

## ELNÖKI VAGY PARLAMENTÁRIS RENDSZER?

FARAGÓ BÉLA

### Kell-e választani?

Franciaország példája — ahol százötven év alatt több mint tizenöt különböző típusú alkotmányos rendszert kipróbáltak — világosan mutatja: a demokrácia intézményes berendezkedését illetően nincs általános értékű modell, mely képes lenne meghatározni egy elvontan „jó”-nak nevezhető megoldást. Mi több, a francia politikai válságok sorozata azt sugallja, hogy a demokratikus rendszerek mindegyike önellentmondásos: hiszen egyfelől a demokrácia legfontosabb alapelve megköveteli a hatalmi ágak szigorú szétválasztását, másfelől azonban az államok mindennapi élete, a politikai praxis nem képzelhető el a hatalmi ágak — főként a törvényhozó és végrehajtó hatalom — aránylag szoros együttműködése nélkül. Ha tehát mégis van a világon néhány működő rendszer, az inkább valami külső „csoda” eredménye, mely igazán nem az intézmények logikájától, hanem az illető országok történelmi és társadalmi körülményeitől függ.

#### AZ ELNÖKI RENDSZER BELSŐ ELLENTMONDÁSAI

Az elnöki rendszer, amely szigorúan alkalmazza a hatalmi ágak szétválasztásának elvét majdnem „szükségszerűen” idéz elő konfliktust a végrehajtó és törvényhozó hatalom között. Bár az elvek értelmében az egyik hatalmi ág sem kötelezheti a másikat, a gyakorlatban mindkettőnek szüksége van a másik közreműködésére: a törvényhozásnak azért, hogy az általa képviselt népakarat törvénybe foglalásának gyakorlati eredménye is legyen, az elnöki végrehajtásnak pedig azért, hogy megkapja azokat az eszközöket (költségvetés, megfelelő törvényhozás stb.), melyek nélkül az ország vezetése és az államfő által képviselt politikai célok megvalósítása elképzelhetetlen lenne. Az elnöki rendszer belső

logikája tehát mondhatni automatikusan konfliktust eredményez. A konfliktus „természetes” feloldása pedig nem más, mint az államcsíny, majd hol az egyik, hol a másik hatalmi ág „diktatúrája”.

A politikai krízisekben bővelkedő francia történelem mindenesetre mindkét „megoldásra” szolgál példával.

A két hatalmi ág konfliktusa a francia forradalom véres periódusában előbb a törvényhozó „javára” dőlt el. Az 1789-es alkotmányos monarchia ugyanis nagyjából az elnöki rendszerre jellemző jogosztványrendszeret valósította meg — természetesen azzal a fontos különbséggel, hogy a végrehajtó hatalmat gyakorló államfő nem választás eredményeként került hivatalába. Mindenesetre a nemzetgyűlés és az uralkodó között hamarosan jelentkezett az elkerülhetetlen konfliktus: míg a király az alkotmányban biztosított vétőjogára hivatkozott, a képviselők a nemzeti szuverenitás elsődlegességét kívánták érvényesíteni. A „mérkőzés” végeredménye ismeretes: XVI. Lajost a törvényhozók halálra ítélték, majd a hatalmat a törvényhozáson belül jelentkező végrehajtó bizottság sajtóította ki magának — a „Terreur” révén.

De a legtöbb esetben az elnöki típusú francia alkotmányok belső ellentmondása a végrehajtó hatalom államcsínyjéhez vezetett. Így az 1848-as elnöki rendszer — ahol előbb III. Napóleont köztársasági elnöknek választották meg a költő Lamartine-nal szemben — két évvel később a II. Birodalom rendszerébe fulladt, a már megtapasztalt bonapartista módszerek felújítása révén.

Mindenesetre a francia történelem folyamán a hatalmi ágak merev elkülönítése nem tette lehetővé a demokratikus rendszer fennmaradását. Francia földön az elnöki rendszer hatalmi versengése vagy a Robespierre-féle totalitarizmus, vagy a napóleoni diktatúra nem demokratikus megoldásaiban oldódik fel.<sup>1</sup>

## A PARLAMENTÁRIS RENDSZER BELSŐ ELLENTMONDÁSAI

Az 1958-ig tartó százötven éves intézményes tévelygés azt is megmutatta a franciáknak, hogy a parlamentáris rendszer sem kevésbé ellentmondásos — bár itt a krízisek nem annyira drámaiak, s a „megoldások” sem olyan radikálisak.<sup>2</sup>

A probléma itt az, hogy a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány, amely a parlament ellenőrzése alatt áll, könnyen a törvényhozók játékszerévé válhat. Az ismétlődő kormányválságok<sup>3</sup> elkerülésére így nincs semmilyen intézményes garancia, s azt sem biztosítja semmi, hogy az állam sorsáért felelős vezetés a napi pártpolitika rövidtávú perspektíváin túl alkalomadtán képes meghozni azokat a szükséges, de népszerűtlen intézkedéseket is, melyekre az országnak elkerülhetetlenül szüksége van. A Harmadik és a Negyedik Köztársaság nyolcvan éve alatt a kormányok sorozatos válsága<sup>4</sup> és a vezetés bénultsága mindenesetre megakadályozta, hogy a történelem kihívásaira a franciák megtalálják az igazán megfelelő választ: a második világháború, vagy az algériai események

felkészületlenül találták az országot, s a történelmi kihívás a társadalmi megrázkódtatással együtt mindkét alkalommal a politikai rendszer krízisét is jelentette.

## A RENDSZERVÁLSÁG STRUKTURÁLIS SZÜKSÉGSZERŰSÉGE

Elméleti síkon tehát mind az elnöki mind a parlamentáris rendszer belső ellentmondásokkal küzd: a hatalmi ágak közötti konfliktus úgymond „strukturális” szükségszerűség. Nincs tehát általános érvényű mechanizmus, amelyet csupán alkalmazni kell a demokráciát megvalósítani akaró országokban. Ellenkezőleg, a legtöbb újdemokratikus társadalom első lépései az egyik vagy a másik intézményrendszer meghonosítása során előbb-utóbb krízishez vezetnek, mely az elnöki megoldás esetében a diktatúra, míg a parlamentarizmus tévelygései során a nem kevésbé káros anarchia formájában jelentkeznek.

## A „LÉTEZŐ” NYUGATI DEMOKRÁCIÁK

A gyakorlatban azonban mégis van néhány szilárdan működő demokrácia, s az alapvető kérdés az, hogy mi teszi lehetővé fennmaradásukat, ha az intézményes mechanizmusok ezt maguk nem garantálják. A kétféle rendszer működése a valóságban minden esetben sajátos körülményeknek, főleg a történelmi tradíció és az idők folyamán kialakult társadalmi habitusoknak eredménye. A probléma tehát — a poszt-totalitárius, újdemokratikus országok szempontjából — az, mennyire lehet a működőképes demokráciának kedvező körülményeket, illetve habitusokat mesterséges módon életre hívni, vagy legalábbis a legmegfelelőbb módon felhasználni a különböző újdemokratikus országok meglévő tradícióit és politikai kultúráját.

E probléma kifejtése előtt röviden kitérek a működő nyugati demokráciák három típusára, amelyek a politikai rendszerek belső ellentmondásainak háromféle „megoldását” jelentik.

Az első típus az észak-amerikai elnöki rendszer. Itt a két hatalom között az eléggé gyakori nézeteltéréseket többek között a következő sajátos körülmények jóvoltából sikerül kiküszöbölni: 1. az ország struktúrája föderális, ami a kétkamarás törvényhozás mellett szükségessé teszi az elnöki funkciót. Csakhogy — a rendszer kialakulásának idején — az államfő elsősorban a szövetségi államok közös megbízottjaként gyakorolta hatalmát, és fel sem merült, hogy egy populista és providenciális diktátor szerepét — aki a társadalom összes problémáiért felelős lenne — is ráruházzák. 2. Ráadásul fontos körülmény, hogy az észak-amerikai államok föderációja eredetileg nem egymástól különböző — vagy akár egymással ellentétes érdekeket és célokat képviselő — „nem-

zetek” egyesítését jelentette, hanem a brit koronával szembeni emancipáció harcában egybeforrott, egységesen angolszász és protestáns kolóniák szövetségének nyújtott intézményes kereteket. 3: A két hatalom között (nem is ritkán felmerülő) konfliktusok itt tehát nem megoldhatatlan krízist, hanem megannyi megoldásra váró problémát okoznak csupán.<sup>5</sup>

A második típus a parlamentáris rendszer, mely akkor működik zökkenőmentesen, ha a hagyományosan formálódó parlamenti erőviszonyok minden alkalommal lehetővé teszik szilárd parlamenti többség kialakulását. Ebből a szempontból a legbiztonságosabb megoldás a brit kétpártrendszer, ahol az egyfordulós kerületi választási szisztéma biztosítani tudja a két vezető párt hegemoniáját és váltógazdaságát. Ebben az esetben ugyanis a végrehajtó hatalom nem lesz a parlamenti erőviszonyok játékszere: ellenkezőleg, a miniszterelnök egyben a parlamenti többség feje is, s végeredményben, ez biztosítja a törvényhozók és a végrehajtás együttműködését. Három párt esetében a képlet mindaddig hasonló, amíg a harmadik párt hol az egyik, hol a másik „nagy” párt mellé szegődik. Amint azonban csupán arra törekszik, hogy a másik kettőt megakadályozza a következetes kormányzásban, a parlamentarizmus a kisebbségi kormányok és az ismétlődő kormányválságok zavaraiiba fullad. Természetesen ha háromnál több párt van, s ha így a pártkoalíciók stabilitása csökken, a zavarok csak növekednek.<sup>6</sup>

A harmadik „létező” nyugat-európai típus a francia Ötödik Köztársaság immár több mint harminc éve működő intézményrendszere. Ez a félig parlamentáris, félig elnöki rendszer egyrészt a parlament előtt felelős kormány révén fékezi az elnöki diktatúra megjelenésének lehetőségét, másrészt, az elnök személyének és szerepének felerősítésével két nagy táborba fődérálja a parlamenti erőket, s így lehetővé teszi koherens többségek kialakulását a törvényhozásban. A francia rendszer különben igen rugalmasnak bizonyult, hiszen az 1986–88-as „kohabitációs” korszak bebizonyította, hogy az elnök képes a vele ellenkező pártcsoportosulásból eredő parlamenti többséggel is együttműködni. A fontos az, hogy a parlamentben legyen egy szilárd kormánytöbbség (amelynek identitását az elnökhöz való pro vagy kontra viszony erősítheti meg).

Mindenesetre az Ötödik Köztársaság alkotmánya sikeresen meg tudta oldani a francia pártok elaprózódásából és steril politikai harcaiból eredő több évtizedes állandó krízishelyzetet. De ez a megoldás csak a politikai paletta megosztottsága felé tendáló francia közélet talaján hatékony, mert ezt a nemzeti karakternek tekinthető tendenciát képes megfegyelmelni. Ezzel szemben egy mereven polarizált, brit típusú kétpártrendszer esetében a francia intézményes felállás egyszerűen megoldhatatlan konfliktust eredményezne az elnök és a kormánypárt vezére között.

## NÉHÁNY KELET-EURÓPAI TANULSÁG

Az intézményrendszerek fent elemzett logikáját követve a régió problémája az, hogy miként lehet az új kelet-európai demokráciák intézményes kereteit a leghatékonyabb módon kialakítani a különböző országokban?

A problematika megoldása nem könnyű, hiszen — mint láttuk — a demokratikus intézményrendszerek már önmagukban is ellentmondások. Így a kelet-európai „átmenet” nehézségeit a parlamentáris, illetve az elnöki modell veleszületett paradoxonjai csak fokozzák. Ráadásul a régió történelmi adottságai, az egyes országok nem-demokratikus közelmúltja, illetve távolabbi múltja, a korszerű „politikai kultúra” hiánya és a politikusok tapasztalatlansága a legtöbb esetben nagymértékben valószínűtlenné teszik, hogy a „létező” nyugati demokráciák intézményes stabilitását biztosító „specifikus” tényezők érvényre juthatnak.<sup>7</sup>

A) Természetesen a két rendszer „strukturális” ellentmondásai a kelet-európai országokban is éreztetni fogják hatásukat, bár az itt felmerülő konfliktusok, a rendszerváltás óta eltelt idő rövidege miatt még nem jelentek meg a nyugati országok történelméből ismeretes „paradigmatikus” formában. Hiszen a legtöbb helyen még az sem dőlt el világosan, melyik rendszernél állapotodnak meg végül is.

Ebből a szempontból mindenesetre jellemző a lengyelországi helyzet, ahol az elnök és a parlament jogosítványai, konfliktusaik megoldása stb. még egyáltalán nincsenek tisztázva. A jelenlegi képlet: az egyik oldalon működésképtelen parlament, áttekinthetetlen erővonalakkal és apró csoportokra szabdaltan, a másikon a hatalmát növelni kívánó elnök. Csakhogy itt eltérően Franciaországtól — az elnök nem képes polarizálni a parlamenti erőket, illetve hiányzik — szemben a nyugat-európai parlamentáris rendszerekkel — a világosan körülhatárolt parlamenti többség, amely a szimbolikus feladatok ellátására korlátozná az elnöki jogosítványok hatáskörét.

Másfelől a nyugati rendszertípusok fentebb jelzett strukturális ellentmondásait a régió néhány államában egy sajátos körülmény — az itteni nemzetiségi tagoltságból eredő újabb paradoxon — még tovább fokozza. A demokratikus köztársaság fogalma ugyanis feltételezi, hogy a nemzeti szuverenitást egy homogén, citoyenekből álló nép gyakorolja. Ezzel szemben a heterogén népcsoportok együttélése és a nemzeti kisebbségek jelenléte a kelet-európai országokban még tovább bonyolítja a demokratikus intézmények működési problémáit.

B) Vannak-e — a felsorolt strukturális nehézségek ellenére — olyan specifikus tényezők, melyek kiegyensúlyozott és működőképes intézményrendszer kialakítását segíthetik elő Kelet-Európában?

Természetesen nincs mód az ezt akadályozó körülményeket részletesen elemezni vagy akár csak felsorolni. Néhányat említtek csupán, a teljesség igénye nélkül.

Mindenekelőtt — a történelmi tradíciók szempontjából — a kommunizmus előtti demokratikus hagyomány vagy túl rövid gyakorlatra hivatkozhat csupán (Csehszlovákia), vagy pedig többnyire csak egy

látszatdemokrácia reflexei maradtak fenn — a közösség „tudatalattijában”. Hiszen a térségben a „köz” társasága helyett leginkább a „történelmi” osztályok politikai monopóliuma érvényesült a parlamentáris intézmények köntösében. A nyugati típusú citoyeni, egyenlőség-központi demokrácia általában nem tartozik a hagyományos értékek közé Kelet-Európában. Márpedig 1989 óta — a hirtelen támadt ideológiai úr hatására — a közvélemény jelentős része éppen a kommunizmus előtti nemzeti tradíciókban keresi a biztonságérzet élményét: ezek a hagyományok viszont nem nyújtanak garanciát arra nézve, hogy valaha is kialakul majd ezekben az országokban a demokráciának kedvező mentalitás. E „tradíciók” — paradox módon ugyan — bizonyos szempontból megkönynyíthetik az „elnöki”, illetve a „parlamentáris” rendszer egyfajta, nem „európai”-típusú formájának működését. Hiszen például a Horthy-rendszer krízisektől mentesen funkcionált, legalábbis az intézményes mechanizmusok folytonossága tekintetében. Csakhogy ez a fajta látszatparlamentarizmus vagy kvázi-diktatúra nem nevezhető demokratikusnak, s remélhetően az ehhez hasonló „hagyományhű” megoldások ma már nem elégítik ki a kelet-európai országok lakosságát.

Másodszor, a térségben a sokat emlegetett politikai, illetve gazdasági „kultúrán” nagyrészt kívül rekedtek a nyugati értékek, melyek együttes érvényesülése viszont feltétele a modern demokrácia működésének. Azokban a kelet-európai országokban, ahol a közvélemény számottevő része alkalomadtán fogékonyságot mutat a nacionalizmus, a piac-ellenesség, a nyugat-gyűlölet vagy a társadalmi irigység demagóg szólamai iránt, valószínűleg nem csekély a populista, illetve nacionalista diktatúra veszélye. Itt az elnöki megoldás különösen veszélyes, mivel az ezzel járó hatalomkoncentráció könnyen egy populista demagóg diktatúrájának közvetlen előzményét jelentheti. De önmagában a parlamentarizmus sem garancia, hiszen, ha a politikai porondot az antidemokratikus ideológiák, a nem-demokratikus társadalmi beidegződések uralják, az ideig-óráig formálisan még működő intézmények a valóságban nem felelnek meg a parlamentarizmus valódi hivatásának, azaz egy demokratikusan szervezett társadalom követelményeinek.

C) Ha mindezeket a „specifikus” körülményeket figyelembe vesszük, a kelet-európai térségben az elnöki rendszer különösen nagy veszélyeket hordoz magában.<sup>8</sup>

Egyrészt, a diktatórikus hajlandóságú „provinciális” politikus rossz emléké figurájának terhes hagyománya ezeknek az országoknak a múltjában. Kérdés például, hogy Lengyelországban — miután az elnök bebizonyította, hogy a meglévő parlamenttel nem lehet sokra menni — nem fenyeget-e a neo-pilsudskizmus újabb változata, a klerikális és populista diktatúra életrekelése?

Másrészt, ezt a veszélyt csak növeli az a körülmény, hogy Kelet-Európában nincs olyan kipróbált politikai osztály, amely végig járhatta volna a helyi önkormányzatok szerényebb posztjaival kezdődő, évtizedes politikai iskola különböző fokozatait. A nyugati demokráciák választott elnökei mind gyakorlott, számos választás alkalmával „megméretett”

hivatásos politikusok, akik kitanulták a „mesterség” minden fortélyát. Kelet-Európában ma jobbra csak amatőr politikusok vannak<sup>1</sup>: humán értelmiségiből máról holnapra államférfiakká lett entellektüelek, akik a modern államvezetés technikáiban egyáltalán nem járatosak. Ennél fogva a térség felelős vezetői nem mindig mérik fel kellő éleslátással a helyzet adta cselekvési lehetőségeket, és — a sajnos gyakori — sikertelenség vagy kudarc esetén könnyen a bűnbakkeresés, az idejétmúlt ideológiai provincializmus, a „nemzetinek” titulált anakronisztikus hagyományok olcsó szólamaiban keresnek igazolást saját tapasztalatlanságukra. Ebből a szempontól az elnöki rendszerrel járó hatalom-koncentráció különösen veszélyes lehet. (Elég itt a grúz Gamszahurdia elnök, az írő-műfordítóból lett diktátor elrettentő és szélsőséges példáját említeni.)

Végeredményben a kelet-európai térségben a parlamentáris rendszer nagyon csökkenti a prezidencializmusban rejlő veszélyeket. Ha azonban a politikai kultúra elmaradottsága miatt nem sikerül — aránylag rövid időn belül — a térség országainak politikai erővonalait, egy hatékony, a kétpártrendszer felé tendáló, a modern világ problémái körül szerveződő pártcsoporthozulássá formálni, könnyen megeshet, hogy az anarchia, a sikertelenség a providenciális vezető keresése felé sodorhatja a közvélemény érdeklődését. Ezt a circulus viciosust azután már csak egy igazán providenciális — De Gaulle, Churchill típusú — politikus tudná megtörni. De ilyen személyiségek felbukkanása Kelet-Európában nagyon kevésbé valószínű...

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Ebből a szempontból nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az Ötödik Köztársaság nem igazán elnöki rendszer, hanem ez utóbbi és a parlamentarizmus keveréke. A hatvanas években Mitterrand mégis csupán a bonapartista „diktatúra” új változatát látta De Gaulle alkotmányjogi koncepcióiban és szerepében, s egy akkor írott pamfletben „folyamatos államcsínyről” („coup d'état permanent”) beszélt.

<sup>2</sup> Ez nem jelenti azt, hogy ezek az ellentmondások ne járnának gyakran tragikus következményekkel.

<sup>3</sup> A parlament feloszlatása — a politikai szintér gyakran változatlan struktúrái miatt — nagyjából hasonló összetételű nemzetgyűlés visszatérését eredményezi csupán az esetek többségében.

<sup>4</sup> Több olyan évtized is volt, amikor a kormányok átlagos „élettartama” nem érte el az egy évet.

<sup>5</sup> Az egységes és centralizált európai országok esetében a két hatalom közötti munkamegosztás és kompromisszumkészség nem ilyen világos: az — egyazon szuverenitásra hivatkozó — elnök és a törvényhozás közötti konfliktus itt sokkal inkább presztízs kérdésként jelentkezik, és az egy csárdában nehezen megférő két dudás képletét reprodukálja.

<sup>6</sup> A parlamentáris rendszer európai változata néhány ritka esetben a pártok egymás közötti háborúskodása ellenére is képes fennmaradni. Legalábbis addig, amíg a társadalom problémái nem teszik szükségessé egy nagyon határozott és jelentős áldozatokat igénylő

politikai vonal követését. Az ismétlődő botrányoktól nem irtózó olasz közvélemény így beleszokott az állandó politikai válságba, azaz a politikai kultúra integrálni tudja a gyakori kríziseket, anélkül, hogy ezek a demokratikus intézmények fennmaradását fenyegetnék. Csakhogy ez a fajta tűrőképesség nem fokozható minden helyzetben a végletekig. Ráadásul a válsághelyzetekkel szembeni tolerancia sem adott minden népnél, sőt inkább kivételes „latin” sajátosság... — s úgy tűnik, az olaszok is kezdenek belefáradni.

<sup>7</sup> E tényezők, mint láttuk, egyedül képesek, a két „modell” belső ellentmondásai ellenére, tartós egyensúlyi helyzetet kialakítani.

<sup>8</sup> Az elnöki rendszer végül is egyedül az Egyesült Államokban működik igazán demokratikus környezetben, a dél-amerikai és afrikai országokban minduntalan a katonai puccs és a diktatúra formájában érvényesül.

<sup>9</sup> Azok, akik Kelet-Európában „politikuskoknak” tekinthető — a lengyel Szolidaritás mozgalom vezetői, a cseh emberjogi csoportok tagjai, vagy a magyar szamizdatos értelmiség — csak a totalitárius államhatalommal szembeni ellenzékiesség gyakorlatáival rendelkeznek. Nekik sincs tehát tapasztalatuk a közügyek vezetésében, az állami feladatok intézésében vagy a demokratikus intézmények működtetésében.