

**Smuk Péter:**

## **Magyarország alkotmány- és parlamentarizmustörténete 1989-2007**

**PD 75816**

*Szakmai zárójelentés*

Vezető kutató: Dr. Smuk Péter, egyetemi docens, SZE ÁJK

Kutatási időszak: 2008-2011

1

### **I. A kutatás tárgya, módszertana és kimenete**

A kutatás tárgya Magyarország rendszerváltás utáni alkotmány- és politikatörténete volt, amelyet áttekinteni – mint mondani szokás – egyszerre nagyon könnyű és borzasztóan nehéz feladat. Bárki könnyen információkat szerezhet a politikai eseményekről, szereplőkről, pártokról, állami szervekről, választási eredményekről, botrányokról, sikerekről. Erre a célra az internet és a közgyűjtemények gyakorlatilag korlátlan mennyiségű forrást kínálnak, a napi sajtótól az egyes éveket, politikai ciklusokat bemutató évkönyvekig, almanachokig stb. Munkám nehézsége viszont éppen ebből az információbőségéből fakadt, hiszen a kutatás lehatárolása, az információk verifikálása révén. A jelenkorkutatás fő veszélye abban is megjelenik, hogy a velünk élő történelem leírásához, értékeléséhez kellő távlat hiányában hozzákezdeni is vakmerőség. A politikai élet szereplői, miközben az aktuális politikai diskurzus tematizálására törekszenek, sokszor épp a rendszerváltás és az azt követő események, ellenfeleik és saját szerepük (újra)értelmezésével lépnek a nyilvánosság elé. Túlkinálat mutatkozik tehát a közelmúlt értékeléseiben, sőt az események megtörténtének, a szereplők közreműködésének, felelősségének megkérdőjelezéseiben is.

Kutatásomban igyekeztem elkerülni ezeket a veszélyeket, a pontos körülhatárolást, a demokratikus jogállamiság és alkotmányosság objektív mércéit alkalmazó értékelést, a kortársi emlékezet szubjektív részének kiszűrését előzetes módszertanként kitűzve. A rendszerváltás utáni magyar történelem váza a politikatörténet, amely elsősorban az állami intézmények fejlődésére, a fontosabb közéleti-közjogi viták és események leírására, a pártpolitikai küzdelmek nyomon követésére, információgazdag feldolgozására helyezte a hangsúlyt. A politikatudomány által szintén fontos területként kezelt választói magatartás, a politikai kultúra, az ideológiák fejlődése, a közpolitikák leírása, akárcsak a történelemtudomány számára kiemelt gazdaság- és társadalomfejlődés, művelődéstörténet több esetben nem vagy csak érintőlegesen szerepel a kutatásban. A politizálás „tereit” közül az Országgyűlést, továbbá annak alkotmányos-politikai funkcióit érintő jelentősebb „házon kívüli” eseményeket viszont kiemelten kezeltem (vö. „parlamentarizmus-történet” mint témakör).

A korszak tudományos igényű és a pusztán krónikát meghaladó, áttekintő jellegű feldolgozása mellett célul tűztem ki, hogy kézikönyvként egyetemi kurzusokhoz, alkotmányjogi és politikatudományi tanulmányokhoz háttéranyagként adalékokat szolgáltatassak. Hiánypótló a vállalkozásom annyiban, amennyiben az alkotmányjogi tanulmányok esetjogát azok politikai hátterével együtt dolgozza fel, és segíti jobban megérteni.

Kutatásom több cikk és konferencia-előadás alapjául szolgált (ld. közlemények), ám lezárásaként, az eredményeim monografikus összefoglalásaként egy könyv megjelenését (rész)finanszíroztam az OTKA támogatásból. A könyv címe: S. P.: *Magyar közjog és politika 1989-2011. A harmadik Magyar Köztársaság alkotmány- és parlamentarizmus-története*. Bp., 2011., Osiris.

A vizsgált korszak feldolgozását parlamenti ciklusonként végeztem el. A monográfiámban az egyes ciklusokat tárgyaló fejezetek belső tagolása során egységes szerkezet kialakítására törekedtem. Először áttekintettem a parlament összetételét meghatározó választásokat, a kormányalakítás körüli eseményeket, az önkormányzati választásokig tartó hónapok eseményeit, illetve átfogóan értékeltem az adott ciklus parlamenti funkciógyakorlását. Ezt követően az adott ciklusban felmerült politikai-közjogi kérdéseket vettem sorra, ezen belül kiemelt figyelmet szenteltem az alkotmánymódosításoknak, a közjogi rendszert és alapjogokat érintő törvényhozásnak, a közvetlen demokrácia fejleményeinek és a külpolitika eseményeinek. A fejezetek végén röviden áttekintettem a pártrendszer alakulását, a pártokkal kapcsolatos meghatározó eseményeket.

A történeti áttekintés mellett külön dimenziót jelentettek a magyar alkotmányos és politikai rendszer jellemzésére alkalmas áttekintő esettanulmányok. Ezek ciklusokon átívelő, intézményi dimenzióban igyekeznek képet adni a magyar alkotmány- és parlamentarizmustörténet legutóbbi korszakáról. A parlament(izmus) két évtizedének értékelése mellett a többségi politikai hatalom és végrehajtás eddig kevésbé kutatott és feldolgozott szegmentumát mutattam be: a személyi döntések és a politikai zsákmányszerzés kérdéskörét. A függelékként adatsorok mellett közjogi esetgyűjteményt állítottam össze, jogintézmények szerint csoportosítva a legfontosabb jogalkotási vagy alkotmánybíróági döntéseket.

A közjog- és politikatörténet forrásai, mint említettem, végeleáthatatlanok. A kézenfekvő elsődleges források között megemlíthetők az Országgyűlési Napló feljegyzései, az elfogadott jogszabályok szövege és indokolása, az Alkotmánybíróság és más jogalkalmazó szervek gyakorlata, illetve a sajtótermékek tartalma. Levéltári kutatásra kevés esély mutatkozik, az ebből nyerhető információs bázist az utókor fogja megismerni és feldolgozni. Primer, kortárs forrásként kezelhetők az évente megjelenő Magyarország politikai évkönyvei. A források eléréséhez immár elektronikus verzióban elérhető adatbázisok nyújtanak segítséget. Itt konkrétan megemlíthető a Parlamenti Információs Rendszeren elérhető Napló, a jogszabályalkotás és parlamenti ellenőrzés dokumentumai, továbbá az interneten kutatható folyóirat-archívumok vagy a DVD-n is megjelent politikai évkönyvek.

Kutatásomat összefoglaló monográfia sok esetben csak a problémafelvetésig juthatott el, azonban a további tájékozódás céljából hasznos forrásokat is megjelölt. Az újságcikkek között igyekeztem kigyűjteni az informatív, leíró (tudósító) jellegűeket és mellőzni a szubjektív, véleményalkotó forrásokat.

Az elmúlt két évtized áttekintésére és értékelésére a rendszerváltás 20. évfordulója alkalmából sok konferencia és tanulmánykötet vállalkozott. Történetírók, krónikások<sup>1</sup> kisebb-nagyobb elfogultsággal és teljesség iránti igénytelenséggel mutatták be a húsz év eseményeit, jogtudományi és politológusi elemzések születtek történeti és intézményi dimenzióban egyaránt.<sup>2</sup> Kutatásom annyiban kívánt

<sup>1</sup> Például Salamon Konrád: *A magyar ezredforduló krónikája 1989–2009*. Bp., 2009, Auktor; Kéri László: *A rendszerváltás krónikája 1988–2009*. Bp., 2010, Kossuth/Népszabadság; Romsics Ignác: *A Harmadik Magyar Köztársaság 1989–2009*. Bp., 2010, Kossuth.

<sup>2</sup> *A rendszerváltozás húsz éve: változások és válaszok*. Szerk.: Bayer József és Boda Zsolt. Bp., 2009, MTA PTI – L'Harmattan; *A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmánykötet*. Szerk.: Kocsis Miklós – Zeller Judit. Pécs, 2009, PAMA; és értékét tekintve szintén ide sorolható *Az Alkotmány kommentárja I–II*. Szerk.: Jakab András. Bp., 2009, Századvég.

újdomsággal szolgálni, hogy tudományos igényességgel a közjogi és a politikatörténeti vizsgálódást egyesítette.

## II. A kutatás menete és pénzügyi fedezete

A kutatás vizsgálati időszaka a pályázat beadásakor a 1989-2007 közötti időszak volt. Egyrészt az egyik véleményező a pályázat elbírálásakor megemlítette, hogy mivel 3 éves kutatásról van szó, fel lehetne dolgozni a 2007 utáni éveket is. Másrészt 2010-ben világossá vált, hogy nagy arányú közjogi átalakításra kerül sor, a pártrendszer átalakulását követő választások után. Ennek megfelelően a vizsgált időszak végét 2011-re módosítottam. Ehhez kapcsolódóan egyszer kértem módosítást, hogy a kutatás ne 2011 szeptemberében, hanem december végén záródjon. Eddig a közjogi törvényhozás nagyrészt megvalósult, vagy jórészt végleges tartalommal a parlamentben benyújtásra kerültek a javaslatok.

2009-ben a kronologikus munkatervet kissé átalakítottam, és más ütemezéssel végeztem el ugyanaz a feladatot (2009-ről 2010-re cserélve), ezt az adott év részjelentésénél jeleztem.

A kutatás pénzügyi fedezetét az OTKA-támogatás nagyrészt biztosította. Alapvetően a kutatómunka technikai támogatására (számítógép, perifériák) és az összefoglaló megjelentetésére szántam az összeget. Ezen kívül, kisebb tételekben a belföldi és külföldi utazások és dologi kiadások szerepeltek.

A közleményjegyzékben<sup>3</sup> nyomon követhető a kutatási eredmények folyamatos közzététele. A belföldi (Budapest, Győr, Szeged, Pécs) és külföldi (Pozsony, és a projektidőszak zárását követően nem sokkal Moszkva) konferencia-előadásokon alkalmam nyílt egyes felvetéseim vitára bocsátására, azzal kapcsolatos észrevételek, javaslatok begyűjtésére.

## III. A kutatás eredményei

A kutatás záró összefoglalójában a magyar demokrácia jellegéről szóló szintézist emelném ki.

A magyar demokrácia jellegének értelmezéséhez Körösényi András<sup>4</sup> a konszenzusos és a többségi demokrácia lijpharti modelljét alkalmazta. Ennek a konstrukciónak a felülvizsgálatával kívánom a harmadik Magyar Köztársaság alkotmány- és politikatörténetét áttekintő elemzésem rövid konklúzióját adni. A konszenzusos és a többségi demokrácia modelljének leírásához Lijphart többdimenziós vizsgálatot javasolt. Az egyes – Körösényi által újrafogalmazott – dimenziók mentén a következő megállapításokat tehetjük. Előre kell bocsátani, hogy a demokrácia jellegének vizsgálata egy adott időpontban nem lehetséges, valójában az elmúlt 20 esztendő időszakos sajátosságaira és tendenciáira is tekintettel kell lennünk. Jelen összefoglalásom nem terjed ki a vizsgált szempontok minden aspektusára, valamint a részletes hivatkozásokat is mellőzi, bízván abban, hogy a fentebb jelzett monográfiám további, elegendő adalékot szolgáltat az alábbi megállapítások alátámasztására.

<sup>3</sup> A beszámoló hivatkozásjegyzékén túli teljes hivatkozásjegyzékben látható az eredmények előbb konferencián, majd nyomtatott publikáció formájában való közzélése. Elérhető itt: <https://vm.mtmt.hu/search/slist.php?lang=0&AuthorID=10017569>.

<sup>4</sup> Körösényi-Tóth-Török: *A magyar politikai rendszer*. Bp., 2003, Osiris. p. 594–607. és 618–620., valamint Lijphart, Arnedt: *Patterns of Democracy*. New Haven, 1999, Yale University Press.

1. *Az Alkotmány.* A rendszerváltozás átmeneti alkotmányának 22 éves karrierje sajátos történelmi összefüggéseknek köszönhető. 1989–1990-ben egyik alkotmánynovella sem érintette sem az alkotmány számozását, sem az alkotmánymódosítás szabályait. Jóllehet, az 1989. évi XXXI. törvény jogállami tartalmát, az 1990-es paktum pedig pillanatnyi nagykoalíciós alapon a kormányformát és a minősített többséget érintő szabályokat hozott, egyik történelmi pillanatot sem használta fel a politikai elit, hogy új alkotmányt adjon Magyarországnak. Ennek okaként jelölhető meg az a tény, hogy a népszavazásról szóló, egyébként az alaptörvénynél nyilvánvalóan alacsonyabb rangú jogszabály, referendumot írt elő erre az esetre. Nem változtatták meg a sztálini alkotmányból származó kétharmados módosítási szabályt sem. Ez alkalmas ugyan arra, hogy a minősített többséget csak kivételes esetben elérő kormánytöbbséget az államszervezet és alapjogok alapvető kérdéseiben megkösse, arra azonban szintén kiválóan alkalmas, hogy a politikai elit érdekeit szolgáló esetekben ne akadályozza meg a gyors alkotmánymódosításokat (EU-ügyek, képviselői költségtérítés stb.). A parlament tehát szuverénként tetszeleghetett, ám az alkotmányozás legitimációs alapját az elit önértékének követése gyorsan kikezdte. Végeredményben az Alkotmány számomra a konszenzusos demokrácia tiszta modelljétől kissé távolabb áll, mint Köröseyiné.

A későbbi dimenziók tekintetében is alkalmazandó ismérvek tartom, hogy a konszenzusos demokrácia nem egyszerűen az erős *parlament*i ellenzéki jogok intézményesítésében jelenik meg, hanem az Országgyűlés hatásköreinek közjogi korlátai összességében is. Megjegyzendő, hogy a kormányt az agresszív többségi logika érvényesítésével vádoló ellenzék 2010–2011-ben kategorikusan elutasította az új alaptörvény megmerevítését. (A javaslat szerint az alkotmánymódosítások két egymás követő Országgyűlés általi kétharmados megerősítés révén léphettek volna hatályba.) Ez nemcsak a jelenlegi alkotmányozó hatalom akaratának bebetonozása ellen irányult, az ellenérvek között az is szerepelt, hogy a parlament nem lesz képes „gyorsan reagálni” alkotmányozási kihívásokra – nem mintha ezek a „gyorsan lereagált” helyzetek nem születtek volna felemás eredményeket a közelmúltban. Ugyanakkor az új alaptörvény népszavazásra bocsátását erőteljesen követelték a szocialisták és az LMP.

2. *A kormány politikai egysége vagy megosztottsága.* A kormány politikai egységét addig érintette a többpárti koalíciós jelleg, amíg a kisebb pártok valós zsarolási potenciállal rendelkeztek. A pártfegyelem erősödése és a kis pártok politikai elitjének betagozódása a „nagy testvérek” szellemi elitjéhez azt eredményezte, hogy a kiélezett pártversenyben a kormány egységessége nőtt. Ennek további okai is vannak – a vezérdemokrácia sajátosságai főként –, ám az MDF megsemmisülése, az SZDSZ-frakció szakadása, és a KDNP kvázi pártként való visszatérése számomra azt jelzi, hogy a koalíciós logika mentén az elemzett időszak második felében a kormány politikai egységét veszélyeztető tényezőket már nem találunk. Ez a politikai rendszer többségi jellegét erősíti, különösen tendenciájában. Hozzátehetjük, hogy alkotmányjogi értelemben, ambícióit lehítve, az AB korán kivonta az államfőt is a végrehajtó hatalomból. Ezt követően pedig a közpolitika-formálás és szervezetalakítás terén tisztes cselekvési szabadságot garantált a kormány számára.

3. *A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya.* A törvényhozás egyértelműen a kormánytöbbség által uralt döntéshozó szerv. Sem a házsabályi tételes rendelkezések, sem a politikai gyakorlat nem mutattak mást, mint hogy a kormánytöbbség szabadon rendelkezik a parlamenttel. A kormány iránti bizalom megvonására egyszer sem került sor, a 2009-es konstruktív bizalmatlanság sem eredményezett valódi kormányváltást. Az, hogy a politikai bázisát elveszített miniszterelnöktől a kormánypártok meg tudtak szabadulni 2004-ben, nem cáfolja állításunkat. Ugyan a parlament autonómiája itt látványos, a stabil kormánytöbbség miatt azonban tartalmilag nem léptünk a konszenzusos demokrácia irányába. A parlament elvértve utasított el interpellációra adott választ, a kormány törvényjavaslatait pedig nem alakította át lényegi pontokon, s főleg nem a kormány

akarataival szemben. (Körösényi ezzel ellentétes, a munkaparlamentari jellegre hivatkozó érvelését nem tudom megerősíteni.) A kétharmados törvényekhez a támogatottságot az Országgyűlésben lehet létrehozni, s ez valóban a kormány mozgásterét szűkítette. A többségi demokratikus jellemzők ennek ellenére ezt a dimenziót is uralják.

4. *A törvényhozás szerkezete.* A magyar parlament kétkamarássá alakításának szándéka több esetben is markánsan megfogalmazódott, ám valós politikai esélye ennek nem volt. A világosan uralható és diktálható törvényalkotás, a demokratikus legitimitáció pártelvűsége egyértelműen a politikai elit kedvére való volt. A többségi demokratikus jelleg e tekintetben tehát nem változott.

5. *Az állam felépítése.* E tekintetben nagy átalakítási elképzelések nem születtek, egyedül a régiók saját választott döntéshozó testülettel való ellátása minősíthető ilyen, amúgy politikai realitás nélküli ötletnek. A központi kormányzatot tehát föderális vagy tagállami ellenhatalom nem gátolja. Az önkormányzatok alapjogait az Alkotmány biztosítja ugyan – és komoly stabilitást is mutattak, nagyrészt valószínűleg a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának is köszönhetően –, ám a költségvetési politika képes volt a helyi feladatok és azok központi finanszírozásának ördögi körébe csalni a helyhatóságokat. A pénzügyi függőség révén ez a dimenzió így kevéssé működött a kormányzat ellenpontjaként. A 2011-es átalakítási, a helyi feladatok „államosítását” megvalósító reformot éppen e függőségből kiindulva magyarázzák. Megemlíthető az is, hogy az eddigi helyhatósági választások gyakorlata szerint a tavasszal győztes politikai oldal csak ritkán rombolta le népszerűségét az őszi választásokig. Amennyiben ez megtörtént, némi politikai ellensúly jött létre a nagyvárosokban. A kisebb városok és községek független jelöltjei a helyi elitek sikereit jelzik, több sikerélményt eredményezve a civil szférának. Noha az önkormányzati rendszer a konszenzusos elemeket jeleníti meg, tendenciájában ez a dimenzió is közelített a többségi modellhez.

6. *A képviseleti és a közvetlen demokrácia.* A közvetlen demokratikus intézmények léte önmagában a konszenzusos demokrácia ismérve, azonban annak gyakorlata alapján a többségi hatalomgyakorlás gyenge ellensúlyának minősíthető. A népszavazások közül csak az 1989-es és a 2008-as szállt sikeresen szembe a kormány és az Országgyűlés törekvéseivel, míg a többiek esetében vagy sikeres lejáratókampány tette eredménytelenné a referendumot (1990, 2004), vagy a politikai elit alkalmi megegyezése nyomán számított előre lefutottnak, pusztán formalitásnak a voksolás. A nemzetközi kapcsolatainkat érintő, szuverenitáskorlátozó politikai döntések referendumon való megerősítése (1997, 2003) kiegészítő legitimitációs bázisképzést jelentett a politikai elit számára. Nem beszélhetünk tehát arról, hogy a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás valójában konszenzusos demokratikus elemeket erősítene a magyar politikai rendszerben. Az OVB „szűrő” szerepfelfogása már-már a népszavazási kezdeményezések elleni hajszának tűnt 2007-ben. A 2008-as voksolás kiválóan mutatja, hogy bár a kormányoldal politikáját sikeresen torpedózta meg az ellenzék, az általános többségi közpolitika-formálás ettől még nem változott meg, még az adott ciklusban sem. Nem élt az alkotmányozó az alaptörvény népszavazás útján történő megerősítésével 2011-ben sem (pedig útjában alkotmányos akadály nem állt).

7. *A választási rendszer.* A parlamenti képviselők megválasztásának különösen tartósnak bizonyult rendszere több ponton is konszenzuális elemeket kívánt inkorporálni. A listás mandátum és a kompenzációs lista intézménye nemcsak a helyi érdekek megjelenítésére szolgáló, hanem a kormányozhatóság elvét is erősíteni kívánó egyéni választókerületek moderálására is alkalmas lehetne. Ez – a kétharmados szabályokkal együttesen értékelve – arra szolgált, hogy legalább a blokkoló kisebbségi pozíciót felkínálja az ellenzéknek. Ezzel szemben csak különös politikai helyzetekben dolgozott, amikor a kormányzó pártok összeomlottak (1994, 2010). Matematikai tény

azonban, hogy egyértelmű társadalmi többség kialakulása esetén egy politikai oldal 50% feletti teljesítménye már kétharmados parlamenti többséget eredményez. Nem lesz ez másként az új választási rendszer nyomán sem. Ennek alapján a választási rendszerünket a konszenzuális dimenziót megjeleníteni kívánó elemeket tartalmazó, ám a többségi kormányzást rendre biztosító vegyes rendszernek minősíthetjük, a két demokráciamodell közötti „köztes” jellegét elfogadva.

8. *A pártrendszer.* A releváns politikai pártok több esetben átigazoltak ugyan, de a pártrendszer markáns jobb-baloldali megosztottsága a kilencvenes évek kezdetén világossá vált. A politikai váltógazdálkodás is rendre ennek jegyében zajlott le. A hosszabb távon mérsékelt plurális pártrendszerben a „kispártok” politikai pozícióit gyorsan relativizálta a koalíciós kényszer és a jobboldal-baloldal „történelmi” versenye. Aki ebben nem tudott stratégiai pozíciót elfoglalni, halálra ítéltetett. A pártrendszer megrendülése és átrendeződése 2009–2010-ben ezt az állítást nem cáfolja teljesen. A kétoldali ellenzék jobbszárnyát megjelenítő Jobbik és a zöld LMP parlamenti pozíciója ugyan paradigmaváltás előjeleként is felfogható, annak bekövetkeztét azonban a következő történelmi időszak igazolhatja csak vissza. A magyar politikai rendszer hatalmi szerkezetét tekintve is pártelvű maradt, amely a konszenzuális elemek számára kevés esélyt kínál.

9. *Érdekcsoportok.* A nem politikai pártként működő érdek-képviselői szervezetek számára a többoldalú érdekegyeztetési fórumok és a társadalombiztosítás alapjait kezelő önkormányzatok kezdetben világosan a hatalmi döntések korporatív jellegű befolyásolásának esélyét kínálták. Ezt a rendszert egyrészt sikeresen lebontotta a parlament, másrészt a működésének elégtelenségeire a nagyszabású sztrájkhullámok is rámutattak. A munkabeszüntetés és politikai tiltakozás változatos formákban jelentkezett, ám az érdekvégyesítés tekintetében kevés eredményt tudott felmutatni. Az érdekcsoportok plurális szerveződésének elmaradása ellenére a többségi hatalmi logika ellensúlyozására kevés intézményesített lehetőség jött létre, eredménytelensége tekintetében pedig a vizsgált korszak második felében a konszenzuális elemek egyértelmű gyengeségét – vagy azok leépítését – mutatja fel ez a dimenzió.

10. *Alkotmányossági felülvizsgálat.* Az AB sajátos hatáskör-értelmezése és aktivizmusa révén a magyar politikai rendszer egyértelműen ebben a dimenzióban konszenzuálisnak nevezhető. Az Alkotmánybíróság mind a közpolitikai döntések, mind az egyéb hatalmi törekvések markáns ellensúlyozásának intézménye – az elemzés tárgyául szolgáló időszak nagy részében. Az Országgyűlés ugyan több esetben megtalálta az ellenszerét, ám az AB költségvetési kihatásokra tekintet nélkül hozott döntései világos ellenpontozását jelentették a többségi logikának. Azonban az 1989-es alkotmányos rendszer keretein belüli 2010-es módosítások, majd az új Alaptörvény szabályai ezen ellensúly markáns lebontását jelzik. A politikai rendszer 2010-től egyértelműen többségi irányba mozdult el, még akkor is, ha az AB kreatív alkotmányértelmezéssel a jövőben újrapozícionálhatja magát. Ennek értékelése azonban csak később lehetséges.

11. *Központi bank.* A többségi gazdaságpolitika és a Nemzeti Bank konfliktusai nem ritkán személyi kérdésként jelentek meg a vizsgált húsz esztendőben. Intézményesített garanciákat alapvetően az európai uniós standardok jelentenek, amelyek érvényesítése a tagállami szuverenitás általánosabb problémaköréhez tartozik. Minden kormány megtalálta ugyanis annak módját, hogy a jegybanki függetlenségért küzdő MNB-elnök monetáris elképzeléseit módosítsa. A konszenzusos modell ismérveként szolgált jegybanki autonómia elvét tehát árnyalnunk kell, alapvetően a Monetáris Tanács választása és más intézményi befolyásolási csatornák miatt.

12. *Elitstratégiák.* Ez előbb említett dimenziók mellett Körösényi az elitstratégiákat is bevonja a magyar demokrácia jellégének meghatározásába. Ennek körében egyetérték azzal a megállapításával, miszerint a magyar politikai elit egyes csoportjai között nem a kooperatív, hanem a kompetitív viszony kialakulását lehet megfigyelni. A fő politikai családok több szintéren is a centrifugális hatásokat erősítő táborképzésben jeleskedtek, miközben jó néhány közpolitikai kérdésben és a személyközpontú pártcsatározásokban egyaránt az angyal-ördög dichotómiát alkalmazták. Az együttműködés hiánya mellett néhány, a főszabályt erősítő kivételt lehet csak megemlíteni. Az euroatlanti integráció kérdésében a csatlakozásig a magyar politikai elit egységesen lépett fel (ugyanígy továbbá egyes integrációs vívmányok kritikátlan átvételében, lásd EU-alkotmány és alapszerződések villámgyors ratifikálását). Az uniós politikai szintéren, valamint az uniós és a hazai politikai szintek érintkezése kapcsán azonban már jelentős konfliktusok kerültek felszínre – ennek körében elegendő a 2011-es magyar EU-elnökség nyitányára utalni, amikor a belpolitikai vitákat sikeresen exportáltuk az Európai Parlament plénumára is. Az elitek demobilizációs stratégiája kapcsán azonban Körösényi megállapítását ki kell egészíteni azzal, hogy a politikai felek jelentős mozgósításra voltak képesek 2002-t követően is. Ugyan a választási részvételek a kiugró 2002. évi eredményeket nem érték el, azonban az utcai megmozdulások, a 2008. évi népszavazás, valamint a nemzeti konzultációk különböző formáiban „békeidőben” is milliós nagyságrendben tudott – különösen a jobboldal – állampolgári véleménynyilvánítást elérni.

*A magyar politikai rendszer természete – többségi vagy konszenzusos?\**

	Többségi	Közelebb a többségihez	Köztes	Közelebb a konszenzusoshoz	Konszenzusos
Alkotmány				X	⊕
Végrehajtás, kormány		X	⊕		
Törvényhozás, végrehajtás			O X	<= +	
A törvényhozás felépítése	⊕ X				
Az állam felépítése		⊕ X			
Közvetlen demokrácia			X	O	<= +
Választási rendszer		X	⊕		
Pártrendszer		O X	<=	+	
Érdekcsoportok		X	O	<= +	
Alkotmányossági felülvizsgálat				X	⊕
Központi bank			X	⊕	
Rendszerváltás után [K.A.]	+	+	++	++++	+++
Ezredforduló éveitől [K.A.]	O	O O	O O O O	O O	O O
Átfogó értékelés 2011-ben [S.P.]	X	XXXXX	XXX	XX	

\* A Körösényi András által készített táblázatban (Körösényi–Tóth–Török: *im. p. 603.*) X-szel jeleztem a saját osztályozásom. [K.A.]: Körösényi András, [S.P.]: Smuk Péter.

Mivel a többségi és konszenzusos demokrácia modellje a pártpolitikai vitákban is alkalmazásra került – alapvetően a baloldal tekinti alacsonyabb rendűnek a többségi modellt –, a magyar politikai rendszer természetének minősítése érzékeny feladat. Körösényi nyomán igyekeztem körültekintően felvázolni az egyes értékelési dimenziókat, és ezekből levonni következtetésemet. Ezek a modellek és fogalmak a rendszerváltozást követő időszak értékelésében is megjelentek. Érdekes felhívni arra a

figyelmet, hogy a politikai rendszerről különbözőképpen gondolkodik két mérvadó szerző. Tölgyessy Péter határozott megállapítása szerint „az Ellenzéki Kerekasztal meghatározó személyiségei nem kívántak konszenzusos demokráciát”.<sup>5</sup> Szerinte az alapító atyák a lényegi államszervezeti és alapjogi keretek rögzítése mellett versengő többpártrendszert és világos kormányzati felelősségi viszonyokat kívántak intézményesíteni. Ennek ellentmond Halmai Gábor, aki úgy véli, a rendszerváltás alkotmánya a nyugat-európai konszenzuális parlamentarizmust követi, szemben a keleti-európai félelnöki rendszerekkel vagy akár a westminsteri kétpártrendszerrel. A konszenzusos politizálás hagyományát szerinte éppen a kerekasztal-tárgyalások teremtették meg (egyik további példája az MDF–SZDSZ-paktum).<sup>6</sup> Noha Halmai a kormányzati hatalom „jelentős” korlátozása eszközének tekinti az államfőt, az AB-t és az ombudsmanokat is, fentebb amellel érveltem, hogy ezek komoly ellensúlyként való szerepeltetése legalábbis túlzás. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kilencvenes években a kétharmados tárgyú törvényhozást illetően és a paktumpolitizálás hagyományait tekintve a politikai kultúra konszenzusos hagyományát a kormányok igyekeztek legalábbis értéként kezelni. Nem vontak be viszont közpolitikai kérdéseket a minősített többséget igénylő tárgyak körébe, noha erre többen is törekedtek.

A magyar demokrácia jellegéről szóló korábbi általános értékelést annyiban tartom módosítandónak, hogy az alapvető konszenzuális elemek ellenére, a politikai rendszerünk elsősorban többségi jellegűnek minősíthető. Különösen az 1998 után tapasztalható fejlemények tendenciája jelzi ennek érvényességét.

---

<sup>5</sup> Tölgyessy Péter: *Az 1989-es fordulat, és ami utána következett*. In: *A rendszerváltás húsz éve: változások és válaszok*. Szerk.: Bayer József – Boda Zsolt. Bp., 2009, L’Harmattan – MTA PTI, p. 34.

<sup>6</sup> Halmai Gábor: *A magyar alkotmányjog átalakulása 1985–2005*. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. Szerk.: Jakab András és Takács Péter. Bp., 2007, Gondolat – ELTE ÁJK, p. 18–19.