

SCHMIDT PÉTER

A magyar parlamentarizmus ma

A magyar közéletben, a közjogban és a politikatudományban igen ellentétesen értelmezik azokat az alkotmányos intézményeket és szabályokat, amelyek az ország kormányzati rendszerét alkotják. Beszélnek gyenge köztársasági elnökről, túl erős kormányról, a kormány járszalagján lévő parlamenti többség diktatúrájáról és még számtalan, a kormányzati rendszer kritikáját jelentő jellemvonásról.

Történetileg tekintve a parlamentarizmus lényege a parlamentnek politikai felelősséggel tartozó kormány. Ennek a felelősségnek túl kell mutatnia a jogi felelősségen, de nem érheti el a mindenre kiterjedő felelősséget, mert ez már a hatalommegosztást számolná fel. Abban az országban, ahol a kormány a jogin túl politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek, a kormányzati rendszer megítélésem szerint megfelel a parlamentarizmus követelményeinek.

A parlamentarizmusnak tehát nem az a lényegi kritériuma, hogy ez a felelősség valóságosan is létezzen, és nem is az, hogy a parlament túlsúlya érvényesüljön. A parlamentarizmus jogi forma, szervezeti feltétel, az a keret, amelyben az állami és kormányzati mozgások, politikai harcok végbemennek. Az ismert két nagy kormányzati rendszer, az államfői és a parlamentáris rendszer között a különbség nem a képviselő vagy az államfő tényleges túlsúlya, hanem az a jogi forma, amelyben ezek viszonya szabályozott. A képviselő szociológiai értelemben vett túlsúlya elnöki rendszerben is létrejöhet, és a képviselő súlytalansága a parlamentarizmus jogi feltételei között is tény lehet. Hogy történeti példával éljek, a két világháború közötti magyar parlamentáris rendszerben aligha volt meg a parlament túlsúlya, viszont alig állítható, hogy az elnöki rendszerű Amerikai Egyesült Államok Kongresszusa súlytalan lenne.

A parlamentarizmusnak ez a jogi konstrukciója Angliában alakult ki a királyi és a parlamenti hatalom ütközésének keretében. A parlament hatal-

mának megalapozására törekvő politikai erők számára járhatatlan volt a végrehajtó hatalmat gyakorló király akár korlátozott felelősségének kimondása is. A képviseletnek felelős király ugyanis már nem monarcha. Az angol parlament ezért a király által kinevezett kormányt tette felelőssé, egyúttal kimondva, hogy a király a végrehajtói hatalmat csak kormányán keresztül, miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatja.

Ez a jogi konstrukció mintegy évszázadon át kizárólag angol megoldás volt és a kontinentális Európában a múlt század második feléig csak kivételként jelent meg. A századfordulótól kezdve viszont egyre általánosabb. Az ok, amiért ezt a jogi konstrukciót átveszik, más, mint Angliában. A parlamentnek politikailag is felelős kormány a kontinensen a modern pártok kialakulásával, az egyre kiterjedtebb választójoggal, a pártkülönbségekre épített kormányok megjelenésével esik egybe.

A parlamentáris kormányzati rendszer azonban új feltételek közé kerül a választott elnököt intézményesítő európai köztársaságokban. Monarchiákban a végrehajtó hatalmat gyakorló örökletes király mellett a felelős kormány válhat a végrehajtó hatalom tényleges birtokosává egészen addig, amíg a király hatalma teljesen formálissá válik, illetve csak kirzisek esetén aktivizálódik, mint például Angliában. A parlament által választott köztársasági elnök személyének kiválasztása maga is politikai kompromisszumok terméke, akivel szemben igényként hangsúlyozható ugyan a pártpolitikai semlegesség, de ez nem változtat azon, hogy a választott államelnököt a politika „csinálja”, és az elnök maga is politikus.

A polgári társadalmak kormányzati rendszerében az államfő akár király, akár elnök, a végrehajtó hatalom része vagy feje, s ezt a hatalmát — az elnöki rendszerrel ellentétben — csak a képviseletnek felelős kormányon keresztül gyakorolhatja. Ellenkező esetben nincs parlamentarizmus, hiszen ha az államfő a parlamentnek vagy egyáltalában nem, vagy csak a törvények megtartásáért felelős, akkor a kormány megkerülésével gyakorolt hatalma korlátlaná válik.

A parlamentnek felelős kormányt — mint a parlamentarizmus lényegét — Magyarországon az 1848. évi III. törvény teremtette meg. Ezzel hazánk kétségtelenül megelőzte a kontinentális Európát. Az ok azonban nem a modern pártok megjelenésével függ össze, hanem a nemzeti függetlenséggel. A feudális társadalmi és állami berendezkedést, a rendi képviseletet meghaladó Magyarország az Európában még jellemző alkotmányos monarchia helyett az angol parlamentarizmust mint kormányrendszert vette át. Ezzel ugyanis a magyar országgyűlésnek — és nem kizárólag Bécsnek — felelős kormányt tudott teremteni.

Történetileg, tradicionálisan ezért logikus volt, hogy Magyarországon 1945—1946 fordulóján a monarchikus államforma megszüntetésével a köztársaságot is a parlamentarizmusnak megfelelő intézményekkel építették fel. Az 1946. évi I. törvény 13. § (1) bekezdése kimondja: „A végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja.” Hasonlóan a parlamentáris kormányzati rendszer mellett döntöttek 1989-ben is.

A történetileg kialakult parlamentáris kormányzati rendszerek általános törvényszerűségeihez hasonlítva a mai magyar megoldásokat, a következő eltérő vonásokat találjuk:

1. Sajátos vonásai vannak az országgyűlés és a kormány viszonyának.
2. Sajátos vonásokat találunk a köztársasági elnök és a kormány viszonyában.
3. Néhány eltérés van az országgyűlés és a köztársasági elnök viszonyában is.

Hangsúlyozni szeretném, hogy az eltéréseket nem azért emelem ki, mintha azok tilosak lennének, mintha csak a tiszta parlamentarizmus eszményét fogadnám el. Eltérések szinte minden országban vannak. De tisztában kell lennünk azzal, hogy a történetileg kialakult fő törvényszerűségektől való eltérések következményekkel járnak a politikai mozgásokra nézve, más játékszabályokat tesznek szükségessé. A szabályok sajátos jellege azután visszahat a politikai mozgások tartalmára. Ha egy állam életében kiegyensúlyozatlan, nem kívánatos politikai mozgások jönnek létre, ennek a szabályok is okai lehetnek.

I.

Vegyük sorra a jelzett sajátosságokat, először az országgyűlés és a kormány viszonyában.

a) A hatályos alkotmány szerint a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés választja. Nem ismerek olyan parlamentáris rendszerű országot, ahol a miniszterelnök a parlamenttől kapná megbízását. Az NSZK-ban — bár gyakran erre hivatkoznak — a parlament foglalkozik ugyan a kancellár személyével, de a kinevezési jog itt is — lehet, hogy csak formailag — a köztársasági elnöké.

b) A parlamentáris országok többségében a kormány tagjait a kijelölt, de még ki nem nevezett kormányelnök javaslatára az államfő nevezi ki, miként nálunk is. De nálunk a minisztereket az országgyűlés által már megválasztott miniszterelnök terjeszti elő, aki parlamenti támogatottságával a háta mögött a kormány alakítása során meghatározó súlyt képvisel. Ezen semmit sem változtat az alkotmánynak az a szabálya, hogy a kormány megalakulása csak a miniszterek kinevezésétől számítható.

c) Alkotmányunk kimondja, hogy a kormány programját az országgyűlés fogadja el. Más parlamentáris országokban a kormány bemutatkozik a parlamentnek, programot ad, és ha ezt a parlament többsége nem támogatja, úgy a kormány lemond, de programja nem válik a parlament vagy a parlamenti többség programjává.

d) Az alkotmány 39. paragrafusa kimondja, hogy a kormány működéséért az országgyűlésnek felelős. A „működéséért” kifejezés itt többet jelent a politikai felelősségnél, amit az is mutat, hogy az alkotmány — a parlamentáris rendszerekben általános szokástól eltérően — kimondja a kormány, sőt az egyes miniszterek beszámolási kötelezettségét is. Ez pedig a hatalommegosztás helyett a teljes jogi alárendeltség felé mutat.

Mindezek a szabályok a hatalommegosztás elvén nyugvó parlamentarizmussal szemben a kormány jogilag szinte korlátlan alárendeltségét mutatják. Magyarazatként csak az 1949. évi XX. törvény tradícióját tudom felhozni: ez jogilag a teljes alárendeltségen nyugodott, mert a hatalom egysége elvén alapult. Ennek az elvnek azonban az egypártrendszerű struktúrában, ahol a parlamentben egyetlen politikai párt jelenhetett meg, nem volt jelentősége.

A politikai különbségek legalitása és az ennek megfelelő többpártrendszerű politikai berendezkedés, valamint az ezt visszatükröző többpárti képviselet esetén azonban ez már ellentmondás, amelyet csak a hatalommegosztás rendszerével lehet ellensúlyozni.

Még tovább növeli ezt az ellentmondást az ún. konstruktív bizalmatlanság intézménye, amelyet ugyancsak az NSZK-ból vettünk át. A kormány tehát egész működéséért szinte korlátlanul felelős az országgyűlésnek, és még az egyes miniszterek is kötelesek beszámolni. Ugyanakkor a konstruktív bizalmatlanság — amely a felelősségrevonást csak az új miniszterelnök megválasztásával engedi meg (39. paragrafus) — szinte lehetetlenné teszi a felelősségre vonást. *Elvileg tehát teljes felelősség — a felelősségre vonás gyakorlatilag teljes kizárásával.* Ez az az ellentmondás, amivel a mai parlament nem tud mit kezdeni, s amiért a képviselők — különösen az ellenzéki képviselők — úgy érzik, hogy elvileg mindent megtehetnek, egészen a kormány irányításáig, de tényleges felelősségre vonás hiányában mindez alkotmányjogilag mégis lehetetlen.

A kormány alakításának és felelősségének ez a szisztémája a miniszterelnököt helyezi a végrehajtói hatalom középpontjába. Ő az, aki a minisztereket ténylegesen kinevezi és tulajdonképpen a köztársasági elnök ellenjegyzésével bármikor le is válthatja. Azaz a kormány átalakítása a miniszterelnök ügye, amelyet jogilag sem az országgyűlés, és ténylegesen az államfő sem korlátoz. Az országgyűlés kormányt csak a miniszterelnökön keresztül bukathat meg, és csak az új miniszterelnök megválasztásával.

Az ellentmondás feloldásának két útja lehetséges. Az egyik a hatalom jogi, szervezeti egységének visszaállítása egészen addig, hogy a kormányt az országgyűlés választja és hívhatja vissza. A másik az, hogy a korlátozott felelősségnek megfelelően megszűnik a kormány teljes felelőssége és beszámolási kötelezettsége. Nem hiszem, hogy a pártpolitikai képviseleten nyugvó parlament esetében az első út járható lenne.

A konstruktív bizalmatlansági szavazásnak — amely ma Európában elterjedőben van (lásd Spanyolország, Portugália) — általános, az egész európai parlamentarizmus jövőjére kiható következménye az, hogy közeledik egymáshoz az államfői és a parlamentáris berendezkedés. De amíg az elnöki rendszerben a végrehajtó hatalom teljessége a köztársasági elnöké, a miniszterek testülete csak javaslattevő szerv, és a törvényhozás az elnöktől el van választva (lásd például az Egyesült Államok Kongresszusát), addig a konstruktív bizalmatlanság intézménye az államfő helyett a miniszterelnök kezében koncentrálja a végrehajtó hatalmat oly módon, hogy — a törvényalkotás európai tradícióinak megfelelően — a törvényhozás, ha jogilag nem is, ténylegesen jórészt a kormány kezében marad. Európában — eltérően például az Egyesült

Államoktól — nem is alakultak ki a törvényelőkészítés kormányon kívüli eszközei.

II.

Új megoldás keletkezik a köztársasági elnök és a kormány viszonyában is. Az európai parlamentarizmus a végrehajtó hatalmat megosztja az államfő és a kormány között. Az államfőnek elsősorban ott ad miniszteri ellenjegyzés nélküli döntési lehetőséget, ahol a végrehajtó hatalom közvetlenül a parlamenttel érintkezik és módja nyílik a parlament hatalmának korlátozására (vétójog, felosztatási és elnapolási jog). Ezért az 1946. évi I. törvény — mint láttuk — Magyarországon is azt mondta ki, hogy a köztársasági elnök kormányán keresztül *végrehajtó hatalmat* gyakorol.

A hatályos alkotmány megkerüli az államfő döntési lehetőségeinek minősítését. Így azután egyes elméleti állásfoglalások szerint a köztársasági elnöki hatalom valamiféle új hatalmi ágat képvisel, amelynek csak kiegyensúlyozó, semleges szerepe van, olyasféle, mint az angol vagy a spanyol királyé.

Csak hogy Magyarországon nem örökletes uralkodó van, hanem a pártok által uralt parlament 5 évenként választ köztársasági elnököt. Legutóbb az országgyűlés úgy választott köztársasági elnököt, hogy ezt a funkciót a kormánykoalíció átengedte a legerősebb ellenzéki pártnak, a Szabad Demokraták Szövetségének. E mögött ugyan politikai kompromisszum volt — az ellenzék hozzájárult a 2/3-os többséghez kötött törvények számának csökkentéséhez —, de ez magán a konstrukción semmit sem változtat. Ilyen feltételek között érthető a kormányzó erőknél az a törekvése, hogy a végrehajtó hatalom teljességét a kormánynak vindikálja, és a kormány előterjesztési jogára, valamint az ellenjegyzésre hivatkozva formálissá tegye az államfői hatalmat. Annyiban érthető ez a törekvés, hogy aligha képzelhető el hosszabb ideig olyan helyzet, amelyben nemcsak a törvényhozó, de a végrehajtó hatalom is megosztott a kormányerők és az ellenzék között. Ez a nem kívánatos helyzet azonban nem ad alapot elméletileg arra, hogy tagadjuk az államfő hatalmának végrehajtó jellegét.

A hatalommegosztás elvének az az egyik lényegi jellemzője, hogy minden hatalmi ágak megvannak az eszközei más hatalmi ágak korlátozására. Aki a parlament felosztatási jogát, elnapolási jogát, a törvények feletti vétójogot vagy a bírói ítéletekkel szembeni kegyelmezési jogot gyakorolhatja, az a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalommal vagy a bírói hatalommal szembeni jogosítványait gyakorolja. Nevezheti ezt is valaki „hatalommegosztásnak”, önálló hatalmi ágaknak, de ez legfeljebb a végrehajtó hatalmon belüli megosztás, amelynek persze ettől még lehet jelentős alkotmányos súlya.

Tévesnek tartom ezért azokat az álláspontokat, amelyek a jelenlegi — a miniszterelnök és az államfő között kétségtelenül létező — politikai ellentmondások miatt elméletileg igazolni akarják az államfői hatalomnak a végrehajtó hatalomtól független jellegét. A végrehajtói hatalom osztottságának csökkentéséért túl magas az az ár, amely a parlamentarizmus egy lényeges

intézményét, az államfői hatalmat korlátozza vagy száműzi kormányzati rendszerünkben.

III.

Az a politikai kompromisszum, amely a kormányzati rendszer tekintetében az MDF és az SZDSZ között létrejött, nemcsak az államfő és a kormány viszonyában éreztette hatását, hanem az államfő és a parlament viszonyában is. Ez a szilárd kormányzati hatalom szempontjából teljesen érthető, hiszen a köztársasági elnök parlamenttel szembeni jogosítványai a parlamenti koalíciós többséggel szemben is gyakorolhatók.

A parlamentarizmus általánosnak mondható szabályaitól eltérő magyar megoldások közül e tekintetben a legjelentősebb a parlament feloszlatásának joga.

A parlamentáris kormányzati rendszerű országokban általában az alkotmányok tartózkodnak a feloszlatás túlzott jogi megkötésétől. Az 1946. évi I. törvény pl. csak annyit mond, hogy a köztársasági elnök feloszthatja a nemzetgyűlést, „ha ez iránt a kormány előterjesztést tesz, vagy ha azt a nemzetgyűlési képviselők legalább 2/5 része [tehát — hozzáteszem — a kisebbsége] felterjesztésben kéri”. Az egyetlen feltétel tehát az elnökhöz eljuttatott kezdeményezés, aki azután szabadon dönt. A feloszlatással együtt természetesen három hónapon belül ki kellett írni az általános választásokat.

Mit mond a hatályos alkotmány 28. paragrafus (3) bekezdése?

„A köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg feloszthatja az országgyűlést, ha

a) az országgyűlés — ugyanazon országgyűlés megbízásának idején — 12 hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a kormánytól, vagy

b) a kormány megbízásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított 40 napon belül nem választja meg.”

Az (5) bekezdés ehhez hozzáteszi, hogy döntése előtt az államfő köteles a miniszterelnöknek, az országgyűlés elnökének és a pártok képviselő csoportjai vezetőinek véleményét is kikérni.

Ez utóbbi csak eljárási szabály, az előbbi azonban anyagi szabály, ami azt jelenti, hogy az alkotmányban foglalt tényeknek be kell következniük ahhoz, hogy az elnök élhessen feloszlatási jogával. Jellemző, hogy magát a feloszlatási jogot az alkotmány nem is a köztársasági elnök jogállásánál, hanem a parlament jogállásánál szabályozza, szinte sugallva, hogy ez elsősorban az országgyűlés és csak kivételesen az államfő joga.

Ugyanilyen korlátozott az elnapolási jog. Ennek ugyan nincs anyagi jogi feltétele, mint a feloszlatásnak (tehát az elnök 30 napra szuverén módon elnapolhatja az országgyűlés üléseit), de ha az országgyűlési képviselők 1/5-e (tehát ma kb. 75 képviselő) írásban kéri, az országgyűlés elnöke köteles az elnapolt országgyűlést összehívni. Ehhez aligha kell kommentár.

A parlament összehívásának joga általában a végrehajtó hatalom fejének, a királynak, vagy a köztársasági elnöknek a hatáskörébe tartozik. Az összehívást meghatározott számú képviselő legfeljebb kikényszerítheti. A parlament összehívása tehát a végrehajtó hatalom joga volt. A hatályos alkotmány szerint az összehívás az országgyűlés elnökének joga, az államfőt — a kormányhoz hasonlóan — csak a kezdeményezés illeti meg. Ez alól egyetlen kivétel a választást követő alakuló ülés összehívása, amely a köztársasági elnököt illeti meg. Ennek azonban egyszerűen az az oka, hogy a parlamentnek még nincs választott elnöke.

Érdekességként megemlítem még a köztársasági elnök hatáskörének egy korántsem szokásos elemét. Ez a törvénykezdeményezési jog, amely ma a magyar államfőt is megilleti. Okként ismét az 1949. évi alkotmány hagyományossá vált szabályát tudom megjelölni, amely szerint az elnöki tanács, mint az ún. kollektív államfő ilyen joggal is rendelkezett.

Előadásom fő mondanivalóját a következőkben foglalhatom össze.

1. Az alkotmány által meghatározott kormányzati rendszerben következesebben kellene megvalósítani a hatalom megosztásának elvét, ennek érdekében a végrehajtó hatalom viszonylagos függetlenségét. Ez feltételezi, hogy növekedjen a kormány parlamenthez viszonyított önállósága — többek között a beszámolási kötelezettség megszüntetése révén. Ugyanakkor indokolt a politikai felelősségrevonás lehetőségének bővítése — főleg a bizalmatlansági szavazás kiterjesztésével, esetleg az ún. konstruktív bizalmatlanság megszüntetésével. Átmeneti időszakban, viszonylag nem hosszú ideig, indokolt lehet a kormány felelősségének korlátozása a stabil kormányzati hatalom érdekében. Hosszabb távon ez — különösen a teljes alárendeltség elemeivel együtt — ellentétes a parlamentarizmus elveivel.

2. A köztársasági elnöki hatalom a végrehajtó hatalom része, amelyből bűvészmutatványokkal sem lehet semleges királyt létrehozni. Amíg a politikai demokrácia természetes követelménye, hogy a képviseletben minden jelentős politikai erőnek meg kell jelennie, tehát, hogy a parlament politikailag osztott, addig a végrehajtó hatalmat gyakorló szervezetben minél erőteljesebb politikai egységre kell törekedni. A végrehajtó hatalom túlzott politikai osztottsága végső soron kormányozhatatlanná teheti az országot. Ez vonatkozik a kormánykoalíciók belüli politikai osztottságra, de a végrehajtó hatalom két nagy ágának, a kormánynak és az államfőnek az egységére is. A politikailag minél kevésbé osztott végrehajtó hatalom ellensúlya nem az államfő semlegessége, hanem a politikailag osztott parlament léte.

3. Szerettem volna megmutatni, hogy a második világháború után a stabil kormányzat hozta létre a faszizmus traumájából ébredő NSZK-ban a konstruktív bizalmatlansági szavazást. Ez napjainkban a diktatúrákból kilábaló társadalmakban, így Magyarországon is követésre talált. Ez a fejlődési irány azonban nem ellentmondás nélküli. A miniszterelnöki pozíció erősítése részben a kormány terhére, részben a köztársasági elnök szerepének csökkentésével növeli ugyan a kormányzati hatalom stabilitását, de erősíti a személyi hatalom veszélyeit is.

