

FÉLPREZIDENCIALIZMUS ÉS MAGYARORSZÁG

BOGÁTI Norbert

Államszervezeti kutatás esetén a vizsgálat egyik elkerülhetetlen eleme az adott állam kormányformájának vizsgálata: az az átfogó rendszer, az a rend és mód, ahogy az adott államot kormányozzák.¹ Sári János definíciója szerint a kormányforma alapján egy államról elmondható, hogy a „*hatalommegosztás rendjében létrejövő állami szervek milyen struktúrával működnek, és milyen viszonyban vannak egymással.*”²

A kormányforma általános és legelterjedtebb típusai a prezidenciális, félprezidenciális és a parlamentáris. Logikusnak tűnik, hogy a rendszerek között élesek a határvonalak, jól elkülönülnek egymástól a tipikus ismertetőjegyeknek köszönhetően.

A nemzeti alkotmányok szövegei, kevés kivétellel nem tartalmaznak konkrét rendelkezést arra, hogy melyik kormányzati rendszerhez tartoznak, tehát csak az ismertetőjegyekből indulhatunk ki. Megvizsgálva az országokat láthatóvá válik az is, hogy sok esetben még az ismertetőjegyekből sem tűnik egyértelműnek, hogy melyik kormányzati rendszerhez tartoznak. Kukorelli István szerint különösen igaz ez Kelet- és Közép-Európára, ahol a szocializmust követően az alkotmányos megoldások tulajdonképpen parlamentáris rendszert építettek ki (kivétel Románia és Lengyelország, ahol elnöki rendszer alakult ki), azonban a közvetlenül választott államfő lényegében kialakíthat félprezidenciális rendszert is.³ Ennél a rendszernél pedig kifejezetten nehéz feladat megállapítani, hogy

¹ TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Államforma, kormányforma, államszervezet. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest, HVG-Orac, 2015. 89.

² SÁRI János: Kormányzás – kormányzati rendszerek – kormányformák. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2007. 307.

³ KUKORELLI István: Melyik kormányforma veszélyesebb az Elbától keletre? *Politikatudományi Szemle*, 1992/2. 161.

egy ország oda tartozik-e, ugyanis igazi vegyes rendszerként lehet értelmezni,⁴ amelyben egyszerre lehet megtalálni a másik két kormányforma ismertetőjegyeit is. Ez alapján felmerülhet a kérdés, hogy valójában a félprezidencializmus az elnöki vagy a parlamentáris rendszerhez áll-e közelebb? Mivel járna az, ha egy parlamentáris állam félprezidenciaális kormányzati rendszerre váltana? Van-e ennek a váltásnak egyáltalán realitása?

Dolgozatomban azt kutatom, hogy melyek azok a feltételek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy félprezidenciaális kormányforma jöjjön létre, illetve, hogy egy parlamentáris berendezkedésű állam mennyire áll távol ettől. Hajlamosak vagyunk az államoknál alkotmányba bebetonozott ténynek tartani a kormányformát, egyfajta axiómaként kezelni azt. Az alkotmányok jellemzőinek vizsgálatakor akár más országokban, akár Magyarországon, azonban az vehető észre, hogy a félprezidencializmus közelebb van a parlamentarizmushoz, mint hinnénk.

Hipotézisem szerint a (fél)elnöki rendszer bevezetése nem igényelné az Alaptörvény átfogó megváltoztatását. Ennek bizonyítására először bemutatom a félprezidencializmus jellemzőit, másodsorban megvizsgálom, hogy a félprezidencializmus előtérbe kerülésének van-e realitása Magyarországon.

Az országok alkotmányainak szövegében konkrétan nem található meg leírva, hogy melyik kormányformához tartozik az adott állam. Ráadásul a félprezidenciaális rendszerek vizsgálata azért sem könnyű, mert sok állam vitatja az adott kormányformához tartozását. A legjobb példa erre Lengyelország, amelyet több szerző is a parlamentáris országok közé sorol.⁵ Azonban, ha a kormányformája jellemzőit megnézzük, akkor látható, hogy közel áll mindkét rendszerhez, de van jó néhány tipikusan félprezidenciaális vonása a kormányzati rendszernek, amely alapján azt mondhatjuk, hogy a félprezidenciaális rendszerhez áll közelebb. Vizsgáljuk is meg e főbb jellemzőket! Tehát a kormányformát jellege alapján Tóth Károly szerint racionális parlamentarizmusnak nevezhetjük:⁶ az alkotmányos feladatokat a köztársasági elnök, a Minisztertanács és a két kamarás parlament látja el. Azonban a lengyel köztársasági elnök hatásköreinek jellege és azok tartalma alapján, illetve történetileg is hasonlít egy prezidenciaális vagy félprezidenciaális államfői jogkörhöz.⁷

⁴ Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség – A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003. 151–152.

⁵ CHRONOWSKI Nóra: *Lengyel köztársaság* In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac, 2007. 100.

⁶ TÓTH Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex, 2006. 128–129.

⁷ CSINK LÓRÁNT: A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel, a cseh és a szlovák út. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2007/1. 87. [a továbbiakban: CSINK (2007)]

Elmondható azonban, hogy vannak olyan kritériumok, amelyek alapján megállapítható egy államról, hogy félprezidenciális-e. Ennek érdekében dolgozatom e részében a szakirodalom által félprezidenciális kormányzati rendszerrel rendelkező államok közé sorolt országok alkotmányait veszem vizsgálat alá.

Ha a fentebb említett kérdésekre választ akarunk kapni, először is azt kell megnéznünk, hogy mit tartalmaznak azon országok alkotmányai, amelyeket félprezidenciálisnak tartunk.

Ilyen az 1919-es finn, a weimari, továbbá a hatályos francia, román, és lengyel (utóbbi kettő esetén megoszlanak a vélemények, hogy félprezidenciális-e, azonban több szerző is ide sorolja őket) alkotmány. Az utóbb felsorolt alkotmányok vizsgálatával igyekeztem olyan közös jellemzőket, főbb ismertetőjegyeket keresni, amelyek kifejezetten megegyeznek a félprezidenciális államokban.

1. Az államfő választása

Közös elem a félprezidenciális alkotmányokban, hogy az államfő választása közvetlen módon történik, azaz a választójoggal rendelkező polgárok szavazatai döntenek.

Finnország 1917-től független állam, innentől számítható az önálló jogrendszerük megjelenése. 2000. március 1-ig az 1919. évi alkotmány volt hatályban, amely alapján az ország kormányformája félprezidenciális volt.⁸ Az államfőt hat évre választotta 301 elektor, a ciklusok száma nem volt előre meghatározva. Jelöltet állíthatott az a párt, amelynek jelöltlistájáról az utolsó választáson legalább egy képviselőt megválasztottak, vagy húszezer választójoggal rendelkező személy, akik egy közös jelölt állításában megállapodtak.⁹

A Német Birodalmat 1919 és 1933 között a Weimari alkotmány alapján kormányozták. Az alkotmány alapján az elnök kétfordulós közvetlen választással került hatalomra (de meg kell jegyezni, hogy ez első elnököt, Friedrich Ebertet a Reichstag választotta). Választható volt minden német állampolgár, aki a 35. életévét betöltötte. A mandátum hét évre szólt, és az elnök korlátlanul újraválasztható volt.¹⁰

⁸ KOVÁCS Mónika: Finn Köztársaság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 257.

⁹ TÓTH Károly: Finnország kormányformájának főbb vonásai. In: *In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár*. Szeged, Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Tomus XL. Fasc. 1–26. 1991.

¹⁰ DEZSŐ Márta – BRAGYOVA András: *A köztársasági elnök egyes európai országokban*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1989. 22–23. [a továbbiakban: DEZSŐ–BRAGYOVA (1989a)]

Napjainkban a legvitathatatlanabb félpreszidenciális állam Franciaország. Tulajdonképpen az egész rendszer a francia politikai fejlődés szülötte,¹¹ kialakítása az 1958-ban elfogadott Alkotmánnyal történt meg, amelyet az V. Köztársaság Alkotmányának nevezünk. A koncepció de Gaulle tábornoktól eredeztethető, aki törekedett a parlamentáris (pártokra épülő) kormányzat tagadására, a parlamentáris látszatot fenntartva úgy, hogy a legfontosabb döntési jogosítványokat az elnök és a kormány kezébe adja, és így az államfőnél összpontosulnak politikájának leglényegesebb elhatározásai.¹² A köztársasági elnököt 1962-től kezdve közvetlen választással választják (1958-ban de Gaulle a Nemzetgyűlés által került hatalomra), abszolút többséggel, öt évre.¹³ A szavazást a kormány írja ki.¹⁴ Az újra választással kapcsolatban az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezést, ezért a gyakorlatban előfordul az elnök újra választása. Az Alkotmányban nem található egyértelmű kifejezés az elnök helyére a hatalommegosztás rendszerében, de az egyes intézmények szerkezeti elhelyezkedéséből azonban az kétségtelenül kimondható, hogy a végrehajtó hatalom élén a köztársaság elnöke áll. Az alkotmány szövegében található örködés azonban nem ugyanazt jelenti, mint a magyar államfő esetében, azaz semmiképpen sem független a hatalmi ágaktól és nem csak alkotmányos zavar esetén vannak tartalmi jogosítványai.¹⁵

A román kormányformát nevezhetjük félpreszidenciálisnak, de a francia modellhez képest látható, hogy az államfői pozíció gyengébb, amelynek történelmi okai vannak. Veress Emőd megfogalmazása szerint a román kormányzati rendszer igazából félpárlamentáris: Románia elnökét közvetlenül, öt évre választják, egy alkalommal újra választható.¹⁶

Lengyelországban – a prezidenciális-félpreszidenciális kormányformára jellemzően – az államfőt közvetlenül a nép választja.¹⁷

Az államfő közvetlen választása a prezidenciális rendszerekben megszokott, a rendszer jellegéből fakadóan ez természetesnek is tekinthető.

¹¹ KÖRÖSÉNYI András: Kormányzati rendszerek. In: GYURGYÁK János (szerk.): *Mi a politika? – Bevezetés a politika világába*. Budapest, Századvég Kiadó, 1994. 29.

¹² DEZSŐ Márta – BRAGYÓVA András: *A köztársasági elnök a párlamentáris rendszerekben*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1989. 63. [a továbbiakban: DEZSŐ–BRAGYÓVA (1989b)]

¹³ Francia Alkotmány 6. cikk.

¹⁴ Fra. Alk. 7. cikk.

¹⁵ CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2008. 54. [a továbbiakban: CSINK (2008)]

¹⁶ VERESS Emőd: *Románia*. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 529–530.

¹⁷ CHRONOWSKI (2007) i. m. 448.

2. A végrehajtó hatalom duális jellege

A félprezidenciális kormányforma sajátossága, hogy az elnök és a kormány között megoszlik a végrehajtó hatalom. A rendszer egyik ismérve, hogy megtartja a kormány parlament irányában lévő politikai felelősségét, de a végrehajtó hatalom megoszlik az elnök és a kormány között, a nagyobb hatalom pedig az elnök oldalán van.¹⁸ Helyzetének kiemelkedő szerepét az alkotmányban előírt jogai és a politikai akaratképzésre gyakorolt befolyási módjai teszik lehetővé.¹⁹

Finnországban a finn elnök volt a végrehajtó hatalom legfőbb letéteményese. A parlamentáris rendszer elnöki jogköreivel szemben, személyesen gyakorolta az alkotmányban előírt elnöki jogokat.²⁰ A végrehajtó hatalom kettős szerkezetének oka egy kompromisszum volt a konzervatív és a baloldali erők, az erős végrehajtó hatalom és a tiszta parlamentarizmus között, amely tartósnak bizonyult a pártok megosztottsága, a parlamentáris hagyományok, a hegemon és erős pártvezetők hiánya miatt.²¹ A Finn Államtanács egyenlő volt a Kabinettel,²² az elnöki ülés az Államtanács heti ülése volt, amelyet az elnök vezetett, és itt hozták azokat a döntéseket, amelyekhez szükséges volt valamelyik miniszter ellenjegyzése. A finn alkotmányjogi rendszer sajátosan ötvözte az elnöki rendszert és a parlamentarizmust azzal, hogy az elnök a döntéseit a kabinet előtt hozta, a parlamentnek felelős kabinet egyetértésével, ezáltal az elnök felelőssége a kabineten keresztül közvetetten mégis létrejött. Ezt támasztja alá az az alkotmányi cikkely, amely szerint, ha az Államtanács az általa végrehajtandó köztársasági elnöki döntést törvénysértőnek találja, a főállamügyész véleményének kikérését követően a köztársasági elnöknel szorgalmazza a törvényjavaslat visszavonását vagy módosítását, de ha az államfő kitart a döntése mellett, bejelentheti, hogy az nem hajtható végre.²³

A weimari államfőnek az alkotmány kiemelkedő szerepet biztosított a kancellárral szemben, és a korábbi császári jogok továbbbélését kínálta. Az elnök a weimari periódusban jóval több volt, mint reprezentatív államfő, aktív szerepe volt az állam legfőbb irányítójaként, vezetőjeként. De fontos leszögez-

¹⁸ KÖRÖSÉNYI i. m. 31.

¹⁹ PETRÉTEI József: A magyar kormányzati rendszer főbb jellemzőiről, és továbbfejlesztésének egyes kérdéseiről. In: *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 1994. 222.

²⁰ DEZSŐ–BRAGYOVA (1989a) i. m. 33.

²¹ DEZSŐ–BRAGYOVA (1989b) i. m. 77.

²² TÓTH i. m. 406.

²³ DEZSŐ–BRAGYOVA (1989a) i. m. 42.

ni, hogy nem ő volt a végrehajtó hatalom feje, hiszen az a birodalmi kormány volt, élén a kancellárral.²⁴ A két súlypont közül az elnök hatalma volt erősebb, azonban nem érte el a francia félpreszidenciaális rendszer államfőjének szintjét.²⁵ A Weimari alkotmány alapján a birodalmi kormány ülésein az államfőnek jogában állt elnökölni, ám szavazati joga nem volt; az alkotmány alapján jóváhagyta a kormány ügyrendjét. Az elnöknek aktív befolyása volt a kormányra és kormányalakításra, a kancellár javaslatára és annak hozzájárulásával egyes minisztereket elbocsáthatta.²⁶

Franciaországban az elnöki dominanciát jól mutatja, hogy az alkotmányban az elnökről szóló címet csak a szuverenitással kapcsolatos rész előzi meg. A köztársasági elnök a végrehajtó hatalom része, a kormánnyal közösen. Fontos azonban leszögezni, hogy ez semmiképpen sem jelenti a két szerv egyenlőségét, Franciaországra az államfő dominanciája jellemző.²⁷ Tulajdonképpen a francia kormányforma azon az előfeltevésen alapul, hogy az elnök és a kormány politikailag azonos felfogást követ, amelyben mindig az elnöké a döntő szó, a kormány pedig végrehajtja az elnök politikáját, ha az megfelel a parlamentnek.²⁸ Amennyiben nem azonos az elnök és a kormány politikai felfogása, akkor „politikai társbérlet” (cohabitation) alakul ki, amelyben a köztársasági elnök és a kormány viszonyában inkább a parlamentáris köztársaság jellemzői mutatkoznak meg.²⁹ A félpreszidenciaális berendezkedésben akkor tud valóban érvényre jutni a köztársasági elnök szupremáciája, ha a köztársasági elnök és a kormány politikai elképzelései ugyanazok. Az Alkotmányban nem található egyértelmű kifejezés az elnök helyére a hatalommegosztás rendszerében, de az egyes intézmények szerkezeti elhelyezkedéséből az kétségtelenül kimondható, hogy a végrehajtó hatalom élén a köztársaság elnöke áll.³⁰ A francia kormányzati rendszer tehát egyértelműen azon alapul, hogy az elnök és a kormány azonos politikát folytat, és ebben mindig az elnöké a döntés. A kormány tulajdonképpen végrehajtja az elnök politikáját, és felelős a parlament felé.³¹ Franciaországban a kormány feladata a nemzetpolitika meghatározása és irányítása. A kormány tagjai a miniszterelnök, miniszterek és államtitkári

²⁴ DEZSŐ–BRAGYOVA (1989a) i. m. 21–22.

²⁵ CSINK (2008) i. m. 57.

²⁶ DEZSŐ–BRAGYOVA (1989a) i. m. 29.

²⁷ VERESS Emőd: Francia köztársaság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 100.

²⁸ DEZSŐ–BRAGYOVA (1989a) i. m. 78.

²⁹ TRÓCSÁNYI–CSINK i. m. 94.

³⁰ CSINK (2008) i. m. 54.

³¹ DEZSŐ–BRAGYOVA (1989b) i. m. 63.

rangú kormánytagok lehetnek. A miniszterelnököt és a kormány többi tagját az államfő nevezi ki.³² A kormány működési formája a Minisztertanács. A köztársasági elnök a Minisztertanács elnöke, az üléseket előkészítő szerv a Kormánytanács, amelyet a miniszterelnök vezet. A kormány a Minisztertanács keretében alakítja ki a fő irányvonalat. Az államfőnek szintén komoly szerepe van a kül- és belpolitikai kérdések tekintetében.³³

A román államberendezkedés sajátossága az elnök és a miniszterelnök között húzódó politikai konfliktusok nagyszámú megjelenése. A kormány irányításában a miniszterelnöké a kulcsszerep, az államfő a kormánnyal szemben viszonylag erős, a parlamenttel szemben gyenge. Amennyiben viszont a fentiek szerinti társbérlet jön létre a kormányzásban, akkor az elnök nem a kormányzathoz, hanem a kormányzatot ellenőrző, annak ellenpontjaként megjelenő szervekhez, politológiaiilag az ellenzékhez tartozik, tehát ebben az esetben az államfő nem része a kormányzatnak.³⁴

Lengyelországban a végrehajtó hatalmi feladatokat a köztársasági elnök, a Minisztertanács és a kétkamarás parlament látja el. A törvényhozó hatalom a Képviselőházat (Szejm) és a Szenátust illeti. A végrehajtó hatalom dualista, a kormányfő és az államfő között oszlik meg. Szükséges a végrehajtó szervek együttműködése, amelyet az ellenjegyzés biztosít.³⁵ A lengyel államfő meghatározott esetekben összehívhatja a Kabinet Tanácsot, melynek tagjai azok a miniszterek, akiknek a tárgyalásain a köztársasági elnök elnököl.³⁶

3. Felelősség kérdése

Félprezidenciális kormányformában a kormány politikailag felelős a parlamentnek és az elnöknek is, a miniszterelnököt az államfő választja ki, a kabinet tagjainak kiválasztására is erős befolyása van, továbbá az elnök bármikor menesztheti a kormányfőt.³⁷ Az elnök azonban nem felelős; az az elem, hogy a kormány felelős a parlament irányába, a parlamentáris berendezkedésű államok esetében is fennáll. Általánosan a félprezidenciális kormányformában az elnök nem rendelkezik

³² Fra. Alk. 8. cikk.

³³ VERESS i. m. 109.

³⁴ VERESS i. m. 535–540.

³⁵ CHRONOWSKI (2007) i. m. 448.

³⁶ Lengyelország Alkotmánya 141. cikk.

³⁷ KÖRÖSÉNYI i. m. 31.

politika felelősséggel a parlament irányába, a választópolgárok felé azonban igen, ellenben a kormány felelősséggel tartozik az elnök és a parlament felé.

A korábbi finn alkotmányban a köztársasági elnök nem rendelkezett politikai felelősséggel, jogi felelőssége is elég szűk körben volt jelen, csak súlyos hazaárulás miatt lehetett felelősségre vonni.³⁸

Németországban a felelősség eltért a félprezidenciális államokban megszokottól. A weimari alkotmányában az államfő elmozdítása hivatali idejének lejárta előtt csak a Reichstag kétharmados szavazással elfogadott határozata szerinti népszavazással történhetett meg. Ezzel azonban a törvényhozás saját magát is nehéz helyzetbe hozhatta, ugyanis amennyiben a népszavazás nem mozdtítja el az elnököt, az az elnök újraválasztásának minősült. Ezzel a Reichstagot azonnal fel kellett oszlatni. Ezért politikai felelőssége is volt az elnöknek, jogi felelőssége pedig szintén fennállt, felelősségre vonására az Állambíróság volt jogosult.³⁹ A francia államfő nem tartozik politikai felelősséggel a parlament előtt, és mentelmi joga van.⁴⁰

Románia elnökének tisztségéből való leváltása két formában történhet. Közös jellemző mindkét esetben, hogy szükséges az egyes alkotmányos szervek kooperációja.⁴¹ Az Alkotmány előírásait megsértő súlyos cselekmények elkövetése esetén, a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésén, a képviselők és a szenátorok többségi szavazatával, az Alkotmánybíróság véleményének megismerését követően váltható le az elnök. A felfüggesztési javaslat elfogadása esetén az elnök leváltása kapcsán népszavazást kell tartani. A másik esetben a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésén, a képviselők és szenátorok kétharmados szavazatával Románia elnökét vád alá helyezhetik hazaárulásért, az ítélezésre a Legfőbb Semmitő- és Ítélszék rendelkezik hatáskörrel.⁴²

4. Ellenjegyzés kérdése

Szorosan összefügg a felelősség kérdésével az ellenjegyzés intézménye.

A weimari alkotmányban az elnök helyettese a kancellár volt, ha azonban a helyettesítés hosszabb időre szólt, a Legfelsőbb Bíróság elnökét nevezték ki.

³⁸ DEZSŐ-BRAGYOVA (1989a) i. m. 42.

³⁹ DEZSŐ-BRAGYOVA (1989a) i. m. 24.

⁴⁰ VERESS Emőd: Francia köztársaság. In: CHRONOWSKI-DRINÓCZI i. m. 100–105.

⁴¹ Románia Alkotmánya 95–96. cikkek.

⁴² VERESS Emőd: Románia. In: CHRONOWSKI-DRINÓCZI i. m. 538–540.

Az államfő funkcióját tekintve megosztva gyakorolta a kormányzati hatalmat a kormánnyal, az alkotmány alapján az államfő rendelkezései akkor voltak érvényesek, ha ellenjegyezte valamelyik miniszter.⁴³

A francia államfő viszonylag széles körben hozhat önálló politikai döntést, melyek nem igényelnek miniszteri ellenjegyzést, ezek a következők:

- a) miniszterelnök kinevezése és felmentése
- b) népszavazás elrendelése
- c) Nemzetgyűlés feloszlata
- d) rendkívüli hatáskörök gyakorlása
- e) a parlament irányába üzenetek kibocsátása
- f) nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezése
- g) Alkotmánytanács tagjainak kinevezése
- h) törvények alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezése.⁴⁴

Ezek a tárgykörök összefüggésben állnak azzal, hogy a francia Nemzetgyűlés törvényhozási tárgyköre kötött. Megállapítható tehát, hogy a francia államfő hatáskörei és az alkotmányban rögzített jogai alapján alapvető különbséget nem mutatnak egy közepesen erős parlamentáris államfő jogaihoz képest.⁴⁵

Románia elnökének a külpolitikai, honvédelmi és kivételes feladatait, a katonai rangok, kitüntetések adományozását és az egyéni kegyelem gyakorlásához kapcsolódó államfői aktusait a miniszterelnök köteles ellenjegyezni, az államfő többi hatáskörének ellátását ellenjegyzés nélkül teszi.⁴⁶

Lengyelországban az államfő rendeleteket és végrehajtási utasításokat fogad el, szervei feladatkörére nézve határozatot hoz, valamint hadiállapot esetén, ha a Szejm ülése akadályoztatva van, rendeleteket bocsáthat ki a Minisztertanács javaslatára (ezt a Szejmnek a következő ülésen kell jóváhagynia). Fontos még kiemelni, hogy a köztársasági elnök alkotmányos és törvényes jogkörében, kormányzati tevékenységét gyakorolva hivatalos aktusokat fogad el, amelyek érvényességéhez szükséges a miniszterelnök ellenjegyzése, ezzel felvállalva a politikai felelősséget a Szejm előtt. Azonban a parlamenttel, törvényhozáshoz, alkotmányvédelemhez és a kreációs jogkörök gyakorlásához nem szükséges az ellenjegyzés.⁴⁷

⁴³ DEZSŐ–BRAGYÓVA (1989a) i. m. 26.

⁴⁴ VERESS Emőd: Francia köztársaság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 113.

⁴⁵ CSINK (2008) i. m. 57.

⁴⁶ Rom. Alk. 100. cikk.

⁴⁷ CHRONOWSKI (2007) i. m. 454.

Elmondható, ha összehasonlítjuk az alkotmányok alapján az államfői jogokat, hogy lényeges eltérés nem a hatáskörük jellegében, hanem annak terjedelmében lelhető fel, a jogköreik nagyjából megegyeznek, ezek a következők: az adott jogkört milyen feltételek mellett gyakorolhatják, szükség van-e más személy egyetértésére a döntésükhöz, illetve van-e az elnöknek politikai felelőssége a parlament felé.⁴⁸

5. Hagyományos államfői jogok

Az elnök klasszikus jogkörei – a nemzetközi szerződések megkötése, a követek és nagykövetek fogadása, népszavazás, választások kiírása, kegyelmezés, az állami kinevezések, díjak és kitüntetések átadása – kivétel nélkül az összes félprezidenciális rendszerűnek sorolt állam elnökének jogkörében megtalálható. Ez a parlamentáris, prezidenciális államok államfőjére is jellemző, elsősorban az elnök képviseleti funkciójából fakad, ezen aktusok jelentős részének gyakorlása a parlamentáris és a félprezidenciális rendszerekben is ellenjegyzéshez kötött, amivel a felelősség kérdéséhez térünk vissza.

6. Parlament felosztatási jog

A félprezidenciális államokban az államfő alkotmányos jogköre tágabb, mint a parlamentáris kormányzati rendszerek államfőié. Több lehetőséggel rendelkezik a parlament kijátszására, a rendeletekkel való kormányzásra.⁴⁹

A weimari köztársaság elnöke a parlament felosztatását az alkotmány alapján bármikor szabadon megtehetette, egyetlen megkötés volt, hogy „csak egyszer ugyanazon okból” történhetett. Az indok közlésére nem volt köteles, de a gyakorlatban ezt mindig megtette az elnök, amikor sor került a felosztatásra. Ezzel a Reichstag összes joga megszűnt. Az államfő és a parlament viszonyában fontos megjegyezni, hogy az államfő nem élhetett vétőjoggal az elfogadott törvényekkel kapcsolatban, de népszavazást rendelhetett el róla, az elfogadástól számított egy hónapon belül.⁵⁰ Minden kétséget kizáróan a legerősebb fegyver,

⁴⁸ CSINK (2007) i. m. 91.

⁴⁹ CSINK (2007) i. m. 91.

⁵⁰ DEZSŐ–BRAGYÓVA (1989a) i. m. 29–30.

amely az elnök kezében összpontosul, az a parlament feloszlatási jogkör, amelyről a parlamentáris államfőkkel ellentétben önállóan dönthet.

Franciaországban kétségtelenül a parlament feloszlatása az államfő kezében lévő legerősebb jogosítvány. A parlament kétkamarás összetételű, a Nemzetgyűlés és a Szenátus alkotja.⁵¹ A két ház jogállása több szempontból is eltér, például az államfő csak a Nemzetgyűlést oszthatja fel,⁵² a két ház elnökével folytatott konzultáció után.⁵³

Romániában az elnök a parlament feloszlatási jogával a parlament két kamarájának elnökeivel és a parlamenti frakciók vezetőivel tartott tanácskozás után élhet, ha az elnök az első felkéréstől számolt hatvan napon belül nem szavaz bizalmat a kormányalakítás tekintetében, de kizárólag két bizalmi szavazati kérelem elutasítását követően. Nem oszthatja fel az államfő a parlamentet azonban a mandátumának utolsó hat hónapjában, illetve a mozgósítási, háborús, ostrom- vagy sürgősségi állapot idején sem.⁵⁴ Az elnök a félprezidenciális kormányforma sajátosságaiból adódóan nem felelős, a kormány felelős a parlamentnek. A Képviselőház és a Szenátus megvonhatja a kormánytól a bizalmat bizalmatlansági indítvánnyal, ez az együttes ülésen a képviselők és szenátorok abszolút szavazattöbbségével lehetséges. A kormány a Képviselőház és Szenátus előtt, ezek közös ülésein felelősséget vállalhat magára meghatározott program, általános politikai nyilatkozat vagy törvénytervezet kapcsán. A kormányt leváltják, ha ezek előterjesztésétől számított három napon belül bizalmatlansági indítványt nyújtanak be, és azt megszavazzák.⁵⁵

7. Miniszterelnök kinevezése

Félprezidenciális kormányformában feltétlen érvényesül, hogy az államfő nevezi ki a miniszterelnököt, ezt az összes vizsgált állam alkotmánya említi.⁵⁶

⁵¹ Fra. Alk. 24. cikk.

⁵² VERESS Emőd: Francia köztársaság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 101.

⁵³ Fra. Alk.12. cikk.

⁵⁴ Rom. Alk. 89. cikk.

⁵⁵ VERESS Emőd: Románia. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 538–540.

⁵⁶ 1919-es Finn Alkotmány 87. cikk, Weimari Alkotmány 53. cikk, Franciaország Alkotmánya 8. cikk, Románia Alkotmánya 103. cikk, Lengyelország Alkotmánya 154. cikk.

Látható, hogy valójában minden kormányforma sajátosan nemzeti, megőrzi az alkotmányozás történelmi időszakának lenyomatát.⁵⁷ Még az azonosnak tekintett kormányformák között is vannak különbségek. Joggal merülhet fel azonban a kérdés, hogy vajon a közös jegyek külön-külön is félpreszidenciaális rendszert hoznának-e létre? Miután ezeket a jegyeket egyenként vizsgáltam, megállapítható, hogy a félpreszidenciaális rendszerű államok alkotmányainak államfőre vonatkozó részeinek közös elemei egyenként nem alkotnak félpreszidenciaális rendszert, e jellemzőknek összességében kell megjelennie az adott alkotmányban (államonként előfordulhat egy-egy elem eltérése is a fentebb megjelöltektől), hogy félpreszidenciaális rendszerről beszélhessünk.

Magyarországon a kormányzás középpontjában a kormány és a parlament áll. A kormány és a parlament hatalmát az *írott alkotmány* mellett a parlamenti és kormányzati jogalkotás alkotmánybírósági felülvizsgálata és a közvetlen demokrácia korlátozza. A magyar alkotmány és kormányzati rendszer kialakítására a legnagyobb hatást a Német Szövetségi Köztársaság gyakorolta. A magyar alkotmányos és kormányzati rendszer a parlamentáris kormányforma alapvonásain túl is több olyan sajátossággal bír, amelyek egyedülálló vonások az európai parlamentáris demokráciák utóbbi ötven–százéves gyakorlatához képest.⁵⁸

Körösenyi András, Tóth Csaba és Török Gábor a magyar alkotmányos rendszer sajátosságait négy csoportra osztják. Az első ilyen jellemvonás a jogállamiság *elvének radikalizálása*, a jog és politika jelentős összekapcsolódása. Ez érezhető az Alkotmánybíróság széles, nemzetközi tekintetben is egyedülálló hatáskörében, valamint a cselekvésre való hajlandóságában, amelyek következtében az egész politikai rendszer egyik súlyponti intézményévé lett. Az 1989-es alkotmányreform kapcsán létrejött a demokratikus rendszerekben szintén nem megszokott *ombudsman* intézménye, amely 1995-ben került megalakulásra.

A második *sajátosság kormány és parlament viszonyának dualista elrendezése*. A törvényhozás és végrehajtás politikai értelemben vett *fúziója*, illetve parlament és kormány a parlamentáris kormányzatra tipikus összekapcsolódása a magyar kormányzati rendszert is jellemzi, de a közjogi feltételeket tekintve mégsem alkot olyan politikai cselekvési egységet, mint az európai parlamentáris rendszerekben. A magyar alkotmány jellemzője, hogy több közjogi és politikai művelet kapcsán is fenntartja törvényhozás és végrehajtás dualizmu-

⁵⁷ KUKORELLI István: A magyar kormányzati rendszer egyenetlenségei. In: TAKÁCS Imre – TÓTH Zoltán – KUKORELLI István – SÁRI János – SCHMIDT Péter: *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 1994. 195. [a továbbiakban: KUKORELLI (1994)]

⁵⁸ KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris, 2003. goo.gl/BMQf3S

sát. Magyarországon a törvényhozás és a végrehajtás egymástól függ. Érdekes, hogy az a körülmény, hogy a kormány nem kezdeményezheti a parlament feloszlását – és az államfő feloszlátási joga is erősen korlátozott – mennyiben növeli a törvényhozás végrehajtástól való függetlenségét mind alkotmányjogi, mind politikai értelemben. A másik oldalról a végrehajtás törvényhozástól való politikai függését a miniszterek és a kormány(fő) parlamenttel szembeni politikai felelősségének gyengítése korlátozza.

A magyar alkotmány és kormányzati rendszer harmadik sajátossága a *parlament és a parlamenti ellenzék közjogilag kialakított hatalma* és a kormánnyal, a kormánytöbbséggel szemben fennálló széles körű vétőjoga. Itt a kizárólagos országgyűlési jogalkotási tárgykörök tág körét, a rendeleti kormányzásnak az európai demokráciákban megszokotthoz képest jelentős korlátozását, az erős parlamenti bizottsági rendszert és a munkaparlamenti jelleget értik a szerzők. A parlament szerepét erősítik az ún. kétharmados törvények, a vezető állami tisztségviselők megválasztásához szükséges kétharmados többség, és a már említett körülmény, mely szerint a kormány nem kezdeményezheti a parlament feloszlását. Mindezzel igen széles körben a törvényhozásnak a végrehajtás – és a parlamenti ellenzéknek a kormánytöbbség – feletti ellenhatalma intézményesült, közjogilag korlátozva ezzel a kormányzati cselekvést és a parlamentáris kormányzás működési módját.

A magyar parlamentáris rendszer további jellegzetessége, hogy a hatalommegosztás elvét radikálisan, a törvényhozás-végrehajtás viszonyán felül a kormányzati rendszer más területein is intézményesíti. További ellensúlyokat állít fel a kormánnyal szemben, amivel szintén korlátozza a parlamentáris kormány hatalmát. Ilyen például az Alkotmánybíróság, az államfő, illetve a népszavazás.⁵⁹

A fentiek azt az általánosan elismert tényt bizonyítják, hogy Magyarország kormányformája parlamentáris, ezt támasztotta alá a történeti áttekintés, az államfő pozíciója a hatalommegosztásban, illetve a kormányzati rendszer parlamentáris kritériumoknak való megfelelése is. Érdekes ugyanakkor azt is megnézni, hogy a félprezidenciális kritériumok megvalósulnak-e hazánkban, illetve amelyek nem, azokat lehetne-e módosítani.

- Az államfő közvetlen választása korábban egy tipikusan prezidenciális, félprezidenciális jellemzőnek tűnt, azonban manapság egyre több parlamentáris államban előfordul, hogy az államfő közvetlenül a választópolgárok által kerül hatalomra, például Ausztriában 1951-től,

⁵⁹ Uo.

Szlovéniában 1992-től, Szlovákiában 1999-től, Csehországban pedig 2013-tól választják közvetlenül az államfőt. Továbbá félpreszidenciaális rendszer esetén is elképzelhető, hogy az elnököt elsőre a parlament választja, mint ahogy 1958-ban Franciaországban de Gaulle-t még a Nemzetgyűlés választotta elnöknek. Magyarországon sem sokon múlt, hogy a rendszerváltást követően megvalósuljon a közvetlen államfőválasztás. Ehhez a kritériumhoz tehát szükséges lenne alkotmányt módosítani hazánkban, de ahogy látjuk, ettől még nem lennénk félpreszidenciaális rendszer.

- A végrehajtó hatalom dualista jellege is jellemző félpreszidenciaális vonás, azonban nemcsak kizárólag e kormányformára jellemző. Az önálló döntési jog elképzelhető parlamentáris rendszerben is, de lényeges különbség, hogy az érdemi jogosítványok a kormányt illetik. A rendszerváltást követően több volt szocialista parlamentáris államban is formálisan a végrehajtó hatalom része lett az államfő (Szlovákia, Csehország).⁶⁰ Magyarország kapcsán az államfőt általában mindhárom hatalmi ág fölött, semleges hatalmi ágként említik. Néhány szerző ezt vitatja, érdemes ezért megvizsgálni e gondolkodás logikáját is. E gondolkodás szerint az államfői jogosítványok végrehajtói jogosítványok: azokban a végrehajtó hatalom megnyilvánulása mutatkozik meg. Ezek a jogosítványok e szerzők álláspontja szerint éppen azért különböző nemű jogosítványok, mert a másik két hatalmi ág irányában hatnak. Ezen álláspont képviselői abból indulnak ki, hogy a kormányzás teljes formája a hatalmi ágak egyensúlya. E rendszerben a hatalmi ágak pedig egymást ellenőrzik.⁶¹ Tehát fennállhat dualista végrehajtó hatalom parlamentáris rendszerben is. És itt kell megjegyezni, hogy a francia államfő legtöbb aktusa, ugyanúgy ellenjegyzéshez kötött, mint a magyar államfőé.
- Az elnököt politikailag felelősség nem terheli, jogi igen. Ez pontosan megegyezik a magyar köztársasági elnök, és úgy általában a parlamentáris államfők jogállásával.
- A Parlament feloszlataási jog az egyik legfontosabb jog a félpreszidenciaális elnök kezében. Magyarországon a köztársasági elnök az Országgyűlést csak kivételes, jogilag tételesen körülírt esetekben oszthatja fel, az

⁶⁰ CSINK (2008) i. m. 73.

⁶¹ SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője. *Politikatudományi Szemle*, 2005/3–4. 113–114.

új választások egyidejű kiírásával.⁶² A félprezidenciális kormányzati rendszerekben viszont gyakorlatilag az elnök szabad megfontolásán múlik a törvényhozó hatalom feloszlatása, legjobb példa erre a Francia V. Köztársaság Alkotmánya. Azonban a román alkotmány a parlamentáris rendszerhez hasonlóan a kormányalakításhoz köti a feloszlatás jogát, tehát félprezidenciális berendezkedésű államban is van példa a feltételhez kötésre, a weimari alkotmányban pedig a szövetségi elnök is feloszlathatta a Reichstagot. Magyarországon pedig a 2006 őszi zavargások idején került szóba, hogy a köztársasági elnöknek szükséges lenne egy ilyen jogosítvány, amellyel súlyos bizalomvesztés esetén feloszlathatja a parlamentet, az alkotmányelőkészítő bizottság koncepciójában szerepelt is ilyen rendelkezés 2011-ben. Ha ez megvalósult volna, az egy óriási lépés lett volna a félprezidenciális rendszer felé való elmozdulásra.

- Magyarországon az államfő tesz javaslatot a miniszterelnök személyére, és a Parlament választja meg,⁶³ a félprezidenciális államokban az államfő nevezi ki a miniszterelnököt, így e kritérium kapcsán is szükséges lenne módosítani az Alaptörvényt. Mindazonáltal több parlamentáris államban is előfordul, hogy az államfő nevezi ki a miniszterelnököt, ez a jogosítvány sem jelentené automatikusan a parlamentarizmus felszámolását.

Látható tehát, hogy ezek a félprezidenciális jellemzők nem egyenként, hanem összességükben alkotnak félprezidenciális rendszert. A félprezidenciális jellemzők elsődlegesen nem az alkotmány szövegéhez, hanem a politikai hatalomgyakorlás kialakult rendjéhez kapcsolódnak. Félprezidencializmus bevezetéséhez az Alaptörvényt nem is kellene sok helyen módosítani.

Valóban félprezidenciális rendszer jönne létre, ha ezek a kritériumok mind megvalósulnának itthon? Erre a kérdésre akkor tudnánk meg a választ, ha látnánk a megvalósult struktúrát, az államfő és a kormány viszonyát, és egyáltalán a kormányzásnak a módját, gyakorlatát, amelynek a kialakításában kiemelkedő szerepe van az államfő és a miniszterelnök személyének, illetve szándékuknak. Valójában ekkor lehet megmondani egy országról, hogy milyen is a tényleges kormányzati rendszere, és nem elsősorban az alkotmánya szövegéből.

⁶² Magyarország Alaptörvénye, Állam 3. cikk b) pont.

⁶³ Alaptörvény Állam 16. cikk.

Arra a következtetésekre jutottam dolgozatomban, hogy első olvasatra nagyon távolinak tűnik egymástól a két rendszer, de ha megvizsgáljuk az intézmények működését, akkor láthatjuk, hogy az alkotmányszöveg szintjén valójában nincs annyira messze egymástól e két kormányforma, sőt! Egészen sok hasonlóságot vehetünk észre közöttük. Nem is könnyű általánosítani egy kormányformát, mert azon minden nemzet történelmének, fejlődésének lenyomata tükröződik, és ez alapján is egyértelműen igazolható, hogy nincs két teljesen százszázalékosan megegyező kormányforma a világon. Látható, hogy az igazi különbség a parlamentáris és a félpreszidenciaális rendszer között az államelmélet, az országok gyakorlata. Nem csak az alkotmány szövege határozza meg, hogy egy országnak milyen a kormányformája, hanem az eltérő politikai szokások, amiket jogon túlmutató jelenségek formálnak: történelmi hagyományok, aktuálpolitika, társadalmi-gazdasági viszonyok.

Megoszlanak a vélemények arról, hogy kívánatos-e Magyarországon félpreszidenciaális kormányformát bevezetni, mint ahogy az is, hogy ez összeegyeztethető lenne-e Magyarország alapvetően parlamentáris hagyományaival. A dolgozat csupán arra hívta fel a figyelmet, hogy ez alkotmányjogilag lehetséges. Minden más a politikán múlik.