

DONALD L. HOROWITZ

A demokratikus rendszerek összehasonlítása

„Az elnöki rendszer veszélyei” című tanulmányában Juan Linz professzor azt állítja, hogy a parlamentáris rendszer „inkább elősegíti a demokrácia stabilitását”, mint az elnöki rendszer. „E következtetés — folytatja — különösen az olyan országokra érvényes, amelyekben mély a politikai megosztottság, és ahol sok politikai párt van.” Ez a tézis Linz professzor utóbbi műveinek leitmotívját képezi, átvették más kutatók is, és fennáll a veszélye annak, hogy általánosan elfogadott bölcsességgé válik még mielőtt alapos tudományos vizsgálatnak vettetne alá.

Linz azzal érvel, hogy az elnöki hivatal „a győztes visz mindent” politikájának nemkívánatos elemét viszi olyan társadalmakba, amelyek inkább a megbékélés mechanizmusait igényelnék. Egy elnökjelöltet vagy megválasztanak, vagy sem, ezzel szemben a parlamentáris rendszerekben az eredménynek sok árnyalata lehetséges. Ráadásul egy közvetlenül választott elnök hiheti úgy, hogy a néptől kapott „megbízata” van, még akkor is, ha a szavazatoknak csak igen kis többségével, esetleg kevesebb, mint 40 százalékkal választották meg. A konfliktus lehetősége ennek megfelelően növekszik.

A konfliktust Linz szerint a hatalmi ágaknak az a tagoltsága, szétválasztása táplálja, amely a törvényhozást elválasztja az elnöktől. Az önállóan megválasztott elnök kötött hivatali ideje a választások közötti időszakokban merevséggel jár. Ezzel szemben a parlamentáris rendszerek bármely időben képesek a válságkezelésre, egyszerűen a vezetők vagy a kormány leváltása révén. Az önálló elnökválasztás egyszersmind gyenge kormányokat produkál és olyan választási versengést idéz elő, amelyben vagy túl nagy befolyásra tesznek szert a szélsőségek, vagy az egész társadalom polarizálódik.

Ez erőteljes kritika, amelyet a bizonytalanul demokratizálódó rendszerek stabilitása iránti aggodalom nyomatékosít. Linz állításai azonban nem tarthatók. Először is: az összehasonlító vizsgálatok tapasztalatainak főleg Latin-Amerikából származó, regionális sajátosságoktól eltorzított és rendkívül szelektív mintáján alapszanak. Másodsor: az elnöki rendszer mechanisztikus, sőt karikírozott ábrázolásából indulnak ki. Harmadsor: egy bizonyosfajta elnökválasztási rendszert feltételeznek, amely nem okvetlenül a legjobb rendszer. Végül, figyelmen kívül hagyják azokat a funkciókat, amelyeket egy önállóan megválasztott elnök egy megosztott társadalomban betölthet, s ezzel Linz saját tiszteletreméltó céljait hiúsítják meg.

AZ ELNÖKI RENDSZER ÉS A POLITIKAI INSTABILITÁS

Amint a Brazíliára, Kolumbiára, Venezuelára és Chilére történő gyakori utalások bizonyítják, Linz úgy véli, hogy az elnöki rendszer is oka a stabilitás hiányának Latin-Amerikában. De ha a posztkoloniális Ázsia vagy Afrika instabilitására összpontosított volna, az intézményes gonosz minden bizonnyal a parlamentáris rendszer lenne. Sir Arthur a *Politika Nyugat-Afrikában* című előadásorozatában valójában már 25 évvel ezelőtt azt fejtegette, hogy a parlamentáris demokrácia öröklött westminsteri rendszere volt a felelős az angol nyelvű Afrikában akkoriban keletkezett önkényuralmi rendszerek nagy részéért. Lewis a westminsteri modellnek „a győztes visz mindent” vonásait emelte ki, amellyel bárki, aki parlamenti többséggel rendelkezik, maga alá gyűrheti az államot.

Lewis értelmezése egybevág sok afrikaiéval, akik a demokratikus uralom kiépítésének módját keresik. A leghatásosabb újrademokratizálási erőfeszítések — Nigériában 1978—1979-ben és manapság megint — elnöki rendszert honosítanak meg a társadalmi megosztottság mérséklésére. A függetlenség elnyerésekor örökölt parlamenti rendszerben északi etnikai csoportok egy tömörülésének sikerült a parlamenti helyek többségét a maga számára biztosítani s ezzel minden más csoportot kizárni a hatalomból. A teljes befogadásnak és teljes kirekesztésnek ez a játéka jellemezte a nigériai politikát 1960 után, az 1966-os katonai puccsokat és a Biafra elszakadása miatti 1967—1970-es háborút megelőzően. A hatalmi ágak szétválasztásával a nigériaiak azt kívánták megakadályozni, hogy valamely csoportnak a parlament fölötti ellenőrzés révén teljes hatalma legyen az ország fölött.

Mármost lehetséges, hogy Afrikában a parlamentáris, Latin-Amerikában pedig az elnöki rendszer segített a demokrácia elnyomásában, de van okunk ebben kételkedni. Linz utal a kolumbiai, venezuelai és brazíliai elnöki rendszerek megegyezésemes gyakorlatára, de ezeket mint „eltéréseket” rejti el. Másfelől Salvador Allende Chilét úgy tekinti, mint ami közelebb van a tipikushoz: ahol az elnöki rendszer súlyosbítja a társadalmi feszültségeket. Mégis, legalábbis Arturo Valenzuela bizonyos kutatásai azt mutatják, hogy Allende előtt sok chilei elnök ténylegesen támogatott centrista, mérsékelt irányzatokat. Az Egyesült Államok elsőként létrehozott elnöki rendszerének példáját szintén elveti,

azzal, hogy az „kivétel”. Következésképp a Chilében kialakult súlyos konfliktust az elnöki rendszerből eredeztetni, míg az Egyesült Államokban a mérsékeltebb ellentéteknek, úgymond, más gyökerei vannak. A politikai sikernek, hogy így fogalmazzunk, sok szülője lehet; a politikai kudarcnak csak egy: az elnöki rendszer.

Az elnöki rendszert Linz különféle módokon mint a zéróösszegű politikát ösztönző merev intézményt jellemzi. De ez inkább az elnöki rendszer szalmabábujja, amit ő bővítszkeedett elő, semmint a valóságos változat. Azt mondja például, hogy a parlamentáris rendszer, ellentétben az elnökivel, nem osztja két táborra a győzteseket és a veszteseket. A parlamentáris rendszerekben koalíciós kormányok alakulhatnak; a kormány és az ellenzék pedig együttműködhet a törvényhozási folyamatban.

Ezek a megoldások azonban az elnöki rendszerekben is éppúgy lehetségesek. A Második Nigériai Köztársaságban az elnök mellett koalíció is volt a törvényhozásban. Továbbá az elnöki rendszerekben a kormány és az ellenzék gyakran együttműködik a törvényhozási folyamatban. Az Egyesült Államok Kongresszusa közismert az efféle együttműködésről. Linz ezt az Egyesült Államok „egyedülállóan diffúz” pártrendszerének tulajdonítja. Ez a pártrendszer a federalizmusban gyökerezik, amely szintén alátámasztja az elnökválasztás módját. Vajon mindez nem szól az ellen, hogy az elnöki funkciót mint egyetlen intézményt elátkozzuk anélkül, hogy megvizsgálánánk a teljes intézményrendszert egy-egy országban?

Nehéz belátni, miért teremene az elnöki rendszer inkább, mint a parlamentáris rendszer abszolút dupla vagy semmi megoldásokat. Linz egyik ellenérve az elnöki rendszerrel szemben az, hogy süükségtelen konfliktust idéz elő a végrehajtó és a törvényhozó hatalom között, különösen ha e kettő különböző pártok kezében van. De ha e kettő különböző pártok kezében van, akkor a rendszer nem is hozott „a győztes visz mindent” eredményt. Nem könnyű egyszerre bírálni a csoportok közti egyezkedés, illetve „a győztes visz mindent” politikáját.

Az elnökség, mondja Linz, olyan hivatal, amely viselőjét arra bátorítja, hogy több hatalmat tulajdonítson magának, mint amivel valójában rendelkezik. Ahol sok jelölt versengett, ott a szavazatok, mondjuk, egyharmadával megválasztott elnök is elnyerheti a hivatal teljes hatalmát. (Linz a 36,2 százalékos többséggel megválasztott Allende példáját idézi.) Az új elnök kinevezhet, a törvényhozásnak javaslatokat tehet, illetve megvétőzhatja a döntését, és lévén kötött hivatali ideje, túl is élheti a párttámogatás hullámszásait.

Az elnöki hivatal kötött ideje alatt bekövetkező kormányválság Linz szerint a rendszer válságává válik, mivel általában nincs törvényes mód arra, hogy a kudarcot vallott elnököt hivatali idejének közepén elmozdítsák. Ezzel szemben egy parlamentáris kormányzat, amely elvesztette törvényhozásbeli többségét, mindenképpen megbukik, akár esedékesek a választások, akár nem. Így a konfliktus kezelhető és nem kell, hogy válsággá mélyüljön.

Mielőtt válaszolnánk ezekre az állításokra, hangsúlyoznunk kell: Linz elemzésének egyik lényeges feltevése, hogy az elnököt egyszerű (az első kapja a hivatalt) vagy abszolút többséggel választják meg, süükség esetén megismételt

szavazással. Ebből a feltevésből fakad Linz legtöbb kifogása. Ezért világosan meg kell mondanunk, nem szükséges, hogy az elnököt egyszerű vagy abszolút többségi alapon válasszák. Megosztott társadalmakban, amint röviden ki fogom fejteni, ettől eltérő módon kell az elnököt megválasztani, hogy széles körben megoszló támogatottsága biztosítva legyen. Ez lényegesen megkönnyíti az „alig-többséggel” megválasztott elnök dolgát, aki abban az illúzióban látja el tisztét, hogy felhatalmazása szélesebb körű. A „győztes visz mindent” a választási rendszereknek, nem pedig valamely absztrakt módon tekintett intézménynek a következménye.

AZ ELNÖKVÁLASZTÁS MÓDJAI

A választással kapcsolatos feltevések torzítják Linz elemzésének egészét. Azt sugallja, hogy a többségi választási rendszerben az elnökjelöltek, megválasztásukat elősegítendő, rendszerint kapcsolatot tartanak a politikai szélsőségekkel is, ily módon olyan befolyáshoz juttatva őket, amelyet a parlamentáris rendszer megtagad tőlük. De a feltevés, hogy a többség megszerzése érdekében engedményeket kell tenni a szélsőségeknek, szertefoszlik, ha az elnököt nem ilyen módon választják. Ezenfelül a szélsőségek befolyása a parlamentáris rendszerekben változó. Az egyik eszköz, amellyel ez szabályozható, amint azt az izraeli rendszer mutatja, a választás módja.

Linz szerint egy másik problémát vet fel az, ha az elnököt olyan többséggel választják meg, amelyet a két legsikeresebb jelöltet versenyeztető utolsó fordulóban ért el. A választási hajrá kedvezhet a mérsékelték közötti szövetségeknek, de a két legjobb jelölt „konfrontációját” is előidézi, ami az egész társadalmat polarizálhatja.

Mármost az elnök egyszerű vagy abszolút többséggel történő megválasztása valójában nem olyan elv, amelyet mindazok, akik az utóbbi időben prezideniális alkotmányt fogadtak el, a magukénak vallának. Még az elektorok rendszere is, amellyel az Egyesült Államok elnökeit választják, jóval összetettebb, mint az egyszerű többségi vagy többfordulós rendszer. A mód, ahogyan a választói szavazatok az államok között megoszlanak, az egyesült államokbeli elnökjelölteket arra indítja, hogy nagyon körültekintően mérjék fel, mely államokban mely érdekek erősek. Ez a folyamat nem ragadható meg a szélsőségesség vagy a polarizáció fogalmaival. De mivel Linz különösen erősen támadja a mélyen megosztott társadalmakban létező elnöki rendszereket, cél-szerű, ha az elnöki választási rendszert két olyan súlyosan megosztott társadalom példáján illusztráljuk, amilyen Nigéria és Srí Lanká.

A Második Nigériai Köztársaságban, amely 1979-ben kezdődött, elnöki rendszer jött létre. (Ugyanezt az elnöki és választási rendszert alkalmazzák majd a Harmadik Köztársaságban, amelynek kezdetét 1992-re tervezik.) Az elnöknek a megválasztáshoz többségre és a szavazatok arányos területi megoszlásának előírt minimumára volt szüksége. A sikeres jelöltnek az akkor 19 állam nem kevesebb, mint kétharmadában kellett a szavazatoknak legalább 25 százalékát birtokolnia. Ez a kettős követelmény azt hivatott biztosítani,

hogy az elnök minél több etnikai csoport támogatásával rendelkezzen. Linz fogalmaival szólva ez azt jelenti, hogy a cél az etnikai szélsőségek kizárása és egy mérsékelt, centrista elnök megválasztása volt. Ez pontosan az a fajta elnök, akít a nigériaiak az új rendszerben választottak. A szélsőségeket valójában a parlamentbe, nem elnöknek választották. Nem következett be semmi abból a polarizációból sem, amit Linz az abszolút többséghez szükséges utolsó fordulóval összekapcsol. Egy gondosan eltervezett elnökválasztási szisztéma erősítheti a centrumot és összefoltozhatja egy megosztott társadalom szétszakadt szövetét. Azzal, hogy széles körű támogatottsághoz kötött elnökválasztási rendszer mellett döntöttek, a nigériaiak „a győztes visz mindent” politikáját utasították el. Olyan elnökök akartak, aki konfliktusok helyett a kiegyezésre hajlik. Sikerral jártak.

1978-ban Srí Lanká szintén elnöki rendszerre tért át. A rendszer elsődleges célja az volt, hogy olyan, kötött hivatali idejű politikai végrehajtó hatalmat teremtsen, amely az elnöknek lehetővé teszi népszerűtlen döntések meghozatalát, mindenekelőtt az etnikai konfliktusok enyhítése érdekében. Intézményesítették az abszolút többség követelményét. Mivel a legtöbb jelölt esetében valószínűtlen volt, hogy Srí Lanká többpárti rendszerben abszolút többséget érjen el, alternatív szavazási módszereket vezettek be. Minden szavazó több jelöltre voksolhatott preferencia szerint rangsorolva őket. Ha az első helyezettek közül egyik jelölt sem érte el az abszolút többséget, a két legsikeresebb jelöltet összevetve rövidesen sor került második fordulóra. Ezután a szavazók által második helyen sorolt jelölteket számolták össze (s ugyanígy a harmadik helyezetteket is), amíg a két legjobb jelölt közül az első meg nem szerezte a szükséges többséget. Arra számítottak, hogy az elnökjelöltek a többség megszerzését azon választók második és harmadik helyezésére fogják építeni, akiknek első helyezette nem került a két legjobb jelölt közé. Ez az etnikai kisebbségeket (elsősorban Srí Lanká-i tamilokat) olyan helyzetbe hozná, amelyben második helyezésük fejében kompromisszumot követelhetnek. Így az elnöki rendszer megint csak a szélsőségeket utasítaná el, a mérsékeltet erősítőné és a kompromisszumot erősítőné egy megosztott társadalomban.

Az abszolút többség követelménye abból a félelemből ered, amelyet Linz is oszt. Hozzá hasonlóan a Srí Lanká-iak is attól tartottak, hogy az egyszerű többség olyan elnök megválasztását eredményezheti, akít a szavazóknak csak 30 vagy 35 százaléka támogat, s esetleg nagyon kis különbséggel nyerte meg a választást. Nehogy a fő végrehajtó azt gondolja magáról, hogy „mandátumot” birtokol, a Srí Lanká-iak ragaszkodtak ahhoz, hogy a második és azután következő helyezéseket is összeszámolják a szükséges abszolút többség elérése érdekében. Ilyen rendszer könnyűszerrel kidolgozható, ami tökéletesen cáfolja az ellenérveket.

Valóban, okkal feltételezhetjük, hogy ha a Srí Lanká-iak és a nigériaiak korábban bevezetik elnöki rendszerüket, az enyhítette volna konfliktusaikat. Ehelyett e konfliktusok súlyosbodtak „a győztes visz mindent” szabályai miatt, amelyek parlamentáris rendszerüket irányították és a kisebbségeket kizárták a hatalomból.

LÉNYEGTELEN KÜLÖNSÉGEK

A bíráló további elemei — a kötött hivatali idő merevsége, a gyenge kormány és az elnöki hatalommal való visszaélés lehetősége — mind az elnöki rendszerrel szükségszerűen együtt járó hátulütőknek neveztetnek. A gyakorlatban mindezek lényegtelenek.

Az természetesen igaz, hogy az elnökök hivatali ideje rögzített, és nem mozdíthatók el bizalmatlansági szavazással. Mindazonáltal nem nagyobb a valószínűsége annak, hogy a közvetlenül választott elnök kötött hivatali ideje okozna kormányválságot, a parlamentáris kormányzat rugalmasabb hivatali ideje éppúgy előidézhet. Ha egy parlamentáris kormány biztos többséggel indul, általában a teljes ciklus idejére hivatalban marad. Kivétel olyankor fordul elő, amikor egy kormány előbbre hozza a választásokat, hogy átmeneti népszerűségét ki tudja használni. Hivatali idejének közepén elméletileg könnyebb egy parlamentáris kormányt leváltani, mint egy elnököt. Gyakorlatilag azonban ez az igény ritkán merül fel, hacsak nem a társadalom megosztottsága miatt ingatag koalíció alkotja a kormányt. Ez kedvező alkalom az elnöki rendszerre való áttérésre, amit alátámaszt a megbékélést és a konszenzusteremtést ösztönző választási módszer. Voltaképpen ez lenne a megalapozott értelmezése annak, amit a franciák tettek 1958-ban az Ötödik Köztársaság elnöki rendszerének létrehozásával.

Az elnöki rendszerekben, amint Linz megállapítja, a kormányok jellemzően gyengébbek, mint a parlamentáris rendszerekben. A kormány minisztereinek gyengesége az elnöki rendszerben részben a hatalmi ágak szétválasztásának tulajdonítható. Mivel a kabinet miniszterei nem választott törvényhozók, hivatalukat az elnöknek köszönhetik. Ha az elnök megegyezésre hajlik, ők is ezt teszik, s ez fontosabb az államvezetés szempontjából —, ami miatt Linz tulajdonképpen aggódik —, mint az, hogy a kormány miniszterei erősek-e vagy gyengék.

Akárhogy is, Linz eltúlozza a különbséget. Azzal érvel, hogy a kormány azért gyenge, mert az elnök indokolatlanul erős. De van egy másik ok is. Például az Egyesült Államokban a kormányok összetétele azért olyan, amilyen, mert különböző érdekeket képviselnek: mezőgazdasági, kereskedelmi, munkavállalói érdekeket és így tovább. Ez azt jelenti, hogy az elnöknek teljesen szabad keze a kormány tagjainak kiválasztásában. Továbbá az olyan erős miniszterelnökök, mint Margaret Thatcher vagy Indira Gandhi mindig képesek voltak uralni a helyzetet és parlamentáris kabinetjüket minden további nélkül átalakítani. Ez a különbségtétel a két rendszer között tehát értelmét veszti.

Végül a hatalommal való visszaélés aligha az elnöki rendszer sajátossága. Az ázsiai és afrikai parlamentáris rendszerek bőséggel produkálták a hatalommal való visszaélés eseteit. Latin-Amerikában és Dél-Európában, csakúgy, mint Ázsiában és Afrikában, a hatalommal való visszaélést elsősorban a katonai puccs vagy az egypárti hegemonia kifejlődése teszi lehetővé. Ezen az alapon nincs miért különbséget tenni az elnöki és a parlamentáris rendszer között. Mindkettő kudarcot vallott.

A DEMOKRATIKUS INTÉZMÉNYEK KÖZÖTTI VÁLASZTÁS

Ha az elnöki és a parlamentáris rendszer közötti éles különbségtétel indokolatlan is, Linz aggodalma nem az. Jó oka van rá, hogy nyugtalanodjon a demokratizálódó országokban alkalmazott intézmények miatt, különösen olyan országok esetében, amelyek mélyen megosztottak és ahol sok párt van. Heylesen teszi, ha aggódik „a győztes visz mindent” eredményei és ezek kirekesztő következményei láttán. Mindamellett a westminsteri szisztéma, minden parlamentek szülőanyja az, amely éppoly gyakran produkál ilyen eredményeket, mint bármely elnöki rendszer.

Eszerint Linz kifogásai nem az elnöki rendszer, hanem két olyan jellegzetesség ellen irányulnak, amelyek a demokrácia westminsteri változatának sajátjai: egyrészt a többségi választások, amelyekben a parlamenti helyek többségét a harmadik versengő párt kizárásával lehet megszerezni; másrészt az ellenségeskedő demokrácia, amely élesen elválasztja a győzteseket és a veszteseket, a kormányt és az ellenzéket. Mivel ezek Linz voltaképpeni ellenvetései, nem nehéz ezeket az érveket megfordítva, a parlamentáris rendszerek ellen szegezni, legalábbis ott, ahol azok összefüggő többséget, illetve kisebbséget képeznek. Ahol nem alakul ki abszolút többség és koalícióra van szükség, néha — de csak néha — létrejöhet megbékélési folyamat és eredmény. Így Linz tézise végül nem az elnöki rendszer, hanem a többségi választás elleni érvre egyszerűsödik, amely nem a parlamentáris rendszer, hanem a parlamentáris koalíciók mellett szól.

Ezek valóban fontos érvek, mert a demokratizálódó társadalmaknak gondolkodniuk kell — mégpedig nagyon komolyan — olyan választási rendszereken, amelyek a megegyezést ösztönzik, és olyan kormányzati rendszeren, amely inkább befogadó, mint kizáró jellegű. A számba jöhető újítások közül elsődleges lehet az olyan választási szabályok alapján megválasztott elnök, amely szabályok a leginkább beillesztik a versengő politikai erőket. Az újonnan demokratizálódó országokat csak segítheti az, hogy Linz a hangsúlyt az intézmények eltervezésére helyezi. De az csak zavart okozhat, ha megalapozatlanul ellentétpárt konstruál két rendszerből, függetlenül az őket működtető választási és más kormányzati intézményektől.

Fordította: Novák Zsófia