%	össz. 120**	%
Horvát Demokratikus Közösség	42,3	55	68,8	44,7	85	70,8
Kommunisták Szövetsége/Szociáldemokrata Párt	35,3	20	25,0	5,52	3	2,5
Népi Megértés Koalíciója	15,0	3	3,8	-	-	-
Szerb Demokratikus Párt	1,6	1	1,3	-	-	-
Horvát Szociál-liberális Párt	-	-	-	17,7	13	10,8
Horvát Állampolgár	-	-	-	7,1	5	4,2
Horvát Néppárt	-	-	-	6,7	4	3,3
Horvát Paraszpárt	-	-	-	4,3	3	2,5
Isztiai Demokratikus Gyűlés	-	-	-	3,2	4	3,3
Függetlenek	4,1	1	1,3	-	1	0,8
Egyéb	-	-	-	-	2	1,7
A szerb kisebbség parlamenti képviselői	-	-	-	-	13	-
Más kisebbségek parlamenti képviselői	-	-	-	-	5	-

* A táblázat a Társadalmi-politikai Tanácsba választott első parlamenti kamarába (1990) és a Képviselőházba (1992) történt választások eredményeit tartalmazza. Az első esetben a pártjelöltek egyéni választókerületekben szerzett szavazati arányát, a másodikban az országos választókerületben pártlistán szerzett szavazatokat adtuk meg.

** A mandátumok száma a szerb és más kisebbségek 18 parlamenti képviselője nélkül, mert őket - külön választási szabály szerint - a parlament választotta meg.

Az 1992-es parlamenti választások erősen eltérő eredményei egyaránt következtek a jelentősen megváltozott társadalmi-politikai feltételekből és az új választási rendszerekből.

1. Az állami függetlenség kivívása után eltűnt a korábban uralkodó „horvát-jugoszláv„ konfliktusvonal, hiszen a „jugoszláv centrum„ politikai és társadalmi képviselői totális vereséget szenvedtek. Ez a folyamat a kommunista utódpart, a Szociáldemokrata Párt 1992-es választásokon elért jelentős szavazat- és mandátumvesztésében mutatkozott meg a leginkább. Új társadalmi-politikai és társadalmi-kulturális konfliktusvonalak mindeddig nem alakultak ki.

2. A HDZ mint kormánypárt az árokrendszer majdnem minden intézményes előnyét kihasználta, az ellenzéki pártok viszont alig voltak képesek áttúlni az új intézményi játékszabályokra. Ez elsősorban a többségi szabály szerint választott képviselők esetében mutatkozott meg. Mivel az ellenzék nem volt képes választási szövetséget kötni, az egyéni választókerületekben átlagosan 10,3 pártjelölt indult, sokkal több tehát, mint az 1990-es választásokon, amelyeket a többségi választás szabályai szerint tartottak meg (az első fordulóban 4,8, a másodikban 2,7). Az ellenzék választásstratégiái kudarcának az volt a következménye, hogy a HDZ kirívó győzelmet aratott: jelöltjeinek az egyéni választókerületekben szerzett 37,3 %-os átlagos szavazatarányával megszerezte a választókerületi mandátumok 90%-át és szélsőségesen nagyarányú, 52,7%-os túlképviselést ért el. 60 egyéni választókerület közül 11-ben a szavazatok kevesebb mint 30%-ával már megszerezte a választókerületi mandátumot. „Legolcsóbb„ mandátuma a szavazatok mindössze 18,9 %-ába került. A második legerősebb párt, a Horvát Szociál-liberális Párt jelöltjei átlagosan a szavazatok 13,3%-át, a mandátumoknak azonban csak 1,7%-át nyerték el, ami csak egy mandátum. Az egyéni választókerületekben ezen kívül csak a regionális pártok jártak sikerrel, összesen 4 választókerületi mandátummal. Az ellenzék tehát komoly vereséget szenvedett a többségi elv szerinti első fordulóban. Alábecsülte ugyanis a választási szövetségek jelentőségét. Az arányossági elv alapján elosztott mandátumok már alig korrigáltak valamit a többségi választásokon kialakult pártbeli erőviszonyokon a parlamentben.

3. Az árokrendszerek és a belőlük következő mandátumelosztás közvetlen kihatása az egy párt uralta parlamenti pártrendszer létrejöttére volt. Ez a pártrendszer ugyan később az uralkodó párt szétesésével felaprózódott, a HDZ mégis megtartotta az abszolút többséget. Míg az 1990-es választások az abszolút többségi rendszernek köszönhetően még polarizált kétpártrendszert eredményeztek, az árokrendszer a megváltozott politikai feltételek között egy párt uralmát hozta. A legtöbb szavazatot elért párt túlképviselte mindkét esetben csaknem szoros, 26,5 ill. 26,1% volt.

3. „Replacement” és választási rendszerek

A replacement (Huntington), a kapituláció (Offe) vagy a régi rezsim összeomlása (imploziója) /von Beyme/ átalakulási modellek az új politikai elitnek szabad teret nyitottak a politikai intézményrendszer kialakítására. A replacement a régi rezsim megál-

tali megbuktatását jelenti a tömegek mobilizálása ill. akciói eredményeként. A kommunizmus ilyen bukása következett be „báronyos„ (Csehszlovákia) vagy véres (Románia) forradalom formájában. Mivel a régi elit az alulról jövő nyomás előtt kapitulált, már nem volt képes megtartani tárgyalási és döntési pozícióit. Ahol egyáltalán létrehozhat kerekasztalokat, azoknak inkább jelképes funkciója volt. Az ellenzék érdekeit és elképzeléseit nem veszélyeztette a kommunisták vagy az exkommunisták táborából jövő konkurencia. Ezeknek az érdekeknek és elképzeléseknek szerves része volt többek között az arányos választás is.

Az arányos választás később olyan országokban is elterjedt, ahol az átalakulási folyamatok más formák és modellek keretében zajlottak. Az arányos választás választási győzelmeiket követően elfoglalták az új politikai elitet Lettorszában és Moldáviában, a második választáskor pedig már Bulgáriában és Jugoszláviában is. Ezzel, mint azt az 1. sz. táblázat is tükrözi, az arányos választási rendszer vált a választási rendszerek uralkodó típusává Kelet-Európában. A Nohlen-féle választási rendszer tipológia (1995:107) alapján az arányos választási rendszer messzemenően azonos altipusairól van szó. A különböző nagyságú, többmandátumos választókerületi arányos választás dominál törvényben előírt százalék-elérési szinttel (küszöbvel). Bizonyos kivételt képez a moldáv arányos választási rendszer, ahol országosan egy választókerületet alakítottak ki. De itt is érvényesül törvényes küszöb, amely módosítja a tiszta arányos választást.

A többmandátumos választókerületi arányos választás törvényes küszöbvel alapján véve minden országban teljesítette az alapvető célkitűzéseket. Ez főként a parlamentek túlzott szétaprózódásának megakadályozására érvényes, egy olyan célkitűzésre, amelyet a magasabb és differenciált küszöbök fokozatos bevezetésével néhány országban külön is fontosnak tartottak kiemelni (Lengyelország, Románia, Szlovákia, Csehország). A második kompetitív választások után majdnem valamennyi országban többpártrendszer jött létre. Csak Bulgáriában, ahol a két legerősebb párt együttesen a mandátumok megközelítően 90%-át érte el, alakult ki kétpártrendszer. Kivételképpen a szocializmus-antiszocializmus konfliktusvonal befagyasztott polarizációjának következménye, hogy a választói szavazatok erőteljesen koncentráálódtak a két pártra. A lengyelországi első versengő választások után sokpártrendszer jött létre, Romániában pedig - amint a következőkben rámutatunk - egy domináns párt által jellemzett pártrendszer alakult ki. Ennek következtében majdnem mindenütt koalíciós kormány alakítására volt szükség. A 10. sz. táblázat az említett három célkitűzés teljesülését mutatja be 1990-1995 között tíz olyan kelet-európai országban, ahol az arányos választást alkalmazták.

10. sz. táblázat: Az arányos választási rendszer politikai kihatásai a kelet-európai országokban

Ország	Mérsékelt fragmentáció	Választási rendszer	Konfliktus levezényelése
Bulgária	igen	nem	igen
Csehszlovákia	igen	igen	igen
Jugoszlávia	igen	igen	igen
Lettország	igen	igen	igen
Moldávia	igen	igen	nem
Lengyelország	nem/igen	nem/igen	igen
Románia	igen	nem/igen	nem/igen
Szlovákia	igen	igen	igen
Szlovénia	igen	igen	igen
Csehország	igen	igen	igen

Románia

Románia azon kevesek közé tartozik Kelet-Európában, ahol már az 1990-ben megtartott első szabad választások alkalmával az arányos választást alkalmazták: a replacement típusú átalakulással jellemezhető országok közül ez csak a korábbi Csehszlovákiára volt még érvényes.

Románia esete mindazonáltal speciális olyan értelemben, hogy a kommunizmus kapitulációja ellenére nem következett be elváltás. Az átalakulási folyamatot a régi politikai rezsimelít köreiből származó csoportosulás irányította, amely a „véres”, forradalom kezdetén a Nemzeti Megmentés Frontjában tömörült. Ez a Front formálisan ugyan a Román Kommunista Párt ellenzéke volt, valójában azonban e párt utódservezetének minősül (Bischof 1990: 41f.)¹³. A „real electoral revolution”, /valódi választási forradalom/, „kvázi-forradalom”, sanyult (Tismaneau 1993:313).

Utódservezeti minőségében a Nemzeti Megmentés Frontja játszotta a döntő szerepet az 1990-ben lezajlott választási rendszer vitában. A többi gyenge ellenzéki csoport nyomására - legerősebb közöttük az RMDSZ volt, amely különböző politikai csoportokat és pártokat egyesített magában - a Nemzeti Front Tanácsa kerekasztalt szervezett. Ez törvényhozási és végrehajtó funkciókkal rendelkezett. Ebben az ideiglenes intézményben hozták meg az alapító választásra vonatkozó valamennyi döntést is.

A Romániában felállított kerekasztalnak azonban nem volt akkora jelentősége, mint a Magyarországon és más országokban „kialkudott”, rendszerváltásnak. Az arányos választás elsősorban a Nemzeti Megmentés Frontja politikai érdekeinek felelt meg,

amely a forradalom alatt kialakult politikai monopolhelyzetét a választási rendszertől függetlenül meg tudta védeni. Mivel a Front a régi kommunista párttal szembeni ellenzéki csoportosulásnak számított, valójában annak utódservezet volt, ambivalens állásfoglalása az arányos választás bevezetésével kapcsolatban is kifejeződésre jutott. Az arányos választás mindazonáltal a kisebb ellenzéki csoportok érdekeit is szolgálta, beleértve a Magyar Demokratikus Uniót is, amely a Románia népességének 7%-át kitevő magyar lakosságot képviselte.

Mivel a Nemzeti Megmentés Frontját a tömegek a román forradalom fő erejének ismerték el, az „népszavazásos”, választási győzelmet aratott a szavazatok és a mandátumok kb. kétharmadával és kormányt alakított. Ennek a választási eredménynek az alapján olyan pártrendszer jött létre, amely „szélsőséges példája, a nem piaci orientáció és az autoriter opció körüli politikai választói preferenciák erőteljes koncentrációjának (Kitschelt 1992:40f). A választások után azonban hamarosan megkezdődött a Front belső szakadása politikai-ideológiai konfliktusok, azaz a számtalan kelet-európai országra jellemző politikai konfliktusvonal (political cleavage) mentén. A fronton belül két fő pólus alakult ki: az ún. reformerek és az ortodoxok. A reformerek síkra szálltak a gazdaság gyorsabb liberalizálása és privatizálása, az állam decentralizálása, a szélső körű helyi autonómia és az EU-hoz és a NATO-hoz való csatlakozás mellett. Az ortodox csoport inkább hajlott a régi szocialista rendszer bizonyos értékeinek és intézményeinek megtartására, ami a következőket jelenti: állami irányítású gazdaság ill. a gazdaság minél nagyobb részének állami ellenőrzése, erősen centralizált állam valódi helyi és regionális autonómia nélkül, intolerancia az etnikai kisebbségekkel szemben és a nemzeti hagyományok ápolása erős nyugaltsággal párosulva. Az ortodox frakció I. Iliescu államfő, a liberális frakció a korábbi kormányfő, P. Román köré csoportosult. A két frakció a második választásokon önálló szervezetként vett részt. Ebből a konfliktusból Iliescu frakciója, a Nemzeti Megmentés Demokratikus Frontja került ki győztesen, megszerezve a szavazatok és a mandátumok többségét (lásd a 11. sz. táblázatot).

11. sz. táblázat: Parlamenti választások a Képviselőházba Romániában

	1990			1992		
	SZ	M	M	SZ	M	M
Pártok/Választási szövetségek	%	össz. 400	%	%	össz. 328	%
Nemzeti Megmentés Frontja	66,3	263	65,8	-	-	-
RMDSZ	7,2	29	7,3	7,5	27	8,2
Nemzeti-liberális Párt	6,4	29	7,3	-	-	-
Nemzeti Parasztpárt	2,6	12	3,0	-	-	-
Román Ökológiai Mozgalom	2,6	12	3,0	-	-	-
Román Egységpárt	2,1	9	2,3	7,7	30	9,1
Demokratikus Parasztpárt	1,8	9	2,3	-	-	-
Román Ökológiai Párt	1,7	8	2,0	-	-	-
Szociáldemokrata Párt	1,1	5	1,3	-	-	-
Nemzeti Megmentés Demokratikus Frontja	-	-	-	27,7	117	35,7
Román Demokratikus Konvenció	-	-	-	20,0	82	25,0
Nemzeti Megmentési Front	-	-	-	10,2	43	13,1
Nagyromániáért Párt	-	-	-	3,9	16	4,9
Szociális Munkáspárt	-	-	-	3,0	13	4,0
Egyéb	-	11	2,8	-	-	-
Etnikai kisebbségek	-	-	-	-	13	-

Az 1990-ben megtartott, az erőszakos cselekmények miatt kelet-európai viszonylatban sem jellemző első kompetitív választások után Romániában a hatalmon lévő párt uralta pártrendszer jött létre, amelynek gyakorlatilag nem volt tényleges politikai konkurenciája. A második legerősebb párt pl. nem reprezentált más politikai opciót a többségi etnikumon belül, hanem a romániai magyar etnikai kisebbséget képviselte. A legerősebb etnikai kisebbségi politikai képviselete a parlamentben nyilvánvalóan a romániai arányos választás pozitív eredményei közé tartozik. Az arányos választás tehát hozzájárult a nagy „Forradalmi Front”, szétszakadásához és a többségi etnikumon belüli politikai polarizálódáshoz. A Forradalmi Front politikai hatalma, sőt monopólium helyzete Románia politikai életében azonban a politikai ellenzék szervezeti összefogását követelte meg. Az arányos választás ellenére különböző ellenzéki pártok és csoportosulások egyesültek a Román Demokratikus Konvencióban, amely 1992-re a Forradalmi Front két utód szervezetének egyetlen komoly politikai konkurenciájává nőtte ki magát.

III. Záró következtetések

A kelet-európai versengő választások és választási rendszerek eddigi történetét néhány fontos vonás jellemzi:

1. A kelet-európai rendszerváltásokkal összefüggésben két fajta választást kell megkülönböztetni: az alapítás előtti és az alapító választásokat. A kommunista diktatúrák szétesése együtt járt az addigi államrend megszüntetésével, nem ritkán pedig új nemzetállamok kialakulásával is: a jelenlegi 19 kelet-európai ország közül csak öt azonos a rendszerváltást megelőző, nyolcvanas évekbeli régi nemzetállammal. Az új nemzetállamok gyakran az alapítás előtti választások közvetlen következményeként jöttek létre. Az első kompetitív választásokkal politikai céljaik megvalósításához politikai legitimációt kaptak mindazok a politikai erők, amelyek a volt kelet-európai államszövetségek tagállamainak függetlenségéért szálltak síkra.

2. Az alapítás előtti választásokra mindenütt domináns politikai konfliktusvonal volt a jellemző: ez az állami függetlenség hívei és ellenzői közötti polarizáció. Ennek a politikai konfliktusnak rendelődött alá, vagy ebbe integrálódott minden más konfliktus. Érvényes ez a szocializmus-antiszocializmus, etnikai többség-etnikai kisebbség, város-vidék, baloldali-jobboldali stb. ellentétekre egyaránt. Egyértelmű korreláció mutatkozott egyik oldalon a függetlenségért küzdő, antikommunista, inkább urbanus és jobboldali etnikai többségi orientáció, a másik oldalon pedig a függetlenség-ellenes, posztkommunista, inkább vidéki és baloldali etnikai kisebbségi orientáció között. A függetlenség híveit speciális „átalakulási szereplők”, tehát népi mozgalmak, politikai szövetségek vagy nagy etnikai pártok képviselték. A függetlenség-ellenes erőket ezzel szemben a kommunista pártok frakciói vagy részei és a nagy etnikai kisebbségek politikai szervezeti képviselték. Az állami függetlenség elnyerése után, mivel fő céljukat elérték, ezek az „átalakulási szereplők”, sok politika pártja és frakcióra bomlottak szét.

3. Egyértelmű összefüggés mutatkozott a választási típusok és a választási rendszer között. Az 1990-es alapítás előtti választások során az abszolút többségi választási rendszer volt az uralkodó. A régi nemzetállamok demokratikus alapító választásai esetében ezzel szemben csak hat esetben alkalmazták, az új nemzetállamokban pedig 13 ország közül mindössze csak háromban. Az abszolút többségi választás 1995-ig tartotta magát abban a három országban, ahol nem került sor hatalomváltásra. Három ország az „árokrendszer”, vezette be, kétőben az arányos választási rendszer váltotta fel a többségit. A többségi választást az új politikai elit mindenütt (Horvátország, Lettország, Litvánia, Moldávia), a régi elit csak Albániában és Kis-Jugoszláviában szüntette meg. Szétfőrdözésük után az „átalakulás nagy szereplői”, politikailag már nem voltak érdekeltek a többségi választásokban. Nem utolsósorban azért, mert a nagy politikai pozíciók és a régi uralmi elit korábbi szervezeti előnyei időközben már elűntek.

A többségi választás dominanciája, mint arra rámutattunk, meghatározott típusú rendszerváltások (transformation, felülről vezérelt rendszerváltás stb.) következménye volt. A többségi választást elsősorban hatalompolitikai szempontok motiválták: a régi uralmi elitnek a hatalom megtartása intézményi mechanizmusának fogták fel. Ez a politikai számítás azonban sok helyütt nem vált be: „It is ironical that the preservation of

the Soviet imposed highly majoritarian electoral rules helped to turn Communist defeat into debacle, (Taagepera 1990:306). Az abszolút többségi választás nyolc ország közül csak háromban hozta meg a régi kommunista elit győzelmét, és így módon csak részben teljesítette híveinek politikai céljait.

4. A domináns politikai polarizáció tekintetében a többségi választás a választói szavazatok két politikai szereplőre történő koncentrációjának kedvezett. Ugyanis a) kilenc esetből négyben kétpártrendszer, három esetben egypártrendszer vagy egy domináns párt által jellemzett pártrendszert, két esetben többpártrendszert eredményezett, b) a parlamentben a legtöbb szavazatot elért párt mesterséges többséget teremtetett meg, és két esetben egypárti kormányzást hozott.

Az abszolút többségi választás éppenséggel nem kedvezett a modern politikai pártok és pártrendszerek kialakulásának Kelet-Európában, sőt számos országban, így Ukrajnában, Fehéroroszországban és Macedóniában, inkább hátráltatta azt. Ez egyrészt a független vagy pártokon kívüli jelöltek indulása, másrészt a politikailag nem profilizított és szervezeten kívül laza blokkok kialakulása folytán történt. Ebből következett gyakran a parlamentek „nem pártalapú struktúrája,„ ahol laza frakciók domináltak. Az említett hatások a többségi választás ellen szólnak Kelet-Európa fejletlen pártdemokráciáiban.

5. Az alapító választások során az arányos választás volt az uralkodó, amelyet 18 esetben alkalmaztak. Kétféle módon vezették be: a) a kommunista uralkodó elit tényleges kapitulációjával a régi nemzetállamokban, amelynek következtében az állami-politikai intézményrendszer kiépítése teljes mértékben az új elitre maradt, b) a nagy ellenzéki „átalakulási szereplők,„ alapítás előtti választásokon elért választási győzelmével, amelyek az állami függetlenség elnyerése után általában szétszakadtak és ezért elvesztették a többségi választás mellett szóló politikai és szervezeti feltételeket.

6. A kelet-európai arányos választási rendszerek viszonylag egy kaptárára szabottak. Jelenleg nincsen tiszta arányos választás, nincs átruházható egyéni szavazati rendszer és nincs német mintájú perszonalizált arányos választás. Sokkal inkább többmandátumos választókerületi arányos választást alkalmaznak küszöbökkel, kötött listákkal és egyszavazatos szavazati rendszerrel kombinálva. A választási rendszer kudarca ezért a küszöb differenciálását, vagyis a néhány országban alkalmazott magasabb küszöböt tekintik az egyetlen „kreatív hozzájárulásnak,„ a jelenlegi nyugati választási intézményrendszerhez.

7. Az arányos választásnak ez a típusa - ha eltekintünk az 1991-es lengyelországi példától - a várt hatásokat „hozta,„ a) három-hét pártból álló többpártrendszer(14, b) relatív parlamenti többség a választói szavazatok relatív többségét elnyert pártok számára, kisfokú arányelhárító hatás mellett; három esetben egy párt vagy párt szövetség szerezte meg az abszolút parlamenti többséget (Csehszlovákia 1990, Románia 1990 és Moldávia 1994), c) az említett három országban kívül koalíciós kormányok alakultak. Kelet-Európában még messze emelkedő gyengén strukturált pártokkal és kevésbé stabil pártrendszerekkel van dolgunk. Ez arra kényszerít bennünket, hogy bizonyos mértékig megkérdőjelezzük a Sartori-féle méretekelt pluralizmus kategóriát és visszafogottabban értelmezhetjük az arányos választás és a többpártrendszer közötti összefüggést.

8. Az alapító választások során a 18 ország közül hatban alkalmaztak kombinált választási rendszert. Ezt szintén kétféleképpen vezették be: a) a régi és az új politikai elit kompromisszumának eredményeként a régi nemzetállamokban, b) az ellenzéki pártok vagy a kommunista utódpartok alapítás előtti választásokon elért választási győzelmével. Egyik elitsoport sem érezte magát elég „erősnek,„ a többségi választás klasszikus rendszeréhez, de elég „gyengének,„ sem az arányos választás más formáihoz. A kombinált választási rendszerek széles teret nyitottak különböző intézményes kombinációk előtt a kívánt politikai eredmények eléréséhez. Ebből a szempontból a kombinált rendszerekben belül uralkodó „árokrendszer,„ a Kelet-Európában kialakult átmeneti hatalmi-politikai pathhelyzet ideiglenes megoldásaként foghatjuk fel. Természetesen figyelembe kell venni, hogy az ideiglenes megoldások gyakran hosszú életűnek bizonyulnak és a pártrendszerek struktúrája meghatározott választási rendszer hatására időre befagyhat. Ha a hatalompolitikai egyensúly gyorsan és drasztikus mértékben változik a még nem konszolidált fiatal demokráciákban, valószínűsíthető, hogy választási rendszerek reformjára kerül sor. Erre utalhat az a tény, hogy az árokrendszert már két országban is felváltották az arányos választással (Bulgária, Jugoszlávia). Ilyesmi általában akkor történik, ha a fontos politikai szereplők már nem várnak politikai előnyöket az - ez esetben a kombinált rendszerekben belüli - többségi választástól.

9. Az árokrendszer generalizált funkcionalista igazolását azon politikai hatásai kérdőjelezhették meg, amelyek kifejezetten kontextustól függetlenek voltak és egyaránt megfeleltek az arányos és a többségi választásnak. Egyes esetekben kétpártrendszer, mesterséges többséget és egypárti kormányzást eredményeztek, más esetekben viszont többpártrendszereknek és koalíciós kormányoknak is kedveztek.

10. A Kelet-Európa választási rendszerei gyakorlatában megfigyelhető általános tendencia eddig az arányos választás irányába mutat. Valószínűtlennek tűnik a többségi választáshoz való visszatérés.

A még nyitott, anakronisztikus helyzetekben (von Beyme 1994) azonban a többségi választás rendszert stratégiai eszköznek is felfoghatjuk arra, hogy a hatalom kérdését egyik vagy másik irányba döntse el. Az orosz „képviseleti demokrácia,„ még nyitott helyzete (O'Donnell 1994) is rávilágít, hogy a hatalompolitikai játékban milyen politikai számítások keretében intézményesülhet ismét a többségi (vagy többségi elemeket hordozó) rendszer és az arányos rendszer egy kombinált választási rendszer keretében.

Jegyzetek:

1. Henrik Bischof (1991a: 45) szerint a román „választási rendszert olyan áttekinthetetlenül tervezték, hogy még egy a demokratikus választásokban magát kátszó nyugalat-európaiak is nehéz volt káigazdódnia... Hasonlóképpen az 1991-es lengyel választási rendszer is „igen bonyolult és alig áttekinthető arányos választási rendszer”, (u.itt. 1991a:15, Bischof 1991b), az 1990-es bolgár árokrendszer „bonyolult választási rendszer”, (Bischof 1991c: 7), az 1991-es arányos választás pedig „túlságosan bonyolult”, volt (u.itt. 11). Arend Lijphart (1992:211) a magyar választójogot így jellemzi: „much more complicated than almost of the electoral laws in the established western democracies...”, /sokkal bonyolultabb, mint a legtöbb nyugati demokráciában alkalmazott választójog/. Természetesen ilyen összehasonlító megközelítéssel szemben nem lehet semmiféle kifogásunk. Kusela (1994:148) összességében az „excessive complexity of the east European systems...”, /a kelet-európai rendszerek rendkívüli bonyolultságát/ emeli ki.
2. Így például Bischof (1991a: 14) a magyar választójogot „kombinált többségi és arányos választójognak... az 1991-es lengyel választójogi törvény tervezetét”, /vegyes arányos és többségi választójognak/, (u.itt.), az 1990-es bolgár választási rendszer pedig „arányos és többségi választójog keverékének”, nevezi (Bischof 1991c:7). Babst (1992:72) a magyar választási rendszerről így ír: „többségi és arányos választási rendszer bonyolult keveréke két fordulóban...”.
3. Bamazsak (1992:133) például megállapítja, hogy a választási eredmény megállapításának rendszere az 1991-es lengyel választási rendszerben „az egyéni és a listás választás keveréke”, volt. A szavazat-mandátum arányra vonatkozó nagyarányú aránytérítő hatás alapján Lijphart (1992:212) a magyar választási rendszert alapjában módosított többségi választási rendszernek minősíti. Kusela (1994:139) ezzel szemben „aiming at some proportionality...”, /bizonyos arányosságot célul kitűző/ rendszernek látja.
4. Így Hans-Dieter Klingemann a kelet-európai parlamentek pártstruktúráját, vagyis a három „pártcsalád”, (a szocio-kulturális, programatikus és reformkommunista pártok) erejét kizárólag parlamentári mandátumok száma alapján értelmezi, anélkül, hogy elismert szavazataikat is figyelembe venné, hiszen, mint írja, „ez az információ néhány országban egyszerűen nem volt megszerezhető...” (1994:23). Ezt az eljárást azzal igazolja, hogy „tapasztalatok szerint...”, szoros összefüggés áll fenn a szavazati és mandátum-arány között. Mindazonáltal figyelembe kell venni a többségi, mind a arányos rendszer által kifejtett, a szavazat-mandátum arányban bekövetkező aránytérítő hatást. A pártok (és pártáramlatok) szavazati és mandátum aránya közötti százalékos különbség alkalmasint nagyobb, mint két választáson elért mandátumkülönbség, amit pedig a pártfejlődés tendenciája mérőszövegének tekintenek. Ezen túlmenően más tényeket is figyelembe kell venni, például azt, hogy az etnikai pártok mandátum

- mai nem mindig választási eredményükön, hanem parlamenti képviseletük különbszabályozásán (Románia, Magyarország, Horvátország stb.) alapulnak.
5. A választójogi kérdések nemzetközileg elismert, jó nevű szakértői, például Arend Lijphart és Giovanni Sartori, nagy jelentőséget tulajdonítanak a választási rendszer kérdéseinek. A pártrendszereket kutató Sartori (1994:IX) szerint a választási rendszer „...a most essential part of the workings of political systems. Not only are electoral systems the most manipulative instruments of politics, they also shape the party system and affect the spectrum of representation...”, /...a politikai rendszer működésének legényegesebb része. A választási rendszerek nemcsak a politika legmanipulálhatóbb eszközei, de alakítják a pártrendszert és hatással vannak a képviseleti spektrumra is.../. Lijphart (1994:1) a választási rendszer jelentőségét még erőteljesebben hangsúlyozta, amikor megállapította: „the electoral system is the most fundamental element of representative democracy...”, /...a választási rendszer a képviseleti demokrácia legalapvetőbb eleme.../. A választási rendszerek típusát (arányos vs. többségi rendszer) és a kormányzati rendszerek típusait (parlamentarizmus vs. elnöki rendszer) Lijphart a legfontosabb konstitucionális választásnak nevezte el a kelet-európai fiatal demokráciákban. (1992)
 6. vö. Puhle, von Beyme, Nohlen/Thibaut és mások régió-elemzései, in: Merkel (kiadó) 1994
 7. Ez Szerbiára és Montenegróra nem érvényes, de ezek is gyakorlatilag új jugoszláv államot alkotnak.
 8. Ez a pontosítás azért szükséges, mert ebből a szempontból a tudományos szakirodalom bizonyos kétségeket támaszt és inkonzisztenciákat mutat. Így például Klingemann (1994) a volt jugoszláv államszövetség tagállamaiban megtartott alapítás előtti választásokat valójában alapító választásoknak tartja, viszont nem így jár el a volt szovjet föderáció tagállamaiban lezajlott alapítás előtti választásokkal.
 9. Az alapító választásokat és az előrehozott választásokat Jugoszláviában (Szerbiában és Montenegróban) ugyanabban az évben tartották, az elsőt 1992 májusában, a másodikat decemberben.
 10. Az első szabad választásokon Szlovéniában a Társadalmi-politikai Tanácsba történő választások esetében az arányos választási rendszert, a Községek Tanácsába az abszolút többségi választást, az Egyesült Munka Tanácsába pedig a relatív többségi rendszert alkalmazták az akkori szocialista „Gyűlés”, keretében. Annak ellenére, hogy ebben a rendszerben formálisan nem volt első, második és harmadik kamara, a Társadalom-politikai Tanács vált a tényleges első kamarává. Ezért az 1990-es szlovén választásokra e Tanács választását tekintjük reprezentatívnak.
 11. Így fogadták el a Szuverenitási Nyilatkozatot 1989-ben Észtországban, Lettorszában és Litvániában ill. 1990-ben Ukrajnában és Fehéroroszországban. A balti államok a Függetlenségi Nyilatkozatot 1990-ben fogadták el, Ukrajna és Fehéroroszország ezzel szemben csak később. A balti országokkal ellentétben Ukrajna és Fehéroroszország már 1991-ben belépett a FÁK-ba. Szlovéniában és Horvátországban az ellenzék 1990 tavaszán aratott választási győzelme után azonnal megtartották a köztársaságok jövőbeli státuszára vonatkozó népszavazást és 1990 júniusában

elfogadták a Függetlenségi Nyilatkozatot. Macedónia nagymértékben a Jugoszlávia egyéb területein bekövetkező események „kihényszerített, következménye volt. Szerbiában nem voltak függetlenségi tendenciák és mozgalmak, a kormány- és ellenzéki pártok határozott ellenzéi voltak az északi köztársaságok „elszakadásának.

12. Kelet-Európa országainak valamennyi választási rendszerével és reformjával az alábbi műben foglalkozunk: Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic: Választások és választási rendszerek Kelet-Európában, Opladen 1996

13. „Mintán a Nemzeti Megmentés Frontja február 3-án átszervezte és politikai pártjá nyilvánította önmagát, világossá vált, hogy tulajdonképpen a román kommunista pártól van szó a Ceausescu-féle klikk nélkül... Ez a szervezet rendelkezett a teljesen átmeneti kommunista állami és közigazgatási apparátus, a hadsereg és a titkosszolgálatok felett (Bischof 1990:41f, Sislin 1991, Tismaneanu 1993).

14. Csak a parlamentü mandátumok több mint 5%-át elért pártokat vetjük figyelembe.

FULCO LANCHESTER

GONDOLATOK A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ÚJ DEMOKRÁCIÁK ÉPÍTÉSÉNEK PROBLEMATIKÁJÁRÓL

PREMISSZA

„A választójog alkotmányjogi kérdései Kelet-Európában, témáját mai konferenci felkínálja annak lehetőségét, hogy túllépjük annak a hagyományos vitának a kere amely egy meghatározott, szűken értelmezett választási rendszer bevezetése és a rendszer kiépítése ill. megszilárdulása közötti kapcsolatot, vagy a választási rend működése és a legfelsőbb alkotmányos szervek (az ún. kormányforma) fejlődése közötti viszonyt vizsgálta. A terület, amelyet fel kell térképezni, valójában sokkal az sebb, még akkor is, ha az elfogadható összehasonlítás nehézségei időnként indokolják, hogy megmaradjunk a hagyományos szinten. „Rövid, előadásommal, amely a ke közép-európai intézményrendszer választójogi törvényalkotásáról két olyan kérdés mélyítéséhez szeretnék hozzájárulni, amelyeket e téma kutatásában lényegesnek tartok: az első a közjogi választórendszer sokrétűségére és annak az állam- és kormányformával fennálló lényegbeli rokonságára hívja fel a figyelmet, a második a választójog törvénykezése belüli járulékos-szabályozások jelentőségét emeli ki mind a rendszer fejlődése, mind a demokrácia alaponormáinak fenntartása szempontjából.

Ere az alapsra építkezve egyrészt megkísérlem bemutatni azt a módot, ahogy a kelet-közép-európai államokban (a volt szovjet területekkel csak érintőlegesen foglalom) a létező szocializmus államformájából a pluralista demokráciába vezető átmenet, másrészt igyekszem felmutatni azokat az eredményeket, amelyek ezek a rendszerekben az intézmények és a gyakorlati helyzet egymáshatásából születtek

NÉHÁNY FOGALMI MAGYARÁZAT

Remélem, helyénvalónak tűnik, ha az általános elmélet néhány olyan téziséből indulok ki, amelyek különösen hasznosnak mutatkoznak egy Olaszországból jött elő számára, ahol az elmúlt években mélyreható változások következtek be az intézményrendszerben. Nem kerülhető meg a liberál-demokratikus eszmerendszerből a kelet-közép-európai intézményrendszerekben alkalmazott közjogi választások jelentőségének vizsgálata



Mint ismeretes, közjogi rendszerekben kollektív döntések esetében, amennyiben azok nem akklamáción (egyhangú, közfelkiáltásos választáson) alapulnak, deliberatív (megfontolás utáni) döntést és elektív (választásokkal hozott) döntést különböztetünk meg. Míg az előbbi eljárás során speciális kérdésekről születik határozat, az utóbbinál magas állami, általában képviselői jellegű tisztesség egyéni betöltése dől el. A mostani előadásához elegendő ez a szembeállítás, és nem kell kitérni más megkülönböztetésekre, például olyanokra amelyek azt vizsgálják, hogy a választásnak mi az értelme a választó szempontjából.

Az általunk alkalmazott megkülönböztetés kiemeli a választás központi jelentőségét úgyis mint módszert, úgy is mint eljárást. Két elemről van itt szó, amely szoros összefüggésben áll egymással, és ahol az egyik a cselekvés célját (elektív és deliberatív döntések meghozatala), a másik pedig a megvalósítást szolgáló eljárást határozza meg.

Az intézmények (és ennek alapján az azokat jellemző eljárások) a célszerűség kritériumait szolgálják, a választások pedig plasztikusan ábrázolják annak a komplexitásnak a csökkentését, amely a kollektív döntések megvalósítását véendő szabályozásával érhető el. Speciálisan ezen a fogalmi szinten a „választási”, kifejezés az egyén (individuum vagy csoport) szabad akaratnyilvánítását jelenti egy minimálisan strukturált eljárás keretében, deliberatív vagy elektív kollektív döntések kialakítása céljából.

A liberális és demokratikus rendszerekben a kollektív döntéshozatal szabályozása lényegbevágóan fontos a társadalmi rend számára, hiszen az államformát és a hatalmon lévő rezsim profilját egyaránt meghatározza. Ebben az összefüggésben a közjogi választások jelentősége kiemelkedik a korszerű intézményrendszerek állandóságának és változásának elemzésében - legyen szó akár arról, hogy ki jogosult részt venni a kollektív akaratnyilvánításban, akár arról a kérdésről, hogy az adott esetben mit vagy kit és milyen eljárással kell választani.

A választójogi törvényhozás fogalommal tehát a társadalmi rendszerben hozott azon mértékadó szabályok összességét fejezzük ki, amelyek a választási aktusnak a különböző alkalmazási szinteken történő végrehajtására vonatkoznak. E területhez ugyanúgy hozzátartoznak olyan kérdések, hogy ki, mit és hogyan választ, mint azok a járulékos törvényi szabályozások, amelyek a korszerű rendszerekben olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, amelyek a politikai pártoknak az elektív vagy deliberatív döntéshozatal kieljesítéséhez való hozzájárulását, vagy a tömegkommunikációs eszközök alkalmazását és a politika finanszírozását illetik. Az említett kérdésekre vonatkozó döntések az alkalmazás szempontjából politikai tartalmúak, hiszen beágyazódnak az államforma, a rezsim és a kormányforma speciális evolúciójába (ezáltal jogi jellegű ötletek), mindamellett technikai értéket is hordoznak.

A választásnak a liberális-demokratikus államformával való lényegi rokonsága még világosabban előtérbe kerül, ha a választások közötti technikai és minőségi értelemben teszünk különbséget. Csak az utóbbinál érvényesül ugyanis a résztvevők akaratnyilvánításában egy minimális szabadság szint. Ebből a szempontból azonban hangsúlyozni kell, hogy a politológiai doktrínában a Schumpeter és Dahl által az elektív választás

és a demokrácia közötti összefüggésre kifejlesztett minimális definíciót azzal az utalással szükséges elmélyíteni, hogy a választás szabadságát nem csupán az akaratnyilvánítás döntő szakaszában, hanem az előkészítő és az azt követő szakaszokban is biztosítani kell.

A szélesebb értelemben vett teljes választási eljárás vizsgálata során tehát az említett minimális szabadság szint megletté figyelembe kell venni. Ebből a szempontból annak az elméleti „piacnak”, - amelyen a választásra jogosult egyének a döntést segítő információk iránti igényükkel együtt vannak jelen azokkal, akik programokat kínálnak illetve a képviselői (representatív) szerveknek, posztokra jelöltetik magukat - a választáson indulók közötti esélyegyenlőség elvének tendenciózus tiszteltetben tartásával kell kiemelni annak érdekében, hogy minden állampolgár formális egyenlősége biztosítható legyen a de facto érvényesülő lényegi (szubsztanciális) hatalmi koncentrációval szemben.

A minőség feltételeken kívül a közjogi választások szoros összefüggésben állnak a bevezetett rendszer (közvetlen, félig közvetlen, képviselői) típusára, továbbá a legfelső vezetésre érvényes autoriter struktúrák (kormányforma) típusára vonatkozó alapvető döntésekkel, miközben speciális funkciók egész sorának kell teljesünie.

Ebből a szempontból, valamint az autoriter struktúrák (legfelső vezetés, közpénzt és bázis) artikulációjával kapcsolatban, a választójogi törvény, amely tartalmazza mind a választási rendszert, mind a járulékos törvényi szabályozásokat, a résztvevők cselekvése mederbe terelésének (kanalizálásának) alapvető eszközt testesíti meg. Meghatározott társadalmi és politikai folyamatok terméke, egyidejűleg azonban befolyásolja a különböző szinteken történő alkalmazások összefüggésrendszerét is. A választási rendszer nagy politikai értékkel bíró technikai eszköznek bizonyul, amely statikájában alkotóelemei alapján osztályozható, dinamikájában pedig elméleti szelektivitása és gyakorlati kihátsái szerint értékelhető.

A statikus osztályozás a választási mechanizmus alkotóelemei szerint végezhető el: a döntés típusa (ordinális vagy kategorikus) és kifejezőeszköze (anyagi vagy szemlélyi); a választókerület típusa (egyszeres vagy többszörös) és dimenziója (egymandátumos vagy több mandátumos); a szabály (formula) típusa (többségi vagy arányos, az érvényességhez szükséges részvételi minimummal vagy anélkül). A dinamikus osztályozás különösen az elektív döntéseket érinti (szelektív vagy manipulatív) és nem csak az egyes rendszerek mechanikájának felel meg, de azon hatásoknak is, amelyekkel a már megszilárdult vagy az éppen átalakulóban lévő pártrendszerbe történő beágyazódás során kiválthat. Ugyanaz a mechanizmus különböző hatásokat válthat ki, még pedig attól a rendszertől függően, amelyben bevezetésre kerül. Többé-kevésbé kialakult strukturalitása nemzeti szinten, a koncentrált vagy kompromisszumra nem kész kisebbségek és a kormányzati forma, amely jellemzi, és amellyel interakcióban van, mind befolyásolják.

Az idők folyamán a demokratikus választásoknál, mint már említettük, egyre fontosabb szerepet tölthetnek be a választójogi törvényhez kapcsolódó járulékos szabályok, vagyis azok, amelyek egyik oldalról a passzív választóképességet, a lista és jelöltállítás rendjének szabályozásával a versenyben való részvételt könnyítik vagy nehezítik meg,

másik oldalról a választáson indulók célszerű esélyegyenlőségét hivatottak biztosítani.

Kézenfekvőnek tűnik, hogy egy ilyen kérdéskör szorosan összefügg a politikai erők fejlődésével és közjogi szabályozásával; a választási gépezet megszervezésének és a szervezés eljárás-technikai biztosításának kérdései ugyanakkor háttérbe szorulnak.

Az indulók közötti esélyegyenlőség pusztán jogi szempontjából napjainkban - miután az „egy ember - egy szavazat”, kérdését immár vitathatatlanak tekinthetjük -, a verseny minősége szempontjából négy területet tekintünk minden intézményrendszerben stratégiai fontosságúnak. Ezek a következők: először a televízió mint kommunikációs eszköz, amely a fejlett ipari országokban gyökeres fordulatot hozott a választásokban, másodszor a közvélemény-kutatások, amelyeket az elit egyre erőteljesebben vet be orientáló és nyomásgyakorló eszközként, harmadszor az új technológiák (lézernyomtatók alkalmazása a propagandaanyagok személyesebb hangvételének biztosítására, előre elkészített felvételek használata a potenciális szavazók automatikus felhívására, zöld szírnok a programok magyarázatára és az adatok keresésére, videotelefonok és házi komputerek alkalmazása, több választási gyűlés működtetése közvetítéses időben stb.) és a választási kampányoknak a technológiákhoz kapcsolódó, mélyreható formai változása, és nem utolsósorban, tehát negyedszer a választási kampány költségeinek és finanszírozásának kérdése.

A REZSIMVÁLTSÁG

Miután a választások törvényi szabályozása - az autoriter struktúrák szabályozásával egyetemben -, lényegi rokonságot mutat a rezsimmel, egyrészt szükséges hangsúlyozni, hogy a rendszer nem „tout court”, a szoros az államformával (hiszen ugyanazon államformán belül is léteznek különböző kombinációi fordulhatnak elő, amelyek eltérő rezsimeket jellemeznek). Másodszor: a rezsimváltás kifejezés színmoura azonos jelentésű azon nehézségek kialakulásával, amelyek megzúldult alakulatokban feszültségeket gerjesztenek. A válság ily módon egy meghatározott alakulat működési módjának és felsőbb intézményi szabályozásának megkérdőjelezését jelöli.

Egy rezsimváltás, eltekintve a korábbi egyensúlyhoz való visszatérés lehetőségétől, az alábbi formákat öltethet:

átfogó, a politikailag fontos személyek, normák, értékek, játékszabályok és autoriter struktúrák teljes mértékű helyettesítése, beleértve az uralkodó osztály és a tulajdonviszonyok átalakulását is.

súlyos, a rezsim-kérdések és következtetéseképpen a szabályok alkalmazási gyakorlat és értelmezése interzviv le/felváltásával, miközben a de facto ható viszonyok alapjában véve fennmaradnak, vagy enyhe, amikor néhány elem részleges felváltása, ennek következtében a megfelelő kapcsolatok újalakulása következik be,

Empirikusan a súlyos rezsimváltásnak legalább három típusa különböztethető meg:

- a) a pluralista rendszerből az autoriter rendszerbe való átalakulás,
- b) az autoriter rendszerből a pluralista rendszerbe való átalakulás,
- c) a pluralista rendszeren belüli átalakulás.

Néhány megjegyzés a fenti állításokhoz.

Átfogó válság kizárólag a pluralista rendszerből az autoriter (marxista) rendszerbe vezető átmenet során bontakozik ki, illetve akkor, amikor a folyamat ellenirányú.

Ami az autoriter rendszerből a pluralista rendszerbe vezető átmenetet illeti, az értékek és szabályok lényegében minőségi értékelést kapnak, vagyis az értékelés azok felsorolásához és alkalmazásához kapcsolódik. Ebben az összefüggésben világossá válik, hogy a változások értékelésében milyen kiemelkedő szerepet játszik a pluralis döntés felé történő nyitás és a tulajdonviszonyok átalakulása.

Az intézményi szabályozásban bekövetkezett változások elemzésekor kimutathatók olyan szabályok, amelyek az előző hatalmi viszonyokkal összeegyeztethetők, míg más szabályok nem ezt a logikát követik.

A személyek vonatkozásában a politikai osztály személyi összetétele lehetőséget nyújt egy empirikus változási index felállítására, hisz onnan kerülnek ki azok, akik a politikai munkamegosztásban a politikai posztok betöltéséről döntenek.

A politikai osztályon belül a régi képződmény elemeinek többé-kevésbé átfogó kizárásával létrejött érdemi variációk gyökeres változásra utalnak, amelyek nem szonoznak a pusztán fizikai leváltással vagy a választási játékszabályoknak megfelelő kormányváltással. Egyáltalán nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a rezsim számára fontos szubjektumok körébe bele kell érteni az ún. uralkodó osztály (ruling class) tagjait is, míg a demokratikus rendszerekben - az alapvető opciók megadásával - normatív értelemben a választók is részt vehetnek a nemzeti politika általános meghatározásában. A pártok mindeközben nélkülözhetetlen szerepet töltenek mindazon döntések előkészítésében, amelyek az általános választójoggal jellemzett tömegtársadalmakban a választóknak megadatnak.

Ami a válság okait illeti, azok belső (endogén) és külső (exogén) eredetűek lehetnek. Az autoriter rendszerek általában mindaddig nem omlanak össze, amíg külső veszélyt nem szenvednek el (lásd az olasz fasizmust 1943-ban, a nemzeti szocializmust 1945-ben, Japánt 1945-ben, a görög-ciprusi katonai diktatúrát, vagy a portugál mozambiki szakszakszisztát). Más esetekben (Spanyolország és Chile) kedvező nemzetközi körülmények közepette, a rezsimet fenntartó személyiségek kimerülése és a parancsuralmi rendkívüli állapot vezetett el a demokratizálódáshoz.

A szilárd állami hagyományokkal és a termelőeszközök magántulajdonát nem kizáró gazdasági viszonyokkal rendelkező intézményrendszerek kedvezőbb helyzetben vannak az autoriter rendszerből a demokráciába vezető átmenet során, mint a fejlődő vagy a volt szocialista országok, ahol előbb a gazdaságot kell kapitalista alapokra helyezni, ami nagyszabású átalakítást tartalmazó jár együtt.

AZ INTÉZMÉNYI MEGÚJULÁS ÉS ANNAK FOLYAMATA KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

A megújulás kifejezéssel az elavult és véleményem szerint értékszempontról félrevezető reform kifejezés helyett a jelenlegi normatív egyensúly mindennemű változását jelölöm.

Itt arról az intézményi megújulásról van szó, amely az autoriter struktúrába és azok fejlődési módjaiba való lehetséges beavatkozást foglalja magában meghatározott kontextusban (különösen azokra a struktúrákra gondolok, amelyek a politikai intézmények működése szempontjából a legfelsőbb alkotmányos szervek közötti viszonyra hatnak).

Ha kizárólag a plurális rendszerekben zajló megújulást vesszük görcső alá, az intézményi megújulás - a rezsim válsága árán - többféle módon vezethető be:

- külről és közvetlenül: (például Japánban a II. világháború után),
- külről és közvetett úton (például a központi hatalmak országaiban az I. világháború után),
- belülről koncentrált módon (például Franciaország az V. Köztársaság alatt De Gaulles karizmatikus szerepével),
- belülről, a parlamenti erők kiegyezése eredményeként (például az olasz alkotmány kidolgozása 1946-48-ban),
- belülről a kormány és az ellenzék kiegyezése alapján (gondolunk itt a kelet-európai kerekasztal-tárgyalásokra és Olaszországra a Bonomi-kormány első időben),
- belülről és ahálról (például a kilencvenes évek Olaszországban népszavazás útján).

A létező szocializmus rezsimjeinek válsága és bukása a civil- és politikai társadalom azon szervezési modellje történelmi kudarc eredményének tekintendő, amely hidegháborús körülmények között több mint 40 évig volt jelen az egész földkerekségen. Ennek a „hideg konfliktusnak, az eredményeként éltük át a nyolcvanas évek végén azoknak a normáknak, értékeknek, játékszabályoknak és autoriter struktúráknak a többé kevésbé gyors összeomlását, amelyek között a keleti országok fontos politikai szereplői mozogtak.

Ami az egyén és a hatalom közötti viszonyt illeti, már lezajlott a létező szocialista rendszerből a plurális demokrácia érteikeihez elvezető átmenet. Korszakok változás következett be, amelyre a gyors lefolyás, a pluralista pártállam nehéz felépítési folyamatában érvényesülő rendkívül intenzív leképezés/letapogatás és a korábbi rezsimiek pártállamától való búcsú volt a jellemző. Mindeközben a választójogi törvényalkotás kérdésére koncentrálták a figyelmet, mégpedig mind a szűkebb értelemben vett választási rendszer, mind a választójogi törvény járulékos szabályozása vonatkozásában. A rejtett monizmusból a pluralizmusba történő átmenet azonban a nemzeti hagyományokhoz (főleg a kommunizmus előttiéhez) és a vonatkoztató rendszerek sokaságához való differenciált viszonyulás közepette ment végbe.

A szocialista rezsimiek differenciált összeomlása egy többé-kevésbé kialakult libera-

lizmus szakaszát, főleg azonban az átmenet szükségességének felismerését plurális politikai rendszerek kialakulását, gazdasági és politikai újítások bevezetését hozta magával. A felépítmény e fajtája és fejlődésének komplexitása vonatkozásában az Egyesült Államok Kongresszusa által 1989-ben megszavazott, Lengyelországnak és Magyarországnak címzett támogatás (Support for East European Democracy (SEED) Act - Törvény a kelet-európai demokrácia támogatásáról) fontos jelzése az amerikai szuperhatalom azon erőfeszítéseinek, hogy elősegítse Kelet-Közép-Európában a politikai demokráciát és a gazdasági pluralizmust ... és e nemzeteknek a kritikus átmeneti időszakban segítségét nyújtson. Ennek során újránélnék egy már közvetlenül a II. világháború után kibontakoztatott tevékenység bizonyos aspektusait.

A kelet-közép-európai demokratikus rendszerek kiépítésének folyamatára vonatkozó megfigyelések mindazonáltal igazolják, hogy a Lengyelországban, Magyarországon, Csehországban, Romániában, Bulgáriában és Albániában bekövetkezett fejlődést - és nem utolsósorban a volt Szovjetunió komplex képét - legfeljebb formálisan lehet összefoglalni. Ezzel szemben a megfigyelések nem érintik Keletnémetország esetét, hiszen azt a demokratikus átmeneti szakaszt követően a német államba integrálták. E specifikus szemszögből Kelet-Európa a kutatók számára még ma is valóságos kutatási laboratóriumot jelent, hiszen az alkotmányos normák és a különböző demokratikus választási törvények kidolgozásában egy sor közös vonás rajzolódott ki, mégpedig a vita elemire és a tárgyalási folyamat mintéjére nézve. B. rendszerek mindegyikében ismét hallatlanul előtérbe kerültek a történelmi és a nemzeti adottságok, ami befolyásolta a politikai képviseletet is.

Mielőtt rátérnék az elektív döntések kérdéseire mind az államtípussal (ill. a centrum-periféria viszony) mind a kormányzati formával összefüggésben, talán helyénvaló az intézményi szinten bekövetkezett változások összefoglalása.

Ami az alkotmányos normákat illeti, az általunk vizsgált országokban majdnem kivétel nélkül mindenütt (1991-ben Bulgáriában, Romániában, Szlovéniában és Macedóniában, 1992-ben Csehországban, Szlovákiában, Észtországban és Litvániában, 1993-ban Oroszországban, 1994-ben Moldáviában) új alkotmányt fogadtak el. Magyarország, Lengyelország és Lettország ezzel szemben a részleges és fokozatos módosítások útját választotta (1989-ben Magyarországon egy sor novella közül a legfontosabbakat beépítették az 1949-es alkotmányba, 1992-ben Lengyelországban hatályon kívül helyezték az 1952-es alkotmány egy részét és megújított alkotmánytörvényt fogadtak el, 1993-ban Lettországon módosítva újra bevezették az 1922-es alkotmányt).

Ami a deliberatív döntéseket illeti, ezek elsősorban népszavazási céllal kerültek alkalmazásra a szóba jöhető alkotmányos normákról (Oroszországban, Romániában, Észtországban és Szerbiában is), bár a plebiszcit (népszavazás) helyzetek - speciális duális intézményi modellvázlatok felkarolásával - mindeddig a demokratikus rendszerek periferiáján mozogtak.

Ami az elektív döntés kérdését illeti, a választás normatív szabályozása volt a leghevesebben vitatott kérdés olyan országokban, mint Lengyelország, Csehszlovákia, NDK és Magyarország, ahol a demokratikus átmenetet a kommunista rezsim és az új politikai csoportosulások erői közötti időleges pathetizmus jellemezte. Különböző

esetekben teljesen parlamenten kívül, a tárgyalóasztal mellett folyt a kodifikáció, amelyet azután a megfelelő törvényhozó szerv hagyott jóvá, amelyben a korábbi rezsim socialista-kommunista erői domináltak.

Az átmenet időszakában a régi rezsim erői a többségi képviselői rendszert képviselték, s nem csak abban bíztak, hogy a már ismert jelöltek nagyobb népszerűsége tesznek szert, hanem mert úgy érezték, hogy a lakosság kevésbé szíveli a pártrendszer kritériumait és ezért előnyben részesíti az egyéni jelöltek választását. A rákövetkező időszakban változás következett be az álláspontban a konkrét erőviszonyokkal és ama szükségserűség felismerésével összefüggésben, hogy a pártrendszert nemzet/országok szinten kell strukturalni.

Végül, ami a kormányzati formát illeti, lényegében a fél-prezidencializmus és a miniszterelnök személyére alapozó neoparlamentarizmus alternatívája bizonyult relevánsnak, tehát újraéledt a vita a parlamenti kormányzási forma duális vagy monista koncepciójáról.

INTÉZMÉNYRENDSZEREK KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

Az egyes országok elemzéséből egyrészt az általános kiindulási helyzet egyenmősége (egy államforma és a hozzá kapcsolódó politikai rezsim válsága), másrészt a helyzet eltérő hatalmi pozíciókból és nemzeti sajátosságokból eredő differenciáltság rajzolódik ki.

Ha eltekintünk a Szovjetuniótól (ahol a megújulást féltől akarta a legmagasabb politikai tisztség betöltője, akinek a régi rezsim felszámolása ugyan sikerült, az új felépítése azonban nem), a többi kelet-európai országot közzismerten két nagy csoportra oszthatjuk: azokra, ahol a megújulást tárgyalásos úton határozták el és azokra, amelyeket köteleztek rá. Az előbbiek közé számítjuk Lengyelországot, Magyarországot és Csehszlovákiát, a második csoportba tartozik Keletmoldovország, Bulgária, Albánia és Románia. Jugoszlávia esete véleményem szerint különleges eset a tipikus közép-európai helyzethez képest: pluralista normalitás mindaddig lényegében csak Szlovénia-ban állapítható meg.

Természetesen nehéz általánosan érvényes ítéletet alkotni az intézményi újrászabályozások hatásairól, hiszen a pártrendszer újrászabályozását és a politikai rendszer stabilizációját követő folyamat saját dinamikát követett és követ mai is, amely - a gazdasági rendszer és a szociális állam korszakos átalakításának egy bizonyos pillanatában - közvetlenül nem felmérhető hatásokhoz vezethet. Tisztán gazdasági szempontból jelentős különbségek csak akkor mutatkoznak, ha jelzőszámként az inflációs rátát vesszük alapul.

Ez 1995-ben nagy különbségeket mutatott: Romániában 255%, Oroszországban 110%, Lengyelországban 35%, Magyarországon 23% és Csehszlovákiában 10% volt az infláció, míg a Németországba integrált volt NDK-t strukturalis intenzív kezelésnek vetették alá. Egy olyan helyzetben, amely a szociális állam konszolidált eljárásmodjainak és elvárásainak változását hozta, nem csoda, hogy a választó gyakran előre látha-

tóan megváltoztatta orientálódását, ezzel épp azt hangsúlyozván, hogy Kelet-Közép-Európában még mennyire távoli a stabilizáció.

Ami a konferenciánk fő témáját alkotó kérdéseket illeti, nyilvánvalóan minden az országok szint felől a helyi társadalom irányában történik, miközben a csúcson mesze jobban ismerik a helyzetet, mint a periferián. Egészen általánosan azonban felvethető a kérdés, hogy a vizsgált rendszerek mindegyikében betartják-e a döntési folyamat általános demokráciánormáit a vázolt három (bevezető, konstitutív és ellenőrzési) szakaszban. Ilyen kérdésfelvetésekre nem könnyű válaszolni. Véleményem szerint itt is a nemzeti hagyományoknak (beleértve a létező szocializmus keletkezésének módját is) és a de facto helyzetnek van jelentős szerepe. Ebben az összefüggésben a politikai dinamika és az intézményi teljesítmény értékelése helyett összefoglalóan szeretném felhívni a figyelmet hat problémakörre, amelyeket a jövőben mélyebben kell vizsgálni.

Először: A jószág és a politikatudományi szakember) számára különösen fontosnak bizonyul az etnikai kisebbségek kérdése különös tekintettel Kelet-Közép-Európára, amely már a múlt század végén kénytelen volt szembenézni ezzel a problémával. A törökök Bulgáriában, a magyarok Romániában és Csehszlovákiában, a görögök Albániában és számos más kisebbségi jelenlét jellemzi a választási törvénykezésnek ezt a külön szektorát. Stratégiai kérdéssé is válik, amely egyrészt a politikai inklúzió szintjére, másrészt az alapvető jogok jogi szintjére vezet vissza, miközben olyan történelmi feszültségek újraéledése figyelhető meg, amelyek magának a politikai közhatalomnak az összeomlásához vezethetnek. Ehhez kapcsolódik az állampolgárság ill. annak meghatározása a föderális rendszerek lebontásának folyamatában (lásd a Szovjetuniót és Csehszlovákiát).

Másodszor: Ami az új politikai osztály és az alapvető demokráciánormák betartását illeti, itt a választáshatóság ill. nem a megválasztáshatóság és az összeférhetetlenség törvényi szabályozásában különleges helyzetről van szó. Az elmúlt öt évben az új demokráciák építési folyamata a felemelkedő laikus politikai elitnek jelenlétét ugyanúgy kénytelen volt elviselni, mint a rezsimpartok fennmaradását, valamint a régi bürokratikuss apparátus tömegmozgalmakhoz kapcsolódó személyiségét. Néhány esetben az erre irányuló ellenérvek mindazok nemválasztáshatóságának törvénybe iktatását sürgették, akik a korábbi rendszerben magas posztokat töltöttek be (gondoljunk az Albániában nemrégiben elfogadott törvényi szabályozásra). De nemcsak arról van szó. A gazdasági és a politikai tevékenység összeegyeztethetősége kérdésének szisztematikuss vizsgálata is olyan messzire ható, hogy a privatizáció kellős közepén tartó országok csak látszólag vállalkoznak a korlátok megvonására.

Harmadszor: Ma még nem látható világosan, hogy a pártprivilegiumok általában milyen módon fejeződnek ki, legyen szó akár a jelöltek bejelentéséről, a választási eljárásról, a propagandáról, a finanszírozásról vagy a költségek megtérítéséről ill. korlátozásáról. Ezeket a területeket, bár stratégiai jelentőségűek a jelenlegi demokráciákban (haszonlón a tömegkommunikációs eszközök alkalmazásának jelentőségéhez), az elektív és deliberatív döntésre irányuló kutatás hosszú ideig elhanyagolta, ami együtjtárt a felszínes egytényezős szemlélet (monofaktoralizmus) kockázatával, és befolyásolta a választási aktus értelmi és minőségi változását is.

Negyedszer: A szűkebb értelemben vett választási rendszer kétségtelenül mélyreható változásokon ment keresztül Kelet-Közép-Európában. Emlékeztetnék Georges Burdeau-ra, aki azóta már klasszikussá vált, „*Traité de science politique*”, c. munkájában rámutatott arra, hogy a képviselői elmélet és technikája milyen szorosan összefügg. Ennél a dimenzióval hangsúlyozni kell, hogy milyen jelentősen megváltozott éppen az az elméleti igazolás, amelyre a szocialista rendszerekben a többségi mechanizmus alapult: az állítólagos társadalmi homogenitás a politikai képviselői felelősségét sugallta, és végül az egzisztenciális (vagy szociológiai) képviselő, vagyis a társadalom ideológia szempontból fontos rétegeinek fehér asztal mellett készült „fénypépet”, részesítette előnyben. Az államforma megváltozása és a versengő rendszer bevezetése következtében csökkentette a nők és a fizikai munkások részvételét a választásokon, és ezáltal lényegesen megváltoztatta a parlamenti politikai osztály összetételét. Technikai szempontból a pluralista rendszerre való áttérés a legtöbb esetben olyan választási mechanizmusok bevezetéséhez vezetett, amelyek arányos formulákon valamint a jelöltség eléréséhez és a parlamenti helyek elosztásához szükséges küszöbön (szintelési százezer) alapulnak. Magyarországon és Albániában (korábban Bulgáriában is) vegyes rendszereket találunk, ahol egymás mellett működik az egyéni választókerületi többségi rendszer és az arányossági kvóta. Az 1993. évi elfogadott választási törvény óta Oroszországban is vegyes választási rendszer van hatályban, amely formálisan ugyan a német rendszerhez hasonlít, végső soron azonban a Geyerhahn-féle rendszer számtalan verziójának egyike.

Ötödször: Ami a centrum-periféria viszony/államtipus/ kifejeződését illeti, a föderatív modell a kelet-közép-európai intézményrendszerekben dekompozíciós-rekompozíciós (lebontó-visszaállító) folyamatokon ment keresztül. Csehszlovákia és Jugoszlávia eltérő módon bomlott szét, míg a szovjet föderális állam az orosz pólusban fejeződött ki, amely elvesztette külterületeinek egy részét. Ebben az összefüggésben Csehországban, Lengyelországban, Horvátországban, Romániában és Szlovéniában a kétkamrás rendszer győzedelmeskedett. Ezzel szemben Bulgáriában, Észtországban, Lettországon, Litvániában és Szlovákiában egykamrás rendszer működik. E döntésekre is különböző tényezők voltak hatással, amelyeket gondosan elemezni kell.

Hatodszor: Ami a vizsgált régióban található kormányformákat illeti, a parlamentáris kormányformához dualista típusú racionalizálási eszközök társultak, ahol az államfőt közvetlenül választják és továbbra is fennmarad a parlament és a kormány közötti bizalmi viszony (Magyarországon, Csehországban, Szlovákiában és Észtországban az államfőt nem közvetlenül a választók választják). Ezen túlmenően megjegyzésre érdemes, hogy éppen Magyarországon és Szlovéniában alkalmazták a német típusú konstitutív bizalmatlansági szavazás mechanizmusait.

ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A fenti rövid áttekintésből levezethető, hogy a kelet-közép-európai rendszerekben a demokrácia első éveiben alkalmazott intézményi modellváltozatok egyrészt - a kormányformát illetően - a francia félprezidenciaлизм (és csak kis mértékben a német

racionalizálás) másolatai, másrészt - a választási rendszer tekintetében - a Geyerhahn-féle rendszer különböző változatait testesítik meg. Az effajta intézményi alakzatoknak a politikai rendszerre gyakorolt kihatásai összhangban vannak a „létező szocializmustól, örökölt politikai közönség tulajdonságaival, a megelőző hagyományokkal történő szakítással, valamint a kapitalista gazdálkodásra való áttérés nehézségeivel. A politikai intézmények kétségkívül orientálhatják és befolyásolhatják a magatartási módokat, virtuóz sikert azonban mégsem garantálhatnak. Samuel Huntington nemrégiben megállapította, hogy az intézményi tervezés során akadnak hibák, amelyeket egyszerűen nem szabad elkövetni. Az intézményeket körültekintően, az adott nemzet helyzetétől túlzottan nem elvonatoztatva kell átalakítani. Ahol az államfő közvetlen választása összekapcsolódik az arányos választási mechanizmussal, például Lengyelországban, nyilván nagyobb kockázatokkal kell számolni a stabilitás vonatkozásában, míg a többségi választási rendszerek nem strukturált pártrendszerek vagy koncentrált kisebbségi jelenlét esetén nem képesek hathatós eredményt elérni.

Kelet-Közép-Európára - úgy tűnik nekem - még mindig érvényes Gonzales Enríques megállapítása, miszerint ott szerzett tapasztalatok nem engednek meg semmiféle általánosítást az egyik vagy a másik választási formula jószágáról vagy hasznosságáról az érintett országban. A szűkebb értelemben vett választási rendszerek máig - a gazdasági és szociális válság nyomása, a nemzetiségi konfliktusok és főként a pártok határozatlansága és gyengesége okán - csupán másodrendű változóként jelennek meg.

Egy ilyen végkövetkeztetés jól ismert és honos a hosszabb hagyományokkal rendelkező, demokratikus, pluralista rendszerekben is, mivel viszonylagossá teszi a veszélyes monofaktoralizmusokat, amelyek egyik vagy másik eszköz alkalmazásától teszik függővé a demokratikus rend romlását vagy boldogulását. Ahol a rendszer kerdését már összekapcsolták az intézményi aspektussal, ott véleményem szerint azt kell hangsúlyozni, hogy az összehasonlító kutatás, sőt maga a politikai osztály is mind a deliberatív döntések (népszavazások), mind a választásokkal kapcsolatos törvénykezés járulékos szabályozásának jelentőségét lényegesen alulértékelté. Főként az utóbbi témával kellene érdemben foglalkozni, hiszen a járulékos szabályozás a pluralista demokraciának megfelelő párt- és intézményrendszerek kiépülésének elengedhetetlen eszköze. Ebből a perspektívából végül kitűnik az is, mennyire döntő fontosságú az alapvető jelentőségű a demokráciának hathatós betartásának ellenőrzése az akaratnyilvánítás egész eljárás folyamatában.

Parlamenti választások Magyarországon a rendszerváltás után

1990 márciusában és áprilisában valamint 1994 májusában rendeztek parlamenti választásokat Magyarországon. Ma már mindkét választásról bőszeges politológiai, politikai, szociológiai irodalom áll rendelkezésünkre. Előadásomban azokat a problémaköröket szeretném exponálni, amelyek alkotmányozás szempontjából is tanulsággal szolgálhatnak. Tekintettel arra, hogy a hatalmas információ-bázis felhasználására nincs lehetőség, ezért igyekszem tömören, s ahol lehetséges tézisszerűen megfogalmazni álláspontomat a két választás összehasonlítása kapcsán.

1. A parlamentáris demokrácia intézményrendszere időben megelőzte a pártstruktúra megújulását

Ennek következtében sem 1990-ben, de még 1994-ben sem tisztult le a pártrendszer. Jellemző, hogy a regisztrált pártok száma az első választás idején 60, a másodikok 134 volt, s kivülük számos regisztrálatlan párt is föltűnt a magyar politikai élet palettáján. A politikai pártok természetesen viszonylag hosszú ideig keresték identitásukat, a bal-jobb tengelyen jellegzetes csúszkálást tapasztalhattunk. Eredeti programjához, kiindulási pontjához képest az elmúlt öt évben valamennyi párt elmozdult - a leglátványosabb elmozdulást (-csúszást) kétségtelesen a FIDESZ esetében láthatuk.

A rendszerváltás idején gombamód szaporodó pártok közül az első választáson mindössze hat párt került be a parlamentbe, s ez a hat párt maradt 1994-ben is részese a parlamentnek. A parlamenten kívüli pártok pedig - néhány kivételtől eltekintve - nem játszottak s nem játszanak komolyabb szerepet a magyar politikai életben. A hat parlamenti párt egyre inkább stabilizálja a pártstruktúrát, további látványos elmozdulások aligha várhatóak a közeljövőben. Ezt a hat pártot viszonylag jól el lehet helyezni a bal-jobb tengelyen: az MSZP és az SZDSZ bal és balközép értékeket, az MDF, FIDESZ, KDNP és az FKGP pedig jobbközép és jobboldali értékeket követ, az utóbbi számos populista, szélsőséges beütéssel. Egyre nyilvánvalóbban rajzolódik ki két, illetőleg három fő politikai irányzat, és az is jól érzékelhető, hogy az öndefiníciók ellenére egyik párt sincs a centrumban, pontosabban ma vákuum tapasztalható.

A két választás eredménye annyiban hasonló egymáshoz, hogy a győztes párt - 1990-ben az MDF, 1994-ben az MSZP egyaránt gyűjtő párt abban az értelemben is, hogy a korábbi kormányt büntetni szándékozik szavazatait is „begyűjthette”, magának. A magyar állampolgárok jelentős része nem valamilyen programra adta voksát,

hanem valami ellen, azaz szavazatával igyekezett büntetni a korábban hatalmat gyakorló pártot. A különböző felmérések azt mutatják, hogy a tudatosan pártot választó szavazók száma a választók negyede-harmada.

A rendszerváltás békés - példásan békés - volta miatt nem jöttek létre merev határok, törésvonalak, sok esetben egyes politikusok is - miként a pártok - saját helyüket identitásukat keresik még ma is.

2. Az állampolgári participáció hullámmzó volt az elmúlt években

A parlamenti választások első fordulójában mindkét alkalommal viszonylag magas állampolgári részvételt tapasztalhattunk, viszont a második fordulóban, majd a választás követő időszakban esetenként erősen megcsappant a részvételi kedv. Így volt ez az önkormányzati választásokon, s így volt 1990 nyarán a Király Zoltán kezdeményezte MSZP által is felkarolt balsikerű népszavazáson, ahol a részvétel alig haladta meg a tíz százalékot. Az önkormányzati választásokon a részvétel rendre alatta marad a parlamenti választásokon való részvételnek.

Részvételi arány a parlamenti választásokon

	I. forduló	II. forduló
1990.	65,10	45,54
1994.	68,92	55,10

A 10 ezer lakosnál nagyobb településeken például 1990-ben az önkormányzati választás első fordulója eredménytelen volt, mert nem érte el a részvétel a jogszabályban rögzített 40 százalékot. És 1994-ben - ekkor, mint ismeretes egyetlen forduló önkormányzati választást tartottak - is kevesebben mentek el szavazni az önkormányzati választáson. Ennek ellenére összességében valamelyest nőtt a választási kedv 1990 és 1994 között.

Az erősen pulzáló részvétel természetesen arra is fölhívhatja a figyelmet, hogy nem szerencsés azonos esztendőben tartani az önkormányzati és a parlamenti választásokat. A két választás egy esztendőn belül minden tekintetben nagy terhet jelent az állampolgárok számára, nem beszélve arról, ha esetenként egy-egy referendum is próbára teszi őket.

Minden amelletől szól, hogy időben jobban szét kellene húzni e a két nagyon fontos választást egymástól.

3. A jelöltekről és a jelölési körülmények hűen tükrözték az alakulóban lévő demokrácia anomáliáit

A jelöltek kiválasztása jelentős mértékben értelmiség politikai szerepvállalásán múlik mindkét esetben. A lakossági participációhoz hasonlóan az értelmiség szerepvállalási kedve is erősen pulzál. A rendszerváltás kezdetén nagyon sok értelmiségi kacér-

kodott a politikával, s vetette bele magát a pártharcokba. Akkor a korábban többnyire passzív vidéki értelmiség is megmozdult: ismeretlen, kevésbé ismert orvosok, pedagógusok, jogászok jelentek meg a politika országos és helyi fórumain. Különösen 1990-ben volt ez jellemző, amikor boldog - boldogtalan, nemegyszer számos exhibicionista, s nem kevés felkészületlen, botcsinálta politikus is bejutott a parlamentbe. Az adott helyzetben a pártok nem tudtak kellően szelektálni, egyik-másik pártban örültek, ha színeikben jelöltet tudtak állítani.

1994-re ez a helyzet jelentősen módosult, a pártok már erősebb szűrőt alkalmaztak, jobban megválogatták jelöltjeiket, s ez a parlament jelenlegi összetételén jól látható. Normalizáltabb a viták légköre, kevesebb a szélsőséges megnyilvánulás, egymás denunciaciója. Ebben persze minden bizonnyal szerepet játszik a koalíció és az ellenzék váltása, a hatalmi koalíció megtapasztalhatta az ellenzéki szerepet korábban, a mai ellenzék pedig a hatalmi szerepet - ezért jóval nagyobb tolerancia tanúi lehetünk ma. Mindez arra is felhívhatja a figyelmünket, hogy mennyire szűk a politikai elit Magyarországon.

4. A választások politikai kultúrája és a kampány

A mai magyar társadalom politikai kultúrájában generációkon keresztül a paternalizmust szocializálhatta, amely messze nem volt polgári, sem pedig demokratikus. A bűnbak keresés például állandó jellemzője volt és maradt ennek a sajátos politikai kultúrának, minden bizonnyal ez az egyik oka annak, hogy mindkét kampány során számos szélsőséges megnyilvánulást tapasztalhattunk. 1990 tavaszán kemény kommunisztázás folyt, s a - „tavaszi nagytakarítással”, - természetesen politikai nagytakarítással - fenyegetőztek egyes pártok, 1994-ben pedig negatív kampányba csapott át a bűnbak keresés, nemegyszer pufajkázással, zsidózással. A politikai kultúra jelenlegi állapotában nincs semmiféle garancia arra, hogy a következő választási kampányban tisztább esz-közöket használnak majd egymás ellen a politikai pártok. Nem alakult ki a kampány etikája, nem tudni - a résztvevők nem tudják - mi megengedhető s mi az, ami nem.

A kampány során a résztvevők nem számoltak bumeráng effektussal. Különösen az MDF látta ennek kárát, hiszen sikerpropagandája - benne a látványos avatásokkal (a győri autópálya, az M0-ás autópálya idő előtti átadása majorettekkel és az út felszentelésével) - pontosan szándékaikkal ellentétes eredménnyel járt.

Hasonlóan sikertelen volt az amerikai típusú kampány kísérlete is. Úgy látszik a magyar állampolgár nem vevő az amerikai harsány, nemegyszer gátlástalan kampány-fogásokra.

A kampánnyal kapcsolatosan feltétlenül szólni kell a kampány költségeiről is. Hivatatosan az SZDSZ 178, FIDESZ 163, MDF 141 MSZP 39 KDP 18, kgP 11 millió forintot költött kampányra, összesen tehát 550 milliót. Viszont a választásokat követően gyorsan kiderült, hogy minden bizonnyal ennek többszörösét költötték el, egyik-másik párt anyagi csődbe is került a túlköltekezés mi-

att. Valószínűleg itt is szabályozásra lenne szükség, vagy ha ezt nem is lehet szabályozni, a kampány etikájában mindenképpen figyelembe kellene venni azt a kontrasztot, amely egy elszegényedő ország és a bőkezű kampány között van. Az állampolgárok többsége ugyanis érezte ezt.

Kontrasztot érezkelhettek a választók a vidéki és a fővárosi kampány között. Különbőségeiben, hangnemében harsányságában ugyanis jelentős regionális különbségek voltak, s a főváros természetesen ebben is kitüntetett szerepet játszott.

5. Választási technikák

A választási küszöbről - mint ismeretes - viták folynak. Kell-e, fontos-e, s ha igen, mekkora legyen. Az 1990-es 4 százalékról a második választáson 5-re emelték azzal a nyilvánvaló szándékkal, hogy a kis pártokat távol tartsák a parlamenttől. A hat párt ismételt sikere ezzel lényegében garantálva volt, azonban számos szavazat elveszett a küszöb miatt.

A szavazat vesztésén túl kérdéses az is, hogy a demokratikus intézményrendszer működése szempontjából mi a jobb, ha többszínű a parlamenti játéktér, beleértve esetleges szélsőségeket is, vagy ha kevésbé sokszínű, ám parlamenten kívül nyilvánítanak véleményt, szerveznek demonstrációkat a kisebb - köztük szélsőséges - pártok. Véleményem szerint a stabil demokráciákat nem veszélyezteti a sokszínű játéktér.

Nem kevésbé vitatott a jelöltek szűrésének kérdése. Kell-e ajánló cédula, vagy elegendő lenne-e az ajánló ív, s egyáltalán hány javaslatra van szükség a megfelelő szelekcióhoz. Ezek ugyancsak eldöntendő kérdések. Annak ellenére, hogy 1994-ben 15 párt tudott országos listát állítani, szemben az 1990-es 12-vel, mégsem jutott be több párt a parlamentbe. Jellemző, hogy a választók 1990-ben még nagyobb arányban szavaztak független jelöltekre is, 1994-ben viszont már nem preferálták a függetleneket. Ez arra vall, hogy az országos választásokon a pártok dominálnak, márpedig ebből az következik, hogy a jelölt állítást is a pártokra lehetne vagy kellene bízni. (Egyik-másik párt nagyon alaposan megszurte, tesztelte jelöltjeit.) Ezzel egyben valamelyest egyszerűsíteni is lehetne az amúgy eléggé bonyolult választási procedúrát.

6. Választási prognózisok, közvéleménykutatások

Egy kialakult demokráciában is sok a bizonytalanság a választások előtt, s méginkább érvényes ez az éppen most alakuló demokráciára.

Mint ismeretes, a közvéleménykutatások a nyolcvanas évektől mind fontosabb szerepet játszottak a különböző döntések elfogadásának megítélésében és a nyilvánosság szélesítésében. Megbízható közvéleménykutatások léteztek már korábban is, ám azok többsége szigorúan zárt maradt, eredményeit csak az állami és pártvezetők szűk köre ismerhette meg. A rendszerváltás teljesen liberalizálta ezeket a vizsgálatokat - beleértve a politikusok népszerűségi indexeit és a pártpreferenciákat. A rendszeressé váló

vizsgálatok a politikai élet változásait egyre szakszerűbben tudták követni, s prognózisuk is egyre megbízhatóbbakká váltak.

Ennek ellenére az új demokrácia közszereplői többnyire hűvös tartózkodással, ellen-szenvvel figyelték e politikai tárgyú közvéleménykutatásokat, különösen azokat, amelyek számukra nem kívánatos eredményeket hoztak. Többször előfordult, hogy aki hátrább szorult a népszerűségi skálán, az elfogultsággal vádolta meg a kutatókat, egyik-másik párt pedig saját közvéleménykutató csoportok létrehozásától várt „meg-bízhatóbb”, eredményeket. Így volt ez 1990-ben, s alig változott a közvéleménykuta-tások megítélése a második választást megelőzően egyes pártkörökben.

Pedig 1994 elején már igen jól „bemérték”, a kormányzó párt háttérbe szorulását és a szocialisták előretörését sőt a választás végeredményét, mindössze a FIDESZ sze-replését becsülték valamelyest túl.

A közvéleménykutatókkal ellentétben a politikai pártok saját várható szereplésüket optimistán, egyesek elképesztően optimistán ítélték meg a választásokat megelőző he-tekben. Több párt is győzelmet várt magától, köztük olyanok is amelyek nemhogy a választási küszöb közelébe sem jutottak, de a szavazatok egy százalékát sem érték el. Az országos listát állító pártok várakozása szerint összességében az össz-szavazatok kétszeresét remélték elérni.

Mindez rányomta bélyegét a választási kampányra is, amelyben a felelőtlen ígér-tesek mellett nagy magabiztosságot tanúsítottak a pártok. Márpedig ez nyilvánvalóan a rossz helyzetértékeléstől, irreálisuk s orientációs zavaraitól tükrözi, s egyben a demokrácia kialakulatlanságára, belső bizonytalanságára is utal.

Az alkotmányozás és a megfelelő jogi szabályozás minden bizonnyal kiegyensúlyo-zottabbá, kiszámíthatóbbá tenné a közéleti szereplők számára is a jelenlegi helyzetet.

7. A választás eredményeiről

1990-hez képest nagy fordulatot, s meglepő eredmények hozott az 1994. évi válas-ztas.

Választási eredmények (%)

	1990	1994
MSZP	10,89	32,99
SZDSZ	21,39	19,74
MDF	24,73	11,74
FKGP	11,79	8,82
KDNP	6,45	7,03
FIDESZ	8,95	7,02

A szocialisták közel háromszorosára növelték szavazataikat, s ez a győzelmiüknél is nagyobb meglepetés, amelyben az MDF negatív kampánya és hatalmi gyakorlata

minden bizonnyal jelentős szerepet játszott. Ezzel a győzelemmel a szocialisták a par-lamenti mandátumok 53 százalékát szerezhették meg.

A liberális párt megőrizte második helyét, bár valamelyest - 1,5 százalékot - veszi-tett szavazataiból.

A nemzeti-konzervatív párt a harmadik helyre csúszott vissza, de számukra ennél is tragikusabb szavazataik több mint felének elvesztése.

A kisgazdák - mint ismeretes - már jóval a választást megelőzően több pártra sza-kadtak szét, s közülük a Torgyán-féle irányzat illetve párt parlamentbe jutása és negye-dig helye mindenképpen meglepetés, felülmúlja a várakozásokat.

A kereszténydemokraták - bár fél százaléknyi javítottak szavazataik arányán, s haj-szállal ugyan, de megelőzték a Fideszt - lényegében megőrizték szerény helyüket.

Ami pedig a Fideszt illeti, közel két százalékos szavazatvesztésük, a hatodik helyük önmagában is jelentős vereség, s különösen az, ha korábbi 1992-93-as népszerűségü-ket is figyelembe vesszük. Voltaképpen egy évvel a választások előtt még népszerűse-gűbb párt voltak, népszerűségüket nagyon gyorsan, s rendkívül látványosan veszítet-ték el, amiben identitás-keresésük, politikai irányváltásuk nagy szerepet játszott.

A választások eredményei ismételen felvetik a választási szisztéma problémáit is. A jelenlegi rendszer a győztes pártnak kedvez, egyharmadnyi szavazattal mandátumok felet birtokolhatja a szocialista párt, s lényegében hasonló helyzetben volt az MDF is annakidején. Ez a választás arányosságának a kérdését állítja előtérbe - de erről már más előadásban volt szó.

8. Hogyan tovább? - a magyar demokrácia lehetséges szcenáriói

A választásokat követően a szocialista liberális koalíció alkotott kormányt, az ellen-zéki pártok pedig egy polgári ellenzék kialakítására tettek kísérletet.

A választás óta eltelt másfél év azt igazolta, hogy az új parlament a korábbinál higgad-tabban, konszenzusra hajlamosabban végzi munkáját. Természetesen most is vannak heves összecsapások, sőt egyik-másik frakció most is kivonul látványosan egy-egy ülésszakra, mégis összességében lényegesen több jele van az együttműködésre való készségnek mint korábban. Ma a pártok - kormánykoalíció és ellenzék egyaránt - job-ban ismeri a játékszabályokat, s jobban tiszteletben tartja ellenfelei véleményét, reak-cióit.

A koalíció együttműködése viszont nem felhőtlen. Túl sok az ellentét, a sértődés, belső koalíciós ügyek gyakran kerülnek kívülre, értetlenséget, értelmetlen vitákat okozva. Mintha a koalíciós együttműködés játékszabályait nehezebben fogadnák el az érdekeltek mint az ellenzékkel való kapcsolat szabályait. Az ellenzék együttműködé-se is ellentétekkel terhes. A kisgazdák nem nagyon kívánnak (és tudnak) együttmü-ködni a többiek és a populizmust követő kisgazdák sem hajlandók az MDF-fel vagy a Fideszszel kollaborálni. Egyedül a kereszténydemokraták elfogadhatók számukra. A három polgári ellenzéki párt sem mentes az egymással kapcsolatos fenntartásoktól - a kereszténydemokraták éppen a kisgazdákval való kockéztatásuk miatt lógnak ki a szo-

rosabb polgári együttműködésből, s a FIDESZ MDF viszonyában is megosztó tényező lehet a „ki vezesse polgári szövetséget... kérdése.

Mindezt előre kellett bocsátanunk, ha a hogyan tovább kérdését akarjuk vizsgálni. A jelenlegi helyzetben három féle forgatókönyv képzelhető el:

a) Marad ez a „veszekedős demokrácia”, további koalíciós csetepatékkal, a kormányzó pártok és az ellenzék folyamatos, ám viszonylag konszolidált hatalmi harcával. A következő választásokig, 1998-ig eltarthat, elhúzódhat ez a parlamentáris játék, s számos jel arra utal, hogy ebben mind a nagy, mind pedig a kisebb koalíciós partner érdekelt, sőt az ellenzék jelentős része is, a kisgazdákat leszámítva. Ha fennmarad a jelenlegi hatalmi struktúra, úgy a hat parlamenti párt is stabilizálni tudja szervezeteit és minden bizonnyal behozhatatlan előnyre tesznek szert a parlamenten kívüli pártokkal szemben. A demokrácia további fejlődését, megszilárdulását is garantálná ez.

b) A másik szcenárió a koalíció szétesésével számol. Az SZDSZ kilép a kormányból, az MSZP pedig 53 százalékos, nem nagy, de egyértelmű többségével egyedül is vállalja a kormányzást. Az ellenzék a liberális párttal kibővülve alaposan megnehezíthetné az MSZP helyzetét, azonban aligha következhet be egy ilyen esetben az öt ellenzéki párt összefogása, mivel a polgári hármas nemcsak a kisgazdákkal, a liberálisokkal sem lenne hajlandó kollaborálni és vice versa. Egy szétesett ellenzék pedig nehezen tudná megbuktatni a kormányt. Tehát növekvő hatalmi harcokkal, feszültebb parlamentáris keretek között, de mégis megőrizhetné kormányzó szerepét a szocialista párt. A demokrácia számára azonban ez a szcenárió egy nehezebb és lassúbb, körülményesebb fejlődési szakaszt ígérő szcenárió lenne.

c) A harmadik szcenárió az MSZP szétesését prognosztizálja. Az MSZP gyűjtőpárti jellege egyre nyilvánvalóbb. A pártban négy-öt markáns érdekcsoport különül el sajátos, egymástól meglehetősen távol álló ideológiával. Ellentétek vannak a kormány, a párt parlamenti frakciója és a párttagság között is. Bár eddig ezek az ellentétek időről időre háttérbe szorultak, nem lehet eltekinteni tőlük. Az MSZP szétesése természetesen nemcsak a koalíciót bomlasztaná föl, hanem a hatalmi struktúrát is, idő előtti választásokat eredményezne, s kiszámíthatatlan hatalmi harcot. A demokrácia fejlődése nemcsak megtörne, hanem könnyen anarchikus állapotok következhetnének be - amelyben a jelenlegi pártstruktúra is gyorsan felbomolhatna, teret adva populista szélsőséges pártoknak is.

A jelenlegi pártstruktúrában ez utóbbi szcenárió sem kormánykoalíciónak, sem a polgári ellenzéki pártcsoportosulásnak nem érdeke. Talán csak a kisgazdák szeretnék, remélvén hogy így ölükbe hullana e hatalom.

Végülis a három szcenárió közül az első tekintem legvalószínűbbnek, ám jól tudom, hogy a másik kettő sem zárható ki. Éppen ezért, ebben a helyzetben mindenképpen stabilizációt kellene elősegíteni, többek közt az alkotmány megalkotásával. Alkotmányra és tiszta, világos törvényekre van szükség a média törvénytől a választásokig, hogy a demokrácia végérvényesen teret nyerjen és irreverzibilis legyen. Ehhez ma még minden feltétel adott.

III. HELYI ÉS TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOK

A társadalombiztosítási önkormányzatok választásának alkotmányos kérdései

Bevezetés

1.- Első pillantásra úgy tűnhet, hogy a címben jelzett téma nem tartozik az alkotmányozási folyamat központi fontosságú kérdései közé. Az Alkotmánybíróság lassan egy kötetet kitevő társadalombiztosítással foglalkozó határozatai között mindössze egy érinti ezt a kérdést. [16/1994. (III.25.) AB. határozat]. Közelebbről szemügyre véve azonban a témát látható, hogy a kérdés három - az alkotmányozás szempontjából kiemelkedően fontos - terület metszéspontjában helyezkedik el. A vizsgálandó kérdés érinti a szociális jogok alkotmányos szabályozásának problémáját, az önkormányzati irányítás mozgásterének - és a választási rendszer (az alkotmányos szabályozás során ugyancsak megkerülhetetlen) kérdéskörét.

2.- A téma kifejtésének egyik nehézsége épp ezzel kapcsolatos. Konszolidált viszonyok között, amikor mindhárom kérdéskörnek kiértelt, a gyakorlatban is kipróbált alkotmányos rendje van, viszonylag pontos és egyszerű válasz adható arra a kérdésre, hogy szüksége-e a társadalombiztosítási önkormányzatok képviselőinek választására valamilyen - a többi alkotmányos intézmény létrehozatalára vonatkozó szabályoktól eltérő - sajátos rendelkezéseket megfogalmazni, s ha igen akkor melyek legyenek ezek. Jelenleg azonban még mindhárom kérdés alkotmányos szabályozása körül komoly viták vannak. Nem lehet pontosan tudni, hogy milyen alkotmányos megoldásokhoz viszonyítva kell majd az e területtel kapcsolatos esetleges eltéréseket rögzíteni.

A helyzet azonban még ennél is bonyolultabb. Az új alkotmány előkészítésével párhuzamosan folyik a társadalombiztosítás intézményrendszerének és jogi szabályozásának átalakítása is. Ma még nem lehet pontosan látni azt, hogy végül is milyen lesz a nyilvánvalóan valamiféle politikai konszenzussal kialakítandó) jövőbeni társadalombiztosítási struktúra. Így csak elmosódott kontúrokkal lehet meghatározni azt is, hogy e majdani rendszerben milyen szerepet töltenek be az önkormányzatok, s ennek megfelelően hogyan kell alakítani funkcióikat. Egy ilyen pontatlanul definiált intézményre vonatkozóan pedig igen nehéz megmondani, hogy miként alakuljon a képviselők megválasztásának szabályozása s azt is, hogy megválasztásuk rendje hogyan illeszkedik a parlamenti, vagy a helyi önkormányzati választások rendszeréhez.

3.- Az alkotmányozási előkészületek e mostani szakaszában ezért csak arra vállalkozhatunk, hogy megpróbáljuk körvonalazni azokat a sávokat, amelyekben a társadalombiztosítási modernizáció végbemeget. Ezen túl megkíséreljük felvázolni, hogy milyen változások várhatók a társadalombiztosítási önkormányzatok szerepében. Ez

alapján igyekeznünk felmutatni: ezen várható átalakulások milyen változásokat indukálnak a társadalombiztosítási képviselők megválasztásának eddigi gyakorlatához képest.

Az eddig leírtakból is világos, hogy a felmerülő problémák szerteágazók, sokrétűek. E tanulmányban ezek közül csak azokat a kérdéseket érintjük amelyekkel kapcsolatban - legalább elvileg - felmerül a gyanú, hogy az alkotmányoknak esetleg foglalkozni kellene velük. Így a szociális jogok szabályozásával összefüggésben felmerülő számos - önmagában rendkívül fontos - egyéb kérdést nem tudunk e dolgozatban tárgyalni.

1. Az állam szociális szerepének lehetséges változásai s ezek kihatása a társadalombiztosítási önkormányzatok funkcióira

4.- Az utóbbi időben sokan állítják, hogy az államnak Magyarországon is szűkebbre kell fognia szociális aktivitását. (Ld. a Világbank utóbbi időben készült számos tanulmányát, Kornai javaslatait stb.) Mások - némileg továbbfejlesztve az előbbi felfogást - úgy vélik, hogy a (leépítések után) megmaradó szociális intézmények működését pedig piaci alapokra kellene helyezni. Ha a magyar fejlődés valóban e két irányzat felé mozdul, az lényegesen átalakítja az állami szerepvállalást a szociálpolitika színterén. Ez pedig alapvetően új helyzetet teremt a jogi s az alkotmányos szabályozás számára is. Elsőként tehát azt kell megvizsgálnunk, hogy milyen változások prognosztizálhatók e területen.

5.- Azts rendszert a legelsősegesebb álláspont képviselői sem állítják, hogy az államnak teljes mértékben ki kellene (vagy ki lehetne) vonulni e területől. Az állam szükségszerű szerepvállalása mellett szóló érvek sokfélék. A történelem/filozófiai tanulságok, érvek mellett megtalálhatók közöttük a közgazdaságtan, szervezéstan, a szociológiai és a public choice elemzések stb. számos megállapítása.

a). Szakértők felhívják pl. a figyelmet arra, hogy legkésőbb az 1929-33. világválság óta mindenki számára világossá válhatott, hogy a szigorú társadalmi kontroll és bizonyos fokú korrekciós mechanizmusok nélkül a magára hagyott piacgazdaság instabilá válhat, összeperpanhat.

b). Közgazdaszok a piac hiányosságai („market failure,„) vagy kudarca-, az egyének torz preferenciája-, a redistribúciós célú korrekciós intézmények szükségessége miatt és az adminisztratív hatékonyság javítása céljából látják nélkülözhetetlennek az állami beavatkozást a szociális szférába.

c). A legvilágosabban azonban - megítélés szerint - akkor válik érthetővé az állami szerepvállalás fenntartásának szükségessége ha megpróbálunk válaszolni a következő kérdésekre:

- Megteheti-e egy modern állam azt, hogy tényleg szemléli azt, hogy valamelyik állampolgára (önhibáján kívüli okból) az elemi megélhetési feltételek hiánya miatt pusztul el.

- Semleges kívülállóként, beavatkozás nélkül tűrheti-e, hogy pl. egy vállalati nyugdíjpénztár csődje miatt nyugdíjasok száza maradjanak ellátás nélkül (ld. a Maxwell esetét).

- Megteheti-e azt, hogy az állampolgárok jelentős- vagy túlnyomó részének igényei ellenére távol tartja magát a megbízhatóan működő, széles alapokon megszervezett országos szociális intézmények megszervezésétől ill. működtetésétől.

Úgy vélem, hogy az első kérdésre minden időben és minden körülmények között nem kell válaszolni. De a másik két kérdésre is a nemmel való válasz felé hajlik a szakértő megfigyelő mindaddig amíg a szavazati joggal rendelkező állampolgárok túlnyomó része a függő foglalkozási viszonyban állók (vagy az innen nyugdíjba vonultak) közül kerül ki. E réteg elemi, egzisztenciális igénye, hogy védelmükre olyan intézmények jöjjenek létre, amelyek az életükük során előforduló betegségei, más munkaképtelenségi esetek-, az idős koruk idején s egyéb ezekhez hasonló megélhetési zavarai bekövetkeztekor minden körülmények között megbízhatóan biztosítják számukra az életük fenntartásához nélkülözhetetlen javakat. E társadalmi csoportok tagjai rendszerint csak munkavégző képességüket tudják kamatoztatni. Ez képezi megélhetésük alapját. Ha ezt a képességet átmenetileg vagy tartósan nem tudják működésbe hozni, ez számukra a létüket fenyegető következményekkel járhat. A megbízhatóan működő ellátó intézmények fenntartása tehát számukra kiemelkedő fontosságú ügy. Az (intézménytörténeti) tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy az ilyen feladatot ellátó struktúrák akkor válnak igazán stabilá, amikor ezt a szerepet a különféle kis-közösségek helyett a szélesebb alapokon felépülő, az állam egész területére kiterjedő, országos hatáskörrel bíró szervek kezdik végezni. Így a politikai hatalom mindenkori birtokosai tehetnek ugyan kísérletet az állam szociális szerepének redukálásra-, mindaddig azonban amíg a függő foglalkozási viszonyban állók rétegei a szavazati joggal rendelkező állampolgárok többségét alkotják, egy-két parlamenti választási ciklus alatt szükségszerűen vissza fog állni a szélesebben értelmezett állami felelősség.

6.- Ha az államnak a - szociális-, s közöttük a társadalombiztosítási - intézmények működtetéséért fennálló felelőssége intenzitásában a közeljövőben nem is várható gyökeres változás, az nagyon valószínűnek tűnik, hogy a szociális intézményrendszer az eddiginél tagoltabbá válik, s ennek nyomán az állami felelősség terjedelme valamelyest módosul. Joggal feltételezhető ugyanis, hogy az általunk eddig favorizált egystruktúrára kell áttérnünk, s az egyes szintekhez kapcsolódó állami garanciák terjedelme eltérő lehet.

7.- A nálunk eddig érvényesülő ún. „domináns rendszerek,„ igyekeznek az aktív népesség lehető leg szélesebb rétegét egyetlen nagy országos védelmi szisztémába vonni, rájuk (többé-kevésbé) egységes szabályokat terjesztenek ki. Arra töreksenek, hogy az érintettek védelmi igényei túlnyomó részét az országos nagy rendszer keretei között elégítsék ki. (A szakirodalmi elemzések szerint a legtöbb német és osztrák szakember az ilyen struktúrák támogatója. Úgy tűnik, hogy a többség tart az erősen szétszabdalt struktúrák sebezhetőségétől.) Ezt az országos nagy intézményt rendszert mindkét oldalról kiegészítik: a védelemből kimaradó személyek esetében egy se-

gélyezési típusú „alépitménnyel”, vagy a másik oldalon, a nagyobb jövedelműeknél: kiegészítő, önkéntes többlet-biztosítással. Meg kell azonban jegyezni, hogy az ilyen struktúrák a tipikus helyzetben lévő érintettek igényeinek (és rendszerint a pénzügyi lehetőségeinek is) olyan széles sávját fedik ki, ami mellett többnyire már nem marad további lehetőségük a kiegészítő biztosítások kötésére. Ha pedig a „nagyrendszer”, irányító azt veszik észre, hogy kezd megparazodni a kiegészítő biztosítást kötők száma, akkor igyekeznek a biztosítás terjedelmét úgy módosítani, hogy ezeket a láthatóvá vált igényeket is e rendszer keretei közé vonják.

8. A másik lehetséges fejlődési irány az ún. többszintű szociális védelmet nyújtó struktúrák kialakítása. Ezek a II. világháborút követően kezdtek elterjedni. Megjegyzésük főként azzal magyarázható, hogy az egységes országos rendszerektől sokféle, egymással versengő társadalmi célkitűzés megvalósítását várták el, s ezt ezek nem tudták maradéktalanul teljesíteni.

a). Az egészségbiztosítás területén általában kétszintű intézményi struktúra körvonalítható. Az „alap- rendszer”, keretei között a kötelező biztosítás hatálya alá eső (vagy ehhez hasonló pozícióban lévő) biztosítottaknak egy korrekciós, de túlzásoktól mentes ellátást igyekeznek megszervezni. Az előbbi körből kimaradt, vagy az említett szerény színvonalú ellátásnál magasabb szolgáltatást kívánó rétegek pedig önkéntes (illetve önkéntes kiegészítő-, vagy többlet-) biztosítással érhetnek egy nivósabb ellátáshoz.

b). A nyugdíjbiztosítás területén rendszerint három (néha négy) szintet különböztetnek meg. Az „alap-”, vagy első szinten általában a lehető legszélesebb társadalmi réteg számára kívánunk egy minimális nyugellátást biztosítani. Ebben a sávban a nemzeti szolidaritás elve játszik nagy szerepet. Ezen a rétegen belül nem kívánunk meg nagy mértékű tökéfelhalmozást. (Ezeket gyakran az adó-bevételekből finanszírozzák, de arra is van példa, hogy a kötelező társadalombiztosítás bevételeinek egy meghatározott hányadát fordítják e célra.) A kialakításuk után viszonylat rövid időn belül képesek az ellátások nyújtására, és igen gyorsan alkalmazkodnak a változó körülményekhez. Az általuk biztosított ellátási szint rendszerint (mindenkire egységesen vonatkozó) szociális minimum (esetleg egy rendkívül szűk sávon belül pl. a szolgáltatási idő hosszától függően változó) összeg.

A második szintet az ún. „munka nyugdíjak”, alkotják. Ebben a sávban a függő foglalkozási viszonyban álló személyek számára határoznak meg egy kötelező alapon szervezett biztosítási rendszert. (Ezt a sávot néha kiegészítik a vállalati kollektív szerződéseken rögzített mértékű ún. munkáltatói nyugdíj részzel. Néhányan ezt tekintik a négy szintűnek felfogott rendszer harmadik elemének.) E második szinten belül rendszerint a törvények határozzák meg a kötelező biztosítás alá vont személyek körét, az ellátás-nyújtás feltételeit és mértékét. Mivel a szolidaritási elemek az első szintre kerülnek, ebben a sávban (a felosztó-kirovó finanszírozás megtartása mellett is) szigorúbb kapcsolat teremthető a befizetett hozzájárulások és a nyújtott ellátások mértéke között. A második szint irányításában nagy szerepük van a szociális partnereknek (a munkavállalók és munkaadók képviselőinek).

A harmadik szint az egyéni biztosítás vagy takarékoskodás szférája. Ezt azok veszik igénybe akik idős korukban az előbbi két szint által nyújtott ellátásnál magasabb összegeket szeretnének kapni. Ezen a szinten a befizetett biztosítási díjak általában mindenkinél elkülönített számlán vezetik. Többnyire tisztá és következetes várományfedezeti finanszírozást alkalmaznak. Itt az ellátás mértéke értelemszerűen kizárólag az érintett (vagyon, pénzügyi lehetőségeitől és) döntésétől függ.

9. Nyilvánvaló, hogy az ún. „domináns rendszerek”, kialakításában, működtetésében az állam szerepe rendkívül fontos. (Csak emlékeztetőül: az egységes rendszer kvázi monopól-helyzetben van. Esetleges csődje a választópolgárok jelentős-, vagy túlnyomó részének egzisztenciáját fenyegeti.) A kötelező biztosítás legfontosabb paramétereit törvényekben kell rögzíteni. (Itt kell meghatározni az intézmény rendeltetését, vagyis az elhárítani kívánt kockázat megnevezését, a védett személyek körét, a hozzájárulások mértékét, az ellátás-nyújtás feltételeit és mértékét, a feladatot ellátó intézmények felépítését, a felelősségi és jogorvoslati kérdéseket.) A napi iránítással kapcsolatos feladatok zömét azonban az önkormányzati szervek lehet (s mint a következő pontnál látni fogjuk: kell) bízni.

Ha valóban áttérünk egy többszintű rendszerre, ennél már sokkal tagoltabb az állami szerepvállalás. Az „alap-, vagy első szinten rendszerint egységes, országos hálózatot kell kialakítani. T. H. Marshall hívja fel a figyelmet arra: „ha egy fontos szolgáltatási ágban (pl. az egészségügy vagy az oktatás terén) az állam megszítja feladatait a magán szektortól, az állami szolgáltatásnak potenciális átfogónak kell lennie. Egy ilyen intézménynek az egész országban mindenki számára hozzáférhetővé kell válnia és készen kell állnia, hogy mindenkit befogadjon. Az országos szolgáltatásból még a „kilépést”, sem szabad megengedni, mert a kivátni szándékozó magával viszi a rendszer működtetéséhez szükséges hozzájárulás-részeit is. Az alapszükségletekről történő átfogó állami gondoskodásról való lemondás felborítaná a demokratikus, jóléti állam egyensúlyát. Felerősítene a társadalom tagozódási folyamatát és ez szükségesen feszültségekhez vezetne... (T. H. Marshall. 24. o.) Az alapszinten tehát nyilvánvalóan erős állami ellátási kötelezettségnek kell érvényesülnie. A második sávban (a törvények keretei között) a szociális partnerek kompromisszumos határozatai a legfontosabbak. A harmadik szinten az egyén döntései az irányadók.

10. A különböző szinteken eltérően jelentkezhet az állami garancia-vállalás is. Az „alap-, ellátási szinten (az egészségbiztosításban és a nyugdíjbiztosítás területén is) teljes körű állami garanciának kell érvényesülnie. Az állam nem engedheti meg, hogy ezek az intézmények bármilyen körülmények között is működésképtelenné váljanak. A második lépcsőfokon (a munka nyugdíjnal) a parlamenti, a kormányzati, ill. a számvélezőzéki kontroll mellett korlátozott állami garancia érvényesítendő (az állam csak a kötelező biztosítás ezen szintjére telepített feladatok ellenértékét, ill. a nyugdíjbiztosítás számára hátrányos következményekkel járó állami intézkedések ellentételezésére szolgáló összegeket kell megtéríteni). A rendszer harmadik rétegében az állami biztosítási-felügyelet klasszikus kontrollját kell érvényesíteni.

11. Összegezve az eddigieket megállapítható, hogy az állam szociális intézmények működtetéséért fennálló felelőssége (jóllehet ennek jellege módosulhat, terjedelme

változhat) a belátható jövőben is megmarad. Ennek tükröződnie kell az alkotmányban is. (Ld. részletesebben Czucz 1995)

II. A társadalombiztosítási rendszerek önkormányzati irányítása

12.- A biztosítási típusú intézmények működését lényegében kialakulásuk óta a kettes irányítás jellemzi. Az irányítás feladata megoszlik a tradicionális közhatalmi ágak (parlament, végrehajtó hatalom) és az érdekeltek (munkavállalók, munkáltatók, önállóan gazdálkodók stb.) képviselőiől tömörítő önkormányzati szervek között. Az önkormányzatok alapvető szerepe e körben, hogy lehetővé tegye az érintettek érdekeinek szervezett artikulációját. Ez azért rendkívül fontos e területen mert a társadalombiztosítási intézmények működése általában hosszabb ciklust ölel fel. Időhorizontjuk az érintett állampolgárok életének jelentős részét (gyakran egészét) átfogja s ezen felül rendszerint több egymást követő generációra is kiterjed. Ilyen hosszú időszak alatt azonban lényeges módosulások mehetnek végbe az érintettek értékrendjében, preferenciáiban. Ez pedig azért fontos mert hiába rendelünk el egy kötelező biztosítást, ha az biztosítottak egy idő után úgy érzik: a rendszer már nem felel meg az érdekeiknek. Az emberek reagálnak erre, a „fekete”, vagy a „szürke”, gazdaságba való átvonulással, a kockázat-felvállaló magatartással erősödésével és még számtalan más módon. A biztosítási rendszerek stabilitása tehát nagy mértékben attól függ, hogy ezek mennyire képesek a biztosítottak érdekeinek változására reagálni a változó gazdasági, társadalmi körülmények között.

13.- A biztosítási önkormányzatokat rendszerint olyan - az államszervezetbe beágyazott de intézményileg függetlenített - állami irányítás alatt álló hivatali intézménynek tekintik amelyeket az különböztet meg a többi közvetlen irányítás alatt álló szervtől, hogy meghatározott közfűgelyeket az érintettek saját felelősségükre (legfeljebb az állam törvényességi felügyelete mellett) irányítják. (Hendler 229. o.) Rendszerint három karakterisztikus vonásukat emelik ki:

- az önkormányzati intézmények közjogi karakterét,
- a participációt (az érintettek közreműködését) és
- az államtól való bizonyos távolságtartást (Staatsdistanzmerkmal), vagyis a saját felelősség alapján történő irányítás elvét.

Ezek a szervezetek tehát törvények alapján létrehozott közjogi testületek, melyek a törvényben rögzített közösségi, egzisztenciális támogatási feladatokat saját nevükben és felelősségükre hajtának végre. Ezekben a testületekben a résztvevők választott képviselői rendszerint nem hivatásos funkcionáriusként hanem tiszteletbeli feladatot ellátó személyként, egyéb kereső munkájuk mellett tevékenykednek. Az a fő feladatuk, hogy a területükön felmerülő irányítási és szabályozási kérdéseket „adok-apok”, alapon, kompromisszumos módon oldják meg. Ez a struktúra lényegesen különbözik a területi szervezési alapon felépülő parlamenti, demokratikus képviselői intézmények-

től, hiszen foglalkozási csoportok szerint szerveződik, vagyis a termelési folyamatban elfoglalt pozíció (munkáltató, munkavállaló) szerinti funkcionális reprezentációt valósít meg.

Az ilyen struktúrák lényeges vonásának tekintik, hogy a vitás kérdések, egyeztetések kizárólag a társadalombiztosítás keretein belül maradnak. Az ellenérdeklő felek által adott engedményeket nem lehet a társadalombiztosításon kívül nyújtott kedvezményekkel kompenzálni. Ez rendkívül fontos a biztosításban résztvevő teherviselő és kedvezményezettek számára. Egy ilyen - csak az adott területre szűkített - egyeztetési lehetőség növeli az érintettek biztonságérzetét. Nem kerülhet arra sor, hogy (mint az a parlamenti vagy az országos érdekegyeztetés keretében folytatott vitáknál megtörténhetne) az adott biztosítási ághoz tartozók azért szenvedjenek hátrányt, hogy egy másik biztosítási ágban, vagy más igazgatási területen más rétegeket előnyösebb helyzetbe lehessen hozni. Ideális esetben az önkormányzati igazgatás képes kiküszöbölni a piaci döntési mechanizmus hiányosságait és az állami irányítás gyengeségeit is. Lehetővé teszi olyan parciális kollektív célok megvalósítását amelyek egyébként sem a liberális laissez-faire irányítási módszerével sem a direkt estatista beavatkozással nem lennének elérhetőek. (Traxler-Vobruba 4. o.) A fejlett ipari országokban ezek intézményesített közvetítési formákká váltak, melyeknek az a szerepe, hogy pontosan meghatározott konfliktusokat kijelölt pályákra irányítsanak (és legalább részben kibékítsék ezeket). (Sullov 50. o.)

14.- Az irányítás feladata az állam és az érdekképviseletek között sokféle módon megosztható. Többnyire négy lehetséges szintet különböztethet meg.

- A legalsó szinten az érdekképviseleteknek csak informális „lobby”, -zára nyílik lehetőségük.

- A második szint az ún. „Verbandliche Beratung”, itt az érdekképviseletek még nem vesznek részt a végső döntések meghozatalában. A döntést hozókat azonban jogszabályok kötelezik az érdekképviseletekben összegyűjtött tapasztalatok, információk meghallgatására.

- A harmadik szinten az érdekképviseletek már részt vesznek a döntések meghozatalában (pl. a tarifa szerződéseknél), a végrehajtás azonban kizárólag az állami szervek feladata.

- A negyedik szinten a normák kialakításán túl a végrehajtásban is részt vesznek az érdekképviseletek.

A kérdéssel foglalkozó szakemberek körében szinte egyöntetű a vélemény, hogy a társadalombiztosítási önkormányzatoknak az irányítási döntések meghozatalán kívül a végrehajtásban is részt kell venniük. Ezért az említett skálán a legszélesebb mozgásteret biztosító negyedik szintű jogositványokkal kell őket felruházni.

15.- A társadalombiztosítás területén az önkormányzati hatáskörök jellegét és terjedelmét (a történelmi tradíciók nyilvánvaló hatásán túl) döntően a társadalombiztosítási rendszer karakterétől és az országos érdekegyeztetés egy szervei részére megálapított hatásköröktől függően lehet meghatározni. A nyugdíjbiztosításban például ha egy erőteljes várományfedezeti finanszírozási struktúra felé mozdul el a rendszer, az igazgatási ügyek döntő részét az önkormányzatokra lehet bízni. (Legfeljebb az bizto-

sítás-felügyelet eszközeivel kell megakadályozni a szédelgő vállalat-alapítást, illetve a biztosítás fennállta idején gondoskodni kell arról, hogy a biztosítási szerződések tartalmát a biztosítók ne alakíthassák egyoldalúan.) (Ld. Vörös Imre 624 o.) A várományfedezeti (vagy más ehhez hasonló tőkésítő alapon működő) rendszerekben a biztosítottak befizetéseit többnyire elkülönített számlákon kezelik, a várományok állandóan figyelemmel kísérhetők, a biztosítási intézmény nem csoportosítja át a pillanatnyilag szabad pénzeszközöket. Így az intézmény irányítását (az érintettek erős személyes érdekeltisége és széles körű kontroll-lehetőségei miatt) szinte teljes egészében a belső érdekegyeztetésre, vagyis az önkormányzatokra lehet bízni.

Működésük erősen hasonlít a biztosítási vállalatok, vállalkozások tevékenységéhez. Külső kontrolljukra is csak azért van szükség, mert működésük zavarai sok embert érintő, súlyos egzisztenciális problémákat okozhatnak.

16.- A felosztó-kirovó rendszerben ezzel szemben a jogszabályok részletesen körülírják és egyben korlátozzák az önkormányzati hatásköröket. Jogositványaik közé tartoznak azonban általában:

- a szakértői állásfoglalások és javaslatok előterjesztése, a törvényhozás és a kormány számára a jogszabályok szükségessé váló továbbfejlesztése és módosítása céljából,
- az éves pénzügyi tervek elkészítése,
- a személyzeti politika meghatározása és a gyakorlat irányítása,
- a belső ügyvitel és szolgálati rend meghatározása,
- (a jogszabályok által meghatározott keretek között) a biztosítási vágyon elhelyezése, befektetése.

Néhány országban további speciális jogok is megilletik őket. Az NSZK-ban, Ausztriában és Mexikóban az önkormányzatok felmenthetik: visszahívhatják az elnökséget és az adminisztráció vezetőit ha az éves mérleg kedvezőtlenül alakul. Kanadában és Franciaországban széles körű jogositványaik vannak a végrehajtási tevékenység ellenőrzésében és döntéseket hozhatnak az adminisztráció és igazgatás kulcsfontosságú kérdéseiben.

17.- Amennyiben az új alkotmány az országos érdekegyeztetés céljaira valóban elrendeli a Gazdasági és Szociális Tanács felállítását (ld. az IM tervezetét „A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója - előzetes szakmai munkaanyag, - 1995. március. 85. o.) nyilvánvalóan szabályozni kell a kétféle érdekegyeztetés közötti viszonyt is. Irányelvként talán azt az általános jogi elvet lehetne követni, miszerint a saját működési területükön a speciális érdekegyeztető szervek (a társadalombiztosítási önkormányzatok) döntései erősebbek az általános hatáskörű fórum határozatainál. Ellenkező esetben a speciális érdekegyeztetés értelmét vesztené, hiszen a hatáskörei szükségszerűen az általános szintre csúsznának át. Ez pedig azt eredményezheti, hogy az adott biztosítási ágban a munkáltatók és a biztosítottak képviselői által fontosnak tartott fejlesztések helyett esetleg az országos érdekegyeztetésben még fontosabbnak minősített és más területeket érintő fejlesztéseket részesítenek előnyben. Egy ilyen hatáskör-átcsúszás pedig veszélyeztetheti pl. a nyugdíjrendszert vagy az egészségügyi-

tási rendszer kiszámíthatóságát. A nyugdíjbiztosítás területén esetleg meg lehet osztani ezt a feladatot az „alap-, szint vonatkozásában az országos érdekegyeztetés és a „munka-, nyugdíj struktúrát irányító nyugdíjbiztosítási önkormányzat között. Ez attól függ, hogy intézményileg tagolt, vagy (ami szerencsésebb lenne) integrált rendszer jön-e majd létre a következő időszakban. E kérdéssel azonban részletesebben nem foglalkozhatunk.

III. Az önkormányzatok összetétele, felépítése

18.- A biztosítási önkormányzati képviselők választását lényegesen befolyásolja, hogy milyen e szervek összetétele, s az egyes képviselők kiket reprezentálnak. Az önkormányzatok felépítése biztosítási áganként is elérhető. Tipikusnak tekinthető a két-pólusú szerveződés. (Az önkormányzat csak a munkáltatók és munkavállalók képviselőiből áll.) Foglalkozási áganként, szakmanként tagolt biztosítási intézményekkel rendelkező országokban néha előfordul, hogy a tipikusnak (kis)vállalkozásokat tömörítő intézmények (ilyen pl. a francia Mezőgazdasági Kétszóns Segélyegyesületek Önkormányzata) kizárólag csak a biztosítottak képviselőiből állnak.

Az európai gyakorlatban azonban nem ritkán találhatók három vagy többpólusú önkormányzati struktúrák is. Előfordul pl., hogy harmadik elemként a biztosítottak bizonyos sajátos helyzetben lévő rétegének külön képviselertet adnak (a nyugdíjbiztosítási önkormányzatokban gyakran kapnak külön helyet pl. a nyugdíjasok képviselői), sűrűn előfordul az is, hogy az önkormányzatokban a közigazgatás egyes területeinek képviselői is helyet kapnak. Az egészségügyi biztosítás területén pedig néha külön keretet biztosítanak az orvosok, ill. egészségügyi intézmények képviselőinek is.

19.- A képviselői arányok igen változatosak lehetnek. Gyakori pl. az ún. paritásos képviselet. A munkáltatók és a munkavállalók (biztosítottak) azonos számú képviselővel rendelkeznek. Ilyen megoldást alkalmaznak ma a magyar egészségügyi biztosítási önkormányzat összetételénél. Gyakran előfordul azonban, hogy az önkormányzati szervezetben a biztosítottak képviselőinek magasabb arányú képviseletet engednek (Ausztriában pl. a biztosítottak képviselői adják az önkormányzati képviselők kétharmadát.) De többségben vannak a biztosítottak képviselői a magyar nyugdíjbiztosítási önkormányzatban is.

Van olyan vélemény, amely szerint az önkormányzatok összetételét a finanszírozási források eredetével kell összehangolni. Vagyis amelyek fél a finanszírozásban nagyobb terhet visel, annak több képviselővel kell rendelkeznie az önkormányzatban is. Számomra ez nem tűnik elfogadható megoldásnak. A finanszírozási kötelezettségek a munkáltatók és munkavállalók közötti megoszlása országanként jelentősen különböző és meglehetősen esetleges politikai döntés függvénye. Lényegében az határozza meg, hogy egy-egy területnél milyen mélyre fűt tanúsít kisebb ellenállást a rá háruló hozzájárulás-részek emelésével szemben. A közzagdzások között mind a mai napig lezáratlan vita zajlik arról, hogy ki melyik szereplő is tekinthető a biztosítások hozzájárulásai tényleges teherviselőinek. Sokan állítják, hogy a munkáltató az általa

fizetendő hozzájárulásokat tovább hárítja a fogyasztókra (vagyis jelentős részben a biztosítottakra) így csak formálisan tekinthető a társadalombiztosítás teherviselőjének. Számomra az arányok meghatározásánál a terhek viselésében megmutatkozó aránykülönbségeknél fontosabbnak tűnik az, hogy melyik félnek mutatkozik nagyobb érdekeltisége az intézmény kiegyensúlyozott és tartósan stabil működéséhez. Szerepe lehet az arányok meghatározásában bizonyos történelmi tradícióknak is. Mindezek figyelembevételével úgy tűnik, hogy a jelenleg meglévő két önkormányzatnál a képviselői arányok többé-kevésbé megfelelőknek minősíthetők. Így nem szükséges ezt megváltoztatni.

20. - A szakértők Európa szerte arról panaszkodnak, hogy az utóbbi évtizedekben az önkormányzatok döntési lehetőségei érezhetően beszűkültek. Ezt rendszerint négy okra vezetik vissza: (ld. Lampert 44. o.)

- Az utóbbi évtizedekben erőteljesen korlátozza tevékenységüket a jogi túlszabályozás, a „norma-sűrűség”, növekedése. A jogi szabályozás merevebbé válását a szolgáltatások egységesítésére, a koordinált eljárási szabályok kialakítására és a társadalombiztosítás egyszerűsítésére való törekvéssel indokolták.

- Az egyes biztosítási ágazatokban egyre nagyobb arányban jelentek meg az ún. „biztosítási-idegen”, feladatok. Ezeket többnyire azért telepítették a társadalombiztosításra, hogy tehermentesítsék az államháztartást (a dolgot tovább színezi, hogy a szociális támogatások bizonyos mértékig „politikai javak”, is, melyek alakításával a választópolgárok széles rétegeit lehet befolyásolni) ráadásul a biztosítás néhány ágazatában az intézkedések előnyei és terhei időben elválnak egymástól (ilyen pl. a nyugdíjbiztosítás is). Egy-egy kormány megkísérelheti, hogy bizonyos jogok kiterjesztésével kedvezőbb légkört teremtsen magának miközben az intézkedések terhei csak fokozatosan évek, évtizedek múlva jelentkeznek.

- Gyakran tapasztalható erőteljes pénzügyi gyámkodás és a gazdálkodásba, vagyonkezelésbe való állami beavatkozás. A kormányzat hazánkban is, de más országokban is megpróbálja előírni az önkormányzatoknak, hogy tartálkaikat, vagyonukat mire (rendszerint, hogy milyen egyéb állami kötelezettségek finanszírozására) fordítsák. (Ezt történt a 80-as évek végén, a 90-es évek elején a magyar társadalombiztosítási gyakorlatban egyébként meglehetősen ritka sufficittel is. A társadalombiztosítást kötelezték arra, hogy a többleit a lakáskötvények finanszírozására használja fel.)

- Végül jelentősen csökkent az önkormányzatok mozgásterét az is, hogy mindinkább kiszélesítik az állami felügyelet beavatkozási jogosítványait is.

21. - A szakértők csaknem egyöntetűen azt az álláspontot képviselik, hogy nem szabad belenyugodni a társadalombiztosítási önkormányzatok fokozatos elorszávába. Ezek az intézmények kijeljesítik az egyéni szabadságjogok védelmét. Működésük lehetővé teszi, hogy az egyéni döntési szabadságnak (a társadalmi együtlésé zavaratlanságához nélkülözhetetlen mértékű) szabályozása és korlátozása ne csupán az állampolgárok összessége által (az általános parlamenti választások során) legyen kontrollálható, hanem egy ennél szűkebb körben is: egy-egy létfontosságú intézmény tevékenysége által különösen érintettek közreműködése révén is megvalósulhasson.

22. - Mindezeket összegezve úgy látom, hogy egy erős önkormányzati struktúrára a

következő időszakban is rendkívül nagy szükség lesz. Működésük nélkül ezek az egyén szempontjából létfontosságú tevékenységet folytató intézmények nem vonhatók ki a napi politikai küzdelemből. Az önkormányzati irányítás nélkül a biztosítottak sosem érezhetnék megszerzett biztosítási jogaikat stabilnak. Gyakrabban fordulhatna elő, hogy hátrányukra kötnének különféle politikai kompromisszumokat. Így az önkormányzatok tevékenysége bizonyos szűk körben ellensúlyt képezhet a direkt kormányzati, politikai beavatkozásokkal szemben. Az önkormányzati irányításnak a jövőben is nagy szerepet kell biztosítani. Ez különösen fontos akkor ha a következő időszakban is a korábban már említett „domináns rendszer”, stratégia érvényesül. De fontosnak tűnik akkor is ha egy többszintű, tagolt intézményrendszerre térünk át. Ez utóbbi esetben az egészségbiztosítás területén az alap-rendszer irányításában, a nyugdíjbiztosításban pedig az „alap-”, és a „munka-nyugdíj”, szinteken lesz fontos funkciójuk. (A kiegészítő önkéntes biztosítások területén a non-profit intézményeknek, illetve a biztosítási vállalkozásoknak lesz fontos szerepük. Tevékenységüket egy hatékony biztosítás-felügyelet kontrollálja.)

23. - Az alaptörvényben - megítélem szerint - rögzíteni kellene, hogy a biztosítási intézmények legfontosabb sarok- pontjai (a biztosítás alá vontak körét, a hozzájárulások mértékét, az ellátások nyújtásának előfeltételeit - pl. a nyugdíjkorhatárt, a rokkantság, a keresőképtelenség az üzemi baleset fogalmát stb. - az ellátások mértékét és az alkalmazott finanszírozási módszer jellegzetességeit) törvényben kell meghatározni. Az önkormányzatokról szóló részben (a helyi önkormányzatok és a köztisztviselők mellett, esetleg a „társaság”, karakterű és a „községi”, jellegű köztisztviselők megkülönböztetésével) utalni kellene az ún. önkormányzati irányítás alatt álló közszolgálati feladatok ellátó szervekre is. A társadalombiztosítási önkormányzatok alkotmányos alapjogai között célszerű lenne rögzíteni a szabályozási-, a szervezeti és személyi-, továbbá a gazdálkodási és társulási autonómiájukat. E szabályozási technikával lehetővé válna, hogy az idők folyamán a jogszabályok változtatásával az önkormányzatok mozgásterét módosítani lehessen, de az teljes mértékben ne legyen elvonható ill. megszüntethető.

IV. Az önkormányzati képviselők választása

24. - A társadalombiztosítási önkormányzatok korporatista jellegű szervek. Az aktív és passzív választójog elvileg meghatározott szociális státushoz kötődik. (A munkáltatói képviselők megválasztásában vagy delegálásában a munkáltatói szervezeteknek van fontos szerepük, a munkavállalói képviselők megválasztásánál pedig az érdekképviselések jelölése alapján a biztosítottak szavazatai döntenek.) Praktikus megfontolások miatt kivételt képeznek az alól az egész országra kiterjedő hatáskörű, egységes rendszer, amelyek biztosítási alapon ugyan de (megközelítőleg) az egész lakosság számára nyújtanak szolgáltatásokat. (Pl. ilyenek az egész országra kiterjedő egységes egészségbiztosítási rendszerek.) Ezeknél gyakran előfordul, hogy a képviselők megválasztásában az összes választójoggal rendelkező állampolgárt bevonják.

25.- Ha a jövőben egy pontosabb érdekeltség-ábrázolást akarunk elérni, meg kell fontlunk egy olyan választási rendszerre való áttérést, amelyben a munkavállalók (és a hozzájuk hasonló pozícióban lévő függő foglalkozási viszonyban álló személyek) képviselőit a munkavállalók (ill. a közvetlen érintettek) választhatnák, a munkálatoi képviselőket pedig kizárólag a munkáltatók.

Meg kell jegyeznünk, hogy a különböző biztosítási ágakban nem feltétlenül azonos választási szabályokat kell alkalmazni. A nyugdíjbiztosítás területén célszerű szigorúban ragaszkodni a biztosítottak, illetve munkáltatók által történő választásokhoz. Ez persze ismét attól függ majd, hogy milyen jellegű nyugdíjrendszerre térünk át. Ha az új struktúrának valóban lesz egy „alap„-szintje, amely meghatározott életkortól kezdve minden magyar állampolgárnak nyújt egy viszonylag szerény ellátást és ez a „munka-nyugdíj„, részben integrált rendszert alkot, továbbra is ésszerű lehet a legutóbbi választási megoldást alkalmazni. Ha viszont az „alap„-szint csak egy részorvulási vizsgálat alapján nyújtott ellátásból áll majd, az aktív és passzív választói jogosultságot is indokolt a biztosítási jogviszonyban állókra korlátozni.

Az egészségbiztosításban azonban - mivel az egészségügyi szolgáltatások jelentős része az összes állampolgárt értheti - elképzelhető, hogy a parlamenti vagy a helyi önkormányzati választásokhoz hasonlóan kell a választásokat megszervezni. Mindez világossá teszi, hogy kialakulhat egy olyan helyzet, amelyben az egyes önkormányzatok választására eltérő szabályok érvényesülnek.

25.- A nemzetközi gyakorlatban a társadalombiztosítási önkormányzati képviselők megválasztásánál a közvetlen-, a közvetett választást illetve delegálás módszerét is alkalmazzák. A közvetlen választásokra a német nyugdíjbiztosító intézetek gyakorlatát szokták példaként említeni. Ezeknél az önkormányzati szervek tagjait minden hat évben a nyugdíjbiztosításra kötelezett személyi kör (biztosítottak, munkáltatók és nyugdíjasok) választják szabad és titkos választások során. A biztosítottak és a munkáltatók külön szavaznak. A választások jelölőlisták alapján történnek. Jelölőlistát a szakszervezetek, más munkavállalói érdekképviseleti szervezetek (valamint ezek szövetségei) s a másik oldalon a munkáltatói egyesületek (és ezek szövetségei) állíthatnak. A jogszabályok részletesen rögzítik, hogy mely szervezetek és milyen feltételek mellett jogosultak erre. (Ld. SGGB. IV. 48-48/d. §.) A választások többnyire az ún. „Friedenswahl„-al történnek. (Ez azt jelenti, hogy amennyiben a jelölőlista állítására jogosultak mindössze egy listát készítenek (vagy több készül ugyan, de ezekre összeségében nem került föl több jelölt neve, mint amennyi megválasztható lenne) a jelöltek megválasztottnak tekintik. A német gyakorlatban csak az esetek nagyon kis százalékában kellett a tényleges választásokat lefolytatni.

A közvetett választásokra példaként az osztrák társadalombiztosítási intézetek megoldását említi. Itt öt évre választják a képviselőket, mégpedig a munkavállalói oldalon a munkások és az alkalmazottak kamarája az összes biztosított közül, illetve a munkáltatói oldalon az ipari, kereskedelmi és mezőgazdasági kamarák az összes munkáltató közül.

26.- A magyar gyakorlatban 1993-ban az összes választójoggal rendelkező állampolgár bevonásával, országos közvetlen választásokkal került sor két (az egészség- és a

nyugdíjbiztosítási) ágazat önkormányzata biztosított képviselőinek megválasztására. Ez most még nem okozott jelentős zavarokat, hiszen két országos hatáskörű és egységes struktúrájú szervezet számára kellett az önkormányzatot megválasztani, s némi megszorítással azt lehetett mondani, hogy ezen önkormányzatok tevékenysége közvetlenül vagy áttételesen az ország valamennyi szavazati joggal rendelkező állampolgára kihat. Jelölőlistákat a szakszervezetek (szakszervezeti szövetségek) állítottak mindkét önkormányzat munkavállalói képviselői létszámának megfelelően. (A választási rendszert az is színezte, hogy a társadalombiztosítási önkormányzati választásokat a szakszervezetek közötti „szimpátia-választásra„, a szakszervezetek legitimációjának felmérésére is fel kívánták használni. Emlékeztetés módon a szakszervezeti vagyon egyes szervezetek közötti megosztását is a választási eredményektől kívánták függővé tenni.)

A jövőben azonban megfontolandó lenne (a nyugdíjbiztosítási ágazatnál különösen) az önkormányzati választásokat célzottabbá tenni, egyszerűsíteni, kevésbé költségessé alakítani. Megfontolásra ajánlható például a „Friedenswahl„, gyakorlatának átvétele. Ezt ugyan a német szakirodalomban is kritikával illetik. Ugyanakkor a Szövetségi Szociális Bíróság már 1973-ban megállapította, hogy ez a megoldás a német alkotmánnyal összhangban áll. (BSGE. 36. 242.)

A munkáltatói képviselőket a legutóbbi magyar társadalombiztosítási önkormányzati választások során mindkét önkormányzatba delegálták a munkáltatók érdekképviseleti szervei. Ez mindaddig járható útnak tűnik a jövőben is, amíg a munkáltatók száma a jelenlegi nagyságrend közelében marad. Ha a munkáltatók száma a közeljövőben lényegesen megnő, s a most szokásos belső egyeztetésekkel már nem tudnak egyezsére jutni, célszerű megfontolni a választások kötelezővé tételét ezen az oldalon is. (Esetleg itt is alkalmazható a „Friedenswahl„, gyakorlata.)

27.- A mandátum időtartama a nemzetközi szinten igen változatos. Ez többnyire három és hat év közé esik és minden esetben határozott időre szól. Rendszerint ügyelnek arra, hogy az önkormányzati ciklus időtartama ne essen egybe a parlamenti választási ciklusokkal. Esetleg megfontolható, hogy a költségcsökkentés érdekében nálunk is hosszabb időre szóljon az önkormányzati képviselők mandátuma a jelenlegi négy évről.

28.- A társadalombiztosítási önkormányzatok képviselői megválasztásának részletes szabályait nézetem szerint nem feltétlenül kell az alkotmányban rögzíteni. Részben azért mert a terület ma még mozgásban van, másfelől pedig talán el kellene kerülni az alapörvény terjedősségét is. Az alkotmányban csak utalni kellene arra, hogy a kérdéskörön külön törvény rendelkezik. Ezen elkülönülő jogszabályban kell majd (az addigra remélhetőleg széles körű konszenzusra alapuló és közmegegyezésre korszerűsített új társadalombiztosítási struktúra megoldásához igazodó) átalakított választási gyakorlatot kialakítani. Csak halkan jegyzem meg, hogy az új jogszabályok kialakítására nincs túl sok idő. Az 1993-ban megválasztott önkormányzatok mandátuma 1997-ben lejár. A társadalombiztosítási képviselők 1993 évi választásáról szóló 1993 évi XII. törvény pedig - legalábbis formailag - csak egy alkalomra, az 1993-as választásokra irányadó szabályokat tartalmazza.

Irodalom:

Augusztinovics, Mára [1987]: Ki mit fizet. In: *Közgazdasági Szemle* 1987/5. 505-525. o.

Aulmann, H.-D. [1989/XV] Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger. Generalsekretariat der IVSS Genf. 43. o.

Berthold, Norbert [1988]: Marktversagen, Staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung. In.: [Rolf-Spahn-Wagner (Hg.)] Sozialvertrag und Sicherung. Campus Verl. 1988. 339-369. o.

Bordeloup, Jean [1991]: Libres propos sur la gestion des ressources humaines et les faiblesses du mouvement syndical: une nouvelle étape dans la remise en cause de la démocratie dans la gestion de la Sécurité Sociale. In.: *Droit Social* 1991/6. 528-536. o.

Boskin, Michael J. [1977]: Social Security: The Alternatives Before Us. In.: Boskin (ed): *The Crisis in Social Security*. Institut for Contemporary Studies. San Francisco. 1977. 173. o.

Buchanan, James M. [1977]: Social Insurance and Intergenerational Transfer. In.: *Journal XXI/4*. 386-395. o.

Buttler, G.-Jaeger, N. [1983]: Reform der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Teilkapitaldeckungsverfahren. In.: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*. 1983/3. 385-406. o.

Butz, Wolfgang [1980]: Zum Äquivalenzproblem in der Rentenversicherung. Deutscher Instituts-Verlag GmbH. Köln. 1980. 54. o.

Czúcz, Ottó [1994]: Az öregségi nyugdíjrendszerek. In.: *Közgazdasági és Jogi Kiadó*. Budapest.

Czúcz, Ottó [1995]: A szociális jogok szabályozása az alkotmányban. In.: *Acta Jur. et Pol. Szeged. Megjelenés alatt*.

Dinh, X. [1989]: Formen und Methoden der Mitwirkung der Versicherten an der Verwaltung der Sozialen Sicherheit in gewissen westlichen Ländern. In.: *IVSS, Genf*.

Eisen, Roland [1980]: Das Äquivalenz-Prinzip in der Versicherung - Unterschiedliche Folgerungen aus verschiedenen Interpretationen. In: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 1980. 529-556. o.

Engels, W. u.a. (KRONBERGER KREIS) [1987]: Reform der Alterssicherung. Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung e. V. 1987. 68. o.

Hendler, Richard [1988]: Organisation und Selbstverwaltung der Sozialversicherung. In.: Maydell-Ruland (Hrsg): *Sozialrechtshandbuch*. Lutherhand, Neuwied. 1988. 114-239. o.

Marshall, T. H. [1972]: Value problems of Welfare Capitalism. In.: *Journal of Social Policy*, I. 1. 15-32. o.

OCDE [1988]: La reform des regimes publics de pensions. OCDE Études de Politique Sociale N-5. Paris 1988.

Overbye, M. E. [1990]: Analyse comparative des regimes complementaires dans les systemes de protection sociale des Etats membres du Conseil de l'Europe et perspectives d'avenir. Rapport spécifique aux Etats nordiques membres du Conseil d'Europe et non membres de la Communauté Européenne. Strassbourg, 1990.

Schmähl, W. [1982]: Konzeptionen sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System. In.: *VSSR (Vierteljahresschrift für Sozialrecht)* 1982. 251-296. o.

Schopflin, P.-Guionnet, A.-Mercereau, F. [1980]: Les differentes formes de protection social. In.: *Revue Francaise des Affaires Sociales* 1980/4. 241-263. o.

Süllow, B. [1982]: Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung als korporatistische Erscheinung. Peter Lang. Frankfurt am Main 1982. 225. o.

Thiemeyer, Th. [1975]: Soziale „Selbstverwaltung“, unter ökonomischem Aspekt. In.: *Zeitschrift für Sozialreform*. 1975/9. 539-559. o.

Titmuss, R. M. [1968]: Universal and Selective Social Services. In.: R. M. Titmuss: *Commitment to Welfare*. London, George Allen and Unwin Ltd. 1968. 113-123. o.

Vörös, I. [1986]: A biztosításfelügyelet rendszerei. In.: *Jogtudományi Közlöny*. 1986/12. 624-627. o.

Zacher H.-F. [1991]: Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung. In.: *Alterssicherung im Rechtsvergleich* (Zacher, H.-F. Hrsg.) Nomos Verl. Baden-Baden. 25-113. o.

World Bank [1994]: *Averting the Old Age Crisis*. Oxford Univ. Press. 402. o.

Tekintettel azonban arra, hogy ezen a területen a jövőben lényeges átrendeződések is várhatók, e pillanatban nem tudunk a jelenlegi szabályozottsági szintnél sokkal normatívabb színre lépni. Rögzítenünk kell az állam kötelezettségét arra, hogy az egyének életútja során (tipikusan) előforduló megélhetési zavarok (betegség, szülés, rokkantság, öregség ország mindenkori helyzetének megfelelő szociális intézményrendszer működtessen. Az intézmények között Ezeket minden magyar állampolgár számára hozzáférhetővé kell tenni, valószínűleg tartózkodni kell a túl részletes alkotmányos normákat. E pillanatban elegendőnek tűnik Egy ilyen többszintű, tagolt rendszer legfontosabb eleme továbbra is a kötelező biztosítás elvén felépülő „emelet”, lesz. s ennél az önkormányzati irányítás még az eddigieknél is fontosabb szerepet kell hogy betöltsön.

E szabályozási technikával lehetővé válna, hogy az idők folyamán a jogszabályok változtatásával az önkormányzatok mozgásterét módosítani lehessen, de az teljes mértékben ne legyen elvonható ill. megszüntethető.

Csefkó Ferenc:

Helyi választójog: 1990-1994*

I.

1.1. Az államháztartási reform, a centrális alárendeltségű szervek jövőjét illető kormányzati döntések, az önkormányzati rendszerre vonatkozó (igaz ma még meglehetősen fűsületlen) korszerűsítési törekvések, de magának az új alkotmánynak (?) az előkészítési folyamatai közepette is mintha a jelentőségénél kevesebbet figyelmet kaptak volna a választásokkal kapcsolatos szabályok.

Az országgyűlési avagy a helyhatósági választási szabályokat érintő kérdések hátterbe szorítása fakadhat abból, hogy a jelenlegi szabályozás nem szorult módosításra, avagy abból, hogy az 1990-ben, illetőleg 1994-ben kialakított választási rendszerek teljes körű szakmai-politikai egyetértésen alapultak, és mindezekből fakadóan semmi nem indokolja, hogy a következő időszak jogszabály-előkészítési teendői során e problémák előtérbe kerüljenek.

Félő azonban, hogy nem erről van szó, hanem egészen másról, még pedig, hogy a politikai erők (gondolok itt elsősorban a parlamenti pártokra) ma nem akarják a választási szabályok megváltoztatását, semmilyen politikai szükségserűség nem sürgeti őket, mivel főként az 1994-es módosításokat követően kialakított helyi választási rendszer álláspontjuk szerint beváltotta a hozzá fűzött reményeket, azon érdemi változtatásokat tehát nem indokolt eszközözlni.

1.2. Az előzőekben jelzett vélekedéseknek bizonyára van realitástartalma. Engedteség meg azonban e sorok írójának, hogy figyelmeztessen arra, miszerint annak idején a pártprogramokban (beleértve ebbe mind az aktuális kormányzó, illetve aktuális ellenzéki pártokat) általánosságban a korábban kialakított választási rendszer alapvető pozitívumainak hangsúlyozása szerepelt. Furcsa módon, igaz egymástól eltérő politikai-jogi szituációban a hatalomra került kormányzó pártoknak mégis egyik legfontosabb ténykedésük volt, hogy az előző ciklusra érvényes választási szabályokat jelentősen megváltoztassák. Tegyük hozzá, e törekvések nem nélkülöztek egyetlen alkalommal sem aktuálpolitikai töltetet.

Sőt továbbmegyünk, az országgyűlési választásokat követően vélt vagy valós, jól vagy rosszul fölmért társadalmi közhangulatra, saját várható választási esélyeikre is figyelemmel mindkét esetben olyan horderejű módosításokat hajtottak végre, amelyek az előző választójogi törvény legfőbb jogintézményeit is érintették, mondhatnánk to-

* E tanulmány a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. tv. és az annak módosításait jelentő 1994. évi LXII. tv. rendelkezéseit veszi alapul.

tális revízió történt, egészen addig elmenve, hogy 1994-ben alkotmány-módosításra is sor került e témában.

Míg 1990-ben az előzőek indokául szolgálhatott az az akkor sokak által hangoztatott tétel, hogy az országgyűlési választási szabályokhoz képest kellett igazítani az új helyi önkormányzati választási szabályokat, hiszen máskülönbön nem lehetett volna megoldani a tanácsrendszerből az önkormányzati rendszerbe való átlépést, magát „a helyi rendszerváltást...”. Az már más kérdés, hogy míg a többpártrendszerű parlamenti demokráciát eredményező országgyűlési választások szabályait a Nemzeti Kerekasztal nagy gondnal dolgozta ki, politikailag kiütemezett figyelmet fordított rá, addig ebben az időszakban gyakorlatilag alig foglalkoztak általában is az önkormányzati rendszerrel, gyakorlatilag pedig semmiben nem érintették azt az alapvető kérdést, hogy ha az „első szabadon választott parlament, megalakul, ezt követően hogyan, milyen szisztéma, választási rend szerint jöhetnek létre „az első szabadon választott önkormányzatok...”.

1.3. Az elmúlt egy-két esztendőben a pártok mind nagyobb figyelmet fordítottak a helyi önkormányzatokra, ebből fakadóan az önkormányzati választásokra. Tették ezt azért, mivel (ez különösen az 1994-es választásokra igaz) az országgyűlési és a helyi önkormányzati választások eredményei között összefüggések is megmutatkoztak. Gondolok itt elsősorban arra, hogy pl. egy sikeres képviselő-testületi, de még inkább polgármesteri munka, annak lakossági meg- és elismertsége lényegesen befolyásolja az adott párt (vagy éppen a polgármesteri tiszteet képviselői tiszteet képviselői mandátummal fölcserélni szándékozó polgármesteri) helyi esélyeit.

Bebizonyosodott, hogy nálunk is érvényes ma az a nyugati parlamenti demokráciákban gyakorlat által igazolt tétel, mely szerint az önkormányzatok jó politikai előiskolák, az önkormányzati munka fölkeszíti a jövőendő képviselőket a közéletben való szereplésre, megtanulhatják az új szerepet vállalók a politika alapfogalmait, s kipróbálhatják azt a gyakorlatban.

Nem véletlen, hogy már az 1990-ben megválasztott parlamentben is szép számmal foglaltak helyet olyanok, akik „helyi körből, kerültek ki, az 1994. évi országgyűlési választások pedig nagyszámban, száznál is több olyan képviselőt juttattak a parlamentbe, akik valamilyen „önkormányzati...”, kötődéssel rendelkeztek (polgármesterek, alpolgármesterek, közgyűlési elnökök, helyi képviselők). Igaz, a hat parlamenti párt-nál ezek az arányok eltérőek, de nincs közöttük olyan (még a legkisebb sem), akinél legalább egy-két önkormányzati vonalról bekerült képviselő nem lenne.

1.4. Részletesen itt nem kívánok foglalkozni az 1990-es illetve 1994-es választójogi törvény előkészületeivel, azok visszasszágaival, az az elfogadás körülményeivel, néhány tényezőre azonban föl kell hívni a figyelmet.

Talán nem lehet azt vitatni, hogy mind 1990-ben, mind pedig 1994-ben meglehetősen „tűzoltómunkában”, készültek az egymást követő koncepciók, azok egyes változatai, sőt a kész törvényjavaslát-tervezet szövegek sokasága is. S e változatok között (akár egy-két nap alatt is) lényegesen különbségek mutathatók ki, a későbbi szabályozás színtje teljes egészében kioltott egy korábbi konstrukciót, avagy éppen egy korábbi változat újból visszaköszönt néhány hét (esetleg nap múlva) múlva.

Mind 1990-ben, mind pedig 1994-ben eléggé zaklatott körülmények között születtek meg a törvényjavaslatok, s ami nagyobb gond, hogy ezekben az előkészítő munkákban igen kevés idő jutott az önkormányzati érdekszövetségeknek véleményük kifejtésére, javaslataik megtételére, másrészt viszont az általuk megfogalmazott érvek túlynyomó része nem került beépítésre a végso változatokba.

Az 1994-es módosítások során további problémát is föl kell vetni, azt, hogy a kisebbségi önkormányzati választások szabályainak kimunkálása során az országos kisebbségi szervezeteket nem, avagy csak „utolsó pillanatban”, vonták be, illetőleg a főváros vagy inkább annak kerületei által megfogalmazottakat sem nagyon vetették figyelembe.

A következő megjegyzésem, hogy míg 1990-ben viszonylag simán történt a törvény elfogadása, addig az 1994-es törvényelfogadási procedúra újkori parlamenti történetünkben igencsak ritka situációt eredményezett. Mint az közismert maga a betervező belügyminiszter egyik nyilatkozatában elképzelhetőnek tartotta a törvénysomag visszavonását, s az igen kemény parlamenti politikai csaták után végül is úgy fogadta el a kormányzó többség a módosítási csomagot, hogy az ellenzék egyöntetűen kivont a teremből a szavazáskor, később pedig több kérdésben az Alkotmánybírósághoz fordultak.

Az Alkotmánybíróság eme indítványokat elutasította, azaz az 1994. évi módosításonkat nem találta alkotmányseretőnek. (Ehhez nem kívánok kommentárt fűzni, megjegyzendő azonban, hogy azóta is folynak a szakmai-politikai viták az ekkor kialakított választási szabályokról, illetőleg az általuk bevezetett több jogintézményről, azok alkotmányossági tartalmáról.)

1.5. Végül az alapvető, de immár nem politikai tölthető, hanem szakmai kérdések közül két probléma vetendő föl.

Az egyik, s ez összefügg a fentebb vázoltakkal is, hogy ha ebben a ciklusban (1994-1998) módosítja a parlament általában a választójogi törvényt és (vagy) ettől függetlenül is a helyi választásokról szólót, arra mikor kerül sor, mikor kezdődnek meg, s ami fontosabb, mikor fejeződnek be az ezzel kapcsolatos előkészítő munkák? Avagy ezt is majd az 1998-as országgyűlési választások után teszik meg, úgyszintén egy-két hónap alatt?

A másik probléma, hogy lesz-e egységes választójogi kódex, amely magában foglalna valamennyi olyan rendelkezést, amelyek a közhatalmi szervek választásával kapcsolatosak, azaz országgyűlési, helyi, helyi kisebbségi, esetlegesen a részönkormányzati stb. választás szabályait.

2.

Az 1990-es és 1994-es választójogi szabályok fő tételeinek összehasonlító elemzése, illetőleg a jövőendő módosításokra vonatkozó javaslatok megtétele kapcsán néhány, ugyan mindezekkel összefüggő, de ezeket megalapozó olyan kérdést kell exponálni, melyek az elmúlt néhány év során szakmai-politikai berkekben épűggy, mint önkor-

mányzati oldalról több alkalommal fölvetődtek, nyertek vagy nem nyertek jogszabályi rendezést.

2.1. Az első, hogy mikor legyenek a helyhatósági választások. Több variáció is fölvezethető. Az egyik, hogy ugyanakkor, mint az országgyűlések (mármint ugyanazon a napon). A másik, hogy ugyanabban az évben, de egy későbbi időpontban (ez a jelenlegi gyakorlat).

A harmadik változat a felező választások bevezetése. Ez azt jelentené (jelentette volna), hogy két évvel eltolódnak az önkormányzati választások, gyakorlatilag pedig, hogy bármikor is kerül bevezetésre, az adott önkormányzati ciklus vagy két évre, vagy kétszer három évre, vagy öt évre stb. rövidül, illetőleg hosszabbodik (a variációk száma folytatható).

Magam szakmai-politikai szempontból egyaránt a felező választások híve vagyok. megjegyezve, hogy a korábbi években több önkormányzati szövetség is emellett foglalt állást. Ezt támaszthatja alá több polgári demokrácia gyakorlata. ezáltal lehetne kiküszöbölni illetőleg elkülöníteni az országos-helyi érdekszervezeteket, megakadályozni azok összezsugorodását, egyúttal lehetőség nyílna a mindenkor parlamenti ciklus felező időszakában a választópolgárok politikai arculatának, a pártokat illető támogatottságuk mérésére is.

Mind 1990-ben, de még inkább 1994-ben jelentős politikai csatározások folytak a választások konkrét időpontját illetően. Az ellentétes álláspontok nem csupán a kormányzó és az ellenzéki pártok, hanem a koalíciós partnerek között is összecsaptak, s mint az ismert, végül is a köztársasági elnök 1990-ben szeptember 30-ára tűzte ki az első fordulót, a másodikikat pedig október 8-ára. 1994-ben pedig december 11-én választottunk helyi képviselőket, polgármestereket, kisebbségi önkormányzatokat (a később ismertetendő módosítások miatt ekkor nem volt második forduló).

A választások időpontja kapcsán jelentős alkotmányossági aggályok is fölmerültek, így pl. az hogy meddig tart a képviselő-testületek, polgármesterek mandátuma, mivel az sem az alkotmányban, sem a korábbi választójogi törvényben nem volt egyértelműen rögzítve.

A következő garanciális probléma, hogy maradjon-e meg a köztársasági elnök körében a kétségtelenül politikailag is igen jelentős jogosítvány, a választások időpontjának kitűzése, meghatározása, mind a helyi, mind az országgyűlési választások kapcsán, avagy törvény rögzítse (mint ahogy ez több polgári demokratikus országban is megtörtént) a két választás időpontját.

Magam a törvényi (esetleg alkotmányi) rögzítés mellett fogllok állást. Ez tudná ugyanis a mindenkor politikai szituációtól (aktualitásoktól) távolabb tartani illetőleg hosszabb időszakra (l. itt is néhány polgári demokratikus ország gyakorlatát) stabilizálni e jogintézményt, azt meggyökeresíteni az állampolgári (jog)tudatban.

2.2. Mint az előzőekben utaltam rá, kérdéses volt általában is a mandátum időtartama, amit az 1994-es módosítások ugyan pontosítottak, de néhány új jogintézmény bevezetése, mint pl. az önfelosztás, a polgármesteri összeférhetetlenség (avagy a közeljövőben elfogadandó „önkormányzati csődtörvény„ által bevezetni kívánt rendelkezések garanciális problémákat vetnek föl.

Gondoljunk pl. Badacsonytomaj esetére, ahol a testület önfelosztását követően alakult ki dilemma az időközi választások időpontja vonatkozásában, avagy Balatonboglár példájára, ahol ugyan más jellegű kérdés kapcsán (a polgármester összeférhetetlenségének kimondása), de gyakorlatilag ugyancsak megoldatlan helyzet állt elő. Balatonbogláron összeférhetetlenség miatt fölmentették a polgármestert, aki bírósághoz fordult. A bírósági eljárás pedig ki tudta meddig tart, és addig e településnek nincs a polgárok által választott első számú, politikailag legitim vezetője, hanem „csupán“, az alpolgármester tölti be e tisztet. Lehet, hogy a ciklus végéig? Összefüggésben a mandátum időtartamával megjegyzendő még az is, hogy ugyancsak e településről az Alkotmánybírósághoz fordultak azzal a kérdéssel, hogy a helyi társadalom megfelelő száma, többségi szavazatával lehet-e kikényszeríteni a képviselő-testület önfelosztását? (Az Alkotmánybíróság korábban az országgyűléssel kapcsolatban hozott ilyen tárgyú döntése kapcsán valószínűsíthető, hogy a válasz nemleges lesz.)

Még mindig a mandátum tartalmánál maradva, de részletesen nem elemelve kell szólni arról, hogy az önkormányzati törvény 1994-es módosítása több vonatkozásban is jelentősen megváltoztatták a képviselő-testület és a polgármester közötti viszonyt. Kölcsönös egymásrautaltság, elvileg az „együtt dolgozás kényszere„. Más vonatkozásban azonban (s ezt számtalan gyakorlati példa igazolja) a testület és a polgármester közötti konfrontációk is a korábbiakhoz hasonlóan meglehetősen gyakran fordultak elő, azaz úgy tűnik, hogy a jogi szabályozás csak részben érte el célját.

E körből - témánk vonatkozásában - egyetlen jogintézményt emelek ki, még pedig azt, mely szerint a képviselő-testület „sorozatos törvénytörő tevékenység, mulasztás miatt“, a polgármester ellen bírósági keresetet nyújthat be, s a bíróság a polgármestert e tisztségéből fölfüggesztheti, illetőleg e tisztséget megszüntetheti.

Azon túl, hogy komoly jogértelmezési gondok is fakadhatnak pl. a „mulasztás miatti“, kitétel megállapításában, megjegyzendő az is, hogy ugyan a törvény a visszahívás, visszahívhatóság intézményét nem vezette be, azonban azt ezzel igen, hogy a polgárok által immár mindenütt közvetlenül választott polgármesteri tisztet bíróság szüntetheti meg anélkül, hogy ebbe a helyi társadalomnak, a választópolgároknak, akiktől a polgármester a mandátumát elnyerte, bármilyen beleszólása is lenne a folyamatba.

2.3. Az összeférhetetlenség is újraszabályozta a módosítás. Jelzem, hogy mind az abszolút, mind pedig a relatív összeférhetetlenség minősítése, megjelölése, egymástól lényegesen eltérő gyakorlatot, jogértelmezést eredményezett, elmenve egészen addig, hogy míg az ország egyik részében adott esetben a polgármesteri tiszt összeférhetetlennek minősült, addig másutt ugyanolyan esetben nem. Véleményem szerint máig megoldatlan gondokat jelent továbbá az orvosokkal kapcsolatos összeférhetetlenség tisztázatlansága. (A mai gyakorlat szerint ha az illető polgármester vállalkozó orvos, úgy betöltheti e tisztet, ha nem, akkor nem.)

Az összeférhetetlenséggel kapcsolatban érintem az 1994-es módosítások egyik legjelentősebb tételét, nevezetesen az országgyűlési képviselői és a polgármesteri (közgyűlés elnöki) tiszt egyidejű betöltésének problémáját.

Az alkotmánymódosítást is jelentő változtatás szerint nem minősül összeférhetetlen-

ségnek e két tiszt egyserre történő betöltése. Hogy e szabály megalkotásában mennyire játszottak közre politikai szempontok, nem vagyok hivatott eldönteni. Tény, viszont, hogy nem kevés polgármester, de még inkább megyei közgyűlési elnök foglalt helyet a parlamenti padosorokban. S hogy mindezen közben miként tud eleget tenni a települése polgáraitól kapott megbízásainak, kérdéses lehet. (Megjegyzem a törvény-előkészítés időszakában a hatalmi ágak összecsúszása szempontjából is fölvetődött ez a probléma, és az Alkotmánybíróság is igen jelentős véleménykülönbségekkel hozott olyan döntést, melynek lényege, hogy a jelzett alkotmánymódosítás nem alkotmány-sértő.)

3.

Rátérve az 1990-es és az 1994-es választási szabályok legfontosabb tételeinek rövid összevetésére általánosságban megállapítható, hogy az 1994-es módosítások több vonatkozásban alapoztak az 1990-es választások tapasztalataira, a szabályozás egésze részletező, bővebb, pontosabban kerültek meghatározásra az egyes jogintézmények, logikusabb rendszerben épül föl e módosítással megszületett törvény stb.

3.1. 1994-ben a korábbihoz, valamint az országgyűlési választásokhoz képest is kiterjesztették a választójogot, azzal, hogy az önkormányzati választásokon megilleti a választójog a Magyarországra bevándoroltakat is. A választójog kiterjesztését illetően egyéb elképzelések is előkérültek, így pl. annak kiterjesztése a vállalkozókra, avagy a cenzusosság bevezetése, de végül ezeket elvetették.

A választójog általánossága, egyenlősége továbbra is rögzített, megjegyzendő azonban, hogy az önkormányzati törvény által rögzített konstrukció következtében, melynek lényege, hogy saját közigazgatási területén a megyei jogú város ellátja a megye feladatát, a megyei jogú város polgára nem rendelkezik választójogosultsággal a megyei közgyűlés tekintetében. A gyakorlat furcsa firtora azonban, hogy a megyei közgyűlések tagjai közül igencsak szép számmal vannak olyanok, akik a megyei jogú városban laknak.

Ugyanakkor - álláspontom szerint vitatható kiterjesztéssel - a kisebbségi választásokon mindenki választhat, függetlenül attól, hogy kisebbségekhez tartozik-e vagy sem. Mint az ismert, e vonatkozásban is komoly viták folytak annak idején, s az a megoldás is fölvetődött, hogy csak azok rendelkezzenek e vonatkozásban választójoggal, akik az adott kisebbséghez tartozónak vallják magukat. (Ehhez azonban kisebbség-számlálást is kellett volna tartani, ami - sokak szerint - politikai okokból nem volt kivitelezhető.)

A választójoggal való élés tekintetében ugyancsak új szabály született, melynek lényege, hogy az a választópolgár, aki lakóhelye mellett legkésőbb a választás kiűzését megelőző napig tartózkodási helyét létesített, igazolással a tartózkodási helyén gyakorolhatja választójogát.

3.2. A később ismertetendő újfajta választási rendre is figyelemmel másként kerültek meghatározásra a választókerületek, szavazókörök.

Ezen túl (általános elvként) csökkentették a testületek létszámát (pl. a fővárosét 66-ra, a megyei közgyűlésekét túlnyomórészt 40 körülire). Az 1994-es módosítás is megmaradt azonban az előző szabályozásnál ama vonatkozásban, hogy pontosan meghatározza a testületek létszámát, azaz nem vezette be az SZMSZ-ben eldöntendő módon a „től-ig... határolt”.

A 10 ezer vagy ennél kevesebb lakosú településeken 100 lakosig 3, 600 lakosig 5, 1300 lakosság számig 7, 3000 lakosig 9, 5000 lakosig 11, 10 ezer lakosig pedig 13 képviselőt választhattak a polgárok.

A 10 ezernél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben a vegyes választási rendszer alkalmazásával 25 ezer lakosig 10 egyéni és 7 listás, 50 ezer lakossáig 14 egyéni és 9 listás, 60 ezer lakosig 15 egyéni és 10 listás, 70 ezer lakosig 16 egyéni és 11 listás mandátumot rögzít a törvény, s minden további 10 ezer lakos után egygel nő az egyéni és minden további 15 ezer lakos után egygel a kompenzációs listán választóknak képviselők száma.

Budapest főváros közgyűlésének 66 tagja közvetlenül listán került megválasztásra, a megyei közgyűlés (mint említettem 40 körüli létszámú) tagjai pedig két külön választókerületben a később ismertetendő szabályok szerint.

1990-ben a 40 ezer lakosságszám alatt kislistás rendszerrel történt a választás. A vegyes rendszerben 25 ezer lakos után 10 egyéni és 9 listás, 50 ezernél 14 egyéni és 13 listás, 60 ezer lakosig 15 egyéni és 14 listás, 70 ezer lakosig 16 egyéni és 16 listás, ezt követően pedig 10 lakosonként egygel az egyéni és egygel a listás szám nőtt. (E két szavazatos rendszerben szavaztak a fővárosi kerületek is.) A főváros közgyűlésének tagjai közül 66-ot választottak közvetlenül, a többit a kerületek adták, a megyei közgyűlés választása pedig kiskörzeti delegációs és részben választásos úton történt.)

Az 1994-es módosítások igen lényegesen megváltoztatták a nyilvántartások rendjét, pontosították a korábbi szabályokat, módosították a határidőket, s növelték a jegyzői szerepet. (Pl. a névjegyzékből való kihagyás elleni kifogás, avagy az igazolással kapcsolatos eljárások tekintetében.)

A választási szervekkel kapcsolatos rendelkezéseket úgyszintén pontosították, jobban figyelembe vették a települési típusok sajátosságait (pl. kistérségeknél a helyi választási bizottság és a szavazatszámoló bizottság esetleges azonosága). A jegyző szerepe e vonatkozásban is megnőtt és kiemelkedővé vált a megyei főjegyzőnek a választások lebonyolításában való felelőssége.

Ez utóbbi azért érdemel külön említést, mivel 1990-ben politikai bizalmatlanságot lehetett tapasztalni a későbbi főjegyző, akkori vb-titkár irányában, olyannyira, hogy fölvetődött fő felelősként a köztársasági megbízottaknak a választásokba való bevonása is.

Az 1994. évi módosítás újr szabályozza a jogorvoslati rendszert, az időközi választásokat és több fontos olyan értelmező rendelkezést hozott, amely eligazításul szolgálhatott a választási eljárás, illetőleg a kampány stb. során. Végül pedig rögzíti azt is, hogy a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásának költségeit az országgyűlés által megállapított mértékben az állami költségvetésből kell biztosítani.

3.4. A választási kampánnyal kapcsolatos szabályok alakítása során a jogalkotó több vonatkozásban is figyelembe vette a korábbi választások tapasztalatait, és ehhez képest részletező szabályokat hozott.

Igy kiemelendő a „fizetett választási hirdetés”, rögzítése, az azonos feltételek biztosítása a jelölő szervezetek és a függetlenek számára, a kampánycsend tartalmának meghatározása, és az értelmező rendelkezések között több fogalom tisztázása. Mint teljesen új rendelkezés, a választás napján történő közvélemény-kutatásokra vonatkozó tételeket is rögzítettek, mely újszintén a gyakorlati tapasztalatokat vette figyelembe. A közvélemény-kutatás csak névtelen lehet, önkéntességen alapulhat, csak a szavazóhelyiségből kilépőket lehet megkérdezni, részadatokat nyilvánosságra hozni a szavazás befejezése előtt nem lehet stb.

A kampányt illetően még két további kérdésre érdemes fölhívni a figyelmet.

Az egyik, hogy bár már 1990-es szabályozás is egy vonatkozásban előírta az önkormányzati rendeltetkezési lehetőséget (plakátelhelyezés), úgy vélem, hogy célszerűbb lett volna (lenne), ha az önkormányzatok a kampány egészére vonatkozóan hoznának önkormányzati rendeletet, esetleg ilyen kötelezettséget ima elő számukra törvény.

A másik megjegyzésem részben független a törvényi szabályozástól, viszont összefügg az itt tetti javaslatommal. Ennek lényege, hogy már az országgyűlési választások során is bebizonyosodott, miszerint nagymértékben megnőtt a helyi médiák szerepe a kampányban. Ez vonatkozik a sajtótermékekre, de még inkább a helyi (esetleg megyei és/vagy regionális) rádiókra, televíziókra. S ha hozzátesszük ehhez, hogy ezek többsége részben vagy egészen önkormányzati tulajdonban van, így még inkább indokolt lehet a helyi regulázás.

3.5. A jelölés, ajánlás során az ún. ajánlási szelvény alkalmazása, s az ezzel való visszaélések miatt is már az országgyűlési választásoknál megelőzően fölvetődött e rendszer újrarendelése. A törvényhöz úgy tűnik az új szabályokat most a helyhatósági választások alkalmával próbálta ki. (Előfordulhat a titkosság megsértése, sőt e miatt bírósági perekre is sor került.)

Az új szabályok szerint vagy ajánlóíven vagy titkosan lehet ajánlani jelöltet (a korábbiakhoz képest azzal az eltéréssel, hogy egy választópolgár több jelöltet is támogathat).

Az ajánlóív tartalmazza az ajánlott személy és a jelölő szervezet nevét, illetve a független jelölés tényét, az ajánló személy nevét, lakcímét, személyazonosító jelt és a saját kezű aláírását. Az ajánlóívet vagy az ajánló választópolgár vagy a megbízottja nyithatja meg a polgármesteri hivatalban stb.

A másik a titkos jelölés. Ennek lényege, hogy az ajánlólapot (mely értelemszerűen tartalmazza a fentebb jelzett legfontosabb tényezőket, a helyi munkacsoport tagjainak jelenlétében az ajánló egy c élrá szolgáló lepecsételt urnába dobja, e lapokat aztán három naponként fölnyitják, összeszámlálják, megfelelően őrzik stb. (A megyei lista jelölésére értelemszerűen alkalmazandók az itt írtak.)

A törvény több vonatkozásban megváltoztatta a jelölési küszöbököt. Kislistás és egyéni választókerületi képviselő-jelöltségre a választópolgárok 3%-ának jelölése szükséges. A megyei listához az adott választókerület választópolgárainak 0,5%-os ajánlása kell.

A polgármester-jelölési küszöbököt településnagysághoz kötötte a módosítás, így 10 ezer vagy annál kevesebb lakosnál 5%, 100 ezer, vagy annál kevesebbnél 3%, 100 ezernél több lakosú településnél 2%, a főpolgármester-jelöltséghez pedig 1% választópolgári ajánlat kellett.

Ugyancsak új és sok vitát kiváltó rendelkezés született a jelölés elfogadásának egyik feltétele tekintetében. ez pedig, hogy a jelölteknek (egyebek mellett) nyilatkozniuk kellett arról, miszerint nincs olyan tisztsége, amely összeférhetetlen képviselői, polgármesteri megbízatásával, illetve megválasztása esetén arról lemond.

A 3000-nél kisebb lakosú települések polgármester-jelöltjeinek arról is kellett nyilatkozniuk, hogy főállásban, vagy társadalmi megbízatásban látja-e el e tisztséget. (Az már más kérdés persze, hogy megválasztásukat követően - amennyiben ehhez a képviselő-testület hozzájárult -, úgy ettől eltérően is betölthetik funkcióikat.)

A módosítás részletesen foglalkozik a közös jelölés szabályaival, a kompenzációs listával, általában is a listaindítás jogával és több más, korántsem technikai jellegű kérdéssel mint ahogy pontosította a szavazás módját, a szavazóhelyiségeket és az urnákat illető rendelkezéseket, éppúgy, mint ahogy a választási rendszer megváltoztatása miatt a szavazólapokra vonatkozókat is.

1994 decemberében pl. egy tízezer-nél kevesebb lakosú településen élő választópolgár négy szavazólapot kapott: egyet a helyi képviselői kislistás választásra egyet a polgármester választásra, egyet a helyi kisebbségi önkormányzati és egyet a megyei listás választásra. (1990-ben csak két szavazólap volt esetükben.)

A szavazás aktivításra serkenti a polgárt annak előírásával, hogy a jelöltre, illetőleg a listára szavazni a jelölt neve mellett, illetve a jelölő szervezet neve feletti körben elhelyezett két egymást metsző vonallal lehet. A titkosságot erősítik az urnaehelyezés szabályainak pontosítása, illetőleg a ceruzával való szavazás lehetőségének törlése.

Viták tárgyát képezte a jelölési küszöbök nagyságrendje. Igen sok helyütt előfordult, hogy alig tudták összegyűjteni a polgármester-jelöltséghez a megfelelő számú ajánlást.

Bár megjegyzendő: ha ez gondot okozott, vélhető, hogy az adott jelölt esetlegesen volt a polgármesteri székre.

Több értelmezési probléma merült fel a kompenzációs lista állításra vonatkozóan; mint bonyolultnak és soknak tartották a szavazólapok számát is.

Mint ahogy említettem, az 1994-ben bevezetett választójogi törvény eltörölte a második fordulót. Arra itt nincs mód, hogy a törvény-előkészítés során fölmerült érveket és ellenérveket akárcsak fölvilantsam.

A lényeg, hogy a Parlament döntésének jóvoltából, függetlenül a választáson résztvevők és az érvényesen leadott szavazatok számától, egy fordulós választási rendszert vezettek be. Komoly aggályok is napvilágot láttak arra vonatkozóan, hogy vajon milyen legitimációval bír az a testület, polgármester, ahol a választópolgárok néhány százaléka vesz majd részt a szavazáson. 1994-ben az élet végül is nem őket igazolta, mivel igen nagy részvételi arány mutatkozott meg a helyhatósági választásokon. (Hogy aztán egy következő választásnál ez hogy alakul, kérdéses.)

3.6. Az 1994-es módosítás a választási rendszer egészében radikális változtatásokat

hozott. Ami megmaradt a korábbiaknak megfelelően az a tízezer lakos alatti településeken egyébként is bevált kislistás választás. ezért ezzel nem foglalkozom.

A választókerületekkel kapcsolatban írtakra visszautalva, a tízezernél több lakosú településeken, függetlenül attól hogy községről vagy városról van szó és a fővárosi kerületekben a képviselők korábban jelzett számát egyéni választókerületben választják, míg a másik része egy külön számítási mód alapján kiszámított kompenzációs listán kerül a helyi képviselő-testületbe. E szisztéma úgyszintén kavart politikai viharokat. Egyik oldalról azt hangsúlyozták, hogy így a kormányzó pártok kerülnek behozhatatlannul előnyös helyzetbe, a koalíciós partnerek viszont arra mutattak rá, hogy mivel a kompenzációs lista révén összegződnek a töredékuszavazatok, így a mindenkori ellenzék, tehát a minimális mértékű támogatottsággal rendelkezők is bekerülhetnek a helyi képviselő-testületbe.

A fővárosi közgyűlés tagjait a választópolgárok közvetlenül listán választják. Ahhoz, hogy egy lista mandátumot kapjon, az érvényes szavazatok 4%-át kellett, hogy elérje. E szisztéma kapcsán különösen a fővárosi kerületek fogalmaztak meg ellenérveket, hiszen így módon a kerületi képviseleti lehetőség teljes egészében megszűnt, hozzáteve, hogy az önkormányzati törvény egyébként is megerősítette a kerületekkel szemben a fővárost.

A megyei közgyűlés választása két eszméi választókerület szerint történik. Az egyik kerületbe osztották a tízezernél kevesebb lakosú településeket, a másikba az annál nagyobbakat, függetlenül attól, hogy a megyén belül azok hol helyezkednek el. Ahhoz, hogy a jelölő szervezet listája mandátumhoz jusson, külön-külön kellett érni a 4%-os küszöböt.

Az előzőekhez hasonló, de talán még nagyobb vitákat kavart a megyei közgyűlés itt röviden ismertetett választási rendjének kialakítása. Sokan óvtak a tulpartosodástól, attól, hogy a megyén belüli területek képviselete így nem biztosított, de még inkább attól, hogy a megyei önkormányzatok ezt követően nem a településekhez, hanem első sorban a jelölőszervezetekhez, ezen belül a pártokhoz kötődnek. Ez a „nézet, eleve megalapozottnak látszott, de különösen a megyei közgyűlés egy éves működési tapasztalatai meg is erősítik. (Megjegyzendő, hogy az előkészítési időszakban legalább 4-5 variáció került elő a korábbi szisztéma meghagyásától kezdve a kétkamaras megyén át egészen a polgármesterek alkotta megyegyűlésig bezárólag.)

Bár a törvény-előkészítés során sokan fejezték ki ellenérzéseiket, a nemzetközi gyakorlathoz is igazodva 1994-től kezdődően valamennyi településen közvetlenül közvetlenül történt a polgármesterek (főpolgármester) választása. (Korábban ez csak a 10 ezer vagy ennél kevesebb lakosú településeken történt így.)

3.7. Hosszasan nem áll módomban foglalkozni a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzati képviselők választásával. Ennek szabályai részben azonosak az általános helyi választási szabályokkal, a törvényben írt eltérésekkel. Az 1994. évi törvény, amikor is először választottunk kisebbségi önkormányzatokat igen jelentős kedvezményeket biztosít számukra a különböző választási szisztémákban. S ugyan ezek választásánál bizonyos „küszöbök”, is megjelennek az érvényesség vonatkozásában, ezek azonban olyan minimálisak, amelyek nem veszélyeztetik létrejöttüket, megalakításukat.

Megjegyzendő, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségeknek az 1990-es helyi választójogi törvény is biztosított kedvezményeket valamennyi választási szisztémában.

Maguk a kisebbségi önkormányzatok háromféle módon jöhetnek létre. Egyrészt ha a megválasztott képviselők többsége kisebbségi jelöltként kerül a testületbe és a testület az alakuló ülésén úgy döntött. A második forma amikor a megválasztott képviselők legalább 30%-a kisebbségi jelöltként került a képviselő-testületbe és ők úgy döntenek, hogy létrehozzák a kisebbségi önkormányzatukat.

Maguk a helyi a választási szabályok a harmadik esetet tartalmazzák, azaz azt, amikor a választópolgárok közvetlenül a helyi kisebbségi választások révén hozzák létre a kisebbségi önkormányzatukat, melyeket követően aztán a törvényben meghatározott választási eljárással és időpontban később létrejött az országos kisebbségi önkormányzatok is.

4.

Ha röviden értékelni akarjuk az előzőekben vázlatosan ismertetett választási rendszereket, ellentmondásos képet kaphatunk. Vannak jogintézmények, amelyek bevalótottak a hozzájuk fűzött eredményeket, vannak azonban közöttük nem kevesek, amelyek továbbgondolásra szorulnak.

A tanulmányom eddigi részében tett kritikai megjegyzéseim mellett még a következő fontosabb problémákra hívtam föl a figyelmet.

4.1. A helyi választási szabályok alakítása révén létrejött képviselő-testületek, közgyűlések elmúlt évekbeni munkája révén megállapítható, hogy talán túlságosan is előtérbe kerültek a politikai szervezetek, a pártok, megfigyelhető az önkormányzatok tulpartosodása, főként vagy elsősorban a városi képviselő-testületekben.

Az előzőekből következik, hogy míg az 1990-es években, s az első önkormányzatokban viszonylag jelentős szerepet játszottak a helyi civil szervezetek, addig 1994-re ez már nem áll fenn, a helyi társadalmi szervek, egyesületek, népfőiskolák (melyek tagjai közül igen szép számmal kerültek be az 1990-es képviselő-testületekbe) határabb szorulnak, avagy hátrébb vonták magukat. Ez értendő mind a kampányra, mind pedig a képviselő-testületbe való bejutásra.

A pártok dominanciája mellett fölteendő az a kérdés is, hogy vajon milyen értékek és érdekek menten fogalmazódik meg a helyi közügy, a helyi érdek. Ez különösen érvényes a nagyvárosok világára, ahol egyelőre legalábbis hiányzik a városban belüli elkülönült sajátos területi érdekképviselet éppúgy, mint a más fajta érdekcsoportok artikulálódásának lehetőségei.

Ugyancsak a választójogi szabályokkal függ össze az is (ez főként a megyére érvényes), hogy választási civil szervezetek alakultak ennek érdekében, hogy bekerülhessenek a testületekbe, s ott a későbbiek során nem egy esetben a mérleg szerepét töltik be.

Az 1994-es választások során számtalan laza választási szövetség jött létre, olyanok, amelyek között nehezen fedezhetőek föl azonos érték tartalom. Ez továbbfolytatódott

a képvisleti munkában is, ahol (úgyisintén a választási szabályok jóvoltából) túl sok párt koalíciók révén lehetett működőképes testületei alakítani, alpolgármestereket választani, bizottságokat létrehozni.

A túl sok párti koalíció a mandátum tartalma szempontjából is problémát vet föl. Ugyanis a választópolgár szavazata leadásakor egy bizonyos programot valló, értékek mentén elkölvezett egyénre, illetőleg pártra szavaz. A választásokat követően azonban olyan koalíciók jöttek létre szerte eme országban, amelyek megkérdőjelezik a választói akaratot.

A pártosodás szempontjából, egyetértve az általános szakirodalmi vélekedéssel, különbséget kell tenni a települések nagyságrendje szerint, magam azonban ezt nem tizezer, hanem ötezer körüli lakosságammal húzám meg. Annak ellenére, hogy szervezett formában általában e településeken nincsenek jelen e pártok. Igaz föltehető a kérdés is, hogy a nagyobb településeken, de akár a megyékben is szervezett pártélet élnek-e a pártszervezetek.

Az előző bekezdésekben írtak nemcsak politikai szempontból érdekesek, hanem gazdaságilag is. Ugyanis ahhoz, hogy akár a megyékben, akár megyei jogú városokban, de még a kisebb városokban is működni tudjon a testület, funkciókat kellett osztogatni, több alpolgármestert kellett beállítani, sok-sok tanácsnokot kellett választani, bizottságok és albizottságok garmadájjával egyetemben. Mindezeknek pedig igencsak jelentős pénzügyi kihatása van. (Nem végeztem erre vonatkozóan számításokat, de érdemes lenne összevetni, hogy vajon milyen pénzösszegbe kerülnek a megyei közgyűlések, a városi képviselő-testületek tagjainak tiszteletdíjai, mennyivel több alpolgármester, tanácsnok volt 1990-1994-ben, illetőleg 1994-et követően.

4.2. Úgy tűnik, hogy a közvetlen polgármester választás és az egyfordulós szisztema beváltotta a hozzáfűzött reményeket, a kérdés most az, hogy ebből mit lehet adaptálni majd az országgyűlési választásokra, netán a köztársasági elnök megválasztására. (Mármint annak lakosság általi közvetlen választására gondolok.)

Bonyolultabb a helyzet általában a listák és a kompenzációs lista vonatkozásában. Itt is többféle megoldás képzelhető el, közül kettőt említek. Az egyik a csak listákra való voksolás, a másik a csak egyéni körületben történő szavazás. (Tény, ezek lehetőségek, alternatívák, de legalább annyi vagy több hátránnyal.)

4.3. A megyei közgyűlés választás mai szabályai feltétlenül megváltoztatást igényelnek. Igaz ehhez azonban végre egyértelműsíteni kellene, hogy mi a funkciója, jellege, mit jelent az, hogy „területi önkormányzat”, milyen valóságos feladat- és hatáskörökkel bír a megyei közgyűlés. Ugyanis ezt nemcsak hogy az önkormányzati törvény nem teszi meg, de most készülő területfejlesztési törvény is „elmosza”. Ehhez képest kell tehát alakítani a megyét érintő választási szabályokat.

Nem a mai megyék ellen szólok, de véleményem szerint a megye által jelenleg ellátott feladatok túlnyomó része, olyan szolgáltatási „GAMESZ-feladat”, amely nem igényli a politikai döntéshozó testület működtetését. Más lenne a helyzet akkor, ha a megyei önkormányzat valóságos, az adott megye, annak térségei területi fejlődését befolyásoló, meghatározó tényező lenne.

A fentiekől függetlenül a megye mai választókerületi szisztemája oly módon alakí-

tandó, hogy abban a kistérségi képviselőlet kapjon dominanciát, elmenve egészen addig, hogy létrejöhet a rájuk alapozott képviselő-testület is akár egy, akár kétkamarás, közvetlen választási és/vagy delegációs elveket tartalmazó megoldás segítségével.

4.4. A kisebbségi választások, illetőleg a kisebbségi önkormányzatok eddigi működése ugyancsak jelentős problémákat mutatott meg. Tényleges lehetőségeik, szerepük, képviselő-testülethez való viszonyuk, mozgásterük, saját kisebbségeikkel való kapcsolatuk stb. ellentmondásosan alakult, egyelőre helyüket keresik, kérdés megtalálják-e.

Tisztább képet kapnánk tekintetükben akkor, ha vagy külön időpontban történne a választások avagy ha azok választanak őket, akik valamilyen kisebbséghez tartozónak vallják magukat.

Ettől függetlenül persze továbbra is nyitott kérdés az ami „államalkotó tényező”, voltkból fakad, mégpedig az országgyűlési képviselőletük megoldatlansága.

4.5. E tanulmányban csupán érintőlegesen foglalkoztam a részönkormányzatokkal. Az önkormányzati törvény erre vonatkozó rendelkezései igencsak keretjellegűek mind a létrehozásuk, mind az általuk gyakorolható feladat és hatáskör-leltetés tekintetében, de még inkább ama vonatkozásban, hogy minek minősítik őket.

Ha a sokak által vallott speciális bizottságnak, úgy témánk szempontjából közömbös e kérdés, ha azonban funkcióját, jellegét tekintve a kisebbségi önkormányzatokhoz hasonlító részönkormányzatnak, úgy a választási jellegük erősítését, kislistas módon történő választásukat preferálom, s ez esetben e jogintézménynek is meg kellene jelennie egy esetleges választójogi törvénymódosításban.

4.6. E munka két választójogi törvény (pontosabban: az 1990-es és annak 1994-ben történt módosítása) néhány fontos rendelkezéseinek összehasonlító elemzésével próbált rávilágítani a helyi választások sajátosságaira és ezen az alapon megfogalmazni egy-két fontosabb javaslatot.

Mindezek természetesen összefüggenek a közigazgatás átfogó reformjával, de még inkább az új alkotmánnyal, s azzal, hogy abban milyen figyelmet kapnak avagy, hogy az annak elfogadását követő törvényalkotás során, tanulva a tapasztalatokból végre megszületik-e egy komplex választójogi kódex.