

SALAMON LÁSZLÓ

Válságban van-e a parlamentarizmus?

A címben foglalt kérdés tartalmilag kétféle üzenetet hordozhat. Egyfelől kifejezésre juttathatja a parlamentáris kormányforma mai célszerűségével és időtállóságával kapcsolatos kétségeket, másfelől megkérdőjelezheti ezeknek a kétségeknek a megalapozottságát, illetve tényleges súlyát.

Közismert tény, hogy a parlamentáris kormányforma a maga eredeti formájában Angliában a XVII. század végétől kezdődően a XVIII. század során alakult ki és különböző – a lényegét mélyebben nem érintő eltéréseket tartalmazó – formákban öltött testet a különböző országokban és lett egyszersmind monarchiák, illetve köztársaságok politikai rendszereinek alapjává. Lényegét a végrehajtó hatalom korlátozása és az azt gyakorló vagy – kétpólusú végrehajtó hatalom esetén – annak gyakorlásában tényleges szerepet betöltő kormány parlament előtti felelősségének megteremtésével a népakaratnak való – parlament közvetítésével történő – megfeleltetése képezi. Ebből következően eme kormányformában a kormányzat a parlament ellenőrzése alatt áll; a kormány megbízatása a népakarat megjelenítésére hivatott parlament bizalmától függ.

Ezek az alkotmányjogi szabályok a lényegüket illetően a mai napig változatlanok, ugyanakkor azok a politikai viszonyok, melyek a parlamentarizmus kialakulása, illetve intézményesítése során jellemzőek voltak, lényeges változáson mentek keresztül. Ezek a változások nem kis hatást gyakoroltak a parlamentarizmus működésére; a címbeli kérdés létjogosultságát pedig az ebből fakadó ellentmondások alapozzák meg. Ezeknek a közismert tényeknek válaszom bevezetőjében történő számbavételét azért tartottam lényegesnek, mert a kérdés megválaszolása érdekében ennek az alaphelyzetnek a tükrében látom mérlegelhetőnek azt, hogy beszélhetünk-e válságról vagy sem. Ehhez azonban elengedhetetlennek tartom magának a válság fogalmának értelmezését is.

Válságon olyan helyzetet értek, amikor valami az időközben végbement változások következtében eredeti rendeltetését már nem tudja betölteni; működése diszfunkcionálissá válik. A válság jelezte helyzet gyökeres változtatásokat tesz szükségessé, mégpedig kényszerítő erővel. Mindez a parlamentáris kormányformára vetítve azt jelentené, hogy a parlamentarizmus – válsága folytán – nem képes már eredeti funkcióját betölteni, ezért a demokratikus alkotmányos rendszer olyan átalakítása válik szükségessé, mely a parlamentáris kormányforma lényegi elemeinek megváltoztatásával jár, vagy éppenséggel feladása jelentené a diagnosztizált válsághelyzet feloldását.

A kérdés az, hogy a fentebb általánosságban említett változások tekinthetők-e olyan jellegűeknek vagy mértékűeknek, melyek a parlamentáris kormányforma lényegi elemeit fenntarthatatlanná teszik.

A téma kapcsán nem hagyhatjuk figyelmen kívül a modernkori képviseleti demokrácia működésétől elválaszthatatlan azon diszkrepanciát, amely a válasz-

tőpolgár és az őt képviselni hivatott képviselő, tágabb dimenzióban a választópolgár és a politika művelői között fennáll. Ennek gyökerét a szabad mandátum elve képezi, melynek konkrét formái különböző árnyalatot alkotva jelennek meg az egyes országok szabályozásában. Ez a diszkrepancia nemcsak a parlamentáris kormányformában jelentkezik, hanem jelen van valamennyi, a képviseleti demokráciára épülő alkotmányos rendszerben is, de a parlamentáris kormányformájú országokban erre az alaphelyzetre rakódnak rá a rendszer működésének további ellentmondásai, aminek következtében ezek az ellentmondások erőteljesebbé válnak. Sietek leszögezni: a szabad mandátum elve természetesen a modernkori képviseleti demokrácia mellőzhetetlen követelménye és jellemzője, aminek részletes kibontásától nemcsak azért tartózkodom, mert nem tartom a címben feltett kérdés megválaszolásához tartozónak, hanem mert alapvetően az alkotmányjog és a politológia művelői által nem kétségbevonott kiindulási alapról van szó. Ugyanakkor jelzem, hogy a szabad mandátum elvének a képviselő és a párt viszonyában történő mikénti érvényesülése már hozzá tartozik a címbeli kérdés megválaszolásához.

Vitathatatlan, hogy a parlamentáris rendszer politikai működése már a XX. századra – az itt ugyancsak nem részletezett okokból – olyan változáson ment keresztül, mely a fentebb körülírt lényegét jelentős mértékben érintette. Az, hogy ennek következtében a kormány és az azt támogató parlamenti kormánytöbbség egy politikai erőtegyezőt képez az ellenzékkel szemben, átformálta azt a határvonalat, ami az eredeti konstrukció szerint a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között fennállott, átértelmezte a parlament ellenőrző szerepkörét és átalakította azt a bizalmi viszonyt, ami eredetileg a parlament és a kormány viszonyát meghatározta. Ugyanakkor, miként azt korábban hangsúlyoztam, ezek a változások a politikai működés terén jelentkeztek és érvényesültek úgy, hogy az alkotmányjogi szabályozás szintjén ezek hangsúlyosan nem jelentek meg, vagyis a rendszer alkotmányjogi keretei lényegében változatlanok maradtak.

Mindezek ellenére, nem vitatva a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti hatalommegosztás politikai relativizálódását, mégsem gondolom azt, hogy ez a hatalommegosztás merő fikcióvá vált volna. A tapasztalatok azt mutatják, hogy miközben a parlamenti többség politikai magatartását alapvetően a kormány politikájára iránti lojalitás és e politika legitimálása jellemzi – ami elválaszthatatlan attól, hogy a politikai döntések előkészítése és alapvető kiformalása már régóta a végrehajtó hatalom sajátjává vált –, egyfelől nem mondott le önálló iniciatívák megjelenítéséről, másfelől lojalitása sem határtalan. Kétségtelen, hogy különösen ez utóbbi jellemzően alig érzékelhető, amit elsősorban a média akarva-akaratlan vitt politikai szerepköre magyaráz. Ma már ugyanis az is lényeges szempontja a politika vitelének, hogy az esetleges belső ellentéteket, amik a parlamenti kormánytöbbség és a kormány között jelentkezhetnek, ne vigyék a nyilvánosság elé (amit a politikai ellenfelek kihasználhatnak), hanem „házon belül” kíséreljék feloldani ezeket. Hamis tehát az a kép, hogy a kormánytöbbség mindig fenntartás nélküli támogatója kormányának és emiatt a parlament alkotmányos funkciói ki-

üresednének. Ezt mutatják a törvényjavaslatokkal kapcsolatosan a frakciókon belül felmerülő viták, melyek adott esetben a kormány javaslatainak módosításához vezetnek, illetve a kormányt elképzelései felülvizsgálatára készítetik. Arra is láthatunk példát – akár a hazai politikatörténesek világából –, hogy cikluson belüli kormányfőváltásra is sor kerül, aminek háttérében a parlamenti többség bizalmának elvesztése áll.

A rendszer tehát működik, igaz, nem az eredeti konstrukció paraméterei szerint és valóban nem úgy és nem olyan határfokkal, ahogyan ezt a közvélekedés – éppen a hagyományos egykori működése tükrében – jobbra elvárná.

Az alkotmányos rendszer részben jogalkotás révén, részben mintegy természetes reakcióként, a változásokat követő hangsúlyeltolódásokkal igazodott a megváltozott helyzethez, és igyekezett korrigálni a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti hatalommegosztás relativizálódásából fakadó hátrányokat. Ez a bírói hatalmi ág szerepének a kormányzati hatalom ellenőrzése terén történő felértékelődésében jelentkezik, a bírósági hatáskörök bővülésében, a közigazgatási bíráskodás súlyának kiteljesedésében, és az alkotmánybíráskodás funkciói révén. A hatalom ellenőrzésében komoly szerepet tölt be az ombudsman, továbbá több extrakonstitucionális tényező, kiváltképpen a média. A rendszer működésére befolyással lehet a népszavazás intézménye és az államfői vétó is. Az alkotmányos rendszer ezen változásai ugyanakkor aligha jelentenek teljes értékű választ a parlamentarizmus működésének problémáira. Az igazságszolgáltatás és az alkotmánybíráskodás jogi és alkotmányossági kontrollként működik, ezeken a határon nem léphet túl, és ezért ez a kontroll eleve részleges. A népszavazás intézménye jellemzően a parlament hatáskörének korlátját jelenti, ugyanakkor ez – a közvetlen és képvisleti demokrácia viszonyából következően – a társadalomnak csak kivételes kontrollját valósítja meg a törvényhozó hatalom (és a döntéseiben érvényesülő kormánytöbbség akarata) felett. Mindezek mellett az államfői vétó jelentheti jogi értelemben megintcsak nem a kormány, hanem a törvényhozó hatalom ellenőrzését; amely a parlamentáris kormányformájú alkotmányos rendszerekben szintén korlátozott eszköz.

Fontos látni, hogy az itt számba vett alkotmányos eszközök nem a végrehajtó hatalomnak a parlamentarizmus modellje szerinti, törvényhozó hatalom általi ellenőrzését, nem a végrehajtó hatalom felelősségének érvényesítését biztosítja, hanem ahhoz a helyzethez alkalmazkodó válasz, hogy a parlamenti többség és az általa támogatott kormány egy politikai erőtegyezőt képez.

Mindezek mellett nem vagyok arról meggyőződve, hogy a törvényhozó hatalom végrehajtó hatalommal szembeni korábban volt hagyományos pozíciójának mára módosult állapotát végérvényesnek kellene tekintenünk. A parlament pozíciója – ha nem is nyerhető vissza eredeti, régi formája – erősíthető. Legalábbis elvi szinten számbavehető olyan eszközök, mellyel e cél irányába lépéseket lehetne tenni.

Az egyik ilyen eszköz lehet a képviselők szakértői háttérének erősítése. Szándékosan nem a parlament szakmai háttéréől, hanem a képviselők szakértőkre tá-

maszkodó szakmai felvértezettégéről szólok. Ennek a megvalósítása ugyanis összefügg a szabad mandátum tényleges, tartalmi értelemben vett, hasznos érvényesülésével. Jóllehet a kormányzat szakmai apparátusa számban természetesen mindig felette fog állni a törvényhozók szakértői gárdájának, azonban a szakmai „fegyveregyenlőség” a képviselői szakértői háttér növelésével biztosítható lehet.

A másik eszköz a képviselők egzisztenciális függetlenségének erősítése; a képviselői megbízatástól olyan anyagi kondíciók melletti megválás lehetősége, mely a képviselői státusz megszűnését annak megtartásával csereszabattossá teszi. Ez természetesen nemcsak a kormánytöbbséget, hanem az ellenzéket illetően is erősítené a szabad mandátum elvének pártok viszonylatában történő érvényesülését.

Tágabb dimenzióban nézve a parlamentarizmus működését, változatlanul úgy gondolom, hogy a kétkamarás parlament intézménye, amely alkalmas lehet különféle kiemelt értékek és érdekek pártoktól távolságot tartó módon történő megjelenítésére, közvetett módon kedvezően hathat a törvényhozás munkájára, másféle módon előmozdítva a hatalommegosztás hozadékát azáltal, hogy magának a hatalommegosztás eszméjének a törvényhozó hatalomra történő adaptációját valósítaná meg.

Összegezve: nézetem szerint a parlamentarizmus nincs válságban, jóllehet működése nem mentes a problémáktól. Más kormányformával való felváltására nem látok kényszerítő okot, már csak azért sem, mert minden kormányforma működésének is lehetnek (vannak) „konstrukciós” gyengeségei. Nem gondolom azt, hogy az 1848 óta – az önkényuralmi rendszerek által hosszabb-rövidebb időre megszakítottan – működő, alkotmányos rendszerünk tradicionális intézményévé vált kormányformánk félretételével kellene kísérleteznünk. Mindez nem jelenti azt, hogy e kormányforma keretei között, ennek jobb működése érdekében nem lehetne korrekciókat tenni.

Budapest, 2019. október 21.

DR. SALAMON LÁSZLÓ
c. egyetemi tanár, alkotmánybíró
Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék
Alkotmánybíróóság
salamon_l@mkab.hu