

Elnöki rendszer vagy parlamentarizmus?

A *Politikatudományi Szemle* szerkesztősége — állandó rovatként — vitákat szervez. Induló számunkban vitát kezdeményezünk arról, hogy az új demokráciákban milyen típusú alkotmányos berendezkedés biztosíthatja legjobban e rendszerek stabilizálódását, hosszú távú demokratikus működését. Vitaindítóként két, egymással markánsan szemben álló véleményt közlünk a téma nemzetközi hírű amerikai szakértőitől: Juan J. Linz, a Yale Egyetem professzora a parlamentarizmus előnyei mellett érvel, míg Donald L. Horowitz, a Duke Egyetem professzora az elnöki rendszer védelmében száll szembe Linz állításaival. Mindkét írás a *Journal of Democracy* hasábjain jelent meg a folyóirat 1990. 1., illetve 4. számában. E tanulmányok mellett közöljük harmadikként Schmidt Péter alkotmánybírónak, az ELTE professzorának a magyar viszonyokat elemző előadását, amely 1992 januárjában, a *Magyar Politikatudományi Társaság* évi közgyűlésén hangzott el. Felkért hozzászólóinktól elsősorban a probléma kelet-közép-európai vonatkozásainak elemzését és megvitatását várjuk.

JUAN J. LINZ

Az elnöki rendszer veszélyei

Amint a világban egyre több ország fordul a demokrácia felé, úgy terjed az alternatív alkotmányos formák és berendezések iránti érdeklődés a tudományos körökön jóval túlra is. Olyan különböző országokban, mint Chile, Dél-Korea, Brazília, Törökország és Argentína, politikusok és alkotmányjogászok vitatják élénken a különböző típusú demokratikus rendszerek viszonylagos előnyeit. Néhány ország, mint például Srí Lanka, parlamentáris alkotmányát prezidenciálissal váltotta fel. Másfelől különösen a latin-amerikaiakra nagy hatással volt az 1970-es években Spanyolországban lezajlott sikeres átmenet az önkényuralomból a demokráciába, amihez nagymértékben hozzájárult az országban választott parlamentáris kormányzati forma. Korántsem a spanyol példa az egyetlen, amely a parlamentáris rendszer értékét bizonyítja. Valójában ma a világon a megszilárdult demokráciák nagy többsége parlamentáris rendszer, amelyben a végrehajtó hatalmat a törvényhozásbeli többség alkotja, és e többségtől függ a sorsa is.

Ezzel szemben az egyetlen prezidenciális demokrácia, amely a folyamatos alkotmányosság hosszú történetére tekinthet vissza, az Egyesült Államok. Finnországban és Franciaországban inkább vegyes, mint tiszta elnöki rendszer van, de Franciaországban az Ötödik Köztársaság esetében még nem dőlt el a kérdés. Az Egyesült Államokon kívül egyedül Chilének sikerült másfél évszázadon át viszonylag zavartalanul folyamatos alkotmányosságot fenntartania elnöki kormányzás alatt — a chilei demokrácia azonban az 1970-es években összeomlott.

Természetesen a parlamentáris rendszer is lehet ingatag, különösen heves etnikai konfliktusok közepette, amint azt a közelmúlt afrikai történelme tanúsítja. India és néhány angol nyelvű karib-tengeri ország esete azonban azt mutatja, hogy egy időszakos parlamenti válság nem torkollik okvetlenül a

rendszer teljes válságába s egy miniszterelnöknek és kabinetjének a megbuktatásából nem következik szükségképpen magának a demokráciának a vége.

E tanulmány mondandójának lényege az, hogy a parlamentáris demokráciák nagyobb történelmi teljesítménye nem a véletlen műve. A parlamentarizmus és az elnöki rendszer gondos összevetése végeredményben ahhoz a következtetéshez vezet, hogy az előbbi inkább elősegíti a demokrácia stabilitását, mint az utóbbi. E következtetés különösen az olyan országokra érvényes, amelyekben mély a politikai megosztottság, és ahol sok politikai párt van; az ilyen országok számára a parlamentarizmus általában több reményt nyújt a demokrácia megőrzésére.

PARLAMENTÁRIS, ILLETVE ELNÖKI RENDSZEREK

Parlamentáris rendszer a szó szigorú értelmében az, amelynek egyetlen demokratikus legitim intézménye a parlament; a kormányzati hatalom teljes egészében a parlament bizalmától függ. Bár e rendszerek némelyikében a pártvezetés perszonalizációja a kormányfőt egyre inkább az elnökhöz teszi hasonlóvá, változatlanul igaz, hogy a parlament feloszlásától és az új választások kírásától eltekintve a kormányfők nem fordulhatnak közvetlenül, a képviselők feje fölött a néphez. A parlamentáris rendszerekben az elnök, ha közvetlenül népszavazással választották is, rendszerint nem tud komolyan versenyezni a hatalomért a miniszterelnökkel.

Az elnöki rendszerekben a számottevő — általában a kabinet-alkítás és a közigazgatás felállításának teljes ellenőrzését magában foglaló — alkotmányos hatalommal felruházott elnököt meghatározott időtartamra közvetlenül a nép választja. Így ő független a parlament bizalmi szavazataitól. Az elnök nemcsak a végrehajtó hatalom birtokosa, hanem az állam jelképes feje is, aki két választás között csak drasztikus módon, közjogi felelősségrevonás révén mozdítható el. A gyakorlatban, amint azt az Egyesült Államok történelme mutatja, az elnöki rendszerek többé vagy kevésbé függhetnek a törvényhozás együttműködésétől; ezért az ilyen rendszerekben a végrehajtó és a törvényhozó hatalom egymáshoz viszonyított súlya nagymértékben különbözhet.

Az elnöki kormányzatnak két fontos jellemzője van: az első az elnök demokratikus, akár népszavazás révén szerzett legitimitációjának erős követelménye; a második hivatali idejének meghatározott tartama. Mindkét megállapítást pontosítani kell. Egyes elnökök hivatalukat a szavazatoknak kisebb aránya révén szerzik meg, mint sok olyan miniszterelnök, aki kisebbségi kormány élén áll, a szavazók szemében mégis ez utóbbi legitimitációja tűnik gyengébbnek. Csak egy példát említve: Salvador Allende, miután 1970-ben megválasztották Chile elnökévé — 36,2 százalékkal többséget szerzett egy egyes összetételű koalíció élén —, kétségkívül más helyzetben volt, mint amilyenbe Adolfo Suárez került Spanyolországban 1979-ben, amikor a szavazatok 35,1 százalékaival lett miniszterelnök. Allende az összes szavazatok többségénél jóval kevesebb voksal hat évre szóló mandátumot kapott a kormányzat irá-

nyítására, míg Suárez nagyjából ugyanekkora többséggel kénytelen volt más pártokkal együttműködve fenntartani egy kisebbségi kormányt.

Walter Bagehot brit politikai gondolkodó nyomán azt mondhatjuk, az elnöki rendszer a hivatalba lépő elnököt az államfő „ceremoniális” és a legfőbb végrehajtó hatalom „effektív” funkciójával egyaránt felruházza, ezáltal merőben más aurát, önképet és választói várakozásokat alakít ki körülötte, mint amilyenek egy miniszterelnökhöz kapcsolódnak, legyen mégoly népszerű is.

De a legmeglepőbb az, hogy egy elnöki rendszerben a törvényhozók is — különösen ha összetartó, fegyelmezett pártokat képviselnek, amelyek világos ideológiai és politikai alternatívákat kínálnak — jogot formálhatnak a demokratikus legitimitáció birtoklására. Ez az igény különösen olyankor mutatkozik meg erőteljesen, amikor a törvényhozás többsége az elnökével ellentétes politikai álláspontot képvisel. Kinek van ilyen körülmények között inkább joga a nép nevében beszélni: az elnöknek vagy az elnök politikáját opponáló törvényhozói többségnek? Mivel mindkettő jól körülhatárolt alternatívák közötti szabad versenyben elnyert szavazatokból származtatják hatalmukat, ez az ellentét mindig lehetséges és időnként drámaian robbanhat ki. Nem létezik olyan demokratikus elv, amelynek alapján ez megoldható lenne, az alkotmány kínálta mechanizmusok pedig valószínűleg túl bonyolultnak és élettelen paragrafus-formulának bizonyulnak ahhoz, hogy nagy meggyőző erővel rendelkezzenek a választók szemében. Ezért nem véletlen, hogy a múltban ilyen esetekben a fegyveres erők gyakran érezték kísértést arra, hogy közvetítő erőként beavatkozzanak. Lehetne itt azzal érvelni, hogy az Egyesült Államok sikeresen „normalizálta” s ezzel hatástalanította is az efféle konfliktusokat. Meghaladná e tanulmány kereteit annak részletes kifejtése, hogy az amerikai politikai intézményrendszer és gyakorlat hogyan érték el ezt az eredményt. Annyit azonban érdemes megjegyezni: az amerikai politikai pártok egyedülállóan diffúz jellege — ami furcsa mód sok amerikai politológust keserít el és késztet arra, hogy felelősségteljes, ideológiailag fegyelmezett pártokat követeljen — közrejátszhat ebben. Sajnos, az amerikai példa kivételnek tűnik; a modern politikai pártok fejlődése, különösen a szociálisan és ideológiailag megosztott országokban, általában inkább súlyosbítja, semmint enyhíti a törvényhozás és a végrehajtó hatalom konfliktusát.

Az elnöki rendszerek másik szembetűnő jellegzetessége — az elnök kötött hivatali ideje — szintén nem nélkülözi a hátulütőket. Ez mereven elhatárolt időszakokra szabdalja a politikai irányítást, semmi teret nem hagyva az események megkövetelte folyamatos korrekcióknak. Az elnök mandátumának időtartama minden politikai szereplő számításainak meghatározó tényezőjévé válik, s ennek (amint látni fogjuk) számtalan fontos következménye van. Vegyük például a jogutódlásra vonatkozó előírásokat arra az esetre, ha az elnök elhalálozik, illetve képtelenné válik feladata ellátására: bizonyos esetekben új választással történik az utódlás, és a megválasztott új elnök képviselhet az elődjétől eltérő politikai irányvonalat; de az is lehetséges, hogy az elnök helyét hivatali társa, helyettese foglalja el, tekintet nélkül arra, hogy képes-e a végrehajtó hatalom gyakorlására vagy a választók támogatásának megtartására. Brazília története az előbbire szolgál példákkal, míg az, ahogyan Maria Estela

Martínez de Perón lépett férje örökébe Argentínában, az utóbbit szemlélte. Az elnöki kormányzás paradoxona, hogy miközben a személyi hatalmat erősíti, egyváratlan, a ciklus közbeni elnökváltás esetén saját törvényi mechanizmusai révén juttathat hatalomra olyasvalakit, akit a normális választási procedúra soha nem tett volna az állam fejevé.

AZ ELNÖKI RENDSZER PARADOXONAI

A prezidenciális alkotmányok paradox módon ellentmondó elveket és feltevéseket tartalmaznak. Az ilyen rendszerek egyfelől létre akarnak hozni egy erős, stabil végrehajtó hatalmat, amely a szavazatok alapján elegendő legitimitációval rendelkezik ahhoz, hogy szilárdan álljon szemben a törvényhozás által képviselt különböző partikuláris érdekekkel. Ezek a részérdekek a demokrácia rousseau-i felfogásában — amely szerint az elnök hivatott „a nép” nevében beszélni — nélkülözik a legitimitációt; éppígy azok az egymással ütköző — vagy akár marakodó — érdekek, amelyeket az angolszász felfogás a demokrácia természetéhez tartozónak ismer el. Így jó esélye van annak, hogy az érdekcsoportok konfliktusa a szűken vett politika körén kívül is megjelenjen. Másfelől a prezidenciális alkotmányok alapvető gyanakvást is tükröznek a hatalom megszemélyesítésével szemben; a királyok és a *caudillos* emléke és a tőlük való félelem nem egykönnyen oszlik el. A potenciális önkényuralom elleni alkotmányos gátak legfontosabbika az újraválasztás tilalma. Más rendelkezések, amilyenek a törvényhozás javaslattevő és jóváhagyó jogköre az elnöki kinevezések felett, a felelősségrevonási mechanizmusok, a bírói függetlenség és olyan intézmények, mint a chilei *Contraloría*, szintén ezt a gyanakvást tükrözik. Valójában bizonyos politikai kultúrákban a *proder moderado*ként [a hatalom mérséklőjeként. — Szerk.] fellépő fegyveres erők politikai beavatkozása akár úgy is tekinthető, mint megfelelő eszköz az elbizakodott végrehajtó hatalom kordában tartására. Ha valaki alaposabban kívánja tanulmányozni az elnöki rendszerű latin-amerikai országok alkotmányszövegei és politikai gyakorlata közötti ellentmondásokat, példák sokaságával szolgálhatnak a térség történetének ismerői.

Érdemes lenne megvizsgálni, hogy a prezidenciális rendszerű országokban az erős és stabil végrehajtó hatalom iránti igény és az ugyanezen elnöki hatalommal szembeni látens gyanakvás közti alapvető ellentmondás miképpen befolyásolja az elnöknek és ellenfeleinek politikai döntéshozatalát, vezetési stílusát, politikai gyakorlatát és retorikáját. Itt a konfliktusoknak olyan dimenziója mutatkozik meg, amire a társadalmi-gazdasági, politikai vagy ideológiai körülmények nem szolgálnak kielégítő magyarázattal. Ha elfogadnánk is azt a vitatható nézetet, hogy a hispán társadalmak eredendően hajlanak a *personalismora*, aligha férhet kétség ahhoz, hogy ez a tendencia bizonyos esetekben az intézményes berendezkedéstől kap megerősítést.

Alapvető különbséget a rendszerek e két típusa között legjobban talán úgy lehetne összefoglalni, hogy a parlamentarizmus rugalmassá teszi a politikai folyamatokat, az elnöki rendszer pedig inkább megmerevíti. Az elnöki rendszer

hívei erre azt válaszolhatják, hogy ez a merevség előny, mert megvéd a parlamentáris politikára oly jellemző bizonytalanságtól és instabilitástól. Parlamentáris kormányzás alatt végül is a rengeteg szereplő — pártok, vezetők, még akár egyszerű törvényhozók is — két választás között bármikor alapvető változásokat fogadtathat el, átszervezéseket hajthat végre, és, mindenképp, miniszterelnököket neveztehet ki vagy buktathat meg. Am ha a tekintély és a kiszámíthatóság igénye látszólag a prezidenciális rendszer mellett szól is, vannak olyan váratlan fejlemények — hivatalban levő elnök halálától a helyzetmegítélésben rendkívüli körülmények nyomására elkövetett súlyos hibákig —, melyek az elnöki uralmat kevésbé kiszámíthatóvá és gyakran gyengébbé teszik, mint egy miniszterelnökét. Az utóbbi mindig megpróbálhatja megerősíteni legitimitását és tekintélyét, akár bizalmi szavazás, akár a parlament feloszlata és a rákövetkező új választások révén. Ezenfelül egy rákövetkező miniszterelnök-váltás megoldható anélkül, hogy ez szükségszerűen a rendszer válságához vezetne.

Az effajta megfontolások különösen egy rendszerváltás és konszolidáció időszakában tűnnek indokoltnak, amikor egy prezidenciális alkotmány merevsége óhatatlanul hátrányosnak bizonyul ahhoz az alkalmazkodóképességhez viszonyítva, amit a parlamentarizmus kínál.

ZÉRÓ ÖSSZEGŰ VÁLASZTÁSOK

Az eddigi fejtegetés mindenekelőtt a probléma intézményi dimenzióira koncentrált; az elemzést az — írott vagy íratlan — alkotmányos megoldások számbavétele uralta. Emellett azonban azt is célszerű megvizsgálni, hogy a közvetlen elnökválasztás rendszerében miképpen szerveződik a politikai verseny; milyen e rendszerekben a vezetési stílus; milyen a kapcsolat az elnök, a politikai elit és a társadalom között; melyek a hatalomgyakorlás, illetve a konfliktusmegoldás módozatai. Okkal feltételezhető, hogy az intézményrendszer közvetlenül és közvetve egyaránt befolyásolja a teljes politikai folyamatot, vagy „a hatalomgyakorlás módját”. Miután meghatároztuk a parlamentáris, illetve az elnöki kormányzat formáinak az eltérő intézményrendszerekből eredő különbségeit, feltehetjük a kérdést: a két forma közül melyik kínál kedvezőbb kilátásokat a demokrácia megteremtésére, megszilárdítására és fenntartására.

Az elnöki rendszer mindenképpen problematikus, mert „a győztes viz mindent” elve szerint működik. Olyan berendezkedés ez, amely hajlamos a politizálást zéró összegű játzsmaként megjeleníteni, mindazzal a potenciális konfliktussal együtt, amit az ilyen játzsmák hordoznak. Persze a parlamenti választások esetén is megtörténhet, hogy egyetlen párt szerez abszolút többséget, a gyakoribb mégis az, hogy több párt szerzi meg a mandátumokat. A hatalommegosztás és a koalícióalakítás teljesen megszokott dolog, és megfelelő figyelemben részesülnek a kisebb pártok követelései és érdekei is. Ezek a pártok viszont számítanak arra, hogy részesednek a hatalomban, és emiatt érdekeltek a rendszer fennmaradásában. Ezzel szemben egy elnöknek az a meggyőződése, hogy ő független autoritás és a néptől kapott megbízatása

van, valószínűleg a hatalom és a küldetés tudatával tölti el akkor is, ha a többség, amellyel megválasztották, gyenge. Helyzeténél és szereptudatánál fogva akadékoskodásnak és demoralizálónak fogja találni a politikával szemben óhatatlanul megnyilvánuló ellenkezést — sokkal inkább, mint ahogy egy miniszterelnök tenné, aki tudja magáról, hogy csak egy időlegesen kormányozó koalíció vezetője, nem pedig a nemzet szószólója vagy néptrübun.

Abszolút és összetartó többség hiányában a parlamentáris rendszer elkerülhetetlenül hordoz olyan elemeket, amelyek abban intézményesülnek, amit „konszenzusra orientált demokráciának” neveznek. Az elnöki rendszerekben is lehetnek konszenzusra orientált elemek, esetleg mint az íratlan alkotmány részei. Amikor például Venezuelában és Kolumbiában kedvezőtlen körülmények között újjáteremtették a demokráciát, az írott alkotmány elnöki kormányzásról rendelkezett, de a nagy pártok vezetői gyorsan egyezményeket kötöttek, hogy enyhítsék az elnökválasztás jellemző sajátosságából, „a győztes visz mindent” nyers szabályából eredő következményeket.

A veszély, amit a zéró összegű elnökválasztás jelenthet, az elnök megszabott hivatali idejének merevségével párosul. A vesztesek és a győztesek élesen elhatárolódnak az elnöki periódus teljes időtartamára. Nincs remény arra, hogy a kialakult politikai szövetségek átrendeződjenek, hogy a kormányt támogatók tábora nemzeti egységre épülő vagy szükséghelyzet diktálta koalíciók révén kibővüljön, hogy fontos új fejleményekre új választások kiírásával válaszoljanak, és így tovább. Ehelyett a veszteseknek legalább négy-öt évet kell várniuk, amíg hozzáférhetnek a végrehajtó hatalomhoz és a kormányzati pozícióhoz. Az elnöki rendszerekben a zéró összegű játszma növeli az elnökválasztások tétjét és óhatatlanul növeli a vele járó feszültséget és megosztottságot.

Másfelől az elnökválasztás azt a vitathatatlan előnyt kínálja, hogy a legfőbb végrehajtó hatalom letéteményesét a nép nyíltan és közvetlenül választhatja, kiszámítható időtartamra, ahelyett, hogy e döntést a politikusok színpadok mögötti mesterkedéseire bíznák. Ez az előny azonban csak akkor érvényesül, ha a mandátum dolgában világos, egyértelmű helyzetet eredményez a választás. Ha nincs minimálisan megkövetelt többség, és sok jelölt verseng egyetlen fordulóban, akkor megeshet, hogy a győztes és a második helyezett közti különbség túl kicsi lesz ahhoz, hogy döntő népszavazásra lehessen hivatkozni. Ennek áthidalására a választási törvények néha alacsonyabban szabják meg a győzelemhez szükséges többség határát, vagy olyan eljárásokat vezetnek be, amelyek lehetővé teszik a jelöltek közti választást akkor is, ha egyikük sem érte el a győzelemhez minimálisan szükséges szavazatszámot; az ilyen eljárások révén nem szükséges, hogy az a jelölt kapja meg a hivatalt, akinek a legtöbb szavazata van. Általánosabb az a módszer, amely az utolsó fordulóban a két legtöbb szavazattal rendelkező jelöltet állítja szembe, ami viszont együtt járhat a megosztottság elmélyülésével. A többpártrendszerben folyó kétjelöltes verseny egyik valószínű következménye, hogy a létrejövő (akár az utolsó fordulóban, akár a választások előtti manőverek során megszerveződő) széles koalíciókban a szélsőséges pártok aránytalan befolyásra tesznek szert. Az ilyen párt vagy pártok, ha jelentős számú szavazó azonosul velük, szoros verseny

esetén hitelesen léphetnek fel döntő választási tömbként, s ennek megfelelő követelésekkel állhatnak elő. Ha csak a centrum erős jelöltje nem gyűjt széles körű támogatást a szélsőségekkel szemben, az elnökválasztás széttagolhatja és megoszthatja a választókat.

Az olyan országokban, ahol a szavazók túlnyomó része centrista, egyetért a szélsőségek kizárásában és a jobb- és baloldali jelöltektől egyaránt azt várja, hogy csak egy nagyobb, mérsékelt konszenzuson belül különbözzenek, ott az elnökválasztási verseny társadalmat megosztó hatása nem súlyos probléma. Túlnyomórészt mérsékelt választók esetén nem sok esélye van a győzelemre annak, aki olyan szövetségeket köt vagy olyan álláspontot foglal el, amely a szélsőségekhez látszik őt közelíteni —, amint erre, legnagyobb fájdalomára, Barry Goldwaternek és George McGovernnek is rá kellett ébrednie. De a súlyos szociális és gazdasági problémáktól szorongatott országok, amelyeket megoszt az egykor nagy támogatottságot élvező, nemrég letűnt önkényuralmi rendszer megítélése, és amelyekben szélsőséges pártok imponáló fegyelmereztséggel számottevő befolyásra tesznek szert a választók körében, nem illenek bele az Egyesült Államok által kínált modellbe. Egy megosztott társadalomban, ahol ingatag a választói magatartás, egyetlen komoly jelölt sem engedheti meg magának, hogy egyfordulós választásban figyelmen kívül hagyjon olyan pártokat, amelyekkel egyébként soha nem működne együtt.

Kétfordulós választással e problémák némelyike elkerülhető, mert az első forduló megmutatja a szélsőséges pártoknak erejük korlátait, a legtöbb szavazatot kapott két jelöltnek pedig lehetővé teszi, hogy kiszámítsák, milyen szövetségeket kell kötniük a győzelemért. Ez csökkenti a bizonytalanságot és mind a választók, mind a jelöltek esetében a racionálisabb döntéseket segíti elő. A prezidenciális rendszer ily módon gyakorlatilag valami olyasmit reprodukál, mint a „kormányalakítási” tárgyalások a parlamentáris rendszerben. De a társadalom megosztottságának lehetősége fennmarad, és nehéz elszigetelni a szélsőséges pártokat is, amelyekkel szemben a választók és az elit jelentős része heves ellenérzéseket táplál.

A SPANYOL PÉLDA

A fenti elemzés szemléltetéseképpen nézzük meg Spanyolország esetét 1977-ben, a Francisco Franco halála utáni első szabad választások évében. A parlamenti választások eredményeként Adolfo Suárez, az átmeneti időszak miniszterelnöke hivatalban maradhatott. Pártja, a mérsékelt Demokratikus Centrum Unió (UCD) a szavazatok 34,9 százalékával és a 350 tagú törvényhozás 167 helyével vezető párttá emelkedett. A Felipe González vezette Szocialista Munkáspárt (PSOE) 29,4 százalékot és 118 parlamenti helyet szerzett; ezt követte a Kommunista Párt (PCE) 9,3 százalékkal és 20 hellyel, valamint a Manuel Fraga vezette jobboldali Népi Szövetség (AP) 8,4 százalékkal és 16 hellyel.

Az eredmények világosan mutatják, hogy ha akkor nem parlamenti, hanem *elnökválasztást* tartanak, egyik párt sem szerzett volna abszolút többséget. A

jelöltek koalíció alakítására kényszerültek volna annak érdekében, hogy esélyük legyen a győzelemre az első vagy második fordulóban. A választások előtt azonban nem volt valódi felmérés a választói preferenciák megoszlásáról. Ebben a bizonytalan légkörben nehéz lett volna koalíciót alakítani. Bizonyára a győztes pártok arra kényszerültek volna, hogy szükségtelenül széles koalíciókat hozzanak létre.

Feltéve, hogy a Francóval szemben álló demokratikus ellenzék egyetlen jelölt, Felipe González mögött sorakozik fel (ez akkoriban korántsem volt biztos), továbbá számításba véve a kommunisták erejéhez fűzött várakozásokat és a valóságos tíz százalékot, amit a választóktól kaptak, González soha nem tudott volna egy elnökválasztási küzdelemben olyan függetlenül szerepelni, ahogyan azt a parlament hely megszerzéséért folytatott kampányában tette. A kampányt népfrontos szemléletmód uralta volna, valószínűleg elmosva azt a határozott jelleget, amelyet a különböző pártok — a szélsőbaltól a mérsékelt helyi centrupártokon keresztül a kereszténydemokratákig — a legtöbb választási körzetben képesek voltak megőrizni. A probléma még élesebben jelentkezett volna a jobbközép számára, hiszen az itt tömörülő erők a reformokat támogatták, kiváltképp a *reforma pactada* [reformcsomagot. — Szerk.], amely ténylegesen véget vetett az önkényuralmi rezsimnek. Egyáltalán nem bizonyos, hogy Adolfo Suárez, bármilyen népszerűvé vált is az átmenet folyamán, képes lett volna valamennyiüket a Szocialista Párt jobbszárnyán tömöríteni. Ebben a helyzetben a kereszténydemokraták közül sokan azok is, akik később, 1979-ben az UCD listáján indultak, nem lettek volna hajlandók feladni a Francóval való szembenállás évei alatt kötött politikai szövetségeket; másrészt Suárez helyzetét is megnehezítette volna, ha el kell fogadnia annak a támogatását, amely láthatóan a „kontinuista” (azaz francóista) alternatívát képviselte. Feltehetőleg az AP maga sem támogató volt olyan jelöltet, mint Suárez, aki helyeselte a kommunista párt legalizálását.

Ha nem Fraga a jobboldal jelöltje (aki később az ellenzék elismert vezetőjévé vált), Suárezre akkor is erős nyomás nehezedett volna, hogy kampánya során mindvégig fenntartsa jól megkülönböztethető álláspontját mint alternatívát a Franco-rezsimmel való folytonosság bármiféle gondolatával szemben. Valójában az UCD 1977-es kampánya éppannyira irányult a jobboldali AP, mint a baloldali szocialisták ellen. Ezenfelül mivel az AP erejét illetően bizonytalanság volt, és mert a Népi Szövetség félelmet és ellenszenvet keltett a baloldalon, Fragát a kampány során sok baloldali támadás érte. Ennek hatására csökkent a megosztottság, különösen egyrészt a régi demokraták, másrészt a demokratikus politizálásba újonnan belépők között (ez utóbbiak magukban foglalták az UCD vezetésének és tagságának fontos részeit is). A jobboldal és a jobbközép jelöltje elkerülhetetlenül a baloldali—demokrata jelölt „veszélyes” támogatóira, mindenekelőtt a kommunistákra és a baszk és katalán nacionalizmust képviselő pártokra összpontosította volna támadásait. E támadásokra válaszként a baloldal és a balközép jelöltje bizonyára az ellenfél és Franco politikája közötti folyamatosságot hangsúlyozta volna, azzal érvelve, hogy a jobboldal táborában még mindig jelen vannak a megrögzött francóisták, és hogy milyen kevés centrista demokrata van a jobboldali koalícióban.

Aligha férhet kétség ahhoz, hogy 1977 Spanyolországában egy elnökválasztás sokkal erősebben megosztotta volna a társadalmat, mint a megtartott parlamenti választások. Ha Suárez visszautasítja a megegyezést Fragával és az AP-vel, vagy ha Fraga — túlbecsülve az AP többségi párttá válásának esélyét a kétpárti rendszerben — elhárít mindennemű együttműködést a suárezistákkal, akkor az eredmény minden valószínűség szerint az lett volna, hogy olyan jelölt szerzi meg a többséget, aki mind Suáreztól, mind Fragától balra áll. Egy a nép által támogatott elnök, még ha nem áll is mögötte parlamenti többség, feljogosítva érezhette volna magát arra, hogy egyrészt törekedjen az alkotmány kidolgozására, másrészt jelentős politikai és társadalmi változásokra, jóval radikálisabbakra, mint amilyeneket a szocialista miniszterelnök, Felipe González szorgalmazott 1982-es győzelmét követően. Emlékeztetnünk kell arra, hogy González a sikeresen működő demokratikus uralom öt éves tapasztalata után vállalkozott a kezdeményezésekre, és csak azt követően, hogy egyrészt a PSOE utópista balszárnya kudarcot szenvedett a pártkongresszuson, másrészt lezajlott az a kampány, amely a spanyol szavazók centrista többségének megnyerését célozta. Franco óta a spanyol politika nyilvánvalóan megérezte a parlamentarizmus mérséklő hatását; enélkül a néptől támogatott kormányzásra való áttérés és a demokratikus uralom megszilárdítása bizonyára egészen más — és sokkalta viharosabb — irányt vett volna.

Hadd tegyem hozzá mindehhez most a magam megszorító megjegyzését. *Nem* azt állítom, hogy a megosztottság, amelyet az elnökválasztás gyakran előidézik, elkerülhetetlen velejárója lenne az elnöki kormányzásnak. Ha a közmegegyezés megbízhatóan a politikai spektrum közepe táján mozog, és ha a marginális pártok korlátozott súlya nyilvánvaló, akkor egyetlen jelölt sem fog kényszerűen érezni arra, hogy a szélsőségekkel lépjen szövetségre. Ezek indulhatnak az elnöki hivatalért, de kísérletük elszigetelt marad és nem több, mint retorikai gyakorlat. Ha megvannak a kiegyensúlyozottságnak ezek a feltételei és az előzetes konszenzus, kicsi a valószínűsége annak, hogy az elnökválasztási kampányok veszélyes megosztottságot idéznek elő. A probléma inkább az, hogy a demokrácia megteremtéséért és megszilárdításáért keservesen küszködő országokban ritkán adottak e kedvező körülmények. Ott pedig, ahol szélsőséges pártokat is magában foglaló, polarizált többpárti rendszer van, bizonyosan nem léteznek.

A POLITIZÁCIÓS STÍLUSA AZ ELNÖKI RENDSZEREKBEN

Mivel eddig túlnyomórészt az elnöki rendszernek a választás folyamatát érintő következményeire koncentráltunk, okkal jegyezhetné meg valaki, hogy egy dolog a választás és más dolog a győztes hivatalban töltött ideje. Győzelem után nem foghat-e az elnök a választási kampány során ütött sebek gyógyításához és a nemzet egységének helyreállításához? Nem kínálhat-e legyőzött ellenfeleinek — de nem a saját koalícióján belüli szélsőségeknek — szerepet a kormányzatban, hogy új módon az egész nép elnökévé lehessen? Természetesen lehet így politizálni, de ez szükségképpen függ az új elnök szemé-

lyiségétől, politikai stílusától, továbbá, kisebb mértékben, legerősebb ellenlábasaiktól. A választások előtt senki nem lehet biztos abban, hogy az új államfő békülékeny lépéseket tesz majd; a népszavazással felérő kampány alatt folyó politikai mozgósítás bizonyosan nem segíti az események ilyen irányba fordulását. Az új elnöknek meg kell fontolnia, hogy egykori ellenfelei megbékítésére szánt gesztusai szükségtelenül meggyengíthetik őt, különösen, ha ezzel azt kockáztatja, hogy szélsőségesebb szövetségesei teljesen elfordulnak tőle. Azzal a lehetőséggel is számolnia kell, hogy az ellenzék nem hajlandó viszonzni az ő nagylelkűségét, aminek következtében az egész stratégia visszafelé sülhet el. A nyilvánosan felajánlott békejobb nyilvános visszautasítása mindkét oldalon megmerevítheti az álláspontokat és inkább felerősítheti az ellentéteket és a polarizálódást.

Az elnöki rendszernek a politizálás stílusára tett legjelentősebb hatásai közül némelyik magának az elnöki hivatalnak a jellegzetességeiből következik. Ilyen jellegzetesség a széles elnöki hatáskör csakúgy, mint ennek korlátai, — különösen akkor, ha ezek a törvényhozással való együttműködést is igénylik, ami kiváltképpen olyankor válik szembetűnővé, amikor a törvényhozást az elnök pártjának ellenzéke uralja. Mindenekelőtt azonban ott van az időbeli korlátozás, amelyet a hivatali idő meghatározott tartama, illetve a lehetséges újabb ciklusok száma jelent az államfő számára. Az elnöki tisztség természeténél fogva két dimenziójú, s bizonyos tekintetben kettős értelmű: az elnök egyfelől az állam feje és az egész nemzet képviselője, másfelől egy tisztán pártpolitikai álláspont megjelenítője. Ha többpárti koalíció élén áll, megtörténhet, hogy ezen az állásponton belül szűkebb pozíciót jelenít meg a győztes választási koalíció más tagjaival szemben.

Az elnöknek nehézséget okozhat, hogy az államfő szimbolikus — vagy amint Bagehot nevezte az államnak ezt az aspektusát: „tiszteletre méltóságából” adódó — szerepét összeegyeztesse a végrehajtó hatalom tényleges birtokosaként, valamint pártjának elkötelezett és programjáért felelős vezetőjeként betöltött szerepével. (Bagehot szerint egyébként ezt a szimbolikus vagy „tiszteletre méltó” szerepet a brit uralkodó tökéletesen látta el, és tegyük hozzá: a parlamentáris alkotmányokkal rendelkező köztársaságokban sikeresen töltötték be olyan elnökök, mint az olasz Sandro Pertini és a nyugatnémet Theodor Heuss.) Nem mindig könnyű mondjuk minden chilei és a munkások elnökének lenni egyszerre, vagy a La Moneda (a chilei elnök hivatalos rezidenciája) elegáns és előkelő házigazdajaként és futballstadionokban tartott tömeggyűlések demagóg szónokaként egyaránt megfelelni. Sok szavazó és vezető személyiség hajlamos azt gondolni, hogy a második szerep betöltése az első elárulását jelenti — mert nem kellene-e az elnöknek mint az állam fejének legalább valamivel felette állnia a pártjának, hogy a nemzet jelképévé lehessen, és egyben biztosítéka a kormány stabilizálásának. Egy elnöki rendszer, szemben az alkotmányos monarchiával vagy egy olyan köztársasággal, amelyben miniszterelnök és államfő is van, nem engedi meg a szerepek ilyen éles megkülönböztetését. Az elnök és a választók közötti közvetlen kapcsolatnak talán az a legfontosabb következménye, hogy az elnök úgy érezheti: egyedül ő tekinthető az egész nép választott képviselőjének, ami azért kockázatos,

mert hajlamos lesz támogatóit „a néppel” összetéveszteni. Az elnöki hatalom plebisciter eleme könnyen intoleránssá teheti minden ellenvetéssel és ellenkezéssel szemben. Frusztráltsága kísértésbe viheti, hogy saját politikáját a népakarat képviselőjeként, míg ellenfeleit szűk érdekek önös megformálásaként határozza meg. Az efféle azonosulás a néppel populizmust táplál, amely erőforrás lehet. De arra is indíthatja, hogy semmibe vegye felhatalmazásának korlátait, márpedig egyedül ez a felhatalmazás az, amelyre akár az abszolút többséggel — az egyszerű többségről most nem is beszélve — történt választás révén igényt tarthat mint tervei megvalósításának demokratikus igazolására. Meg kell mondani: fennáll a veszélye az ellenzékkel szembeni hivatkozódóan rideg közönynek, a tiszteletlenségnek, sőt, a leplezetlen ellenségességnek is.

Az elnök lehet amolyan olimpuszi hatalmasság, ezzel szemben a miniszterelnök rendszerint a parlament tagja is, aki a kormány padsorában ülve is e nagyobb testület tagja marad. Időközönként, nagyjából az egyenlőség alapján találkoznia kell törvényhozó társaival, ahogyan ezt a brit miniszterelnök rendszeresen megteszi az Alsóházban hagyományos interpellációk alkalmával. Ha koalíciót vagy kisebbségi kormányt vezet, vagy ha pártjának a parlamentben csak csekély többsége van, aligha engedheti meg magának, hogy a parlament véleményétől eltekintsen. Ezzel szemben egy elnök független kormányt vezet és a törvényhozás tagjaival maga szabta feltételek szerint találkozik. Az elnöki rendszerben különösen bizonytalan az ellenzéki vezetők helye, akik közhivatalt sem viselhetnek és egyébként sincs meg az a fajta kvázi-hivatalos státusuk, amit az ellenzék vezetői például Nagy-Britanniában élveznek.

Uralkodó vagy „köztársasági elnök” hiányában nincs, aki szimbolikusan betölthetné a kiegyensúlyozó erő szerepét, ez megfosztja az elnöki rendszereket a rugalmasságtól és a hatalom korlátozásának egyik eszközétől. Egy politikailag általában semleges személyiség válság idején morális súlyt képezhet vagy közvetítő szerepet láthat el a miniszterelnök és ellenfelei közt, akik jelenthetik a parlamenti ellenzék tagjait, de katonai vezetőket is. A parlamentáris rendszerekben a képviselőháznak van házelnöke, aki mérséklő befolyást gyakorolhat a parlamenti ellenlábásokra, köztük magára a miniszterelnökre is, aki végül is annak a testületnek a tagja, amely fölött a házelnök elnököl.

A KETTŐS LEGITIMÁCIÓ PROBLÉMÁJA

Adott intézményes helyzetében az elnöknek szembe kell néznie azzal a problémával, hogy mit kezdjen támogatóinak többnyire felfokozott várakozásaival. E támogatók hajlamosak a valóságosnál vagy kívánatosnál több hatalmat tulajdonítani az elnöknek és politikailag könnyen mozgósíthatók bármely ellenféllel szemben, aki útjában áll az elnöknek. Egy népszerű elnök és az őt ünneplő tömeg közötti kapcsolat félelmet gerjeszthet ellenfelei körében és feszült politikai légkört teremthet. Valami hasonló mondható el a katonai háttérrel vagy szoros katonai kapcsolatokkal rendelkező elnökről is, az ilyeneknek kedvez — a kabinet által kormányzott országokban rendszerint kulcspozíciót betöltő — védelmi miniszter hiánya.

Egy parlamentáris rendszer miniszterei egészen más helyzetben vannak, mint egy elnöki rendszer kabinetjének tisztségviselői. Különösen koalíció vagy kisebbségi kormány esetén a miniszterelnök sokkal inkább van egyenlő helyzetben a többi miniszterrel, mint amennyire egy elnök valaha is lesz a kormányba általa kinevezettekkel. (Meg kell azonban jegyeznünk, hogy vannak bizonyos tendenciák, amelyek olyan intézmények létrejöttéhez vezethetnek, amilyen a németországi *Kanzlerdemokratie*, amelyben a kormányfő szabadon állíthatja össze kormányát, anélkül, hogy minden egyes miniszterhez a parlament hozzájárulását kellene kérnie. A szigorúan fegyvelmezett pártokkal és a törvényhozási helyek abszolút többségét élvező miniszterelnökkel működő parlamentáris rendszerek igencsak hasonlónak válnak az elnöki rendszerhez.

A modern hatalom jellemzőjeként, főként a televízió befolyásának köszönhetően, a személyi hatalom erősödésének tendenciája nemcsak a miniszterek függetlenségét, hanem kollegialitásuk mértékét és a kabinetkormányzásban vállalt közös felelősségüket is meggyengítette.)

Kevésbé valószínű, hogy egy elnöki kormánynak erősebb és függetlenebb szellemű tagjai legyenek, mint parlamentáris megfelelőjének. Az elnöki kormány tisztségviselői tisztán főnökük beleegyezése alapján birtokolják pozíciójukat; ha elbocsájtják őket, teljesen kikerülnek a közéletből. Egy kormányfő miniszterei ezzel szemben nem az ő kreatúrái, hanem többnyire képviselőházi kollégái; a kormányból visszamehetnek parlamenti helyükre és kérdőre vonhatják a miniszterelnököt a pártvezetőségi gyűléseken vagy a parlamenti munka menetében, éppolyan szabadon, ahogy bármely más képviselő megteheti ezt. Egy elnök továbbá jóval hatékonyabban megvédelmezheti kabinetjének tagjait a bírálattól, mint egy miniszterelnök, akinek kormánytagjait gyakorta idézik a parlament elé, hogy kérdésekre válaszoljanak, vagy szélsőséges esetben bizalmatlansági indítvánnyal nézzenek szembe.

A különböző elnöki rendszerek végrehajtó és törvényhozó hatalma közti kapcsolat bonyolultsága nem fedheti el azt a tényt, hogy minden rendszer kettős demokratikus legitimitáción alapul: nem létezik olyan demokratikus elv, amely megoldhatná a vitát, hogy a végrehajtó, illetve a törvényhozó hatalom közül valójában melyikük képviseli a nép akaratát. A gyakorlatban, különösen az olyan fejlődő országokban, amelyek modernizációjában nagyok a regionális egyenlőtlenségek, valószínű, hogy a törvényhozás politikai és szociális nézetei különbözni fognak az elnöknek és támogatóinak az álláspontjától. A területi képviselő elve, amelyet gyakran megerősít az aránytalan reprezentáció, vagy olyan szövetségi intézmények, mint a nem arányossági elven nyugvó felső kamara a törvényhozásban, azzal járhat, hogy a törvényhozásban nagyobb súlyt kapnak a kisvárosok és a vidéki területek. Az ilyen körülmények alapot adhatnak az elnöknek arra, hogy megkérdőjelezze törvényhozásbeli ellenfeleinek demokratikus elfogadottságát. Akár azzal is vádolhatja őket, hogy nem képviselnek mást, mint helyi oligarchákat és szűkkörű, önző érdekcsoportokat. Ez lehet igaz vagy nem, lehet rosszabb vagy kevésbé rossz, ez a válasz annak, aki szavazatát helyi méltóságok, törzsfőnökök, földbirtokosok, papok vagy akár főnökök, avagy szakszervezetek, testületi szövetségek vagy pártgépezetek gyámkodása alatt adja le. Akárhogyan is, a modern városi éltek továbbra is hajlani

fognak a szkepticizmusra, ami a falusi vagy vidéki körzetekből jött törvényhozók demokratikus jóhiszeműségét illeti. Ilyen körülmények között az ellenszegülő törvényhozástól frusztrált elnök kísértést érezhet arra, hogy a népet a vélt oligarchák és önös érdekek ellen mozgósítsa, egyedül magának mint néptribunnak követeljen valódi demokratikus legitimitációt és támogatóit tömegtüntetéseken ösztökélje az ellenzék ellen. Az is elképzelhető, hogy egyes országokban az elnök képviseli inkább a hagyományörzőbb vagy vidéki választókat és rájuk támaszkodik a társadalom urbánusabb és modernebb rétegeivel szemben.

Még baljóslatúbb, hogy amikor nincs elvileg megalapozott módszer a demokratikus legitimitáció valódi birtokosának kiválasztására, az elnök ideológiai formulákat alkalmazhat ellenfelei hiteltelenítésére; az intézményi rivalizálás eképpen a potenciálisan robbanékony szociális és politikai küzdelem jellegét öltheti. Olyan intézményi feszültségek, amelyek egyes társadalmakban tárgyalással vagy a törvénykezés eszközeivel békésen elsimíthatók, más, kevésbé szerencsés országokban az utcán keresik megoldásukat.

A STABILITÁS KÉRDÉSE

Az elnöki rendszer egyik sokat emlegetett előnye, hogy biztosítja a végrehajtó hatalom stabilitását. Ezt a pozitív vonását sokan szembeállítják számos parlamentáris kormányzat ingatagságával, a gyakori kormányváltásokkal és a miniszterelnökök változásával, különösen a nyugat-európai többpárti demokráciákban. Bizonyos, hogy az a politikai instabilitás, amit a Harmadik és a Negyedik Francia Köztársaság, illetve, időben közelebb, Olaszország és Portugália produkált, közrejátszott abban, hogy sok — különösen latin-amerikai — kutató a parlamentarizmussal szemben az elnöki rendszert részesítette előnyben. De az ilyen elfogultságra valló összehasonlítások nem veszik figyelembe a stabilitásnak azt a magas fokát, ami a parlamentáris kormányzatokat valójában jellemzi. A változékonyság felületes ábrázolásával elfedik a pártoknak a hatalomban való folyamatos részvételét, a koalíciók sok erőpróbát kiálló jellegét és azt a módot, ahogyan pártvezérek és a legfontosabb miniszterek átvészelnék kormányváltásokat, anélkül, hogy feladnák pozíciójukat. A kormányzati stabilitás kérdését firtató kutatók az elnöki kormányok instabilitását is figyelmen kívül hagyták. Az sem kap megfelelő hangsúlyt, hogy a parlamentáris rendszerek gyakran éppen felületi instabilitásuk révén kerülnek el a mélyebb válságokat. Az a miniszterelnök, aki botrányba keveredik vagy elveszti pártjának vagy a többségi koalíciónak a támogatását és akinek hivatalban maradása súlyos zavarokat idézne elő, sokkal könnyebben elmozdítható, mint egy korrupst vagy erősen népszerűtlen elnök. Hacsak pártelfogultságok nem teszik lehetetlenné egy demokratikusan legitímált kabinet megalakítását, a parlament végső soron képes kiválasztani egy új miniszterelnököt, aki meg tudja alakítani az új kormányt. Súlyosabb esetekben új választásokat lehet kiírni, bár ezek gyakran nem oldják meg a problémákat, sőt, további bonyodalmakhoz vezethetnek, amint ez az 1930-as évek weimari Németországában történt.

A parlamentáris rendszerekben lehetséges kormányválságokat és miniszterváltásokat természetesen kizárja az elnök hivatali idejének rögzített tartama, de ennek a nagy stabilitásnak az ára az épp ilyen nagymértékű merevség. Az állandóan változó helyzetekhez igazodás rugalmassága nem erős oldala a prezidenciális rendszernek. Egy olyan elnök elmozdítása, aki elvesztette pártja vagy a nép bizalmát, rendkívül nehéz vállalkozás. Egy makacs államfő még akkor is hivatalban maradhat, ha az ellenségeskedés már az erőszakig és a törvénytelenességig fokozódott. Mire az elmozdítását célzó nehézkes mechanizmusok egy nála alkalmasabb és békülékenyebb utód kinevezése érdekében megteszik a magukét, már késő lehet. A közjogi felelősségrevonás nagyon bizonytalan és időigényes eljárás, különösen az egyszerű parlamenti bizalmatlansági szavazással összehasonlítva. Ha egy hivatalban lévő elnök olyan módon gyakorolja a hatalmát, hogy ellenfelei nem akarják kivárni hivatali idejének a végét, amikor kiüthetik a nyeregből, elmozdítására — a közjogi felelősségre vonást és a nyomás hatására történő lemondást nem számítva — nincs alkotmányos mód. Ezenfelül még a teljesen legális módszerek is sok veszéllyel járnak; az államfő hívei csatasorba állhatnak a „támadók” ellen, súlyosbítva ezzel a válságot. Nehéz elképzelni, hogyan tudnák a politikai vezetők önmagukban megoldani a problémát, ha nem folyamodnak a néphez vagy olyan nem demokratikus intézményekhez, mint a bíróságok vagy — rosszabb esetben — a katonaság, illetve ha ezt fenyegetésként nem helyezik kilátásba. Az ilyen válságok mélyén húzódó súlyos ellentétek nem maradhatnak rejtve a törvényhozás folyosóin és ruhatáraiban. Ami egy parlamentáris rendszerben kormányválság lenne, az egy elnöki rendszerben a rezsím teljes válságává szélesedhet.

Ugyanez a merevség érvényesül a hivatalban lévő államfő halála vagy alkalmatlanná válása esetén. Ilyenkor környezetében kísértés támadhat arra, hogy hivatali idejének lejártáig megpróbálják eltitkolni az elnök betegségét. Az elnök halálának, lemondásának, felelősségre vonásának vagy alkalmatlanná válásának esetére a prezidenciális alkotmány nagyon gyakran biztosít automatikus és azonnali utódlást minden interregnum vagy hatalmi vákuum nélkül. De az elnöki utódlás intézménye, amely az Egyesült Államokban olyan jól funkcionál, máshol esetleg nem működik ilyen simán. Különösen azok az országok vannak veszélyben, amelyeknek alkotmánya, akár csak az Egyesült Államok Alkotmánya a Tizenkettedik Módosítás 1804-es bevezetése előtt, megengedi az elnökjelölti listák oly módon való megosztását, hogy a győztes elnökjelölt és a győztes alelnökjelölt különböző pártokból is kikerülhessen. Ha az elhunyt vagy leköszönő elnök és törvényes utódja különböző pártokból valók, az előző államfő hívei protestálhatnak, hogy az új elnök nem az ő választásuk szerint való és nélkülözi a demokratikus legitimitációt.

Ma természetesen kevés alkotmány engedné meg, hogy olyan eset előforduljon, amilyen az egyesült államokbeli Jefferson — Burr elnökválasztás volt 1800-ban. A mai alkotmányok előírják, hogy az elnököt és az alelnököt együtt kell jelölni, s az elnökválasztásnál megtöltjük a különböző listákra való szavazást. De ezek a formális eszközök nem képesek a jelölések feltételeit szabályozni. Kétségkívül előfordulnak esetek, amikor az elnökjelöltet főként egyensúlyozó

tényezőként jelölik, s ezért nem képez valódi politikai egységet az elnökkel. Nem ismeretlenek az olyan esetek sem, amikor a hatalmát féltő államfő szándékkal gyenge alelnökjelöltet szemel ki, vagy akár a saját feleségét választja erre a pozícióra. Az elnöki rendszerben az ország választópolgárainak vagy politikai vezetőinek semmilyen garanciájuk nincs arra, hogy az alelnök előlépése esetén jó kezekbe kerüljön az a hatalom, amivel az előző elnököt készséggel felruházták. A folyamatosság tehát, ami az automatikus alelnöki utódlás intézménye révén létrejön, inkább látszólagosnak bizonyul, mintsem valóságosnak. Kézenfekvő lehetőségként marad még az ideiglenes kormány, amely az új, mihamarabb lebonyolítandó választásokig töltheti be ezt a szerepet. Kevésbé valószínű azonban, hogy a komoly válság, amely szükségessé tette az utódlást, egyszerűsége kedvéért teremtene egy új elnökválasztáshoz.

AZ IDŐTÉNYEZŐ

A demokrácia meghatározása szerint *pro tempore* kormányzat, olyan rendszer, amelyben a választók rendszeres időközönként felelősségre vonhatják vezetőiket és váltásokat kényszeríthetnek ki. A két választás közötti idő korlátozottsága valószínűleg a legerősebb garancia a hatalom kisajátítása ellen, s a kisebbségben lévők utolsó reménye. Ennek hátulütője azonban, hogy korlátozza a kormányzatot választási ígéreteinek teljesítésében. Ha messzemenő ígéretekről, társadalmi változásokat célzó programokról van szó, a többség becsapva érezheti magát, amiért választott vezetőjét hivatali idejének rövidsége korlátozta ígéretei teljesítésében. Másfelől az elnök olyannyira koncentrált és egyszerűsége kiterjedt hatalommal rendelkezik, hogy kockázatos dolog lenne, ha egy-egy elnök újraválaszthatóságának nem szabnának korlátokat. Az efféle rendelkezések persze frusztrálhatják az államfőt, kivált, ha nagyon ambíciózus; többször megkísérelték már, hogy a folyamatosság nevében megváltoztassák a szabályt.

Egy elnöknek, még ha nem táplál is mértéktelen ambíciókat, az, hogy tudatában van az időkorlátoknak, amivel szembe kell néznie és a programnak, amivel a neve összekapcsolódott, óhatatlanul befolyásolja a politikai stílusát. A politikai folyamatosság megszakadása és a lehetséges utódok milyensége miatti aggodalom felerősíti azt, amit Albert Hirschman „*a vouloir conclure* kívánásának” nevezett. Ez a túlzott sürgősségérzet az elnök részéről rosszul kiöltött politikai kezdeményezésekhez, a végrehajtás során elhamarkodott támadásokhoz, a törvényes ellenzék elleni indokolatlan haraghoz és még egy sereg más káros következményhez vezethet. Egy olyan elnök, aki mindenáron fel akarja építeni a maga Brazíliáját, vagy végre akarja hajtani államosítási vagy földprogramját, mielőtt az újraválasztásra alkalmatlanná válik, valószínű, hogy ésszerűtlenül fog költekezni, vagy terveinek megvalósulása érdekében megkockáztatja az ország megosztását. Egy miniszterelnököt, aki számíthat arra, hogy pártja vagy a kormányzó koalíció megnyerheti a következő választásokat, kevésbé nyomoztanak az ilyen kényszerűségek. Sok miniszterelnök maradt hivatalban több törvényhozási cikluson keresztül anélkül, hogy a dik-

tatúra létrejöttétől való félelmet felkeltette volna, mert mindig nyitva állt annak lehetősége, hogy a kormányt alkotmányellenes eszközök felhasználása nélkül váltsák le.

A hivatali idő megszabott tartama és az újraválaszthatóság korlátozása az elnöki alkotmányok kétségtelen erénye, de ez azzal jár, hogy a politikai rendszernek körülbelül négy évenként ki kell termelnie egy alkalmas és népszerű vezetőt, s azzal is, hogy a leköszönő elnök bármekkora „politikai tőkét” gyűjtött is, nem maradhat meg hivatali idejének lejárta után.

Egyetlen politikai vezető sem lehet nyugodt a másodvonalbeli vezetők politikai ambíciói miatt, akik hol az utódlási sorban való helyezkedésükkel, hol pedig intrikáikkal keltenek aggodalmat. Az utódlás kötött és meghatározott időpontja, amit egy prezidenciális alkotmány előír, csak növelheti az államfő emiatti nyugtalanságát. Ha ehhez hozzávesszük törekvését a folyamatosságra, nem kell logikai bakugrás ahhoz, hogy előre megmondjuk: olyasvalakit fog helyetteseül és nyilvánvaló utódjául választani, aki inkább bizonyul majd bologatójánosnak, semmint autonóm vezetőnek.

Az elkerülhetetlen utódlás jellegzetes feszültséget is teremt a volt elnök és utódja között. Az új elnök ösztönzést érezhet arra, hogy függetlenségét hangsúlyozza és megkülönböztesse magát elődjétől, még ha netán egyazon párthoz tartoznának is. Másfelől a régi elnök, megismervén a hivatal adta méltóságot és a hatalom érzését, mindig nehezen fog beletörödni hatalma elvesztésébe a visszatérés lehetősége nélkül, még akkor is, ha az új államfő siralmas kudarcot vall. Az ilyen ellentétek és frusztrációk pártok és koalíciók nyílt meghasonlását okozhatják. Intrikákra is okot adhatnak, mint amikor a tekintélyét még őrző egykori elnök azon munkálkodik a színpalak mögött, hogy a következő utódlást befolyásolja vagy aláássa az államfő politikáját, netalán a párt vezetését.

Természetesen parlamentáris rendszerben is felmerülhetnek hasonló problémák, amikor egy kimagasló vezető elveszítvén hivatalát, nem mond le a visszatérésről. De a parlamentáris rendszerek számos okból könnyebben tudják enyhíteni az efféle nehézségeket. Az egyetértés, az összhang fenntartásához hozzájárul a pártegység megőrzésének égető szüksége, a párt prominens személyiségeitől elvárható kölcsönös tisztelet, emellett az új miniszterelnök nagyon is tisztában van azzal, hogy nem nélkülözheti elődje segítségét, még akkor sem, ha a kormányzati padosoron kívül vagy akár az ellenzéki oldalon foglal helyet. Egyazon párt vezetői válthatják egymást a miniszterelnöki székben; mindegyikük tudja, hogy a másikat bármikor felszólíthatják, hogy lépjen az ő helyébe, és hogy az összeütközés mindkettőjük számára rossz üzlet lehet, ezért megosztják a hatalmat. Ugyanez a logika érvényes az egymással versengő pártokra vagy parlamenti koalíciókra is.

A prezidenciális rendszerhez tartozó időkorlátozásnak és az elnökválasztás zéró összegű jellegének együttes hatására az ilyen küzdelmek drámaibbak és súlyosabb megosztottságot idéznek elő, mint a parlamenti választások. Az esedékes politikai átrendeződések parlamentáris rendszerben a választások között és a parlament épületén belül zajlanak, ezzel szemben az elnöki rendszerekben, mivel egy győztes koalíció létrehozásának elengedhetetlen részei,

a választási kampány során szükségképpen a nyilvánosság előtt történnek. Az elnöki rendszerekben az idő a politika igen fontos dimenziójává válik. Egészen más a politika tempója prezidenciális, illetve parlamentáris alkotmány esetén. Az elnökválasztás közeledtével nyilvánosan megkötött és egyszersmind végleges egyezségekre kényszerülnek, amelyeket a győztes fél a következő kampányig nem rúghat fel, mivel ezt a választók a bizalmukkal való visszaélésnek tekinthetik. Kompromisszumokra, még ha elvtelennek, opportunistának vagy ideológiailag hibásnak látszanak is, természetesen szükség lehet, ám sokkal nehezebb ilyeneket kötni akkor, ha az elkövetkező választások során a választók kritikus vizsgálódásának vannak kitéve. Az elnöki rendszer sokkal kevesebb teret hagy a hallgatóságos konszenzusok létrehozásának, a koalícióváltásoknak és az olyan kompromisszumok megkötésének, amelyek, bár óvatosak, nyilvánosan nehezen védhetők.

A prezidenciális alkotmány feltételei között a kompromisszum, a tárgyalás és a hatalommegosztás konszenzusépítő módszerei nagy szerepet játszottak a demokratikus kormányzat visszatérésében Kolumbiában, Venezuelában és nemrégiben Braziliában. De ezek a módszerek úgy jelentek meg, mint szükségyszerű antinómiák — eltérések annak a rendszernek a szabályaitól, amely azért jött létre, hogy a választók lehetőségeit arra korlátozza, amit meglehetősen homályosan és pejoratíven *democraduraként* határoznak meg. A demokrácia helyreállítása kétségkívül továbbra is megköveteli az olyan konszenzusra alapozott stratégiák alkalmazását, mint a nagykoalíciók létrehívása és az egyezségkötések sorozata; az elnöki rendszer hátránya az, hogy ezeket megmerevíti és formalizálja. Így kötelezővé válnak egy meghatározott időszakra, amely alatt kevés az esély a felülvizsgálatukra és újratárgyalásukra. Ezenfelül, amint Kolumbia esete mutatja, az ilyen egyezmények megfosztják a választókat választási szabadságuk egy részétől; a parlamentáris rendszerek, mint amilyen Spanyolországé a maga *consensojával*, sokkal valószínűbbé teszik, hogy a konszenzusra orientált egyezményeket csak *azután* fogják megkötni, hogy a nép már megszólalt.

A PARLAMENTÁRIS RENDSZER ÉS A POLITIKAI STABILITÁS

A prezidenciális rendszer negatív, a demokráciára nézve kedvezőtlen vonásainak elemzésével nem kívánjuk azt sugallni, egyetlen elnöki demokrácia sem lehet stabil; ellenkezőleg, a világ legstabilabb demokráciájának — az Egyesült Államoknak — prezidenciális alkotmánya van. Mindazonáltal kénytelenek vagyunk egyelőre arra következtetni, hogy sok más társadalomban jóval kisebb az esély arra, hogy az elnöki rendszer hozzásegítsen a demokrácia megőrzéséhez.

Ha igaz az, hogy a parlamentáris rendszer rugalmasabb és alkalmazkodóképebb intézményi feltételrendszert biztosít a demokrácia létrehozásához és megszilárdításához, az nem következik ebből, hogy a parlamentáris rendszer bármilyen fajtája megteszi. Az alaposabb elemzés valójában megkívánná, hogy szót ejtsünk a parlamentáris alkotmányok legjobb típusáról és speciális in-

tézményi jellegzetességeiről. Ezek között lenne egy hatalommal és felelősséggel egyaránt rendelkező miniszterelnöki hivatal, amely viszont erős, fegyelmezett politikai pártokat feltételez. Ezek a jellegzetességek — természetesen sok egyéb mellett, amelyeknek tárgyalására itt nincs hely — elősegítenék a felelősségteljes döntéshozatalt, a kormányzati stabilitást és az olyan pártversengést, amely nem okoz szükségtelen politikai széttöredezettséget. Ezenkívül minden országnak megvannak a maga egyedi sajátosságai, amelyeket számításba kell venni — föderalista hagyományok, etnikai vagy kulturális sokszínűség és így tovább. Végül, nyilván mondani sem kell, elemzésünk pusztán valószínűségeket és tendenciákat, nem szükségszerű determinációkat állapít meg. Senki sem garantálhatja, hogy a parlamentáris rendszerekben soha nem következhet be súlyos válság vagy akár összeomlás.

Végső elemzésben minden rendszer, bármilyen bölcsen legyen is eltervezve, attól függően marad fenn, hogy támogatja-e maga a társadalom — annak fő erői, csoportjai és intézményei. Ezek a rendszerek tehát olyan társadalmi konszenzuson alapulnak, amely kizárólag a törvényes és demokratikus eszközökkel megszerzett hatalmat ismeri el legitimnek. Függenek vezetőik adottságaitól is, attól, hogy képesek-e irányítani, bizalmat ébreszteni, elfogadni hatalmuk korlátait és megfelelő konszenzusra jutni. Bár ezekre a tulajdonságokra a leginkább az elnöki rendszerekben van szükség, épp ott a legnehezebb őket megszerezni. Túl nagy reményeket fűzni egy politikai vezető személyes kiválóságához — ha úgy tetszik, államférfíúi érdemeihez — veszélyes dolog, mert soha nem lehet tudni, hogy lehet-e majd találni ilyen embert az elnöki hivatal betöltésére. De ahogyan egyetlen elnöki alkotmány sem garantálhat egy Washington, egy Juárezt vagy egy Lincolnt, éppúgy nem garantálhat egyetlen parlamentáris rendszer sem egy Adenauert vagy egy Churchillt. Ilyen biztosítékok híján e tanulmány célja nem lehetett több, mint újraindítson egy vitát arról, hogy milyen szerepet tölthetnek be az alternatív demokratikus intézmények a stabil demokratikus állam kiépítésében.

Fordította: Novák Zsófia