

Kormányforma

Szerző: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán

Affiliáció: habilitált egyetemi docens, ELTE ÁJK

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2022.08.31

Idézési javaslat: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Kormányforma” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-kormanyforma> (2022). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A kormányforma fogalma a központi politikai hatalmat gyakorló, legfontosabb állami szervek, jellemzően a parlament, a kormány és az államfő közötti hatáskörök tipikus elrendezésére utal. Az egyes kormányformák jellemzői a hatalommegosztás követelményét tiszteletben tartó alkotmányos demokráciák e szervekre vonatkozó, alkotmányban foglalt, tipikus jogállási és hatásköri szabályai alapján határozhatók meg. Az azonos kormányformatípusokba sorolható államok kormányzati rendszerei – a meghatározó jellemzők hasonlósága mellett – egymástól több vonatkozásban különböznek, ennek megfelelően minden állam kormányzati rendszere egyedi. Az alkotmányos demokráciákban leginkább elterjedt a parlamentáris, a prezidenciális és a félprezidenciális kormányforma.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés

- 1.1. Államszervezési struktúrák
- 1.2. Kormányzati struktúrák
- 1.3. Kormányformák

2. A parlamentáris kormányforma

- 2.1. A parlamentáris kormányforma alapstruktúrája
- 2.2. A kormány parlament előtti felelőssége
- 2.3. Az államfő a parlamentáris kormányformában
- 2.4. A magyar parlamentáris hagyomány

3. A prezidenciális kormányforma

4. A félprezidenciális kormányforma

5. Átmeneti és atipikus kormányzati struktúrák

6. JEGYZETEK

1. Bevezetés

1.1. Államszervezési struktúrák

[1] Az állami hatalom gyakorlásának módját, az egyes állami szervek egymáshoz való viszonyát rendszerint olyan elvek és strukturális sajátosságok határozzák meg, amelyek minden alkotmányos demokrácia kapcsolódó szabályozásában és gyakorlatában megtalálhatók.* Lényeges, az állam működését meghatározó elvek és struktúrák kialakítását megelőző kérdés, hogy az adott állam elismeri és tiszteletben tartja-e az alkotmányos alapelveket, kiemelten a **->hatalommegosztás** követelményét. Amennyiben igen, úgy az államszervezési elvek és struktúrák is a hatalommegosztás funkciójához kapcsolódnak, az egyes államok alkotmányos szabályozása és gyakorlata pedig ebben a vonatkozásban egymással összehasonlítható.^[1] A fentieknek megfelelően az alábbiakban tárgyalt fogalmak és államszervezési struktúrák mindegyike az alkotmányos alapelveket tiszteletben tartó államokhoz kapcsolódik, és a hatalommegosztás fogalmi rendszerében értelmezendő.

[2] Az államszerkezet határozza meg, hogy adott államon belül az állami hatalom és a klasszikus állami funkciók (törvényhozás, végrehajtás, bírászkodás) gyakorlása területi egységekhez igazodóan, szintenként tagolt-e, azaz szétválik-e központi és az államon belüli kisebb területi egységekhez tartozó szintre. *Unitárius* államszerkezetű államokban az állami hatalom gyakorlása szintenként nem tagolt, ennek megfelelően a központi állami szervek és a nekik alárendelt szervek gyakorolják az ország egész területén az állami funkciókat. *Föderatív* államszerkezetű államokban a klasszikus állami funkciók gyakorlására központi (föderatív, szövetségi) szinten és az alkotmányban meghatározott, sajátos jogi státussal rendelkező területi egységek (tagállamok, tartományok, kantonok) szintjén is sor kerül. Ez utóbbinak megfelelően működnek szövetségi és tagállami parlamentek, szövetségi és tagállami kormányok, valamint szövetségi és tagállami bíróságok.

[3] A föderatív államszerkezetű államok alapvető jellemzője, hogy a szövetségi és a tagállami szint viszonyát is a hatalommegosztás követelménye, annak vertikális dimenziója alapján alakítják ki. A szövetségi és a tagállami szinten gyakorolható állami hatásköröket tárgykörök szerinti tagolásban rendszerint az alkotmány határozza meg. A tagállamok saját **->szuverenitásukra** (annak belső oldalára) hivatkozva formálnak igényt saját területükön az állami hatalom részleges gyakorlására. Történetileg a föderális államok jellemzően a saját területükön az állami funkciót gyakorló államalakulatok (később: tagállamok) szövetségeként jöttek létre, a szövetségi alkotmányok ennek megfelelően rendezték újra a szövetségi és tagállami szinten gyakorolható állami hatásköröket.^[2] Arra is van ugyanakkor példa, hogy egy már kialakult államban utólag hoznak létre föderatív államszerkezetet.^[3] A föderatív államszerkezettől különböznek azok az állami struktúrák (például konföderációk), amelyekben az államok szövetségének eredményeként valójában nem jön létre a szuverenitás belső és külső oldalához tartozó funkciókat gyakorló új, önálló állam.^[4] Hasonlóképpen nem tekinthetők föderatív államszerkezetűnek azok az államok, amelyekben az alkotmány a központi államhatalommal szemben meghatározott kérdéskörökben önálló döntési jogkört biztosít a nyelvi, kulturális sajátosságokkal rendelkező régiók^[5] vagy egyébként földrajzilag elkülönülő területek^[6] számára – e jogkörök, autonómiák elsősorban a központi kormányzat alkotmányos korlátaiként értékelhetők.

[4] Az európai államok többsége (így Magyarország is) unitárius államszerkezetű, egymástól eltérő történelmi okokból Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Németország, Oroszország és Svájc alkotmányos rendszere föderatív államszerkezetet alkalmaz.

[5] Az **->államforma** az állam elnevezését és az államfői hatalom betöltésének módját határozza meg. Azok az államok, amelyekben az államfői hatalmat egy határozott (korlátozott) időre választott személy tölti be, *köztársasági* államformát alkalmaznak. A *monarchikus* államformát alkalmazó államok (királyságok, szultanátusok, nagyhercegségek stb.) jellemzően örökletes államfői (uralkodói) tisztségről rendelkeznek alkotmányaikban, a tisztség betöltése pedig nincs előzetesen meghatározott időhöz kötve.^[7] Európában a történelem során szorosan összekapcsolódott egymással a köztársasági eszme támogatása a demokratikus, alkotmányos átalakulás iránti

elkötelezettséggel.^[8] A modern kori monarchiákban természetesen teljes körűen megvalósulhat az államhatalom demokratikus és alkotmányos alapelveknek megfelelő gyakorlása. A monarchiák előnye lehet, hogy amennyiben egy társadalmi szinten elismert uralkodó tölti be az államfői tisztséget, úgy a teljes állami működés számára biztosítható a kiszámítható, stabil alkotmányos háttér, és könnyebben megteremthető az állami intézmények iránti bizalom.^[9] Más államok esetében éppen a köztársaság fogalmához társítható alkotmányos értékek kapnak különös hangsúlyt, ennek megfelelően a köztársasági államforma gyakran az alkotmányok nem megváltoztatható részét képezi.^[10] A köztársasági vagy monarchikus hagyományok szervesülnek az adott állam alkotmányos kultúrájában, annak meghatározó, az alkotmányos stabilitást erősítő részét képezik. Az államforma rendszerint megjelenik az egyes államok hivatalos, az alkotmányszövegekben szereplő elnevezésében is.

1.2. Kormányzati struktúrák

[6] A kormányzati rendszerek és strukturális sajátosságai jellemzését megelőző kérdés, hogy milyen típusú tevékenységet végeznek azok az állami szervek, amelyek közötti viszonyrendszer elemzésére sor kerül. A kormányzás, a kormányzati tevékenység fogalmának természetesen többféle megközelítése lehetséges.^[11] A kormányzás egy állami alapfunkció, amelynek elsődleges célja a társadalom irányítása, a társadalmi viszonyok alakítása, beleértve a társadalom működését meghatározó szabályok kialakítását, végrehajtását és ellenőrzését, ehhez kapcsolódóan szolgáltatások megszervezését, az állami tevékenység irányítását, valamint az állam külkapcsolatainak szervezését. Összefoglalóan: „a kormányzás a politikai hatalomgyakorlás egyik megnyilvánulása.”^[12] A kormányzásban, a kormányzati tevékenység folytatásában az adott alkotmányos rendszer tagoltságának megfelelően több állami szerv is részt vesz (tipikusan a végrehajtó, a törvényhozó és az államfői hatalom), a leginkább hangsúlyos szerephez azonban jellemzően a végrehajtó hatalom jut (ami esetenként nehezen választható el az államfői hatalomtól).

[7] A kormányzati rendszer fogalma annak általános leírására, jellemzésére használatos, hogy egy államban az államhatalmat és a legfontosabb kormányzati funkciókat gyakorló szervek az alkotmány szerint milyen elrendezésben, egymáshoz képest milyen viszonyrendszerben működnek és fejtik ki tevékenységüket. Az egyes államok kormányzati rendszereinek jellemzésére természetesen történelmi távlatban is számos klasszikus államelméleti és politikaelméleti elemzés született. Az egyes elemzések rendszerint egymástól eltérő fogalmakat, megközelítéseket és (amennyiben nemcsak a leírásra szorítkoznak) eltérő mércét, viszonyítási, értékelési alapot alkalmaznak – ugyanakkor jelentős mértékben hatnak is egymásra.^[13] Több elméleti munka a modern, mintaként elismert kormányzati rendszerek sajátosságainak klasszikus jellemzéseként is számon tartható.^[14]

[8] Az egyes kormányzati rendszerek jelenkori elemzése számára a kiindulási alapot az alkotmányos alapelvek, kiemelten a hatalommegosztás követelményének érvényesülése jelenti. A ->[hatalommegosztás](#) egy normatív követelményrendszer, amelyre az alkotmányos és az alkotmány alatti normák, valamint az egyes állami szervek hatásköreinek kialakítása és gyakorlása, szerepfelfogása során is figyelemmel kell lenni. Ennek megfelelően alkotmányos demokráciákban az állami funkciókat gyakorló szervek közötti strukturális viszonyokat (a kormányzati rendszer alapvető szerkezetét) is a hatalommegosztás követelményével összhangban kell kialakítani.

[9] A kormányzati rendszerek jellemzése számára – a hatalommegosztás érvényesülése mint alapfeltétel megléte mellett – alapkérdés, hogy pontosan mely, a kormányzati tevékenységhez kapcsolódó állami funkciókat gyakorló szervek közötti viszonyok vizsgálatára kerül sor. A leginkább elterjedt megközelítés szerint a politikai hatalmat gyakorló központi szervek egymás közötti szervezeti és hatásköri kapcsolódásai, viszonyai rajzolják ki a legpontosabban a kormányzati rendszert.^[15] E szervek tevékenysége úgy is jellemezhető, hogy a tágabb értelemben vett

kormányzati tevékenységet végzik, a társadalmi viszonyok és az állami kapcsolatok alakításának egészét értve ez alatt.

[10] A fentieknek megfelelően a következőkben olyan kormányzati rendszerek általános jellemzőinek bemutatására kerül sor, amelyek a hatalommegosztás normatív feltételrendszerén alapulnak és amelyekben a politikai hatalmat gyakorló központi szervek közötti viszonyok sajátos elrendezésben jelennek meg.

1.3. Kormányformák

[11] A kormányforma fogalma a kormányzati rendszerek strukturális sajátosságaira, a politikai hatalmat gyakorló központi állami szervek közötti viszonyok tipikus elrendezésére utal.^[16] Ennek megfelelően jellemzően az államfő, a parlament és a kormány közötti viszonyrendszer alapján tipizálhatók, határozhatók meg az egyes kormányformák.

[12] Az alkotmányos demokráciák gyakorlatában leginkább a *parlamentáris*, a *prezidenciális* vagy a *félprezidenciális* kormányforma terjedt el.^[17] Természetesen a jellegadó kormányformák számában és elnevezésében nincs tudományos konszenzus. Nagy hagyományokkal bír az a szakirodalmi megközelítés, amely a két, történelmi távlatban klasszikusnak számító kormányformát, a parlamentáris és a prezidenciális modellt tárgyalja – a féprezidenciális kormányformát és más struktúrákat pedig a klasszikus modellek altípusaiként mutatja be.^[18] Az egyes modellek kialakulását történelmi távlatban vizsgáló rendszerező munkákban,^[19] valamint egyes alkotmányszövegekben^[20] megjelenik az alkotmányos monarchia fogalma is. Erős érvek szólnak ugyanakkor amellett, hogy ez nem tekinthető önálló modellnek napjaink alkotmányos demokráciáiban: az e történelmi modellre emlékeztető kormányzati rendszerek monarchikus államformát és parlamentáris kormányformát alkalmaznak.^[21] Valamely kormányforma alkalmazása természetesen nem azt jelenti, hogy az adott államok a politikai hatalmat gyakorló központi állami szervek egymás közötti viszonyaira vonatkozóan azonos szabályozást és gyakorlatot alakítanak ki. E viszonyrendszer alapstruktúrája ugyanazon kormányformát alkalmazó államok esetén azonos, ugyanakkor ehhez számos eltérés, hangsúlyváltozás társul. Ezen eltérések egy része az adott alkotmányos rendszer sajátosságaiból, köztük más államszervezési struktúrák (államszerkezet, államforma) jellegzetességeiből, más részük az adott politikai közösségre jellemző alkotmányos tradícióból következik. Nincs tehát két azonos kormányzati rendszer, és egy adott kormányformátípusnak nincsenek egymással tökéletesen megegyező alkalmazásai.

[13] A leginkább elterjedt kormányformák mellett más megoldások is ismertek a hatalommegosztás normatív követelményrendszerét tiszteletben tartó alkotmányos demokráciákban. Vannak közöttük olyanok, amelyek egyedi, önálló kormányformaként,^[22] vagy két modellkormányforma közötti átmenetként értékelhetők,^[23] és olyanok is, amelyek egy adott modellkormányformához rendelnek hozzá meghatározott strukturális sajátosságokat.^[24] Arra is van példa a szakirodalomban, hogy a szerzők a jelenkori alkotmányos demokráciák működésére vonatkozó egyes sajátosságoknak tulajdonítanak olyan kiemelt jelentőséget, amely alapján új kormányforma-fogalom bevezetését tartják szükségesnek a tudományos diskurzusban.^[25]

[14] Az egyes kormányformák előnyei és hátrányai klasszikus szakirodalmi viták tárgyát képezik.^[26] Lényeges hangsúlyozni, hogy ideális kormányforma nem létezik – annál is inkább, mert egy adott állam kormányzati rendszerének sajátosságai sem tekinthetők állandónak, a történelmi, társadalmi és politikai kontextus folyamatosan alakítja azokat. A kormányzati rendszerek kialakítása során a társadalmi kontextus és az alkotmányos tradíciók, vagy akár az államszervezési struktúrák sajátosságainak figyelmen kívül hagyása azzal a kockázattal járhat, hogy a választott modell, kormányforma nem képes szervesülni az alkotmányos gyakorlatban. A kormányzati rendszer abban az esetben lehet működőképes, fenntartható és sikeres, ha egyidejűleg képes biztosítani a politikai hatalmat gyakorló központi (kormányzati) szervek működésének stabilitását, valamint ellenőrizhetőségét, számon kérhetőségét.

2. A parlamentáris kormányforma

2.1. A parlamentáris kormányforma alapstruktúrája

[15] A parlamentáris kormányforma meghatározó sajátossága, hogy a közhatalmi döntések centrumában a választópolgárok által közvetlenül választott törvényhozó szerv, a **->parlament** áll.^[27] Az állami működést és a társadalmi viszonyokat szabályozó törvények elfogadása mellett a parlament jelentős szerepet játszik a legfontosabb állami funkciókat ellátó állami szervek vezetőinek megválasztásában és tevékenységének ellenőrzésében. A parlamentáris kormányformában a kormány kizárólag a parlamenti többség politikai támogatása (bizalma) megléte esetén tud működni. A parlamenti többség az erre szolgáló eljárások útján meg is vonhatja politikai támogatását, bizalmát a kormánytól, ami minden esetben a kormány megbízatásának megszűnésével jár. A parlamentáris kormányformában az államfő – bár formálisan a végrehajtó hatalom része is lehet^[28] – önállóan nem gyakorol végrehajtó hatalmat, ahhoz jellemzően szükség van a miniszterelnök vagy valamelyik miniszter intézkedésére is.^[29] A parlamentáris kormányforma kialakítása egyaránt lehetséges monarchiákban és köztársaságokban.

[16] A parlamentáris kormányforma eredete a történelmi Anglia közjogi berendezkedésére vezethető vissza. Az uralkodó és parlament viszonyában alapvető változást hozott a Bill of Rights (1689), amely annak rögzítése mellett, hogy a végrehajtó hatalom a királyt illeti, többek között megállapította a parlament rendszeres ülésének követelményét, egyetértési jogát az adók kivetésével kapcsolatban és védettségét a végrehajtó hatalom befolyásával szemben. Hasonlóképpen lényeges lépés a modern alkotmányos intézmények kialakításának sorában a parlament (különösen annak alsóháza, a House of Commons) irányában felelős miniszterelnöki tisztség létrehozása (1723). Később a választások szabályozása és a pártrendszer kialakítása (1832) erősítette meg azt a parlamenti képviselőten alapuló alkotmányos hagyományt, amely szerint miniszterelnöknek és a minisztereknek bírniuk kell az alsóház bizalmát – ennek hiányában a kormány lemondásra vagy a parlament feloszlására kezdemenyőzésére köteles.^[30]

[17] A brit parlamentarizmus alapformája (*westminsteri modell*) szerint a parlamenti bizalom elvesztésével egyenértékű, ha a kormány (a kabinet) valamely előterjesztése nem kap parlamenti támogatást. Az alkotmányos hagyomány később a bizalom elvesztésének kérdését elsősorban a kiemelt előterjesztésekhez (például költségvetéshez) kapcsolta. A brit modellben a miniszterelnök és a miniszterek is a parlamenti képviselők közül kerülnek ki, akik önálló (miniszteri) felelősséggel is tartoznak a törvényhozó szerv irányába. A mai fogalmaink szerint szélsőségesnek ható értelmezésben a kormány praktikusán a parlament egy bizottságaként is értelmezhető, a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyát pedig nem az elválasztás, sokkal inkább a fúzió fogalma írja le pontosan.^[31]

[18] Nagy-Britanniában az alkotmányos fejlődés eredményeként érvényesült az ún. parlamenti szuverenitás tana. Ennek eredeti értelmében a parlament a legfőbb közhatalmat gyakorló szuverén hatalom, amelynek tevékenységével szemben nem érvényesülnek (elsősorban más állami szervek részéről) jogi korlátok.^[32] A parlamentarizmus ilyen szélsőséges értelmezése természetesen a **->hatalommegosztás** követelményével nem áll összhangban.^[33] Érdemes azt is hozzátenni, hogy a brit közjogban is kialakultak különféle külső és belső korlátok az elv érvényesülésével kapcsolatban.^[34]

[19] A parlamentáris kormányforma meghatározó sajátossága az a követelmény, hogy a kormány megbízatásának keletkezése és megszűnése, valamint működésének fenntarthatósága a parlamenti többség politikai támogatásához, bizalmához kapcsolódik. Amennyiben az adott alkotmányos rendszerben kétkamarás parlament működik, úgy rendszerint az alsóház többségének politikai támogatása szükséges a kormány működéséhez.^[35]

[20] A parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány nem közvetlenül

kapja felhatalmazását a választópolgároktól. A választópolgárok parlamenti képviselőket választanak, a kormány pedig a parlamenti választás eredményeként megalakuló törvényhozó szerv döntése nyomán vagy annak felhatalmazásával – a parlament összetételére, a parlamenti erőviszonyokra figyelemmel – alakul meg. Ebből következően a kormány megbízatása is a parlamenti ciklushoz igazodik: amennyiben a törvényhozó testület megbízatása valamilyen okból véget ér, úgy a kormány megbízatása is megszűnik. A kormány megbízatása természetesen más okokból, a parlamenti ciklus közben is megszűnhet, ennek megfelelően adott parlamenti cikluson belül több, egymást követő kormány is működhet.

[21] A parlamenti többség folyamatos támogatására a kormánynak a működéséhez, tevékenysége ellátásához kapcsolódó praktikus okból is szüksége van: a kormány által benyújtott törvényjavaslatok (különösen a ->költségvetés) elfogadásához a parlamenti többség támogató döntése szükséges.

[22] A kormányt támogató parlamenti többség összetétele nagyban függ a ->választási rendszertől és a pártrendszerrel. Arányos választási rendszerek eredményeként létrejövő, többpárti parlamentekben gyakoriak a koalíciók, a kormányt támogató politikai szövetségek, míg kétpólusú pártrendszerben és többségi választási rendszer alkalmazása esetén a kormányt támogató parlamenti többséget jellemzően egy párt adja.

[23] A parlamenti többség mellett a parlamentáris rendszerek működtetésében a parlamenti kisebbség (ellenzék) is fontos szerepet játszik. A parlament törvényhozó funkciójával összefüggésben elsősorban módosító javaslatok benyújtása, valamint a minősített többséget igénylő előterjesztések támogatásának lehetősége emelhető ki,^[36] a parlament ellenőrző funkciójához kapcsolódóan pedig jellemzően önállóan is hangsúlyos szerephez jutnak.^[37]

[24] A kormányalakítás a parlamentáris rendszerekben az a folyamat, amelynek eredményeként a végrehajtó hatalom meghatározó jogköreit gyakorló kormány az alkotmányban meghatározott eljárásban felhatalmazást kap feladatkörei ellátására. A kormányalakításban meghatározó szerephez jut az államfő: a parlamenti erőviszonyokra figyelemmel az ő feladata felkérni a leendő miniszterelnököt a kormányalakításra,^[38] javaslatot tenni a miniszterelnök személyére,^[39] vagy formális kinevezést adni a miniszterelnöknek.^[40] Az államfőnek javaslatlétére, döntése előtt pontosan fel kell mérnie a parlamenti erőviszonyokat, azt, hogy az egyes pártok parlamenti képviselőcsoportjai, frakciói kinek a miniszterelnöki megbízatását tudják támogatni, adott esetben ennek érdekében koalícióra tudnak-e lépni egymással és létre tud-e jönni a parlamenti ciklus időtartamára egy, a kormányt támogató parlamenti többség. Az államfő a parlamenti ciklus elején, az új parlament megalakulásakor jut szerephez a kormányalakításban a fent jelzett módon, de az is előfordulhat, hogy az előző kormány megbízatásának megszűnése miatt a parlamenti ciklus közben van szükség új kormány alakítására, ilyenkor az államfő rendszerint a fent leírtaknak megfelelően jár el.

[25] Eltérő megoldások ismertek a parlamentáris kormányzati rendszerekben arra vonatkozóan, hogy kik lehetnek a kormány tagjai, milyen módon nyerik el megbízatásukat és közöttük milyen az együttműködés. A végrehajtó hatalom meghatározó jogosítványait gyakorló kormány minden esetben testületi szerv, tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. Kivételesnek tekinthető a brit megoldás, amely szerint a kormány tagjai csak a parlamenti képviselők közül kerülhetnek ki – jóval gyakoribb, hogy az alkotmányos szabályok ebben a vonatkozásban nem tartalmaznak megkötéseket, azaz parlamenten kívüli személyek is vállalhatnak tisztséget a kormányban. A kormány tagjai rendszerint az államfő általi kinevezéssel nyerik el megbízatásukat, amelyhez gyakran a kormány egészére vonatkozó, parlamenti megerősítő szavazás társul.^[41] Ilyen esetben – arra tekintettel, hogy a többségi támogatásra a teljes parlamenti ciklusban szükség van – az összes parlamenti képviselő többségének támogatásával tudja kifejezni a törvényhozás a kormány megalakítását megerősítő szándékát. A miniszterek személyére rendszerint a miniszterelnök tesz javaslatot, ennek megfelelően megválasztása vagy kinevezése meg is előzheti a miniszterek

kinevezését.^[42]

[26] Attól függően, hogy a kormány működésében – az alkotmányos szabályoknak megfelelően – mennyire domináns a miniszterelnök szerepe, különbség tehető a parlamentáris kormányzati rendszerek kormánytípusai között. Amennyiben az alkotmányos szabályok szerint a miniszterelnök „első az egyenlő között”, a politikai értelemben egymás iránt szolidáris kormánytagok munkamegosztására a miniszterelnök vezető szerepe mellett a kiegyensúlyozottság jellemző, a parlament irányában pedig elsősorban testületi felelősséggel tartoznak.^[43] A perszonalizált, „kancellári-típusú” kormányokban a miniszterelnök van domináns szerepben, a kormánytagság az ő politikai döntésétől függ és a parlament irányában is elsősorban ő tartozik felelősséggel a kormány tevékenységéért.^[44]

2.2. A kormány parlament előtti felelőssége

[27] A parlamentáris kormányzati rendszerekben a kormány működéséhez, feladatkörei ellátásához folyamatosan szükség van a parlamenti többség támogatására. E támogatás, valamint annak esetleges megingása vagy hiánya a parlamenti ellenőrzés számos eszközével (például kérdések, interpellációk, parlamenti vita) kifejezhető a parlament részéről. A bizalom formális kifejezéséhez kapcsolódó, alkotmányban szabályozott eljárások – elsősorban a kormány által kezdeményezett bizalmi szavazás és a parlament által kezdeményezett bizalmatlansági indítvány – jelentősége jóval nagyobb: amennyiben ezek eredményeként a parlamenti többség formálisan bizalmának hiányát fejezi ki a kormány irányában, úgy az a kormány megbízatásának megszűnését eredményezi.

[28] A bizalmi szavazást a ->kormány vagy annak nevében a miniszterelnök kezdeményezheti. Politikai értelemben a kormánynak akkor lehet szüksége a bizalmi szavazásra, ha a parlamenti többség támogatása bizonytalan. A támogatás megerősítése vagy a hiányának formális kifejezése a parlamenti többség részéről egyaránt a kormányzás hosszabb távú kiszámíthatóságát és hatékonyságának erősítését támogatja, a bizalom hiányának kifejezése esetén egy új kormány megalakítását eredményezi. A bizalmi szavazás a kormány döntésétől függően összekapcsolható valamely, a kormány által benyújtott (jellemzően kiemelkedő politikai jelentőségű) előterjesztéssel, törvényjavaslattal^[45] – ilyen esetben a kormány megbízatásának megszűnésével jár, ha a parlament nem fogadja el az előterjesztést.

[29] Bizalmatlansági indítványt a parlament (jellemzően a képviselők valamely kisebbségi aránya) kezdeményezhet a kormánnyal szemben. Ilyen esetben a parlamenti képviselők arról szavaznak, hogy megvonják-e a bizalmat, a politikai támogatást a miniszterelnöktől és a kormánytól. Amennyiben az összes képviselő többsége a bizalom megvonására szavaz, az a kormány megbízatásának megszűnéséhez vezet.^[46] Parlamentáris rendszerekben (így Magyarországon is) ismert a bizalmatlansági indítvány konstruktív formája, amelynek megfelelően a bizalmatlansági indítvány előterjesztésével egyidejűleg azt is meg kell jelölni, hogy – az indítvány támogatása esetén – ki legyen a következő miniszterelnök. Ilyen esetben a parlament egy szavazással két kérdésről, az előző miniszterelnök megbízatásának megszüntetéséről és az új miniszterelnök-jelölt megválasztásáról dönt.^[47] Ritkábban alkalmazott az a megoldás, amelynek megfelelően bizalmatlansági indítvány az egyes miniszterekkel szemben is benyújtható – ilyen esetben, ha a parlament többsége a szavazáson bizalmatlanságát fejezi ki, megszűnik az adott miniszter megbízatása.^[48]

[30] Attól függően, hogy a bizalom kifejezéséhez kapcsolódó, fentieknek megfelelő formális eljárások közül az adott alkotmányos rendszer melyiket alkalmazza, egymáshoz képest ellentétes irányban változik a kormány helyzetének stabilitása és a parlament irányában fennálló felelősségének erőssége. A parlamentarizmus alapformájának tekinthető westminsteri modellben, amelyben valamennyi, a kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás politikai értelemben bizalmi szavazásnak minősül, a kormány parlament irányában fennálló felelőssége rendkívüli erősségű, pozíciója ugyanakkor instabil. A kiemelt előterjesztésekhez kapcsolt bizalmi szavazás

alkalmazása esetében a kormány helyzete stabilabb, felelőssége kevésbé erős. Az előterjesztéshez nem kötött, a kormány által kezdeményezett bizalmi szavazás, valamint a bizalmatlansági indítvány alapformájának alkalmazása kiegyenlített viszonyt eredményez a kormány parlament irányában fennálló felelősségének erőssége és helyzetének stabilitása között. A konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazása a kormány számára rendkívül stabil pozíciót és a parlament irányában fennálló, gyengébb felelősséget eredményez.^[49]

2.3. Az államfő a parlamentáris kormányformában

[31] A parlamentáris rendszerekben – az adott alkotmányos rendszer sajátosságainak megfelelően – az államfő önálló, elsősorban a politikai közösség egységének megjelenítéséhez és alkotmányos rendszer stabilizálásához kapcsolódó funkcióval rendelkezik a hatalommegosztás rendszerében. Hatáskörein keresztül szorosan kapcsolódnak a kormányzati rendszer más alkotmányos szerveihez.

[32] A parlament törvényalkotó munkájához az államfő rendszerint a törvények aláírásán keresztül kapcsolódik. Fontos szerepe van ugyanakkor a parlament összehívásában, valamint – az adott alkotmányos rendszer szabályozásának megfelelően – annak felosztatásában is. Az egyes alkotmányos demokráciák különböző előírásokat tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy a parlament felosztatása kizárólag az államfő döntésétől,^[50] vagy valamilyen előzetes feltételtől (például többszöri, sikertelen kormányalakítás az adott parlamenti ciklusban) függ.^[51] A parlamenthez kapcsolódó, tradicionális államfői hatáskörök magyarázata elsősorban az a körülmény, hogy a törvényhozó hatalom történetileg az uralkodó hatalomból származik.^[52]

[33] A parlamentáris rendszerek államfői a kormányhoz is több vonatkozásban kapcsolódnak. Elsősorban a monarchikus államformákra jellemző, hogy a végrehajtó hatalmat az uralkodó nevében gyakorolja a kormány,^[53] az államfő azonban jellemzően ilyenkor sem vesz részt önállóan a végrehajtó hatalom tényleges gyakorlásában. A köztársasági államformában a választott elnök általában formálisan sem része a végrehajtó hatalomnak.^[54] Lényeges, hogy a parlamentáris kormányzati rendszerek államfői nem rendelkeznek a parlament vagy a választópolgárok irányában értelmezhető politikai felelősséggel – az ezt előhívó államfői döntésekért a kormány tagjai vállalnak politikai felelősséget, rendszerint az államfői döntésekhez kapcsolódó miniszteri ellenjegyzés útján.^[55] Az államfő jogi felelősségét ugyanakkor – elsősorban köztársasági államformában – rendezhetik az alkotmányos szabályok: amennyiben az államfő a tisztsége gyakorlása során alkotmányt sért, úgy meghatározott eljárásban lehetőség van tisztségéből való elmozdítására.^[56]

[34] A fentiekben tárgyalt, a kormányalakítás folyamatához kapcsolódó feladatai mellett az államfő abban az esetben is fontos szerephez jut, ha kormányválság alakul ki, amelyet a parlament maga nem képes orvosolni. Amennyiben a kormány megbízásának megszűnése esetén adott parlamenti ciklusban nem alakítható ki olyan parlamenti többség, amely képes lenne valamely kormány támogatására, az államfő – az alkotmány keretei között – élhet a parlament felosztatásának jogával. Ilyen esetben az előrehozott választások eredményeként megalakuló, megváltozott összetételű parlamenttől várható a képviselők többségének támogatását élvező, sikeres kormányalakítás.

2.4. A magyar parlamentáris hagyomány

[35] A modern magyar alkotmánytörténetnek a parlamentarizmus alapstruktúrája, a parlamentnek felelős kormány működése mellett az eltérő világnézetű politikai csoportok rendszeres vitáján alapuló, vitatkozó parlamenti hagyomány is szerves része.^[57] A reformországgyűlések fontos programalkotó munkája után az 1848. évi áprilisi törvények alakították ki először (a korabeli fogalmak szerinti) a népképviselői alapú Országgyűlés működésének kereteit, valamint társították a végrehajtó hatalmat a „független, felelős minisztériumhoz” – azaz lényegében létrehozták a parlamentarizmus jellegadó intézményeit.^[58] Lényeges fejleménynek tekinthető az is, hogy a

követutasítást felváltotta a nemzet egésze képviselőjének eszménye, az Országgyűlésnek évente kellett üléseznie, ülései nyilvánosak voltak, házszabályait pedig a Felsőház és a Képviselőház maga alkothatta meg. A forradalom és szabadságharc bukása után a népképviselői alapú parlamentáris működés a kiegyezést (1867) követően folytatódott.^[59] A dualista államszervezetben is működött a magyar Országgyűlés (annak képviselőháza korlátozott népképviselői alapon), valamint az uralkodó által kinevezett, és az Országgyűlés mellett elsősorban neki felelős kormány.^[60] Az első világháborút követő politikai rendszerben, a Horthy-korszakban is az 1848. évi III. törvény határozta meg a kormány hatáskörét és az Országgyűlés irányában is fennálló felelősségét.^[61] A második világháború után, a köztársasági államformát bevezető 1946. évi I. törvény is megőrizte a parlamentarizmus alapvető elemeit,^[62] ezt követően azonban, a szovjetizálástól a rendszerváltozásig tartó időszakban lényegében a korlátozott népképviselői alapú parlamenti működés is megszűnt.

[36] A rendszerváltozás időszakában az 1989. évi alkotmányrevízió^[63] a klasszikus alkotmányos alapelveknek megfelelő alkotmányos keretek kialakítása mellett lényegében a westminsteri modellhez közel álló parlamentáris kormányzati struktúrát hozott létre. Az első szabad választásokat követően elfogadott, 1990. évi átfogó alkotmánymódosítás^[64] német mintára a kancellári típusú modellt vezette be, amit 2011-től az Alaptörvény is átvett. A miniszterelnöknek döntő szerepe van a kormány összetételének kialakításában és a kormány politikájának meghatározásában. Ő jogosult a kormány nevében bizalmi szavazást kezdeményezni és a bizalmatlansági indítványt is vele szemben kell benyújtani.^[65] A bizalmatlansági indítványnak kizárólag a konstruktív formája alkalmazható, ebből következően a miniszterelnök pozíciója rendkívül stabil. A magyar Országgyűlésre is igaz a megállapítás, hogy a közhatalmi döntések centrumában áll, a parlamenti többség és a kormány ugyanakkor – más parlamentáris rendszerekhez hasonlóan – a legtöbb esetben azonos politikai akaratként nyilvánulnak meg.^[66] A köztársasági elnök önálló alkotmányos funkcióval rendelkezik, örökös az államszervezet demokratikus működése felett és kifejezi a nemzet egységét,^[67] ennek megfelelően csak kivételes alkalmakkor jut önálló szerephez a politikai hatalom gyakorlásához kapcsolódóan és nem önálló részese a végrehajtó hatalomnak.

[37] Az Alkotmánybíróság által is megerősített magyar alkotmányos felfogásban a parlamentarizmus az alkotmányos kultúra fontos része.^[68] Az alkotmányos kultúra más összetevői alapján^[69] ugyanakkor azt is lényeges hangsúlyozni, hogy a közhatalmi döntések centrumában álló parlamenti döntéshozatal nem korlátok nélküli hatalomgyakorlást jelent: a parlamenti döntések tartalmára és eljárási kereteire is vonatkoznak az alkotmányos rendszerből következő korlátok.

3. A prezidenciális kormányforma

[38] A prezidenciális kormányformában a végrehajtó hatalmi ághoz sorolható legfontosabb jogköröket megtestesítő elnöki hatalom a törvényhozó hatalomtól függetlenül, a választópolgárok közvetlen felhatalmazásával jön létre. A törvényhozó hatalmat a prezidenciális kormányformában is a parlament gyakorolja, azonban a parlament (a parlamenti többség) nem játszik szerepet a kormányalakításban. Az elnököt a választópolgárok közvetlenül választják, a kormány általa kinevezett tagjai kizárólag neki tartoznak felelősséggel. Az elnök egyidejűleg tölti be az államfői és a kormányfői tisztséget. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom között nincs bizalmi alapú kapcsolat, ahhoz nem kapcsolódnak parlamenti döntések. Az elnök sem gyakorolhat meghatározó befolyást a parlament működésére, azt nem oszthatja fel. Ebben a kormányformában gyakran előállhat olyan helyzet, amelyben az elnök és a parlamenti többség pártállása eltérő, ez ugyanakkor önmagában nem okoz zavarokat az államszervezet működésében. A prezidenciális kormányforma kizárólag köztársasági államformában alakítható ki.^[70]

[39] A hatalmi ágak merev elválasztása a prezidenciális kormányzati rendszerek egyik meghatározó sajátossága. Ennek lényege, hogy az egyes államhatalmi funkciót gyakorló állami szervek között éles a

szervezeti és személyi elkülönítés: a különböző szervezeti és hatásköri szabályok mellett szigorú összeférhetetlenségi szabályok zárják ki azt, hogy adott személy egyidejűleg több államhatalmi funkciót gyakorló szervnél is tisztséget vállaljon. E szigorú elválasztás alapfeltétele, hogy a törvényhozó és – az államfői feladatköröket is magában foglaló – végrehajtó hatalom egymástól függetlenül jöjjön létre és kapja felhatalmazását a választópolgároktól.^[71] A föderatív államszerkezetű prezidenciális kormányzati rendszerekben nagy jelentőséggel bír a ->hatalommegosztás vertikális dimenziója is, azaz a szövetségi és a tagállami szint közötti hatalommegosztás.^[72]

[40] A prezidenciális kormányzati rendszer mintaállama az Amerikai Egyesült Államok, amelynek 1787-es alkotmánya alakította ki a politikai hatalmat gyakorló központi állami szervek fentiek szerinti viszonyrendszerét. Az alkotmányozók célkitűzései határozták meg a kormányzati rendszer kialakításának kereteit, sajátosságait. Összefüggésben az angol koronától történő elszakadást megvalósító függetlenségi törekvéssel és az újonnan létrejövő állam méretével, képviseleti alapú köztársasági államformát kívántak létrehozni, amelyet a sokszínű társadalom valamennyi csoportja magáénak vallhat (*large republic*).^[73] Hasonlóan fontos kiindulópontot jelentett a 13 korábbi gyarmat megléte, amelyek önállóságuk jelentős részét nem kívánták feladni, ilyen módon együttműködési szándékuk arra vonatkozott, hogy tagállamként egy korlátozott szövetségi kormányzat kialakításában vegyenek részt. Arról is gondoskodni kívántak az alkotmányozók, hogy a szövetségi kormányzat egyik ága se gyakoroljon ellenőrzés nélkül hatalmat, ennek megfelelően a szövetségi szintű hatalom gyakorlásához a többi hatalmi ág részéről számos ellenőrzési jogkört társítottak, ebből alakult ki a fékek és ellensúlyok rendszere (*checks and balances*).^[74]

[41] Az Amerikai Egyesült Államok kormányzati rendszerében a szövetségi szintű törvényhozó hatalmat a kétkamarás Kongresszus gyakorolja. A Képviselőház a két évre választott képviselők alkotják, akiket a választópolgárok tagállamonként, a lakosságszámhoz igazodó számban választanak, míg a Szenátusban a tagállamokat egységesen két-két, hat évre választott szenátor képviseli.^[75] A Szenátus egyharmada kétévenként kicserélődik, ilyen módon ritkán alakulnak hosszabb időre politikai többségek a törvényhozásban. Kétévente tehát megváltozik a Kongresszus mindkét házának összetétele, ilyen módon adott elnöki cikluson belül is eltérő összetételű törvényhozó szervvel kell együttműködni az elnöknek.

[42] A végrehajtó hatalmat a négy évre, elektori rendszerben választott elnök gyakorolja, kormányának tagjait ő nevezi ki, akik kizárólag neki tartoznak felelősséggel.^[76] Az elnök a végrehajtó hatalomhoz tartozó hatásköröket és azzal egységben az államfői jogköröket önállóan gyakorolja, ahhoz nincs szüksége a törvényhozás támogatására, annak irányában politikai felelősséggel nem tartozik. A végrehajtó hatalom gyakorlása ugyanakkor időben korlátozott, az elnök négyéves mandátumát legfeljebb két ciklusban töltheti ki. Az elnök – az alelnökhöz és más szövetségi tisztségviselőkhöz hasonlóan – jogi felelősséggel tartozik az alkotmány és a törvények megtartásáért. Közjogi felelősségre vonására és hivatalából történő elmozdítására (*impeachment*) a Képviselőház, Szenátus és a Legfelső Bíróság elnökének közreműködésével kerülhet sor.^[77]

[43] Az amerikai kormányzati rendszer számos (elsősorban dél-amerikai) állam alkotmányos szabályozása számára szolgált mintaként – a kormányzati rendszer alapstruktúrájának megőrzése mellett természetesen minden esetben az adott alkotmányos rendszerre jellemző sajátosságokkal együtt.^[78] Nagy nemzetközi figyelmet kaptak azok az esetek, amikor több államban a hivatalban lévő elnökök megkísérelték eltörölni a prezidenciális rendszerek egyik alapvető kritériumát, az egy személy által betölthető elnöki ciklusok maximalizálását (ami jellemzően két ciklusban volt rögzítve).^[79]

[44] A prezidenciális kormányzati rendszer egyik előnye, hogy a végrehajtó hatalom pozícióját rendkívül stabillá teszi. Mivel a kormányzáshoz nincs szükség stabil parlamenti többségre, továbbá a parlament összetétele is gyakrabban változhat, a parlamenti frakciófegyelem kevésbé van jelen. A parlamenti képviselők és csoportjaik ebből következően nagyobb politikai önállósággal rendelkezhetnek, ilyen módon a parlament ellenőrző funkciójának érvényesülése is hatékonyabb lehet a végrehajtó hatalommal szemben. A prezidenciális kormányzati rendszerek hátránya

ugyanakkor éppen a rögzített elnöki ciklusok merevsége, ami rugalmatlansággal, a kompromisszum-orientált politika folytatásának nehézségével járhat.^[80] A prezidenciális kormányzati rendszerek sikeres, az alkotmányos alapelvekkel összhangban történő működtetéséhez elengedhetetlen a fékek és ellensúlyok politikai kultúrájának erőssége.

4. A félprezidenciális kormányforma

[45] A félprezidenciális kormányformában jelen van a parlamentáris kormányforma meghatározó strukturális sajátossága, amelynek megfelelően a kormány kizárólag a parlamenti többség politikai támogatása, bizalma esetén képes ellátni feladatát. A törvényhozó hatalmat a parlament gyakorolja, amely a kormány irányában kifejezheti bizalmatlanságát egy erre irányuló, önálló eljárásban, a döntés pedig a kormány megbízatásának megszűnését eredményezi. A félprezidenciális kormányformában az államfői jogkört a választópolgárok által közvetlenül választott elnök tölti be, aki azonban egyúttal a végrehajtó hatalom gyakorlásában is aktívan részt vesz. Az elnök nevezi ki a kormány tagjait, a miniszterelnököt és a minisztereket, arra a követelményre is figyelemmel, hogy a kormány bírja a parlamenti többségének politikai támogatását, bizalmát. A miniszterelnök és a kormány a parlamenti többség mellett az elnök irányában is politikai felelősséggel tartozik. Az elnök a kormány tevékenységének irányítása mellett maga is gyakorolhat a végrehajtó hatalomhoz sorolható jogszabályokat.^[81]

[46] A félprezidenciális kormányforma – bár a parlamentáris és a prezidenciális kormányforma meghatározott sajátosságait is hordozza – önálló kormányforma-típusnak tekinthető,^[82] amely kizárólag köztársasági államformában alakítható ki.

[47] A félprezidenciális kormányformát alkalmazó mintaállam Franciaország, amely az Ötödik Köztársaság 1958-as alkotmányában alakította ki ezt a kormányzati struktúrát. A modellváltás előzménye a korábbi parlamentáris kormányzati rendszer tapasztalata, amelyben – tekintettel a parlamenti hatalom túlsúlyára – rendkívül ingatag volt a kormány helyzete, egymást követték a különböző kormányok és kormányválságok.^[83] Az új kormányzati modellben elsősorban a végrehajtó hatalom stabilitását kívánták erősíteni, ennek megfelelően a politikai hatalmat gyakorló központi állami szervek között önálló, jelentős súlyt kapott a közvetlenül választott elnök. Az elnök a hagyományos államfői feladatkörök ellátása mellett részt vesz a végrehajtó hatalom gyakorlásában: meghatározza a Kormány politikáját, vezeti a Kormány üléseit és aláírja a Kormány által kibocsátott jogi aktusokat.^[84] A miniszterelnökre hárul a Kormány operatív munkájának vezetése, aki ilyen módon a végrehajtó hatalom gyakorlásának szintén aktív részese. E munkamegosztásra figyelemmel tekinthető „kétfejűnek” a félprezidenciális kormányforma végrehajtó hatalma.^[85]

[48] A francia alkotmányos modellben – a prezidenciális rendszerhez hasonlóan – a Kormány tagjai nem lehetnek parlamenti (nemzetgyűlési) képviselők, ebben a vonatkozásban tehát a hatalmi ágak elválasztásának merev felfogása érvényesül.^[86] A miniszterelnököt és a Kormány tagjait az elnök nevezi ki, a Kormány hivatalba lépéséhez nincs szükség parlamenti megerősítő szavazásra.^[87] Arra tekintettel ugyanakkor, hogy a parlamentben bizalmatlansági indítvány (annak alapformája) kezdeményezhető a Kormánnyal szemben, az elnöknek olyan miniszterelnököt érdemes választania, aki bírja a parlamenti többség politikai támogatását, bizalmát. A francia alkotmányos szabályozás alapstruktúrája abban is emlékeztet a parlamentáris rendszerekre, hogy a bizalmi szavazás többféle – a miniszterelnök által kezdeményezhető – típusát ismeri. Arra tekintettel, hogy az elnök nem tartozik politikai felelősséggel a parlament irányában, a bizalmi szavazás kimenetele természetesen semmilyen módon nem érinti az elnök megbízatását, a bizalom megvonása esetén azonban a miniszterelnök be kell, hogy nyújtsa az elnöknek a Kormány lemondását. A miniszterelnök és a Kormány felelőssége ugyanakkor nemcsak a parlamenti többség, hanem az elnök irányában is fennáll. Amennyiben az elnök és a miniszterelnök között megszakad a bizalmi viszony, az alkotmányos jogszokásnak megfelelően a miniszterelnöknek le kell mondania.^[88]

[49] A félprezidenciális kormányformában – arra tekintettel, hogy az elnök és a parlament is külön

választáson kapja felhatalmazását a választópolgároktól – a választások eredményeként előfordulhat, hogy különböző politikai oldalakhoz tartozik a megválasztott elnök és az aktuális parlamenti többség. Ez a helyzet azért lehet problematikus, mert az elnöknek olyan miniszterelnököt kell kineveznie, aki nem a saját politikai oldalához tartozik – ellenkező esetben az általa kinevezett miniszterelnököt a parlamenti többség bizalmatlansági indítvány benyújtásával megbuktathatja. Az elnök és a miniszterelnök eltérő pártállását *kohabitációnak* nevezik, ami a végrehajtó hatalom gyakorlásában nem szükségszerűen, de esetenként konfliktusokkal terhelt működést eredményezhet.^[89] Kisebb valószínűséggel alakul ki kohabitáció azokban a félprezidenciális rendszerekben, amelyekben azonos, vagy egymáshoz közeli időben kerül sor elnökválasztásra és a törvényhozó szerv megválasztására.^[90] A kohabitáció „kezelésének” módja lehet az is, ha az elnök a végrehajtó hatalom gyakorlása során nagyobb mozgásteret enged a miniszterelnöknek, ilyen esetben a félprezidenciális kormányforma parlamentáris jellegzetességei felerősödnek.

[50] A félprezidenciális kormányforma meghatározó strukturális jegyei – kisebb módosulásokkal – Franciaországon kívül természetesen más kormányzati rendszerekben is elterjedtek,^[91] továbbá egyes, történeti perspektívában értékelhető kormányzati rendszerek (például a weimari köztársaság) is ehhez a kormányformához sorolhatók. Olyan szakirodalmi álláspontok is ismertek, amelyek szerint az alkotmányos demokráciák aktuális trendje a közeledés a félprezidenciális struktúrák felé.^[92] A félprezidenciális kormányzati struktúrákban az is megfigyelhető, hogy az elnöki hatalom erőssége a gyakorlatban jelentős mértékben különbözhet attól, a mozgástértől, ami az alkotmányszövegből következik.^[93]

5. Átmeneti és atipikus kormányzati struktúrák

[51] Az egyes államok alkotmányai meglehetősen ritkán határozzák meg explicit módon a kormányformát, arra a kormányzati rendszer működtetésében meghatározó szerepet játszó állami szervek közötti viszonyrendszer struktúrája, az arra vonatkozó szabályozás alapján lehet következtetni. Amennyiben az egyes állami szervek hatáskörei nincsenek kellő pontossággal meghatározva, újonnan létrehozott kormányzati struktúrákban könnyen előfordulhatnak közöttük hatásköri viták, amelyek egy része az adott kormányzati rendszer sajátosságainak tisztázatlanságára vezethető vissza.^[94]

[52] Arra is van példa az egyes államok alkotmányos szabályozásában és gyakorlatában, hogy elmosódnak az egyes kormányformák kontúrái. Ez jellemzően a parlamentáris és a félprezidenciális kormányformák közötti átmenetek esetében fordul elő olyan esetekben, amikor az alkotmány egyidejűleg tartalmaz mindkét kormányformához sorolható, tipikus rendelkezéseket.^[95]

[53] A kormányforma kifejezett megváltoztatására ritkán kerül sor a stabil alkotmányos rendszerekben. A változtatás oka rendszerint valamilyen állandósuló, a kormányzati tevékenység folytatását ellehetetlenítő alkotmányos és politikai válság, ami összefüggésben állhat azzal is, hogy a korábbi kormányzati modell sajátosságai, döntési, ellenőrzési és együttműködési technikái nem szervesültek az alkotmányos gyakorlatban és a politikai kultúrában.^[96]

[54] Azokban az államokban, amelyekben történelmi okokból a társadalom nemzetiségi, vallási vagy kulturális szempontból megosztott, kivételesen olyan megoldásokat (*konzociális* struktúrákat) is alkalmazhatnak az alkotmányos szabályozásban, amelyek az egyes társadalmi csoportok megközelítőleg azonos súlyú képviselőjét, megjelenítését biztosítják az egyes alkotmányos intézményekben, kiemelten a politikai hatalmat gyakorló, és a kormányzati tevékenységet végző központi állami szervekben. A leggyakrabban alkalmazott konzociális megoldás a testületi formában (esetleg párban) gyakorolt államfői hatalom, amelynek keretében az országban élő, reprezentatív nemzetiségek, társadalmi csoportok képviselője egyidejűleg biztosított.^[97] A konzociális struktúrák nem társulnak meghatározott kormányformához, a kormányzati rendszer alapstruktúrájától függetlenül alkalmazhatók – ennek természetesen az is feltétele, hogy a konzociális struktúrákat az egyenlő értékű képviselőre vonatkozó, valós társadalmi igény hívja életre.

ALKOTMÁNYOS TANOK I-II.



6. JEGYZETEK

* A szócikk struktúrájának, egyes részeinek alapja a szerző *Kormányzati rendszerek* című felsőoktatási tankönyvi fejezete. Lásd BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányos tanok I.*, Budapest, HVG-ORAC, 2021, 94–110.

[1] Az összehasonlítás alapja a leginkább elterjedt funkcionalista megközelítés lehet. Lásd Vicki JACKSON: „Comparative Constitutional Law: Methodologies” in Michel ROSENFELD – András SAJÓ (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 62.

[2] Például az Amerikai Egyesült Államokat megalapító gyarmatok 1776-ban, vagy az Ausztráliát megalapító gyarmatok 1901-ben.

[3] Például Belgium esetében, hat államreform keretében 1970 és 2014 között.

[4] Például a svájci kantonok együttműködése 1848 előtt.

[5] Erre hozható fel a spanyolországi autonóm közösségek státusa. Lásd Spanyolország alkotmányának 143–158. cikkét.

[6] Például Grönland és a Feröer-szigetek státusa a dán alkotmányos rendszerben. Lásd Dánia alkotmányának 1. cikkét, valamint a kapcsolódó törvényeket: Act on Greenland Self-Government (*Act no. 473 of 12 June 2009*), Home Rule Act of Faroe Islands (*Act. no. 137 of 23 March 1948*).

[7] Lásd a Holland Királyság Alkotmányát, amely részletes előírásokat tartalmaz a királyi cím (elsődlegesen) örökletes betöltésére vonatkozóan, I. Vilmos, Oránia–Nassau hercegének leszármazottai között (24–31. cikk).

[8] Kant definícióként tételezte, hogy „a polgári alkotmánynak minden államban köztársaságinak kell lennie”. Lásd Immanuel KANT: *Az örök béke*, Budapest, Helikon, 2019, 7. Magyarországon a jakobinus mozgalom egyes elemei, majd a Habsburg-ház 1849. évi trónfosztása után az első világháborút közvetlenül megelőző években jelent meg először a Nagy György ügyvéd, országgyűlési képviselő nevével fémjelzett közéleti program részeként a köztársasági eszme, szorosan összekapcsolódva a (korabeli) demokratikus szabadságjogok kiterjesztésének igényével. Részletesen lásd: PÖLÖSKEI Ferenc: *A köztársasági eszme Magyarországon*, Cégér, 1994.

[9] Ennek oka elsősorban az, hogy „a monarcha legitimitása tradícion alapszik”. Lásd HORVÁTH Attila: „»A köztársaság ez egyetlen lehetséges államforma.« Az 1946. évi I. törvény megalkotása, a köztársaság kikiáltása” *Acta Humana* 2017/1, 7.

[10] Lásd az V. Francia Köztársaság alkotmányának 89. cikkét.

[11] Megkülönböztethető például egymástól a kormányzás fogalmának funkcionális, szervezeti és formális megközelítése. Lásd PETRÉTEI József – TILK Péter – VERESS Emőd: „A kormányzati rendszerekről” in CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest, HVG-ORAC, 2007, 11–12. Hasonlóképpen, elkülöníthető egymástól a kormányzati tevékenység legszélesebb, tág, közepesen szűk és legszűkebb értelme, attól függően, hogy mely

aktorok tevékenységét vesszük figyelembe. Lásd KAISER Tamás: „A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása” in KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 16.

[12] PETRÉTEI József: *Kormányzás és alaptörvény*, Budapest, Dialóg Campus, 2020, 22.

[13] A klasszikus ókori szerzők – egymástól némiképp eltérő perspektívából – elsősorban az egyes állami berendezkedések sajátosságainak leírására törekedtek. Lásd PLATÓN: *Az állam*, Budapest, Atlantisz, 2018; ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, Budapest, Gondolat, 1969; Marcus Tullius CICERO: *Az állam*, Budapest, Akadémiai, 1995. A keresztény szerzők vallásfilozófiai munkáiban már a hatalom (ekkor még: isteni eredetű) igazolásának kérdése is megjelenik. Lásd SZENT ÁGOSTON: *Isten városáról*, Budapest, Kairosz, 2005.; ACQUINÓI SZENT Tamás: *A teológia foglalatja*, Budapest, Telosz, 1995. A hatalom igazolásának kérdése később az állam működésének perspektívájából, azonban az abszolút uralkodói hatalom tételezésekként jelenik meg. Lásd Thomas HOBBS: *Leviatán*, Budapest, Kossuth, 1999. Az uralkodói hatalom korlátozását, az egyes hatalmi ágak egymástól történő elválasztását hirdető klasszikus eszmék meghatározott alkotmányos rendszerek – elsősorban a korabeli Anglia – sajátosságainak megfigyelése alapján születtek, később azonban maguk is új kormányzati struktúrák (például az Amerikai Egyesült Államok 1787-es vagy Franciaország 1791-es alkotmánya) kialakításának alapjául szolgáltak. Lásd John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest, Gondolat, 1986.; Charles-Luis Secondat de MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*, Budapest, Osiris, 2000.

[14] A brit parlamentáris rendszerrel kapcsolatban Walter BAGEHOT: *The English Constitution*, London, Chapman & Hall, 1867; Albert Venn DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* London, MacMillan and Co., 1885; az amerikai prezidenciális rendszerrel összefüggésben Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *The Federalist*, New York, J. & A. McLean, 1788; a francia félprezidenciális modellhez kapcsolódóan Maurice DUVERGER: „A New Political System Model: Semi-presidential Government” *European Journal of Political Research* 1980/2.

[15] Robert G. NEUMANN: *European and Comparative Government*, New York, McGraw-Hill, 1955, 628. A magyar alkotmányelméleti irodalomban – azonos jelentéstartalommal – gyakran jelenik meg a legfontosabb állami szervek közötti viszony elemzése, ami a kormányzati rendszer pontosabb megértését adja. Lásd KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*, Budapest, Korona, 1995, 58.

[16] Lásd Jenny S. MARTINEZ: „Horizontal Structuring” in ROSENFELD–SAJÓ (1. j.) 553. Sente Zoltán „a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyának főbb formáit, vagy tágabban, a kormányzás gyakorlásának modelljeit” tekinti kormányformáknak. Lásd SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz, 1998, 306.

[17] Lásd MARTINEZ (16. j.) 553–561.

[18] Az egyes kormányzati modellekhez kapcsolódó alkotmány- és politikaelméleti kihívásokat ebben a keretben tárgyalja az Arendt Lijphart által szerkesztett tanulmánykötet. Arendt LIJPHART (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government*, New York, Oxford University Press, 1992. Sente Zoltán azt rögzíti, hogy „a modern képviseleti demokráciákban két fő kormányforma valamely változatát alkalmazzák: a parlamentáris és prezidenciális rendszerek egyes formáit”. SZENTE (16. j.) 307.

[19] Lásd KÉPES György: „Az 1848/49. évi forradalom és szabadságharc kormányforma-kísérletei” in MEZEY Barna – GOSZTONYI Gergely (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*, Budapest, Osiris, 2020, 294.

[20] Lásd Dánia alkotmányának, 2. cikkét, amely alkotmányos monarchiaként jelöli meg a kormányformát, vagy Norvégia alkotmányának 1. cikkét, amely a „korlátozott, örökletes monarchia” kifejezést tartalmazza a kormányforma megjelöléseként.

[21] E megközelítés alapja az a tézis, amely szerint az alkotmányos monarchia önálló modellként elsősorban történeti távlatban értelmezhető – ilyennek tekinthetők azok a kormányzati struktúrák,

amelyekben (a korábbi, esetenként abszolutisztikus jegyeket hordozó hatalomgyakorlás után) már megjelenik az uralkodói hatalom korlátozása, például a parlament térnyerésével, hatalmának megerősödésével összefüggésben. Ezzel együtt az uralkodói hatalom alkotmányos korlátozásának ténye önmagában nem jár együtt a kormányzati hatalmat gyakorló állami szervek viszonyrendszerének sajátos elrendezésével. A fogalomhasználat problematikus jellegével kapcsolatban lásd SZENTPÉTERI-NAGY Richárd: „Állam- és kormányformák: a fogalomhasználat nehézségei” *Parlament Szemle* 2017/1, 27–45.

[22] Ennek klasszikus példája a Svájcban alkalmazott „kollegiális kormányforma”, amelyben a parlament választja a kormány (és részben az államfő) jogköreit gyakorló Szövetségi Tanácsot, amely ugyanakkor nem tartozik irányában a parlamentáris rendszerekben értelmezhető politikai felelősséggel. Lásd a svájci szövetségi alkotmány 148–187. cikkét.

[23] Ilyennek tekinthető Uruguay 1952 és 1967 között alkalmazott kormányformája, amelyben a végrehajtó hatalmat egy kilenc fős testület (*collegiado*) gyakorolta, amelyet a polgárok közvetlenül választottak és amely nem volt felelős a parlamentnek. A végrehajtó hatalom pozíciója nagyban emlékeztet tehát a prezidenciális rendszerekre, lényeges különbség ugyanakkor, hogy azokkal ellentétben nem egyszemélyes elnöki hatalomról van szó. Lásd LIJPHART (18. j.) 7.

[24] Ilyen például a konszociális struktúrák (96. j.).

[25] Pokol Béla – részben Ran Hirshl nyomán, elsősorban a politikai hatalom gyakorlására vonatkozó, meghatározó alkotmánybírói befolyás miatt – a jurisztokratikus kormányformába történő besorolás mellett érvel azon alkotmányos demokráciák esetében, amelyekben az alkotmánybíróknak hatalmában áll megsemmisíteni a már kihirdetett jogszabályokat. Lásd POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*, Budapest, Dialóg Campus, 2017.

[26] Lásd LIJPHART (18. j.), továbbá az „Elnöki rendszer vagy parlamentarizmus?” vitát a *Politikatudományi Szemle* 1992/1–2. számában.

[27] POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus*, Cserépfalvi, 1994, 27. Petrétei József megfogalmazásában: „modern alkotmányos demokráciákban a politikai döntéshozatal súlypontja az állami, kormányzati szerveknél található, ennek következtében a parlamentnek meghatározó szerepe van a különböző politikai akaratok megjelenítésében és döntési akaratokká formálásában.” PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Budapest, Osiris, 1998, 101.

[28] Lásd például a Holland Királyság alkotmányának 42. cikkét, amely szerint a kormány a királyból és a miniszterekből áll, vagy a Cseh Köztársaság alkotmányának IV. fejezetét, amely „A végrehajtó hatalom” cím alatt tárgyalja az elnök és a kormány státusát, jogköreit.

[29] E korlátozott jogkörnek elsősorban történeti okai vannak: „A tiszta parlamentáris rendszerekben az államfő kikapcsolása a tényleges hatalomgyakorlásból alapvetően azzal valósult meg az elmúlt évszázadban – a parlamentarizálódásra képes monarchiák esetében egy folyamatos hatalomszűkítéssel a király jogkörét illetően –, hogy az államfő minden intézkedését miniszterelnöki (miniszteri) intézkedéshez kötötték. Ennek révén az államfő jogköreiként jelzett jogosítványok tartalmilag a kormányfő jogosítványait jelentik.” POKOL (27. j.) 28.

[30] Anthony W. BRADLEY – Cesare PINELLI: „Parliamentarism” in ROSENFELD–SAJÓ (1. j.) 651.

[31] BAGEHOT (14. j., 2nd ed., 1873.) 50. Érdemes azt is hozzátenni, hogy a „fúzió” a klasszikus felfogás szerint is sajátos dinamikát tükröz: a kormány a parlamentre van utalva kormányzati tevékenységének ellátása során, ugyanakkor a kormány el tudja érni (az uralkodónál) a parlament felosztatását is.

[32] Részletesen lásd DICEY (14. j.)

[33] Petrétei József megfogalmazásában: „A hatalmi ágak elválasztásának érvényesülése – a modern

politikai akaratképzés jellege – a parlamenti szuverenitás meghaladását teszi szükségessé, aminek következtében a parlament – mint népképviselői szerv – már nem a népszuverenitás egyedüli és kizárólagos letéteményese.” PETRÉTEI (27. j.)101–102.

[34] Az elmélet neves teoretikusa, maga Dicey is külső korlátnak tekinti azt a lehetőséget, hogy a polgárok esetlegesen nem engedelmeskednek a törvények előírásainak, vagy ellenállást fejtenek ki azokkal szemben, míg a döntéshozók (parlamenti képviselők) viszonyulásukat a közügyekhez, amelyet meghatároznak a történelmi körülmények és a társadalmi normák, belső korlátként értékeli. DICEY (14. j., 2nd ed., 1886) 70., 73–74.

[35] Lásd például a német szövetségi alkotmány (*Grundgesetz*) 63. cikk (1)–(2) bekezdését vagy a Cseh Köztársaság alkotmánya 68. cikk (1) bekezdését. Kivételesnek számít az olasz alkotmányban alkalmazott megoldás, amely szerint a kormánynak mindkét ház bizalmát bírnia kell. Lásd az Olasz Köztársaság alkotmánya 94. cikk.

[36] A minősített többséghez kötött döntéshozatal garanciális jelentőségével kapcsolatban lásd Pozsár-SZENTMIKLÓSY Zoltán: [„A minősített többség problematikája a parlamentáris kormányzati rendszerekben. A szubsztantív minősített többség koncepciója: magyar tanulságok”](#) *Parlamenti Szemle* 2018/1, 27–40.

[37] Ilyennek tekinthetők a parlamenti képviselők kisebbségi arányához kötött, parlamenti döntésekhez kapcsolódó kezdeményezések (például ülés összehívása, meghallgatás kezdeményezése, személyi kérdésekkel kapcsolatos javaslatok), valamint a parlamenti vitához kapcsolódó ellenőrzési eszközök (például kérdések, interpellációk).

[38] Az olasz alkotmány szerint az elnök kinevezi a miniszterelnököt és a kormány tagjait (a minisztertanácsot), a kormánynak azonban ezt követően bizalmi szavazást kell kérnie a parlamentben. Lásd olasz alkotmány 92–94. cikk.

[39] A magyar modellben a köztársasági elnök csak javaslatot tesz a miniszterelnök személyére, akit az Országgyűlés választ meg. (A miniszterelnök megválasztásával hivatalba lép.) Lásd [Alaptörvény 16. cikk \(3\) bekezdés](#).

[40] A német szövetségi alkotmány (*Grundgesetz*) alapján a szövetségi elnök a *Bundestag* (a szövetségi parlament alsóháza) többsége általi megválasztást követően nevezi ki az általa javasolt személyt szövetségi kancellárnak. *Grundgesetz* 63. cikk (2) bekezdés.

[41] Lásd az olasz alkotmány szabályozását (38. j.).

[42] Lásd a *Grundgesetz* szabályozását (40. j.).

[43] Lásd a cseh alkotmány 68. cikk (1) bekezdését, az olasz alkotmány 94. cikkét.

[44] Lásd a *Grundgesetz* 67. cikk (1) bekezdését, a [magyar Alaptörvény 21. cikkét](#).

[45] Lásd a cseh alkotmány 44. cikk (3) bekezdését, a [magyar Alaptörvény 21. cikk \(4\) bekezdését](#).

[46] Lásd a cseh alkotmány 72–73. cikkét, a spanyol alkotmány 113–114. cikkét.

[47] Lásd a *Grundgesetz* 67. cikkét, a [magyar Alaptörvény 21. cikkét](#). Bruce Ackerman ezt a megoldást a „korlátozott parlamentarizmus” (*constrained parliamentarism*) egyik esetének tekinti, amennyiben a parlament ezen előírások keretei között (tehát nem korlátlanul) tudja a felelősséget érvényesíteni a kormánnyal szemben. Lásd Bruce ACKERMAN: „The New Separation of Powers” *Harvard Law Review* 2000/3. 685.

[48] Lásd a lengyel alkotmány 159. cikkét, a dán alkotmány 15. cikk (1) bekezdését.

[49] Az összehasonlítás alapformájához lásd KUKORELLI István: „A mai magyar kormányforma” *Rubicon* 1997/8.

[50] Lásd a Holland Királyság alkotmánya 64. cikk 1. bekezdését. Érdemes hozzátenni, hogy az államfő

ilyen esetben nem politikai mérlegelés eredményeként jut arra a döntésre, hogy feloszlatja a törvényhozó szervet, hanem a kormány javaslatára cselekszik, annak érdekében, hogy a kormányzóképeség (egy új választás eredményeként) kialakítható és fenntartható legyen.

[51] A lengyel alkotmány szerint az elnök abban az esetben oszthatja fel a törvényhozást (*Szejm*), ha az – meghatározott előírások betartása mellett – a harmadik kormányalakítási kísérletet követően sem szavaz bizalmat a kinevezett Kormánynak (Minisztertanácsnak) (Lengyelország alkotmánya 155. cikk 2. bekezdés), vagy költségvetési törvényjavaslatot annak betervezésétől számított négy hónapon belül nem fogadja el (Lengyelország alkotmánya 225. cikk).

[52] SZENTE (16. j.) 33., 35–36.

[53] Lásd a Holland Királyság alkotmányának 42. cikk 1. bekezdését, a Dán Királyság alkotmányának 12. cikkét.

[54] Ezzel ellentétes vélemények is megjelennek a szakirodalomban. Vö. SCHMIDT Péter: „A magyar parlamentarizmus ma” in *Politikatudományi Szemle* 1992/1, 167–173.

[55] Lásd a *Grundgesetz* 58. cikkét, a cseh alkotmány 63. cikk (3)–(4) bekezdését, az olasz alkotmány 89. cikkét, a holland alkotmány 47–48. cikkét, spanyol alkotmány 56. cikk (3) bekezdését, a [magyar Alaptörvény 9. cikk \(5\) bekezdését](#).

[56] Lásd a cseh alkotmány 65. cikk (2)–(3) bekezdését, a [magyar Alaptörvény 13. cikk \(2\)–\(6\) bekezdését](#).

[57] Lásd TÖLGYESSY Péter: „A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás” in JAKAB András – KÖRÖSÉNYI Andás (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*, Budapest, MTA TK PTI, 2012, 259–286.

[58] Lásd SZENTE Zoltán: *A parlamentek története. A korai rendi gyűlések kialakulásától a modern népképviselői törvényhozásokig*, Budapest, Országház Kiadó, 2018, 550–554.

[59] SZENTE (58. j.) 555–559.

[60] ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*, Budapest, Osiris, 2022, 21–22.

[61] ROMSICS (59. j.) 232.

[62] [13. § \(1\) bekezdés](#): „A végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja.”

[63] [1989. évi XXXI. törvény](#).

[64] [1990. XL. törvény](#).

[65] [Alaptörvény 21. cikk](#).

[66] KUKORELLI (15. j.) 62.

[67] [Alaptörvény 9. cikk \(1\) bekezdés](#).

[68] Lásd a [48/1991. \(IX. 26.\)](#), [8/1992. \(I. 30.\)](#), [36/1992. \(VI. 10.\) AB határozat](#).

[69] Sólyom László megfogalmazásában: „az [...] alkotmány nem pusztán normaszöveg, hanem vele együtt az azt értelmező és alakító [...] alkotmánybírósági ítélezés, tudományos irodalom és eszmerendszer, továbbá a politika viszonya az alkotmányhoz és az alkotmány hatása a mindennapi gyakorlatra – vagyis a mindezek eredményeképpen kifejlődött alkotmányos kultúra”. SÓLYOM László: „Előszó. Az alkotmányos kultúra szerepe” in JAKAB András (szerk.): [Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei](#), Budapest, HVG-ORAC, 2011, 12.

[70] Douglas V. Verney a prezidenciális kormányforma tizenegy jellegzetességét azonosítja. A fent kifejtett sajátosságok mellett ilyennek tekinti, hogy a törvényhozó szerv megmarad képviselői alapúnak és nem alakul át olyan parlamentté, amely (mint a parlamentáris kormányformában)

egyaránt magában foglalja a törvényhozást és a kormányt. Más szavakkal: nem alakul ki (a parlamentáris rendszerhez hasonló) fúzió a parlament és a kormány között. Hasonlóképpen kiemelt jelentőségűnek tartja azt a körülményt, hogy az elnök egymaga kap felhatalmazást a végrehajtó hatalom gyakorlására, valamint azt, hogy a végrehajtó hatalom csak az alkotmánynak van alárendelve és csak a választópolgároknak tartozik felelősséggel. Verney értelmezésében az is egy önálló sajátossága a prezidenciális rendszereknek, hogy a politikai rendszernek nincs központi, súlyponti tényezője (mint a parlamentnek a parlamentáris rendszerben). Lásd Douglas V. VERNEY: „Parliamentary government and presidential government” in LIJPHART (18. j.) 40–47.

[71] Bővebben lásd JAY (14. j.) 51.

[72] Ebben a dimenzióban is jelentősége lehet az elválasztás merevségének: megkülönböztethetők egymástól a merev, duális föderalizmus és a megosztott, együttműködő föderalizmus modelljei. Lásd MARTINEZ (15. j.) 659.

[73] A koncepció alapjaival kapcsolatban lásd JAY (14. j.) 10.

[74] Az alkotmányozás előkészítésének időszakában ez elsősorban az elnöki hatalom törvényhozó hatalomtól elkülönülő, azt ellensúlyozó jogköreinek, egyúttal pedig magát az elnököt is korlátozó szabályok kialakítására vonatkozott. Lásd Héctor FIX-FIERRO – Pedro SALAZAR-UGARTE: „Presidentialism” in ROSENFELD–SAJÓ (1. j.) 631–632.

[75] Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, I. cikk 2–3. bekezdés.

[76] Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, II. cikk.

[77] Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, II. cikk 4. bekezdés. Formális *impeachment* eljárást Andrew Johnson, Bill Clinton és Donald Trump elnökökkel szemben folytattak le (Trump elnökkel szemben kétszer is), Richard Nixon pedig az eljárás befejezése előtt lemondott tisztségéről.

[78] Összefoglalóan lásd FIX-FIERRO–SALAZAR-UGARETE (74. j.) 634–636.

[79] Összefoglalóan lásd David LANDAU: „Presidential Term Limits in Latin-America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine” *Law & Ethics of Human Rights* 2018/2.

[80] Juan LINZ: „The Perils of Presidentialism” *Journal of Democracy* 1990/1.

[81] Maurice Duverger a félprezidenciális kormányforma három alapvető jellemzőjét emeli ki: az elnök közvetlen választását, az elnöki jogkörök meghatározó jelentőségét, valamint az elnök mellett a miniszterelnök és a miniszterek részvételét a végrehajtó hatalom gyakorlásában, akik hivatalban maradásához a parlament támogatására is szükség van. Lásd DUVERGER (14. j.) 166.

[82] MARTINEZ (16. j.) 557–558.

[83] Jean BLONDEL: „Dual leadership in the contemporary world” in LIJPHART (18. j.) 171.

[84] Franciaország alkotmánya 8–10. cikk.

[85] Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmányméternökség* (ford. SOLTÉSZ Erzsébet), Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003, 148.

[86] Franciaország alkotmánya 23. cikk.

[87] Franciaország alkotmánya 8. cikk.

[88] FRANZEL Richárd: „Franciaország miniszterelnöki intézménye” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2014/1, 81–82.

[89] Franciaországban 1986–1988, 1993–1995 és az 1997–2002 közötti időszakban került sor kohabitációra.

[90] Éppen ebből a célból került sor a francia alkotmány módosítására 2000-ben, amely a korábbi, 18. oldal

hétéves elnöki ciklust öt évre csökkentette, a parlamenti (nemzetgyűlési) ciklussal megegyezően.

[91] Összefoglalóan lásd Robert ELGIE: *Semi-presidentialism. Sub-types and democratic performance*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

[92] Cindy SKACH: „The ‘newest’ separation of powers: Semipresidentialism” *International Journal of Constitutional Law* 2007/1.

[93] Duverger mindezt a finn, az izlandi, a portugál, az osztrák, a francia és az ír kormányzati rendszer, valamint a weimari köztársaság vonatkozásában mutatja ki, hangsúlyozva, hogy önmagában az alkotmányszövegből még nem következik a francia elnök gyakorlatban rendkívül erős pozíciója. DUVERGER (14. j.) 179.

[94] Ilyennek tekinthetők a rendszerváltozás utáni magyar alkotmányos gyakorlatban a köztársasági elnök és a Kormány közötti hatásköri viták, amelyek azon kérdés körül összpontosultak, hogy az államfő részese-e a végrehajtó hatalomnak. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az államfő önálló alkotmányos funkcióval rendelkezik és nem a végrehajtó hatalom része. Vö. [48/1991. \(IX. 26.\) AB határozat](#), ABH 1991. 217–245., 230. A parlamentáris kormányforma léte természetesen nem képezte vita tárgyát.

[95] Romániában az Alkotmány a közvetlenül választott elnököt is felruházta a végrehajtáshoz sorolható egyes jogosítványokkal, ugyanakkor a végrehajtó hatalom gyakorlása során a parlamentnek felelős kormány van domináns szerepben. Ebből következően – különösen az elnök és a miniszterelnök eltérő pártállása esetén – gyakoriak lehetnek közöttük a hatásköri viták. A szakirodalmi vitákra is figyelemmel a román kormányforma inkább félprezidenciálisnak tekinthető. Lásd VARGA Attila: *Román alkotmányjog*, Kolozsvár, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2013, 213.

[96] Moldova Köztársaság kormányformája egy alkotmánymódosítás következtében változott 2000-ben félprezidenciálisról parlamentárisra, amelyet – nem függetlenül a gyakori kormányváltásoktól – utóbb, 2015-ben alkotmányellenesnek minősített az Alkotmánybíróság, s ennek megfelelően visszaállt a korábbi kormányforma szerinti működés. Lásd Moldova Köztársaság Alkotmánybíróságának 7/2016. (március 4.) határozatát.

[97] Bosznia-Hercegovina alkotmánya arról rendelkezik, hogy az államfői hatalmat háromfős elnökség gyakorolja, amelynek egy bosnyák, egy horvát és egy szerb nemzetiségű tagja van. Lásd Bosznia-Hercegovina alkotmánya V. cikk. Ciprus alkotmányának előírásai szerint a görög közösséghez tartozó elnök mellett a török közösséghez tartozó alelnököt is kell választani – az észak-ciprusi terület önállósodási törekvései miatt azonban az alelnöki pozíció betöltetlen, ilyen módon a konszociális megoldás nem működik a gyakorlatban. Lásd Ciprus alkotmányának 36–60. cikkét.