

A MAGYAR ÁLLAM- ÉS KORMÁNYFORMA STABILIZÁTORAI ÉS DEMOKRÁCIADEFICITJEI

Kukorelli István

az MTA doktora, egyetemi tanár,

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék
kukorelli.istvan@ajk.elte.hu

Mire képes Magyarország a XXI. században? Vannak-e alkotmányjogi garanciák a kormányzóképeség megőrzésére demokratikus keretek között?

A válasz nem kis mértékben azon is múlik, hogy milyen az adott állam állam- és kormányformája. Az állam- és kormányforma szorosan összefügg egymással, mégsem azonos fogalmak, bár a köznyelv gyakran keveri őket.

Alkotmányjogilag az államforma arra a kérdésre ad választ, hogy milyen az államfő legitimitációja. A kormányforma pedig a legfőbb államhatalmi ágak, nevezetesen a klasszikus triász: a parlament, az államfő és a kormány alkotmányjogi kapcsolatrendszerét, ezen belül a parlamentarizmusban az esszenciát, a bizalmi-bizalmatlansági megoldást jelenti.

Körbenézve a világban, régióktól nem függetlenül azt tapasztaljuk, hogy a közel kétszáz állam hetven százaléka köztársaság, és mintegy ötven monarchia létezik, néhány atipikus államformával egyetemben. Rendkívül tarka a kép, a stabilizátorok és a demokráciakritériumok nézőpontjából is.

A kormányzati struktúrákat az összehasonlító alkotmányjog-tudomány a két „W”,

a Westminster- és a Washington-modell viszonylatában rendezi egy képzeletbeli skálán. Érdemes hangsúlyozni, hogy az Európában megszokott és hagyománnyal rendelkező parlamentáris monarchiákhoz vagy köztársaságokhoz képest a prezidenciális, félprezidenciális vagy atipikus állam- és kormányformák száma világviszonylatban jóval nagyobb.

Évszázados értékítélete – tértől és időtől nem függetlenül –, hogy vajon van-e jó, a társadalom szempontjából hatékony és demokratikus állam- és kormányforma? A világban láthatóan sok híve van annak a nézetnek, hogy a társadalom nemzeti, vallási megosztottságának, különböző válságainak alternatívája az elnöki rendszer. Juan J. Linz és Donald L. Horowitz professzorok magyarul is közzétett írásait végigvitatta a világ.¹ Gyakorta hivatkozott mű Giovanni Sartori *Össze-*

¹ Az írások eredetileg a *Journal of Democracy* című folyóirat 1990/1. és 4. számában jelentek meg. A *Politikatudományi Szemle* az 1992/1. számában közölte Juan J. Luiz *Az elnöki rendszer veszélyei* és Donald L. Horowitz *A demokratikus rendszerek összehasonlítása* című tanulmányát (142–166.). Az „Elnöki rendszer vagy parlamentarizmus?” vitában számos magyar közjogász és politológus fejtette ki véleményét, az első számban Schmidt Péter (167–173.).

hasonlító alkotmánymérnökség című, 2003-ban magyarul is megjelent könyve, amelyben a kormányzati rendszerek struktúráit, ösztönzőit és nem utolsósorban teljesítményeit vizsgálja (Sartori, 2003, 239.). Leegyszerűsítve a vitát, a parlamentarizmusban a veszélyt a kormányozhatatlanságban látják, erénye a demokratizmusa. A prezidencializmusban a veszély a hajlam a diktatúrára, erénye a stabilitás. Összebékíthető-e az intézmények szintjén a két egymás ellen ható demokráciakritérium, a stabilitás és a leválthatóság, más-keppen fogalmazva a felelősségre vonás?

Tanulságos megidézni az alkotmánytörténelmet. A múlt század közepén Nyugat-Európában két gyógyító megoldás született; az egyik az 1945–1958 közötti parlamentarizmus tapasztalatainak okulására 1958-as francia félprezidenciális rendszer, a másik a weimarizmus tanulságait beszámítva 1949-es bonni alkotmány kancellárdemokráciája. A későbbi európai alkotmányozásra nagy hatást gyakorló német és francia modellben közös, hogy megőrzik a kormány parlamenti felelősségét, ugyanakkor stabil, erős végrehajtó hatalom kiépítésére törekcsenek. Sarkítva azt mondanám, hogy ez a két „mintaalkotmány” eltérő módon ugyan, de „elnökösítette” a parlamenti demokráciát, stabilizátorokat teremtve. Látható az inga kilengése a két „W”, a Westminster- és a Washington-modell között.

Hazatérve Magyarországra a történelmi pályáiv jól ismert: Magyarország államformája az 1946. évi I. törvényig monarchia volt, amely 1848-tól alkotmányosnak, 1867-től pedig parlamentárisnak nevezhető. Különösen kiemelendő az államfő legitimitációja, azaz az államforma szempontjából a XX. század szabálytalan száz éve, amely csak 1990-ben, az első szabad választásokat követően zárult le, bár a mindenkorai államfő parlamenti

választásának relatív többséges módja ma is egyedülálló a világban, és komoly demokráciadeficit (Csink, 2008).

A magyar alkotmányos rendszerváltozás félprezidenciális elképzelésekkel indult, majd 1989 októberében tisztán parlamentáris rendszert vezetett be, végül 1990 júniusában, a szabad választások után a kancellárdemokráciánál kötött ki. Milyen történelmi környezet alakította Magyarországon a kancellárdemokráciát, a konstruktív bizalmatlansági indítvány ma is élő intézményét? Néhány ismert történelmi tény:

- az 1990-es parlamenti választások eredménye;
- az ellenzéki kerekasztalos kormányzati nagykoalíció elmaradása;
- az MDF–SZDSZ-paktum;
- a „kamikaze” kormány jövőjétől való félelem.

„Gyenge köztársasági elnök, viszonylag erős kormány és erős parlament. Ez a mi konstrukciónk lényege.” Hangzott az alkotmány indokolása.²

Az 1990-es konstrukciót lényeges tartalmát tekintve a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény is megőrizte. A miniszterelnöki kormányforma jól illeszkedik a meglehetősen kiterjedt közigazgatási típusú állammodelljéhez és ahhoz az alaptörvényi filozófiához, miszerint a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A kormány az alkotmány értelmében a parlamentnek felelős, Magyarország kormányformája tehát parlamentáris.

² Lásd Kutrucz Katalin előadói beszédét; *Országgyűlési Napló*. II. ülés jkv. 1990. június 5. 589.

Miközben megállapítható, hogy az ország kormányzati rendszere közjogilag nagyjában-egészében ugyanaz maradt, figyelemmel kell lennünk a változások fő irányaira is. A politikatudomány képviselői, például Körösi András, már évekkel ezelőtt felhívták a figyelmet arra a tendenciára, hogy a hatalommegosztás szempontjaihoz képest a kormányozhatóság szempontjai kerültek előtérbe, a kormányzati rendszer a prezidenciálódás felé mozdult el (Körösi, 2006, 10–11.). Halász Iván szerint Magyarországon az egész politika kormányfőközpontú prezidenciálódása zajlik (Halász, 2014, 352.). Ezt igazolja vissza az Alaptörvény új normatív tétele is, miszerint a miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját (XVIII. cikk).

A végrehajtó hatalom igazából ma már nem is jó elnevezés, mert a miniszterelnöki kormány motorikusan uralja a kormányzati rendszert, a kormánypárttal (pártokkal) és a kormányzati frakcióval (frakciókkal) összenőve a parlamentet is.

Jó példa erre a törvényekkel történő kormányzás jelentős szerepváltozása az utóbbi években. Igazolásképpen számadatok következnek: 1990. május 2-tól a mai napig (2015. november 17.) a Tisztelt Ház 3677 törvényt fogadott el. Az első öt ciklusban (1990–2010 között) átlagosan ötszáz körüli volt a törvények száma. A 2010–14 közötti parlamenti ciklusban rekordot állított fel a törvénygyár 859 törvénnyel, és ez a tendencia folytatódik a jelen parlamenti ciklusban is, amely bő másfél év alatt 271 törvényt produkált. A számok jóindulattal nem tartalmazzák az úgynevezett salátatörvényeket.

A törvényalkotás mint a kormányzás egyik nagyon fontos döntéshozatali eljárása parlamenti jogban és a valóságban is rendkívüli módon felgyorsult. Számos törvényt látha-

tóan hirtelen felindulásból követnek el és a folyamat nagy részét önálló képviselői indítványok mozgatják, valószínűsíthetően a kormány tudtával. Úgy tűnik mégis, mintha nem a kormány kormányozna. A törvények forgási sebessége nagy, a törvénymódosítások száma két-háromszorosa az új törvényeknek.

Nem a törvények uralmának alkotmányossági tételét vitatom, hanem a kormányzás gyorsított törvényekben való rejtekezését tartom rossznak, demokráciadeficitnek. A törvény a közakarat kifejezője, stabilitása jogállami kritérium. A felelős kormánynak eredeti rendeletalkotási joga is van, az ilyen típusú rendeletek visszavonulóban vannak.

Az államhatalmi ágak elválasztásán töprengő Bibó István már 1947-ben figyelmeztetett „A törvényalkotásnak mindennemű általános szabályalkotással való azonosnak vétele... sok félreértést és zavart okoz.” (Bibó, 1986, 392.) Okoz is rendszeren a gyakorlatban, és még nem szóltunk az 1989 óta hordozott kétharmados, ma sarkalatos törvények világviszonylatban is egyedülálló széles katalógusáról. Ebben a törvényalkotási lázban az államfő sem tud ellensúly lenni, a maga Alaptörvényben megkurtított ötnapos határidejével.

Tisztelt Konferencia! Mondandóm a meghívóban ígértek szerint két szalon fut:

- egyrészt keresem a kormányzás stabilizátorait, ezen a ponton egyenes vonalat látunk;
- másrészt jelzem a demokratikus deficitek meglétét, a kontroll, a fékek hiányát, ezen a vonalon visszaféjlődés érzékelhető.

Ami a stabilizátorokat illeti – Tölgyessy Péterre hivatkoznék (Tölgyessy, 2006, III.) – 1990-ben legalább három intézmény kombinációjától reméltük az ország kormányozhatóságát:

1. A stabil kormánytöbbséget biztosító vegyes választási rendszertől.

2. A konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésétől.

3. A miniszterelnök kiemelkedő szerepétől.

A remények valósággá váltak, a választási rendszer többségképző funkciója minden választáson jól működött, ezt gyakorló jogalkalmazóként is megtapasztaltam. Az új választójogi törvényben tovább erősödött ez az irány, az arányossági index hátrányára. A vegyes választási rendszernek köszönhetően a parlamenti ciklusok szabályosak voltak, ki tartottak, ami a közép-keleti régióban egyedülálló, még a visegrádi négyek viszonylatában is. A szabályos parlamenti ciklus is stabilizátor lehet, nem önérték ugyan, de garanciája a jó kormányprogram megvalósításának, a hosszabb távú kormányzási elképzeléseknek.

Összefoglalóan egyik irányból pozitívumként az mondható el, hogy alkotmányjogilag erős, cselekvőképességű, a parlamentet is domináló miniszterelnöki kormány létezik, amelynek alkotmányjogi és politikai mozgásteret nagy, és mindez szorosan összekapcsolódik a gazdasági kormányzás és a gazdasági alkotmányosság újszerű és nagyon fontos szabályaival.

A kormányzást a demokráciadeficitek nézőpontjából is értékelni kell. Látható, hogy az erős, cselekvőképességű kormány jóval kevesebb fékkel és ellensúllyal rendelkezik. A kontrollmechanizmusok és intézmények (például a parlamenti ellenőrzés eszközei, a közvetlen demokrácia, az Alkotmánybíróság stb.) léteznek hatásköri korlátként, ám az alkotmányos rendszer egésze inkább népszuverenitás-párti, mint hatalommegosztás központosú. A többségi elv uralma a paritás vagy a konszenzualitás helyett jól kivehető például az egyes alkotmányos intézmények tagjainak, vezetőinek legitimációs láncolatában.

Visszatérve a bevezető mondathoz: *mire képes Magyarország a XXI. században*, a válasszom az, hogy az ország alkotmányjogilag megőrizte és megerősítette kormányzóképeségét. A kormány működését figyelve ugyanakkor néha úgy tűnik, hogy nem a kormány kormányoz, a legfontosabb döntések a kormányzóvá tett parlamentben, vagy más kormánypárti hatalmi mechanizmusokban születnek meg. Létezik tehát egy, a közjog eszközeivel nehezen leírható kormányzati erőter, amely nem azonos a kormánnyal, de felelőssége a miniszterelnök személyén keresztül kitapintható. Amennyiben ez a kormányzati erőter demokratikus keretek között a közjót szolgálja, akkor teljesíti társadalmi rendeltetését, de nem hallgathatom el, hogy a demokratikus keretek között formális struktúrák is vannak, s a köztársaság néha ellenőrzés nélküli magántársaságnak tűnik (Vö. Lippman, 1993).

Meggyőződésem, hogy a stabilizátoroknak nem szükségképpen velejárója a demokráciadeficit. Még a különleges jogrendben sincs fordított arányosság a kettő között.

Jó esélyünk van az egyensúlyra, az intézmények rendeltetészerű demokratikus működésére, a hatékony kormányzásra is. Mikor? Súlyom László szavaival élve: „Ha nemcsak virtuálisan akarjuk az alkotmányosságot, hanem reálisan szolgáljuk is azt.”³

³ Súlyom László több interjúban, előadásban kifejtette véleményét. Lásd *Alkotmány-alkotmányosság* című előadását (Súlyom, 2014, 15–25.).

Kulcsszavak: *államforma, kormányforma, parlamentarizmus, prezidencializmus, kormányzóképeség, konstruktív bizalmatlansági indítvány, miniszterelnöki kormány, hatalommegosztás, többségi elv, alkotmányosság, közjog*

IRODALOM

- Bibó István (1986): Az államhatalmak elválaszthatósága egykor és most. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok* II. kötet. Magvető, Budapest, 367–398. • <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html>
- Csank Lóránt (2008): *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged
- Halász Iván (2014): Államfő, parlament, kormány. Lucidus, Budapest
- Körösnéyi András (2006): Mozgékony patthelyzet. In: Gombár Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Századvég, Budapest
- Lippman, Walter (1993): *A közjó filozófiája*. Bagolyvár, Budapest
- Sartori, Giovanni (2003): Összehasonlító alkotmány-mérnökség. Akadémiai, Budapest
- Sólyom László (2014): Alkotmány-alkotmányosság. In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Alkotmány-alkotmányosság. Konferenciakötet*. Martin Opitz, Budapest, 15–25.
- Tölgyessy Péter (2006): Túlterhelt demokrácia. In: Gombár Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Századvég, Budapest



A MAGYAR GAZDASÁG NÖVEKEDÉSI KÉPESSÉGÉRŐL

Bod Péter Ákos

DSC, egyetemi tanár,
Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságpolitika Tanszék
petera.bod@uni-corvinus.hu

Vita a magyar gazdasági adatok értelmezéséről

A magyar gazdaság növekedési teljesítménye körül az utóbbi időkből élénk szakmai és politikai polémia zajlik. Ez különös, hiszen ha nem is vitán felül álló a nemzetgazdasági teljesítmény mutatórendszer (bruttó hazai termék – GDP; bruttó nemzeti jövedelem – GNI), de jól ismert, nemzetközi összevetésre alkalmas indikátorokról van szó, amelyeket a makrogazdaságtan művelői, az üzleti konjunktúra elemzői mindennap használnak.

Hogy egyáltalán vita támadhat az adatok értelmezése körül, az részben abból fakad, hogy a magyar gazdasági teljesítmény alakulásában immár egy évtizede nagymértékű hullámzást tapasztalunk. Ez jelentősen eltér a megelőző hosszabb, csaknem évtizedes időszak karakterétől: a magyar gazdaság az 1990-es évek végétől évi négy százalék körüli növekedési trendet követett, aminek azonban vége szakadt 2006 őszén. Az EU hiányszabályainak megfelelni köteles – de addig képtelen – magyar kormány akkor szánta rá magát a súlyosan deficitcsökkentés kiigazítására, aminek hatására 2007-re átmenetileg leállt a növekedés. Ekkor egyébként Európában, és különösen a mi térségünkben igen jó kon-

junkturális viszonyok érvényesültek, noha már csak kis ideig. A magyar kiigazítás miatti ütemesés azonnali hatása ugyan hamar elmúlt, de 2008 végén, miként egyébként Európa legtöbb országában, igen mély visszaesés következett be nálunk: a GDP csaknem évi 7 százalékkal esett. 2010-től ismét növekedni kezdett gazdaságunk, ám 2012-ben rövid időre megint negatív tartományba fordult a GDP-változás indexe, hogy majd ismét növekedés következzen be.

A 2016-os év felől nézve tehát azzal szembeállunk az elemzők, hogy a korábbi időszakról eltérően a gazdasági tevékenységet leíró makromutatók (GDP, GNI) egy évtizede *nem követnek világos tendenciát*, ha pedig statisztikai trendvonalat számolunk, a negyedéves tényadatok nagyon szóródnak. Így a valóságnak eléggé különböző interpretációját teszi lehetővé az, ha az egyik év helyett egy másikat választunk kiindulási alapként, vagy ha rövidebb, illetve hosszabb időtávon nézzük az adatokat. A kormányzati PR-anyagok 2014-ben azzal támasztották alá tévéreklámokban, utcai plakátokon a gazdaságpolitikai irányvonal helyességét, hogy Magyarország akkori növekedési üteme Európában a legjobbak közé számított. Igen ám, de mindez a teljesítményszugorodást hozó 2012-es mély-