



Kormányzati rendszerek

2017. szeptember 18.

ELŐADÁSVÁZLAT

1. Alapvető fogalmak

- Államforma: az államfői hatalom jellegét és az állam külső megjelenési formáját, elnevezését mutatja.
- Kormányzati tevékenység (tág értelemben): állami és társadalmi viszonyok alakítása, programok kezdeményezése, végrehajtása, jogalkotási, igazgatási tevékenység (több állami szereplő vesz benne részt).
- Kormányzati rendszer: alkotmányos elrendezés, amely szerint a leginkább meghatározó állami szervek (rendszerint: parlament, államfő, kormány) működnek. A kormányzati rendszerek a hatalommegosztás fogalmi keretében értelmezendők.
- Kormányforma: a leginkább meghatározó állami szervek hatásköreinek jellemző elrendezése alapján a kormányzati rendszerek egyes típusai.

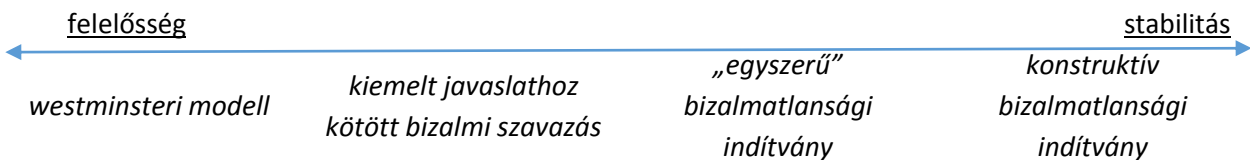
2. Milyen a jó kormányforma?

- Megóv a gyakori kormányválságoktól, vagyis lehetővé teszi a kormányozhatóságot, egyúttal lehetőséget teremt az alkalmatlan tisztségviselőkkel szemben a felelősség érvényesítésére, azok eltávolítására. (A két célkitűzés adott esetben egymás ellen is hathat.)
- Adott ország kormányzati rendszerének működésére a választási rendszer és a pártrendszer is hatással van.
- Lényeges, hogy a választott kormányforma igazodjon az adott ország közjogi hagyományokhoz.

3. A parlamentáris kormányforma

- Gyökerek: Anglia (1689, Bill of Rights); 1830: Belgium, Franciaország; a parlamentarizmus kialakulásának további hullámai (1828-1926, 1943-1962, 1974-).
- A parlamentek térnyerésének eszközei a történelem során az uralkodóval szemben:
 - o miniszterek felelősségre vonása
 - o a költségvetés elfogadása
 - o hadviselés megszavazása
- A parlamentáris rendszerekben a parlament áll a közhatalmi döntések centrumában (*Bagehot*: „Az angol parlament mindent megtehet, kivéve, hogy nőt férfit és férfit nőt váltottasson.”).
- A kormány mindig politikai felelősséggel tartozik a törvényhozó szerv irányában. A kormányzáshoz a parlament többségének támogatására van szükség.
- A kormány (kabinet) tagjai politikai értelemben szolidárisak egymás iránt.
- Parlamenti képviselők is lehetnek kormánytagok, a kormányfő jellemzően egyúttal parlamenti képviselő is.

- Kétpártrendszer (Anglia) és többpártrendszer (kontinens) működési különbsége: koalíciós kormányok esetén a miniszterek nem egymással, hanem elsősorban pártjukkal vállalnak szolidaritást.
- A kormány bizalmi szavazást kezdeményezhet a parlamentben: amennyiben a képviselők többsége nem támogatja, nem maradhat a helyén.
- A bizalmi szavazás lehet valamely kormányzati előterjesztéshez kötött is.
- A bizalmatlansági indítványt a parlamenti képviselők kezdeményezik a kormánnyal szemben. Többféle szabályozási formája ismeretes. Amennyiben a képviselők többsége nem szavaz bizalmat a kormánynak, az nem maradhat helyén.
- A bizalmi kérdés szabályozásának eltérő megoldásaiban változó a kormány felelőssége és pozíciójának stabilitása (a következő felsorolásban a felelősség csökken és a stabilitás erősödik):
 - o westminsteri modell (minden szavazás bizalmi szavazás)
 - o kiemelt előterjesztésekről (pl. költségvetés) szóló szavazás bizalmi szavazás
 - o „egyszerű” bizalmatlansági indítvány
 - o konstruktív bizalmatlansági indítvány (szükségképpen van másik miniszterelnök-jelölt)



- Az államfői hatalom a gyakorlatban elválik a végrehajtó hatalomtól.
- Az államfőt általában nem közvetlenül a választópolgárok választják.
- Az államfői hatalom általában reprezentatív, döntéseiért a miniszterek vállalják át a politikai felelősséget (ellenjegyzés). A választott államfők jogi felelősséggel rendelkeznek.
- Az államfő szerepe leginkább válsághelyzetek idején értékelődik fel.
- Az államfő korlátozott hatást tud gyakorolni a kormányalakításra. A kormány megbízatását nem szüntetheti meg a parlamenti többség akarata ellenében.
- Az államfő meghatározott (alkotmányokban szabályozott) esetekben feloszthatja a parlamentet.
- Az államfő és a parlamenti többség eltérő pártállása (támogatottsága) közjogilag nem problematikus.
- Tendencia a végrehajtó hatalom erősödésének folyamata a parlamentáris rendszerekben (*a parlamentarizmus racionalizálása*). A skála a klasszikus, brit parlamentarizmustól a racionalizált parlamentarizmuson keresztül a félprezidenciális rendszerekig terjed.

4. A prezidenciális kormányforma

- Gyökerek: az USA alkotmánya (1787), később szinte kizárólagosan elterjed Dél-Amerikában.
- A törvényhozó szerv a kétkamarás Kongresszus (Képviselőház: 435 fő, Szenátus: 100 fő), amely kétéves ciklusokban működik. (A képviselők kétéves mandátummal rendelkeznek, a szenátorok hatéves mandátummal, egyharmaduk kétévente rotálódik.)
- Az államfői és a kormányfői hatalom egy kézben összpontosul, a polgárok (elektorok útján) választják az elnököt.

- Az elnök politikailag nem felelős a Kongresszus előtt, a végrehajtó hatalom gyakorlása nem függ a törvényhozó szerv bizalmától. Alkotmány- vagy törvénysértés esetén az elnök jogi felelőssége vizsgálható az *impeachment* eljárásban.
- A kormányzás adott területeit az államtitkárok irányítják, akik kizárólag az elnöknek felelősek.
- A hatalmi ágak merev elválasztása (separation of powers) érvényesül, erőteljes szervezeti és személyi elkülönítéssel (pl. az elnök és államtitkárok nem lehetnek egyidejűleg képviselők vagy szenátorok). Emellett a végrehajtó és a törvényhozó hatalom egymás kölcsönös ellenőrzésére szolgáló hatáskörökkel is rendelkezik (pl. az elnök vétó joga, a Szenátus egyetértési joga az elnöki kinevezésekhez kapcsolódóan).
- A hatalommegosztás szövetségi – tagállami dimenzióban is értelmezhető (vertikális hatalommegosztás).
- Kétpártrendszer működik, gyenge pártfegyellemmel – a törvényhozás nem feltétlenül szolidáris a végrehajtó hatalommal.

5. A félpreszidenciális kormányforma

- Gyökerek: Franciaország (1958), az V. Köztársaság kormányformája.
- A közvetlenül választott államfő a végrehajtó hatalom része, részt vesz (vehet) a kormányzásban. Az államfő nevezi ki a miniszterelnököt és a kormány tagjait („kétfejű” végrehajtó hatalom).
- A kormány (a miniszterelnök) a parlamentnek és az elnöknek is felelősséggel tartozik.
- A államfő csak a választópolgárok felé tartozik politikai felelősséggel.

1. közvetlenül választott államfő
(csak a választópolgárok felé tartozik felelősséggel)
2. államfő által kinevezett kormány



A kormány az elnöknek és a parlamentnek is felelősséggel tartozik.

- A parlamenti többség megbuktathatja a kormányt, az elnöknek pedig jogában áll felosztatni a Nemzetgyűlést.
- Kohabitáció: az elnök és a miniszterelnök eltérő pártállása. Ilyen időszakban nagyobb a kockázata az alkotmányos intézmények konfliktusokkal terhelt együttműködésének. Kohabitáció időszakában különösen fontos az alkotmányban rögzített hatásköri szabályok pontos betartása. Ilyenkor rendszerint a parlamentáris kormányforma karakterjegyei is erősödnek. A kohabitáció elkerülése érdekében csökkentette egy alkotmánymódosítás 2000-ben az elnöki mandátumot 7 évről 5 évre (a Nemzetgyűlés mandátumával megegyezően) Franciaországban.
- Mivel a félpreszidenciális rendszerben is jelen van a parlamentáris rendszerek meghatározó sajátossága (a kormány politikai felelőssége a parlament irányában), *a félpreszidenciális rendszer a parlamentáris kormányforma módosított változataként is értékelhető.*

6. Kollegiális kormányforma

- Svájcban alakult ki, más államban nem ismert. A négy évre választott Szövetségi Gyűlés tölti be a törvényhozó szerv funkcióját. A végrehajtó hatalom gyakorlására a Szövetségi Gyűlés négy évre hét tagú Szövetségi Tanácsot választ saját tagjai sorából. A Szövetségi Tanács tagjai politikai értelemben nem szolidárisak egymás iránt – együttműködésükre a kollegialitás jellemző.
- Az államfői tisztséget rotációs rendszerben a Szövetségi Tanács tagjai töltik be, egy-egy évre.

7. Magyarország kormányzati rendszerének jellemzése

- Magyarország parlamentáris kormányzati rendszerének modern történelmi előzményei: az 1848. évi III tc. a miniszteri felelősségről és az 1946. évi I. tv. Magyarország államformájáról.
- Az 1989-es alkotmányozás során a tiszta (angol) parlamentarizmus karakterjegyei erősödtek.
- 1990-ben erős parlamenti jogkörök mellett a kormány stabilitása erősödött (kancellárdemokrácia), világossá vált, hogy az államfő nem részese a végrehajtó hatalomnak.
- Az Alaptörvény (2011) szabályozási rendszere szintén a parlamentáris kormányforma és a kancellárdemokrácia intézményi megoldásait követi, a végrehajtó hatalom egyúttal erősödik.
- A magyar kormányforma jellemző karakterjegyeit kirajzoló szabályozási megoldások:
 - o a miniszterelnök megválasztásának és a Kormány megalakításának szabályozása
 - o a bizalmi szavazás intézményének szabályozása
 - o a bizalmatlansági indítvány szabályozása
 - o az Országgyűlés feloszlásának szabályozása
 - o az Országgyűlés államfő általi feloszlásának szabályozása

8. A kormányzati rendszerek tervezésének típushibái

- Erős parlamenti ellenőrzési jogkörök mellett a kormány stabilitását szolgáló intézményi megoldások hiánya. Egy ilyen szabályozási konstrukció elsősorban abban az esetben kockázatos, ha egyébként – a pártrendszerből és a választási rendszerből adódóan – sokpárti parlamentek és kormánykoalíciók jönnek létre. (Pl. Olaszországban a gyakori kormányváltások következtében Alcide de Gasperi nyolcszor, Silvio Berlusconi négyszer volt miniszterelnök).
- Az is problematikus, ha maga a kormányforma és az egyes alkotmányos intézmények hatáskörei nincsenek kellőképpen tisztázva az alkotmányban. Románia kormányformáját parlamentárisnak és félprezidenciálisnak is lehet tekinteni, a végrehajtó hatalomhoz sorolható hatáskörök egy részénél pedig nem tisztázott, hogy azok az államfőhöz vagy a miniszterelnökhöz tartoznak-e. Kohabitációs időszakokban (Traian Băsescu elnök mandátuma alatt 2007-2008 és 2012-2014 között) ez a helyzet komoly alkotmányos válságokhoz vezetett.

9. Stabilitás és dinamika a kormányzati rendszerekben

- Stabilitást erősítő tényezők
 - o koherens (a saját törvényszerűségei szerint működő) rendszer kialakítása
 - o illeszkedés a nemzeti közjogi hagyományokhoz

- illeszkedés a társadalmi viszonyokhoz
 - szerves kapcsolat a választási rendszerrel és a pártrendszerrel
 - világos demokratikus legitimáció
 - felelősséggel párosuló kormányzati stabilitás
- A kormányzati rendszerek működésére ható tényezők
- politikai kultúra
 - sokasodó kormányzati feladatok, ami parlamentáris rendszerekben a parlamentarizmus racionalizálásához (pl. megnehezített bizalmatlansági indítvány) vezet
 - új (alkotmányos rendszeren kívüli) hatalmi tényezők
 - EU: demokrácia-deficit paradoxon (törekvés a döntéshozó szervek demokratikus legitimációjának erősítésére)
 - Európán kívüli világ: a konszociális demokráciához tartozó intézményi megoldások térnyerése (az adott államban élő etnikai, vallási csoportok paritásos/rotációs képviselete az alkotmányos intézményekben)

"A parlamenti aréna az egyik legfontosabb koncentrálódási pontja egy plurális társadalom vitáinak és konfliktusainak." /Klaus von Beyme/

"A parlamentáris demokrácia a legrosszabb kormányzati rendszer – az összes többi kivételével." /Winston Churchill/

10. Ajánlott irodalom

- Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmánymérnökség. *Akadémiai Kiadó*, Budapest, 2003.
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. *HVG-ORAC*, Budapest, 2008.
- Kukorelli István: A magyar állam- és kormányforma stabilizátorai és demokráciadeficitjei <http://www.matud.iif.hu/2016/08/03.htm>

KULCSFOGALMAK

államforma • kormányzati rendszer • kormányforma • parlamentáris kormányforma • politikai felelősség • bizami szavazás • bizalmatlansági indítvány • racionalizált parlamentarizmus • prezidenciális kormányforma • impeachment • félprezidenciális kormányforma • kétféű végrehajtó hatalom • kohabitáció • kollegiális kormányforma • konszociális kormányzati modell • magyar parlamentáris közjogi hagyományok

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán
pozszar@ajk.elte.hu