

ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont



**MTA Law Working Papers
2026/4**

**A kormányforma tényleges működése:
szempontrendszer a kormányformák
hangsúlyváltozásainak vizsgálatához**

Barta Lejla

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

*ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
ELTE Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

Barta Lejla

A kormányforma tényleges működése: szempontrendszer a kormányformák hangsúlyváltozásainak vizsgálatához

1. Bevezetés

A félprezidenciális kormányforma fogalmát meghatározó művében M. Duverger deklaráta, hogy az „alkotmány bizonyos szerepet játszik az elnöki hatáskörök alkalmazásában, ugyanakkor a szerep másodlagos marad a többi paraméterhez képest (...)”¹ Ugyanebben az írásában arra a következtetésre jutott a vizsgált félprezidenciális országok államfőinek jogkörei alapján, hogy az alkotmány és a tényleges gyakorlat között jelentős eltérés van. Ennek következtében lehetséges, hogy egy ország kormányformája az alkotmány szerint félprezidenciális, azonban a gyakorlatban prezidenciális vagy parlamentáris rendszerként működik.² Mindazonáltal ez az eltérő működés ugyanazon kormányforma alapstruktúráján belül történik.³

Tanulmányomban azt fogom vizsgálni, hogy milyen tényezők befolyásolják egy ország kormányformájának tényleges változását az alkotmányos struktúrák formális megváltoztatása nélkül. További kérdés, hogy ezek a tényezők mikor eredményezik a kormányformán belüli hangsúlyváltozásokat, és mikor a kormányforma változását.

A kormányforma az államfő, a parlament és a kormány közötti hatáskörök elrendezésére utal.⁴ Ennek következtében a kormányforma, illetve annak változása a három központi szereplő közötti hatáskörök megosztása alapján vizsgálható. Jelen tanulmány középpontjában az államfői jogköröknek a többi központi szereplővel való kapcsolata áll, tekintettel arra, hogy a félprezidenciális kormányformában – a három szereplő közül – általánosságban az államfő tölti be a domináns szerepet.

A kormányformaváltozás meghatározásához egy szempontrendszert kívánok felállítani, amely egy megfelelő keretet biztosítana az államfői hatalomgyakorlás alkotmány szerinti és a gyakorlatban történő megvalósulásának elemzéséhez. A kidolgozott szempontrendszer relevanciája abban rejlik, hogy ennek segítségével a későbbiekben megállapítható lenne az, hogy a kormányforma meghatározás szempontjából releváns államfői jogkörökben, illetve az államfői hatalomgyakorlásban az alkotmány formális megváltoztatása nélkül milyen változások következtek be, és mindez befolyással van egy ország kormányformájának a tényleges működésére.

A félprezidenciális kormányformával rendelkező országok – ahogyan az lent bemutatásra kerül – mind a formális hatáskörök, mind a tényleges gyakorlat tekintetében jelentősen eltérnek egymástól. Egyes országokban az államfők formálisan jelentős hatalommal rendelkeznek, de tényleges befolyásuk csekély (Ausztria). Más esetben az államfő formális jogkörei korlátozottnak tűnhetnek, azonban ténylegesen jelentős szerepet töltenek be (Franciaország).⁵ Ezen sajátosságból kifolyólag a félprezidenciális kormányforma megfelelő vizsgálódási alapot képez.

¹ Maurice Duverger: *A new political system model: semi-presidential government*. European Journal of Political Research 8 (2) 165–187. o. 1980. 179. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x>.

² Maurice Duverger, i.m., 1980, 167. o.

³ M. S. Shugart: *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*. French Politics. 3. 323–351. o. 2005. 327. o. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200087>.

⁴ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: „Kormányforma” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-kormanyforma> (2022). [11].

⁵ M. S. Shugart, i.m., 2005, 332–333. o.

Hipotézisem, hogy a félpreszidenciális rendszerben a tényleges államfői hatalomgyakorlás az írott alkotmányhoz képest gyakran vagy az alapstruktúrából szükségképpen következő módon eltérést mutathat. Ez a különbség döntő hatással lehet egy ország kormányformájának változására, de legalábbis annak valamely jellemzőjében történő hangsúlyeltolódásra anélkül, hogy formális alkotmánymódosítás történne. Álláspontom nem új keletű gondolat, ugyanis – ahogyan az a későbbiekben kifejtésre kerül – több szerző is kiemelte, hogy a félpreszidenciális rendszer magában hordozhatja a prezidenciális, illetve a parlamentáris kormányforma jellemzőinek, illetve hangsúlyainak váltakozását.⁶ Mások szerint pedig a félpreszidenciális rendszer altípusai közötti változás az alkotmány formális rendelkezéseinek megváltoztatása nélkül – a politikai gyakorlatok változásával – is lehetséges.⁷ Azonban ezen változások a félpreszidenciális kormányformán belül maradnak.

A tanulmányban arra a kérdésre keresem a választ, hogy az államfői tényleges hatalomgyakorlás hatására az adott ország kormányformája valójában kilép-e a meglévő kormányforma kereteiből. Ennek megállapításához kifejezetten a kormányforma meghatározás szempontjából releváns államfői jogkörök vizsgálatát folytatom le. Az egyes államfői jogkörökhöz kapcsolódóan indikátorokat fogalmazok meg, amelyeket a formális, az informális- és a párttényezők aspektusából fogok elemezni. Az indikátoroknak a háromféle szempontból történő vizsgálata – amely a későbbiekben kifejtett szakirodalmi álláspontokra épül – álláspontom szerint lehetővé teszi a formális és a ténylegesen gyakorolt államfői jogkörök közötti különbségek azonosítását.

A tanulmányban először az egyes kormányformák sajátosságai kerülnek bemutatásra. Ezt követően a kormányformák tipikus jellemzői alapján meghatározom azokat az indikátorokat és az azokhoz kapcsolódó szempontokat, amelyeken keresztül a kormányforma tényleges változása vizsgálható.

A félpreszidenciális kormányformák vonatkozásában született tanulmányok szerteágazóak, eszerint a félpreszidenciális rendszer fogalmi meghatározásának pontossága, a demokráciára gyakorolt hatása, továbbá az egyes félpreszidenciális besorolású országok közötti különbségek, illetve ezen különbségek magyarázó okai különböztethetők meg fő kutatási irányként.⁸ Így felvetődik a kérdés, hogy milyen relevanciával bírhat jelen tanulmány, ha a félpreszidenciális kormányforma számos szempontból feldolgozásra került. Álláspontom szerint, az elemzés hozzájárul az ezen a területen kialakult szakirodalmi diskurzushoz, különösen, ami a tényleges államfői hatalomgyakorlást illeti, és egy elméleti keretrendszer dolgoz ki, amely elősegítheti az államfői tényleges hatalomgyakorlásának – és ezáltal a kormányforma tényleges változásainak – azonosítását. Mindez előmozdíthatja az államfői hatalomgyakorlás, illetve a kormányforma gyakorlati működésének pontosabb megértését.

2. A kormányforma fogalmi meghatározása és annak típusai

A kormányforma a központi állami szervek, azaz az államfő, kormány, parlament közötti viszonyok elrendezésére utal. A három hatalmi szereplő hatásköreinek megosztásától függően a parlamentáris, a prezidenciális és a félpreszidenciális rendszer különböztethető meg.⁹

⁶ Lásd Maurice Duverger, i.m., 1980, 186. o. idézi: Georges Vedel: *Le Monde*, 1978. február 19–20.; Juan J. Linz: *Introduction: Some Thoughts On Presidentialism In Postcommunist Europe*. In: (szerk.) R. Taras: *Postcommunist Presidents*. Cambridge. Cambridge University Press, 1997. 10. o.

⁷ Kimitaka Matsuzato: *Semipresidentialism in Ukraine: Institutional Centrist in Rampant Clan Politics*. *The Journal of Post-Soviet Democratization* 13 (1): 45–60. o. 2005. 46. o. DOI: <https://doi.org/10.3200/DEMO.13.1.45-60>.

⁸ Robert Elgie: *Three waves of semi-presidential studies*. *Democratization*. Kötet 23. 1. sz., 2016. DOI: 10.1080/13510347.2014.960853.

⁹ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: „Kormányforma” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.), i.m., 2022. [11] – [12].

Mindemellett létezik még egyéb, sajátosnak is nevezhető kormányforma, mint a kollegiális kormányforma.¹⁰

A parlamentáris kormányformában a közhatalmi döntések középpontjában a választópolgárok által közvetlenül választott parlament áll.¹¹ A végrehajtó hatalmat a kormány, illetve a kormány élén álló miniszterelnök gyakorolja. A parlamentáris kormányforma meghatározó jellemzője, hogy a végrehajtó hatalomnak a kormányzóképeséghez rendelkeznie kell a parlamenti többség támogatásával, ugyanis a parlamenti többség jogosult felmenteni a kormányt a bizalmatlansági indítvány útján. Azaz, a végrehajtó és a törvényhozó hatalom viszonyát ebben a vonatkozásban a hierarchikus kapcsolat jellemzi.¹² A prezidenciális kormányforma a parlamentáris szemben a hatalmi ágak merev elválasztásával írható le.¹³ A végrehajtó hatalom élén az államfő áll, ő jogosult kinevezni a kormány tagjait. Az államfő nemcsak a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódó jogköröket gyakorol, hanem a törvényhozás vonatkozásában is rendelkezik bizonyos jogosultságokkal. A parlamentáris és prezidenciális kormányforma tehát a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalommal való kapcsolata alapján határozható el: míg az előbbi a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalomtól való függőségével írható le, addig az utóbbiban a végrehajtó hatalom független a törvényhozótól. Ez a függetlenség megnyilvánul abban, hogy a prezidenciális kormányformában az államfő megbízatása nem függ a parlamenti többség támogatásától, és az államfő sem jogosult a törvényhozás feloszlatására.¹⁴

A harmadik kormányforma típus meghatározása az előző két kormányformától eltérően komplexebb képet mutat. A félprezidenciális kormányforma klasszikus fogalma M. Duverger nevéhez kötődik, aki az alábbiak szerint jellemezte: „(1) az államfő általános választójog alapján kerül megválasztásra, (2) aki meglehetősen jelentős hatalommal rendelkezik, (3) az államfővel szemben a miniszterelnök és a miniszterek állnak, akik rendelkeznek végrehajtó és kormányzati hatalommal, és csak akkor maradhatnak hivatalban, ha a parlament nem fejezi ki ellenállását velük szemben.”¹⁵

G. Sartori szerint egy ország akkor minősül félprezidenciálisnak, ha

„i) Az államfőt (elnököt) népszavazással „(sic!)” választják meg – akár közvetlenül vagy közvetetten – határozott időre.

ii) A végrehajtó hatalom az államfő és a miniszterelnök között van megosztva, ezáltal az államfő kettős hatalmi struktúrába kerül, amely az alábbi három jellemzővel bír:

a) Az államfő független a parlamenttől, ugyanakkor nem jogosult önállóan kormányozni, így akaratát a kormányon keresztül kell közvetíteni és érvényesíteni.

b) Ezzel ellentétben a miniszterelnök és a kormány a parlamenttől függ: alá vannak vetve a parlamenti bizalomnak vagy bizalmatlanságnak (vagy mindkettőnek), és mindkét esetben szükségük van a parlamenti többség támogatására.

c) A félprezidenciális kormányforma kettős hatalmi struktúrája lehetővé teszi a végrehajtó hatalmon belül a különböző egyensúlyok, illetve erőviszonyok változását azzal, hogy a végrehajtó hatalom minden egyes alkotóelemeinek 'önállósági potenciálja' fennmarad.”¹⁶

¹⁰ A kollegiális kormányforma Svájc kormányformájára jellemző.

¹¹ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: „Kormányforma” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.), i.m., 2022. [15].

¹² M. S. Shugart, i.m., 2005, 324. o.

¹³ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: „Kormányforma” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.), i.m., 2022. [39].

¹⁴ M. S. Shugart, i.m., 2005, 324–325. o.

¹⁵ Maurice Duverger, i.m., 1980, 166. o.

¹⁶ Giovanni Sartori: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press. 1994. 132. o. DOI: 10.2307/2082490.

R. Elgie szerint a félpreszidenciális kormányformában „...a parlamentnek felelős miniszterelnök és kormány mellett egy nép által határozott időre választott elnök áll.”¹⁷ A Duverger-féle fogalomhoz képest a fenti meghatározás nem tesz utalást az államfői jogkörök terjedelmére. R. Elgie álláspontja szerint az államfő meglehetősen jelentős jogköre kritérium egy szubjektív kategória, így eltérő lesz azon országok meghatározása is, amelyek félpreszidenciálisnak minősülnek az államfő jogköreit figyelembevéve, és ezen jellemző elhagyása egy egyszerűbb kategorizálási alapot képezhet.¹⁸

M. S. Shugart és John M. Carey a félpreszidenciális kormányforma két altípusát különböztették meg annak érdekében, hogy az egyes félpreszidenciális rendszeren belüli különbségek jobban elhatárolhatók legyenek: a miniszterelnöki-elnökít és az elnöki-parlamentárisat. A miniszterelnöki-elnöki rendszerben az államfő a végrehajtó hatalmat a kormánnyal megosztva gyakorolja. Ebben az altípusban a miniszterelnök és a kormány csak a parlament irányába tartozik felelősséggel, amely jogosult felmenteni őket bizalmatlansági indítvány útján. Az államfő általában nem rendelkezik a törvényalkotáshoz kapcsolódó jogkörökkel (ugyanakkor például törvénykezdeményezési joggal rendelkezhet). A vétójog vagy a rendeletalkotás joga az államfő és a végrehajtó hatalom között ellentétre adhat alapot, mivel a végrehajtó hatalom a parlamenti többség bizalmától függ. Az elnöki-parlamentáris rendszerben az államfő nevezi ki a kormány tagjait, ugyanakkor a kormány felmentésére a parlament mellett az államfő is jogosult, azaz a kormány felelőssége két irányba áll fenn. Az államfő továbbá rendelkezhet a parlament felosztatásának jogával is. A fő különbség a két altípus között tehát az, hogy az elnöki-parlamentáris kormányformában a kormány felmentésére az államfő és a parlament is jogosult, míg a miniszterelnöki-elnöki rendszerben a kormány felelőssége kizárólag a parlament irányába áll fenn. A szerzők szerint a végrehajtó és a törvényhozó hatalom egymástól független működése a félpreszidenciális rendszerben nem valósul meg, mivel a parlament befolyással van (a bizalmatlansági indítvány útján) a kormány megbízatására, továbbá egyes elnöki-parlamentáris rendszerekben az államfő is hatással lehet a törvényhozásra a felosztatás jogának gyakorlásával.¹⁹

A félpreszidenciális kormányforma ismérveinek azonosítása azért is rendelkezik relevanciával, mivel a kormányforma jellemzőinek eltérő azonosítása esetén egy ország más-más kormányforma kategóriába kerülhet besorolásra. Egyes szerzők például az államfő közvetlen választását a félpreszidenciális rendszer jellemzői közé sorolják, mások viszont nem. Hasonlóan egyes álláspontok alapján a félpreszidenciális rendszerben az államfőnek meglehetősen jelentős jogkörökkel kell bírnia, míg mások szerint ez nem meghatározó ismérv.²⁰

Az elemzés tekintetében a félpreszidenciális kormányforma meghatározó ismérvei az alábbi elemeken keresztül ragadható meg: az államfőnek a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódó jogkörei (az államfő rendelkezik a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódó jogkörökkel, ugyanakkor azokat a miniszterelnökkel és a kormánnyal megosztva gyakorolja), az államfőnek a kormányalakításban betöltött szerepe (az államfő nevezi ki a miniszterelnököt, viszont azt a parlament hagyja jóvá), az államfőnek a törvényhozáshoz kapcsolódó jogkörei (az államfő csak hatásköreikhez kapcsolódóan rendelkezik törvénykezdeményezési joggal), továbbá a kormány parlamenti előtti felelőssége (a kormány a parlamentnek felelősséggel tartozik, sikeres bizalmatlansági indítvány esetén a kormány megbízatása megszűnik).²¹

¹⁷ Robert Elgie: *The Politics of Semi-Presidentialism*. 1–21. o. in: Robert Elgie: *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford University Press. 1999. 15. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198293860.001.0001>.

¹⁸ Robert Elgie: *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a theme*. Journal of Democracy. 16. kötet. 3. sz. 2005. 98–112. o., 99–100. o. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2005.0045>.

¹⁹ Matthew S. Shugart – John M. Carey: *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*. 2012. Cambridge University Press. 23–25. o. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>.

²⁰ Robert Elgie, i.m., 1999, 4–5. o.

²¹ A. Krouwel: *Measuring Presidentialism of Central and East European Countries*. Working Papers Political Science. 2003/02. 5. o.

3. A félprezidenciális kormányforma formális és tényleges működése közötti különbségek okai

a) Párttényezők

Az alkotmány gyakorlati alkalmazásának sokszínűségére a félprezidenciális országokban már M. Duverger is rámutatott, ugyanis álláspontja szerint az alkotmány tényleges alkalmazása még a hasonló alkotmányos struktúrával rendelkező félprezidenciális országok között is jelentős eltérést mutat. A működés különbözőségét négy tényezővel magyarázza: az alkotmány tényleges tartalmával, a hagyományokkal, illetve körülményekkel, a parlamenti többség összetételével, továbbá az államfőnek a parlamenti többséghez viszonyított helyzetével.²²

A félprezidenciális országok gyakorlati működését M. Duverger Franciaország, Finnország, a Weimari Köztársaság, Portugália, Ausztria, Írország és Izland példáján szemlélte. Az első paraméter szerint a félprezidenciális kormányformák alkotmányai már a deklarált államfői jogkörök tekintetében is meghatározó különbséget mutatnak: míg egyes országokban az államfő csak ellenőrzési jogkörökkel rendelkezik, addig máshol kormányzói hatalommal is fel van ruházva. A vizsgált időszakban megállapítást nyert, hogy a francia államfő az alkotmány szerint nem rendelkezett jelentős jogkörökkel, a gyakorlatban azonban, az államfő által ténylegesen gyakorolt jogkörök mértékét tekintve, a többi vizsgált országgal összehasonlítva az első helyen állt. Ezzel szemben Izland államfője a második helyen szerepel az alkotmányos jogköreinek erőssége alapján, de a jogkörök gyakorlati megvalósulása tekintetében az utolsón. A szerző szerint az alkotmány tehát bár bizonyos szerepet játszik az államfői jogkörök meghatározásában (mivel rögzíti azokat), azonban szerepe másodlagos a többi tényezőhöz képest.²³

A hagyományok, illetve a körülmények tényező alatt a szerző a társadalomnak az államfővel szemben támasztott elvárásait érti: az államfőnek csak szimbolikus hatalmat kell gyakorolnia, vagy a társadalom, illetve a kialakult gyakorlat azt várja el az államfőtől, hogy aktív szereplője legyen a politikának? Példaként említ egy 1971-ben Ausztriában végzett közvélemény-kutatást, ahol az állampolgárok véleménye szerint az államfőnek inkább „diszkréten és visszafogottan kell cselekednie, mintsem alkotmányos jogköreit gyakorolnia.” Ezzel szemben Franciaországban, Charles de Gaulle által kialakított gyakorlat miatt, az állampolgárok inkább az államfőt tekintették a tényleges hatalom birtokosának, mintsem a miniszterelnököt vagy a kormányt.²⁴

A szerző a félprezidenciális rendszerek különböző működésének további okaként nevezte meg a stabil parlamenti többséget. A parlamenti többség hiánya esetén az alkotmány és a tényleges gyakorlat megegyezik egymással. Ilyen esetben a kormány megosztott, a parlament pedig – stabil többség nélkül – nem tud döntéseket hozni, viszont a végrehajtó hatalmat megakadályozhatja a döntéshozatalban. Az államfő jellemzően csak ellenőrzési jogosítványokat gyakorol, de önálló kormányzásra nem képes. Az államfő szerepe viszont felértékelődik, amennyiben a kormány a megosztottsága miatt a sürgős döntések meghozatalában nem tud konszenzusra jutni, és a döntéshozatal az államfőre hárul. A stabil parlamenti többséggel rendelkező országokban az alkotmány és a gyakorlat között eltérés lehet, mivel az államfő a gyakorlatban vagy domináns, vagy reprezentatív szerepet tölt be.²⁵ Az államfő a parlamenti többség vezetőjeként a legszélesebb jogkörökkel rendelkezik (például Franciaországban), ugyanis ilyen helyzetben a végrehajtó és a törvényhozó hatalmat is irányítja. Amennyiben a parlamenti többséget alkotó párt vezetője a miniszterelnök, és a pártnak tagja az államfő, az államfő szerepe reprezentatív marad (például Ausztriában), mivel az irányítás a miniszterelnök, nem pedig az államfő kezében összpontosul. Abban az esetben, ha az államfő

²² Maurice Duverger, i.m., 1980, 177. o.

²³ Maurice Duverger, i.m., 1980, 177–179. o.

²⁴ Maurice Duverger, i.m., 1980, 180–181. o.

²⁵ Maurice Duverger, i.m., 1980, 182. o.

se nem vezetője, se nem tagja a parlamenti többséget alkotó pártnak, az általa ténylegesen gyakorolt jogkörök összhangban vannak az alkotmányban foglaltakkal.²⁶

Juan J. Linz szerint is a félpreszidenciaális rendszer elemzésekor a párttényezőt figyelembe kell venni. Álláspontja szerint a félpreszidenciaális rendszer akkor képes prezidenciaális kormányformaként működni, ha az államfő a parlamenti többség támogatását élvez.²⁷

Steven D. Roper a párttényező fontosságát Moldova példáján keresztül világítja meg. Az ország kormányformája 2000-ben félpreszidenciaálisról parlamentárisra változott. A kormányformaváltozás ellenére azonban az államfő ténylegesen több hatalommal rendelkezett, mint a korábbi államfők a félpreszidenciaális rendszer alatt, ugyanakkor az államfő formális jogköreiben jelentős változás nem következett be. Mindez az államfő pártjának a parlamentben való megerősödésével magyarázható, amely lehetővé tette az államfői jogkörök növekedését.²⁸

A félpreszidenciaális rendszerben a prezidenciaális és a parlamentáris szakaszok váltakozásának nézőpontjával szemben fenntartásokat is megfogalmaztak. G. Sartori szerint a félpreszidenciaális kormányformának a prezidenciaális és a parlamentáris rendszer váltakozásaként történő leírása attól függően, hogy az államfő pártja rendelkezik-e a parlamenti többség támogatásával vagy sem, túlzó alternatíva. Állítása szerint a francia kormányforma nem egyenlő a prezidenciaális rendszerrel, ha az államfő pártja rendelkezik a parlamenti többséggel, annak hiányában viszont nem azonosítható a parlamentáris kormányformával. Ez azzal magyarázható, hogy a parlamenti többség támogatása esetén az államfőnek továbbra is a kormánnyal kell együttműködni, szemben a prezidenciaális rendszerrel, ahol az államfő egyedül irányít. A parlamenti többség támogatásának hiánya során viszont az államfő szerepe nem lesz reprezentatív, mivel olyan jogkörökkel rendelkezik, amellyel a parlamentáris kormányformák államfői ritkán vagy egyáltalán nem bírnak.²⁹

M. S. Shugart sem értett egyet a félpreszidenciaális rendszer váltakozó leírásával. A szerző különbséget tett a viselkedésbeli és az intézményi megközelítés között. Álláspontja szerint a félpreszidenciaális rendszernek a parlamentáris és prezidenciaális kormányforma váltakozásaként történő leírása a viselkedésbeli megközelítés példája. Míg a viselkedésbeli megközelítés az alkotmányon kívüli tényezőkre, például a pártrendszerre vagy a vezetés dinamikájára is fókuszál, addig az intézményi nézőpont a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi struktúrákat az alkotmány szerinti egymáshoz való viszonyuk szempontjából vizsgálja.³⁰ A két megközelítés közötti különbség illusztrálására a miniszterelnöki-elnöki rendszert említi, ahol az államfő nevezi ki a miniszterelnököt, azonban annak felmentésére kizárólag a parlamenti többség jogosult. Tehát, az intézményi megközelítés felől nézve a az államfő a kormányra – annak kinevezését követően – nincs befolyással. Viselkedésbeli szempontból azonban az államfő továbbra is hatással lehet a kormányra, ha az államfő és a parlamenti többség ugyanazon ideológiai oldalról származnak és az államfő *de facto* a parlamenti többséget alkotó párt vezetője. A szerző véleménye szerint a fenti megközelítés rávilágít arra, hogy miért tekintették Franciaország kormányzati rendszerét 1986-ban elnöki jellegűnek.³¹

b) Informális gyakorlatok

A félpreszidenciaális kormányforma működésének megértéséhez a formális struktúra vizsgálatán túl az informális intézményeket, illetve gyakorlatokat is figyelembe kell venni.³²

²⁶ Maurice Duverger, i.m., 1980, 184–185. o.

²⁷ Juan J. Linz, i.m., 1997. 10. o.

²⁸ Steven D. Roper: *From Semi-Presidentialism to Parliamentarism: Regime Change and Presidential Power in Moldova*. Europe-Asia Studies, 60. kötet, 1. sz. 2008. 113–126. o. 122. o. DOI: 10.1080/09668130701760364.

²⁹ Giovanni Sartori, i.m., 1994, 124. o.

³⁰ M. S. Shugart, i.m., 2005, 327. o.

³¹ M. S. Shugart, i.m., 2005, 333–334. o.

³² T. Raunio – T. Sedelius: *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*. 2020. 24. o. Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-16431-7.

Az informális gyakorlatok szerepét a félprezidenciális kormányformában különböző szempontból elemezték. Ezek közé tartozik többek között a végrehajtó hatalmon belüli politikai koordináció és a döntéshozatali mechanizmusok azonosítása,³³ az államfő informális hatalmának és annak hatásainak elemzése a miniszterelnöki-elnöki kormányformában a kormány felmentésére vonatkozóan,³⁴ a végrehajtó hatalmon belüli jogkörök megosztásának, illetve annak változásának kutatása az államfő és a miniszterelnök között – többek között – a nem-intézményi tényezők magyarázatának kiemelésével,³⁵ valamint a formális intézmények és az informális politika kapcsolatának azonosítása Közép- és Kelet-Európa egyes országaiban.³⁶ Az informalitáshoz több, egymással összefüggő fogalom is kapcsolódik, így különösen az informális intézmények, informális hatalom, informális szabály, valamint az informális gyakorlatok. Az informális intézmények meghatározása G. Helmke és S. Levitsky nevéhez fűződik, akik szerint az „társadalmilag megosztott, általában íratlan szabályok, amelyeket a hivatalosan szankcionált csatornákon kívül hoznak létre, kommunikálnak és érvényesítenek.”³⁷ Az informális hatalom S. Grimaldi szerint „az alkotmányban nem egyértelműen kodifikált cselekvések vagy magatartásformák, amelyek spontán módon, újdonságként jelennek meg, és az elnöki akarathoz kapcsolódnak.”³⁸ Az informális hatalom és informális intézmények között szoros kapcsolat áll fenn, ugyanis amennyiben az informális hatalom gyakorlásában rendszeresség és mintázat alakul ki, informális intézménnyé válhat.³⁹ Az informális szabály pedig G. Helmke és S. Levitsky informális intézmény meghatározási alapját képezi. Az informális gyakorlatokat Jakab András „jogilag nem előírt, esetenként jogszerűtlen gyakorlatok összeségéként” definiálta.⁴⁰

Az informális gyakorlatok elemzése azért is fontos, mivel a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódó jogkörök nemcsak formális módosítások útján változhatnak, hanem „egy politikai rezsimben rögzített intézményi felépítés hatalmas változásokat idézhet elő az államfő és a miniszterelnök közötti hatalomelosztásban egy intézmény informális szabályain, normáin és gyakorlatán keresztül a félprezidenciális rendszer sajátos intézményi jellemzői, pártrendszere és egyéb tényezők okán.”⁴¹

Az informális gyakorlatok esetében a vétó szereplők meghatározó befolyással lehetnek, ugyanis korlátot szabhatnak az államfő informális gyakorlatának, ugyanakkor meg is erősíthetik azt.

³³ T. Raunio – T. Sedelius, i.m., 2020

³⁴ Serhiy Kudelia: *Presidential activism and government termination in dual-executive Ukraine*. 2018. Post-Soviet Affairs, 34 (4), 246–261. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1465251>.

A szerző azt vizsgálta, hogy az államfő a miniszterelnöki-elnöki rendszerben hogyan tudott befolyást gyakorolni a kormány felmentésére anélkül, hogy formálisan rendelkezett volna a felmentés jogával. Ez – többek között – az államfőnek a vétó szereplők felett gyakorolt informális befolyása által volt lehetséges.

³⁵ Martin Carrier: *Executive Politics in Semi-Presidential Regimes: Power Distribution and Conflicts between Presidents and Prime Ministers (Russian, Eurasian, and Eastern European Politics)*. Lexington Books. 2015.; Martin Carrier: *Institutional change, power, and political executives in Ukraine under the Kuchma presidency*. Studies of Changing Societies: Comparative and Interdisciplinary Focus. 1'(2) 2012.

³⁶ Meyer G.: *Formal institutions and informal politics in Central and Eastern Europe: Hungary, Poland, Russia and Ukraine*. Opladen: Barbara Budrich Publishers. 2006.

A szerző Magyarország, Lengyelország, Oroszország és Ukrajna eseteiben azonosította a formális intézmények és az informális gyakorlatok kapcsolatát 1989–2005 között.

³⁷ G. Helmke – S. Levitsky: *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. Perspectives on Politics. 2(04), 725–740. o. 2004. 727. o. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>.

³⁸ Selena Grimaldi: *The Elephant in the Room in Presidential Politics: Informal Powers in Western Europe*. Political Studies Review 21 (1), 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/14789299211041957>.

³⁹ Selena Grimaldi, i.m., 2021.

⁴⁰ Jakab András: *Hibrid rezsimből jogállamba*. Fundamentum. 2022. 1–2. szám. 77–94. o., 78. o. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4021427>.

⁴¹ Martin Carrier, i.m., 2015. 1–2. o.

A vétó szereplők „azok az egyéni vagy intézményi szereplők, akiknek a hozzájárulása szükséges a status quo megváltoztatásához.”⁴² Ilyen (további) vétó szereplők a bíróságok, az alkotmány által előírt többség, illetve a referendum.⁴³

c) Formális tényezők

Az államfői hatalomgyakorlás elemzésekor az informális gyakorlatokon és a párttényezőkön túl a formális rendelkezések figyelembevétele is szükséges. A formális struktúra nemcsak az államfő formális tevékenységének alapjaként szolgálhat, hanem hatékony eszköz lehet az informális gyakorlatok alakításához is.⁴⁴ A formális rendelkezések együttes értelmezése hozzájárulhat egy ország kormányformája működési dinamikájának megértéséhez. Példának okáért, ha az alkotmány szerint a miniszterelnök kinevezésére az államfő jogosult, és a kinevezéshez a törvényhozás hozzájárulása is szükséges, úgy a formális rendelkezésekkel összefüggésben szükséges annak vizsgálata, hogy ez a hozzájárulás mennyire formális vagy érdemi. Abban az esetben, ha az államfő a törvényhozás hozzájárulásának hiányában rendelkezik a parlament feloszlatásának jogával és jogosult kinevezni az általa javasolt személyt miniszterelnöknek (mint Oroszországban), úgy ezen rendelkezésekből arra lehet következtetni, hogy a törvényhozásnak nincs érdemi szerepe a miniszterelnök kinevezésében.⁴⁵ A fenti három szempont – párttényező, informális gyakorlatok, valamint formális tényezők – megfelelő alapot nyújthatnak az államfői hatalomgyakorlás formális és tényleges működése közötti különbségek feltárásához. A párttényező és az informális gyakorlatok figyelembevételével ugyanis olyan aspektusok is megvilágíthatók, amelyek ezen tényezők mellőzése esetén nem feltétlenül lenne ismert a szélesebb közönség előtt. Ennek megfelelően, a következő fejezetben bemutatásra kerülő, a félpreszidenciaális kormányforma meghatározó ismérveihez kapcsolódó indikátorokat, is ezen három tényező szemszögéből szükséges vizsgálni.

4. Indikátorok

Tanulmányomban a tényleges kormányformaváltozás fogalma a kormányforma működési dinamikájában, azon belül is az államfői jogkörök gyakorlásában bekövetkező változások megjelölésére szolgál. A változások az alkotmány formális módosítása nélkül történnek, mindazonáltal azok a politikai gyakorlat, és ezáltal az alkotmányos normák szerves részévé válnak. A politikai gyakorlat részévé azáltal válnak, hogy azokat a többi érintett intézményi szereplő elfogadja.

A működési dinamikában történő változások azonosítása során csak a kormányforma tipizálása szempontjából releváns államfői jogköröket vizsgálom az alábbiakban bemutatott indikátorok alapján. Az államfői jogkörök változásából a kormányformában bekövetkező hangsúlyváltozásokra vonatkozóan is következtetéseket lehet levonni.

Az egyes indikátorok a formális, a párttényezők és az informális gyakorlatok szemszögéből kerülnek majd elemzésre annak érdekében, hogy a *de jure* és a *de facto* államfői hatalomgyakorlás közötti különbségek azonosíthatók legyenek.

Az indikátorokhoz kapcsolódó három szempontrendszer kialakítása M. Carrier és a fent ismertetett szakirodalmi álláspontok alapján történt. M. Carrier kifejezetten az államfő és a miniszterelnök közötti hatáskörök változásának okait vizsgálta az intézményi, a párt- és a nem-

⁴² George Tsebelis: *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*. British Journal of Political Science, 25. kötet, 3. sz., 1995. július. 289–325. o. 289. o. DOI: 10.1017/S0007123400007225.

⁴³ George Tsebelis, i.m., 1995, 307. o.

⁴⁴ William Partlett: *Crown-Presidentialism*. International Journal of Constitutional Law, 20. kötet, 1. sz. 2022. január. 204–236. o. 221. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moac006>.

⁴⁵ William Partlett, i.m., 2022. 215. o.

intézményi tényezők szempontjából. A szerző arra a kérdésre kereste a választ, hogy az általa vizsgált országok esetében melyik az a szempont, amely leginkább alkalmas a végrehajtó hatalmon belüli jogkörök változásainak magyarázatára.⁴⁶

Az indikátorok annak a kérdésnek a megválaszolására irányulnak, hogy ki gyakorolja a tényleges hatalmat az egyes jogkörök tekintetében: az államfő, a parlament vagy a miniszterelnök, és a tényleges hatalomgyakorlás milyen hatással van a kormányforma tipizálására. Hipotézisem, – ahogyan arra már a bevezetőben is utaltam – hogy az államfői tényleges hatalomgyakorlás eltérést mutat a formális jogkörökhöz képest, ugyanis a félprezidenciális kormányformában az államfő jellemzően törekszik a tényleges döntéshozatalnak saját kezében történő koncentrálására, és annak a többi szereplőtől történő elvonására.

1. indikátor: Az államfő vagy a miniszterelnök rendelkezik dominanciával a végrehajtó hatalom felett?

A prezidenciális kormányformában a végrehajtó hatalom az államfő kezében összpontosul, míg a félprezidenciális rendszerben a végrehajtó hatalmat az államfő és a miniszterelnök megosztva gyakorolja.

A végrehajtó hatalom kettős struktúrája miatt a miniszterelnök és az államfő között konfliktus merülhet fel a végrehajtó hatalom feletti tényleges befolyás megszerzése érdekében.⁴⁷ Az államfő és a miniszterelnök között azért is fordulhat elő ellentét, mert bár az alkotmány a jogkörök jelentős részét rögzíti, azonban lehetetlen olyan szintű szabályokat alkotni, hogy azok minden helyzetre megoldást kínáljanak. Következésképp, az alkotmányban nem szabályozott kérdésekben (ún. maradékjogok), a két szereplő között konfrontáció lehet.⁴⁸

Az államfői jogkörök terjedelme alapján a félprezidenciális kormányformának három típusa határozható el: az erősen elnökesített, a ceremoniális jogkörrel rendelkezők, továbbá az olyan, ahol az államfő és a miniszterelnök közötti jogkörmegosztás egyensúlyban van. A ceremoniális államfővel bíró félprezidenciális kormányforma a parlamentáris rendszerhez hasonlóan működik: az államfő jellemzően csak reprezentatív feladatokat lát el, és a tényleges hatalom a miniszterelnök kezében koncentrálódik. Utóbbira példa – többek között – Ausztria, Izland, Szlovénia, valamint Írország.⁴⁹ A második csoportba tartozó országokban az államfő és a miniszterelnök közötti hatáskörmegosztás kiegyensúlyozott. Az elsődleges döntéshozónak a miniszterelnök minősül, mindazonáltal az államfő is megőrzi szerepét egyes területeken, például a védelem- és külpolitikában (például Bulgária, Finnország, Lengyelország). Máshol az államfő bír nagyobb befolyással (például Franciaország), miközben a miniszterelnök szerepe is jelentős marad.⁵⁰ A harmadik típusban, az erősen elnökesített félprezidenciális rendszerben, a jogkörök túlnyomó részével az államfő rendelkezik, és a miniszterelnök szerepe másodlagos (például Oroszország).⁵¹

A végrehajtó hatalom feletti tényleges befolyás az alábbi formális szempontok alapján vizsgálható: milyen befolyásolási eszközei voltak az államfőnek a miniszterelnökre nézve? (például a miniszterelnök felmentésének a joga, kinevezési jogok gyakorlása a végrehajtó hatalom területén, az államfő részvétele vagy elnöklése a kormány ülésén).

Az elnöki-parlamentáris rendszerben a miniszterelnök felmentése magyarázhatja a két intézményi aktor közötti konfliktust, ugyanis ebben az altípusban az államfő (a parlament

⁴⁶ Martin Carrier, i.m., 2012., Martin Carrier, i.m., 2015.

⁴⁷ Oleh Protsyk: *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*. Political Studies. 2006. 54. kötet, 2. sz. 219–244. o. 225.o. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00604.x>.

⁴⁸ Oleh Protsyk, i.m., 2006. 225–226. o.

⁴⁹ Robert Elgie, i.m., 2005. 105. o.

⁵⁰ Robert Elgie, i.m., 2005. 107. o.

⁵¹ Robert Elgie, i.m., 2005. 103. o.

mellett) jogosult felmenteni a miniszterelnököt. Következésképp, ha a miniszterelnök nem felel meg az államfő preferenciáinak, akkor felmentheti a tisztségéből. Ezzel szemben a miniszterelnöki-elnöki rendszerben a kormány felmentésének joga kizárólag a parlamentet illeti meg, így ameddig a kormány élvezzi a parlament támogatását, úgy a miniszterelnök szembeszállhat az államfővel.⁵²

Összegezve a fentieket, az 1. indikátor a végrehajtó hatalom feletti tényleges befolyás meghatározására irányul. Amennyiben az indikátor alapján az állapítható meg, hogy a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódó jogkörök megosztása ellenére a tényleges végrehajtó hatalmat az államfő gyakorolja, úgy ez a prezidenciális kormányforma egyik meghatározó ismérve irányába jelentene hangsúlyeltolódást.

2. indikátor: Kinek van tényleges szerepe a kormányalakításban: az államfőnek vagy a parlamentnek?

A prezidenciális kormányformában a kormányalakítás folyamatát az államfő dominálja, ugyanis ő jogosult kinevezni a kormány tagjait.⁵³ A félprezidenciális kormányformában mind az államfő, mind a parlament szerepet játszhat a kormányalakításban annak különböző konstellációival: az államfő javaslatot tehet a miniszterelnök személyére, azonban a parlamentnek meg kell erősítenie a döntését, az államfő egyet nem értését fejezheti ki a miniszterelnök személye vonatkozásában, továbbá az is lehetséges, hogy az államfő parlamenti jóváhagyás nélkül jogosult kinevezni a miniszterelnököt.⁵⁴ Az államfő a miniszterelnöki javaslatot egyes országokban nemcsak egyedül, hanem a parlament elnökével vagy a legnagyobb frakcióval együtt teheti meg.⁵⁵

A félprezidenciális rendszerben a kormányalakítást befolyásolhatja, hogy ki jogosult a kormány felmentésére. A miniszterelnöki-elnöki rendszerben a kormány felmentésére kizárólag a parlament jogosult. Ebből következően, az államfő javaslatának megtételekor mérlegelnie kell, hogy olyan személyt javasol, aki a törvényhozás igényeinek is megfelel, vagy olyat, aki az államfő preferenciáihoz áll közelebb. Utóbbi esetben azonban azt is kockáztatja, hogy a törvényhozás felmentheti az általa javasolt miniszterelnököt. Az elnöki-parlamentáris rendszerben a kormány felmentésére mind az államfő, mind a parlament jogosult. Ilyen esetben a kormányalakítás folyamatában az államfő rendelkezik előnnyel, és különböző stratégiák merülhetnek fel részéről a személyi javaslat megtételekor.⁵⁶

A formális rendelkezésen túl az alkotmányos gyakorlatok, illetve a politikai hagyományok is meghatározhatják a törvényhozásnak a kormányalakításban elfoglalt helyét. Egyes országokban (mint például Grúzia, Ukrajna) az államfő által kinevezni kívánt személyhez a parlament lojális hozzáállást tanúsít, azaz elfogadja a kinevezett miniszterelnököt és nem gyakorol nyomást az államfőre abból a célból, hogy más személyt javasoljon. Ez azzal magyarázható, hogy a kormányalakításban a végső döntést az államfő hozza meg, a parlament pedig ezt elfogadja. Más országokban viszont (mint például Moldova, Lengyelország vagy Románia) az államfőnek a parlament álláspontját is figyelembe kell vennie a személyi javaslat megtételekor.⁵⁷

⁵² Thomas Sedelius – Joakim Ekman: *Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Government and Opposition, 45. kötet, 4. sz. 2010. 505–530. o. 511. o. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2010.01325.x.

⁵³ Matthew S. Shugart – John M. Carey: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press. 1992. 106–107. o. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>.

⁵⁴ Vitaliy S. Lytvyn – Anatolij S. Romanyuk: *Cabinet formation under semi-presidentialism: European countries in comparison*. Politics in Central Europe. Kötet 19 (4): 725–765. o. 2023. 731. o. DOI: <https://doi.org/10.2478/pce-2023-0033>.

⁵⁵ Vitaliy S. Lytvyn – Anatolij S. Romanyuk, i.m., 2023. 745–747. o.

⁵⁶ Vitaliy S. Lytvyn – Anatolij S. Romanyuk, i.m., 2023. 736. o.

⁵⁷ Vitaliy S. Lytvyn – Anatolij S. Romanyuk, i.m., 2023. 739–740. o.

Az államfő pozíciójának erőssége a kormányalakításban a következő formális szempontok alapján értékelhető: ki jogosult javaslatot tenni a miniszterelnök személyére? milyen következményei vannak a sikertelen kormányalakításnak?⁵⁸ ki jogosult javaslatot tenni a kormány további tagjainak személyére? milyen szerepe van a parlamentnek a kormányalakításban?

A 2. indikátorral összefüggésben továbbá olyan eseteket kívánok azonosítani, amikor az alkotmány formális rendelkezése értelmében a parlament is rendelkezik döntési joggal a kormányalakításban, azonban ez a jog bizonyos tényezők miatt formális marad, és nem képes érdemi lehetőséget biztosítani a parlament számára a kormányalakításban való részvételére.

Összegezve, a 2. indikátor vonatkozásában arra a kérdésre keresem a választ, hogy az államfő, illetve a parlament milyen mértékben gyakorol befolyást a kormányalakításra. Amennyiben az alkotmány rendelkezéseivel ellentétben a parlament szerepe formális, és nem képes érdemi szerepet betölteni, valamint a tényleges döntés az államfő kezében összpontosul, úgy a prezidenciális rendszer egyik jellegzetessége irányába hangsúlyeltolódás történik.

3. indikátor: Rendelkezik-e az államfő dominanciával a törvényhozás felett?

A prezidenciális kormányforma egyik meghatározó ismérve, hogy a végrehajtó hatalom rendelkezik a törvényhozáshoz kapcsolódó jogkörökkel is. A parlamentáris rendszertől eltérően azonban nemcsak a parlament által delegált jogalkotási hatáskörökkel bír, hanem az alkotmányban külön foglaltakkal is.⁵⁹

A törvényalkotáshoz kapcsolódó jogkörök lehetnek reaktívak, mint például a vétójog, de proaktívak is (rendeletalkotás vagy törvénykezdeményezési jog), amellyel az államfő a politikai napirendet befolyásolni tudja.⁶⁰ Az államfőnek a törvényhozáshoz való viszonyát a formális jogkörökön túl a parlamenti többség összetétele is befolyásolja. Példaként, ha az államfő pártja rendelkezik a parlamenti többséggel, akkor a törvényjavaslatok előterjesztésére a párt útján is van lehetősége,⁶¹ és nagyobb az esély arra, hogy az így benyújtott javaslatok támogatást kapnak. A félprezidenciális kormányformában a végrehajtó és a törvényhozó hatalom viszonya a kormányalakítás folyamán jól megragadható, ugyanis azt befolyásolja, hogy ki jogosult a kormány felmentésére. A miniszterelnöki-elnöki rendszerben az államfő nem jogosult felmenteni a kormányt, ezért az államfőnek a törvényhozással együtt kell működnie annak érdekében, hogy valamilyen befolyást gyakoroljon a kormányra. Az elnöki-parlamentáris rendszerben viszont a kormány mind a parlamentnek, mind az államfőnek felelős, így a törvényhozás és az államfő kevésbé van ösztönözve az együttműködésre.⁶²

A vétójog a törvényhozás befolyásolásának egyik formális eszköze. A befolyás mértékét meghatározza az államfő által gyakorolt vétó jellege, valamint a vétó felülbírálásához szükséges szavazati arány.⁶³ Abban az esetben, ha a törvényhozás egyszerű többséggel tudja felülbírálni az államfő vétóját, az nem tekinthető hatékonynak, és lehetővé teszi a törvényhozás számára, hogy az államfő megkerülésével hozzanak döntéseket.⁶⁴

⁵⁸ Vitaliy S. Lytvyn – Anatolij S. Romanyuk, i.m., 2023. 756. o.

⁵⁹ Matthew S. Shugart – John M. Carey, i.m., 2012. 131–132. o.

⁶⁰ Mažvydas Jastramskis – Lukas Pukelis – Miglė Palujanskaitė: *Presidential legislative initiatives under semi-presidentialism: What accounts for their success and failure?* Parliamentary Affairs. 1. o. 2024. november 25. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsae041>.

⁶¹ Mažvydas Jastramskis – Lukas Pukelis – Miglė Palujanskaitė, i.m., 2024, 3. o.

⁶² Robert Elgie, i.m., 2012. 32–33. o.

⁶³ Matthew S. Shugart – John M. Carey, i.m., 2012. 134. o.

⁶⁴ Matthew S. Shugart – John M. Carey, i.m., 2012. 136. o.

Az államfő és a törvényhozás közötti kapcsolatra a referendum is hatással lehet. A referendum a közvetlen demokrácia egyik eszköze, mindazonáltal lehetővé teheti az államfő számára, hogy a törvényhozást szándékosan megkerülje, ahelyett, hogy egyeztetéseket folytatna azzal.⁶⁵

Az államfő és a törvényhozás viszonya az alábbi formális szempontok alapján elemezhető: milyen gyakran küldött vissza az államfő a parlament megfontolására törvényt? Élt-e az államfő a parlament feloszlásának jogával? Milyen gyakran kezdeményezett az államfő referendumot, illetve bocsátott ki rendeletet?⁶⁶

4. indikátor: Milyen befolyásolási eszközei vannak az államfőnek a kormány parlament általi felmentésére?

A prezidenciális kormányformában a kormánytagok felmentésére kizárólag az államfő jogosult, és azok csak az államfőnek tartoznak felelősséggel. A félprezidenciális rendszerben ezzel szemben a kormány a parlamenti többség támogatásától függ, azaz a parlament a bizalmatlansági indítvány útján jogosult felmenteni a kormányt. A miniszterelnöki-elnöki rendszerben a kormány felmentésére kizárólag a parlament jogosult, míg az elnöki-parlamentárisban a parlament és az államfő is rendelkezik a felmentés jogával.⁶⁷

Egyes atipikus esetekben a parlament által benyújtott bizalmatlansági indítvány ellenére a kormány felmentésében a végső döntést az államfő hozza meg. Többek között Fehéroroszországban a kormány ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány esetén az államfő tíz napon belül dönthet a kormány lemondásáról vagy a parlament feloszlásáról, és az új választások kiírásáról. Amennyiben az államfő nem fogadja el a kormány lemondását, úgy az tovább folytatja feladatai ellátását. Grúziában 2004–2013 között az államfő jogosult volt dönteni, hogy elfogadja-e a kormány lemondását vagy megtámadja a parlament döntését. Ha a parlament ismételt bizalmatlansági indítványt nyújtott be, akkor az államfő köteles volt felmenteni a kormányt vagy feloszlítani a parlamentet és új választásokat kiírni.⁶⁸ Következésképp, a fenti esetekben a törvényhozás formálisan rendelkezett a kormány felmentésének jogával, azonban a felmentés az államfő támogatásától függött, így a végső döntés az államfő kezében volt.⁶⁹

Gyakori stratégia lehet továbbá az államfő részéről – különösen a végrehajtó hatalmon belüli konfliktusos időszakban – a kormány nyilvános kritizálása, amely lemondásra készítheti a kormányt. Amennyiben az államfő rendelkezik pártpolitikai hatalommal is, ez az alkotmány rendelkezésein túl lehetőséget biztosíthat számára a kormány felmentésére. Ez különösen a miniszterelnöki-elnöki rendszerben bír jelentőséggel, ahol az államfő nem jogosult felmenteni a miniszterelnököt.⁷⁰ Az is előfordulhat továbbá, hogy bár az államfő az alkotmány értelmében nem rendelkezik formálisan a felmentési jogkörrel, mindazonáltal – többek között a vétó szereplők felett gyakorolt informális befolyással – a gyakorlatban mégis hatással tud lenni a kormány felmentésére, illetve lemondására, mint például Ukrajna esetében 2006–2010 között.⁷¹ A félprezidenciális rendszerekben bár a törvényhozás is jogosult felmenteni a kormányt, ugyanakkor e jog gyakorlását a pártrendszer fejlettsége is befolyásolhatja. Például, Ukrajnában

⁶⁵ Sujit Choudhry – Thomas Sedelius – Julia Kyrychenko: *Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine. Reflections for Constitutional Reform*. Centre of Policy and Legal Reform & Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2018. április. 65–66. o. DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2018.8>.

⁶⁶ Robert Elgie, i.m., 2011. 34–35. o.

⁶⁷ Matthew S. Shugart – John M. Carey, i.m., 2012. 22–24. o.

⁶⁸ Vitaliy S. Lytvyn – Ihor Y. Osadchuk: *The atypicality of semi-presidentialism in the post-Soviet countries: the context of the votes of no confidence in governments*. 2019. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 19 (1), 57–82. o. 68. o.

⁶⁹ Vitaliy S. Lytvyn – Ihor Y. Osadchuk, i.m., 2019. 74. o.

⁷⁰ Thomas Sedelius – Joakim Ekman, i.m., 2010. 511–512. o.

⁷¹ Serhiy Kudelia, i.m., 2018.

1996–2005 között a parlament – annak ellenére, hogy jogosult volt a kormány felmentésére – ezt a jogot ténylegesen nem tudta gyakorolni a pártrendszer fragmentációja és a kollektív fellépés hiánya miatt. Ennek következtében a kormány felmentésével jelentős részben csak az államfő élt.⁷²

A 4. indikátor célja tehát annak vizsgálata, hogy a kormány parlament előtti felelőssége ellenére az államfő képes-e befolyást gyakorolni a kormány felmentésére akár formális, informális vagy párttényezők révén. Amennyiben az elemzett esetekből az a minta figyelhető meg, hogy a kormány parlament általi felmentése ellenére a tényleges szerepet a kormány felmentésében az államfő gyakorolja (vagy azért, mert a parlament a fent említett kollektív fellépés miatt nem tudott élni ezzel a hatáskörrel, vagy azért, mert az államfő más módon befolyást gyakorolt), akkor az ország ezen jellemzőjében a prezidenciális kormányformához áll közelebb.

5. Parlament felosztatásának joga

A parlament felosztatásának joga a prezidenciális rendszerben a hatalmi ágak merev elválasztását sértheti.⁷³ A prezidenciális kormányformában ez a jogkör azonban nem jellemző, és ahol mégis előfordul, ott a felosztatás egy másik hatalmi ág szereplőjének intézkedésétől függ. Például, az államfő abban az esetben jogosult felosztatni a parlamentet, ha a kormány tagjait felmentették. Utóbbi eset viszont nem tekinthető az államfői jogkör megerősítésének, mivel ezáltal az államfő egy másik hatalmi ág tevékenységére reagál.⁷⁴

A félprezidenciális rendszerben a parlament felosztatásának joga nem tartozik a rendszer meghatározó jellemzői közé. Ugyanakkor ezen jog gyakorlása befolyásolhatja az államfő, a parlament és a miniszterelnök közötti kapcsolatot. A parlament felosztatásának joga lehetővé teszi az államfő számára, hogy a parlament és a parlamenti pártok felett ellenőrzést, illetve befolyást gyakoroljon.⁷⁵ Amennyiben az államfő nem gyakorol teljes ellenőrzést a kormány felett (mint például a miniszterelnöki-elnöki rendszerben), a felosztatás joga különös jelentőséggel bír, ugyanis ez ellensúlyozza a parlamentnek a kormányra gyakorolt befolyását.⁷⁶ Tekintettel arra, hogy a parlament felosztatása nem tartozik a félprezidenciális kormányforma ismérvei közé, külön indikátor keretében nem kerül elemzésre, hanem a 2. és 4. indikátor során térek ki rá.

Indikátorok – összefoglaló táblázat

Az indikátorokat és azok vizsgálatának szempontjait az alábbi táblázat foglalja össze. A táblázatban szereplő, a kormányformák alapvető ismérveire vonatkozó kritériumok részben A. Krouwel⁷⁷ írása alapján, részben pedig a fent bemutatott szakirodalmi álláspontok alapján készültek. A táblázat a prezidenciális és félprezidenciális kormányforma jellemzőit helyezi előtérbe, mely ismérvekhez kapcsolódóan indikátorokat határoztam meg. Az indikátorok konkrét kérdéseket fogalmaznak meg a kormányforma egy-egy jellemzőjéhez annak érdekében, hogy a tényleges hatalomgyakorlás azonosítható legyen.

Az indikátorok a formális (jogi) előírások, az informális gyakorlatok és a párttényezők szempontjából kerülnek elemzésre, mely szempontokhoz – nem kimerítően – további irányadó kérdések kapcsolódnak. Az indikátoroknak az informális gyakorlatok és a párttényezők szempontjából történő vizsgálata álláspontom szerint azért releváns, mivel ezáltal azonosíthatók az államfői hatalom formális kritériumai és tényleges gyakorlása közötti különbségek, amelyek a kormányformára is befolyással lehetnek. A formális előírások

⁷² Oleh Protsyk: *Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine*. Europe-Asia Studies. Kötet 55 (7). 2003. 1077–1095. o., 1080. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/0966813032000130693>.

⁷³ Matthew S. Shugart – John M. Carey, i.m., 2012, 126. o.

⁷⁴ Matthew S. Shugart – John M. Carey, i.m., 2012, 130. o.

⁷⁵ Matthew S. Shugart, i.m., 2005, 334. o.

⁷⁶ Matthew S. Shugart, i.m., 2005, 334–335. o.

⁷⁷ A. Krouwel, i.m., 2003, 5. o.

figyelembevétele pedig azért lényeges, mivel a formális rendelkezések egymásra tekintettel történő értelmezése megmutathajta azt, hogy egy jogkör alkalmazására valójában mennyire van lehetőség, vagy csupán a jogkör meghatározása az alkotmány szintjén létezik.

INDIKÁTOROK	KORMÁNYFORMÁK JELLEMZŐI		AZ INDIKÁTOROK VIZSGÁLATÁNAK FORMÁLIS SZEMPONTJAI	AZ INDIKÁTOROK VIZSGÁLATÁNAK INFORMÁLIS SZEMPONTJAI	AZ INDIKÁTOROK VIZSGÁLATÁNAK PÁRTTÉNYEZŐ SZERINTI SZEMPONTJAI	ÉRTELMEZÉS
Indikátorok	Félprezidenciális kormányforma jellemzői	Prezidenciális kormányforma jellemzői				
Az államfő vagy a miniszterelnök rendelkezik dominanciával a végrehajtó hatalom felett?	Az államfő rendelkezik a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódó jogkörökkel, ugyanakkor azokat a miniszterelnökkel és a kormánnyal megosztva gyakorolja.	A végrehajtó hatalmat az államfő gyakorolja	Milyen befolyásolási eszközei voltak az államfőnek a végrehajtó hatalomra? (például kinevezési jogok gyakorlása a végrehajtó hatalom területén, államfő részvétele, illetve elnöklése a kormány ülésein) Milyen gyakran élt az államfő a fenti jogkörökkel?	Megfigyelhető-e konfliktus a miniszterelnök és az államfő között a végrehajtó hatalom feletti dominancia megszerzése érdekében? Azonosítható-e az államfő részéről olyan eset, amikor az alkotmányban foglalt jogköreit túllépve járt el a végrehajtó hatalom területén, a megnevezett formális jogkörök gyakorlása során? Milyen informális gyakorlatok azonosíthatók az államfői hatalomgyakorlásban	Az államfő és a miniszterelnök egyazon vagy eltérő pártból valók-e, és az államfő pártja tagja-e a kormánynak? ⁷⁸ Továbbá, az államfő vezetője-e a parlamenti többséget alkotó pártnak? ⁷⁹	Jelen indikátor arra a kérdésre kíván rákérdezni, hogy a végrehajtó hatalom ténylegesen az államfő irányítása alá került-e. A formális rendelkezések vizsgálata segítségével van annak meghatározásában, hogy – formálisan – milyen a kapcsolat az államfő és a végrehajtó hatalom között, míg ehhez képest az informális gyakorlatok és a párttényezők annak meghatározását segítik, hogy ténylegesen milyen jogköröket gyakorolt az államfő.

⁷⁸ Jelen kérdés a kohabitációra kíván rákérdezni. Kohabitáció abban az esetben áll fenn, ha az államfő és a miniszterelnök eltérő pártból valók, és az államfő pártja nem tagja a kormánynak. Lásd: T. Raunio – T. Sedelius, i.m., 2020, 28. o.

⁷⁹ Az államfő a parlamenti többséget alkotó párt vezetőjeként rendelkezik a legszélesebb jogkörökkel, mivel – a parlamenti többség vezetőjeként – a végrehajtó és a törvényhozó hatalmat is irányítja. Lásd: Maurice Duverger, i.m., 1980, 184–185. o.

				a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódóan?		A prezidenciális rendszerben a végrehajtó hatalom élén az államfő áll, így amennyiben a fenti tényezők vizsgálata után az rajzolódna ki, hogy az államfő ténylegesen dominanciával rendelkezik a végrehajtó hatalom felett, úgy a kormányforma ezen jellemzőjében hangsúlyeltolódás lenne megfigyelhető a prezidenciális rendszer irányába.
Kinek van tényleges szerepe a kormányalakításban: az államfőnek vagy a parlamentnek?	Az államfő kinevezheti a miniszterelnököt, akit a parlament jóváhagy	Az államfő közvetlenül – a parlament részvétele nélkül – vesz részt a kormányalakításban	Ki jogosult javaslatot tenni a miniszterelnök személyére? (amennyiben az államfő egyedül, úgy az államfőt erősíti, ha az államfő a parlamenti frakciókkal vagy a parlament elnökével közösen, az a törvényhozást erősíti) ⁸⁰	Azonosítható-e a parlamenti többség és az államfő között (informális) egyeztetés a miniszterelnöknek javasolni kívánt személyről?	Az államfő pártja része-e a parlamenti többségnek? (Amennyiben igen, és a parlamenti többséget egy párt alkotja, a parlament részvétele a kormányalakításban formális, mivel a	Jelen indikátor arra a kérdésre kíván rákérdezni, hogy a kormányalakítás folyamatában – ténylegesen – milyen szerepe van az államfőnek és a parlamentnek. A parlamenti többség

⁸⁰ Vitaliy S. Lytvyn – Anatolij S. Romanyuk, i.m., 2023. 756. o

			<p>Ki jogosult javaslatot tenni a kormány további tagjaira?</p> <p>Milyen szerepe van a parlamentnek kormányalakításban?</p> <p>Milyen következményei vannak a sikertelen kormányalakításnak? (amennyiben az a parlament feloszlásával és/vagy az államfő általi ideiglenes kormányalakítással jár, úgy az az államfő pozícióját erősíti.)⁸¹</p>	<p>Azonosítható-e, hogy az államfő által kinevezni javasolt miniszterelnök az államfőhöz kötődik?</p> <p>Azonosítható-e az államfő részéről olyan eset, amikor az alkotmányban foglalt jogköreit túllépve járt el a kormányalakítás folyamán?</p>	<p>parlamentari többséget alkotó pártot az államfő dominálja)</p>	<p>összetétele befolyással lehet a parlament kormányalakítás folyamatában ténylegesen betöltött szerepére.</p> <p>Az informális gyakorlatok során a kérdés az, hogy azonosíthatók-e olyan esetek, amelyek az államfő dominanciáját emelik ki a kormányalakításban a parlamenttel szemben.</p> <p>Amennyiben a fenti tényezők vizsgálata után az rajzolódná ki, hogy a kormányalakítás folyamatát ténylegesen az államfő dominálja, és a parlament szerepe csupán formális (tehát érdemi befolyása nincs a</p>
--	--	--	---	---	---	---

⁸¹ Vitaliy S. Lytvyn – Anatolij S. Romanyuk, i.m., 2023. 756. o

kormányalakításban),
 úgy a kormányforma
 ezen jellemzőjében
 hangsúlyeltolódás
 lenne megfigyelhető
 a prezidenciális
 rendszer irányába.

Rendelkezik-e az
 államfő
 dominanciával a
 törvényhozás felett?

Az államfő csak
 hatásköreihez
 kapcsolódóan
 rendelkezik
 törvénykezdeményezési
 joggal

Az államfő
 rendelkezik
 törvényhozásnak
 megfeleltethető
 jogalkotási
 jogkörrel

Milyen gyakran élt az
 államfő a
 törvénykezdeményezéssel,
 és mennyiben kerültek
 ezek támogatásra?
 Milyen gyakran élt az
 államfő vétóval, és
 mennyiben voltak
 eredményesek?

Gyakorolta-e az államfő a
 parlament feloszlatásának
 jogát?

Milyen gyakran élt az
 államfő a rendeletalkotás
 jogával?

Milyen gyakran
 kezdeményezett az
 államfő referendumot és
 azok mennyiben voltak
 eredményesek?

Azonosítható-e olyan
 eset, amikor az
 államfő a
 törvényhozáshoz
 kapcsolódó jogköreit
 az alkotmány
 formális kereteit
 túllépve gyakorolta?

Az államfő tagja-e a
 parlamenti többséget
 alkotó pártnak?
 (Amennyiben a
 parlamenti többséget
 az államfő pártja
 alkotja, úgy
 feltételezhető, hogy
 az államfő – pártja
 útján – a
 törvényhozás felett
 dominanciával
 rendelkezik)

Jelen indikátor arra a
 kérdésre kíván
 rákérdezni, hogy az
 államfő által a
 törvényhozáshoz
 kapcsolódó jogkörök
 tényleges gyakorlása,
 és a párttényezők
 eredményeznek-e
 bármilyen
 hangsúlyeltolódást az
 államfő hatáskörében
 olyan irányba, amely
 által a döntések
 meghozatalának
 központja a
 törvényhozó
 hatalomtól az államfő
 irányába tendálódik.
 Amennyiben a fenti
 tényezők vizsgálata
 után az rajzolódna ki,
 hogy az államfő
 meghatározó
 befolyást gyakorol a

						törvényhozás felett akár a parlamenti többséget alkotó párt révén, akár más módon, akkor a hatalmi egyensúly a törvényhozási hatáskörök tekintetében az államfő javára billen.
Milyen formális és tényleges eszközei vannak az államfőnek a kormány felmentésére vonatkozóan?	A kormány a parlament előtt felelősséggel tartozik, sikeres bizalmatlansági indítvány esetén a kormány megbízatása megszűnik.	A kormánytagok nem felelősek a parlamentnek, a kormány tagjainak felmentésére az államfő jogosult.	Ki jogosult a miniszterelnök felmentésére? (a miniszterelnök-elnöki rendszerben a parlament, az elnöki-parlamentáris rendszerben az államfő és a parlament is) Milyen gyakran élt az államfő a miniszterelnök-felmentés jogával? Azonosítható-e olyan eset, hogy az államfő a miniszterelnök felmentését a miniszterelnökkel való konfliktusos időszakban gyakorolta?	Hogyan próbált az államfő befolyást gyakorolni a miniszterelnök felmentésére akkor, amikor nem rendelkezett formálisan a miniszterelnök-felmentés jogával? Azonosítható-e olyan eset, amikor az államfő nem rendelkezve a miniszterelnök-felmentés jogával, a parlament feloszlásával elérte	Az államfő tagja-e a parlamenti többséget alkotó pártnak? (Amennyiben az államfő tagja a parlamenti többséget alkotó pártnak a miniszterelnök ténylegesen az államfő irányítása alatt áll (pártja útján), még akkor is, ha az államfő nem rendelkezik a miniszterelnök felmentésének jogával. ⁸³ Amennyiben az államfő nem tagja a	Jelen indikátor arra a kérdésre kíván rákérdezni, hogy a kormány parlament előtti felelőssége ellenére voltak-e az államfőnek olyan eszközei, amelyek eredményeképp a felmentésben ténylegesen az államfő töltött be meghatározó szerepet (akár a formális rendelkezések együttes értelmezése korlátozza a parlament szerepét a felmentés gyakorlásában, akár

⁸³ Matthew S. Shugart, 2005, i.m., 333–334. o.

			<p>Milyen gyakran kezdeményeztek bizalmatlansági indítványt, és mennyiben volt eredményes?</p> <p>Létezik-e bármilyen formális korlát a bizalmatlansági indítvány kezdeményezésére? (pl. korlátozzák-e, hogy hányszor lehet benyújtani)</p> <p>Mi a következménye egy sikeres bizalmatlansági indítványnak?</p>	<p>egy új kormány alakulását?</p> <p>Kinek a kéréseit követte inkább a miniszterelnök (a parlamentét vagy az államfőét?)⁸²</p> <p>Azonosítható-e az államfő részéről olyan eset, amikor az alkotmányban foglalt jogköreit túllépve járt el a miniszterelnök felmentése során?</p>	<p>parlamentari többséget képező pártnak, akkor feltételezhető, hogy az államfő és a miniszterelnök (aki viszont élvezi a parlamenti többség támogatását) között intenzívebb lesz a konfliktus, és az államfő gyakrabban gyakorolná a felmentés jogát.)</p>	<p>az informális, illetve párttényezők helyezik az államfőt egy dominánsabb szerepbe a felmentés során).</p> <p>Amennyiben a fenti tényezők vizsgálata után az rajzolódna ki, hogy az államfő rendelkezik tényleges döntési joggal (a parlamenttel szemben) a miniszterelnök felmentésében, úgy ez a prezidenciális rendszer irányába jelentene elmozdulást.</p>
--	--	--	---	--	---	--

⁸² Oleh Protsyk, i.m., 2003, 1079. o.

© Barta Lejla

MTA Law Working Papers

**Kiadó: ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA
Kiválósági Kutatóhely)**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515