PROF. DR. HALÁSZ IVÁN PHD

ÖSSZEHASONLÍTÓ KORMÁNYZÁSTAN

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Vezető- és Továbbképzési Intézet

Szerző:
© Prof. Dr. Halász Iván PhD

Szakmai lektor:
Dr. Kukorelli István

Kiadja:
© NKE, 2016.

Felelős kiadó:
Prof. Dr. Patyi András
rektor

* * *

A kiadvány a
KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

SZÉCHENYI 2020

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Tartalom

1. Fogalmi bevezetés 4
2. Modern kormányzati rendszerek kialakulása és főbb osztályozási szempontjai 5
3. Az államforma szerinti megkülönböztetés 7
3.1. A monarchiák különböző típusai tegnap és ma 11
3.2. A köztársasági államforma és a köztársasági államfők 19
4. A kormányforma szerinti osztályozás 24
4.1. Parlamentáris kormányforma 28
4.2. A félprezidenciális (szemiprezidenciális) kormányforma 30
4.3 A prezidenciális kormányforma 31
5. Főbb közjogi szervek összehasonlító perspektívából 34
5.1. A kormány fogalma, típusai és a kormányfői hatalom prezidencializálódása 34
5.2 A parlamentek szerkezete és kormányzás 41
6. Az államok szerkezetének és területi beosztásának hatása a kormányzati rendszerekre 45

1. FOGALMI BEVEZETÉS

Az államtan, az alkotmányjog és a politikatudomány kulcsfogalmai közé tartozik az államforma és a kormányforma kérdése. Az utóbbival pedig szorosan összefügg a kormányzás, illetve a kormányzati rendszer fogalma is. A magyar szakirodalomban a korábbi években Petrétei József, Tilk Péter és Veress Emőd megpróbálta alaposan körüljárni ezt a témát az európai kormányformák módszertanával foglalkozó könyv bevezetésében.[1] Az említett szerzők a kormányzást mint állami alapfunkciót fogják fel, amely a demokratikus berendezkedés lényeges és mellőzhetetlen eleme. (Természetesen a nem demokratikus berendezkedésekben is létezik kormányzás.) A kormányzás ugyanakkor többjelentésű fogalom, amelyet három értelemben lehet felfogni: funkcionális, szervezeti és formális értelemben egyaránt. Funkcionális értelemben a kormányzati feladatok intézését értik alatta. Szervezeti értelemben a kormány által végzett tevékenységet jelöli a fogalom. Formális értelemben vett kormányzás lehet minden, a kormány számára alkotmányjogilag kijelölt feladat.[2]

A kormányzás mint állami alapfunkció a modern világban úgy is felfogható, mint a politikai hatalomgyakorlás egyik megnyilvánulása. Ebben az értelemben olyan állami tevékenységfajtáról van szó, amely célja a társadalom irányítása, *„azaz a bel- és külpolitika egészének kapcsán olyan politikai döntések kidolgozása és érvényre juttatása, amelyek megszabják a megvalósítandó legfontosabb állami célokat és feladatokat, valamint ezek végrehajtásának szervezeti, személyi és dologi feltételeit, továbbá megállapítják a végrehajtás ütemét, módját és tartalmát.”* [3]

A kormányzás központi eleme a kormányzati döntéshozatal, továbbá a döntések végrehajtása és ellenőrzése. Az angol nyelvben és az angolszász országok jogi terminológiájában a *government* fogalom az állam irányításának egészét jelenti, tehát nemcsak a kormány tevékenységét, hanem a kormány és a parlament együttes szerepét az állam irányításában (a kormány és a közigazgatás egészét inkább az *administration* fogalmával jelölik).[4] Jelen írás is inkább ebből, a *government* kifejezés által lefedett jelentésből indul ki.

A kormányzás módját meghatározza a konkrét hatalmi berendezkedés, azaz az adott állam demokratikus, diktatórikus vagy e kettő között helyezkedő (hibrid, illetve tekintélyelvű) jel-

1 Európai kormányformák módszertana. Szerk.: Chronowski Nóra–Drinóczy Tímea. HVG/ORAC, Budapest, 2007. 9-38. o.
2 Uo. 11. o.
3 Jogi lexikon. Főszerk.: Lamm Vanda–Peschka Vilmos. KJK-KERSZÖV, Budapest, 1999. 354-355. o.
4 Európai kormányformák módszertana i.m. 11. o.

lege. A kormányzás jellegének meghatározásában a legfontosabb elemnek tekinthető a kormányzati rendszer, amelyet alapvetően a kormányzásban részt vevő központi állami szervek egymáshoz való viszonya határoz meg. E rendszer működését ugyanakkor alapvetően befolyásolja a fennálló pártrendszer[5] és az adott politikai kultúra és társadalmi mentalitás. *„A kormányzás – mint állami alapfunkció, mint a társadalom állam általi irányítása – nincs meghatározott kormányzati rendszerhez kötve. Jogi keretét és politikai minőségét a konkrét alkotmányos berendezkedéstől kapja, amelyre viszont hat, hogy mit jelent adott helyen és időben a kormányzás. Az alkotmányok általában nem határozzák meg expressis verbis az adott állam kormányzati rendszerének jellegét.[6]”*

A kormányzati rendszert elméleti síkon olyan rendezett egészként lehet felfogni, amely több részelemből (a kormányzati rendszert alkotó egyes részekből) áll és sajátos struktúrát alkot. Ennek egyes elemei, illetve a köztük lévő kapcsolatok meghatározott tevékenységi irányt mutatnak fel, és ezáltal az egész kormányzati rendszer sajátosságát meghatározzák. Emiatt a kormányzati rendszerek számos megjelenési formája, variációja lehetséges.[7] Legszűkebb értelemben viszont a kormányzati rendszer alatt a kormányzást végző központi állami szervek rendszerét szokás érteni.[8]

2. MODERN KORMÁNYZATI RENDSZEREK KIALAKULÁSA ÉS FŐBB OSZTÁLYOZÁSI SZEMPONTJAI

A modern kormányzati rendszerek kialakulása döntően az elmúlt 200 évben ment végbe, mégpedig Európában és Észak-Amerikában, ami a 18. század végéig a nyugat-európai nagyhatalmak gyarmati uralma alatt élt. Ez egyformán igaz az alkotmányos, demokratikus, diktatórikus vagy akár felemás hibrid rendszerekre. Jelen írás azonban alapvetően az alkotmányok által szabályozott és demokratikus rendszerekre próbál koncentrálni, ez alól azok az országok alkotnak kivételt, amelyek szintén fontosak és meghatározóak a modern világ fejlődése szempontjából.

5 Uo. 16. o.
6 Uo. 20. o.
7 Uo. 9. o.
8 Uo. 10. o.

Élenjáró országok ebben a kialakulási folyamatban Nagy-Britannia, az Amerikai Egyesült Államok (USA) és valamivel később a nagy polgári forradalom utáni Franciaország voltak. A kisebb európai államok közül leginkább az 1830-ban függetlenné vált Belgium példája és annak 1831. évi liberális-konzervatív alkotmánya hatott az alkotmányjog fejlődésre. Sokak számára az egyesülés előtti porosz, illetve későbbi bismarcki német fejlődési modell is vonzó volt. A nyugati kapitalizmussal szemben rendkívüli kritikus, saját magát globális alternatívának tekintő szovjet fejlődési modell is végső soron egy olyan innovatív európai termék volt, amely az egész 20. században éreztette a hatását. Bár a Szovjetunió 1991-ben megszűnt létezni, e modellnek sok eleme ma is él a Kínai Népköztársaságban, amely mindenképpen egyik meghatározó szereplője a mai világnak.

Miután a 19. században, valamint a 20. század első felében majdnem az egész világ a nyugati régió befolyása alatt állt, az itt kialakult modellek, megoldások és trendek az 1945 után beindult dekolonizációs folyamat után is meghatározták a világ közjogi fejlődését, legalábbis formális értelemben. Itt azonban figyelembe kell venni, hogy **mindegyik megoldás, amelyet egy konkrét történelmi, kulturális és mentális talajba próbálnak átültetni, általában másként viselkedik, mint amire eredetileg a megalkotói, illetve átültetői gondoltak.**

A fenti megállapítás alapozza meg az összehasonlító kormányzástan legitimitását, hiszen összehasonlítani csak azokat a dolgokat, folyamatokat vagy intézményeket érdemes, amelyek egyszerre hasonlítanak egymásra és különböznek is egymástól. Az azonos entitásokat ugyanis a logika szabályai szerint nem lehet összehasonlítani, a nagyon különbözőeket pedig nem igazán érdemes. Az összehasonlítás során általában mindig célszerű tisztázni, hogy mit is akarunk összehasonlítani mivel, milyen alapon és főleg miért.

Az egyes kormányzati modelleket több szempont szerint lehet összehasonlítani, illetve osztályozni. E szempontok mindegyike ugyanakkora hatással van a kormányzásra és a kormányzati rendszer konkrét arculatára. Az egyik ilyen osztályozási szempont az államforma kérdése (monarchia-köztársaság dichotómiája), a másik a kormányforma szerinti osztályozás (a prezidenciális-félprezidenciális-parlamentáris modellek hármasa), de nem célszerű elhanyagolni a hatalomról vallott általános felfogás kérdését sem.

Bár a modern demokratikus világban elterjedtebb a hatalommegosztás elve, ám most is léteznek olyan államok, amelyek a hatalom egységének elvéből indulnak ki. És nemcsak az államszocialista modellt továbbműködtető államokról van szó (például Kína vagy Vietnám), hanem sok tekintetben ilyen Svájc, San Marino és bizonyos elemeiben sokáig ilyen volt Franciaország is. A kormányzat gyakorlati működése szempontjából fontos lehet az adott állam

szerkezeti felépítése is. Nem egészen mindegy ugyanis, hogy egy-egy állam esetében egységes vagy összetett államról van-e szó. Az utóbbiból is több fajta létezik (perszonálunió, reálunió, államszövetség, szövetségi állam). A kormányzati rendszerek vizsgálata során továbbá célszerű legalább részben figyelembe venni olyan tényezőket is, mint a választási rendszer jellege, a pártrendszerek konkrét jellemzői vagy a modern fejlődési trendeket (például a média növekvő szerepét, a multinacionális cégek súlyát, a globalizációt stb.). Természetesen egy rövid tananyag keretein belül nehéz mindegyik említett szempontra azonos mélységben kitérni. Így e helyen főleg a szűken vett alkotmányjogi, illetve kormányzati megoldásokon lesz a fő hangsúly.

3. AZ ÁLLAMFORMA SZERINTI MEGKÜLÖNBÖZTETÉS

A magyar **Jogi Lexikon** szerint **az államforma az állam szervezeti felépítését és az államhatalom gyakorlásának módszereit jellemző ismérvek összess**ége. Mint ilyen az államok osztályozásának alapját képezi.[9] Az államforma szerinti megkülönböztetést az ókorban általában arra alapozták, hogy egy ember (monarchia), egy szűkebb csoport (arisztokrácia) vagy az egész nép (demokrácia) vesz részt a hatalom gyakorlásában. Az újkori pozitivista államtudomány azonban jogi és szociológiai ismérvek alapján igyekezett elvégezni az osztályozást. Ekkor tehát már inkább az számított, hogy egy vagy több személy gyakorolta a hatalmat. Ebben a felosztásban egyik oldalon álltak a monarchiák és diktatúrák, a másik oldalon pedig a „sokaság uralmát" megtestesítő köztársaságok. A második világháború után pedig az lett az osztályzás alapja, hogy jogállam vagy rendőrállam-e egy állam, esetleg demokrácia vagy autokrácia, illetve a liberális vagy a totalitásra törekvő rezsim van-e hatalmon. A modern politikatudomány a régi szempontok elutasítása mellett a politikai hatalomgyakorlás egész mechanizmusát kezdte tekinteni osztályozási ismérvnek.[10]

A modern államelmélet egyik központi kérdése az államforma összetevőinek a problémája. Ezek között központi jelentőséggel bír a legfőbb államhatalmat gyakorló szervek (döntően a parlament, az államfő és a kormány) rendszerének a kérdése, azaz tulajdonképpen a kormányforma problematikája. Az utóbbiról később részletesen lesz szó.

9 Jogi Lexikon i.m. 40. o.
10 Uo. 40. o.

Az állam- és a kormányforma kérdése között ugyan sok az átfedés és összefonódás, de a két fogalom az alkotmányjogban mégsem rendelkezik azonos tartalommal és funkcióval.

Az államelméleti megközelítésén túl az államforma kérdése alkotmányjogilag arra keresi a választ, hogy milyen az államfő legitimációja. Az államfői legitimációnak történetileg két alaptípusa ismert. Az egyik megközelítés az úgynevezett történelmi legitimációt veszi alapul, amelyet a hagyomány, illetve a trónöröklés rendje határoz meg. A másik típus a választással megszerzett legitimációt helyezi előtérbe, amelynek számos változata van. A választás által legitimált személy a modern világban a hatalmát az alkotmányban meghatározott ideig gyakorolja, ellentétben a született monarchával, aki haláláig vagy az esetleges lemondásáig uralkodik, ami formálisan elvben csak az ő akaratán múlik. Egy olyan államfőt, aki ugyan választással nyerte el a posztját, de utána az élete végéig jogosult betölteni ezt a pozíciót (ilyenek voltak például a koraújkori lengyel királyok, vagy jelenleg a római pápa)[11] célszerű a monarchákhoz sorolni, akkor is, ha az államfői hatalom az ő esetükben nem öröklődik. A posztjukat választással megszerző, de csak meghatározott ideig betöltő uralkodókat, az elnevezésüktől függetlenül viszont célszerűbb a választott elnökök sorában elhelyezni. Ilyen például a maláj király vagy az Egyesült Arab Emirátusok vezetője.[12]

Európában egészen az első világháborúig egyértelműen a monarchikus államforma volt a meghatározó modell. Csak Franciaország, Svájc, San Marino és rövid ideig Portugália működtek köztársaságként. Majdnem mindegyik új állam, amely az első világháború előtt született, monarchia volt (Bulgária, Görögország, Norvégia, Románia, Szerbia). A fordulat csak 1918 után következett be – a világháborús összeomlás következtében született és újjászületett államok döntő része már köztársaság lett (Csehszlovákia, Finnország, Lengyelország, Osztrák Köztársaság, valamint a három baltikumi kisállam: Észtország, Lettország és Litvánia). Amikor napjainkban születik egy új állam, majdnem kivétel nélkül köztársaságként jön létre. Ez igaz az ezredforduló után született mindhárom államra is (Kelet-Timor, Koszovó és

11 A római pápát közismerten a bíborosok konklávéja választja meg az előző pápa halála után. Természetesen pápának is joga van lemondani, ilyenkor a pápaválasztó konklávéra még az életében kerül sor, ami nem is olyan régen meg is történt. A 2005-ben megválasztott XVI. Benedek pápa ugyanis 2013-ban lemondott, így emiatt még az életében új bíborosi konklávét kellett összehívni.

12 Jelenleg a szövetségi jellegű Malajziában a királyt ötéves ciklusra az országot alkotó szultanátusok vezetői választják meg maguk közül. Az Egyesült Arab Emirátusokban pedig az abszolutista monarchiaként működő hét egyesített emirátust külön-külön irányító emírek alkotják az egész államot kifelé reprezentáló és vezető Szövetségi Tanácsot. Ezen belül pedig egymás közül az egyik emírt választják ki arra, hogy a tanácson belül ellássa ez elnöki teendőket, mégpedig a köztársaságokban is megszokott ötéves mandátummal.

Dél-Szudán). De ez a tendencia – néhány kivételtől[13] eltekintve – tulajdonképpen már 1945 óta érvényesül.

Az alkotmányjog tehát jelenleg az államforma két fő típusát különbözteti meg – a monarchiát és a köztársaságot. A monarchiákban az államfői tisztséget rendszerint az uralkodó családon belül öröklik, a köztársaságokban pedig választják az államfőt, akár egyszemélyi intézményről van szó, akár egy testületről. Ez akkor is igaz, ha régen léteztek, és elvétve most is léteznek olyan deklarált monarchiák, amelyek élén választott uralkodók álltak, illetve állnak. Ilyen volt például a koraújkorban a lengyel-litván államszövetség, amely saját magát ugyan *Rzeczpospolita*-nak (azaz *Res Publica*-nak, *Köztársaságnak*) hívta, mégis az élete végéig szóló mandátummal rendelkező választott király állt annak élén.

Tipikus esetben a köztársaságok államfői posztját választással töltik be. Emiatt a köztársasági alkotmányok pontosan körül szokták írni, hogy kik közül lehet elnököt választani. Ennek során az alkotmányok különböző cenzusokat írnak elő: pl. hány évesnek kell lenni a jelöltnek,[14] milyen állampolgársággal kell vagy éppenséggel nem szabad rendelkeznie,[15] néha előírják azt is, hogy hány évig kell az adott államban élni és hol kell megszületnie.[16] Nagyon ritkán a hivatalos nyelvtudást is elő szokták írni az egyes országokban.[17]

Maga az államfőválasztás lehet közvetlen vagy közvetett. Az utóbbi esetben a rendes vagy rendkívüli népképviseleti törvényhozó testület vagy esetleg az erre a célra megválasztott elektorok választják meg az államfőt. A közvetlen – azaz a nép által történő – elnökválasztás egyre népszerűbb nemcsak Európán kívül, hanem azon belül is, pedig itt sokáig inkább a közvetett választás volt a jellemző. A rendes parlament általi választás modellje jellemző Magyarországra vagy Olaszországra, az elektori választás tipikus példája az USA.

Bár a **legtöbb köztársaság élén egy konkrét személy (köztársasági elnök) áll**, ez nem mindenütt van így. **Az 1989 előtti szocialista államok némelyikében például a kollektív államfői testületben látták a jövőt**. Valójában Csehszlovákia volt egyetlen olyan szocialista állam,

13 Ilyenek leginkább Ázsiában (Brunei, Jordánia, Malajzia és az Öböl-menti monarchiák) és Óceániában találhatók (Pápua-Új-Guinea, Salamon-szigetek, Szamoa, Tonga és Tuvalu). A posztkoloniális Fekete-Afrikában két olyan függetlenné vált ország volt, amely hezitált a monarchia és köztársaság között – Etiópia és Közép-Afrikai Császárság, illetve Köztársaság. Lesotho és Szváziföld mindig monarchia volt.

14 Az államfő-jelölteknél általában magasabb az elvárt korhatár – az európai államokban rendszerint a 35 és 50 éves kor között mozog a minimálisan elvárt életkor.

15 Néhány államban ugyanis tiltják, hogy az államfő kettős vagy többes állampolgár legyen.

16 Például az USA alkotmánya szerint csak született amerikai állampolgár lehet elnök.

17 Az 1996. évi ukrán alkotmány például elvárja a jelöltektől, hogy beszéljenek ukránul. A független Ukrajna második elnöke, Leonyid Kucsma ugyanis a mandátuma elején (meglehetősen) hiányos nyelvtudással rendelkezett.

amely élén a kommunista rezsim elejétől a végéig (azaz 1948-tól 1989-ig) egyszemélyi államfő állt. Annak személye azonban rendszerint azonos volt az állampárt elnökének vagy főtitkárának a személyével. A Szovjetunió élén viszont kollektív államfői testület, a Legfelsőbb Tanács Elnöksége állt, és ezt a modellt követte a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa vagy a Lengyel Népköztársaság Államtanácsa is. A szocialista Románia és Jugoszlávia kezdetben szintén ezzel a megoldással kísérletezett, később bevezették az egyszemélyi köztársasági elnöki intézményt. Igaz, Jugoszláviában csak a rendszeralapító és rezsimfenntartó Josip Broz Tito töltötte be ezt a posztot, mert a halála után rotációs alapon működő kollektív államfői testületet vezettek be.

A nyugati demokratikus országok közül ebből a szempontból érdekes modellt képvis**el a Svájci Konföderáció.** A közvetlen demokráciára és a törvényhozás szupremációjára nagy hangsúlyt helyező alpesi államban tulajdonképpen egybeolvad az államfői és a kormányfői pozíció. Svájcban ugyanis a Szövetség legfelsőbb végrehajtó és kormányzó hatalom a héttagú Szövetségi Tanács kezébe tartozik. Ebben a testületben mindig a szövetségi elnök elnököl, akit az alelnökéhez hasonlóan mindig a Szövetségi Gyűlés (azaz Bundestag) választ a Szövetségi Tanács tagjai sorából egyéves időtartamra.[18]

Végül meg kell említeni, hogy az Európán kívüli tekintélyelvű **világban egyre inkább terjed az úgynevezett dinasztikus köztársaságok vagy népköztársaságok modellje**. Közismert, hogy Észak-Koreában (hivatalosan a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság) már a Kim dinasztia harmadik nemzedéke van hatalmon, amit a legtöbb abszolutista uralkodót megszégyenítő módon gyakorolnak. Jelenleg Szíriában és Azerbajdzsánban is az előző köztársasági elnök fia tölti be az elnöki pozíciót. Tény, hogy mindketten választások útján kerültek erre a posztra, de azok kimenetele előre megjósolható volt.[19]

Végül a közelmúltban az is előfordult egy köztársaságban (Türkmenisztánban), hogy a hivatalban lévő államfő a „töretlen népszerűsége okán" úgy döntött, hogy nem fogja többé

18 Szalai András: A kormányforma kérdése és dilemmái. In: Összehasonlító alkotmányjog. Szerk.: Bende Zsófia – Halász Iván. NKE, Budapest, 2014. 87. o.

19 Mindez viszont nem azt jelenti, hogy egy ilyen köztársasági „trónöröklésre" demokratikus körülmények között nem kerülhet sor. Legjobb példa erre a független India, ahol a Gandhi nevet tiszteletből felvett Nehrú politikusi dinasztia három nemzedéke töltötte be a miniszterelnöki posztot. Végső soron az USA történetében is előfordult, hogy apja is fia is betöltötte az elnöki posztot, igaz, nem rögtön egymás után (ld. az id. George Bush és ifj. George W. Bush esetét).

választásokkal zaklatni a népét, ezért egy alkotmánymódosítással elérte, hogy az ő elnöki megbízatása az élete végéig szóljon.[20]

A monarchiák és köztársaságok között helyezkednek el az úgynevezett **vegyes vagy atipikus államformák,** de azok ritkák. Ilyen például a feudális maradványként is felfogható Andorra, amelyben két szomszédos állam tisztségviselője látja el az államfői feladatokat. Az egyik a világi társállamfő, aki nem más, mint maga a francia köztársasági elnök, a másik – az egyházi – társállamfő pedig a spanyolországi Urgell püspöke. A legtöbb olyan állam, amely nem sorolható be egyértelműen az előbb felvázolt kategóriákba, összességében mégis közel áll egyik vagy másik meghatározó modellhez. Az 1920 és 1944 közötti Magyarország élén a nemzetgyűlés által egyszer megválasztott kormányzó állt, ám az ország hivatalos neve mégis Magyar Királyság volt. Sajátos helyzetben van a Vatikán Állam is, amelynek a vezetőjét – a római pápát – ugyan a bíborosok testülete választja meg, mégpedig élethossziglani megbízatással, de más vonatkozásokban inkább monarchiákra jellemző módon működik az egész pápai állam.[21]

3.1. A MONARCHIÁK KÜLÖNBÖZŐ TÍPUSAI TEGNAP ÉS MA

A modern szakirodalom rendszerint **három monarchiatípust különböztet meg: az abszolút, az alkotmányos és a parlamentáris monarchiákat.** Ez a felsorolás követi a fejlődési sajátosságaikat, azaz kialakulásuk sorrendjét is, hiszen ezek a monarchiatípusok egymás meghaladásaként jöttek létre, legalábbis Európában.

Az európai monarchiák fejlődési sorrendje ugyanakkor soha nem volt egy egyszerű és lineáris folyamat. Azt sem szabad elfelejteni, hogy **az abszolutista monarchia nem az első volt, amely megjelent a kontinensen, hiszen legalább két korábbi monarchiatípus előzte meg ki-**

20 Ez volt Nyijazov türkmén elnök esete, aki először rendszerváltáskor lett (választások révén) a szovjet pártfunkcionáriusból türkmén államfő. 1993-ban egészen a 2002-ig meghosszabbította a mandátumát, majd 1999-ben úgy döntött, hogy többé nem fog szervezni – az adott körülmények között egyébként valóban teljesen felesleges és költséges – elnökválasztásokat. A hatalmi szárnyalásának csak halála vetett véget. Igaz, Nyijazovot – a 2016-ban elhunyt Karimov üzbég elnökhöz hasonlóan – nem valamelyik gyereke, hanem a rezsim egy másik tisztségviselője követte az elnöki poszton. Tehát egyik esetben sem lehet beszélni dinasztiaalapításról.

21 Működéséről lásd részletesen: Halas, František X.: Fenomôn Vatik§n. Centrum pro studium demokracie a kultury. Brno, 2013.

alakulását – a patrimoniális[22] és a rendi monarchiák[23] típusa**i.** A lőfegyverek megjelenése, a várak jelentőségének csökkenése, a lovagi harcmodor felváltása zsoldos hadseregekkel, továbbá a mindenhez forrásokat előteremtő központosított bürokrácia kiépítése viszont fokozatosan veszélyeztetni kezdte az európai rendi monarchiák működését, ezért Európában ismét erősödni kezdett az uralkodók szerepe. A 17. századra az abszolutista monarchiák majdnem mindenütt felváltották a korábbi rendi monarchiákat a kontinensen. Kivétel volt ez alól az első európai polgári forradalmakat végrehajtó Németalföld és Anglia. Viszont az abszolutizmussal szemben lépett fel az európai felvilágosodás a 18. században, amely a század végére elvezetett a francia forradalomhoz, amelynek hatása már nemcsak egy-egy országra korlátozódott, hanem rövid idő alatt átalakította egész Európa politikai szerkezetét.

Európában tehát a 19. században előbb az abszolutista monarchiák helyére léptek az uralkodói hatalmat alaptörvényekkel korlátozó alkotmányos monarchiák, amelyeket aztán a következő századfordulón fokozatosan felváltottak a parlamentáris monarchiák. Ebben (a folyamatban) a legfőbb mintát a parlamentarizmust már a 18. század folyamán megteremtő Nagy-Britannia szolgáltatta. Néhány kisebb kivételtől eltekintve a második világháború utáni Európában egyértelműen a parlamentáris monarchia volt a leginkább elterjedt modell.

Az abszolutista monarchia jelenleg valóban „kifutó típusnak" tűnik, de néhány helyen még mindig tartja a pozícióit. Ez különösen igaz az olajban gazdag Perzsa-öböl menti államokra. Miután ez a térség most is komoly jelentőséggel bír a nemzetközi kapcsolatokban, nem lehet teljesen figyelmen kívül hagyni ezt a modellt. Igaz, napjainkban a Perzsa-öböl menti államok sem alkotnak teljesen homogén csoportot, mert egyesek már elindultak az alkotmányos monarchiává válás rögös útján (például Kuvait vagy Bahrein). Omán, Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emirátusok azonban még most az abszolutista monarchiák csoportjába sorolhatók. Az a tény ugyanis, hogy egy-egy uralkodó a korunkra jellemző divathullámok hatása

22 A koraközépkorban kialakult patrimoniális monarchiák olyan szervezetű országok voltak, ahol a korlátlan uralkodói hatalom és a tulajdon annyira összeolvadtak, hogy nem lehetett őket egymástól megkülönböztetni. Másként megfogalmazva az uralkodó saját tulajdonaként kezelte az országát, amelyet tulajdonképpen úgy kormányzott, mint az ősi római családot a pater familias. Erről lásd Janov, Alekszandr: Az „orosz despotizmus" három arca. Replika. Társadalomtudományi Folyóirat. 1995. december, 19-20. szám., 113. o.

23 Ebben a modellben az uralkodón kívül a privilegizált társadalmi csoportok is beleszólást nyertek a legfontosabb közügyekbe (azaz főleg a háború és a béke kérdésébe, illetve az annak költségeit fedező teherviselés meghatározásába). Ezt a beleszólást a fokozatosan kialakuló rendi országgyűlések gyakoroltak.

alatt alkotmányt adományozott az országának[24], még nem jelenti azt, hogy ezek az országok önmagában ettől a ténytől igazi alkotmányos monarchiákká alakultak volna át.

Mi alapján lehet tehát manapság egy monarchiát abszolútnak tekinteni? Elsősorban azáltal, hogy **ezekben a rendszerekben az uralkodó még mindig egyértelműen domináns pozícióval rendelkezik a törvényhozás, a végrehajtás és részben az ítélkezés területén is.** Az ilyen helyeken esetleg létező népképviseleti szerv összetételét jelentős részben az uralkodó határozza meg, de még ennél is fontosabb az, hogy ilyen szervek rendszerint csak tanácskozó jogosítványokkal rendelkeznek. Azt, hogy ezek a szervek konkrétan mivel foglalkozhatnak, szintén az uralkodó vagy az általa kinevezett kormányfő határozza meg. Ez a helyzet jelenleg Szaúd-Arábiában és Katarban. Ománban azonban még ilyen típusú konzultatív szerv is hiányzik. Sajátos helyzet alakult ki e szempontból a szövetségi állam attribútumaival rendelkező Egyesült Arab Emirátusokban. Tulajdonképpen az abszolutista emirátusok szövetségeként működő állam élén az egyes emíreket tömörítő Szövetségi Legfőbb Tanács áll.[25] E szerv létezése nem jelenti azt, hogy itt nagyobb lenne a társadalmi demokrácia, hanem inkább arról van szó, hogy az ország szövetségi jellegéből kifolyólag a hatalmat meg kell osztani a hét emirátus vezetői között.[26]

Mindez nem jelenti azt, hogy bizonyos informális hatalommegosztás teljesen ismeretlen jelenség lenne ezekben a monarchiákban. Ez a megosztás azonban főleg az uralkodócsaládon belül valósul meg. Az uralkodócsalád alatt itt nem az úgynevezett magcsaládot célszerű érteni, hanem egy viszonylag tág és szövevényes rokonsági hálózatot. Ezekben az országokban az uralkodó dinasztia nem csupán az a szűken vett család, amelyen belül öröklődik a trón, hanem egyben egy komoly kollektív hatalmi és közigazgatási tényező. Az uralkodócsaládból, illetve klánból kerülnek ki ugyanis a miniszterek, az országos hatóságok vagy akár az

24 A Perzsa-öbölben ezekben az években születtek alkotmányok: 1962 (Kuvait), 1970 (Katar), 1971 (Egyesült Arab Emirátusok), 1973 (Bahrein), 1992 (Szaúd-Arábia) és 1996 (Omán).

25 Ez a testület választja meg saját köréből az elnököt, aki ötéves mandátummal rendelkezik és újraválasztható. Mindegyik emirátus egy szavazattal rendelkezik ebben a testületben. A második, a népképviseleti szervekre jobban hasonlító reprezentatív szerv a Szövetségi Nemzeti Tanács, amelynek összesen 40 tagja van, akiket az előre meghatározott kulcs szerint az egyes emirátusok (illetve pontosabban azok uralkodó családjai) delegálnak – a nagyobbak és népesebb emirátusok 8-8 képviselőt, a közepesek 6-6 főt, a kisebbek pedig 4-4 főt. A delegáltak mandátuma két évre szól. E személyek kiválasztási mechanizmusának a meghatározása teljesen az egyes emirátusok kezében van. Baglaj, M. V. et al. (red.): Konsztyitucionnoje pravo zarubezsnich sztran. MGIMO – Norma, Moszkva, 2005. 975. o.

26 Az államalakulat élén álló központi hatalmi szervek (azaz a Szövetség Legfőbb Tanácsa és annak elnöke, a miniszter-tanács, és a Szövetségi Nemzeti Tanács) hierarchiájában ugyanis egyértelműen az emíreket tömörítő Legfőbb Tanács a legerősebb. A végső döntés ugyanis mindig az övé, de nemcsak a végrehajtó hatalom területén, hanem a jogalkotásban is. Uo. 976. o.

állami nagyvállalatok vezetőinek jelentős része is. Az uralkodó család a helyi hatalmi, családi (házassági) és szövetségi viszonyoknak megfelelően „kellőképpen” népes szokott lenni. Katarban például az uralkodócsaládnak számító nemzetség (At-Tani), amely 1822-től birtokolja a trónt, a rokontörzsekkel és egyéb státusú szövetségekkel együtt majdnem 20 000 főt tesz ki, ami a lakosság 10 %-ának felel meg.[27] Az uralkodó család és a muzulmán klérus befolyása a trónöröklés meghatározása során is megnyilvánul, ami egy abszolút jellegű monarchiában kulcsfontosságú kérdés.

Az alkotmányos monarchiákat főleg az különbözteti meg az abszolutista monarchiától, hogy azokban az uralkodónak is az alkotmány alapján kell eljárni, azaz a hatalma nem korlátlan. Ez még az általa oktrojált alkotmányok esetében is igaz. Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy a kormánynak feltétlenül csak a parlamentnek kell felelősséggel tartoznia. Ebben a rendszerben **az uralkodónak** rendszerint konkrét és komoly befolyása van az állam ügyeire, tehát **a** törvényhozó és a **végrehajtó hatalomban betöltött szerepe egyáltalán nem tekinthető formálisnak és ceremoniálisnak.** Ez még akkor is igaz, ha ez nem következik egyértelműen az alkotmány szövegéből.[28] A parlamentáris monarchiák mindegyike tekinthető egyben alkotmányos monarchiának, de fordítva már nem igaz a tétel.[29] Egy alkotmányos monarchia akár az elnöki, akár a félelnöki köztársaságra is hasonlíthat, legalábbis kormányformája szempontjából.

A legtöbb európai monarchia a 20. század folyamán alakult át alkotmányos monarchiából parlamentáris monarchiává. Jelenleg a kontinensen leginkább a miniállamként működ-

27 Baglaj, M.: i.m. 968. o.

28 A konkrét alkotmányos megfogalmazások alapján például több nyugat-európai állam (Dánia, Hollandia) is alkotmányos monarchiának tűnik, mert azt deklarálja az alaptörvényük, hogy a törvényhozó hatalmat a király és a parlament együttesen gyakorolja. Manapság azonban ez a kitétel gyakorlatban már nem nagyon érvényesül, és inkább csak annak a következménye, hogy egyes nyugati monarchiák alkotmányai olyan korban születtek, amikor ez a konstrukció még működött. Azóta azonban más irányban fejlődött a nyugati világ, de azt nem mindig követték a „hagyományőrző” alkotmányok rendelkezései és a politikusok tradicionális okokból az alkotmányban hagyták azt a kitételt, hogy az uralkodó törvényhozó és végrehajtó hatalmat is gyakorol. Ld. Csink Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 33. o.

29 A szakirodalomban nem ritka olyan nézet sem, hogy igazából nincs jelentősége az alkotmányos és parlamentáris monarchiák megkülönböztetésének. Szente Zoltán a következőket írja erről: „Azt hiszem azonban, hogy a parlamentáris monarchiát helyesebb az alkotmányos királyság egyik típusának tekintenünk, ha másért nem, hát azért, mert a parlamentáris kormányformájú országok alaptörvényei saját államformájukat alkotmányos (vagy korlátozott) monarchiaként határozzák meg.” Ezt a gondolatmenetet lábjegyzetben még kiegészítette azzal, hogy szerinte az „alkotmányos monarchia-parlamentáris kormányzás” fordulat, azaz az állam- és kormányforma kettőssége fejezi ki legjobban az ilyen típusú országok államszervezetének döntő jellegét. Ld. Szente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet (1945-2005). Osiris, Budapest, 2006. 577. o.

dő **Monacót és részben Liechtensteint[30] sorolják az előbbi kategóriába.** Mindkettő állam esetében az uralkodó közvetlenebb módon tud beleszólni a napi kormányzati ügyekbe, mint amennyire az megszokott a többi (jóval nagyobb) modern európai monarchiában. Ezt a szakirodalom azzal magyarázza, hogy itt *„... olyan jóléti államocskákról van szó, amelyekben e tradicionális hatalomgyakorlási formák nem keltenek társadalmi elégedetlenséget, hanem a megszokás alapján működnek."* [31]

Miben nyilvánulnak meg ezek a nagyobb beleszólási lehetőségek? A helyzet talán Monacóban a leglátványosabb, ahol az első alkotmányt 1911-ben, a most is hatályos másodikat pedig 1962-ben fogadták el. Az alkotmány alkotmányos monarchiaként határozza meg Monacót, amely államforma tekintetében hercegség. A hercegi ranggal rendelkező uralkodó gyakorolja formálisan a végrehajtó hatalmat, amelyet azonban gyakorlatban egy kormányszerű testületre (egy államminiszterre és három államtanácsosra) bíz. Az államfő mellett azonban egy konzultatív koronatanács is működik, amely például a nemzetközi szerződésekről szóló döntés során látja el tanácsokkal az uralkodót. A herceg egyébként maga dönt az állampolgársági ügyekben. A törvényhozó hatalom pedig az uralkodó és a 18 tagú Nemzeti Tanács között oszlik meg, amely ötéves mandátummal rendelkezik. A leglényegesebb mozzanat azonban főleg az, hogy a tengerparti miniállamban csak az uralkodó nyújthat be törvényjavaslatokat, a parlament ugyanis csak kezdeményezheti egy törvény előkészítését.[32]

Az előbbi kivételeket leszámítva a nem parlamentáris jellegű alkotmányos monarchiák jelenleg inkább Európán kívül találhatók meg. Ilyen államok döntően az észak-afrikai és a közel-keleti térségben működnek. Leginkább Jordánia, Kuvait és Marokkó sorolható ebbe a kategóriába. Marokkó azonban már több jel szerint elindult a parlamentáris monarchiává válása útján.[33]

Miben jelentkezik ezen államok berendezkedésének eltérő jellege? Főleg abban, hogy itt az uralkodók még közvetlen befolyással rendelkeznek a kormányzati ügyekben, illetve reális befolyással vannak a törvényhozás legalább egy részének összetételére. Az 1952-ben elfogadott alkotmánnyal rendelkező Jordániában például abban mutatkozik különbség, hogy itt

30 Az állam alkotmánya viszont azt mondja ki, hogy parlamentáris alapokon áll.
31 Szente: i.m. 616. o.
32 Uo. 341-342. o.
33 Marokkóban egy korlátozott hatáskörű alkotmánytanács is létezik, amely az alkotmányosság védelmével foglalkozik. A király ratifikálja a nemzetközi szerződéseket, de azokat, amelyek kihatással lesznek az állami költségvetésre, csak a törvényhozás jóváhagyásával ratifikálhatja.

a kétkamarás nemzetgyűlés szenátusát a király által kinevezett személyek alkotják, szemben a közvetlenül és titkos módon megválasztott képviselőházi tagokkal.

A modern parlamentarizmus mint kormányzati forma először nem egy köztársaságban, hanem éppen az alkotmányos monarchia keretein belül született meg a 18. századi Nagy-Britanniában. Ez a kormányforma a brit fejlődés minden fokozatosságával együtt is megelőzte az amerikai típusú elnöki rendszer kialakulását. **A parlamentáris rendszer a hosszú 18. és 19. században fokozatosan alakult ki az angol alkotmányos gyakorlatból.**

A klasszikusnak is mondható parlamentarizmus finom mechanizmusait tehát nem egy elméleti jogtudósnak köszönheti az emberiség, hanem egy ország a történelmi fejlődésének. Az előbb említett időszakban a király személyét körülvevő miniszterek közül kiemelkedett az első miniszter (Prime Minister), illetve megszületett a miniszterek parlamenti felelősségre vonásának a lehetősége. Ez a felelősségi eljárás először tisztán büntetőjogi jellegű volt, de később politikai-büntető eljárássá vált. A parlamenti impeachmenttel fenyegetett miniszterek egy ponton túl inkább maguk lemondtak, nehogy kitegyék magukat súlyosabb jogi következményeknek. A kormányzás problematikájának egyik neves szakértője, Maurice Duverger ezt a folyamatot következőképpen foglalta össze: *„A király, aki eredetileg minden hatalommal rendelkezett, előbb megosztotta azt egy őt korlátozó gyűléssel, majd azzal kellett szembesülnie, hogy a miniszterek, akik ennek a gyűlésnek felelősek, minden előjogától megfosztják, s neki be kell érnie ezek névleges gyakorlásával. Ez az utolsó szakasz anélkül, hogy pontos dátumot tudnánk megjelölni, Nagy-Britanniában a Hannover-ház trónra lépésével következett be.”*[34]

A parlamentáris rendszer az (európai) kontinensen is először egy királyságban, a napóleoni háborúk utáni Franciaországban (1814-1840) jelent meg. Belgium 1831-ben vezette be ezt a rendszert, majd a 19. és 20. század fordulóján követte őket Hollandia, Dánia, Norvégia és Svédország. Az első parlamenti köztársaság pedig az 1875 utáni Franciaország lett, ahol a köztársasági elnök tulajdonképpen a gyenge király örököse lett. A tiszteletbeli és hatalom nélküli államfői tisztség itt a monarchia bizonyos elemei látszatának fenntartását szolgálta egy valójában már-már demokratikus rendszerben.[35]

Az előbb felsorolt nyugat- és észak-európai monarchiák képezik most is a parlamentáris monarchiák többségét. Csoportjuk az 1970-es évek végétől kiegészült a Spanyol Királyság-

34 Duverger, Maurice: Állam és kormányzat. In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szerk. Takács Péter. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 431. o.
35 Uo. 431. o.

gal is. Tulajdonképpen ebbe a kategóriába tartoznak még azok a volt brit domíniumok is, ahol hivatalosan az angol királynő az államfő, aki az alapvetően ceremoniális jellegű kormányzó útján képviselteti magát a helyszínen (azaz Ausztráliában, Kanadában és Új-Zélandon). Európán és az imént említett brit nemzetközösségi világon kívül már kevésbé elterjedt ez a modell, legalábbis a monarchiák esetében nem.

A parlamentáris monarchiákban a végrehajtó hatalom gyakorlásához mindenképpen meg kell szerezni a parlamenti többség bizalmát. Ebben a tekintetben a parlamentáris monarchiák alig különböznek a parlamentáris köztársaságoktól, amelyek a kormányzás szempontjából a legközelebbi rokonaiknak tekinthetők. Egy prezidenciális köztársaság ugyanis jobban különbözik a parlamentáris köztársaságtól, mint az utóbbi a parlamentáris monarchiától. Igaz ugyan, hogy a parlamentáris monarchiában a kormányfőt az uralkodó nevezi ki, de mindig a parlamenti erőviszonyok figyelembevételével. Ez a hatáskör a normális körülmények között tehát majdnem teljesen formális. A nagy politikai válságok és megrázkódtatások idején viszont mégiscsak fontossá válhat.

Ugyanakkor soha nem szabad alábecsülni, illetve relativizálni bizonyos államfői feladat- és hatásköröket. Ha egy alkotmány az államfőhöz rendel bizonyos jogosítványokat, azt soha nem teszi öncélúan, kivéve azt az esetet, ha már nem alkalmazott történelmi maradványról van szó. Időnként az alkotmányos szokások is háttérbe szoríthatják az egyes kompetenciákat, sőt, még a konkrét tisztségviselő emberi természete is kihatással lehet egy közjogi pozíció tartalmára. Közismert tény, hogy a kiélezett politikai vagy erkölcsi helyzetekben minden jogosítvány fontossá válhat. Erre az utóbbi évtizedekben jó példákat szolgáltattak a belga és luxemburgi uralkodó dinasztiák, amelyek a liechtensteini, monacói és spanyol dinasztiákkal együtt Európa gyakorló katolikus uralkodócsaládjai közé tartoznak. Ezek a vallásgyakorló családok viszont többnyire olyan társadalmak fölött uralkodnak, amelyek bizonyos elvi kérdésekben meglehetősen liberális platformon vannak. Ez időről időre konfliktusokhoz vezet.

I. Balduin belga király például 1990-ben az addigi alkotmányos szokásokkal szemben megtagadta annak a törvénynek az aláírását, amely Belgiumban lehetővé tette volna az abortuszt. Emiatt a belga törvényhozás őt ideiglenesen kormányzásra képtelennek nyilvánította, és ebben a rövid időszakban a törvényt a király aláírása nélkül is kihirdették. Hasonló, bár valamivel egyenesebb megoldást alkalmazott a luxemburgi törvényhozás 2008-ban, amikor Henrik nagyherceg lelkiismereti okokra hivatkozva nem volt hajlandó aláírni az eutanáziát engedélyező törvényt. Az ominózus törvényt csak azután tudtak kihirdetni, miután a luxem-

burgi parlament módosította az ország alkotmányát, és az uralkodót megfosztotta a törvények aláírási jogától. A nagyherceg feladata csak a törvények kihirdetése maradt.[36]

Az európai parlamentáris monarchiák sokban hasonlítanak egymásra, ugyanakkor jelentősek a különbségek is. A meglévő különbségek okait nem annyira a jogban, hanem inkább az eltérő történelmi fejlődésben, az egyes országok homogenitásában, továbbá az országok különböző domináns vallásában és az abból fakadó mentalitásban, valamint az eltérő legújabb kori politikai fejlődésben kell keresni. **Európa egyik „legminimalistább" monarchiája Svédországban létezik. Ez a minimalizmus nemcsak az uralkodói hatásköröket, hanem az államfő** működési költsége**it is érinti.** A Bernadotte-házból származó svéd uralkodók most már alig vesznek részt az államélet irányításában. A többi európaival uralkodóval szemben a svéd királyok sem érdemben, sem formálisan nem avatkoznak be a kormányfő és a kormánytagok kinevezésébe. A svéd miniszterelnök tehát a kinevezését nem az uralkodótól kapja meg, hanem az egykamarás parlament házelnökétől. A minisztereket pedig a házelnök a miniszterelnök javaslatára nevezi ki vagy menti fel. A király nem lehet egyidejűleg a parlament tagja, és nem töltheti be a parlament házelnöki posztját sem. Svédország továbbá az első olyan európai monarchia, ahol a trónöröklési törvény 1979. évi módosítása értelmében a leánygyermekek a fiúgyermekekkel azonos módon jogosultak a trónra.

Az uralkodók tényleges politikai pozíciója azonban nem a meglehetősen nagy stabilitásnak örvendő protestáns államvallású északi monarchiákban jelentős, hanem inkább azokban az összetett szerkezetű vagy diktatórikus múltú európai államokban, ahol a történelem egyes szakaszaiban a királyoknak kellett eljátszani **az ország stabilizáló szerepet.** Ez különösen igaz Belgiumra és Spanyolországra. A nemzetiségi-nyelvi és regionális alapon szétszabdalt Belgiumban tulajdonképpen az uralkodó tölti be az „egyetlen belga" szerepét. Másként megfogalmazva a belga monarchia és királyi ház azon kevés közjogi és szimbolikus tényező közé tartozik, amely a nemzetiségi csoportokon felülemelkedő, azaz többé-kevésbé anacionális alapon működik az országban. Ez főleg a kormányválságok és más politikai megrázkódtatások idején teszi őket fontossá. Spanyolországban az előző János Károly (Juan Carlos de Bourbon) királynak a különleges helyzete döntően abból a szerepből fakadt, amelyet fiatalkorában a spanyol demokratikus átmenetben töltött be.[37] A király azon túlmenően, hogy segítette kibékíteni a spanyol társadalom baloldali és jobboldali szárnyát, és komoly

36 Koudelka, Zdeněk: Prezident republiky. Leges, Praha, 2011. 82. o.
37 Erről lásd Szilágyi István: Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban. Napvilág, Budapest, 1996.

közvetítő szerepet játszott a modern spanyol demokrácia megszületésében, erélyesen fel is lépett a demokrácia védelmében, amikor azt a jobboldali-konzervatív katonaság részéről újból veszély fenyegette. Végső soron azt sem kell elfelejteni, hogy az önmagát „autonómiák államának" definiáló Spanyolország is bonyolult összetételű állam, amelyben szintén szükség van a választások kimenetelétől független stabilizátorokra.

3.2. A KÖZTÁRSASÁGI ÁLLAMFORMA ÉS A KÖZTÁRSASÁGI ÁLLAMFŐK

A **köztársasági államforma** nagyon sokáig egyértelműen kisebbségben volt Európában. Az ókori római köztársasági hagyományok a középkori Európában legerősebben az Itáliában tartották magukat. Itt léteztek azok az államok, amelyeket némi jóindulattal középkori köztársaságoknak lehet nevezni. Ilyen volt sokáig a **Velencei Köztársaság, amely élén 697 és 1797 között nem elnök, hanem dózse állt.** Az időről időre felbukkanó dinasztiaalapítási kísérletek során ez a tisztség soha nem vált örökletessé és a köztársaság bukásáig választással töltötték be ezt a hivatalt.[38] Hasonló volt a helyzet az 1339 és 1797 közötti Genovában is**. Ennek a letűnt világnak tulajdonképpen az utolsó élő maradványa az európai miniállamok közé tartozó San Marino, amely élén most is két régenskapitány áll.**[39] Érdekes ebből a szempontból a spanyol iga alól felszabaduló 16. századi Egyesült Németalföldi Tartományok helyzete, amelyek élén 1581 és 1795 között nem egy király, hanem az általános helytartó állt. Ez a tisztség azonban mindvégig ugyanannak a családnak a kezében volt. 1815-ben végül éppen ennek a családnak sikerült elérni a királyi rangot. A polgári forradalom utáni Angliában lordprotektor állt az állam élén 1635 és 1659 között. Az első lordprotektor maga Oliver Cromwell volt. Az első Francia Köztársaság élén, amely már nevében is köztársaság volt, nem az elnök, hanem az első konzul állt.

A szakirodalomban létezik olyan vélemény, hogy a köztársasági államforma kérdését nem lehet csupán az államfői poszt betöltésének módjára leszűkíteni. A republikanizmus (a köz-

38 Bárándy Gergely: Velence fénykora. A Velencei Köztársaság államberendezkedésének kialakulása és kora. Scolar, Budapest, 1999. 127. o.

39 San Marino élén az államfői minőségben most is két régens, illetve régenskapitány (Capitani reggenti) áll, akiket félévente választ meg a törvényhozó jellegű 60 fős Nagytanács a saját képviselői közül. Mindig úgy történik a választás, hogy ugyanazt a személyt csak három év elteltével lehet újraválasztani. A régensek egyaránt elnökölnek a Nagytanácsban, az általa választott 12 tagú Tizenkettek Tanácsában (ez egy bírói szerv) és a 7 államminiszterből álló kormányban is. E modellnek középkori köztársasági gyökerei vannak, és csak részben érződnek rajta a közelmúlt eseményei, fejleményei és divathullámai. E modell leginkább egy speciális városi önkormányzat működésére hasonlít, ami végül is nem meglepő, hiszen San Marino tulajdonképpen most is városállam. Lásd Szente Zoltán: i.m. 343. o.

társasági gondolat) nemcsak ebben merül ki, és a köztársaság szó értelmezésénél nem lehet eltekinteni annak politikai filozófiai tartalmától.[40] Ez esetben ugyanis egy egész értékvilágról, elvekről, illetve erényekről van szó. Egyik legfontosabb alapelv a népfelség elve, amely egyáltalán nem kapcsolatos a köztársasági elnöki jogkörrel, hanem az állam legitimációs alapját képezi. A köztársasági forma tehát döntően ettől a legitimációs elvtől és nem a köztársasági elnöki tisztségtől kapja alátámasztását.[41] Önmagában az, hogy az egyes monarchiákban is érvényesül a népfelség elve, még nem jelenti azt, hogy az nem tekinthető a republikánus berendezkedés egyik alappillérének. Továbbá ide tartozik az egyenlőség és a szabadság gondolata, a demokrácia és a jogállamiság elve, valamint azon gondolat, miszerint a hatalmat a szabad és egyenrangú polgárok önkormányzatának (politikai közösségének) kell gyakorolni. Ezen elveknek és értékeknek a vállalása tulajdonképpen kizárja a hatalom transzcendentális és dinasztikus jellegű igazolását.[42] Ilyen ugyanis elvben a jól működő köztársaságokban lehetetlen.

Az elnöki tisztség kialakulása és elterjedése mindenképpen az amerikai kontinenshez kötődik. Az államfő jellegű „president," azaz elnök az 1787-es amerikai alkotmány nyomán terjedt el. Európában először az 1802 és 1805 közötti Olasz (eredetileg Ciszalpin) Köztársaságban, majd a második Francia Köztársaságban (1848-1852) használták ezt a kifejezést az államfő megjelölésére. Eközben azonban **ez a terminus Latin-Amerikában is terjedni kezdett. A 19. század végén tehát már egyáltalán nem volt ritka,** annak ellenére, hogy az európai államok többsége még mindig monarchia volt. A 19. században mindössze csak három köztársaság létezett Európában: a már említett ősi San Marino, a mindig sajátos Svájc, valamint immár a harmadik Francia Köztársaság. A latin-amerikai kontinens független államainak többsége (Brazília és Mexikó ideiglenes kivételével) azonban akkor már régóta ebben az államformában működött. Az európai köztársaságok „limitált diadalútja" igazából csak az első világháború bejfejezése után kezdődött el.

A köztársaságok államfőit két nagy részre lehet osztani – az egyszemélyi államfőkre, illetve a kollektív államfői testületekre. A legtöbb köztársaság élén jelenleg az egyszemélyi elnökök állnak, akiket háromféle módon lehet megválasztani: közvetlenül a nép által (pl. Cseh Köztársaság, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Portugália, Románia, Szlovákia), az elek-

40 Győrfi Tamás: 1. §. A köztársasági államforma. In: Az Alkotmány kommentárja. Szerk.: Jakab András. Századvég, Budapest, 2009. 112-113. o.
41 Uo. 115. o.
42 Uo. 120. o.

torok útján (USA), illetve egy különleges választói testület révén (Észtország, Németország, Olaszország)[43], vagy közvetve a törvényhozásban (Lettország, Magyarország, Olaszország). A félprezidenciális kormányformájú államokra inkább jellemző a közvetlen elnökválasztás, de Európában az utóbbi évtizedekben már a parlamentáris kormányformájú országok államfőinek többségét is közvetlenül választják, miközben az elnökök feladat- és hatáskörei nem változtak meg.[44] Az elektori és más speciális választási módot manapság egyre ritkábban alkalmazzák.[45]

A kollektív államfői szerv, amely korábban főleg a népi demokratikus és szocialista államokra volt jellemző, napjainkra majdnem teljesen eltűnt Európában. Jelenleg csak Bosznia-Hercegovinában létezik kollektív Államelnökség, amelynek egy bosnyák, egy horvát és egy szerb tagja van. A délszláv háború lezárása után 1995-ben elfogadott közjogi berendezkedésben ugyanis az országos hatalmi pozíciókat két területi entitás és három államalkotó nemzetiség között osztottak szét. Az utóbbi elv érvényesülését tükrözi az Államelnökség összetétele is.

Érdekes megoldás működik **a Kínai Népköztársaságban**, amely még mindig a szovjet-szocialista államépítés sok elemét követi. Az 1982-ben elfogadott alkotmány értelmében **Kínában az államfői teendőket két szerv látja el együttesen: az Országos Népi Gyűlésnek (másik fordítási lehetőség: a Népképviselők Összkínai Kongresszus**ának**) az** Állandó Bizottsága és a Kínai Népköztársaság elnöke.[46] Azt, hogy Kína végül is az egyszemélyi vagy kollektív államfői szerv platformján áll-e, egyelőre a kínai alkotmányjog-tudomány képviselői sem tudják eldönteni.[47] Mindkét szerv az Országos Népi Gyűlésből meríti a legitimitását, tehát tulajdonképpen annak szervei. Az államfő helyettesét is itt választják meg. Kína tulajdonképpen még most is a hatalom egységének szocialista típusú eszméjéből indul ki. A hatalommegosztást csak az egyes szintek között képzeli el, nem a központi hatalmi intézmények között.

43 Észtországban az államfőt a parlament vagy egy külön választói testület választja meg, Németországban pedig a Szövetségi Közgyűlés nevű testület, amely a Szövetségi Gyűlés tagjaiból és az ugyanolyan számú olyan tagokból áll, akiket a tartományi népképviseleti szervek az arányos választás alapelveinek megfelelően választottak meg. Olaszországban az államfőt a parlament választja meg együttes ülésén, amelyen részt vesznek a régiók küldöttei is.

44 Ez jellemzi például a Cseh Köztársaságot, Lengyelországot és Szlovákiát, amelyek a rendszerváltás elején még a törvényhozás általi választást vezettek, de előbb vagy utóbb mindannyian áttértek a közvetlen elnökválasztásra.

45 Az USA-ban alkalmazott elektori szavazásos módszer ugyanis néha torzít – azaz éppen ennek a rendszernek köszönhetően olyan jelölt juthatott be a washingtoni Fehér Házba, aki nominálisan kevesebb szavazatott kapott a választóktól.

46 Baglaj, M.: i.m. 764. o.

47 Koi Gyula: A Kínai Népköztársaság hatályos alkotmányának jellemzői. In: A kínai alkotmány. Szerk.: Salát Gergely. Typotex, Budapest, 2015. 83. o.

Az előbb említett két „államfői szerv” után következő kulcsfontosságú hatalmi pozíció az ország hatalmi rendszerében a Központi Katonai Bizottság elnöki posztja. Ez ugyan egy állami szerv, de a személyi összetétele majdnem teljesen azonos az ilyen jellegű párton belüli katonai szervvel. A legfontosabb hatalmi poszt Kínában továbbra is a kommunista párt vezetői pozíciója. Megjegyzendő, hogy jelenleg mindhárom említett pozíciót (az államfőit, a párfőtitkárit és a Központi Katonai Bizottság elnökit) ugyanaz a személy tölti be.

A fent bemutatott példák inkább a kivételeket mutatják, mivel **a modern világ köztársaságaiban egyértelműen az egyszemélyi elnöki intézmény a meghatározó. A kormányzás szempontjából az elnökök konkrét pozíciója alapvetően attól függ, hogy milyen közjogi rendszerben működnek – prezidenciális, félprezidenciális vagy parlamenti kormányformában –, és nem a megválasztásuk módjától.** Erről részletesebben a következő fejezetben lesz szó.

Ezért itt csak néhány egyéb szervezeti szempont kerül bemutatásra. Azt is figyelembe kell venni, hogy az **egy-egy kormányformán belül működő köztársasági elnökök mozgástere között is jelentős különbségek lehetnek.** A parlamentáris köztársaságnak számító Csehország vagy Szlovákia államfőjének például a magyar elnöknél szélesebb mozgástere van a külpolitika alakításában vagy az alkotmánybírák kiválasztásában. De más kinevezési jogkörök is tágabbak vagy szűkebbek lehetnek. Nem mindegy ugyanis egy rendszer közjogi működése szempontjából, hogy egy államfőnek milyen önálló és milyen kontraszignálandó kinevezési vagy jelölési jogosítványai vannak, hány alkotmánybíró személye múlik csak az ő akaratán, illetve milyen jogosítványai vannak a jegybankok vagy más független és autonóm hatóságok, ügynökségek irányában. Ezek között egy-egy kormányformán belül is jelentősek lehetnek az eltérések.

Érdekes kérdés **a köztársasági államfők helyettesítésének a módja is.** A prezidenciális kormányformában működő államok **gyakran külön alelnökkel rendelkeznek**, akiket az elnökkel együtt választ meg a nép. Ez tipikusan amerikai modell. A formálisan egy félelnöki rendszerre hasonlító orosz modellben, amelyben azonban mégis jóval nagyobb hatalommal rendelkezik az államfő, az elnököt nem egy külön alelnök, hanem a **miniszterelnök helyettesíti** az alkotmányban pontosan rögzített körülmények fennállása esetén (tipikusan ilyen a haláleset, lemondás, leváltás stb.).[48] Európában jelenleg még Cipruson létezik alelnöki poszt. **A par-**

48 1993 előtt Borisz Jelcin elnök is rendelkezett alelnökkel, Alekszander Ruckoj tábornokkal, de miután Ruckoj az 1993 őszi válságos események során az elnökkel szembenálló erők oldalára állt, az új alkotmány eltörölte ezt a posztot. Az

lamentáris köztársaságokban általában nincsenek alelnökök, hanem az államfőt szükség esetén a kormányfő vagy a törvényhozás elnöke helyettesíti. A kétkamarás törvényhozások esetén értelemszerűen csak az egyik kamara elnöke. Ez a helyzet például a legtöbb közép-európai államban. Ausztriában köztes megoldást választottak: amennyiben az államfő 20 napnál rövidebb ideig nem tudja ellátni a hivatalát, akkor őt a kancellár (azaz kormányfő) helyettesíti, egyéb esetekben a Nemzeti Tanács elnöke.

A választott államfők mandátuma eltérő lehet, erre nézve nem létezik általános vagy követendő szabály. **Az elnöki mandátumuk hossza napjainkban rendszerint 4 és 7 év között mozog.** Az USA-ban és Lettországban négyéves a mandátum, Ausztriában és Finnországban hatéves, Írországban hétéves. Legtöbb helyen ötéves ciklus működik. Főként az erősebb elnökökkel rendelkező államok esetében, ez vonatkozik például Franciaországra és Oroszországra is. Érdekesebb kérdés az, hogy **egy személy egymás után hányszor jogosult betölteni ezt a posztot.** Az USA-ban vezették be először azt a korlátozást, hogy egy személy legfeljebb csak kétszer lehet elnök. Ezt a megoldást követi a legtöbb második világháború utáni európai állam, nagyjából függetlenül attól, hogy prezidenciális, félprezidenciális vagy parlamentáris kormányzati rendszerekről van-e szó. Pedig az utóbbiak esetében ennek alig van jelentősége, hiszen itt nem az államfő kezében összpontosul a hatalom, hanem a miniszterelnökében. A stabilabb nyugati demokráciákban pedig egyáltalán nem szokatlan, hogy egy-egy sikeresebb kormányfő három vagy négy cikluson tölti be ezt a fontos pozíciót.[49] Ez azt is jelenti, hogy akár 16 éven keresztül is folyamatosan hatalmon lehet, ami USA-ban például elképzelhetetlen lenne.

Végül ki kell térni az államfők felelősségének a problematikájára is, azaz arra a kérdésre, hogy egyáltalán felelősek-e a cselekedeteikért, és ha igen, milyen fórum előtt? Az elnöki felelősség köre az egyes államokban nagyon is eltérő lehet, kiterjedhet a kizárólag az alkotmány megsértésért, illetve a hazaárulásért viselt felelősségtől egészen az egyszerű törvények megsértésért viselt felelősségig. **Nagyon változatos azon szervek köre is, amelyek hivatottak megítélni és elbírálni az államfői felelősséget.** Maga az eljárás többnyire a parlament egészének vagy annak egyik kamarájának a kezdeményezésére indul. **Néhány országban nemcsak az eljárás kezdeményezése, hanem a lefolytatása is a parlament hatáskörébe**

orosz államfő helyzete most tulajdonképpen még rugalmasabb – miután a kormányfő személye is sok tekintetben alapvetően tőle függ, egy ciklus során akár többször is megváltoztathatja a helyettese személyét.

49 Ilyen volt például Helmut Kohl korábbi német kancellár, de ilyen a 2016-ban is regnáló Angela Merkel is. Nagy-Britanniában Margaret Thatcher és Tony Blair miniszterelnökök voltak ilyen hosszú ideig szolgáló vezetők.

tartozik. Az USA-ban a törvényhozás jár el az elnök ügyében, de a Legfelsőbb Bíróság elnökének az elnöklete alatt. **Nem ritka az sem, hogy az alkotmánybíróság jár el ilyen esetekben** (például a Cseh Köztársaságban, Ausztriában, Magyarországon, Németországban vagy Szlovákiában). **Néhány országban az általános bírósági szervezet csúcsán álló bíróság jár el ilyenkor** (például Észtországban, Cipruson vagy Portugáliában). **Néhány ország speciális bírói testületeket – állambíróságokat, állami ítélőszékeket – hoz létre ilyen ügyek elbírálására** (például Finnország vagy Lengyelország).

Az előbbi eljárások alapvetően a jogi felelősségre vonásra vonatkoznak, mert az államfők többsége nem rendelkezik politikai felelősséggel. **Néhány helyen azonban az is előfordulhat, hogy az államfőt idő előtt népszavazással mozdítják el.** Ennek akár tisztán politikai okai is lehetnek, azaz az eljárás elindításához nem kell bebizonyítani az alkotmány vagy törvénysértést. Ausztriában vagy Szlovákiában – mindketten parlamentáris köztársaságok közvetlenül választott államfőkkel – például a parlament döntése nyomán népszavazást lehet tartani a regnáló elnök leváltásáról, illetve visszahívásáról. Abban az esetben viszont, ha egy ilyen népszavazás nem jár sikerrel (azaz a választópolgárok előírt többsége nem szavaz az elnök leváltására), akkor az államfő feloszlatja a parlamentet. Lettországban viszont fordított a helyzet, ott az államfő kezdeményezhet népszavazást a parlament felosztásáról, de ha ehhez nem jön össze a szükséges többség, akkor az elnököt kell a hivatalból eltávolítottnak tekinteni.

4. A KORMÁNYFORMA SZERINTI OSZTÁLYOZÁS

A modern szakirodalom jelenleg a kormányforma kérdését fontosabbnak tartja az államforma problematikájánál. A korábban már idézett magyar **Jogi Lexikon** úgy határozza meg a kormányforma fogalmát, mint az államhatalom gyakorlását végző szervek rendszerét. Ezen a rendszeren belül pedig a kormányforma jellegét az határozza meg, hogy milyen a kormányzást végző, abban közreműködő szervek köre és egymáshoz való viszonya. Ennek alapján a szerzők négy főbb kormányformát különböztették meg. Az államfői-képviseleti kormányformák két tipikus változata az alkotmányos monarchia és prezidenciális köztársaság. Ezekben az állami gépezet legfőbb irányítója az államfő, mert az alkotmányos monarchiákban a kormány nem jöhet létre az ő akarata nélkül, a prezidenciális köztársaságban pedig az államfő egyben a kormányfő is. A **parlamentáris kormányformában**, akár monarchiáról, akár köztársaságról van szó, az a jellemző, hogy a kormány csak a legfőbb népképviseleti szerv akaratából, annak bizalmát élvezve juthat tisztségbe és maradhat meg abban. A **kollegiális-képvi-**

seleti kormányforma sajátossága az, hogy a végrehajtó hatalom letéteményese abban egy testület, amely mind az államfői jogokat, mind a kormány jogkörét gyakorolja, de mindig alárendelten a legfelsőbb képviseleti szervnek. Végül a **diktatórikus kormányformában** vagy egyáltalán nincs, vagy csak formálisan működik a legfelsőbb képviseleti szerv, és a teljes hatalmat egy konkrét személy vagy csoport gyakorolja.[50] Az már tulajdonképpen mindegy, hogy a diktátor melyik konkrét közjogi tisztséget tölti be, úgysem az adja meg a diktatórikus rendszer lényegét.[51]

Jelen írás azonban nem kíván foglalkozni az utóbbi kormányformával, amely szerencsére aktuálisan nem jellemző Európában. Ehelyett a demokratikus rendszerekben előforduló kormányformákra szeretne koncentrálni. Az ilyen kormányforma lényegét a végrehajtó hatalom felelősségének konkrét alkotmányos megoldása adja. A kormány felelősségi fokozatai pedig a népképviseleti szerv előtti bizalmi, illetve bizalmatlansági intézményből vezethetők le. A bizalmi intézmény képzeletbeli skáláján két végső, illetve szélső pontot lehet megtalálni. Az egyik végpontot a Nagy-Britanniában született úgynevezett westminster modell adja, amelyben teljes mértékben a parlamentnek a kormány feletti dominanciája érvényesül. A másik végpontot a kormánynak a parlament előtti felelősséget majdnem teljesen nélkülöző washingtoni (tehát amerikai) modell képviseleti, amely az amerikai szabadságharc utáni alkotmányozás során és az azt követő évtizedekben alakult ki. A két említett modell közötti mezőben lehet elhelyezni a többi kormányzati rendszert.[52]

Európában egyértelműen az a modell dominál, amelyben a kormánynak a parlament bizalmával kell rendelkezni, azaz a kormány ennek a szervnek tartozik felelősséggel. De ez a modell is több különböző részmegoldásból áll, amelyekben eltérő súlyú a kormány helyzete. **Legerősebb talán ott, ahol a kormányt csak a konstruktív bizalmatlansággal lehet megbuktatni**. Ebben a modellben a kormánynak nemcsak el kell vesztenie a parlamenti többség bi-

50 Jogi Lexikon. Átdolgozott és bővített kiadás. Főszerk.: Lamm Vanda. Complex, Budapest, 2009. 403. o.

51 Az egyes diktatúrákban a diktátorok elfoglalják a legfőbb közjogi funkciókat, majd állam- vagy kormányfők lesznek. Másutt különálló legfőbb hatalmi szerveket, tanácsokat (például juntákat) hoznak létre (például a 20. századi latin-amerikai diktatúrák esetében), máshol az állampárt vezető tisztviselői (elnökei, főtitkárai stb.) lehetnek a legfőbb vezetők. Egy diktatúrát (illetve tekintélyelvű rendszert) viszont oldalról, egy kevésbé látványos pozícióból is lehet irányítani. A két világháború közötti tekintélyelvű Lengyelország legbefolyásosabb vezetője, Józef Piłsudski például nem töltötte be sem az államfő, sem a kormányfői tisztséget, mégis minden úgy történt, ahogyan ő és az általa vezetett hadsereg akarta.

52 A szerző itt köszönetet szeretne mondani az anyag lektorának, Prof. Kukorelli Istvánnak az értékes tanácsokért és megjegyzésekért.

zalmát, hanem a kormánybuktató új többségnek meg kell állapodni az új kormányfő személyében is. Bizonyára itt a legnagyobb a kormánynak a parlamenttel szembeni autonómiája.[53]

Ott, ahol **a kormányt az egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal is el lehet távolítani**, a kormány már jóval nagyobb mértékben kötődik a parlamenthez és annak bizalmához. Ebben az esetben a kormány tulajdonképpen folyamatosan függ a parlamenttől. Annak érdekében, hogy ezzel a megoldással ne lehessen felelőtlenül visszaélni, különböző államokban különböző óvintézkedéseket tesznek, korlátozásokat vezetnek be. Ilyen például az a „lehűlési időszak," amely azt jelenti, hogy több országban a bizalmatlansági indítványról nem rögtön a bejelentése után, hanem csak néhány nappal később lehet szavazni. Ez lehetőséget ad a kormányzó pártnak vagy koalíciónak, hogy rendezze a sorait. Másik ilyen típusú korlátozás az, hogy egy sikertelen bizalmatlansági indítvány után nem lehet rögtön újat benyújtani, hanem csak egy hosszabb, az alkotmányokban rendszerint pontosan meghatározott időszak után.[54]

Még gyengébb a kormánynak a parlamenttel szembeni pozíciója ott, ahol **a kifejezett bizalmatlansági indítvány nélkül is meg lehet buktatni a kormányt.** Ez rendszerint úgy történik, hogy bizonyos kiemelt törvényjavaslatok (például az alkotmánymódosítás, a költségvetési törvény stb.) parlamenti leszavazását úgy értelmezik, mint a kormány bukását. Végül létezhet a parlamenti felelősségnek olyan extrém erősségű foka, amely megléte esetében **bármilyen kormányjavaslat parlamenti leszavazása kötelezővé teheti a kormány számára a lemondás benyújtását.** Ebben a modellben azonban a kormány már nem mint önálló szerv működik, hanem sokkal inkább a parlament egyik bizottságaként. Ez a megoldás azonban nagyon ritka.[55]

Annak érdekében, hogy a kormányzati rendszer működőképes maradjon, illetve kizökkenthető legyen az esetleg kialakulható parlamenti patthelyzetekből, az alkotmányjogban ismertek olyan megoldások is, amelyek nem csak a kormány leváltását, hanem a parlament feloszlatását is lehetővé teszik. Tehát a végrehajtó hatalmat gyakorló kormányok, illetve államfők is rendelkeznek bizonyos eszközökkel a parlamentekkel szemben. Ezek között a legfontosabb jogosítvány a parlament-feloszlatás indítványozásának a lehetősége az államfő felé, aki bizonyos esetekben köteles eleget tenni egy ilyen indítványnak, máskor pedig mérlegelheti, hogy mit tesz.

53 Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi Kiadó, Budapest, 1994. 13. o.
54 Uo. 13. o.
55 Uo. 13-14. o.

Ezen a területen is létezik két végletes megoldás és a kettő között számos köztes konstrukció. Egyik végpontban megtalálható a parlamenttől teljesen független végrehajtó hatalom modellje (lásd az USA „prezidenciális" alkotmányát), a másikban pedig a kormányt megpróbálják teljesen integrálni a parlament működésébe. Ilyen volt például az 1875 és 1939 között működő harmadik Francia Köztársaság, ahol a parlament nagyon könnyen meg tudta buktatni a kormányt, az utóbbi oldalán viszont teljesen hiányzott az a lehetőség, hogy kezdeményezze a parlament feloszlatását. Ebben a modellben a stabilnak mondható parlamenttel szemben roppant instabil kormányok álltak, és a végrehajtó hatalom irányítása a miniszterektől átruházódott a stabilabbnak tekinthető parlamenti bizottságokra.[56]

A modern demokratikus alkotmányok többsége e két pólus között helyezkedik el, ami azt is jelenti, hogy a végrehajtó hatalom valamilyen formában képes kezdeményezni a parlament feloszlatását. A témával foglalkozó Pokol Béla szerint abban az esetben, amikor a parlamenti többség és a kormány szembekerül egymással két lehetőség, illetve megoldás van. Az egyik a bizalmi kérdés felvetése és a kormány bukásának az előidézése, a másik pedig a parlament feloszlatása és új választások kiírása. Ennek a mérlegelésében több államban fontos szerepet játszik az államfő.

Az egyik legszélesebb parlament-feloszlatási indítványozási joggal a brit kormányfő rendelkezik. A szokásjog szerint ugyanis az államfőnek nemigen van ilyenkor mérlegelési lehetősége, és a miniszterelnök kérésére tulajdonképpen köteles feloszlatni a parlament alsóházát. Emiatt alakult ki az a gyakorlat, hogy az alsóház sokszor nem is tölti ki a teljes ciklust, hanem a kormánypárt számára legkedvezőbb pillanatban igyekeznek kiírni az új választásokat.[57]

Legtöbb európai államban azonban nem ennyire „hatékony" a miniszterelnök eszköztára, és az államfőnek rendszerint nagyobb beleszólása van a kérdés eldöntésébe. Az egyik legszűkebb parlament-feloszlatás kezdeményezési joggal Európában a második világháború utáni (Nyugat-) Németország kormánya rendelkezett. A parlament viszonylag szűk kormánybukatási lehetőségét (csak a konstruktív bizalmatlanság útján) a kormány hasonlóan szűk mozgástere ellensúlyozta a törvényhozással szemben. Amikor a német parlamentben valaki csak relatív többséggel vált kancellárjelöltté, akkor az államfőnek joga volt mérlegelni, hogy kinevezi-e ezt a személyt, vagy inkább feloszlatja a törvényhozást, természetesen az új választások kiírása mellett. Maga a kancellár pedig csak akkor kezdeményezhette a házfel-

56 Uo. 16. o.
57 Uo. 17. o.

oszlatását, ha önmaga ellen felvetette a bizalmi kérdést és a képviselők végül leszavazták őt. Ebben az esetben a kancellár a lemondás helyett kérhette az államfőtől a házfeloszlatását, de az államfő nem volt köteles eleget tenni ennek a kérésnek. A német modellben tehát a két választás között viszonylag stabil parlament és stabil kormány létezik egymás mellett és amíg az első főleg a törvényhozásra koncentrál, a másik viszonylag autonóm módon intézi az állam ügyeit.[58]

4.1. PARLAMENTÁRIS KORMÁNYFORMA

Bár az első modern köztársaságok inkább prezidenciális (azaz elnöki) kormányformával rendelkeztek (USA), vagy teljesen sajátos rezsimben működtek (San Marino, Svájc), ezen a helyen a téma részletes tárgyalását mégiscsak a parlamentáris kormányformával célszerű kezdeni. Egyrészt azért, mert az szorosan kapcsolódik a nemrégen megtárgyalt parlamentáris monarchiák kérdéséhez, másrészt pedig azért, mert az európai köztársaságok többsége hagyományosan inkább ebben a kormányformában működik.

Rögtön az elején megállapítható, a világon **alig létezik két egyforma parlamentáris rendszer.**[59] A jelen írásban már idézett **Maurice Duverger például megkülönbözteti a klasszikus parlamentáris rendszert,** amelyben az államfő majdnem teljesen háttérbe szorul az úgynevezett **orléans-i típusú modelltől**, amelyben az államfő még mindig nem tekinthető jelentéktelen szereplőnek. **Duverger a parlamentáris típuson belül megkülönbözteti még a kiegyensúlyozatlan parlamentáris rendszereket**, **hiszen szerinte az igazi egyensúly a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között most már alig létezik valahol.** A legtöbb rendszerben a parlament vagy a kormány dominanciája a jellemző. Az elsőre szerinte a harmadik és negyedik Francia Köztársaság volt a jó példa, az utóbbi dominanciájára pedig a brit modell. A dominancia kérdése pedig sok egyében, nemritkán alkotmányon túli kérdésen is múlik.

A klasszikus parlamentáris modellre jellemző a végrehajtó hatalom dualizmusa (azaz az államfő és a kormányfő különválasztása), továbbá az államfő eljelentéktelenedése, valamint a kabinet (kormány) és a parlament közötti egyensúly kialakulása. Az utóbbi azt jelenti, hogy a végrehajtó hatalom különböző befolyásoló eszközökkel rendelkezik a törvényhozó hatalommal szemben és ez fordítva is igaz.[60]

58 Uo. 18. o.
59 Szalai: i.m. 82. o.
60 Duverger,: i.m. 426-427. o.

A kormány parlamenti felelőssége végső soron többféle módon valósulhat meg. Szente Zoltán szerint a kormány politikai felelőssége jelentheti azt, hogy csak olyan kormány jöhet létre, amely rendelkezik a parlamenti többség bizalmával. Másfelől pedig nem maradhat hivatalban olyan kormány, amely már nem élvezi ezt a bizalmat és a törvényhozó hatalom többségi szavazással eltávolíthatja az ilyen kormányt.[61] Az is fontos megjegyezni, hogy ebben a modellben csak a parlament bizalma számít, az államfőé már nem, vagy legfeljebb a kinevezésnél, de már nem a leváltásnál. Ahogyan Szalai András jegyezte meg, a parlamentnek, a felelős végrehajtó hatalomnak nem kell feltétlenül kollektív szervként működnie. Elvben lehet egyetlen személy is, bár ez nem nagyon gyakori a demokratikus államokban.[62]

A parlamentáris kormányforma, akár a monarchisztikus, akár republikánus kivitelben főleg Európában és az Európán kívüli angolszász országokban (azaz a volt brit domíniumokban) tekinthető domináns modellnek. A világ más részein jóval ritkábban lehet találkozni ezzel a megoldással. A legjelentősebb kivétel a második világháború idején Japán, de annak most is hatályos liberális-demokrata alkotmányát közismerten a nyugati minták alapján amerikai szakemberek dolgozták ki.

Az orléans-i modell ebben a csoportosításban átmenetet képez a korlátozott (alkotmányos) monarchia és a klasszikus parlamentáris monarchia között. Ebben az esetben az államfő még nem jelentéktelenedett el teljesen, és őriz bizonyos fontos jogosítványokat. A kérdés az, hogy ezt a típust (a később ismertetett weimari elnöki megoldással együtt) jelenleg érdemes-e egyáltalán a parlamentarizmuson belül tárgyalni, hiszen ez a forma mintha egyfajta utat nyitott volna az 1950-es évek végén kialakult úgynevezett „gaullista" modellhez, amelyet a modern szakirodalom már félprezidenciális modellnek nevez.

A legfontosabb különbség a parlamentarizmushoz képest az, hogy **ebben a modellben a kormánynak nemcsak a parlament, hanem az államfő bizalmát is élveznie kell,** mert Orléans-i Lajos Fülöp király szavaival élve „a trón nem üres fotel."[63] Hasonlóan próbálták ellensúlyozni a parlamentet Németországban a két világháború közötti weimari köztársaságban idején (1919-1933), ahol a megerősített államfővel próbálták ellensúlyozni az egyébként meghatározó törvényhozást. A weimari rendszer komoly tekintéllyel bíró és közvetlenül választott államfőt feltételezett, aki emiatt hasonlóan erős legitimitással rendelkezett, mint a

61 Szente: i.m. 592. o.
62 Szalai: i.m. 83. o.
63 Duverger: i.m. 428. o.

parlament – azaz ő is a nemzet képviselője volt. Az 1919-es alkotmány továbbá megadta neki azt a jogot, hogy anélkül is elbocsáthassa minisztereit, hogy azok elveszítették volna a parlament bizalmát. Végül bizonyos esetekben az államfő élhetett a törvényerejű rendeletek eszközével is.

4.2. A FÉLPREZIDENCIÁLIS (SZEMIPREZIDENCIÁLIS) KORMÁNYFORMA

Az orléans-i modellre, amely most már inkább csak a múlt részének tekinthető, sok vonatkozásban hasonlít a félprezidenciális kormányforma, amely a második világháború utáni évtizedekben jött létre. Itt klasszikus példaként szolgál az 1958-ban született francia közjogi berendezkedés. A félelnöki kormányforma a prezidenciális és a parlamentáris rendszer között helyezkedik el, tulajdonképpen azok közötti sajátos átmenetet jelenti. Emiatt nyugodtan félparlamentáris modellnek is nevezhető, de mégis a félelnöki meghatározás lett a divatosabb.[64] A szakirodalomban ugyanakkor létezik egy olyan vélemény is, amely szerint a félelnöki és félparlamentáris kifejezések nem szinonimák, hanem fokozatot is kifejeznek. Eszerint a félprezidenciális rendszerben az elnöki hatalom az erőteljesebb, a félparlamentárisban talán valamennyivel a parlament.[65] Jelen írás inkább a két kifejezés szinonim használatával ért egyet, abból indul ki.

A „végső" fogalomválasztásban valószínűleg a változások iránya is szerepet játszott, mert 1958 előtt a francia államfő meglehetősen gyenge hatáskörökkel rendelkezett, valójában ezen Charles de Gaulle fellépése változtatott. A tábornok egyik legfőbb célkitűzése az volt, hogy a gyengének tűnő végrehajtó hatalmat megerősítse a parlamenttel szemben, de úgy, hogy ne számolja fel a parlamentáris kormányforma egyik legfőbb ismérvét, nevezetesen azt, hogy a kormány alapvetően a parlamentnek tartozik politikai felelősséggel. Közben azonban a végrehajtó hatalom csúcsát megpróbálta legalább részben függetleníteni a parlamenttől.[66]

Mik tehát a **féprezidenciális kormányforma legfőbb jellemzői?** Giovanni Sartori neves olasz politikatudós szerint ezek a következők: a közvetlenül választott államfő, a duális (azaz az államfőre és a kormányfőre támaszkodó) végrehajtó hatalom, illetve az, hogy a kormánynak is élveznie kell a parlamenti többség bizalmát.[67] E jellemzők közül a legbizonytalanabb

64 Szalai: i.m. 85. o.
65 Európai kormányformák rendszertana: i.m. 33. o.
66 Uo. 85. o.
67 artori, Giovanni: Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 161. o.

lábakon az államfő nagyobb legitimitást biztosító közvetlen elnökválasztás áll. Önmagában az, hogy **a nép közvetlenül választ elnököt, nem jelenti automatikusan azt, hogy félelnöki rendszerről lenne szó, de másik oldalról az is igaz, hogy a félelnöki rendszer működtetéséhez nem kell feltétlenül egy közvetlenül választott elnök.** Végső soron az ötödik (gaullista) Francia Köztársaság elnökét is csak 1965 óta választják közvetlenül, azt megelőzően egy speciális választói kollégiumtól nyerte el a megbízatását.[68] **Fontosabb elem itt az, hogy a törvényhozó hatalom ebben a modellben csak a kormányra van befolyással, az elnökre már nem. Szintén fontos a végrehajtó hatalomnak a már említett duális jellege, akkor is, ha nem létezik egy olyan egyértelmű lista, amely felsorolna, hogy melyek azok a kompetenciák, amelyek az államfőt, és amelyek a kormányfőt illetik meg.** Fontosabb ennél az, hogy az államfő semmiképpen nem tekinthető szimbolikus szervnek, hanem nagyon is konkrét befolyása van a kormányzásra.

Ez a modell Nyugat-Európában tehát az „ötletadó" Franciaországra és részben Finnországra jellemző. A rendszerváltás után a kelet-közép-európai térségben is több államban kísérleteztek hasonló megoldásokkal. Lengyelország azonban idővel inkább az erősebb elnökkel rendelkező parlamentáris irányba mozdult el. Az 1993-as orosz alkotmány is alapvetően egy ilyen modellt próbált mintául venni, de a megoldás néhány külsőségtől eltekintve lényegében inkább erős prezidenciálizmusra hasonlít. Hiszen, ha az Állami Duma nem szavazza meg az elnök által javasolt kormányfőnek a bizalmat, az orosz államfő feloszlathatja a parlamentet. Miután ezt a frissen megválasztott törvényhozás eddig egyszer sem akarta megkockáztatni, mindig olyan kormánya lett az országnak, amilyet az elnök akart, és nem olyan, amilyet a parlament támogatott volna. A térségben jelenleg talán leginkább Ukrajna áll közel a félelnöki rendszerhez, de az ország aktuális közjogi és politikai rendszere meglehetősen instabil.

4.3 A PREZIDENCIÁLIS KORMÁNYFORMA

A prezidenciális, avagy elnöki kormányforma az USA-ban alakult ki a 18. század végén. Ebben a kormányformában a végrehajtó hatalom feje nem a parlamentáris szervtől nyeri el a legitimitását, és a parlamenti jogban nincs hagyományos bizalmi intézmény. Más kérdés a jogi felelősségre vonás, amelyre nagyon korlátozott körülmények között ebben a modellben is van lehetőség. Az amerikai típusú elnöki rendszerben **az államfő és a kormányfő ugyanaz**

68 Szente: i.m. 610. o.

a személy, azaz itt monolitikus végrehajtó hatalomról van szó. A kormány pedig az államfő adminisztrációjaként is felfogható, azaz teljes mértékben tőle függ az összetétele és további sorsa.

Az előbb már idézett Giovanni Sartori következő három jellegzetességben látja a prezidenciális kormányforma lényegét: közvetlen elnökválasztás, az elnök parlamenti megbuktatásának a lehetetlensége, illetve a kormányzat elnök általi közvetlen irányítása.[69] Ezek közül leginkább az első követelmény problematikus, mert egyáltalán nem evidens, hogy az elnököt a népnek közvetlenül kell megválasztani. Végső soron a modellteremtő USA-ban sem választják közvetlenül az elnököt, hanem az elektorok útján. Itt a lényeg az, hogy az elnököt valamilyen más testület választja meg (nép, elektorok, különböző különleges testületeke stb.), aki ezáltal válik függetlenné a parlamenti hatalomtól. Szalai András szerint itt tehát nem az elnök megválasztásának a módszere a fontos, hanem **„a törvényhozó hatalom általi bizalommegvonás hiányát jelölnénk meg inkább a prezidenciális kormányforma legfontosabb jellemvonásának."**[70] Igaz, hogy az elnöki rendszerekben valóban könnyebben érvényesül a „győztes mindent visz" elv, de ez nem jelenti a hatalommegosztás hiányát. Az előbb említett elv inkább csak a végrehajtó hatalomra és az alárendelt közigazgatásra vonatkozik, de a jól felépített elnöki rendszerekben a törvényhozó és bírói hatalom mégis képes kordában tartani a végrehajtó hatalmat.

A prezidenciális kormányforma először az amerikai kontinensen terjedt el, hiszen az észak-amerikai mintára a 19. században függetlenné vált latin-amerikai államok is többnyire ezt a modellt követtek. Ez alól kivételt csak a Brit Birodalom, majd a Nemzetközösség részét képező államok alkottak, illetve a történelmük bizonyos szakaszában Brazília és Mexikó. Az előbbi 1822 és 1889 között volt császárság, az utóbbi pedig kétszer is: 1821 és 1823, majd 1863 és 1867 között. A latin-amerikai prezidencializmusra jellemző ugyan sok olyan külsőség, amelyek az USA hatásából következnek, de ettől függetlenül a régió politikai rendszerei teljesen másként működtek és működnek most is, mint az észak-amerikai mintájuk. Az angolszásztól teljesen eltérő politikai és jogi kultúrával rendelkező latin-amerikai államokban ugyanis az elnöki hatalom mindig erőteljesen rátelepedett a többi hatalmi ágra. A törvényhozó testületek és a bíróságok emiatt nem nagyon tudták kordában tartani az erős elnökök

69 Sartori,: i.m. 81. o.
70 Szalai: i.m. 81. o.

hatalmát. A kormányok pedig itt is az elnökök kabinetjei, adminisztrációi, és az elkülönült miniszterelnöki intézmény nem nagyon létezik a térségben.

A nép által közvetlenül választott erős (vagy néha már-már szupererős) **elnökök Latin-Amerikán kívül a posztkoloniális Ázsiában, Afrikában és a posztszovjet térségben is meghatározóak.** Az előbbi térségekben működő elnöki rendszerek azonban sokszor a többé-kevésbé tekintélyelvű rendszerek álcái. Az erős elnöki rendszerek kialakulása azonban nem volt teljesen kézenfekvő a gyarmattartóktól megszabaduló térségekben. Több frissen függetlenné vált államban is először a parlamentáris rendszerrel próbálkoztak és csak valamivel később következett be az elnöki tekintélyelvűség irányába mutató fordulat. Ebből a szempontból tanulságos az afrikai Ghána esete, amely 1957-ben vált független és szuverén állammá. Az egykori brit gyarmat új vezetői érthető módon először az angol kormányzati modell (azaz a parlamentarizmus) átvételével próbálkoztak, de 1960-ban az alkotmány már kimondta, hogy Ghána unitárius állam lesz, köztársasági elnökkel az élen. Az ország pedig elindult az elnöki modell kialakulása irányában.[71]

Az erős elnökre építő rendszerek jellemeznek több ázsiai köztársaságot is. Prezidenciálisnak mondható például a fülöp-szigeteki, dél-koreai, indonéz vagy a szingapúri rendszer. Több közel-keleti és észak-afrikai arab országban is az erős elnökre támaszkodó tekintélyelvű és nem egy esetben már-már egyenesen diktatórikus rezsimek jöttek létre. A prezidencializmus útját választotta a legtöbb posztszovjet utódállam is.[72] Ebben természetesen Oroszország 1993. évi elnöki fordulata is szerepet játszott.

Miután a mintaadó orosz modellben viszonylag jól megfér egymás mellett a közvetlenül választott államfő és a neki alárendelt miniszterelnök, a posztszovjet utódállamokban szintén sűrűn fordul elő az államfői és kormányfői poszt különválasztása. Tulajdonképpen ez tekinthető a posztszovjet térségbeli elnöki rezsimek egyik legfőbb sajátosságának.[73] Ezek közül egyértelműen Moldovában van a parlamentnek a legnagyobb befolyása a kormányra.[74] Összességében tehát talán nem túlzás kijelenteni, hogy a prezidenciális kormányforma

71 Fix-Fierro, hector – Salazar-Ugarte, Pedro: Presidentialism. In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press, Oxford, 2012. 637. o.

72 Itt most nem vettük figyelembe a balti kisállamokat (Észtországot, Lettországot és Litvániát), amelyek most már az EU részei, és jelenlegi közjogi berendezkedésük leginkább az európai parlamentarizmushoz áll közel.

73 Néhány államban a kormány csak az elnöknek tartozik felelősséggel (például Türkmenisztánban, Üzbegisztánban vagy Azerbajdzsánban), másutt legalább részben a törvényhozásnak is. Hivatalosan ez a helyzet Fehéroroszországban, Ukrajnában, Kazahsztánban és Kirgizisztánban is.

74 Baglaj.: i.m. 863-864. o.

jelenleg jóval elterjedtebb a világon, mint a parlamentáris modell és **jóval inkább, mint a félelnöki modellek.**

Végül meg kell említeni még egy különleges (kormányzati) formát, **a svájci típusú kollegiális kormányformát.** A svájci kormányt Szövetségi Tanácsnak nevezik, amelynek tagjait négyéves ciklusra a svájci törvényhozás (Nemzeti Tanács) választja meg. A parlamentnek ilyenkor elvben nagy a mozgástere, de a kialakult politikai gyakorlat azt erőteljesen árnyalja. Egy kantonból ugyanis nem választanak két kormánytagot, és arra is törekednek, hogy a törvényhozásban képviselt mindegyik párt embere jelen legyen a testületben, mégpedig a választási eredmények figyelembevételével.[75] Ez a megoldás annyiban hasonlít az elnöki rendszerre, hogy a Szövetségi Tanács nem buktatható meg a parlament által, pedig alapvetően annak akaratából jön létre. Az is igaz viszont, hogy a végrehajtó hatalom nem egy kézben, hanem egy testület kezében koncentrálódik.[76] A következő sajátosság az, hogy Svájcban a héttagú Szövetségi Tanács jelenti egyben az államfői testületet is. Ebben mindig egy elnök elnököl, akit az alelnökkel együtt mindig a szövetségi parlament választ meg a tanács tagjai közül egy éves időtartamra. A svájci kormányforma (azonban) annyira egyedülálló, hogy másutt nem lehet találkozni ilyen összetett megoldással.

5. FŐBB KÖZJOGI SZERVEK ÖSSZEHASONLÍTÓ PERSPEKTÍVÁBÓL[77]

Az alábbi fejezetben összehasonlító módon röviden bemutatásra kerülnek a kormányzati rendszer szempontjából meghatározó egyes fontosabb közjogi intézmények szerkezeti jellemzői.

5.1. A KORMÁNY FOGALMA, TÍPUSAI ÉS A KORMÁNYFŐI HATALOM PREZIDENCIALIZÁLÓDÁSA

A kormány fogalmának a meghatározásakor legalább két nagy megközelítésből lehet kiindulni. **Az Európában domináns felfogás szerint a kormány egy testület,** amelynek kollektív

75 Chronowski Nóra – Drinóczy Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG-ORAC, Budapest, 2007. 161. o.

76 Szalai: i.m. 87. o.

77 Ebben a fejezetben az államfőkről külön már nem lesz szó, mert ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozott az államformáknak szentelt fejezet.

jogosítványai is vannak, illetve lehetnek. Ezzel szemben az elnöki kormányformába tartozó egyes rendszerekben is gyakran használják a kormány fogalmát, de az sokkal inkább csupán az elnök adminisztrációja, kabinetje. Tipikusan ez a helyzet az USA-ban és az ő a modelljét követő államokban. Más prezidenciális és félprezidenciális államokban ugyanakkor működik az európai típusú kormány. Ilyen például a posztszovjet térség európai kormányainak a többsége.

A kormány típusú szervet az alkotmányokban és a szakirodalomban gyakran más-más kifejezésekkel jelölik. **A minisztertanács, illetve a kabinet kifejezéseket sokszor a kormánynál szűkebb testület megjelölésére használják. A kabinet vagy minisztertanács fogalmak a miniszterelnököt és a minisztereket jelentik,** szemben a tágabb kormány fogalmával, amelybe beleértendők az államtitkárok és a helyetteseik is. Nagy-Britanniában például a kormánynak több mint 100 tagja van, de azok csak egy kisebbik része tekinthető a kabinet tagjának is. Az úgynevezett junior miniszterek, a tárca nélküli államminiszterek és a parlamenti helyettes államtitkárok ugyanis nem tagjai a kabinetnek. Ezzel szemben Görögországban vagy Máltán a kabinet az egész kormányt jelenti. Ebben a kérdésben tehát nagy szerepe van a közjogi történelemnek és hagyományoknak. Erre jó példa Hollandia is, ahol a kormány alatt a királyt és minisztereket értik, maga a minisztertanács pedig a miniszterelnökből és a miniszterekből áll.

A kormány esetleges többféle elnevezése más tényezőkkel és szempontokkal is összefügghet, például **azzal, hogy az államfő részt vesz-e annak ülésein vagy nem.** Ez a félelnöki rendszerekben egyáltalán nem ritka, de több parlamentáris kormányformájú országban is az államfőnek lehet erre lehetősége. A félprezidenciális Franciaországban tehát akkor beszélnek minisztertanácsról, amikor az államfő is jelen van, ezzel szemben a kabinet azon testület, amelyben a kormányfő elnököl. Az 1997. évi lengyel alkotmány másként különbözteti meg a fogalmakat. A minisztertanács a miniszterelnök elnökletével működik, és ellátja a kormány szerepét. Azonban az államfő is összehívhatja a minisztertanács tagjait meghatározott ügyekben, ilyenkor a testület kabinettanács formájában ülésezik. Ezen az államfő elnököl. A cseh államfőnek is joga van részt venni a kormány ülésein, de ez nem jelenti azt, hogy a testület erre az esetre más nevet kapna.

A kormánytípus fogalma azt mutatja meg, hogy a kormányon belül a miniszterelnöknek mennyire kiemelkedő a szerepe. Ez a szerep egyben meghatározza minden kormánynak a működési sajátosságait. Ez alapján egy-egy kormányformán belül is többféle kormánytípus képzelhető el. A kormánytípusok osztályozása tehát döntően abból indul ki, hogy a kormányfő milyen mértékben emelkedik ki a minisztertársai közül, akikkel együtt egy testületet –

kormányt – alkot.[78] Ezen osztályozás azonban rendszerint értelmét veszti a miniszterelnöki intézmény nélkül működő prezidenciális rendszerekben, mert ott a kormányok csupán az államfő kabinetjeként, azaz egyfajta tanácsadó és végrehajtó testületeként működnek.

Giovanni Sartori szerint **a miniszterelnök következőképpen viszonyulhat a saját kormányához és annak tagjaihoz: 1) mint első az egyenlőtlenek fölött; 2) mint első az egyenlőtlenek között; 3) mint első az egyenlők között**.[79] Az elsőre jó példa a brit kormánytípus. **A brit kormányfő egyben a kormányzó párt vezére is, valóban az első az egyenlőtlenek között.** Ő az, aki szabadon válthatja le minisztereket, ami ugyan a következőkben ismertetendő kancellári kormánytípusban is előfordulhat, de ott általában figyelembe kell venni a koalíciós kormányzás sajátosságait, ami a kétpártrendszer körülményei között működő brit kormány esetében általában nem mondható el.

Az első az egyenlőtlenek között modellnek leginkább a kancellári kormánytípus felel meg, amely a mai formában az 1949. évi német alaptörvény alapján formálódott ki. Jelenleg kisebb-nagyobb hűséggel néhány más állam is követi, köztük néhány kelet-közép-európai ország. A kancellári kormánytípus lényege az, hogy a kancellárnak nevezett miniszterelnök (az elnevezés itt egyébként irreleváns) kiemelkedik a kormányból, mint a kormány politikájának fő meghatározója. Ő az, aki érdemben kiválasztja a minisztereket, akiknek bírniuk kell a kormányfő bizalmát. Az államfő kinevezési jogosítványai ebben a tekintetben inkább csak szimbolikusak. Abban az esetben, amikor a parlament megvonja a bizalmat a miniszterelnöktől, akkor az az egész kormány bukását jelenti. Azonban az egy-egy konkrét miniszterrel szembeni bizalmatlansági eljárás ebben a modellben rendszerint nem lehetséges. A kormányfő pozícióját Németországban a konstruktív bizalmatlanság intézményével igyekeztek megerősíteni, amit aztán több külföldi állam (köztük például Lengyelország és Magyarország) is követett.

A minisztertanácsi vagy néha konszociálisnak nevezett kormánytípusban a miniszterelnök tulajdonképpen egyenlő a miniszterekkel, akikkel együtt egy kollektív testületet alkot. A szerepe inkább adminisztratív és koordinációs jellegű. Ebben a modellben **a parlament nemcsak a miniszterelnöktől, hanem egyes konkrét miniszterekt**ől is megvonhatja a bizalmat. Egy miniszter megbuktatása azonban még nem vonja maga után a kormány bukását, az csak akkor következik be, ha a parlament a kormányfőtől vonja meg a bizalmat. Ennél a

78 Szalai: i.m. 87. o.
79 Sartori: i.m. 127. o.

kormánytípusnál a miniszterelnök néha kénytelen a ráerőltetett minisztereket is befogadni a kormányba, mert a parlament nemcsak őt, hanem a minisztereket is megválasztja. Ilyen kormánytípus volt jellemző annak idején a szocialista államokban, de a mostani svájci kormány is ilyen minisztertanácsi jelleggel működik.[80]

Korábban már volt szó az erős hatáskörű elnökök csoportjáról az Európán kívüli világban. Az utóbbi időben azonban a „parlamentáris" **Európában is tapasztalható a végrehajtó hatalom fejének – azaz a kormányfőnek – egyértelmű politikai, igazgatási és jogi erősödése. A szakirodalom gyakran ezt a folyamatot nevezi a kormányfői hatalom prezidencializ**álódásának.[81] Ezt a folyamatot valószínűleg a politika egyre nagyobb perszonalizálását lehetővé tevő újfajta médiapolitikája és a hagyományos pártok, azaz pontosabban szólva a pártstruktúrák, illetve a kontroll-mechanizmusok gyengülése teszi lehetővé, ha nem is mindenütt, de sok helyen. Értelemszerűen erről a fejlődési tendenciáról csak a parlamentáris rendszerekben célszerű beszélni, mert az elnöki és sok tekintetben a félelnöki modellek már eleve prezidenciális jellegűek.

A kormányzás prezidencializálódása a szakirodalom szerint tulajdonképpen egy fejlődési pálya része, mondhatni betetőzése, amely azonban nem eleve elrendeltetett és nem automatikus. **A parlamentáris kormányzás első szakasza** ennek megfelelően a **kabinetkormányzás volt**, amely során a kormány döntései a testületi üléseken folyó vitákon, a miniszterek kötetlen beszélgetésein formálódtak. Itt még a miniszterelnök valóban „primus inter pares" (első az egyenlők között) volt a kormánytagok között. **A második fázist a miniszterelnöki kormányzás testesíteti meg, amelyben a kormányfő már a kormány elnökeként viselkedik.** Ennek során kormányülések formalizálódnak, illetve bürokratizálódnak, és gyengül a kormánynak a parlament általi ellenőrzése. Ennek fő oka, hogy a kormány a parlamentben szilárd többséggel rendelkezik. Gyengül továbbá a miniszteri reszortfelelősség elve is.[82] **A harmadik szakaszt pedig a kormányzás már említett prezidencializálódása jelenti,** amely három területen jelentkezik.

Az első területet a **kormányon belüli erőviszonyoknak a miniszterelnök javára** történő átrendeződését jelenti. Ennek fontos eszköze a miniszterelnök személyes apparátusának nö-

80 Erről a csoportosításról és az egyek kormánytípusok jellemzőiről lásd Szalai: i.m. 88-89. o.

81 Az összehasonlító perspektívában lásd erről The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies. Eds.: Poguntke, Thomas – Webb, Paul. Oxford University Press, Oxford, 2005. A magyar kontextusban erről a folyamatról többször írt Körösényi András.

82 Körösényi András: Parlamentáris vagy „elnöki" kormányzás? Századvég 2001. tavasz (Új folyam 20. szám) 8-10. o.

velése, a központi közigazgatás irányításának centralizálása és nem ritkán a kormány munkaszervezetének a miniszterelnök közvetlen irányítása alá rendelése. Sok fontos döntést már nem a kabinetüléseken hoznak meg, hanem a miniszterelnöknek a minisztereivel tartott bilaterális egyeztetésein, illetve a kormány bizottságok ülésein. A parlamenten belüli közéleti diskurzus szerepe csökken, ehelyett a politikai aréna szerepét a tömegkommunikáció csatornái veszik át. A prezidencializálódás második területe a domináns kormánypárt, ahol az **erőviszonyok a pártvezér-kormányfő és a pártvezetőség javára rendeződnek át. Egyre inkább a pártvezérnek van pártja és nem fordítva.** A kormányfő-pártvezér sokszor közvetlenül, a médián keresztül szól a választókhoz. Ahogyan a pártszervezet és pártaktivisták szerepe csökken a választók mozgósításában, úgy csökken a szerepük a párton belüli döntéshozatalban is.[83] A prezidencializálódás harmadik megjelenési területe a **választási verseny és a politika növekvő perszonalizálódása.** A kampányban a jelöltek amerikai típusú versengése alakul ki, tehát az egész kampány nem az értékekre, elvekre, pártprogramokra koncentrál, hanem az egyes személyekre. Fokozatosan a mediatizált kampány veszi át a hagyományos módszerek helyét. A kormányzati kommunikációt centralizálják és ebben a miniszterelnök személyét állítják a középpontba. Végső soron a választók már nem annyira a pártok közül, hanem a kormányfőjelöltek közül választanak.[84]

A prezidencializálódás egyik fontos kormányzati megnyilvánulási formája tehát a kormányfői hivatal[85] jelentős kormányzati kiemelése, szervezeti és személyzeti megerősítése, továbbá a több tárcát magába foglaló csúcsminisztériumok létrehozása és a kormány komolyabb belső hierarchizálása (kormányfő, annak helyettese, különböző rangú miniszterek stb.). **A prezidencializálódásra jellemző továbbá a különálló kormánykommunikációs intézmények működtetése,** a kormányfőtől függő szakminiszterek preferálása a politikus-miniszterekkel szemben, nagyszámú kormányfői főtanácsadó és miniszterelnöki megbízott alkalmazása. Az egész folyamat egyebek mellett azt is szolgálja, hogy a miniszterelnök a saját pártjától is jobban függetlenedjen, amellett, hogy jelentősen kiemelkedik a saját maga vezette kormányon belül.[86]

83 Uo. 10-16. o.
84 Uo. 17-19. o.
85 Magyarországon sokáig ilyen volt például a Miniszterelnöki Hivatal, illetve később a Miniszterelnökség.
86 A magyarországi és összehasonlító kontextusban erről lásd egyebek mellett Körösényi: i.m. 3–38. o., majd legújabban Körösényi András – Jandú András – Ondré Péter: Kormányfői karrier és teljesítmény. In.: A magyar politikai rendszer – negyedszázad után. Szerk: Körösényi András. Osiris – MTA TK PTI, Budapest, 2015. 44-45. o.

Az ilyen típusú kormányfői prezidencializálódás főleg ott tud végbemenni, ahol a politikai vezető nem szorul rá a koalíciós kormányzásra, illetve szilárdan kézben tudja tartani a saját fegyelmezett pártját. A kétpártrendszer körülményei, vagy a domináns (nagy politikai egyensúlytalanság által jellemzett) pártrendszer fennállása megkönnyítik ezt a folyamatot. Az elsőre példa lehet Nagy-Britannia, a másodikra inkább a 2010 utáni Magyarország. Az előbb felvázolt prezidencializálódás nemcsak az említett két államban megy végbe, hanem részben Németországban is, ahol a kancellári rendszer eleve kiemelt pozíciót biztosít a kormányfőnek.

A jelenlegi német kancellári modell az 1949. évi Alaptörvény elfogadása után született meg. **A kancellár mindig kiemelkedő pozícióval rendelkezett a kormányon belül, amelyet három elv jellemzett: a kancellárelv, a kabinetelv és a reszortelv.** Ennek értelmében a kormány politikájának az irányát a kancellár határozza meg, illetve vezeti az egész testületet, amely azonban a fontos ügyekben kollektív módon határoz, miközben mindegyik miniszter irányítja a saját minisztériumát és ezáltal megvalósítja a kormány politikáját. Ezek közül az elvek közül kezdettől fogva az első volt a domináns.

A kancellár munkáját szövetségi kancellári hivatal segítette, amely tulajdonképpen folyamatosan erősödött, de leginkább a karizmatikusabb és határozottabb kancellárok idején. Ilyenek voltak Konrad Adenauer, Willy Brandt, majd Helmut Kohl. A kancellár környezetében mindig fontos szerepet játszott a sajtó és az információs hivatal is. Maga a kancellária és a sajtóhivatal együtt alkotta a kancellári hivatalt, amelyet először a belügyi államtitkár vezetett, majd az államminiszter, végül pedig a miniszter lett a vezetője. Ezáltal az alapvető kormányzati koordinációs tevékenységet végző **hivatal tulajdonképpen minisztériumi rangra emelkedett.** Willy Brandt óta az úgynevezett tükörreferatúrák működtek a hivatalon belül, amelyek kapcsolatban álltak az egyes tárcákkal. Később a hivatalt megint a kancellári hivatal vezetője vezette, de a súlyát jelezte, hogy alatta három államtitkár is dolgozott. Reálisan sokszor a hivatalvezetőnek nagyobb volt a kormányzati súlya, mint az alkancellárnak.[87] Az ezredforduló táján a kancellári hivatalban és a sajtóvonalon már sok száz tisztviselő és tanácsadó dolgozott.

A brit miniszterelnökök sokáig nem rendelkeztek külön koordinációs apparátussal és a munkájukat kizárólag a személyi titkáraik segítették. Ez volt a magániroda (Private Offi-

87 Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák I. rész. Politikatudományi Szemle 2002. 3-4. szám. 44-49. o.

ce) időszaka.[88] **A kormány titkársága, azaz kabinet hivatala (Cabinet Office) csak az első világháború alatt, 1916-ban alakult ki.** Tehát a két világháború közötti időszakban már működött ez a kormány munkáját adminisztratív módon segítő, koordináló, a miniszterelnök és a minisztériumok kapcsolattartását biztosító szerv. Nagy-Britannia véglegesen a második világháború alatt tért át a sokáig meghatározó kabinetkormányzásról a miniszterelnöki kormányzásra. Ez a folyamat Winston Churchill idején ment végbe, de ezt a trendet folytatták az utódai. Ennek a folyamatnak egyik megnyilvánulási jele volt, amikor Clement Attlee kormányzása alatt a kabinethivatalon belül jelentősen megerősödött a kormánytitkárság (Cabinet Secretariat). Innen már majdnem **egyenes út vezetett a miniszterelnöki hivatal (Prime Minister's Office) kialakulásához. Ezzel kettőség alakult ki a brit kormányzati apparátus legfelsőbb szintjén,** hiszen a kabinet hivatal és a miniszterelnöki hivatal szervezetileg elkülönülten működtek, noha egy miniszterelnököt szolgáltak.[89]

A következő miniszterelnök, akinek kormányzása alatt ismét minőségi változás következett be, Margaret Thatcher volt. Thatcher 1979 és 1990 között vezette a brit kormányt, és erre az időszakra esik a prezidencializódás kezdete. A kormányfő jelentős mértékben növelte a kabinethivatal és a miniszterelnöki titkárság mozgásterét és létszámát. Mellettük egyre fontosabb szerephez jutottak a kormánybizottságok is. A kabinethivatal egyértelműen a miniszterelnök közvetlen befolyása alá került, ami azonban nem szüntette meg az előbb említett kettőséget. Thatcher alatt a kabinethivatal létszáma 630 főről 1620 főre növekedett. Az 1997-től kezdve kormányzó munkáspárti Tony Blair alatt a miniszterelnöki hivatal létszáma és belső strukturáltsága növekedett: 120 főről 150 főre.[90] A hivatalban megjelent a magánirodán kívül a tervezési, döntés-előkészítési, koordinációs, valamint a sajtókommunikációs részleg is. Ezek egy része korábban is létezett, de kisebb stábokkal. Blair idején külön kiemelték a sajtóhivatalt, amely roppant módon centralizálta a kormányzati kommunikációt. Ezek a tendenciák – azaz a belső strukturáltság, a létszámnövekedés, a kommunikációs részlegek súlyának az emelése és a korábbi hivatali kettőség (azaz a nagyobb kabinethivatal és a kisebb miniszterelnöki hivatal párhuzamos működése) fenntartása – azóta is folyatódnak.

88 Uo. 50. és 53. o.
89 Uo. 53-54. o.
90 Uo. 54-55. o.

5.2 A PARLAMENTEK SZERKEZETE ÉS KORMÁNYZÁS

A kormányzástan fontos vizsgálati témája a parlamentek működése, hiszen a modern demokratikus rendszerekben a hatalom főleg innen, illetve ezeken keresztül nyeri el a legitimitását és itt zajlik a jogalkotás javarésze is. A nép akaratát tükröző parlamentek továbbá hozzájárulnak a politikai nyilvánosság folyamatos fenntartásához. **A parlamentáris és félprezidenciális kormányformában működő kormányok itt kapják meg vagy veszítik el a politikai bizalmat, illetve a parlamenteknek fontos szerepe van a kormányzat folyamatos, mondhatni napi jellegű ellenőrzésében is.** Az utóbbi főleg az interpellációk, illetve a képviselői kérdések formájában vagy a parlamenti vizsgálóbizottságok munkája által valósul meg. A parlamenteknek továbbá fontos kreációs jogosítványai vannak, amelyek gyakorlása révén alakítják a kormányzat szerkezetét, arculatát és számos vezető kormányzati tisztviselő megválasztásáról is döntenek.

A parlamentek alapvetően a demokrácia intézményei és a nép képviseletének szervezeti formái. Ez akkor is igaz, amikor egy sor antidemokratikus vagy abszolutisztikus berendezkedésű állam is rendelkezik parlamenti szervekkel. Igaz, azok működése ott merőben formális (a diktatúrák esetében), illetve legfeljebb csak tanácskozó jellegű (több abszolutista monarchia esetében). Tény az is, hogy a parlament intézményét majdnem minden alkotmányos államban meg lehet találni. Továbbá az is igaz, hogy **ahány ország, annyiféle parlament létezik. Ez a sokszínűség a törvényhozó népképviseleti szervek elnevezésében is megnyilvánul.**[91] Legtöbb országban a saját nemzeti hagyományoknak és nyelvi szokásoknak megfelelően külön (azaz saját nemzeti) nevet adnak ezeknek a szerveknek, a parlament szót inkább csak egyfajta általános fogalomként használják. A szakirodalom pedig legtöbbször gyűjtőnévként használja a parlament kifejezést.

Nemcsak a parlamentek neve, hanem sokszor a megválasztásának, illetve létrejöttének a módja, a megbízatási ideje és belső szerkezete is különbözik. A második világháború utáni években a **legtöbb parlamentet képviselőválasztással hozták létre**, de még most is előfordulnak olyan államok, ahol a parlamenti helyek bizonyos részét más módon töltik fel. A szlovén parlament második kamarája például, amelyet Államtanácsnak hívnak, a gazdasági, szakmai, szociális és helyi érdekképviseletek tagjaiból alakul, tehát **korporatív módon**. Az ír

91 Takács Albert: A parlament és a törvényhozás. In.: Összehasonlító alkotmányjog. Szerk.: Bende Zsófia – Halász Iván. NKE, Budapest, 2014. 95. o.

második (egyébként csökkentett hatáskörű) kamaraként működő szenátus tizenegy tagját nem megválasztják, hanem kinevezik. Erre csak a miniszterelnök jogosult. A választott tagok között is vannak azonban korporációs érdekeket képviselő szenátorok. Három-három szenátort ugyanis az Írország Nemzeti Egyeteme és a Dublini Egyetem választ, a maradék 43 szenátort pedig speciális jelölőbizottságok, amelyek az alkotmányban meghatározott témakörökben jönnek létre (tudomány és oktatás, mezőgazdaság, munka területe, ipar és kereskedelem, valamint a közigazgatás és szociális szolgáltatások). Itt is érvényesül tehát a korporatív elv. Az ilyen típusú korporativizmus azonban a modern demokratikus világban már nagyon ritka.

Olaszországban a volt köztársasági elnökök hivatalból az életük végéig szenátorok lesznek, kivéve, ha maguk mondtak le. Továbbá a regnáló olasz köztársasági elnökök életük végéig szenátorrá nevezhetnek ki öt-öt olyan állampolgárt, aki a hazának magas szintű társadalmi, tudományos, művészeti vagy irodalmi érdemekkel elismerést szerzett. Egyúttal azt sem szabad elfelejteni, hogy a brit törvényhozás felső házaként szolgáló Lordok Házában a tagok többsége még most is a **születési előjogok alapján** szerzi meg mandátumát.

Az első modern parlamentek, amelyek rendszerint a korábbi rendi jellegű országgyűlésekből alakultak ki többnyire kétkamarásak voltak. Ez igaz a modern parlamentek legfontosabb példaképére, az angol parlamentre, de igaz a 19. században népszerű mintaként szolgáló Belgiumra is. A függetlenség elnyerése utáni amerikai Kongresszus is kétkamarás lett és maradt a mai napig. Igaz, itt a kétkamarás jelleg más célokat szolgált, mint Nagy-Britanniában. **A második világháború után viszont egyre népszerűbb lett az egykamarás parlament intézménye.** Ez különösen igaz a sajátos állami minimalizmusra törekvő skandináv államokra[92] és részben a második világháború utáni, aztán ismét a rendszerváltás utáni kisebb és közepes méretű kelet-közép-európai államok esetében is. Az utóbbi államok egy része 1989 után is megőrizte az államszocializmus idején megszokott egykamarás parlamentet (például Bulgária, Magyarország vagy Szlovákia).

A skandináv parlamentek egykamarássá válását néha úgy is interpretálják, mint az ottani alkotmányos monarchiák demokratizálódási folyamatát. Az 1953-ban elfogadott dán alkotmány 3. cikkének értelmében a törvényhozó hatalmat a király és az egykamarás Folketing közösen gyakorolja. A végrehajtó hatalmat a király gyakorolja, a bírói hatalmat pedig a bíróságok. Az alkotmány ugyan alkotmányos monarchiának deklarálja Dániát, de az valójá-

92 Takács Albert: A parlament és törvényhozás. In.: Összehasonlító alkotmányjog. NKE, Budapest, 2014. 101. o.

ban ezen megfogalmazások ellenére parlamentáris monarchiaként működik. Svédországban 1969-ben tértek át az egykamarás parlamenti rendszerre, akkor ugyanis megszűnt a felsőház. A svéd alkotmányos rendnek a kormányzás szerkezetével foglalkozó első része először a népszuverenitás deklarálásával foglalkozik, valamint a népképviselet és a parlamentarizmus elvének a rögzítésével, továbbá a Riksdag nevű parlament alapvető feladataival, majd csak azután tér át a királyi hatalom szabályozására. A monarchia és az egykamarás törvényhozás modelljének ötvözése az említett skandináv monarchiák egyfajta sajátosságának fogható fel, mert másutt Európában (a már említett kelet-közép-európai államok egy részét és a miniállamokat leszámítva) inkább kétkamarás parlament a meghatározó. A kétkamarás törvényhozás kialakulásának vagy fenntartásának az okai a következők lehetnek: a történeti hagyományok, az adott állam összetett jellege, a korporatív érdekek megjelenítése, a hatalommegosztás hatékonyabb érvényesítése, a jogalkotás minőségének a javítása, vagy ellenkezőleg konzervatív befolyásolása.

A kétkamarás parlament főleg az összetett államokban rendelkezik fontos kormányzati jelentőséggel, mert a második (kamarákon keresztül) a központi szinten is megjelennek, illetve megjelenhetnek a tagállami érdekek. A bikameralizmusnak továbbá a hatalommegosztás szempontjából is van szerepe. Ugyanakkor **Európában legtöbb helyen a kormányzás ellenőrzése szempontjából leggyakrabban csak a képviselőházaknak vannak komoly jogosítványai.** A parlamentáris és félprezidenciális rendszerekben a kormánynak rendszerint a törvényhozás alsóházában (képviselőházában) kell megszerezni a bizalmat. Ez a helyzet például Nagy-Britanniában, Indiában, Németországban, Oroszországban, de tulajdonképpen Franciaországban is, ahol a bizalmatlansági kérdésről csak a kétkamarás parlament alsóháza, azaz nemzetgyűlés dönt. A szenátusnak ebben nincs szerepe. Hasonló a helyzet a szenátussal rendelkező Cseh Köztársaságban és Lengyelországban is. Olaszországban és Romániában viszont a kormánynak mindkét kamara bizalmával kell rendelkeznie.

A klasszikus prezidenciális rendszerekben eleve nem ez a kérdés, hiszen itt az államfőnek és az általa kinevezett kormánynak nem kell megszereznie a bizalmat a törvényhozásban, emiatt politikai okokból nem is hívható vissza a törvényhozás által. Ez tipikusan igaz az USA kétkamarás Kongresszusára, amely a két évre választott képviselőházból és a hat évre választott szenátusból áll, amelyben minden tagállam 2-2 mandátummal rendelkezik. Ez nem jelenti azt, hogy a Kongresszusnak a törvényhozáson kívül semmilyen befolyása ne lenne a kormányzati munkára, hiszen itt kell elfogadni a költségvetést, továbbá a szenátus közremű-

ködésével történik egy sor fontos kormányzati tisztviselő kinevezése. Egyebek mellett az amerikai elnök a szenátus jóváhagyásával nevezi ki a Legfelsőbb Bíróság tagjait.

Teljesen különleges modellt képviseli ebben a tekintetben a kínai Országos Népi Gyűlés, [93]amely több mint 2900 taggal rendelkezik, igaz általában csak évente egyszer ül össze. Ez a legfőbb és legmagasabb szintű népképviseleti szerv Kínában, **amelyből majdnem az összes többi közjogi szerv meríti a legitimitását.** Az Országos Népi Gyűlés megválasztja az Állandó Bizottság tagjait, amely annak két ülés közötti időszakában némi megszorításokkal helyettesíti őt a törvényhozás területén, ellátja a kollektív államfői teendőket, továbbá megválasztja az államfőt, illetve a nagy kormányként működő Államtanács tagjait is. A kormányfőt az államfő javaslatára nevezik ki, a többi tagot (azaz a minisztereket, a különböző állami országos szervek és bizottságok elnökeit, a jegybank igazgatóját, a főellenőrt és a hivatal vezetőjét az Országos Népi Gyűlés már a kormányfő előterjesztésére nevezi ki. Az Állandó Bizottság tagjainak mandátuma is az Országos Népi Gyűlés ciklusához kötődik, azzal a fontos kikötéssel, hogy a miniszterelnök és az Államtanács tagjai egymás után kettőnél többször nem tölthetik be ugyanazt a tisztséget.

A kétkamarás parlamenteket nemcsak a keletkezésük indokai és a kormányhoz való viszonyulásuk alapján lehet osztályozni, hanem a belső erőviszonyaik alapján is. A szakirodalom a kétkamarás rendszereknek két alapvető típusát különbözteti meg: az aszimmetrikus és szimmetrikus kétkamarás parlamenteket. A tisztán aszimmetrikus parlamentnek azokat nevezik, amelyekben az első (népképviseleti, azaz képviselőház) kamara túlsúlya több parlamenti funkció gyakorlása során is érvényesül. Minél kevesebb az ilyen különböző feladat- és hatáskör, annál kiegyenlítettebb a rendszer, azaz kezd közeledni a szimmetrikus megoldáshoz. A túlzottan – vagy tökéletesen – szimmetrikus kétkamarás parlamentek viszont veszélyekkel is járhatnak, azaz könnyen alakulhat ki bennük patthelyzet. Ezeket általában úgy szoktak megoldani, hogy a végső döntés jogát az adott kérdésben végül az egyik ház kezébe adják.[94] Ez a helyzet például a 2003-as reformok utáni Romániában.

Tipikus **szimmetrikus kétkamarás parlamentnek** számít az amerikai Kongresszus, amelynek két kamarája sikeresen képes kiegyenlíteni egymást. Ez azonban még nem jelenti azt, hogy minden egyes kérdésben azonos a hatókörük, de erről az alkotmánybírói vagy más

93 Ez tulajdonképpen egykamarás testület, amely azonban két szinten, illetve két formában működik: teljes gyűlésben és az Állandó Bizottságban.
94 Takács: i.m. 107. o.

fontos kinevezések kapcsán már volt szó. Az elnököt helyettesítő alelnök a Szenátus elnöke. Meglehetősen szimmetrikusnak számít a második világháború utáni olasz parlamentarizmus. A törvényeket mindkét kamarának azonos szöveggel kell elfogadni, a kezdeményezés joga is egyaránt megilleti a képviselőket és a szenátorokat. Együtt kell kihirdetniük a hadiállapotot, együtt döntenek a közkegyelemről és a kormánynak mindkét kamarában többséggel kell rendelkezni. Szimmetrikusnak tekinthető a svájci parlament két kamarája is, ami némileg szokatlan egy föderatív állam esetében. A német szövetségi törvényhozás két kamarája más-más területeken erősebb. Értelemszerűen a szövetségi berendezkedést érintő kérdésekben inkább a tartományi érdekeket artikuláló Szövetségi Tanács az erősebb. A kormányzat kinevezése és ellenőrzése viszont inkább a Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozik.[95]

Aszimmetrikus parlamentje van Nyugat-Európában például Nagy-Britanniának vagy Spanyolországnak, a posztkommunista Kelet-Közép-Európában Lengyelországnak és Csehországnak. Az utóbbiak sajátossága az, hogy egységes államok, ezért inkább a politikai szempontok tették szükségessé a bikameralizmus bevezetését. Szintén kétkamarás az egységes Fehéroroszország törvényhozása is, ahol ez a megoldás alapvetően az elnöki hatalmat hivatott stabilizálni és erősíteni. Oroszországban föderáció van, ott tehát érthetőbb a kétkamarás rendszer alkalmazása.

6. AZ ÁLLAMOK SZERKEZETÉNEK ÉS TERÜLETI BEOSZTÁSÁNAK HATÁSA A KORMÁNYZATI RENDSZEREKRE

A kormányzati rendszer jellege nem mindig csak a központi szinten dől el, hanem annak konkrét működésére hatással van (vagy lehet) egy-egy állam szerkezeti felépítése, berendezkedése. Á**llamszerkezeti szempontból a szakirodalom a** következő két fő típust különbözteti meg: az egységes és **az** összetettet államokat. Mindkét kategória tovább tagolható. Az egységes államokat például ketté lehet osztani a tökéletesen egységes államokra, ahol legfeljebb csak az azonos rezsimben működő helyi és középszintű önkormányzatok léteznek, amelyek alapvető szabályait mindig a központi hatalom határozza meg. Ebbe a kategóriába tartozik például a közép-európai államok döntő többsége. De ez a modell – a nagyobb

95Uo. 108-109. o.

kiterjedésű államok kivételével – meghatározó Afrikában, Ázsiában és Latin-Amerika több országában is.

A kérdés az, hogy egy autonóm terület vagy egy speciális jogállású körzet megszünteti-e az adott állam egységes jellegét. A többségi vélemény az, hogy nem. A területi vagy akár etnoregionális jellegű autonómia megléte önmagában még nem alakítja át egy ország közjogi berendezkedését föderációvá. Az öndefiníció szerint a világ legnépesebb országa is egységes állam (azaz nem föderáció). A Kínai Népköztársaságban ugyanakkor a 23 rendes jogállású tartomány mellett 5 autonóm kerület és 4 központi alárendeltségű város is létezik. A tartományok és autonóm kerületek tovább tagolódhatnak autonóm körzetekre, járásokra és városokra. A kínai jogrend elismer továbbá két különleges közigazgatási körzetet: Hongkongot és Makaót. E körzetek saját alaptörvénnyel rendelkeznek, amelyeket viszont a Népképviselők Összkínai Kongresszusa fogadott el. A honvédelmet és a külügyeket kivették a körzetek hatásköréből, máskülönben az „egy állam, két rendszer" politikai jegyében meglehetősen széles autonómiával rendelkeznek.

Európában is több olyan, többé-kevésbé egységes állam létezik, amelynek egy-egy konkrét területe autonómiát vagy különleges jogállást élvez. Portugália például 18 rendes jogállású kerületből és két autonóm körzetből áll (Azori-szigetek és Madeira). Dánia 5 nagy régióból áll, de viszonylag laza formában hozzá kötődik az autonóm Grönland és Feröer-szigetek is. A helyzet különlegessége az, hogy Grönland, amely annak idején Dániával (1973) együtt vált az Európai Közösségek részévé, egy népszavazás révén 1985-ben kilépett az integrációs szervezetből. Finnországon belül pedig a svéd nyelvű Åland-szigetek rendelkezik autonómiával. Nagyon érdekes helyzet alakult ki a Szerbiai Köztársaságban, amelyen belül megtalálható a saját képviseleti szervvel és kormánnyal rendelkező, és az állam területének egyharmadát kitevő, lakosságának egynegyedét kitevő Vajdaság Autonóm Tartomány. De a tartományi statútumot itt is a központi törvényhozás hagyja jóvá.

Az egységes és összetett államok közötti érdekes átmenetet képeznek Európában az úgynevezett **regionális államok.** Maga a fogalom az 1931. évi spanyol republikánus alkotmány, majd az 1947. évi olasz alkotmány alapján fejlődött ki. A szuverenitás gyakorlása szempontjából a regionális államok közelebb állnak az egységes államokhoz, mint a föderációkhoz. A jogállásukat és statútumaikat ugyanis mindig az adott államok központi törvényhozásai határozzanak meg. Ez a besorolás azzal is összefügg, hogy ezek a megoldások kivétel nélkül az egységes államok fokozatos decentralizációjával alakultak regionális államokká. E kategórián belül a hatáskör delegálása, illetve a szimmetria-aszimmetria szempontjából egyébként

komoly különbségek léteznek. A szakirodalomban sokszor a központosítás őshazájaként emlegetett Franciaország például most is jóval szimmetrikusabb és centralizáltabb modellt képviseli, mint Olaszország vagy Spanyolország. Az utóbbi, amely az **autonóm közösségek államaként** határozza meg önmagát, talán a leginkább aszimmetrikus modellnek fogható fel. Itt ugyanis a regionális autonómia több úton-módon jöhet létre (azaz a spanyol alkotmány különböző cikkelyei alapján). Legnagyobb mozgástérrel Katalónia, Galícia, Baszkföld, Navarra és Andalúzia rendelkezik. Spanyolország emiatt néha jobban hasonlít a devolúciós modellben működő Nagy-Britanniára, mint Franciaországra. Nagy-Britannia 1707-ben ugyan Anglia és Skócia egyesült királyságaként jött létre közjogilag, de ez nem jelentette azt, hogy Skócia (és még kevésbé a jóval korábban integrált Wales) komoly döntéshozatali autonómiával rendelkezett volna. A skót képviselők csak a londoni közös parlamentben fejthették ki a véleményüket. Az 1997 után beindított devolúciós folyamat következtében viszont már kialakulhatott önálló skót (és walesi, illetve észak-írországi) parlament és kormány. Igaz, a központihoz képest csökkentett hatáskörökkel. Továbbá skóciai, a walesi és az észak-írországi területek nem rendelkeznek az autonómia azonos fokával, a domináns és többségi Anglia pedig a mai napig nem rendelkezik önálló – azaz csak angol – közjogi szervekkel. Az angolok ugyanis teljesen azonosulnak a Londonban működő közös intézményekkel.

Az összetett államok problematikája még ennél is bonyolultabb. Az összetett államokon belül általában négy típust lehet megkülönböztetni – a kizárólag csak a közös uralkodóval rendelkező **perszonáluniókat** (ilyen volt a 14. században a lengyel-magyar perszonálunió vagy 1939 és 1944 között az olasz-albán perszonálunió), továbbá az egyes hatásköröket is egyesítő monarchisztikus **reáluniókat** (tipikusan ilyen volt az 1867 és 1918 között az Osztrák-Magyar Monarchia), valamint a most is viszonylag sűrűn előforduló konföderációkat és föderációkat. Az utóbbiak egyaránt működhetnek monarchikus és köztársasági államformában is.

A magyar nyelvben használatos kifejezések viszonylag jól fejezik ki a két következő államszerkezeti típus közötti különbségeket. **A szövetségi állam (föderáció)** jóval integráltabb, a legfontosabb politikai döntések itt a központi (azaz közös vagy szövetségi) szinten születnek, és az egyes részegységek által saját hatáskörben meghozott alkotmányos dokumentumok nem lehetnek ellentétesek a szövetségi alkotmánnyal. Néhány szövetségi államban nem is léteznek tagállami alkotmányok, de ez inkább kivétel, mint szabály.[96] Ebben a konstruk-

96 Ilyen volt például az 1968 és 1992 közötti szövetségi Csehszlovákia, ahol csak szövetségi alkotmány létezett.

cióban erősebb a közös szövetségi nép, mint a tagállami népek külön-külön. **Az államszövetségben (konföderáció)** a szuverenitás gyakorlása szempontjából még mindig erősebb a tagállami szint, hiszen itt tulajdonképpen szuverén államok szövetségéről van szó. A közös alkotmány (ha van) itt inkább felépítmény jellegű, és nem lehet ellentétes a tagállami alkotmányokkal. Az egész konföderatív konstrukció lazább, mint a föderációk esetében, ami előbb-utóbb vagy az államszövetségek széteséséhez vezet, vagy a konföderáció fokozatosan átalakul föderációvá.[97]

Az utóbbi folyamatra jó példa a Svájci Konföderáció, amely nevében még államszövetség, de a gyakorlati működése 1874 óta már inkább egy szövetségi államra hasonlít. Az elsőre jó példa a 2003 és 2006 között működő posztjugoszláv Szerbia-Montenegró Államszövetsége, amely mindössze három évet élt meg. A pánarab ideológia jegyében 1972-ben létrejött Arab Köztársaságok Szövetsége, amely Egyiptomot, Líbiát és Szíriát fogta össze, sem élt sokáig – 1977-ben Líbia, 1980-ban pedig Szíria lépett ki belőle. Igaz, Egyiptom egészen 1984-ig használta a közös szimbolikát. Sajnos időnként az államszövetség és a szövetségi állam dilemmáját polgárháborúk során döntik el. Ilyen volt az unionista Észak és a konföderációs Dél háborúja az 1860-as évekbeli USA-ban.

A modern világ kormányzati működés szempontjából **sokkal fontosabb a föderációk tanulmányozása. A föderációk meglehetősen elterjedtek a modern világban,** mivel Kínát leszámítva majdnem az összes nagy állam ebben a formában működik. Föderáció tehát az USA, Oroszország, Kanada, India, Indonézia, Brazília, Mexikó, Argentína, Ausztrália, Nigéria vagy a Dél-Afrikai Köztársaság. Nincs tehát olyan kontinens, ahol nem létezne ez az államszerkezeti megoldás. Amerikában főleg az USA példája nyomán terjedt el, Európában saját történelmi okai voltak a kialakulásának. Majdnem az összes volt brit domínium és sok volt gyarmat is ebben a formában működik.

Nem létezik viszont egyforma modell, és az egyes föderációk is jelentősen különböznek egymástól, akár a létrejöttük alapján,[98] akár a hatáskörök megosztása szempontjából is. A kormányzástan szempontjából főleg a második szempont az érdekes. Nem mellékes a föderációk további tagolása (azaz többszintű föderációk), illetve szimmetrikus vagy aszimmetrikus felépítése sem.

97 Az államszerkezeti problémákról ld. Fejes Zsuzsanna: Államtani alapok. In.: Államtan és a magyar állam szervezete. Közös modul. Szerk.: Patyi András – Téglási András. NKE, Budapest, 2013. 31-38. o.

98 A föderációk kialakulásának lehetnek tehát történelmi, gazdasági, közigazgatási, nemzetiségi vagy más egyedi okai.

A szövetségi államok egyik legfontosabb jellemző vonása az, hogy a tagállami érdekek képviselete megjelenik az országos politikai szinten. Ez a képviseleti modell először az USA-ban alakult ki. Közismert, hogy az amerikai törvényhozás felsőházának számító Szenátusban tagállamonként 2-2 szenátor képviseli saját államát, az államok méretétől és a lakosságszámtól függetlenül. Ilyen típusú képviseleti szimmetria gyakori ugyan (lásd Oroszországot vagy a latin-amerikai föderációk többségét), de nem érvényesül mindenütt (lásd például Indiát, Németországot vagy Svájcot).[99]

A képviseletüket biztosító második kamarákon kívül a tagállamok tehát nemcsak a saját tagállami szinten, hanem a szövetségi (országos) szinten is képesek hatni az országos döntéshozatalra és kormányzati politikára. A befolyásolás mértéke azonban eltérő lehet, és mindig a konkrét közjogi berendezkedéstől függ. Nem mindegyik esetben szimmetrikus ugyanis a szövetségi törvényhozás két kamarájának a viszonya. Sőt, az aszimmetrikus modell talán elterjedtebb. Németország szövetségi törvényhozásában a tartományok képviseletét biztosító Szövetségi Tanácsnak az egyes részkérdésekben erősek a hatáskörei, de a végrehajtó hatalmat gyakorló szövetségi kancellár megválasztása, illetve megbuktatása a Szövetségi Gyűlés kizárólagos kompetenciája. Az alkotmánybírák kiválasztásába is csupán ennek a kamarának van beleszólása. Az Oroszországi Föderációban csak az alsóházként működő Állami Duma tud beleszólni, a kormányfő kinevezésébe, akinek a személyére mindig az államfő teszi meg a javaslatot, a Szövetségi Tanács már nem. Az utóbbinak fontos jogosítványai vannak ugyan, de többnyire nem a szűken vett („mindennapi") kormányzás területén. A kormányzat (és közigazgatás) mindennapi életét az orosz Szövetségi Tanács leginkább azáltal tudja befolyásolni, hogy megválasztja, illetve felmenti a számvevőszék elnökhelyettesét és a testület tagjainak a felét. A számvevőszék ugyanis a törvényhozás mindkét háza által befolyásolt közös állami ellenőrző szerv. Spanyolország ugyan nem föderáció, de sok rokon vonást mutat annak működésével, végső soron a Cortes második kamarája (azaz szenátus) itt is az egyes autonóm közösségek képviseletét hivatott biztosítani. A kormány kinevezése és megbuktatása azonban a spanyol rendszerben is a népképviseleti alapon álló képviselőház

99 A német tartományok mindegyike legalább három szavazattal rendelkezik a Szövetségi Tanácsban, de a több mint kétmilliós tartományoknak négy, a hatmilliónál nagyobb tartományoknak öt, a hétmillió lakosnál népesebb egységeknek pedig hét szavazat jár. Svájcban különbözik a kantonok és az ún. félkantonok képviselete. A kétkamarás indiai törvényhozás felsőházában (az Államok Tanácsa) pedig az alkotmány egyik melléklete határozza meg, hogy melyik területi egységnek hány mandátum jár. A skála meglehetősen széles, hiszen a tagállami képviselet súlya az Államok Tanácsában az 1 és 31 mandátum között mozog.

dolga. Az USA-ban, amely a nagyjából szimmetrikus törvényhozással rendelkezik, azért nincs jelentősége ennek a kérdésnek, mert az ottani prezidenciális rendszerben a kormány összetétele teljesen az elnök kezében van és abba a törvényhozás egyik háza sem tud beleszólni.

A szövetségi államokban a kormányzás értelemszerűen több szinten történik. Az egyszerű tagoltsággal rendelkező föderációk esetében tehát a szövetségi és tagállami szinten, ott, ahol az egyes tagállamok is tagoltak, esetleg még több szinten is. Európában tipikusan ilyen bonyolult szerkezetű föderáció Bosznia és Hercegovina, amely két közjogi entitásból áll (valamint a különálló Brčko körzetből): a boszniai Szerb Köztársaságból, illetve a muzulmán-horvát jellegű Bosznia-Hercegovina Föderációból. Amíg a szerb entitás egységes tagállamként működik, addig a muzulmán-katolikus többségű bosnyák-horvát föderáció kantonokból áll, amelyeknek szintén van saját népképviseleti szerve és kormányzata.

A szövetségi államok egyik legfőbb sajátossága, hogy a szövetségi alkotmány adta kereteken belül lehetővé teszik a tagállamoknak, hogy saját alkotmányos jellegű alaptörvényekkel rendelkezzenek, attól függetlenül, hogy azokat alkotmányoknak, tartományi rendtartásoknak vagy statútumoknak nevezzük. Ezeket maguk a tagállamok alkotják meg és hagyják jóvá. A szövetségi törvényhozásnak ebbe sokszor nincs is közvetlen beleszólása. Ez nyilván csak addig igaz, amíg ezek a dokumentumok összhangban vannak a szövetségi alkotmányokkal. Az USA-ban vannak olyan államok is, amelyek alkotmánya még a szövetségi alkotmánynál is régebbi. Ilyen például Virgínia állam alkotmánya (Bill of Rights), amelyet 1776-ban fogadták el.[100] Az 1993. évi orosz alkotmány értelmében a föderáció egyes szubjektumai (egységei) elfogadhatják saját statútumaikat, az autonóm nemzetiségi köztársaságok pedig alkotmányaikat. A konkrét hatalmi berendezkedés meghatározása területén a szubjektumok a szövetségi alkotmány adta kereteken belül meglehetősen nagy önállóságot élveznek. Tehát tulajdonképpen rajtuk múlik, mi lesz a végrehajtó hatalom fejének az elnevezése, egy- vagy kétkamarás lesz-e a helyi törvényhozás stb. Németországban megint a tartományok hatáskörébe tartozik a helyi önkormányzatok jogállásának a meghatározása vagy az ottani választójog szabályozása.

A minden egyes konkrét föderáció működése szempontjából központi jelentőségű az, hogyan vannak megosztva a hatáskörök az egyes szintek között. Ez a megosztás időről időre változik, ezért a legtöbb föderáció jelenlegi állapota egy dinamikus fejlődés eredménye. Az utóbbi évtizedekben egyébként legtöbb helyen a központi hatalom erősödése tapasz-

100 Knapp, Viktor: Velké právní systémy. C.H.Beck, Praha, 1996. 91. o.

talható (például Oroszországban és Indiában). Németország és még inkább Ausztria is az erős szövetségi központtal rendelkező államok közé tartoznak. De vannak ezzel ellentétes példák is. Ilyen tipikusan a korábbi unitárius államból nemzetiségi alapú föderációvá átalakuló Belgium, ahol eddig inkább a központi szint folyamatos gyengülése volt tapasztalható. Az USA és a legtöbb angolszász föderáció viszonylag komoly stabilitást mutat a hatásköri megosztás kérdésében. A legtöbb szövetségi államban háromfajta jól körülhatárolt hatáskört lehet megkülönböztetni: a szövetségi állam kizárólagos hatásköreit, az egyes tagállamok kizárólagos hatásköreit és végül a közös, vagy megosztottnak, illetve konkurálónak is nevezett hatásköröket, amelyeket bizonyos esetekben a központi kormányzat, más esetekben a tagállami kormányok gyakorolnak. De ezeket akár együttesen is gyakorolhatják. A jelenleg meghatározó tendencia, hogy a szövetségi államokban növekszik a konkuráló/megosztott kompetenciák száma, a modern állam hatékony irányítása ugyanis általában megköveteli a nagyobb kooperativitást a föderalizmus egyes szereplőitől.[101]

A szövetségi államok kormányzati működése szempontjából létezik még egy fontos kérdés, mégpedig az, hogy milyen ezen államok pártrendszere. Nem mindegy ugyanis, hogy egy-egy föderációban egységes pártrendszer működik, vagy jelentősen különbözik a szövetségi szint és a tagállamok pártrendszere. Egyszerűbb a helyzet akkor, ha mindkét szinten nagyjából ugyanazok a pártok működnek, mint például Ausztriában, Németországban vagy az USA-ban. Bonyolultabb a helyzet, ha a nemzetiségi szempontok szerint megosztott föderációban mindegyik nemzeti egységnek saját politikai szerkezete és saját pártrendszere van. Ez a helyzet Belgiumban és Bosznia-Hercegovinában, de 1992 előtt ez volt a helyzet a szövetségi Csehszlovákiában is. Az ilyen típusú politikai szerkezet ugyanis majdnem mindig jelentősen megnehezíti a kormányzást. Érdekes helyzet alakult ki Indiában, ahol mindkét típusba tartozó pártok léteznek egymás mellett. India ugyanis vallásilag, nemzetiségileg és kulturálisan roppant heterogén ország, amelyben azonban a függetlenség kikiáltása után nagyon sokáig egy nagy és meghatározó párt, az Indiai Nemzeti Kongresszus hatása érvényesült. Később megjelent a hindu nacionalizmust és a vallásos érzéseket aktívabban kihasználó Néppárt is. Ám ezek a pártok, néhány más, saját magukat összindiainak nevező párttal együtt[102] csupán az országos választásokon induló pártok kisebbik részét alkotják. Azokon ugyanis az egyes tagállamokban és szövetségi területeken meghatározó helyi pártok is in-

101 Kresák, Peter: Porovnávacie štátne právo. PF UK, Bratislava, 1990. 389. o.
102 Ilyenek például a kommunisták is.

dulnak. Az indiai politikai élet emiatt jelenleg sokpólusú és az állandóan változó összetételű koalíciók küzdenek a hatalomért. A nagy országos pártok ugyanis rendszerint nem képesek a tagállami és más regionális, illetve vallásos pártok nélkül létrehozni működőképes koalíciót. Ebből a szempontból India tehát valahol félúton helyezkedik el azon föderációk között, ahol igazából csak az országos pártok tekinthetők meghatározónak, illetve a teljesen differenciált tagállami pártszerkezettel rendelkező államok között.[103]

103 Baglaj: i.m. 793-794. o.