

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 hagyományaiból. 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 *közbülső megoldásokban* találkozik, 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 közbülső — 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 parlamentáris 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 parlamentáris 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 vezetőket 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 „hóvirágzó” 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 kompországos középső 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 ágga” 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.

PACZOLAY PÉTER

Prezidenciális vagy parlamentáris demokrácia — választhat-e Közép-Európa?

Juan Linz professzor, az autoritáriánus és demokratikus rendszerek közötti (sajnos kétirányú) átmenetek neves szakértője a nyolcvanas években fogalmazta meg híressé vált tételét, mely szerint a parlamentáris rendszer jobban megfelel a fiatal demokráciáknak, mint a prezidenciális. Tézise eredetileg Latin-Amerikára vonatkozott, de ott fogadták el a legkevésbé, miközben világszerte elismerést vívott ki a politikatudomány művelőinek körében. Az alábbiakban a közép-európai alkotmányos változások szemszögéből fűzök néhány megjegyzést a prezidenciális és a parlamenti demokrácia közötti választás kérdéséhez.

A demokratikus politikai rendszerek stabilitását és életképességét alapvetően, ha nem is kizárólagosan, meghatározza az alkotmányos szabályok alkotta keret. Ezen intézményes keretek meghatározása során döntő jelentősége van egyebek mellett a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyának. E két hatalmi ág viszonyának rendezése vezetett a két alapvető modell kialakulásához. *A prezidenciális, vagyis elnöki rendszerben* az elnök a végrehajtó hatalom feje, széles önálló jogkörrel rendelkezik, de hatalmát a törvényhozó hatalom meghatározott keretek között ellenőrzi és ellensúlyozza. Az elnök hatalmának legitimitációját elsődlegesen az adja, hogy a nemzet választja meg őt, felhatalmazását a választóktól nyeri. Hatásköre kiterjed a kormányzati politika meghatározására, az ország külpolitikájára, a költségvetési tervezet benyújtására és a végrehajtó hatalom tisztségviselőinek kinevezésére (esetleg törvény-

hozási egyetértéssel), és jelentős szerepe van a hadsereg irányításában is. A prezidenciális rendszerekben valósul meg legtisztábban a hatalommegosztás elve, mert itt a végrehajtó hatalom nem függ a törvényhozó testület összetételétől és legitimációját is önállóan nyeri el.

Ezzel szemben a *parlamentáris rendszerben* a végrehajtó hatalom feje a törvényhozásnak felelős. A miniszterelők és a miniszterek sorsa is a törvényhozás kezében van, mert a parlamenti többség támogatásának elvesztése, szabály szerint, a kormány bukását jelenti. Ezen az általános jellemzőn túl jelentős eltérések vannak az egyes országok alkotmányának megoldásai között, olyan kérdésekben, hogy mi a tényleges viszony a törvényhozás és a kormány között, ki nevezi ki a miniszterelnököt és kormányának tagjait, milyen következményekkel jár, ha a kormány elveszíti a bizalmat stb. (A klasszikus angol „westminsteri” modellben a miniszterelnököt formálisan az uralkodó nevezi ki, számos köztársaságban pedig a ceremonális államfő, a „gyenge” elnök; Németországban konstruktív bizalmatlansági szavazás az előfeltétele a kormány megbuktatásának, máshol a törvényhozás feloszlatható, ha megvonja a bizalmat a kormánytól.) Az egyes országok politikai rendszerének megértéséhez a konkrét körülmények ismerete nélkülözhetetlen, akárcsak az ezzel kapcsolatos további kérdések (pl. az arányos vagy a többségi elvre épülő választási rendszer stb.) elemzése.

Ha általánosságban vetjük fel a kérdést, hogy melyik rendszer a szilárdabb, az a leglényegesebb különbség, hogy az elnöki rendszerben a végrehajtó hatalom feje önálló, nagy mértékben független a törvényhozástól és annak összetételétől, míg a parlamenti rendszerben napi függésben van a parlamenttől, folyamatos többségi támogatást kell maga mögött tudnia. Ebből a leegyszerűsített szemzőből nézve a prezidenciális rendszer stabilabbnak tűnik, mert nincs napi politikai változásoknak kitéve — ezt igazolja a gyakorlat is. Ez azonban csak annyit jelent, hogy az elnöknek a kormányfőnél jóval nagyobb esélye van arra, hogy hivatali idejét letöltse, nehezebben vagy szinte alig kényszeríthető lemondásra, ami lehetővé teszi a folyamatos, határozott politikai vonalvezetést, illetve válsághelyzetekben a hatékony cselekvést.

Ezekkel a kétségtelen előnyökkel szemben álló hátrányokat taglalja Juan Linz. Ezek közül csak kettőre kívánok utalni, az egyik épp az elnöki hatalom autonómiájából következő veszély, a másik pedig a kettős legitimációból eredő feszültség feloldhatatlansága. Mindkettő súlyos fenyegetés lehet a demokráciára. A választópolgároktól eredő legitimáció, az önállóság, különösen a rendkívüli hatalom lehetősége diktatórikus irányba torzíthatja el a prezidenciális rendszereket, miként ez egyébként történt is szinte mindenütt a világon, ahol bevezették. Ha ez nem is következik be, az elnöki rendszer mindenképpen rendkívüli mértékben előtérbe tolja a hivatalt betöltő személy szerepét, a pártok és más érdekképviseleti szervek rovására. Különösen lehetővé teszi, még a demokratikus rendszerekben is, a gazdaság rövid távú manipulálását a

választások befolyásolása érdekében. A másik konfliktusforrás, hogy ha a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyaránt a néptől nyeri legitimációját, nem lehet közöttük prioritást felállítani. Az elnök mindenesetre hosszú távon függetlenítheti magát a törvényhozástól. A két hatalmi ág állandósult ellentéte gyakran vezethet pathhelyezethez. Persze példákat mindenre és az ellenkezőjére is lehet találni: Venezuela vagy Costa Rica a szavazatok kisebbségével megválasztott elnöke is kiválóan együtt tudott működni az ellenzék uralta törvényhozással, míg az elnök és az ellenzék konfliktusa a dél-amerikai kontinens egyetlen hosszú múltra visszatekintő és szilárd demokráciájának a bukásához vezetett Chilében. (Chile jól példázza azt is, hogy az alkotmány „személyre vagy pártra szabott” módosítása visszaüthet — a kereszténydemokraták abban a meggyőződésben, hogy ők nyerik az elnökválasztást, növelték az elnök és lefaragták a törvényhozás hatáskörét.)

Az összehasonlító elemzésekből tehát kiderül, hogy az alkotmányos modellek „exportja–importja” a látványos előnyök mellett rengeteg kárt is okozott. Témánknál maradva: annak a szillogizmusnak az elfogadása, hogy az USA-ban elnöki rendszer van, az USA szilárd demokrácia, tehát az elnöki rendszer szilárd demokráciához vezet, a világ számos országában, például szinte egész Latin-Amerikában tragikus tapasztalatokhoz, diktatúrához vezetett. A kartális alkotmányok és általában az alkotmányozási folyamat nagy veszélye forradalmi jellegében rejlik, abban, hogy elvi alapokon új intézmények és intézményes megoldások bevezetésével kísérleteznek. A társadalmi méretű kísérletezés pedig tragikus kudarcok lehetőségét rejti magában. A különböző alkotmányos minták mechanikus másolása egy sokismeretlenes egyenlet felállításához hasonlítható, melyről nem lehet elvontan megállapítani, hogy milyen gyakorlati következményekhez vezet az adott környezetben. Az elnöki rendszer köztudottan az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki, és lényegében ez az egyetlen ország, ahol szilárd, bár távolról sem tökéletes politikai rendszert eredményezett. Egyébként ott sem készen pattant elő ez a megoldás az alkotmányozók fejéből, hanem kezdeti nehézségek után, folyamatos módosításokkal csiszolódott ki a mostani intézményi rendszer.

Az *európai alkotmányos tradíció* elvetette az elnöki rendszert. Mindekelőtt számos parlamenti demokrácia az örökletes monarchia államformájával kötődik össze, ahol a parlamentnek az uralkodó személyét illetően csak akkor van szava, ha az uralkodóház kihal. Találunk viszont néhány köztes jellegű megoldást a parlamentáris és a prezidenciális rendszer között. A legismertebb a francia ötödik köztársaság alkotmánya, mely szerint az elnöknek nagyon jelentős önálló jogosítványai vannak, és nehezen mozdítható el hivatali ideje alatt. Viszont köteles kinevezni egy miniszterelnököt, akit a parlamentnek kell megerősíteni. Ez szorosabba köti a függést a két hatalmi ág között, még akkor is, ha a végrehajtó hatalom feje az elnök. Az 1958. évi alkotmány filozófiája arra épül, hogy a Harmadik, majd különösen a Negyedik Köztársaság bizonytalan sorsú

és zömmel rövid életű kormányai helyett határozott és szilárd végrehajtó hatalom jöjjön létre. A korábban szinte mindenható parlament jogköreinek jelentős részét a köztársasági elnök kapta meg, míg a kormány ugyan a törvényhozásnak felelős, de az elnök „védőszárnyai” alatt működik. E filozófia szerint az elnök alapvető feladata az ország legfőbb érdekeinek képviselete, gyakorlatilag a válsághelyzetek hatékony kezelése. Ezért legitimációját a nép általi választással nyeri. Legjelentősebb formális hatalma a törvényhozással szemben az, hogy első hivatali éve után diszkrecionális joga a parlament felosztatása. Tovább korlátozza a törvényhozás hatalmát, hogy az elnök a törvényeket népszavazásra bocsáthatja, és az Alkotmánytanács is felülvizsgálhatja, még a kihirdetés előtt, azok alkotmányosságát. Az elnök jogkörét a parlament felosztatásának lehetősége mellett tovább növeli a rendkívüli állapot bevezetésének lehetősége.

A másik köztes megoldást jelentő finn alkotmány úgy jellemezhető, hogy a belpolitikában inkább a parlamentáris, míg a külpolitikában a prezidenciális rendszert követi. Sajátos a svájci megoldás, ahol egy héttagú, a megbízatás időtartama alatt lényegében elmozdíthatatlan testület tagjai között rotálódik az elnöki funkció.

Az elnöki rendszerrel szembeni ellenérzések forrásai között ott találjuk a parlamenti szuverenitás tanába vetett túlzó hitet, arról nem beszélve, hogy számos alkotmányos monarchia működik még ma is kiválóan Európában. A végtelenségig szaporítható példák és ellenpéldák sorában meggyőző erővel csak az angol és amerikai rendszerről állítható, hogy jól oldotta meg feladatát: olyan hatékony kormányzat intézményesítését, mely nem fajulhat zsarnoksággá. Az viszont nem következik ebből, hogy ezek a modellek hasonló sikerrel adaptálhatók lennének más, eltérő történelmi múlttal rendelkező országban is. Az angol kabinetrendszer évszázadok során csiszolódott ki, de az amerikai elnöki hatalom is az angol tapasztalatok nyomán, részben annak hibáit kiküszöbölendő került elméleti és gyakorlati kimunkálásra, s tudhat maga mögött immár kétszáz éves saját hagyományt. A világ legtöbb köztársasága folytonosan kísérletezik a végrehajtó hatalom megfelelő formájának kialakításával: Latin-Amerikában főleg a prezidenciális rendszerrel, Európában inkább a parlamentnek alárendelt kormányéval. A weimari alkotmány szomorú példája annak, hogy a különböző megoldások vegyítése milyen siralmas eredményre vezethet. A weimari alkotmány úgy kívánta megszilárdítani a demokráciát, hogy az angol, az amerikai és a francia modellből egyaránt átvett elemeket. Az elnököt a nép közvetlenül választotta, de a kormány sorsa a parlament kezében is volt, valójában kettős függésben örlődött.

Közép-Európában melyik megoldás látszik szerencsésebbnek? *Lengyelországban* a prezidenciális kormányzásnak ellentmondásos hagyományai vannak. Az első világháború után függetlenné vált állam számára 1919 elején az ún. „Ankieta” csoport készített egy alkotmánytervezetet, mely az anarchikus államvezetési tradíciókkal való szakítás és a hatékony

kormányzás érdekében széles jogkörrel ruházta volna föl az elnököt, s még az elnökválasztás módja is az amerikai példát követte volna. A két év múlva, 1921. március 17-én elfogadott alkotmány végül teljesen elvetette ezt a javaslatot, és a törvényhozás, a szejm túlsúlyát biztosította. Csak az 1926. évi államcsínyt követően került sor az elnök alkotmányos hatalmának alkotmányos kiszélesítésére. Pilsudski elképzelése csak hosszadalmas alkotmányozási munka után, 1935-ben valósult meg: a köztársasági elnök teljes körű és oszthatatlan hatalmának alkotmányos rögzítése (beleértve a rendeletkibocsátás jogát is) az autoritáriánus kormányzásra való áttérés lehetőségét hordozta. A sors iróniája, hogy Pilsudski, aki elutasította a gyenge elnöki tisztséget (Ignacy Moscicki professzor volt az elnök a puccs óta), az alkotmány elfogadása után három héttel meghalt. A világháborút követően a demokrácia ígéretének rövid időszakában az 1921. évi alkotmányhoz tértek vissza.

A köztársasági elnöki intézmény legutóbbi bevezetésére a kommunista kormányzat és a Szolidaritás 1989. február 6. és április 5. között folytatott kerekasztal-tárgyalásai eredményeként került sor. Az intézmény elsődleges célja az ország feletti kommunista ellenőrzés biztosítása volt. Mondhatni, ezt az árat kellett fizetni a szejm képviselői helyeinek 35 százalékat érintő szabad választásokért, vagyis a politikai pluralizmus engedélyezéséért. Az intézményt bevezető 1989. április 7-i alkotmánymódosítás ünnepélyes, de homályos fogalmakkal írta körül a köztársasági elnök jogkörét, aki „a lengyel állam legfőbb képviselője belügyekben és a nemzetközi kapcsolatokban”, „gondoskodik az alkotmány tiszteletben tartásáról, örököl az állam szuverenitása, biztonsága és területi épsége fölött, gondoskodik a nemzetközi politikai és katonai szövetségek sérthetlenségéről”. A homályos nyelvezet ellenére is nyilvánvaló, hogy az alapvető cél a Szovjetunió és a hatalmon levő kommunista párt érdekeinek védelme volt az ellenzék javára tett engedmények ellenében. Az elnök lett volna a garancia a tömb egységének megőrzésére, és a párt hegemoniájának biztosítására. Ennek érdekében az alkotmány a prezidenciális rendszerekre jellemző végrehajtó hatalmi jogosítványokkal ruházta föl az elnököt, ugyanakkor a hatalmi egyensúly megőrzése érdekében számos korlátot helyezett rá. A köztársasági elnök például rendkívüli állapotot vezethet be, de csak védelmi célból vagy külső fenyegetés esetén, míg a belső biztonság megrendülése esetén szükségállapotot hirdethet ki, de csak korlátozott időre, és ezalatt a parlament nem osztható föl, az alkotmány nem módosítható. Rendkívül fontos kérdésekben összehívhatja a kormányt és elnökölhet az ülésén. Kinevezhet államminisztereket, akik a köztársasági elnök nevében annak funkcióját gyakorolhatják. (A gyakorlatban a Jaruzelski által kinevezett államminiszterek nem avatkoztak be a kormány munkájába.) A törvények végrehajtására rendeleteket bocsáthat ki, és ezek érvényességéhez csak néhány esetben kell a miniszterelnök ellenjegyzése, viszont törvényerejű rendeleteket nem alkothat. Összességében a lengyel alkotmány a sajátos politikai célok érdekében a

prezidenciális és a parlamentáris rendszerekre jellemző megoldásokat elegyített.

A rohamos tempójú bel- és külpolitikai változások, a LEMP feloszlása, a szocialista tábor szétesése, a Szovjetunió átalakulása után nyilvánvalóvá vált, hogy a kerekasztal eredeti kompromisszuma szerint létrehozott elnöki pozíció értelmetlen. Ettől kezdve folyamatos harc folyik az elnöki hatalom átalakítása érdekében. Ezt a küzdelmet nem elvi megfontolások, hanem szinte kizárólag napi politikai érdekek befolyásolják. Így vált a hagyományok nélküli intézmény bevezetése a stabilitás őre helyett a politikai feszültségek egyik folyamatos forrásává. Anélkül, hogy a végtelenek tűnő politikai küzdelem részleteibe merülnék, csak néhány jellemző epizódra utalok. Az 1990. szeptember 27-i alkotmánymódosítás a köztársasági elnök hivatali idejét öt évre rövidítette, viszont megválasztását közvetlenül a népre ruházta. Ez utóbbi döntésben már nagy szerepet játszott az a harc, ami a Szolidaritás populistábnak tartott gdanski és az értelmiségiek vezetete varsói szárnya között folyt. A gdanskiak úgy gondolták, hogy a parlament minden nehézség nélkül megválasztja elnöknek Walesát, a varsóiak viszont akkor még abban bíztak, hogy a közvetlen választásokon tudnak olyan jelöltet állítani, aki legyőzheti őt, ezért erőszakedtek tévedésükre, és arra a veszélyre, hogy a nép által választott Walesa igen erős elnöki hatalmat fog kiépíteni. Ezért az új alkotmány tervezetében hatalmát meg kívánták nyirbálni. Walesa ekkor már ellenségesen viszonyult a szejm különbizottsága által kidolgozott tervezethez, a bizottságban eleve a régi és új elit nemtelen szövetségét látta. Az elkészült alkotmánytervezet végül tartalmazta az elnökválasztás módjának mindkét változatát, de az 1991. őszi parlamenti választásokkal az alkotmányozás folyamata megfeneklett. Walesa elnökségének első éve alatt próbálta kialakítani saját politikai filozófiáját és stílusát, de alapvetően két felfogás között ingadozott: egyik a pártatlan közvetítő szerepe, aki csak a politikai egyensúly fenntartásán őrködik, a másik pedig a cselekvő politikai résztvevőé, aki az általa kívánatosnak tartott politikai rendszer építése érdekében tevékenyen beavatkozik a politikai folyamatokba, főleg megválasztóira, a népre hivatkozva. Az 1991. októberi választások eredményeként létrejött rendkívül megosztott parlament rögtön tettekre sarkallta Walesát, aki a lehetséges megoldások között saját miniszterelnökségét is előterjesztette. Noha erre nem került sor, az erős végrehajtó hatalom iránti igényt valamennyi politikai erő megfogalmazta. Még a Walesa ellenzékének számító napilap, a *Gazeta Wyborcza* is megfontolásra érdemesnek találta a végrehajtó hatalom amerikai modell szerinti egy kézben történő egyesítését. A valóságban körvonalazódó megoldás szerint a kormány a parlament türelmét élvezve, a köztársasági elnök tekintélyének támogatásával működne. Az 1992 őszen elfogadott ún. „kis alkotmány” további sorsa, és a köztársasági elnöki jogkör jövője még bizonytalan.

Csehszlovákia rövid történelme során inkább lehet a prezidenciális rendszer hagyományainak megalapozásáról beszélni, noha az 1920. évi alkotmány betűje szerint Csehszlovákia parlamentáris demokrácia volt. A kétkamarás nemzetgyűlés gyakorolta a főhatalmat, ellenőrizte a végrehajtó hatalom és részben a bírói ág működését is, míg a végrehajtó hatalom a parlament által hét évre választott elnök és a Nemzetgyűlésnek felelős kormány között oszlott meg, az utóbbi túlsúlya mellett. Az elnök főleg államfői funkciókat töltött be, a fegyveres erők főparancsnoka volt, kinevezte a minisztereket, tábornokokat, nagyköveteket, a főbírák jó részét. Lényegében valamennyi jogkörét csak a kormány előzetes jóváhagyásával gyakorolhatta, és azokért a parlament előtti felelősséget a kormány vállalta. A törvényhozás működése fölött az elnök csak gyenge, könnyen felülbíráható vétőjoga révén gyakorolt ellenőrzést. Az alkotmány sokban hasonlított az 1875. évi francia Harmadik Köztársaság alkotmányára. Masaryk és Benes a gyakorlatban az alkotmányban leírtnál erősebb elnöki hatalmat gyakoroltak, különösen a bel- és külföldön egyaránt népszerű Masaryk, aki 1918 és 1935 között volt a köztársaság elnöke. Népszerűségén alapuló politikai súlyát egyes külföldi megfigyelők a „tekintély diktatúrájának” nevezték.

Lengyelországtól és Magyarországtól eltérően Csehszlovákiában a szocialista alkotmány is fönntartotta a köztársasági elnöki intézményt, reprezentatív államfői jogosítványokkal. Az elnököt a Szövetségi Gyűlés választja, míg ő nevezi ki a kormány tagjait. A „bársony forradalom” után, Havel megválasztásával az addig névleges köztársasági elnöki pozíció jelentősége megnőtt. Az alkotmányozási folyamat válsága 1991 végén arra indította Havel elnököt, hogy drámai hangvételű november 17-i beszédében tervet terjesszen elő a holtpontról való kimozdulás érdekében. Törvénytervezeteinek egyike az elnöki hatalom kiszélesítésére irányult, elsősorban azzal a jogosítvánnyal, hogy feloszlathassa a parlamentet, ha annak valamelyik háza az ülészak egész ideje alatt működésképtelen. A tervezetet a többivel együtt a törvényhozás elutasította, főként a Nemzetek Kamarája szlovák képviselői ellenállásának köszönhetően.

Ha a *magyar tradíciókat* vesszük szemügyre, ugyancsak alig találunk meggyőző történelmi előzményeket, melyek a köztársasági elnöki intézmény megerősítését indokolnák. Amikor az intézmény bevezetésének gondolata fölmerült, néhányan hivatkoztak 1848, 1918 és 1946 hagyományára. Aligha érdemes ennek az érvnek különösebb figyelmet szentelni, hisz e fölöttébb tisztavirág-életű kísérletek nem épültek be a magyar alkotmányos tradícióba, és mindhárom esetben — igaz főleg külső erők következtében — kudarccal végződtek. A két világháború közötti kormányzói intézménnyel való esetleges analógia (például a legfőbb hadügyi poszt emlegetése) politikailag és alkotmányjogilag egyaránt végképp meghökkenítő lenne.

Még a leginkább ígéretes 1946 utáni köztársasági elnöki intézménynek sem maradt ideje meggyökeresedni, és végül politikai küldetését, a

demokrácia megszilárdítását is képtelen volt betölteni. Az 1946. évi I. törvénycikk jelentősége a köztársasági államforma bevezetése volt. A törvény parlamentáris demokráciát teremtett, gyenge köztársasági elnökkel mint államfővel. A köztársasági elnököt négy évre a Nemzetgyűlés választotta, s hivatalát nem lehetett megújítani. A parlamenttel szemben rendkívül korlátozott jogai voltak, a törvényt aláírás előtt egy ízben visszaküldhette a Nemzetgyűlésnek, másodsorra azonban köteles volt kihirdetni; a Nemzetgyűlést feloszlathatta, de csak a kormány előterjesztésére vagy a képviselők kétharmadának kérésére. A hadsereggel, a kegyelmezéssel, kinevezéssel és felmentéssel kapcsolatos jogait is legtöbb esetben a Nemzetgyűlés felhatalmazásával gyakorolhatta, és minden rendelkezéséhez vagy intézkedéséhez a kormány illetékes tagjának ellenjegyzése volt szükséges, sőt tisztségéről is csak a Nemzetgyűlés hozzájárulásával mondhatott le. Még a köztársasági elnöki eskü szövegében is az állt, hogy „köztársasági elnöki tisztemet a *Nemzetgyűléssel egyetértésben* a magyar nép javára gyakorlom”. A törvény nyelvezete következetesen a parlamenti szupremácia tételét juttatta érvényre.

Az 1989 nyarán folyó kerekasztal-tárgyalásokon a lengyelországihoz hasonló forgatókönyv alapján folyt a köztársasági elnöki intézmény körvonalazása. A szabályozás alapvetően az 1946. évi modellt követte, de reálpolitikai megfontolásokból — a Varsói Szerződésre és a Szovjetunióra tekintettel — az elnök jogai, különösen a külpolitikával és a fegyveres erők irányításával kapcsolatban egyértelműen szélesebben kerültek megállapításra. A köztársasági elnöki hatalom ilyen megerősítését, józan politikai megfontolások alapján az Ellenzéki Kerekasztal legtöbb tagja is elfogadta. Sajnálatos módon az, hogy a köztársasági elnök alkotmányos jogkörét meghatározó kompromisszumra rövid távú politikai taktikai megfontolások, és személyes ambíciók alapján került sor, átokként ül az intézményen, amely azóta is napi politikai csatározások eszköze vagy céltáblája. Miután a kompromisszumos elképzelés az 1989. novemberi népszavazás és a nemzetközi helyzet megváltozása nyomán szinte heteken belül értelmetlenné vált, a lengyelországihoz hasonló kicsinyes és elvszerűtlen herce-hurca indult a közvetlen elnökválasztás érdekében. A kérdést csak látszólag sikerült nyugvópontra juttatni a köztársasági elnök konszenzuson alapuló megválasztásával, mert azóta folyamatos hatásköri feszültség van a köztársasági elnök és a kormány között — eddig a nemzetközi tárgyalások, a hadsereg irányítása és a kinevezési jog kérdésében, de a lehetőségek még távolról sincsenek kimerítve. A problémák forrása az alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek átgondolatlan, kompromisszumokkal terhelt, homályos megfogalmazásában rejlik. Itt nem kívánom elemezni azt, hogy az alkotmány hatályos szövege miként értelmezhető az elnök jogkörét illetően, és miként foglalt állást e kérdésben az Alkotmánybíróság. Csak arra térek ki, hogy elméletileg milyen alkotmányos megoldás tűnik kívánatosnak vagy szerencsésebbnek Közép-Európában.

A három szóban forgó ország, Lengyelország, Csehszlovákia és Magyarország hagyományai a parlamentáris rendszer, és nem a prezidenciális mellett szólnak. Ezeknek az országoknak a politikai rendszere a parlamenti szupremácia — olykor túlzásba is vitt — elvére épült. Míg ténylegesen a kommunista pártok gyakorolták a kizárólagos hatalmat, sajátos módon, az elv szintjén, a szocialista alkotmányok továbbvitték, sőt erősítették a parlament mindenhatóságába vetett hitet. E hagyománytól függetlenül még lehetne a másik utat követni, de a nemzetközi tapasztalatok is ellentmondanak ennek. Ha a jelenkori európai megoldásokra tekintünk, szintén csak az elnöki rendszert elutasító választ fogalmazhatunk meg. Máshol az elnöki rendszer többnyire diktatúrához vezetett, főleg az Egyesült Államokat utánozó latin-amerikai országokban, de afrikai és ázsiai példa is bőven akad. Meglepő volna, ha épp Közép-Európában válna a prezidenciális rendszer a demokrácia biztosítékává. Ugyanakkor kétségtelen, hogy ezen országokban mindig is határozott kísértés élt, épp a parlamenttől függő kormányok gyakori válsága miatt, a végrehajtó hatalomnak a köztársasági elnök révén történő megerősítésére. Ezek a törekvések eddig ugyan meghiúsultak, de Lengyelországban és Csehszlovákiában erősen jelentkeztek. Lengyelországban és Magyarországon nincs olyan nemzetiségi megosztottság, mely szükségessé tenné az etnikai konfliktusok fölött álló köztársasági elnököt; az elnöki hatalom megerősítése a lengyel esetben a hatékony válságkezelést, Magyarországon a kormányra, és a parlamenti többségre helyezett fék szerepét töltene be. Nem vitatva egyik esetben sem a szándékok jóhiszeműségét, a térség politikai kultúrájára és múltjára, a demokratikus intézmények kiforrottságára és törekenységére tekintettel, kizárólag elvi megfontolásból óvnik minden olyan megoldástól, mely egy személy hatalmához kötődik. Intézmények esetében nem az azt épp jelenleg betöltő személy tulajdonságait kell mérlegelni, hanem azt, hogy bárki más is az adott tisztségbe kerülhet — a magyar alkotmány hatályos szabályozása alapján akár a szavazásban részt vevő képviselők egyszerű többségének támogatásával.

A prezidenciális rendszer elvetése azonban csak az egyik veszélyt, az egy személyi túlhatalom lehetőségét hátrítja el, de nem ad választ arra, miként lehetséges a parlamenttől függő végrehajtó hatalom megszilárdítása. Közép-Európa jelenlegi helyzete, a gazdasági válság és a politikai átmenet problémáinak megoldása, de a szilárd politikai rendszerek általában is erős végrehajtó hatalmat igényelnek (ezúttal is függetlenül attól, hogy éppen ki van kormányon). Az erős kormányt olyan intézményi megoldásokkal kell megerősíteni, amelyek nem rendkívüli jogköröket biztosítanak, hanem a rendes keretek között teremtik meg a határozott és hatékony kormányzás lehetőségét. Ennek egyik előfeltétele a választási rendszerben rejlik, amely megakadályozza a parlament széttöredezettességét — ezért nem célszerű arányos képviseleti rendszert kialakítani, különösen etnikailag nem megosztott országban. A végrehajtó hatalomnak az elnökre ruházása a diktatúra veszélyével jár; az elnök és a kormány

közötti megosztása a hatékonyságot csökkenti; a kormánynak adott rendkívüli felhatalmazás szintén a hatalom eltorzulásának veszélyét hordozza magában. Ezért úgy kell a kormányt megfelelő jogkörökkel felruházni, hogy az elégséges legyen a hatékony kormányzáshoz, de mégis ellenőrzés alatt maradjon. Ennek mindenképpen a parlamentáris rendszer felel meg jobban, mert ott a kormány — mégha biztos többsége birtokában döntéshozatali mechanizmusa akár autoriter jelleget is ölthet — mégiscsak felelős a parlament egészének, az ellenzék interpellálhatja tagjait, intézkedéseit a parlament megvitathatja, míg az elnöki végrehajtó hatalom esetében egyikre sincs mód. Természetesen ez sem jelent garanciát arra, hogy a kormány jól is fog élni a számára biztosított jogkörrel. Ez azonban már túlmegy az alkotmányosság és a demokraciá-elmélet lehetőségein és illetékességi területén: az intézményrendszer csak a döntéshozatali eljárások alkotmányosságát és demokratizmusát képes biztosítani, de a döntések tartalmi helyességét nem.