

FÓRUM

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

A parlamentarizmus parlamentje

A törvényhozó hatalomnak számtalan neve ismert a világon. A változatosság persze mindenekelőtt akkor tűnik elénk a maga gyönyörködtető sokszínűségében, ha az egyes országok törvényhozó testületeinek hagyományos nemzeti neveit az egyes népek nyelvén sorjazzuk egymás után, végtelen névsorban. De természetesen beláthatatlan burjánzásra lelünk már akkor is, ha csak az európai országok törvényhozásait vesszük sorra a szejmtől a *senaton* át a *saborig* és tovább.

Azt állítjuk ugyanakkor, hogy ezeket az elnevezéseket közös kulturális örökségünk ismeretében sok esetben nyugodtan lefordíthatjuk *parlament*ként – különösen a mi kontinensünkön –, de számos más esetben ez a fordítás nem volna helyes.

Ebben a rövid írásban amellet érvelünk, hogy *parlament*nek csak a parlamentáris és – bizonyos megszorításokkal – a félelnöki kormányformájú országok törvényhozó testületeit illendő neveznünk, az elnöki – és más kormányformájú – országok törvényhozásait viszont nem célszerű ezzel az általános névvel illetni.

Írásunkban természetesen nem a *nemzetgyűlési*, illetve *parlamenti* típusú törvényhozások különbségeire kívánunk rávilágítani, hanem azt szeretnők, ha arra a különbségre vetülne fény, amely a *parlament*-típusú törvényhozásokat a *kongresszus*-típusú törvényhozásoktól választja el.

Mondandónk lényege tehát az, hogy a törvényhozások elnevezésénél leginkább az adott ország kormányformáját célszerű figyelembe venni. Ezért az alábbiakban először azt tartjuk fontosnak röviden tisztázni, hogy valójában mi is tekinthető kormányformának, vagyis kormányzati rendszernek, vagy – régebbi magyar szóval – kormányrendszernek.

*

Mint ismert, a kormányzati rendszerek kormányformák, amelyek arról tanúskodnak, hogy a tág értelemben vett kormányzást végző állami szervek milyen felelősségi viszonyrendszerben állnak egymással és a néppel. Ezért kormányzati rendszerekről csak alkotmányos demokráciákban érdemes beszélni, ám e rendszerek előzményei természetesen a demokrácia előtti korig nyúlnak vissza.

A kormányzati rendszer tágabb értelemben a politikai irányítási feladatokat ellátó állami rendszer, szűkebb értelemben pedig a kormányzást végző állami szervek rendszere. A kormányforma azt mutatja meg, hogy milyen a viszony a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között – esetleg az államfői hatalom közvetítésével –, és bizonyos fokig azt is, hogy milyen szerkezetben működik a végrehajtó hatalom.

Tudvalevő, hogy a modern, demokratikus kormányzati rendszerek két alap-típusát az angolszász világ adta az emberiségnek, hiszen az egyik a westminsteri, a másik a washingtoni modell alapján fejlődött ki. Elnevezésük nem pontos ugyan, de elterjedtségük okán az egyik modellt parlamentáris, a másikat elnöki rendszernek kell hívunk.

E két rendszer – az Egyesült Királyságból, illetve az Egyesült Államokból kiindulván – gyors ütemben terjedt el a Földön az elmúlt kétszáz évben: az európai kontinensen az előbbi, az amerikai kontinensen az utóbbi szisztémának alakultak ki hagyományai, míg más földrészekeken egyaránt megtaláljuk mindkét rendszert és e rendszerek kombinációit is. A legnépszerűbb kombináció az úgynevezett félelnöki rendszer, amelynek európai kontinentális, elsősorban francia gyökerei vannak, de általában külön tárgyalást kap a sajátos svájci rendszer is, amelyet egyaránt neveznek direktoriális, kollegiális vagy tanácsi kormányrendszernek.

A kormányformák elnevezéseinek sokat lehet vitatkozni, de az nem kétséges, hogy az egyes ismert elnevezések nagyon elterjedtek, és ezért aligha lehetne reálisan megváltoztatni őket.

A két alaptípus, a parlamentáris és az elnöki szisztéma között mindenestre számos különbség ragadható meg, de ha csak az elhatároló jellegű, legfontosabb különbségeket vesszük számba, akkor három fő különbség tűnik szembe. Az egyik az, hogy a parlamentáris rendszerben az államfő és a kormányfő két külön személy, míg az elnöki rendszerben e két funkciót egy személy tölti be. A másik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a kormány a törvényhozás bizalmán nyugszik, és így a törvényhozásban bármikor megbukhat, míg a prezidenciális rendszerben nincs ilyen politikai bizalmi viszony e két államhatalmi ág között. A harmadik különbség az, hogy a parlamentáris rendszerben a törvényhozást fel lehet oszlatni, míg az elnöki rendszerben mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom kitölti a teljes mandátumát a következő fixált választásokig.

E különbségek mellett számos egyéb sajátosság jellemzi mindkét rendszert, sőt a politikatudomány az elmúlt évtizedekben olyan összefüggéseket is feltárt, amelyek tovább színesítik a két rendszerről és ezek félprezidenciális vagy félpárlamentáris elegyeiről alkotott képet.

Különösen figyelemreméltók azok a kutatások, amelyek e kormányzati rendszereket a választási rendszerekkel vagy az egyes országok pártrendszerivel vetik össze. Ugyancsak jelentősek azok a vizsgálódások, amelyek e kormányformákat a politikai rendszer összefüggéseiben tanulmányozzák.

Ez utóbbi stúdiumok alapján a parlamentáris rendszerek rugalmasabbaknak és alkalmazkodóbbaknak tűnnek fel a világon, és ezért jobb demokráciateljesítményre képesek, mint az elnöki rendszer, amely egyelőre kevesebb sikert ért el az anyaországán kívül.

*

Az elmondottak alapján azt a két tételmondatot fogalmazhatjuk meg, mely szerint (1) *parlament az, aminek bizalmán a kormány nyugszik*, illetve (2) *parlament az, amit fel lehet oszlatni*.

Ha egy törvényhozás (1) nem vonhatja meg a bizalmat a kormánytól, illetve (2) nem osztható fel, akkor az nem parlament.

A legtöbb esetben azt a törvényhozást, amely nem rendelkezik a fenti két tulajdonsággal, kongresszusnak célszerű nevezni.

Az elnöki rendszerű országok többségében a törvényhozó hatalom letéteményesét – *mutatis mutandis*, természetesen a nyelvtől függően – kongresszusnak nevezik, amely összefoglaló névnek számít, hiszen ez a legtöbb esetben a törvényhozás két házának együttes neve (a képviselőháznak és a szenátusnak természetesen külön nevük van). A hatalmas amerikai kontinens legtöbb országában az alkotmányok spanyolul, portugálul és angolul egyaránt a magyar fonetika szerint kongresszusként leírható szóval adják meg a törvényhozó hatalom gyakorlójának hivatalos nevét (*Congreso, Congresso, Congress*). De még azokban az országokban is, ahol ez az elnevezés nem terjedt el, csak a legritkább esetben használják a *parlament* kifejezést.

Esetükben tehát nem elsősorban arról van szó, hogy a szuverenitás bizonyos attribútumainak gyakorlásával valamely testület elnyerheti a *parlament* nevet, vagyis ha súlyosabb jogosítványai vannak, akkor érdemesült a *parlament* névre, míg, ha kevesebb joga van, akkor nem érdemli meg ezt a nevet, hanem arról kell beszélnünk, hogy a két különböző anya-kormányformához két különböző törvényhozás-elnevezés illik.

Bizonyos fokig azonban akár úgy is felfogható a dolog, hogy amennyiben a törvényhozás a kormány ellenőrzésében a politikai felelősség érvényesítéséig, vagyis akár a kormány megbuktatásáig is eljuthat, akkor azt a törvényhozást parlamentnek kell (vagy lehet) neveznünk, bármi legyen is annak hivatalos neve. Ha pedig az adott törvényhozás nem tudja érvényesíteni a politikai felelősségre vonás valamennyi ismert (parlamentáris) eszközét, akkor nem tekinthető parlamentnek, még ha így hívják is.

Másfelől az is kimondható, hogy amennyiben a törvényhozó hatalom gyakorlóját mandátumának lejártá előtt tulajdonképpen – bizonyos megszorításokkal – szinte bármikor fel lehet oszlatni, mert van olyan (egyszemélyes) állami szerv, amely a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között állván – bár legtöbbször az utóbbi kezdeményezésére – ezt megteheti, akkor azt a törvényhozást par-

lamentnek kell tekintenünk, akárhogy hívják is e testületet az adott ország nyelvén vagy nyelvein.

A világ nyelvei mindenesetre általában segítségünkre vannak annak eldöntésében, hogy az adott törvényhozást parlamentnek tekinthetjük-e. Ez azonban természetesen csak első megközelítés lehet, mert a kérdés eldöntéséhez végső soron a kormányforma vizsgálatán keresztül vezet el az út.

*

A parlament francia eredetű szó ugyan – és nagyon is jellemző, hogy alakilag a *beszél* igéből származik, de a tövéből képzett melléknév fecsegőt, hazudozót is jelenthet –, ugyanakkor a parlamentarizmus őshazájában többféle értelemben is használják. Magát a szót az angol nyelv a franciából vette, de az eszmét és a gyakorlatot a szigetország maga alakította ki.

A szóhasználat azonban távolról sem egységes. Világos, hogy például a *Queen in Parliament*, a *Houses of Parliament* és a *Member of Parliament* kifejezésekben mást-mást jelent ugyanaz a híres főnév. Ráadásul a fokozás jellegzetességeivel együtt fordított sorrendben egyre többet, egyre szélesebb grémiumot jelent.

A *The Member of Parliament* (a parlament tagja) szóösszetételben a *parliament* egyértelműen az alsóházat jelenti, ennek tagja a képviselő, a kifejezés csak rá vonatkozhatik, a felsőház, vagyis a Lordok Háza tagjára nem.

A *The Houses of Parliament* (a parlament házai) szóösszetételben ugyanakkor a kifejezés az egész törvényhozásra vonatkozik, vagyis mindkét házra, amelynek immár összefoglaló neve a *parliament*.

A *The Queen in Parliament* (a királynő a parlamentben) szerkezetben ugyanakkor a *parliament* már az egész kormányzás helyszínét jelenti, a kormányzás teljes formáját, amellyel együtt – és amelybe belépve – őfelsége a szuverenitás egészét testesíti meg.

1998 óta azonban – voltaképpen elég különös módon – nem ez az egyetlen parlament brit földön, hiszen a devolúció a szuverenitás teljességéről korábban tudottakat is némiképp átírta.

A skót parlamentet (*Scottish Parliament*) például mind az azt létrehozó törvény (vagyis tulajdonképpen a módosított brit alkotmány), mind a közbeszéd parlamentnek hívja, mert bizonyos (szűk) határok között adókivetési (vagy inkább adómódosítási) joga van, míg a walesi gyűlést (*Welsh Assembly*) e jogosítvány hiánya miatt hasonló okból nem lehet ekként nevezni.

A szuverenitásra természetesen az ezekben az években éppen megszűnőben lévő európai uniós tagság is kihat, de az uniós szervek elnevezéséért nyilvánvalóan nem a britek (vagy a nyelvük) tehetők felelőssé.

A fentebb mondottak ugyanis azt is jelentik, hogy például az Európai Parlamentnek nevezett testület valójában inkább csak hivatalos nevében parlament, és ma még mindig (bár e tekintetben sokat fejlődött az utóbbi években) úgy kell tekintenünk rá, mint olyan testületre, amelynek a módosított alapító szerződések

mintegy megelőlegezték azt a nevet, amelyet legfeljebb fejlődésének egy későbbi szakaszában érdemelhet majd ki.

Hasonló példák természetesen hosszabban is sorolhatók, de úgy ítéljük meg, hogy rövidre fogott mondanánk alátámasztását immár nem a további példák emlegetése, hanem az elmondottak összefoglalása szolgálja.

*

A különböző törvényhozó – vagy csupán döntéshozó – testületek között a politikatudomány számtalan különbséget tesz, indokoltan vagy indokolatlanul. Különösen a munkaparlament (dolgozó parlament), vagyis a törvénygyár, illetve a vitatkozó parlament (politikai testület), vagyis a *talking shop* közötti különbségtétel kedvelt, holott ez a különbségtétel kevés gyakorlati haszonnal és még kevesebb elméleti értelemmel jár.

Hasonlóan elterjedt a nemzetgyűlés és az országgyűlés közötti megkülönböztetés, amelynek legfeljebb az *assemble*-típusú és a parlament-típusú testületek közötti elhatárolási lehetőségben van némi jelentősége.

A magunk részéről ezekhez az elkülönítésekhez azt a különbségtételt szeretnénk hozzáilleszteni, amely a kongresszusnak nevezett és a parlamentnek nevezhető törvényhozó testületek között tehető meg. Ez az elhatárolás megítélésünk szerint hasznos és célszerű kategóriaképzés, melynek elméleti alapja a kormányformák közötti megkülönböztetés.

Ezzel egyben azt a diskurzust is szeretnénk árnyalni, amely azon kérdés körül forog, hogy mitől tekinthető parlamentnek egy választott testület, a törvényhozó hatalom letéteményese. Ezt a vitát gazdagította az a kitűnő írás is, amely ennek a folyóiratnak ebben a rovatában jelent meg, mindjárt a lap első számában.¹

Írásunk ennek az értékes és fontos diskurzusnak a talapzatához helyezi e szerény hozzájárulást.

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD

Tanárságad,

Nemzeti Köszolgálati Egyetem,
Államelméleti és Kormányzástani Intézet,
Államtudományi és Közigazgatási Kar;
szentpeterinagyrichard@gmail.com

¹ SZABÓ Zsolt: „Mitől parlament egy törvényhozó szerv?” *Parlamenti Szemle* 2016/1. 135–142.