

ELNÖKI RENDSZER VAGY PARLAMENTARIZMUS?

KUKORELLI ISTVÁN

Melyik kormányforma veszélyesebb az Elbától Keletre?

Minden bizonnyal igaza van Juan Linznek¹; nem lehet véletlen, hogy a világon a parlamentáris kormányzati rendszer az elterjedtebb az elnöki rendszerekhez képest. Linz nem örülne az utóbbi modell elterjedésének, mindenekelőtt a válságokkal teli társadalmakat óvja az adaptációtól. Linz európai (nyugat-európai) fejjel ítéli meg a kérdést, láthatóan a westminsteri modell barátja, írásából az derül ki, hogy félti a demokráciát a diktatúrára szerinte hajlamosabb elnöki rendszerektől.

Linzben — ahogy ezt Donald L. Horowitz is észrevételezi² — főként az elnöki modell dél-amerikai megvalósulása táplálja a félelmeket. Nincs tekintettel ugyanakkor más régiók (Afrika, Ázsia, esetleg Kelet-Európa) éppen ellentétes intézményi tapasztalataira. Horowitz néhány példával (Nigéria, Sri Lanka) igazolja, hogy a megosztott társadalmakban is használható modell az elnöki rendszer. Adott időben és helyen éppen a társadalom nemzetiségi-etnikai megosztottsága igényelhet elnöki modellt.

A kelet- és közép-európai térség egyik legnagyobb feszültségforrása a sokféle gazdasági, politikai, morális válság mellett a nemzeti megosztottság, amely *kiválthat, főként a keleti féltekén, elnöki típusú rendszereket is*. Az eddigi (1989–92. évekbeli) alkotmányos megoldások (pl. lengyel, cseh-szlovák, román) lényegükben parlamentáris rendszerek, ám a közvetlenül választott elnöki pozíció (pl. lengyel, román, ukrán, orosz) alkotmányos felértékelődése elvezethet az elnöki-félelnöki rendszerhez. A francia alkotmányhoz több ponton hasonlatos 1991. évi román alkotmány szerint pl. Románia elnöke elnököl azokon a kormányüléseken,

amelyeken részt vesz. A térségben léteznek az elnöki rendszerre (általában a tekintélyelvűségre) alapot adó történelmi hagyományok. Mindemellett az is történelmi tény, hogy a közép-európai térségben az államfői hatalommal párhuzamosan létezett parlamentarizmus, volt a parlamentnek felelős miniszterelnök (pl. Pilsudski Lengyelországa, Bene és Masaryk Csehszlovákiája, Horthy Magyarországa).

A kérdés még véglegesen nem dőlt el, a viták felújulnak még azokban az országokban is, ahol hosszabb távon stabilnak tűnik a közjogi berendezkedés.³ A pártállamot lebontó és alkotmányos demokráciát építő kelet-közép-európai térség ma szerencsés helyzetben van: *modellkényszer nélkül válogathat a mintákban*, a demokrácia-technikákban.

Az új alkotmányok döntően két forrásból merítenek: az európai alkotmányozás eszmevilágából, másrészt a nemzeti fejlődés demokratikus hagyományáiból. Megjegyzendő: az elnöki rendszernek Európában nincs nagy hagyománya.

A korántsem egységes régió új alkotmányozó eliteje láthatóan két szempontra figyelt (figyelt): az egyik, hogy *a tényleges társadalmi-politikai tagoltság jelenjen meg a parlamentben*, a másik, hogy *az ország kormányozható, stabil maradjon*. Az első szempont a tisztán parlamentáris, a másik az elnöki típusú megoldások átvételére ösztönöz. Ha túl jól sikerül a szűrők nélküli parlamenti reprezentáció, ez kiválthatja az elnöki rendszer irányába tett lépéseket a stabilitásra hivatkozással. (L. Walesa, B. Jelcin éppen az ország kormányozhatóságára, stabilitására hivatkozva kívánja kiterjeszteni alkotmányos jogkörét.)

A két érdek-szempont békés körülmények között valószínű a *közbulső megoldásokban* találkozhat, példa erre a magyar út, amely prezidenciális elképzelésekkel indult, majd 1989 októberében tisztán parlamentáris rendszert vezetett be, végül 1990 júniusában a választások után *a kancellár demokráciánál* kötött ki.

Sokak nézete szerint a rendkívüli társadalmi megosztottság következtében a térségben fennáll a parlamenti „babilonizálódás” veszélye. Amennyiben a választási rendszerek szűrők nélkül, a teljes arányosság elve szerint keletkeztetik a mandátumokat, *az országok kormányozhatatlanná válhatnak*, s megnő az *elnöki rendszerek iránti társadalmi vonzalom*. A számtalan példa közül az 1991 októberében a lengyel parlamenti választásokon tizenhat mandátumot szerző Lengyel Sörbarátok Pártjának esete mutatja talán a legszemléletesebben azt, hogy mennyire átmeneti, szervesen, széttagolt és viszonylagos a térségbe hirtelen berobbanó többpártrendszer.

A weimarizálódás veszélyeinek ismeretében a nagy kérdés az, hogy kell-e a parlamenti választásokat (legitimációt) megkerülő második (elnöki) legitimáció a végrehajtó hatalom kiépítéséhez a térségben? Az eddigi történések még nem vezettek el a „második legitimáció”, azaz a tisztán elnöki rendszer igenléséig, legfeljebb a stabilitást ugyancsak biztosító közbulső — francia, német — megoldásokig.

Linz kategorikusnak tűnő tételét, miszerint a parlamenti rendszer segíti inkább elő a demokrácia stabilitását — valószínű sokan félreértik és vitatni fogják. E tétel *nincs tekintettel a parlamentarizmus nagy történelmi válságperiódusaira, az egységesnek vélt parlamenti modellen belüli elmozdulásokra, így többek között elbagatelizálja a francia és a német kitörési kísérletet.* Éppen az ideáltipikus (tisztá westminsteri) parlamentarizmus által okozott válságok kényszerítették arra a mindenkori alkotmányozó atyákat, hogy keressék a parlamentarizmus betegségeinek ellenszereit. Vajon melyik árnyalatra (modellre) gondol *Linz*, s melyiket ajánlaná a posztkommunista világnak?

A tisztá (és egységesnek vélt) parlamentarizmus más társadalmi közegekben szervesülve jelentős mértékben módosult. Nyugat-Európában két gyógyító eljárás született: az egyik — az 1945–1958 közötti parlamentarizmus tapasztalatainak okuló — a parlamentáris és az elnöki rendszer kombinációjára vállalkozó francia félprezidenciális rendszer, a másik a weimari demokrácia tanulságait beszámító 1949-es bonni alkotmány kancellárdemokráciája.

Mindkét megoldás lényegében összebékíti a *Linz* és mások által mesterségesen szembeállított rendszereket, megőrzi a parlamenti demokrácia előnyeit, a kormány parlamenti felelősségét, ugyanakkor stabil, erős végrehajtó hatalom kiépítésére törekszik. *Linz tanulmányának egyik hiányossága, hogy nem hívja fel ezeket a parlamentarizmust lényegesen átrajzoló „mentési kísérletekre” a figyelmet, amelyek „elnökösítik” a parlamenti demokráciát.*

Linz parlamenti rendszerfogalma túl leegyszerűsítő, a történeti ideáltípusra utal: a végrehajtó hatalom teljes egészében (az egyes tárcákra vonatkoztatva is) a parlament bizalmától függ, a parlament kezében van. Az elnöki rendszerben ugyanakkor a kettős legitimáció következtében a parlamenti bizalmi szavazástól független (ezért többek szerint stabilabb) a végrehajtó hatalom.

A két kimerevített véglet közötti utat választó kormányzati rendszertípusok pontosan a bizalmi sávon közeledtek egymáshoz. Az egységesnek tételezett parlamenti rendszereken belül a XX. század második felében *tompulni látszik a bizalmi intézmény.*

A XX. századi alkotmányozás egyik fő iránya a kormányzati hatalom sokáig egyedüli birtokosának hitt parlamenti hatalom korlátozása, az erős végrehajtó hatalom megteremtése, akkor is, ha az a parlament előtti felelősség elvéhez kötődik.

Megkockáztatható az a kijelentés, hogy a kancellárdemokrácia legalább akkora kormányzati stabilitást teremt, mint az elnöki rendszer. *Linz* ezt a jelenséget érezhetően pejoratív értelemben értékeli: a parlamenti rendszerek „hajlamosak az elnöki rendszerhez nagyon hasonlóvá válni”. Ez a közép-re húzó, új modellt kereső fejlődési irány aligha értékelhető negatívan.

Valószínűsíthető, hogy a közbülső modelleknek, nevezetesen a francia és a német kormányzati rendszernek nagyobb kisugárzó hatása lesz (van!) a közép-kelet-európai térségre mint a westminsteri, illetve az amerikai rendszereknek.

Linz valójában nem is annyira az elnöki rendszert kárhoztatja, mint amennyire a demokráciát félti az elnöki rendszerből kinövő zsarnokságtól, a szerinte mindentől (parlamenttől is) független, önállósuló hatalmi ágtól, az alkotmányos úton hatalomhoz jutott, alkotmányosan erőssé tett vezetőtől, a peronizmustól, populizmustól és még sok más reális veszélytől. „Egy politikai vezető személyes kiválóságában, államférfiúi erényeiben bízni veszélyes dolog” — írja.

Linz elnöki rendszerrel kapcsolatos aggodalmai igencsak megfontolandók. A merevebb rendszerek, a „bebetonozott”, stabilá tett intézmények nagy veszélye, hogy konzerválja az alkalmatlan személyeket, eliteket, hatalmakat.

Nincs alkotmányos mód a korrupst és népszerűtlen vezetők leváltására, elmozdíthatóságára — sóhajt fel Linz, Latin-Amerikára asszociálva biztonnyal. Az első választási ciklusokban, amikor az elit pluralizmusán belül javában tart a peremberi dáridó, valószínűsíthetően nagy problémája lesz ez a kelet-közép-európai térségnek is.

Linz félelmét fokozza, hogy az elmozdíthatóság problémát leszűkíti a parlamenti jogra, a választási rendszerre, a visszahívhatóságra. A működő demokráciákban a „zsamoktól” legalább két másik alkotmányos intézmény óvja-védi a társadalmat, az egyik a jogvédő háló (pl. az alkotmánybíróság), a másik a politikai nyilvánosság mint önálló hatalmi ág. Ehhez társulhat még a parlamenti ellenőrzés egész eszközrendszere, amely kiterjeszhető az elnöki típusú végrehajtó hatalomra is.

Linz tanulmánya alapján az elnöki rendszer „nem ajánlatos” a szocialista világrendszer romjain „hóvirágozó” fiatal demokráciáknak. Mi lehet akkor mégis a hasznothozó, demokráciát stabilizáló alkotmányos modell? Egyáltalán egységesen viszonyul-e a térség a mintákhoz?

Szücs Jenő Európa három történeti régiójáról írt teóriájára tekintettel nem kizárt, hogy más-más utat választ a közép, illetve a kelet-európai térség.⁴ Szellemesen említi Horowitz: Ázsiában a parlamenti rendszer az aktuális gonosz. Lehetséges, hogy a nemzetiségi kapcsolatok mentén szétbomló nagy szövetségi államok (Szovjetunió, Jugoszlávia) egyes utódállamaiban nagyobb vonzása lesz az elnöki rendszernek.

A kompromisszagos közepső régió eddig a Linz által meglehetősen elhanyagolt közbülső megoldásokkal szimpatizált, s e szimpátia valószínű hosszabb távra szól. A parlamenti rendszer lényegét ezekben az országokban talán a közvetlenül választott elnök intézménye sem változtatja meg.

Európában az erős végrehajtó hatalom mellett — főként a kancellár-demokráciában — az államfő egyre inkább „morális hatalmi ággá” válik,⁵ megnő kiegyensúlyozó szerepe. Az államfő nemcsak az egységes végrehajtó hatalom része, „feje”, hanem több is, másabb is annál. A király vagy

a köztársasági elnök az egész nemzet képviselője, nem nyomasztja az a megoldatlan kettősség, amely a Linz által elemzett elnöki rendszer velejárója.

Ugyanakkor azt is látni kell, *az elnök* — különösképpen az elterjedtebb közvetlenül választott elnök — *ma is jobban látható, aktívabb szereplője a térség állam- és közéletének.* A hatáskörükben eltérő erősségű elnököknek motorikus szerepük van és lehet még jóideig.

Az alkotmányok kormányalakítások, kormányválságok és a rendkívüli jogrend idején adnak nagy, történelmi, adott esetben válsághárító szerepet az államfőknek. A térség alkotmányai más alkotmányokhoz képest jóval részletezőbben szabályozták a rendkívüli jogrend kérdését. Tartanak valamitől. Bárcsak azt hozná a történelem, hogy az államfőknek ne legyen sok dolguk.

JEGYZETEK

¹ Juan J. Linz: Az elnöki rendszer veszélyei. *Politikatudományi Szemle*, 1992. 1.

² Donald L. Horowitz: A demokratikus rendszerek összehasonlítása. *Politikatudományi Szemle*, 1992. 1.

³ Vö. Pösze Lajos: A megosztottság alternatívája az elnöki rendszer. *Népszabadság*, 1991. február 20.; Szentpéteri N. Richárd: Az elnöki rendszer nem gyógyír. *Népszabadság*, 1991. március 6.

⁴ Szücs Jenő: Vázlat Európa három történelmi régiójáról. Budapest 1983.

⁵ Sári János: Államfői hatalom és felelősség, *Társadalmi Szemle*, 1991. 8–9.

