

GEORG BRUNNER

## Az új demokráciák Kelet-Európában

Linz és Horowitz vitaindító cikkeiben az érvek közül a parlamentáris rendszer mellett és a prezidenciális rendszer ellen Linztől felhozott szempontok számomra lényegében meggyőzőek. Az elméleti vitát egyelőre mellőzve, csak arra az egyszerű tényre utalok, hogy — a felvetett alternatívára leszűkítve és Svájc rendszerét figyelmen kívül hagyva — a valóban működő demokráciák túlnyomó többsége a parlamentáris rendszerekhez tartozik. A másik oldalon a prezidenciális demokrácia egyedüli képviselője az Amerikai Egyesült Államok. Linz megemlíti az 1970–1973-ban összeomlott chilei prezidenciális demokrácia példáját is; ez helyes is, csak hozzá kell fűzni, hogy Chile 1891 és 1925 között átváltott a parlamentáris rendszerre. A két cikkben persze más prezidenciális rendszerű latin-amerikai és afrikai országokról is szó esik; a példálózás hibája csak az, hogy az említett esetekben ugyan prezidenciális rendszerekről, de nem prezidenciális demokráciákról lehet beszélni. Habár az utóbbi években a demokratizálódás folyamata világszerte biztató, a prezidenciális rendszer demokratikus időpróbáját lényegében csak Costa Rica és Venezuela állta ki, ahol 1948, illetve 1959 óta a demokratikus játékszabályok tartósan működnek. Az összes többi esetben csak arról lehet vitatkozni, hogy a prezidenciális alkotmány homlozata mögött nyílt diktatúra vagy autokratikus-pluralista képződmény húzódik meg, melyben különféle mértékben találhatók a demokrácia csírai.

Kelet-Európa vonatkozásában fölösleges mérlegelni a két demokratikus politikai rendszer közötti választást indokoló érvek súlyát, mert egyik artilárisan nem ennek az alternatívának az eldöntéséről van szó. Az amerikai mintájú prezidenciális rendszer bevezetésére tulajdonképpen senki sem gondol komolyan, és ez, tekintettel akár a történelmi hagyományokra, akár a jelenlegi alkotmányfejlődésre nem reális lehetőség. Az aktuális politikai vita valójában akörül forog, hogy milyen nagy hata-

lommal legyen az államelnök felruházva. „Gyenge” államelnök esetében a klasszikus parlamentáris rendszer mellett szól a döntés, „erős” államelnök esetében pedig a parlamentáris-prezidenciális vegyes rendszer intézményesítése a cél. Az utóbbira a nyugati demokráciák körében Finnország (1919 óta) és az Ötödik Francia Köztársaság (1958 óta) a klasszikus példa, amelyet Linz „hibrid” formaként kiselejtez. Formálisan ide tartozik az 1976. évi portugál alkotmány is, amelynek politikai gyakorlatában azonban a parlamentáris elemek egyöntetűen túlsúlyba kerültek. Megemlítendő, hogy a Német Birodalom 1919-i weimari alkotmánya 1933-ig szintén ezen az alapon működött.

A pillanatnyi kelet-európai helyzetkép szerint egyedül Magyarország esetében vélelmezhető, hogy az alkotmány 1989-es megújításával kifejezésre juttatott, az 1990-es választások utáni alkotmánymódosításokkal megerősített szándék az Alkotmánybíróság két újabb határozatával ideiglenesen (ti. egy új alkotmány megalkotásáig) érvényben lévő döntés a parlamentáris rendszer mellett maradandó jellegű lesz. A hasonló politikai kultúrájú Csehszlovákiában és Lengyelországban a kérdés még nyitott, de a rendszerek prezidenciális vonásai erősödnek. Ez különösen vonatkozik Lengyelországra, ahol a köztársasági elnök közvetlen választásának bevezetése 1990 végén az elnöki hatalmat nagyon felértékelte. De facto vegyes rendszer alakult ki, melynek az elnöki hatalmat szűkítő parlamentáris korlátai az 1991 végi kormányalakítás nehézkes folyamatában világosan megmutatkoztak. Azok az államok, amelyek már új alkotmányozás során hoztak legalább keretdöntést a politikai rendszerről, az elnök közvetlen választásának bevezetésével mind nyomatékot adtak az államelnöki tisztség politikai súlyának. Az elnöki jogállás részletes szabályozásánál a bolgár alkotmány (1991. VII. 12.) még megmaradt a parlamentáris rendszer keretei között, míg a nyilvánvalóan a francia példát követő román alkotmány (1991. XII. 8.), a kormány kettős felelősségét kifejezetten rögzítő horvát alkotmány (1990. IX. 28.) a parlamentáris-prezidenciális vegyes rendszert vezette be. A prezidenciális rendszer határát eddig csak Üzbegisztán lépte át rövid időre, amikor 1990 novemberében egyesítette az államfő és a kormányfő tisztségét; 1992 januárjában azonban ismét szétválasztotta a két tisztséget, s így visszasorakozott a szovjet utódállamok vegyes rendszerű tömbjébe. Jelenleg Oroszország közelíti meg leginkább az amerikai típusú prezidencializmust. Az 1991 májusában a vegyes rendszer irányába módosított orosz alkotmány szövegéből ez ugyan nem tűnt ki, de miután Jelcin államelnök 1991. november 6-án átvette a kormány közvetlen vezetését is, a végrehajtó hatalom majdnem teljes egészében az ő személyében összpontosul, habár létezik egy általa kinevezett kormány, melynek tagjai egyidejűleg a Legfelsőbb Szovjetnek is felelősek.

A Kelet-Európában általában tapasztalható trend — az államelnök jogállásának erősítése parlamentáris rendszer keretein belül, de még inkább a vegyes rendszer bevezetésével — kétségkívül a fiatal demokráciák vagy a jelenlegi autoritárius-kaotikus állapotból a demokráciába való átmenet stabilitásának megteremtését célozza. A kísérlet sikerének

esélye sok tényezőtől függ. Köztük a parlamentáris-prezidenciális vegyes rendszer sajátosságaitól, amelyeket ezért indokolt közelebbről tanulmányozni. A kérdéses rendszernek két lényeges ismérve van: 1. A végrehajtó hatalom szerkezete, hasonlóan a parlamentáris rendszerhez duális: az államfő és a kormány élén álló kormányfő között megosztott. Ezzel szemben a prezidenciális rendszerben az államelnök a végrehajtó hatalom egyedüli letéteményese. Kormánytestület itt akkor sem létezik, ha kabinetülésekről szokás beszélni, s ezért történhetett egykor, hogy Lincoln elnök az amerikai kabinetben egy szavazás eredményét, melynek során az államtitkárok döntési javaslatát egyhangúlag elvetették, a következőképpen foglalta össze: „Seven nays, one aye — the ayes have it”. Szerkezeti szempontból tehát a vegyes rendszer egyértelműen elhatárolható a prezidenciális rendszertől. Más a viszonya a parlamentáris rendszerhez, amelyben a végrehajtó hatalomnak az államelnök és a kormány közötti megosztása szükségszerűen fokozatokban jelentkezik, s nincs abszolút mérték pontos határvonal rögzítésére, amelyen túl az államelnök jogosítványai olyan erősek, hogy a politikai rendszer már nem parlamentáris, hanem vegyes típusú. 2. A parlamentáris rendszertől való elhatárolás szempontjából a kormány kettős felelőssége a döntő ismérv. Míg a parlamentáris rendszerben a kormány kizárólag a parlamentnek felelős, a vegyes rendszerben az államelnöknek is felel. A kormány csak akkor jöhet létre, és csak addig maradhat hatalmon, amikor, illetve ameddig a parlament és az államelnök bizalmát egyaránt élvezzi. Ez a vegyes rendszer sajátosságát kifejező ismérv a konkrét pártpolitikai erőviszonyoktól függően hol közömbös, hol hátrányt, hol pedig előnyt jelent.

Közömbös a kettős felelősség akkor, ha a parlament többsége és az államelnök ugyanazt a politikai irányzatot képviseli. Ebben az esetben ugyanis nyilvánvaló, hogy mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom ugyanabba a politikai táborba tartozik, s ezért a kormány könnyedén tud két úrnak szolgálni.

Nehézségek akkor támadhatnak, ha az államelnök és a parlament többsége más-más politikai irányzatot képvisel. Mivel a vegyes rendszerben az államelnököt szokás szerint a nép választja, ez a helyzet elsősorban akkor állhat elő, ha a parlamenti és az elnökválasztás közötti időszakban politikai hangulatváltozás következik be, vagy az elnökjelölt személyének vonzereje háttérbe szorítja a választók pártpolitikai preferenciáját. Ilyen körülmények között a kormány persze nem élvezheti egyidejűleg a parlament és az államelnök bizalmát is. Elméletileg nem lehetne kormányt alakítani, mert az államelnök által kinevezett kormányt a parlament bizalmatlansági indítvánnyal megbuktatná, a parlament által kívánt kormányt pedig az államelnök nem nevezné ki. A vegyes rendszer működésképtelenné válna, s ha a kormányválságot nem lehetne belátható időn belül új választások eredményeként vagy más módon megoldani, a politikai rendszer maga jutna válságba. A vegyes rendszernek e nagy gyengesége kétségkívül fennáll, de a gyakorlati tapasztalatok alapján nem vezet szükségszerűen a rendszer összeomlásához.

Franciaország viszonylag zökkenőmentesen vészelte át a „cohabitation” kétéves időszakát (1986–1988), amikor a szocialista Mitterrand elnöknek átmenetileg egy gaulle-ista nemzetgyűlési többséggel kellett együttműködnie, melyet végül a parlament feloszlátásával, új választások kiírásával sikerült megtörnie. A „cohabitation” idején az államelnök a belpolitika területén ugyan kénytelen volt engedni a parlamenti többség befolyásának, de a külpolitikát továbbra is lényegében függetlenül, saját belátása szerint alakította. A rendszer túlélésének magyarázata a többpártállam de Gaulle óta ugyan növekvő — végeredményben mérsékelt jelentőségében keresendő. A lényegesen hosszabb múltra visszatekintő finn vegyes rendszer stabilitása a diffúz sokpártrendszerre vezethető vissza, amely rendszerint 3–5 pártból álló többségi vagy kisebbségi kormányokat produkál, de ügyvezető elnöki kormányoknak is helyt ad. Az eltérő politikai hagyományok ellenére mindkét országra érvényes az a megállapítás, hogy a pártrendszer kevésbé kiforrott volta, illetve labilitása az elnöki hatalom stabilizáló hatása miatt nem veszélyezteti a politikai rendszer tartósságát.

Ezzel az empirikus következtetéssel elérkeztünk a vegyes rendszer nagy előnyéhez. Ha a pártrendszer bármilyen okból nem annyira fejlett, hogy többségalkító erejével az „erős” elnököt is kényszeríteni tudná, az elnöki hatalom bizonyos fokig képes a többpártállam gyengeségeit kiegyenlíteni és a politikai rendszer működését biztosítani. A vegyes rendszer rugalmassága lehetővé teszi a különféle politikai helyzetek megfelelő kezelését: 1. Világos, többségformáló parlamenti erőviszonyok esetén az államelnöknek alig van esélye egy a parlament ellen indított háború megnyerésére. Legalábbis a belpolitika terén rá van utalva a törvényhozásra, mivel a legtöbb politikai cél megvalósítása érdekében törvényt alkotására van szükség. A parlament akarata ellenére az elnök nem képes kormányt alakítani, és kormány nélkül elnöki jogszínterének csak egy részét tudja gyakorolni, mivel a vegyes rendszerekben is szokásos az ellenjegyzés intézménye: az elnöki döntések egy részének érvényességi kelléke a kormányfő vagy más kormánytag hozzájárulása. Ilyen körülmények között a politikai hatalom gyakorlása a vegyes rendszer intézményes keretei között szükségképpen a parlamentáris elv felé tolódik el. Ezt mutatja a portugál példa is. 2. Ha a parlamentáris erőviszonyok képlékenyek, s nem tudnak szilárd politikai irányzatokat kitermelni, az államelnök a pártokat helyettesítve megteremtheti a kívánt politikai stabilitást. Magától értődik, hogy ebben az esetben a vegyes rendszer prezidenciális jellege domborodik ki. Magatehetetlen parlament esetében persze mindig fennáll az elnöki autokrácia veszélye, de ez a veszély a vegyes rendszerben azért kisebb, mint a tiszta prezidencializmus esetén, mert a kormány a maga létezésével és parlamenti áttételével valamilyen mértékben mégiscsak korlátokat szab az elnöki hatalom túltengésének. Ha mindezek az intézményes korlátok hatástalanok maradnak, úgy valóban nincs megoldás: a demokratikus rendszer életképtelenné bizonyul tekintet nélkül arra, hogy intézményei alkotmányos parlamentáris, prezidenciális vagy vegyes alapon épül-

nek fel. Az alkotmányos szabályozások reálpolitikai hatékonysága mindig korlátozott. A szabályozások célszerű kiválasztásával csak bizonyos fokig lehet ellensúlyozni a politikai kultúra gyengeségeit, és csak korlátozott ideig áthidalni válságos állapotokat. A demokrácia végső fokon — mint neve mondja — a „nép hatalmát” alkotó népből él, s ha a nép nem érett meg a demokráciára, akkor nincs demokrácia.

Milyen következtetések vonhatók le e rövid elmélkedésből a jelenlegi kelet-európai helyzetre vonatkozóan? Először azt lehet általánosságban megállapítani, hogy a politikai intézmények kialakításának és különösen az elnöki hatalom megmértetésének a mindenkori politikai kultúrához és az adott pártrendszer fejlettségi fokához kell igazodnia. A politikai kultúra Közép- és Észak-kelet-Európában, Dél-kelet-Európában, a hajdani Orosz Birodalom területén és a volt Szovjetunió iszlám köztársaságaiban történelmi okokból nyilván különböző. Ettől eltekintve mindenhol fiatal demokráciákról vagy csak a demokrácia felé induló autoritárius-kaotikus állapotokról van szó. A pártrendszer fejlettségi szintje szintén eltérő. Részben csak csírái fedezhetők fel, részben a kommunista hatalmat megdőntő ellenzéki szövetség van bomladozófélben (ami egészen természetes), és bizonytalan, hogy milyen többpártrendszer fog a bomlás eredményeként kialakulni. Viszonylag Magyarországon rajzolódna ki a legvilágosabban a jövő pártrendszer körvonalai, habár a hat legfontosabb, országgyűlési képvisellel rendelkező párt programatikusan határvonalai elmosódtak, és minden bizonnyal várható pártpolitikai átrendeződések. A hasonló politikai kultúrával rendelkező közép- és észak-kelet-európai térség egyéb államaiban (Csehország, Lengyelország, balti államok, Szlovénia, Horvátország) az új politikai pártok differenciálódása különféle okokból még nem érte el ezt a fokot. Ezért nem különösen meglepő, hogy a parlamentáris rendszer csak Magyarországon stabilizálódik, míg máshol mindenütt a vegyes rendszer a fejlődés irányja. A vegyes rendszer röviden bemutatott sajátosságai alapján ez érthető és helyes is, mert a vegyes rendszertől várható el leginkább a demokratikus átalakulási folyamat stabilitásának hatékony alátámasztása.

Befejezésül még egy másik politikai rendszer alkalmazhatóságára szeretnék kitérni. Linz bevezető tanulmányában behatóan foglalkozik a spanyol példával, azt akarja bemutatni, mennyire tud megbirkózni a parlamentáris rendszer egy a kelet-európai helyzethez hasonló demokratikus átalakulási folyamat nehézségeivel. A spanyol példából valóban sokat lehet tanulni, de nem azt, amit Linz szeretne olvasóival elhíttetni. Franco államférfiúi bölcsességgel rendezte az utódkérdést, mégpedig oly módon, hogy 1975. november 20-án bekövetkezett halálával automatikusan egy „rendes államvezetés” lépett hatályba, mely első pillantásra az alkotmányos monarchia típusának felelt meg. Az alkotmányos monarchia szerkezeti szempontból lényegében azonos a prezidenciális rendszerrel: az egyetlen különbség az, hogy a végrehajtó hatalom birtokosa nem egy meghatározott időre demokratikusan választott elnök, hanem egy határozatlan időre, dinasztikus öröklés útján legiti-

mált király. Egy demokratikus átalakulási folyamat idején az alkotmányos monarchia legnagyobb előnye éppen a végrehajtó hatalom nem demokratikus legitimitásában rejlik. A dinasztikus legitimitás ugyanis a demokratizálódási folyamat során mindinkább anakronisztikusnak minősül, s ezért a király hatalmának szükségszerűen és a parlament megerősödésével párhuzamosan, fokozatosan át kell terelődnie a kormányra, amely a parlamentáris felelősség intézményének kifejlődésével mind szorosabban kapcsolódik a parlamenthez. A prezidenciális rendszerben meglévő kettős demokratikus legitimitás konkurenciája és az ezzel összefüggő konfliktusok veszélye tehát eleve nincs meg. A Franco által kidolgozott spanyol alkotmányos monarchia esetében a parlamentáris átalakulás ösztönzői már kezdettől fogva be voltak építve a politikai rendszerbe, legalábbis annyiban, hogy a kormányfő kinevezése nem a király kizárólagos jogosítványa volt, hanem egy félpárlamentáris testület hozzájárulását előfeltételezte, és a király határozatainak érvényessége minden esetben a kormányfő ellenjegyzéséhez volt kötve. Ilyen intézményes keretek között a kormány először kettős, majd tisztán parlamentáris felelőssége simán kifejlődhetett. Hogy ez azután a gyakorlatban és a vártnál gyorsabban is bekövetkezett, több szerencsés körülménynek tulajdonítható. A demokratikus átalakulási folyamat az új alkotmány elfogadásával (1978. december 29-én) sikeresen lezárult, s ekkor jött létre a monarchia formális keretén belül a parlamentáris demokrácia. Az átalakulási folyamat tehát nem a parlamentáris rendszer alatt bonyolódott le (Linz írása helytelenül ilyen látszatot kelt), hanem az alkotmányos monarchia intézményes keretei között.

A sikeres spanyol példa alapján felmerülhet az a gondolat, hogy a kelet-európai átalakulási folyamatnak megfelelő politikai rendszer talán az alkotmányos monarchia lenne. E gondolatban sok igazság van, és minden olyan országban, amely felfedezhetett a világ valamely táján egy lehetséges trónörököszt (Románia, Bulgária, Szerbia, Albánia, Oroszország, Grúzia), ez a gondolat ténylegesen fel is vetődött. Ennek ellenére legalábbis jelenleg nem úgy fest a helyzet, hogy ennek az elképzelésnek komoly esélye lenne a megvalósulásra. Adott esetben az ötlet megfontolása mind a kérdéses királyjelölt személyiségétől, mind a nép kívánságaitól függne. Az utóbbit népszavazás útján könnyen lehetne tisztázni. Megismétlem: jelenleg nem látok sehol sem konkrét készséget az alkotmányos monarchia bevezetésére. De a jövőre nézve nem zárható ki egyetlen érintett ország számára sem az a sajnálatos lehetőség, hogy a demokratikus átalakulási folyamat köztársasági formában és egy „erős” elnök támogatásával sikertelenül végződik. Ebben az esetben az alkotmányos monarchia vészfék gyanánt nem lenne a legrosszabb megoldási kísérlet.