

Körösényi András

KÖZJOGI POPULIZMUS KISEBB PARLAMENT, VÁLASZTÁSRENDSZER-REFORM

A Political Capital évjelentése szerint az elmúlt év politikai sikerszava a populizmus volt. A 2004. év végi kettős népszavazás tanulsága a pártok számára ugyanis az volt, hogy ideológiai érveléssel csak a törzsszavazók érhetők el, a bizonytalan többség leginkább a szociális demagógia és a félelemkeltés eszközeivel mozgósítható.

Bár ebben nyilván van igazság, azt hiszem, a populizmus eszköztárának alkalmazására korábbi példákat is találhatunk. Írásomban a párt- és politikai *establishment*-ellenes populizmus egy sajátos fajtájával, a szintén már az 1990-es évekből is ismerős *közjogi populizmus* mai megjelenésével foglalkozom.

A közjogi populizmus újjáéledése Medgyessy Péter 2004. eleji reformjavaslataival kezdődött, amelyek a közös európai parlamenti jelöltlista felállítását, a parlament létszámának csökkentését és a köztársasági elnök közvetlen megválasztását szorgalmazták. Bár a javaslatok akkor a legtöbb politikai szereplő és a politikai közvélemény részéről is elutasításra találtak, egyikük mégis tartósabb karriert futott be. 2005 nyarán a parlamenti pártok egy azóta is működő négypárti bizottságot hoztak létre a parlamenti mandátumszám csökkentésére.

A képviselői létszám csökkentésének (miként a választási rendszer egyszerűsítésének) az ígérete az 1990-es évekre nyúlik vissza. 1999-ben egy hatpárti parlamenti bizottság állt fel a minden politikai erő által lelkesen támogatott elképzelés megvalósítására. A pártok eltérő érdekei és elképzelései következtében a bizottság végül eredmény nélkül oszlott fel. Aligha várhatjuk, hogy a mostani tárgyalások eredményre vezetnek.

De mi az oka annak, hogy egy – a politikai szakértők által – eleve reménytelennek ígért ügyben újra és újra nekiveselkednek a pártok? Mi az oka, hogy a pártvezetők egymásra licitálva ócsárolják a 386 mandátumos Házat? Orbán Viktor például – a Nemzeti Konzultáció tapasztalatait összegző nagygyűlésen – már nemcsak az adók és az állami bürokrácia, de a politikusok létszámának „megfelezését” is ígérte, és nem csak a parlamenti képviselőkre gondolt.

Úgy vélem, a dolog magyarázata, hogy a pártpolitikusok részben engednek a közvélemény parlament- és pártellenes populista nyomásának, részben – paradox módon – talán maguk is osztják a közvélekedést. Mert a parlament a pártokkal együtt valóban a politikai intézményeknek a közvélemény-kutatások alapján felállított bizalmi rangsorban tartósan hátul kullog. De közvetlen tapasztalatból és a „betelefonálás” műsorokból is tudjuk, hogy a legtöbb ember nem tartja sokra a parlamenti politikai vitákat, és nincs nagy véleménnyel a politikusokról. Ezt a képet a média is erősíti. Az egyik országos kereskedelmi televízió például műsort közölt a parlament plenáris ülésein soha fel nem szólaló, kvázi nem dolgozó képviselőkről. Népszerű az olcsóbb, hatékonyabb törvényhozás ígérete. Túl sok a politikus, túl sok a parlamenti képviselő. Ha csak száz képviselővel kevesebb van, és egy képviselő mondjuk évi 10 millió forintba kerül az adófizetőknek, akkor ez összesen – és most tessék számolni!

– mennyi költségcsökkenés. A megtakarítás tetszőlegesen átszámolható lélegeztető-gép-, mentőautó- vagy autópálya-kilométer egyenértékesbe...

Természetesen lehet kisebb a parlamenti képviselők száma, és egyszer egy majdani választásirendszer-reform keretében a mandátumcsökkentés bizonyára megvalósítható. Politikusok és közvélemény-formálók azonban a kérdést a tényleges jelentőségét messze meghaladó, túldimenzionált módon vetik fel. Érvelésükben gyakori politikai demagógia a közjogi populizmus. Aligha szolgálja a közjót, ha a választási rendszert pusztán a képviselők megtizedelése céljából kívánjuk megváltoztatni. A mandátumredukció mellett felhozott érvek nagy része ráadásul nem igazolható.

Számításokat hallhattunk, hogy Magyarországon az egy törvényhozóra jutó lakosságszám mennyivel alacsonyabb, mint mondjuk Németországban, Nagy-Britanniában vagy Franciaországban – azaz a nagy lélekszámú államokban. De arról már ritkábban hallhattunk, hogy mi a helyzet, ha olyan kisebb vagy közepes lélekszámú országokkal hasonlítjuk össze, mint Írország, Svájc, Svédország, Norvégia, Finnország vagy Málta. És ez nem véletlen. A hazánkkal összevethető méretű, lélekszámú európai demokráciák között a magyar törvényhozás valóban a nagyobb létszámúak közé tartozik, de korántsem kirívóan. Vannak, akik egyenesen a képviselőt, azaz az egy képviselőre jutó választó- vagy állampolgárok ideális mutatóját kezdték el keresni. Hiába, mert nincsen ilyen bűvös szám. Az egy képviselőre jutó lakosságszám tág határok között mozog: Máltán például ötezer, az NSZK-ban kb. százhúszezer, ha csak a Bundestag tagjait számítjuk. Magyarországon, miként Dániában, Svédországban, Norvégiában vagy Írországban, hús- és harmincezer között alakul. De végképpen nehéz értelmezni a „Kisebb parlament – nagyobb hatékonyság!” jelszavát. Eddig még legalábbis nem sikerült megtalálni azt a kritériumot, amellyel a jelszó a gyakorlatba átültethető lenne. A végeredményt azonban máris tudhatjuk: Európa leghatékonyabb parlamentjei közé nyilván Izland, Luxemburg és Málta törvényhozása tartozik.

A parlamenti képviselőknek az önmaguk megtizedelésére irányuló verbális felsorakozását a politikusi cinizmus megnyilvánulásának is vehetnénk, hiszen bizton számíthatunk arra, hogy a bizottság színpalak mögötti munkája a választási csinnadratta közepette a feledés homályába vész. A tavaszi választások után pedig úgy is új politikai helyzet lesz. Az a tény, hogy a pártok közötti tárgyalások meglehetősen alacsony szinten folynak, szintén megkérdőjelezi a dolog komolyságát. Végző soron nincsen komoly érdek, készítés vagy reformkényszer. A bizottság amúgy sem a mostani, hanem a 2010-es parlament esetleges létszámcsökkentéséről tanácskozik. Kicsit úgy áll a dolog, mint az alkotmányozással. Szinte kötelezővé vált a verbális hitvallás-tétel az úgy elengedhetetlen fontossága mellett, de nélküle is megy tovább a verkli.

De ha komolyan is gondolják a mandátumredukció szükségességét, az áhított meg egyezés előtt megoldhatatlannak tűnő akadályok tornyosulnak. Az első politikai: a megegyezéshez minimálisan is kétharmados többség szükséges. Az elegáns ráadásul egy összpárti megállapodás lehetne, aminek összehozása még inkább illúzióknak tűnik, hiszen a pártok véleménye és érdekei egyaránt eltérnek. A másik akadály technikai: nem lehet kisebb parlamentet létrehozni a választási rendszer érintetlenül hagyásával. A magyar választási rendszert ugyanis – bonyolult és kombinált jellege következtében – nem lehet úgy megváltoztatni, hogy az csak a mandátumok számát érintse, és ne legyen semmilyen politikai hatása. A változtatás politikailag nem semleges: ami egyik pártnak előnyös, a másiknak hátrányos. Úgy is fogalmazhatunk, hogy nehéz a választási rendszer reformja nélkül, *önmagában* a mandátumszámot csökken-

teni. Azaz, ha valaki elégedett a választási rendszerünkkel, jobban teszi, ha kiegyezik a 386 mandátumos törvényhozással.

Nem meglepő mindezek alapján, hogy a tavalyi év nyarán felállt négy párti bizottságban a pártok homlokegyenest ellenkező javaslatokkal álltak elő. Az MDF például az egész mostani választási rendszer elvetését és a tisztán arányos, pártlistás rendszer bevezetését szorgalmazta, a holland és izraeli minta alapján. Mindezt megfejelné még egy második kamarával. A szocialisták a német modell átvételét javasolták: azaz megmarad a két szavazat, egyéni kerületi jelöltekre és pártlistákra (145–145 mandátum, azaz 290 fős parlament), de összességében a parlament pártösszetétele szavazatarányosan alakul. A szavazás egyfordulós, érvényben marad az ötszázalékos belépési küszöb, amely azonban nem vonatkozik azokra a pártokra, amelyek legalább három egyéni kerületben közvetlenül mandátumhoz jutnak. A Fidesz és az SZDSZ javaslatai kevésbé voltak radikálisak. A javaslatok közös eleme volt, hogy megtartsanak a jelenlegi rendszer egyéni kerületi ágát és az országos kompenzációs listát, de eltörölnék a területi (megyei) listákat. A szabad demokraták parlamentjében 152 egyéni és 98 listás, azaz összesen 250 képviselő ülne. A Fidesz többféle létszámjavaslatverzióit is előterjesztett egy 200–250 fős parlamentre: az SZDSZ-szel szemben ezek megőriznék a második fordulót. Míg a többi javaslat kisebb vagy nagyobb mértékben arányosabbá kívánta tenni a pártok képviseletét, a fideszes elképzelésben megmarad vagy még tovább nő a nagy pártok előnye. A tárgyalásokról az elmúlt hónapokban nyilvánosságot kapott szórványos információk szerint a pártok végül is a „konzervatív”, azaz a meglévő rendszer elemeiből építkező – vagyis a fideszes és szabad demokrata – javaslatok irányába keresik a közös tárgyalási alapot.

A négy párti tárgyalásokon és a közvéleményben szórványosan folyó vitákból is látható, hogy a parlamenti létszám csökkentését sokan – és ez a mandátumredukció harmadik nehézsége – a képviseleti rendszer egészének a reformjával kívánják összekötni. Az 1989-ben kidolgozott vegyes választási rendszer kombinált jellege részben éppen az ellentétes irányú törekvések – az arányos pártlistás illetve a többségi egyéni kerületi rendszer hívei – közötti kompromisszum eredményeként alakult ki. Azóta sok minden változott, és a pártok pozíciói is némileg átrendeződtek. De – mint a négy párti bizottságban felmerült javaslatokból is láthattuk – a politikusok között (és a politikai közvéleményben is) immár másfél évtizede tartja magát két, a jelenlegi képviseleti rendszerrel szemben megfogalmazott komoly kritika.

Az egyik érvelés szerint a jelenlegi rendszer igazságtalan, hiszen egyrészt alulreprezentálja a kisebb pártokat, másrészt az ötszázalékos küszöbszabállyal egy sor kisebb pártot kizár a parlamentből, képviselet nélkül hagyva szavazóikat. Akik osztják e kritikát, azok arányosabb képviselet tartanak kívánatosnak, azaz tiszta, belépési küszöb és egyéni kerületek nélküli arányos pártlistás rendszert.

A másik bírálát a törvényhozás egykamarás jellegét kifogásolja. A pártok képviseletét megvalósító „alsóház” mellett ezért egy korporatív jellegű „felsőházat” vagy második kamarát állítanának fel, amelyben – nem pártpolitikai jellegű – társadalmi szervezetek, önkormányzatok, etnikai kisebbségek, egyházak, szakszervezetek, tudományos testületek stb. nyerhetnének reprezentációt, hogy az egyoldalú pártképviseletet és pártelvű döntéshozatali logikát „társadalmi” képviselettel és más, tudományos, kulturális stb. nézőponttal egészítsék ki. A bizottságban megjelent javaslatokból az első kritika az MDF és az MSZP, a második az MDF koncepciójában jelent meg, noha ez utóbbinak – az SZDSZ kivételével – minden pártban vannak hívei.

Kevésbé került be a politikai diskurzusba a szakértők szintjén régóta hangsúlyozott

kérdés: a választókerületek közötti aránytalanság problémája. Már az 1990-es választások előtt úgy húzták meg az egyéni választókerületek határait, hogy esetenként akár két-háromszoros aránytalanság jött létre, és az azóta bekövetkezett demográfiai változások (például népességvándorlás) újabb aránytalanságot teremtettek. Mivel ilyen, az állampolgárok politikai jogegyenlőségét sértő aránytalanságok mindenhol kialakulhatnak, a legtöbb demokráciában a tízévenként lebonyolított cenzust követően a választókerület-határokat a népességszám-változásnak megfelelően kiigazítják. Ez sehol sem problémamentes, hiszen a kiigazítás politikai hatása eltérően érintheti a pártokat, a tudatos választókerület-szabászat pedig alkalmas a választási eredmény előzetes előállítására, azaz a politikai manipulációra. Az utóbbira az Egyesült Államok, de Szlovákia is példát szolgáltat. Itthon 1990 óta nincs megállapodás a választókerületek arányosításának módjáról, de még arról sem, hogy kinek a feladata ezt elvégezni. A választókerület-szabászat problémájába az összes olyan, a kisebb parlamentet célzó javaslat is beleütközik, amelyek megőrzik az egyéni kerületeket, de csökkenteni kívánják azok számát. Ez ugyanis új körzetek kialakítását igényli.

Sajátos politikai ízt ad ma a választásrendszer-reform kérdésének, hogy egy olyan időszakban került napirendre, amikor pártrendszerünk átalakulásának talán utolsó felvonása előtt állunk. Aligha túlzás azt állítani, hogy a rendszerváltás óta demokráciánk legnagyobb jelentőségű változása az 1990-es évek sokpártrendszerének az elmúlt két választási ciklusban történt átalakulása, a *kvázi-kétpártrendszer* fokozatos kialakulása. A 2006-os választásoknak a politikai rendszerünk szempontjából ezért a kormányváltásnál is komolyabb tétje, hogy ez a folyamat végső pontjához ér-e vagy megtorpan (esetleg megfordul); kétpárti parlament jön-e létre a tavaszi választások után, vagy megőrzik parlamenti helyüket és a kormányalakításban nélkülözhetetlen szerepüket a kisebb pártok (SZDSZ, MDF). Valódi aktualitást nyert ezért a kétpártrendszer kívánatos vagy elvetendő voltáról nemrégiben felújult vita. Ez a vita óhatatlanul összekapcsolódik a helyes választási rendszer kérdésével, így a választási rendszerünk pozitív vagy negatív megítélésével. Ilyen helyzetben a képviselőválasztási-rendszer reformja sokak szemében aktuálpolitikai kérdéssé egyszerűsödik le: a választási rendszer megfelelő manipulációjával mentőövet dobjunk-e a bejutási küszöb körüli, mára összezsugorodott rendszerváltó pártoknak, az SZDSZ-nek és az MDF-nek – miként Gyurcsány kormányfő november eleji javaslata célozta –, vagy bízzuk sorsukat a választók ítéletére.

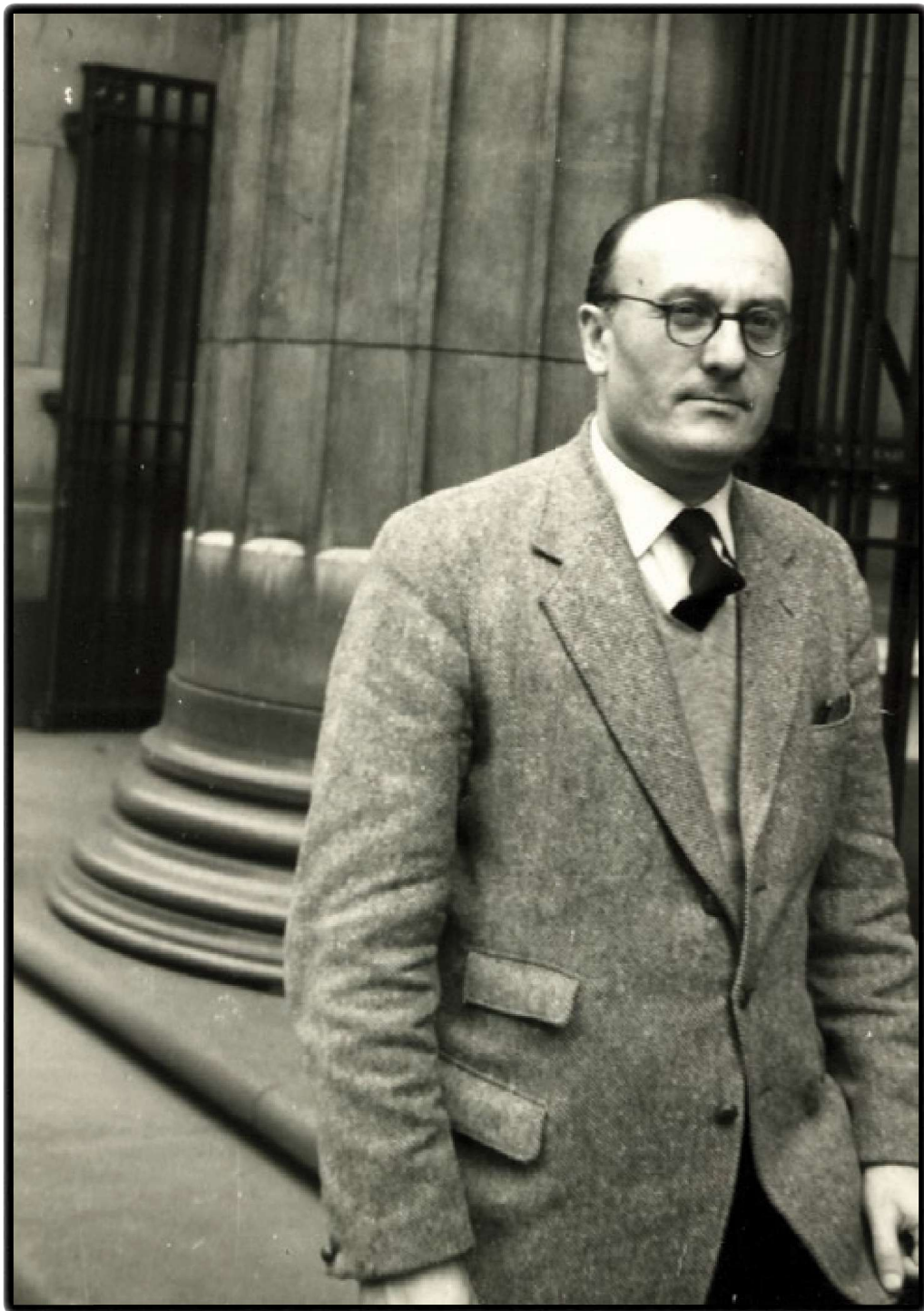
Úgy vélem, hogy a kisebb pártokat sem megmenteni, sem a parlamentből kiszorítani nem kívánatos, legalábbis nem a választási rendszer manipulációjával. Nyugodtan a pártok versenyére és választók szavazataira bízhatjuk ezt a kérdést. Noha a magyar parlament valóban nem teremt arányos képviselőket a pártok számára, de nem is zárja ki a jelentős társadalmi támogatottsággal bíró pártokat. Az 1990-es, 1994-es választások megmutatták, hogy a választási rendszer akár fél tucat – jelentős választói támogatottsággal bíró – pártnak is lehetőséget biztosít komoly parlamenti jelenlétre. Másképpen fogalmazva, míg a kisebb pártok parlamenti alulreprezentáltsága valóban a választási rendszer hatásának, parlamentből történő eltűnésük azonban már a szavazatok visszaesésének – azaz, ha úgy tetszik, a „választói akaratnak” – köszönhető. Három parlamenti választás (1994, 1998, 2002) is megmutatta, hogy a korábban kis parlamenti pártok felemelkedhetnek, míg a nagyok visszaeshetnek a szavazói támogatottság változása következtében. És éppen ez utóbbi a lényeg.

A választási rendszer reformjával tehát – ha egyáltalán szükség van rá – nem kell sietni, de még a képviselőlétszám-redukcióval sem. Érdemes megvárunk, hogy a

oron következő választások megerősítik-e a pártok kislektálásának eddigi trendjét: tovább csökkentik-e a parlamenti pártok számát, vagy megállítják, esetleg megfordítják-e az eddigi folyamatot.

Inkább a szavazók, mint a választási rendszer „politikai mérnökei” döntsenek a pártok parlamenti képviseletéről, a magyar pártrendszer átalakulásáról.

✱



*Cs. Szabó László a BBC londoni épülete előtt
(1954 húsvétján)*