



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**Kormányozni és kormányon maradni – A ciklusismétlés
jelentősége a miniszterelnöki prezidencializálódás folyamatában**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/05/06

Nyilatkozat

Ezúton nyilatkozom, hogy a TDK dolgozatom elkészítése során semmilyen formában nem használtam a mesterséges intelligenciát.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	3
2. Az "ideális" alkotmány a hatalommegosztás elvének érvényesülése és a ciklusismétlés korlátozásának tükrében.....	5
3. Populizmustól a prezidencializálódásig – Fogalmak és alapvetés	7
4. Parlamentarizmus és kormányzás viszonya régen és ma	14
4.1. A parlament és a kormány kapcsolata az angol jogfejlődés mentén	14
4.1.1. Westminsteri típusú kabinetkormányzás a polgári korban	18
4.2. Az Egyesült Királyság parlamentáris monarchiája és a miniszterelnök prezidencializálódása ma	18
4.3. A brit kabinetrendszer, a német kancellárdemokrácia és a magyar berendezkedés a prezidencializmus hálójában	20
5. Prezidenciális és parlamentáris kormányforma a ciklusismétlés tekintetében	23
6. A ciklusismétlés korlátozásának implementálhatósága a magyar jogrendszerbe.....	24
7. Összegzés	30
8. Forrásjegyzék.....	32

1. Bevezetés

Kormányfői mandátum végletek nélkül? A prezidencializálódás jelensége Európában széles körben elterjedt, mára már az európai alkotmányos berendezkedések többségének egyik jelentős ismérvévé vált. Ennek táptalaját képezi az, hogy a kormány kiemelt szereppel bír a két hatalmi ág vonatkozásában: „a Kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letétményese, széles mozgástérrel rendelkezik az őt megválasztó Országgyűléssel és bírói hatalmi ággal szemben.”¹ A kormány fő politikai irányvonalainak meghatározásában a miniszterelnöknek döntő szerepe van, emellett a kormány sorsa függ a miniszterelnök pozícióban maradásától, hiszen a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a kormány megbízatása is megszűnik.²

Mivel a miniszterelnök erős jogkörökkel rendelkezik a végrehajtó hatalom irányítása szempontjából és az Alaptörvény felhatalmazása szerint meghatározza a Kormány általános politikáját, ezért méltán állíthatjuk, hogy a kormányfő befolyása a kormányban, és a hatalmi ágak vonatkozásában egyaránt markáns és egyedülálló. A checks and balances elv alapján a hatalmi ágaknak ellensúlyozniuk kell egymást, tehát ebben a konstellációban elvileg egyik hatalmi ág sem uralhatja le a többi, vagy legalábbis egyiket-másikat. Ezt az elvi tételt azonban a kormányfő pozíciójának megerősödése, s ezáltal a végrehajtó hatalom megerősödése megbillenti. Továbbvezetve a gondolatmenetet, mivel a kormányfő megbízatásának útjában a párt leváltásán, a bizalmi szavazáson és a konstruktív bizalmatlansági indítványon kívül nem áll akadály (utóbbi két intézmény is igen ritkán érvényesülhet, a magyar rendszerben a kormányoldal 2010 óta szinte folyamatosan fennálló kétharmados parlamenti többségének okán szinte aligha bírnak jelentőséggel), ezért a kormányfő több parlamenti cikluson keresztül, akár évtizedeken át is pozícióban maradhat.

Mivel az Alaptörvényben nem találunk olyan szabályt, ami korlátozná a miniszterelnöki ciklusok számát és hosszát, ezért a miniszterelnök politikai befolyása a mediatizáció és a perszonifikáció térnyerésével egyre inkább növekszik, azaz válik a prezidenciális kormányforma elnöki tisztségéhez hasonlatossá. Ezt a jelenséget nevezzük a végrehajtó hatalom prezidencializálódásának.³ Az amerikai minta azonban abban eltér a fent vázolt európai gyakorlattól, hogy esetében prezidenciális kormányformáról beszélhetünk, ezen belül pedig kifejezetten szabályozott az elnök mandátumának hossza és hatalomgyakorlásának ismétlődése is korlátozott.

¹ Stumpf István: Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás, 2020, Gondolat, Bp. 84.

² Alaptörvény, 20. Cikk, (1) bekezdés

³ Stumpf István: Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás, 2020, Gondolat, Bp. 84-85.

Vajon milyen megfontolásokon alapul és mivel magyarázható az, hogy a ciklusismétlés korlátját a legtöbb európai államban nem találhatjuk meg? Ennek a korlátozásnak milyen akadályai állnak fenn? Vajon a kormányformák mennyire jelentenek zárt kereteket az alkotmányozók és alkotmányértelmezők számára a ciklusismétlés problémájának megoldására? Lehetséges -e az amerikai modellhez hasonlóan korlátozni a kormányfői ciklus időtartamát és ismétlődését az európai államberendezkedésekben? Hogyan jutottunk el addig a pontig, hogy a kormányfői pozíció egyre inkább megerősödik, a kormány prezidencializálódik, de mindezzel párhuzamosan a ciklusismétlés korlátai nem lelhetőek fel? Logikus lépés lenne-e az alkotmányozó, vagy a törvényhozó által az, hogy a kormányfői mandátum időtartamának (szinte akár végeláthatatlan) kontinuitását korlátozza, ezáltal csökkentve a prezidencializálódás jelenségének hatásait? Ezek tekinthetők kutatásom fő kérdéseinek.

2. Az "ideális" alkotmány a hatalommegosztás elvének érvényesülése és a ciklusismétlés korlátozásának tükrében

A hatalommegosztás elve arra fókuszál, hogy nem összpontosulhat egyetlen testület, ill. egyetlen személy kezében a hatalom. A hatalommal való visszaélés megakadályozása a hatalom megosztásával történhet meg. A hatalommegosztást megragadhatjuk a hatalom intézményi ellenőrzésére és korlátozására irányuló szándékként. Az angol rule of law elvéből eredeztethető a hatalommegosztás modern kori öröksége. A törvényeknek való alávetettség kizárólag a törvénykezés és végrehajtás funkcióinak elkülönítése által juttatható érvényre. A rule of law alapelve is ebben a konstellációban értelmezhető, ugyanis mindenkre kötelező erővel bírnak a normák, avagy a törvényeknek való alávetettség mindenkre egyaránt vonatkozik, beleértve az uralkodót és a kormányt is.⁴

Winfried Steffani nézetei szerint a hatalommegosztás mai értékelésére és értelmezésére több tényező figyelembevételre szükséges. Ennek értelmében a pluralista demokrácia által támasztott igények kielégítésével összhangban álló hatalommegosztást és annak összetevőit kell alapul vennünk. A hatalommegosztásnak több komponensét különíthetjük el egymástól, amelyek a hatalommegosztás szintjeiként, dimenzióiként realizálódnak.⁵ A hatalommegosztás dimenziói a következők: 1. hatalommegosztás időbeli, vagy temporális szintje, 2. hatalommegosztás vertikális vagy föderatív dimenziója, 3. hatalommegosztás konstitucionális dimenziója, 4. hatalommegosztás döntési vagy decizív szintje, 5. hatalommegosztás társadalmi dimenziója.

Témánk vonatkozásában különös figyelmet érdemel a hatalommegosztás temporális dimenziója. A temporális dimenzió azt juttatja kifejezésre, hogy a hatalomgyakorlásnak milyen időbeli korlátai lehettek fel és annak időtartama milyen terjedelmű. „A hatalommegosztás ezért értelmezhető időbeli szinten is, mivel a hatalom koncentrációját eredményezheti az, ha adott szerv – különösen a politikai értelemben meghatározó törvényhozó és a végrehajtó hatalom – tisztségviselőinek megbízatása nincs időtartamában korlátozva. Az időbeli hatalommegosztás tehát arra ad választ, hogy az egyes hatalmi szervek megbízatása időben meddig terjed, illetőleg milyen időközönként van szükség a megbízatás megújítására, ami

⁴ Sári János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája, 1995, Osiris, Bp. 9-11.

⁵ Winfried Steffani: Parlamentarische und presidentielle Demokratie: strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen, Westdeutsche Verlag, 1979, 20-36.

együttal a mellőzhetetlen közvetlen vagy közvetett legitimáltságot is garantálja.”⁶ Tehát arról beszélhetünk, hogy az adott személy meddig gyakorolhatja funkcióit, töltheti be pozícióját és mikor kell megbízatását megújítani. Meghatározott időtartam lejártá után az államhatalmat gyakorló személy megbízatása ennek értelmében lejár, megbízatása temporális jellegű, melyet korlátozni szükséges.⁷

A prezidenciális kormányformákban az újraválasztás korlátozása honosodott meg. Ebben a helyzetben a ciklusismétlés korlátja a diktátorrá válás akadályát képezi. Az újraválaszthatóság dilemmáját, vagyis azt, hogy hányszor töltheti be az elnöki posztot az arra jogosult, fontos boncolgatni. Az újraválaszthatóság teljes korlátja nem látszik célravezetőnek, ugyanis a rátermett vezetőnek nem adódna esély a kibontakozásra. A jól teljesítő vezetők számára márpedig jutalom jár. A többszöri újraválasztás lehetősége pedig szinte korlátlan hatalmat adna a vezető kezébe. Az egyszeri újraválaszthatóság előnye abban áll, hogy a rátermett vezető relatív hosszú ideig maradhat pozícióban, ezzel kibontakoztatva képességeit. Továbbá korlátozódik hatalma az időbeli dimenzióban, az egyeduralom kialakítására nincs lehetősége.⁸ Miért tértem át az elnök szóhasználatáról vezetőre? Mivel a vezető a parlamentáris kormányformák esetében használatos terminológia, és ebben a kontextusban az elnöki cikluskorlátozás lehetősége megállná a helyét a parlamentáris kormányformák talaján is.

Az „ideális alkotmány” és a mesterkéltnek hangzó alkotmánymérnökség kifejezés utópisztikusnak hat. Ugyanakkor fontos leszögeznünk, hogy fontosabb intézményi átalakítások, az alkotmány szellemének érvényre juttatása a mérnökökéhez hasonló feladatként realizálódik.⁹ A „jóra” törekvés pedig változtatásokat kíván meg, ami ebben a kontextusban mérnöki feladat. A helyes alkotmányértelmezésen át, a hatalommegosztás érvényre juttatásának elérésére fókuszálva a megporosodott hagyományok szelektálásával a prezidencializmus negatív hatásainak redukálása történhet meg. Ehhez pedig kézenfekvő megoldásként kínálkozik a miniszterelnöki ciklusismétlés maximalizálása. Az európai alkotmányok rendezőelvének, a hatalommegosztás elvének így teljesebb formáját kaphatjuk meg, tovább folytatva a gondolatmenetet, az alkotmányosság esszenciális érvényesülésének lehetünk szemtanúi.

⁶ Petrétai József: „Hatalommegosztás” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018). [29]

⁷ Uo.

⁸ Giovanni Sartori: Összehasonlító Alkotmánymérnökség, Akadémiai Kiadó, Bp. 205-206

⁹ Uo. 226-234.

3. Populizmustól a prezidencializálódásig – Fogalmak és alapvetés

A populizmus fogalmának tisztázása elkerülhetetlen a kutatási kérdések megválaszolásához, mivel a prezidencializáció jelensége – ha nem is kizárólagosan, de jellemzően – populista demokráciá(k)ban érvényesül. A populizmus célja a mai megközelítések alapján tulajdonképpen az, hogy a nép jól érezze magát. Továbbá az ezen irányzatot követő politikusok a problémák legegyszerűbb módon történő megoldására töreksenek. Ez azzal jár, hogy a racionalitást az emocionalitás váltja fel, a populista politikus arra fókuszál, hogy érzelmileg hogyan tudja megragadni az embereket a támogatottság megszerzése érdekében. Azonban a mai összetett problémákra tekintettel nem írható le ilyen egyszerű komponensekkel a fogalom. Mudde meghatározása szerint a populizmus „egy ideológia, amely úgy véli, hogy a társadalom végső soron két homogén és antagonisztikus csoportra osztható, a „tisztá népre” és a „korrupt elitre”, a politikának pedig a közérdeket kellene kifejeznie.”¹⁰

A populizmusnak három dimenzióját különíthetjük el egymástól: 1. ideológiai dimenzió, 2. módszer, 3. alkotmányos-intézményi politika. Ideológiai perspektívából a népnek adja a hatalmat a vezető politikai elit, célja a népszuverenitás helyreállítása. Ebben a perspektívában a központban a nép akaratát megtestesítő vezető áll, az ellenségkép megalkotása, a válság megállapítása és a megosztó politikai viszonyok jellemzik ezt a dimenziót. A módszer szempontjából megállapíthatjuk azt, hogy a közvetítői szervek mellőzése következik be, ezt kapcsolja ki a vezetőség, tehát a kormány és a választópolgárok közvetlenül kapcsolódnak egymáshoz. Az alkotmányos-intézményi dimenzió perspektívájából az intézményrendszer eszközeire helyezik a hangsúlyt. Ennek értelmében az vizsgálendő, hogy mennyiben alkalmazhatóak a meglévő alkotmányos intézmények a populista demokrácia megvalósulásához, mennyire alkalmazkodik az alkotmányos eszközrendszer a populista politikai lépések megtételére.¹¹

A populizmus ideológiai szempontból ún. „vékony központú” ideológia. Ez azt jelenti, hogy a nép, azaz egy körülhatárolható középpont köré épülnek a precízen ki nem dolgozott

¹⁰ Antal Attila: A populizmus vizsgálata demokráciaelméleti perspektívákban, In. Politikatudományi Szemle, XXVI/2., 130.

¹¹ Körösenyi András-Patkós Veronika: Liberális és illiberális populizmus, In. Politikatudományi Szemle, XXIV. évf. 2015/2. szám, 31-33., Elérhető: <https://poltudszemle.hu/articles/liberalis-es-illiberalis-populizmus/> (letöltés dátuma: 2024.02.15)

politikai koncepciók. A populizmus ezen "vékonyságából" fakad az is, hogy könnyűszerrel képes kapcsolódni kidolgozottabb ideológiákhoz (pl.: nacionalizmus, ökologizmus, stb.).¹²

A populizmus illiberális demokráciaként értékelhető, mert kiszorítja a pluralizmust és az alkufolyamatokat a gyakorlatból. A népet homogén egységként tekinti, melynek keretein belül minden egyes polgár hasonló vagy éppen azonos nézeteket képvisel, ugyanolyan érdekkörrel rendelkezik. „Bármilyen politikai kompromisszum azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a tisztakezű nép bemocskolja magát a korrupt elit viselt dolgaival.”¹³ Ehelyütt érdemes rávilágítani a liberális és az illiberális demokrácia jellemvonásaira, ugyanis a populizmus ellentmond a liberális demokrácia eszköztárának, mintegy az illiberális demokrácia támogató pilléréként jelentkezik.

A liberális demokrácia az állami hatalom korlátozását és a kisebbségi jogok alkotmányos szinten történő védelmét helyezi a középpontba, míg az illiberális demokrácia a többségi elvet és a népszuverenitást tartja szem előtt. A populizmus az illiberális demokráciát támogatja, a népakaratot kizárólagosan érvényesíteni kívánja a korrupt elit kizárásával. A populisták tulajdonképpen kizárják a kisebbségvédelmet és a végrehajtó hatalom ellensúlyozását is a checks and balances elvének vonatkozásában, hiszen a közakarat kifejeződésének abszolút korlátját látják ezekben. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a gyakorlatban ambivalensen hathat ez a szemléletmód, hiszen a populisták politikai elit képes akár erősíteni, akár gyengíteni országának demokratikus intézményeit.¹⁴

Mivel a hibrid rezsimek vizsgálata alapvető relevanciával bír a kutatás során, ezért szükséges kifejtetni a rezsim fogalmát. A definíció komponensei a következők: 1. hatalomgyakorlás módja, 2. hatalom szervezése, 3. hatalom társadalomhoz való kapcsolódása, 4. ezeket fenntartó hitrendszer természete, 5. állampolgárok szerepe a politikai folyamatokban. A fogalom tehát nem foglalja magában a közpolitikai tartalmat, a rezsim létokát és a követett célokat sem, így a konkrétumokra nem fókuszál, mintegy tág gyűjtőfogalomként értelmezhető. A politikai rezsimek jellemvonásai a hatalomgyakorlás módja és az uralom legitimációja lesz. Létezik egy ennél is tágabb megközelítés. Skowronek nézetei szerint a rezsimfogalom immanens elemét képezi a kormányzás stílusa, hatalomgyakorlás módja, rezsimet támogató politikai és társadalmi koalíciók, az állam és a társadalom közti kapcsolat mintázatai és a politikai diskurzus, ami a rezsimet legitimálja.

¹² Antal Attila: A populizmus vizsgálata demokráciaelméleti perspektívákban, In. Politikatudományi Szemle, XXVI/2., 131.

¹³ Antal Attila: A populizmus vizsgálata demokráciaelméleti perspektívákban, In. Politikatudományi Szemle, XXVI/2., 136.

¹⁴ Uo. 137.

Körösényi András rezsimumfogalma az előbbiek szem előtt tartásával született meg. Eszerint a politikai rezsimumfogalom a hatalomgyakorlás módját, állam és társadalom közti viszony jellegét, a rezsimit támogató politikai és társadalmi koalíciókat és a legitimációs diskurzust foglalja magában.¹⁵

Fontosságát tekintve szükséges kiemelnünk a hibrid rezsimum fogalmát, amely irányvonal mentén feltérképezhetjük a fogalmak közti elhatárolásokat. Ugyanis manapság már szintiszta demokráciáról aligha eshet szó. Ez azért van így, mivel a legtöbb európai állam vegyes jegyeket hordoz magán, a demokrácia és az autokrácia közti hibrid formációk alakultak ki. A szakirodalom ezt szürke zónás jelenségnek is nevezi, hiszen fellelhetőek a demokrácia jegyei, ugyanakkor a demokrácia deficit is megmutatkozik ezekben az államberendezkedésekben.¹⁶ Vonatkozásukban tehát logikus a hibrid elnevezés. Ennek keretében különböző rezsimumtípusokról beszélhetünk.

De hogyan is ragadhatjuk meg magának a hibrid rezsimumnak a lényegét? A hibrid kifejezés tulajdonképpen egy olyan határvonalat jelent, amely azt jelzi, hogy egy adott rendszer mikor nem éri el azt a szintet, amely felett már demokratikusnak mondható. Ez a küszöb a következőket foglalja magában: tisztességes, szabad, versenyen alapuló, időközönként megtartott országos választások, általános választójog, szabad, független sajtó és a többpártrendszer. Biztosítani kell továbbá a politikai és polgári szabadságjogokat. Külső faktorok nem befolyásolhatják, irányíthatják a demokratikus intézményeket. Ezek konjunktív feltételek, amennyiben bármelyik sérül, úgy az adott állam nem tekinthető demokratikusnak.¹⁷

Kortárs szerzők kutatásaikban a mai Európában uralkodó rezsimumtípust plebiszciter vezérdemokráciának nevezik. A fogalom esszenciája kirívóan elüt a demokrácia tiszta jelentésétől. Ezért nevezhetjük kissé túlzóan posztdemokráciának is. Ezek a szerzők a demokrácia hanyatlásáról és a helyébe lépő arányaiban más vonásokkal rendelkező vezérdemokráciáról írnak. A plebiszciter vezérdemokrácia fogalmát Max Weber öntötte szavakba. Olyan népszavazáson alapuló demokráciáról beszélhetünk, amely a karizmatikus uralmon alapszik és az alávetettek akaratából levezetett és az ő akaratukból fennálló legitimitás formája mögé rejtőzik. Tehát tartalmilag a vezér karizmája, formailag pedig népszavazás legitimálja hatalmát.¹⁸

¹⁵ Körösényi András – Illés Gábor - Gyulai Attila: Az Orbán rezsimum – A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata, Osiris, 2020, Bp. 37.

¹⁶ Böcskei Balázs – Szabó Andrea: Hibrid rezsimek – A politikatudomány X-aktái, 2019, Napvilág, Bp. 19-20.

¹⁷ Uo. 12.

¹⁸ Körösényi András: A plebiszciter vezérdemokrácia fogalma és fő jellemzői. In. Felelet a Mondolatra. Acta Theologica Papensia 16; Károli Könyvek tanulmánykötet. Károli Gáspár Református Egyetem; Pápai

Hogyha létezik vezérdemokrácia akkor vezér nélküli demokráciáról is beszélhetünk természetesen. Ahhoz, hogy jobban értelmezhető legyen a két fogalom közti különbség, szükségesnek tartom a fő különbségeket kiemelni. A vezérdemokrácia, más néven plebiszciter rezsimek markáns jellemzőkben különbözik a nem plebiszciter rezsimektől. Ezt az alábbi táblázat szemlélteti:

Összetevők	Nem plebiszciter rezsimek	Plebiszciter rezsimek
Vezetés	személytelen	karizmatikus
Vezér és állampolgár közti kapcsolat	racióális deliberáció vagy preferencia-, illetve érdekkonvergencia	demagógia (érzelmi alapú, leegyszerűsítő vezetői kommunikáció)
Képviselés	bottom-up jellegű; mandátumadás	top-down jellegű; plebiszciter
Politikai helyzet	normál állapot	válság vagy rendkívüli helyzet
Közpolitika	mérsékelt (konszenzus/kompromisszum)	forradalmi vagy radikális
Hatalomgyakorlás	személytelen és bürokratikus (a jog uralma)	patrimoniális vagy prebendális (emberek uralma)

Táblázat: A plebiszciter és a nem plebiszciter rezsimek megkülönböztető jegyei¹⁹

A vezetés komponensével kapcsolatban találó megállapítás, hogy a pártdemokráciákban, vagyis a nem plebiszciter rezsimekben a pártoknak vannak vezetőik, úgy fordított a helyzet a plebiszciter rezsimek esetében: a vezetőknek vannak pártjaik. Ez abban is megnyilvánul, hogy a vezetők a „maguk képére formálják a pártokat”, s ebből a folyamatból következik az is, hogy a vezetők közvetlen kapcsolatot alakítanak ki a választópolgárokkal a mediatisáció segítségével.

Mivel a vezérdemokráciában a pártok szerepe jelentősen lecsökken, ezért a választópolgárok a párt és egyúttal a vezető megválasztásában csupán vétóval vagy felhatalmazással élhetnek, a közpolitikai programok jelentőségét ezzel ugyancsak lecsökkentve, mintegy a pártdemokráciát aláásva. A képviselő tartalmával kapcsolatban megállapítandó, hogy a vezérdemokráciák esetében a vezető határozza meg ennek tartalmát, míg a nem plebiszciter rezsimek esetében a közvetítői intézmények is kiemelkedő szerepkörrel bírnak egy párt, adott esetben vezető megválasztásában. A közvetítői intézmények (pl.: szakszervezetek, pártok) szerepének csökkenésével egyenesen arányos módon megnő az

Református Teológiai Akadémia; L'Harmattan Kiadó, Bp. 521-532., Elérhető: https://real.mtak.hu/73157/1/korosenyiinzsengeller_et_al_2016.pdf (letöltés dátuma: 2024.02.15)

¹⁹ I. Táblázat: Körösnéyi András - Gyulai Attila - Illés Gábor: Vezérdemokráciák a világban. Macrontól Erdoganig és Trumpig, 2022, Ad Librum, Bp. 24.

internet és a közösségi média szerepe, melyet a vezetők politikai eszközként használnak a kormányzás stabilizálásának érdekében. Tehát a média korábbi szűrő szerepe is megszűnik.²⁰

A politikai helyzet szempontjából is szükséges a különbségeket feltárnunk. A nem plebiszciter rezsimek esetében egy stabil, rutinszerű politika működik, ezt nevezhetjük a normál alaphelyzetnek is, melyben sürgető döntések meghozatalára a nyugalmi állapot miatt nincs szükség. Ezzel ellentétben a plebiszciter rezsimek kialakulását általában válság vagy rendkívüli állapot teremti meg, ahol a gyors döntések sürgető forgataga miatt szükség van a karizmatikus vezetés kialakítására. Sokszor előfordul azonban az is, hogy a rendkívüli állapot megszűnik ugyan, de a plebiszciter rezsím fennmarad a vezetők politikai szándékainak megfelelően, hiszen a válságos helyzet lehetőséget teremt a vezető politikai helyzetének stabilizációjára a válság megszűnése után is.

A kompromisszumok és politikai alkuk helyett a vezérdemokráciákban a vezér teremti meg a követendő értékeket. Sokszínű és sokféle értékek jelennek meg a vezér nélküli demokráciákban, ugyanis a társadalmi csoportok, politikai pártok és közvetítői intézmények fejezhetik ki érdekeiket, sajátos preferenciáikat, így az értékek nem a karizmatikus vezetés által meghatározottak. A vezérdemokráciákat jellemzi továbbá, hogy főbb irányvonalaikban személyes kapcsolatokra épül a döntéshozatal az ilyen rezsimekben, másrésről pedig a bürokratikus és piaci koordináció jellemzi azokat. A vezér nélküli demokráciákban ezzel szemben felértékelődik a jog uralma és a bürokratikus eljárások szerepe is, a hatalomgyakorlás személytelenségével karöltve.²¹

A vezérdemokráciák általános jellemzője ugyanakkor az, hogy a vezér lesz a politikai közösség akaratának megformálásáért a felelős és képviseli is azt. „Ebben a politikafelfogásban természetes, hogy a vezér egyszerre képviselő, és elő is állítja, „legyártja” és persze manipulálja is a népakaratot – ehhez a vezérdemokrácia elmélete szerint minden felhatalmazása megvan.”²² Aktív szerepet tehát a politikai vezetők, vezérek fognak betölteni a politikai folyamatok mozgatórugóiként. A választópolgároknak reaktív szerepet szán a vezérdemokrácia, mintegy vezető és vezetett viszonyában áll a vezér és a választópolgár. Így egyfajta vertikális viszonyról beszélhetünk a vezér és a választópolgárok között, míg horizontális viszony keletkezik a potenciális vezérek között. A politikai cselekvés tehát a vezér akaratából jön létre, ő befolyásolja, ki nem engedve kezei közül a politikai folyamatokat. Ezt a jelenséget nevezzük

²⁰ Körösenyi András - Gyulai Attila - Illés Gábor: Vezérdemokráciák a világban. Macrontól Erdoganig és Trumpig, 2022, Ad Librum, Bp. 24.

²¹ Körösenyi András - Gyulai Attila - Illés Gábor: Vezérdemokráciák a világban. Macrontól Erdoganig és Trumpig, 2022, Ad Librum, Bp. 28-30.

²² Antal Attila: A populista demokrácia természete. Realizmus és utópia határán, Napvilág, Bp. 179.

voluntarizmusnak. A vezér tehát megteremti a stratégiát, politikai légkört és tevékenységével a választópolgárok életét is meghatározza.²³

Röviden említést érdemel, hogy a vezérdemokráciáknak szintén két csoportjuk különíthető el egymástól: a radikális és a mérsékelt plebiszciter rezsimek. A plebiszciter rezsimek radikális formája csekélyebb számban van jelen Európában. Fokozatbeli különbségeket érzékelhetünk a két forma között, ahogyan azok neve is a különbségtételt kellőképpen szemlélteti. A karizma a mérsékelt formában a vezetésre való alkalmasságot jelenti, míg a radikális formában túlmutat ezen, egy egységes értékrendszer kialakítását helyezvén piedesztálra a vezér által. Utóbbi – Weber szavaival – „sajátos »alkotó« erőt és forradalmi hatalmat jelent a történelemben”²⁴ A radikális forma egyik további ismérve az, hogy a politikai ellenfeleket a közösség egzisztenciális veszélyeztetőjeként tünteti fel, míg a mérsékelt plebiszciter rezsimek csupán riválisaként kezeli politikai ellenfeleit.

A válsághelyzet tekintetében a mérsékelt vezérdemokrácia a válságkezelés után is fennmarad, ugyanakkor a válsághelyzetet nem használja fel további politikai lépésekre. A radikális vezérdemokrácia ellenben a válsághelyzetet kihasználva marad fenn, azzal igazolja politikai megnyilvánulásait. Előbbinek az exogén, utóbbi formának pedig az endogén vagy endogenizált válságkezelés a megfelelője. Endogenizált válságkezelés alatt a vezetőség „a válságokat intézményátalakítási szándékaik legitimálására használják.”²⁵ A hatalomgyakorlás vonatkozásában a mérsékelt plebiszciter rezsimek tekintetében az erőforrások adományozása a kliensek számára nem önkényes, ők szabad és tiszta tulajdonjogot szereznek. A radikális formában azonban a kliensektől az adományozott erőforrásokat a vezetők szabadon visszavehetik, mintegy önkényes módon megvonhatják tőlük azokat.²⁶

A prezidencializálódás táptalaját képzik a mediatizáció és a perszonifikáció, így ezen fogalmaknak a kifejtése is elengedhetetlen. A mediatizáció és perszonifikáció térnyerésével a parlamentek elveszítik elsődleges funkciójukat, azaz a politikai hadszíntér szerepüket. Ez a folyamat a parlamentáris kormányformák prezidencializálódásának folyamata.²⁷ A mediatizáció jelentése röviden a politika eladhatóvá tétele a médiumokban. Ugyanis általánosságban megállapítható, hogy a tömegkommunikációs eszközök óriási szereppel bírnak a prezidencializálódás folyamatában, politikai szerepük felértékelődött az elmúlt évtized

²³ Antal Attila: A populista demokrácia természete. Realizmus és utópia határán, Napvilág, Bp. 179.

²⁴ Körösenyi András - Gyulai Attila - Illés Gábor: Vezérdemokráciák a világban. Macrontól Erdoganig és Trumpig, 2022, Ad Librum, Bp. 32.

²⁵ Uo. 34.

²⁶ Uo. 35.

²⁷ Erdős Csaba: A hatalommegosztás. in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Alapfogalmak. Dialóg-Campus, Budapest, 2019. 73.

során.²⁸ A perszifikáció pedig a politikus személyének előtérbe kerülése.²⁹ A személytelenség tehát szöges ellentéte a prezidencializált hatalomgyakorlásnak.

Végül, de nem utolsósorban eljutottunk a téma vezérfogalmához, a prezidencializálódás definíciójához. Így definiálható a prezidencializáció külföldi jogtudósok lencséjén keresztül: „a parlamenti rendszerek működési logikájukban az elnöki rendszerekre kezdenek hasonlítani, az alkotmányos berendezkedés, a kormányforma megváltozása nélkül”.³⁰ Stumpf István jól megfogható meghatározása alapján a prezidencializáció a következőképpen ragadható meg: 1. a kormányfő jogkörének bővülése, 2. a miniszterelnökség ellenőrző szerepének megerősödése, 3. a kormányzati kommunikáció és a politikai folyamatok centralizációja. A jelenségre rámutat olyanképpen is, hogy a miniszterelnöki hatalom egyre inkább megerősödik, ezzel egyenesen arányosan a kormány testületi karaktere pedig gyengül. A kormányfő által ellenőrzött területek száma növekszik, képességeiben pedig megerősödik arra, hogy sikeresen szembeszálljon az ellentétes politikai nézeteket képviselőkkel.

A miniszterelnökök szerepe megizmosodott tehát Európa-szerte.³¹ A fogalom „a végrehajtó hatalom első emberének kiemelkedését jelenti, ő kerül a kvázi-elnöki pozícióba.”³² Ebben a kontextusban az egyszemélyi kormányzás megelőzi a pártelvű kormányzást. A pártelvű kormányzás ismérveitől részben vagy egészben történő elszakadás mutat a prezidencializálódás irányába. A pártelvű kormányzás komponensei a következők: 1. pártok közötti versengés során alakulnak meg a kormányok, 2. a kormányzati pozíciókba a személyek a kormányban szereplő párton keresztül kerülnek, 3. a kormányzat politikai programja a pártokban megfogant politikai program alapján jön létre. Végeredményben a vezetők döntési szerepe mindinkább növekvő tendenciát mutat, míg a párt mint kollektív intézmény szerepe egyre inkább csökken.³³

²⁸ Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása, In Új Magyar Közigazgatás, 2015/2, Bp. 8-15.

²⁹ Stumpf István: Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás, In. Máltai Tanulmányok, 2021. III. évf., 2. szám, Bp. 226.

³⁰ Thomas Poguntke – Paul Webb: „The Presidentialization of Politics in Democratic Societies – A Framework for Analysis” in Thomas Poguntke – Paul Webb (szerk.): The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies, 2005, Oxford University Press, 5.

³¹ Stumpf István: Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás, In. Máltai Tanulmányok, 2021. III. évf., 2. szám, Bp. 227.-229.

³² Tóth László: A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében, In. Parlamenti Szemle, 2017/2. 49.

³³ Uo. 49-50.

4. Parlamentarizmus és kormányzás viszonya régen és ma

Történeti szempontból szintén szükséges vizsgálódni, hiszen a parlamentek és a kormányzás viszonya így kerekedhet ki a régi és a mai viszonylatokban. Hogy milyen irányba tolódott az angol és az európai rendszer, milyen mértékben érhető tetten a prezidencializálódás, és hogyan viszonyul egymáshoz a törvényhozó és a végrehajtó hatalom európai szinten a kezdetektől egészen máig jelenti a következő fejezetek vizsgálódásának tárgyát.

4.1. A parlament és a kormány kapcsolata az angol jogfejlődés mentén

Azért az angol rendszerre esett a választás, mivel itt gyökerezik a parlamentarizmus, a fejlődés és a minta innen eredeztethető az európai államok vonatkozásában. Tehát a parlamentáris kormányformák bölcsőjéből kell kiindulnunk és megvizsgálunk a kérdéskört. Egészen a középkor századaival kell visszaugranunk ahhoz, hogy a parlamentarizmus gyökereire lelhessünk. Az angolszászok esetében még csak népgyűlésről sem beszélhetünk hajnalok hajnalán, a normann hódítások után hívták össze először gyűlésüket az angolok, a „bölcsék tanácsát” vagy witant, amely az előkelők gyülekezete volt. Ezt nevezhetjük tulajdonképpen az első kormányzati szerv elődjének is. A curia regis I. Vilmos regnálása alatt született meg, amely előkelők és nemesek gyűléseként szolgált mint első kormányzati szerv.

A Magna Charta volt az a kötelező erejű dokumentum, ami lehetővé tette a bárók és püspökök számára a részvételt a curia regis-ben. A királyt ez a szerv nem kötötte döntései meghozatalában, de a szerv tagjainak véleményét ki kellett kérnie a rendeletek meghozatalakor. Az 1239-es év volt az a fordulópont, ami megteremtette a parlamentet. Ekkor még a bárók nagytanácsának megnevezését kellett a parlament elnevezés alatt érteni. 1265-ben az un. Monfort parlament lehetővé tette a grófságok és városok követeinek képviselőtét. Azonban még a meginvitáltak köre folytonos változékonyságban volt. A király ugyanis szabadon dönthetett a tekintetben, hogy kiket hív meg a gyűlésbe.³⁴

1295-ben a gyűlések már rendszeressé váltak. Itt képviseltethették magukat a bárók, grófságok lovagjai és a városok követei is. Személyre szóló meghívót kellett küldeni a főrangú uraknak és vagyonos nemeseknek. A lovagok ekkortájt még szavazati jogot nem kaptak, de már rendszeresen meghívták őket a gyűlésbe. Megalakult tehát a kétkamarás parlament, mely a Lordok Házából és a Közrendűek Házából (House of Commons) állt össze. A Lordok Háza az arisztokráciát, tehát a főnemeseket és főpapokat foglalta magában, míg a House of Commons a

³⁴ Mezey Barna – Szenté Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, 2003, Osiris, Bp. 89-90.

lovagokat és polgárokat tartalmazta. A parlamentarizmus kezdetleges formálódásával a kormányzati szervek is megkezdték önállósodásukat. (Pl.: Kancellária, Sakktábla Kamara)³⁵

Évszázadokkal később a 17. század elején kialakult gyakorlat szerint a királyi prerogatívák, azaz előjogok érvényesítésével uralkodtak. Ekkorra már megszilárdultak a kormányzati szervek. A központi kormányzati szerv a Királyi Tanács névre hallgatott, amely fontos államügyeket látott el, továbbá kiemelkedő ügyekkel a Titkos Tanács is foglalkozott (Privy Council). A Felsőtanács és a Csillagkamara pedig királyi különbírószékeként alkalmasak voltak a király politikai ellenfeleinek kiiktatására. Az ez idő tájt uralkodó Stuart dinasztia nagyon csekély számmal hívta össze a parlamentet, jó tíz éven keresztül pedig egyáltalán nem hívták össze azt.

Mivel a királyok abszolutista felfogása alapján a költségek kivetése kifejezetten uralkodói jogkörbe tartozik, a parlament alsóházának nézetei szerint pedig a parlament hatáskörének tárgya, ezért óriási feszültség keletkezett az uralkodó és törvényhozó hatalom között. A király sorozatos túlkapásai polgárháborúhoz vezettek. Kényszeres országgyűléseket hívott össze a király ennek hatására, melynek eredményeként háromévenként összehívandó parlamentet sikerült kikényszeríteni a királytól. A válságos kormányzás jellemzi ezt az időszakot. Az 1640-es években az alsóház a kormányzás csaknem minden szegmensét ellenőrzése alatt tartotta.³⁶ I. Károly kivégzéséhez vezetett a polgárháború, miután katonai fennhatóság alá vonták a parlamentet és Cromwell vette át az irányítást, katonai diktatúrát alakítván ki. Anglia történetében először és utoljára vezettek be írott alkotmányt és egykamarássá tették a parlamentet. A diktatúra azonban nem volt hosszú életű, ugyanis Cromwell a királyi címet nem fogadta el és halála véget vetett a protektorátusnak.

1660-ban restaurálták a monarchiát, ami egyet jelentett a Stuart dinasztia további uralkodásával és a köztársaság felbomlásával. A Lordok Házát visszaállították, az 1641-es alkotmányos eszmékhez visszatértek és az uralkodó csak törvényes keretek között gyakorolhatta a hatalmat. Az alkotmányos monarchia bimbózó eszméit Clarendon állapította meg: A király határozza meg a kormányzás főbb irányait az ő általa felállított Titkos Tanácson keresztül, a törvényhozás pedig a parlament feladata lesz. Amennyiben az uralkodó kilép a jogi keretek közül, a törvényhozás impeachment-et, azaz jogi eljárást folytathat le vele szemben, azonban a kormányzat döntéseibe és a király minisztereinek megválasztásába nem avatkozhat bele. A korai alkotmányos monarchia ismertetőjegyei lelhetőek fel Clarendon miniszter meghatározásában. Ebben az etapban az alsóházban két politikai csoport bontakozott ki,

³⁵ Mezey Barna – Szenté Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, 2003, Osiris, Bp. 90-91.

³⁶ Uo. 207-212

nevezetesen a toryk és a whigek.³⁷ „E kezdetben csupán néhány tekintélyes és nagy hatalommal bíró család köré gyűlt két elkülönülő csoportosulás politikai küzdelmei uralták a következő csaknem két és fél évszázadban az angol, majd a brit parlamenti politizálást, s alakították ki a parlamentáris rendszer alapvető közjogi és politikai szabályait.”³⁸

A Bill of Rights szintén egy fontos fordulópontja volt az angol alkotmányfejlődésnek. A király kötelezettségeit sorolta fel és az alattvalók jogait szentesítette, továbbá meghatározta az örökösödés rendjét is. A királyi hatalomgyakorlás kereteit deklarálta. Lefektette, hogy a trón betöltése a parlament döntési jogosultságán alapul. A Triennial Act, azaz hároméves törvény leszögezte, hogy a parlamentet legalább háromévenként össze kell hívnia az uralkodónak. Az Act of Settlement pedig pontot tett a mondat végére 1701-ben, hiszen végérvényesen meghatározta a parlament, mint szuverén hatalom alkotmányosságát és ezzel eltörölte az isteni jog szerinti uralkodói hatalom elvét. A parlament hatalmának megnövekedése és a királyi előjogok elsorvadása a parlamentet helyezte a középpontba. Innen eredeztethető a találó elnevezés, azaz King in Parliament, hiszen az uralkodó már csupán közvetlenül miniszterei útján uralkodhatott és figyelemmel kellett lennie a parlament pártviszonyaira is miniszterei kiválasztásakor.³⁹

A 18. században kiemelendő Sir Robert Walpole kormányzása, akit a kormány első emberének, nevezetesen prime ministernek hívtak. Kormányzása azért volt releváns, mivel miniszterelnökként először mondott le pozíciójáról a parlamenti bizalom elvesztése után. Nem számított alkotmányos előírásnak a bizalom elvesztését követő kötelező lemondás, Walpole azonban mégis lemondott, így alkotmányos gyakorlattá vált magatartása és a későbbi parlamentáris típusú kormányoknak is példaértékűvé vált. Tehát ettől a ponttól kezdve a miniszterelnöknek nemcsak a király, hanem a parlamenti többség támogatottságát is élveznie kellett ahhoz, hogy kormányon maradhasson. Mindez a kollektív felelősséget még nem vonta maga után, tehát a miniszterek hivatalban maradhattak a miniszterelnök lemondása után is.⁴⁰

Nem szabad megfeledkeznünk idősebb William Pitt személyéről sem. Miniszterelnökként egymás után két ciklust is megélt kormányzása és méltán kijelenthetjük, hogy a mai prezidenciális hatalomgyakorlás előfutára volt, ugyanis vezéregyéniségként tűnt ki akkori ”kormányából”.⁴¹

³⁷ Mezey Barna – Sente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, 2003, Osiris, Bp. 212-216.

³⁸ Mezey Barna – Sente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, 2003, Osiris, Bp. 212-216.

³⁹ Uo. 216-218.

⁴⁰ Uo. 220-221.

⁴¹ Uo. 220.

Ezt követően beköszöntött az aranykor az angol parlamentarizmustörténetében. Olyan változások mentek végbe, melyek előrehaladást és rendkívüli újításokat hoztak. Törvények és rendeletek születtek, melyek gazdasági és jogi fejlődést irányoztak elő. Kialakult a politikai váltógazdálkodás, ami azt jelentette, hogy felváltva kormányoztak a pártok. Disraeli és Gladstone kormánya egymással versengve váltották egymást. A brit kabinetrendszer ezzel a lépéssel még inkább megizmosodhatott. „A parlamenti választások ezentúl nem csupán a két nagy párt, hanem a pártvezérek személye közti választást is jelentették, azaz a következő miniszterelnök kiválasztását.”⁴²

Az íratlan alkotmány és a parlamenti szuverenitás eszméjének keretei között megszületett a brit westminsteri típusú kabinetrendszer. Ennek jellemvonásai a következőképpen ragadhatóak meg: 1. miniszterelnök erős alkotmányos helyzete, 2. kormány parlamenti felelősségének elve, 3. kollegialitás elve, 4. parlamenti váltógazdálkodás a két párt váltakozásával, 5. uralkodó korlátozott politikai szerepvállalása. Az angol parlamentarizmustörténetben komoly változást eredményezett az 1911. évi Parliament Act. Létrehozta ugyanis az ún. aszimmetrikus bikameralizmust, ami azért nevezhető korszakalkotó újításnak, mivel korlátozta a Lordok Házának abszolút vétőjogát. Halasztó hatályú vétőjoggal élhetett ezután a Lordok Háza a törvényjavaslatokkal szemben, ez azonban csak a törvények hatálybalépésének késleltetésére volt alkalmas, végérvényesen nem vétőzhették meg a törvényjavaslatokat.⁴³

A parlamentarizmus megszilárdult Nagy-Britanniában. Az általános, egyenlő és titkos választójog került a középpontba. A vagyoni cenzusokat eltörölték. A 20. század elejére a parlamenti váltógazdálkodás már szerves részévé vált az angol rendszernek és kifejlődött a felelős kormányzás is. 1931-ben azonban válságos idők következtek, ugyanis Ramsay MacDonald egykori kormányfő a pénzügyi válság miatt, és mert pártja táborokra szakadt, kénytelen volt lemondani miniszterelnöki posztjáról. Ennek ellenére indítványozta az uralkodónak újbóli kinevezését, melyet az uralkodó támogatott. Ez az alkotmányos válság mindinkább felerősítette a kormányfő szerepét. Ugyanis pártjának ellentmondása ellenére újra miniszterelnökké válhatott MacDonald és a helyzet rávilágított arra, hogy a westminsteri típusú kabinetrendszer jól működik, a válságkezelés idején a végrehajtó hatalom ereje mutatkozhatott meg. Egy másik fontos mérőföldkő a belső kabinet kialakulásaként tartható számon. Lloyd George a háború idején öttagú kabinetet hívott össze és ebből fejlődött ki a következő

⁴² Mezey Barna – Szenté Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, 2003, Osiris, Bp. 320.

⁴³ Uo. 324.

formáció.⁴⁴ „Ez a miniszterelnök és a kormány legfontosabb minisztereinek olyan testületét jelentette, mely rendszeresen megtárgyalta és eldöntötte a legfontosabb politikai kérdéseket.”⁴⁵

4.1.1. Westminsteri típusú kabinetkormányzás a polgári korban

A miniszterelnök markáns szerepkörrel bír, hiszen kiválasztja minisztereit, kormányát ő maga állítja össze a politikai viszonyok figyelembevételével. A miniszterelnök közvetítő szereppel is rendelkezik az uralkodó és a kormány vonatkozásában. Ebből fakadóan feloszlathatja a parlament alsóházát, ez tulajdonképpen egyszemélyi jogkörévé vált. A miniszterek szerepe is meghatározó, ugyanis ők az alsóház tagjai is egyben. A kormány tagjainak alsóházi képviselete azt szolgálja, hogy ezáltal többségüket könnyebben irányíthatják az alsóházban, hiszen a kormány parlamenti többségére támaszkodva kormányoz. A kormány politikai felelősségéről sem szabad megfeledkeznünk. A kormány addig maradhat pozícióban, ameddig a parlamenti többség támogatottságát élvezzi, tehát az alsóház többségének bizalmát. A miniszterek ennek keretében a kollektív felelősség alapján felelnek. A kollektív felelősség komponensei az egyhangúság, titkosság és a szolidaritás.⁴⁶ A további releváns ismérveket fentebb az angol jogfejlődésnél szemléltettem, így azokra e helyütt nem kívánok ismét kitérni.

4.2. Az Egyesült Királyság parlamentáris monarchiája és a miniszterelnök prezidencializálódása ma

A parlamentáris monarchia jellegzetessége az Egyesült Királyságban az, hogy a miniszterelnök, a kabinet, a kormány, az uralkodó és a parlament kapcsolatát nagymértékben az alkotmányos hagyományok határozzák meg. A rule of law elve nem összeegyeztethető az olyan kormányformákkal, melyekben a vezetők önkényesen gyakorolják hatalmukat. A funkcionális hatalommegosztás elve áthatja a brit parlamentarizmust. A hatalmi ágak ugyan elkülönülnek egymástól, azonban a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúziójára lehetünk figyelmesek. Ez leginkább abban nyilvánul meg, hogy a törvényhozó hatalom többsége alkothatja a kormányt. A hatalommegosztás elve tehát ebben a konstellációban úgy értelmezhető, hogy a végrehajtó és törvényhozó hatalom szoros kapcsolatban áll, míg a bírói függetlenség elve szentesített. Szólnunk kell mindezek mellett a parlamenti szuverenitás elvéről is. A parlament általános és teljes törvényhozó hatalom. A törvényhozási kompetenciákat nem nevesítik törvények, így a

⁴⁴ Mezey Barna – Szenté Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, 2003, Osiris, Bp. 384-386.

⁴⁵ Uo. 386.

⁴⁶ Uo. 541-542.

törvényhozó hatalom legfőbb forrása a parlamenti szuverenitás elve, melyet a bíróságok felülvizsgálhatnak.⁴⁷

A történeti előzmények górcső alá vételével láthatjuk azt is, hogy kezdetben az uralkodó és a nép között dúló politikai csatározás volt jellemző. Ez az idő előrehaladtával a királyi prerogatívák megvonásával a parlamentarizmus kialakulását tette lehetővé. A tendencia abba az irányba mutatott, hogy a parlament és a kormány ellensúlyként állnak egymással szemben/egymás mellett. Az organikus fejlődés közepette már egyes kormányfők erős személyiségvonásai a karizmatikus hatalomgyakorlás előképeként bontakozhattak ki. A királyi prerogatívák fokozatosan átszálltak a kabinetre, azon keresztül pedig a kormányfőre, ami felerősítette a kormányfő markáns szerepét.

A miniszterelnök szerepe domináns tehát a végrehajtó hatalom vonatkozásában. Ezt nevezzük kancellárelvnek, amely szembehelyezkedik a kabinetelvvel. A kabinet tagjait a miniszterelnök javaslatára az uralkodó nevezi ki. A kormányfő a kabinet tagjainak kiválasztásával határoz arról, hogy melyik minisztériumok kapjanak képviselmet a kabinetben. A miniszterelnök személyiségétől függ, hogy a kabinetelv vagy a kancellárelv lesz a meghatározó, ugyanakkor a kormánypárt széttagságának/egységességének is szerepe van ebben.⁴⁸

A mediatizáció, a perszonalifikáció és a prezidencializálódás folyamata azonban egyre inkább a miniszterelnök személyiségét helyezi előtérbe, amely a kancellárelv kibontakozását segíti elő, így a miniszterelnök szerepe drasztikusan megugrik a végrehajtó hatalom tekintetében. Mivel alkotmányos hagyományok teszik függővé a miniszterelnök pozícióban maradását, ezért jogköreinek szélesedésével és hatalomgyakorlásának időbeli korlátlanságával a prezidencializálódás burjánzó jelenségének lehetünk szemtanúi, nemcsak az Egyesült Királyságban, hanem Európa-szerte. Ugyan a brit képviselőház mandátumának hossza egyezik a miniszterelnök mandátumának hosszával, azaz 5 éves időtartammal,⁴⁹ ennek ellenére a prezidencializálódás jellege elnyújtja a miniszterelnök pozícióban maradását a ciklusismétlés lehetőségével.

Megállapítható a történeti szál és a mai rendszer vizsgálatának tekintetében, hogy a kommunikációs eszközök fejlődésével, a politikus személyiségének felértékelődésével radikális változások mentek végbe. A kormányfő szerepe kiemelkedett kormányából, s a

⁴⁷ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Európai kormányformák rendszertana, 2007, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp. 175-176.

⁴⁸ Uo. 189-190.

⁴⁹ Franczel Richárd: Nyugati mintaadó országok miniszterelnöki intézményei, In. Pro Publico Bono, 2015, Bp. 66.

végrehajtó hatalom fejeként befolyása megnövekedett, míg évszázadokkal ezelőtt a parlament mint törvényhozó szerv tudta ellensúlyozni a miniszterelnök, egyben a végrehajtó hatalom túlsúlyát, addig ma már befolyása a prezidencializálódás folyamatára jelentősen csökkent. Max Weber szavazóbirkáknak nevezte a képviselőket már a századfordulón is, ami azt juttatta kifejezésre, hogy a parlament már akkor sem volt a kormány fontos ellensúlyaként tekinthető. Az uralkodó informális jogköreivel nem vethet gátat a jelenségnek, a parlament pedig nem bír befolyással a miniszterelnök kinevezése szempontjából. Végére is a túlzott mértékű prezidencializálódás elhomályosítja a rule of law és a parlamenti szupremácia elvét, hiszen előbbi esetében az egyes személy szerez többletjogosultságokat a végrehajtó hatalomban a többi szervhez/személyhez képest, utóbbi tekintetében pedig a parlament szerepe csökken egyenesen arányosan a végrehajtó hatalom szerepének növekedésével.

4.3. A brit kabinetrendszer, a német kancellárdemokrácia és a magyar berendezkedés a prezidencializmus hálójában

Összehasonlításképpen különítsük el a brit, a német és a magyar berendezkedést, hogy a prezidencializmus jegyei kimutathatóak legyenek az egyes rendszerek tekintetében. Ehhez segítségül szolgál a kormánytípus szerinti elkülönítés, ami megmutatja, hogy a miniszterelnök mennyiben emelkedik ki kormányából. A kormánytípusok szerinti csoportosítás a parlamentáris kormányformán belüli osztályozási szinteket jelöli. A prezidenciális kormányformák tekintetében a kormánytípus szerinti osztályozás egyáltalán nem releváns, mivel a kormányok az államfő végrehajtó, ill. tanácsadó testületeként szolgálnak csupán, hiszen miniszterelnök híján a végrehajtó hatalom feje az elnök, akinek erősebb jogköreinek kell/kellene, hogy legyen, mint a miniszterelnököknek a parlamentáris kormányformákban a kormányformák eredendő jellegéből adódóan.⁵⁰

A leginkább megfogható módszer az, ha elkülönítjük egymástól a három jellegadó formát, miszerint a miniszterelnökök saját kormányukhoz viszonyulnak: 1. Első az egyenlőtlenek fölött, 2. első az egyenlőtlenek között, 3. első az egyenlők között. A brit miniszterelnök az első az egyenlőtlenek fölött kategóriába sorolható. Ugyanis szabadon választja ki, és menti fel minisztereit, ami a kétpártrendszer tekintetében különösen jellegadó sajátosság.⁵¹ A fent ismertetett kabinetelv és kancellárelv szempontjából a kancellárelv kerül ki nyertesként a prezidencializáció következményeként a brit berendezkedésben is. Ezt az is alátámasztja, hogy a 20. század elején kialakult kabinet hivatala (Cabinet Office) mellett létrehozták a

⁵⁰ Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan, 2016, NKE, Bp. 35-36.

⁵¹ Giovanni Sartori: Összehasonlító Alkotmánymértékség, Akadémiai Kiadó, Bp. 127.

miniszterelnöki hivatal (Prime Minister's Office). Mindkét intézmény a miniszterelnököt szolgálja mind a mai napig. A miniszterelnöki hivatal létszáma az 1990-es években ugrásszerűen megnőtt, ami a prezidencializálódást mozdította elő.⁵² A miniszterelnök a kabinetbe tetszése szerint hívja meg a kormánytagokat, ami a releváns döntések meghozatalának fórumaként funkcionál. A miniszterelnök patronázshatalma ugyancsak jelentős, ugyanis a minisztereket és az államtitkárokat is ő nevezi ki. A frakció irányítása szempontjából pedig formális parlamenti jogállással bír.⁵³ Az első az egyenlőtlenek között elv a német berendezkedés jellemzője. Ezt nevezhetjük kancellári kormánytípusnak is. Ebben az esetben a kancellár, azaz a miniszterelnök választja ki a minisztereket, és ő is váltja le azokat.

Ellentétben a brit kétpártrendszerrel, Németországban a koalíciós kormányzás jellegzetességei lelhetőek fel. Ezért nevezhetjük a miniszterelnököt az egyenlőtlenek között elsőnek. Amennyiben a miniszterelnök elveszíti a parlament bizalmát, úgy az az egész kormány bukásához is vezet. Továbbá bevezették a konstruktív bizalmatlansági indítványt is, amely Európában nemcsak a német rendszer jellemzőjeként tartható számon. A kancellárelv dominanciája már a kezdetektől fogva érvényesült a német berendezkedésben, hiszen a kancellár határozza meg a kormányzati politika irányát⁵⁴ és jogkörei is kibővültek az idő előrehaladtával. Az egyéni miniszteri felelősség hiánya ugyancsak a prezidencializálódás kibontakozásához vezetett.⁵⁵ A szövetségi kancellári hivatal szolgálta a miniszterelnök munkáját, ami a későbbiekben minisztériumi rangra emelkedett. Szintén bővült ennek létszáma, ami a prezidencializmust segítette elő.⁵⁶ Ennek értelmében Németország a kancellárdemokrácia modelljének tekinthető, hiszen a miniszterelnököt az ellenjelölt egyidejű megnevezésével lehet leváltani és a miniszterekkel szemben nincs helye bizalmi szavazásnak. Az államfő kéri fel a miniszterelnököt, ezután a parlament megválasztja azt, és a köztársasági elnök újra kinevezi.⁵⁷

Magyarország tekintetében is a kancellárdemokrácia jegyei lelhetőek fel. A konstruktív bizalmatlansági indítvány megléte, és az egyéni miniszteri felelősség hiánya e helyütt is elemét képezik az államberendezkedésnek, azonban a korlátok és ellensúlyok hiánya pontosan azt eredményezi, hogy a kormány és ezzel együtt a kormányfő bebetonozódik a végrehajtó hatalomba, ami Magyarország és Németország szempontjából egyaránt megállapítható.

⁵² Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan, 2016, NKE, Bp. 39-40.

⁵³ Cservák Csaba: Kormányzati és választási rendszer, 2010, Bp. 190-191.

⁵⁴ Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan, 2016, NKE, Bp. 36-37.

⁵⁵ Cservák Csaba: Kormányzati és választási rendszer, 2010, Bp. 165.

⁵⁶ Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan, 2016, NKE, Bp. 36-37.

⁵⁷ Alfred Katz: Staatsrecht, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1994. 183-185.

Említést érdemel az is, hogy a prezidencializálódás terjedésével a parlamentáris rendszerek a félprezidenciális, sőt a prezidenciális rendszerekhez kezdenek hasonlítani.⁵⁸ Ugyanis a miniszterelnök jogköreinek növekedése a félprezidenciális, adott esetben prezidenciális rendszer elnökének széles jogköreihez közelít. A miniszterelnök-helyettes pedig ebben a konstellációban szinte miniszterelnöki rangra emelkedik.⁵⁹ Ezt alátámasztja továbbá az is, hogy a félprezidenciális/prezidenciális rendszerek esetében a parlamentnek az elnökre nincs befolyása⁶⁰, a prezidencializálódott parlamentarizmus esetében pedig aligha bír befolyással a parlament a miniszterelnök megválasztásában, s mivel a parlamentben is több állam esetében radikális többséget élvez a kormánypárt, ezért annak elmozdítására sem adódhat lehetőség adott esetben egy konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal. A kormányfővel szemben a parlament a prezidencializálódás burjánzásával elveszítette az ellensúly szerepét. Fontos leszögezni tehát, hogy a prezidenciális kormányforma és a prezidencializálódott parlamentarizmus között de facto nagyon kevés a különbség.

⁵⁸ Gallai Sándor – Molnár Balázs: Átalakítás alatt zavartalanul? A második Orbán-kormány szerkezete, in Boda Zsolt– Körösenyi András (szerk.): Van irány? Trendek a magyar politikában, 2012, Új Mandátum, Budapest, 185. o.

⁵⁹ Balogh Norbert: Prezidencializálódás a politikában, <https://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/diskurzus/2016/1/balogh.pdf>

⁶⁰ Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan, 2016, NKE, Bp. 31.

5. Prezidenciális és parlamentáris kormányforma a ciklusismétlés tekintetében

A prezidenciális kormányformák esetében a végrehajtó hatalom irányítója meghatározott időre maradhat pozícióban. Ellenben a parlamentáris kormányformáknál, ahol a végrehajtó hatalom csúcsszervének "feje", azaz a miniszterelnök általában a parlament megbízási ideje alatt töltheti be tisztségét, annak lejártával, a kormány mandátumának megszűnésével a kormányfő mandátuma is automatikusan megszűnik.⁶¹

Az Amerikai Egyesült Államokban bevezették azt a korlátozást, miszerint az elnök négy éven át maradhat pozícióban, emellett pedig csupán kétszer töltheti be az elnöki posztot az arra jogosult. Így biztosították tehát a rotációt a végrehajtó hatalom irányítója tekintetében. A legtöbb parlamentáris kormányformában azonban, mint már említettem, egyáltalán nem korlátozott a ciklusismétlés és a ciklusok hossza sem, a végrehajtó hatalom feje, azaz a kormányfő esetében. A sikeres kormányfők így akár 3, 4 vagy több cikluson keresztül is kormányon maradhatnak, ami az Amerikai Egyesült Államokban az elnök esetében a korlátozás miatt nem valósulhat meg.⁶²

Mivel korlátlanul újraválasztható a kormányfő Európában, a választások pedig nem befolyásolják a kormányfő kiválasztását, ezért a kormányfő bebetonozódhat a végrehajtó hatalomban. Az egyes személyhez olyan szorosan kötődik ebben az esetben a hatalom, hogy tőle azt nem lehet eltávolítani, csupán akkor, ha új kormánypárt alakul. Ezzel a kormányfő hatalma mintegy "bekebelezi" a végrehajtó hatalmat. A kormányfő ezáltal évtizedeken keresztül is pozícióban maradhat, ezzel kikezdve a hatalommegosztás elvének temporális dimenzióját. Komoly relevanciája van ugyanis a hatalomgyakorlás időbeli korlátjának, azonban lehetnek olyan tisztségek, amelyeknél – vagy logikai, racionális szempontok miatt, vagy történelmi/alkotmányos hagyományok miatt a korlátozás nem alkalmazható.⁶³ A hatalomgyakorlás temporális szinten történő korlátozására van-e lehetőség, s az vajon megoldást jelenthet a problémák kiküszöbölésére?

⁶¹ Petrétai József: „Hatalommegosztás” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018). [29]

⁶² Halász Iván: Összehasonlító kormányzástan, 2016, NKE, Bp. 23.

⁶³ Petrétai József: „Hatalommegosztás” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018). [29]

6. A ciklusismétlés korlátozásának implementálhatósága a magyar jogrendszerbe

Korábban már volt kísérlet arra, hogy a miniszterelnöki ciklusok számát korlátozzák, még hozzá egy 2017-es népszavazási kezdeményezés keretében. A népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott döntést a Kúria felülvizsgálta, és érvelt a ciklusismétlés kérdéséről. A Kúria érvelésén keresztül, emellett a döntéssel szemben támasztott ellenérveken keresztül vizsgálom meg a kérdéskört.⁶⁴

A Kúria állásfoglalása a felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatban a következőkön alapul:

Az Alaptörvény nem szól a miniszterelnöki ciklusok számáról, de ez nem azt jelenti, hogy azokat korlátozni lehet. A Kúria szerint tilalmazott a miniszterelnöki ciklusok korlátozása, s ezért nem rendelkezik róla az Alaptörvény. A kormányforma tekintetében az államfő, a kormányfő és a törvényhozó hatalom kapcsolata a sarokpontja ezen kérdéskörnek.⁶⁵ A Kúria megállapítása értelmében a kormányfői ciklusok hosszának korlátozása „átrendezné a végrehajtó hatalom gyakorolhatóságát, átrendezné a törvényhozás, az államfő és a Kormány viszonyát, azaz a parlamentáris kormányforma jellemző működési elvét. Az azonban bizonyos, hogy egy ilyen típusú esetleges korlátozásnak - lévén, hogy a kormányforma működését érinti - az alkotmányos szabályok között, az Alaptörvényben van a helye.”⁶⁶ Tehát tiltott tárgykört képez a Kúria érvelése szempontjából a ciklusismétlés korlátozása, mert a kormányforma immanens részét képezi a ciklusismétlés korlátjának hiánya emellett pedig elengedhetetlen feltétel az, hogy a kormányformát Alaptörvényben történő szabályozás illeti meg. Így a népszavazási kezdeményezés „burkoltan”, azaz közvetett módon Alaptörvény módosítást jelent a Kúria lencséjén keresztül.⁶⁷

A Kúria következő érveléssel kifejtette azt is, hogy „a miniszterelnök újraválaszthatóságának korlátozása nem tekinthető azonos súlyú alkotmányossági kérdésnek azzal, hogy a miniszterelnöknek egyébként büntetlen előéletű és passzív választójoggal rendelkező személynek kell lennie.”⁶⁸ A 18. Cikk (5) bekezdését a miniszterelnök személyére vonatkozóan szűken kell értelmezni a cikluskorlátozás tekintetében.⁶⁹ A következő érv tulajdonképpen a 18.

⁶⁴ A Kúria két végzésének szemrevételezésével történik meg az implementálhatóság vizsgálata. Knk.IV.37.393/2017/3. (a továbbiakban: Végzés I.), Knk.IV.37.394/2017/3. (a továbbiakban: Végzés II.)

⁶⁵ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 3.

⁶⁶ Végzés I. Indokolás [21].

⁶⁷ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 3.

⁶⁸ Végzés I. Indokolás [27]

⁶⁹ Végzés I. Indokolás [28]

Cikk (1) bekezdésére alapozható. „Mivel a kormányzati politika alakítása az Alaptörvény szerint a miniszterelnök személyéhez kötött, így a megválaszthatóságát érintő korlátozás implicit módon a kormányzati politika irányának befolyásolását is jelenti. Ezen alkotmányos folyamat elé törvény nem állíthat korlátot, alaptörvényi felhatalmazás e kérdés törvényi szabályozására nem vonatkozik.” Szögezte le a Kúria.⁷⁰

Az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a miniszterelnök megválasztásának joga, ezért a ciklusmaximalizálásra vonatkozó szabály a parlament döntési szuverenitását is korlátozza, állapította meg a Kúria. „[a]z Országgyűlés e döntési szuverenitásának korlátozása elképzelhetetlen az Alaptörvény erre vonatkozó szabálya nélkül.”⁷¹

A Kúria a következő évrre reagálva ismét hangsúlyozta, hogy „jelen népszavazási kérdés közvetlenül nem arra irányul, hogy meghatározott személyt megválaszthasson az Országgyűlés miniszterelnöknek vagy sem, de ettől még a miniszterelnök személyének megválasztása az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés e) pontja az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdéseket kiveszi az országos népszavazás tárgyköréből. A személyi és szervezetalakítási kérdések országos népszavazás alól történő kivétele azt jeleníti meg, hogy az alkotmányozó hatalom e kérdéseket az Országgyűlés szuverenitása körébe tartozó döntéseknek tekintette, amelyekre - akár elvi megfontolásból, akár az államszervezet működésének fenntartása körében megfogalmazható praktikus okokból - a közvetlen hatalomgyakorlás nem terjed ki.”⁷²

Elvi tételként fogalmazta meg a Kúria, hogy a miniszterelnöki ciklusismétlés korlátozásának kérdésköre népszavazásra nem bocsátható, mert a népszavazási kezdeményezés az Alaptörvény burkolt módosítására irányul, ennek értelmében tiltott tárgykört képez, ezért a 8. Cikk (3) bekezdésének a) pontja szerint nem lehet ebben a kérdésben népszavazást tartani.⁷³

⁷⁴Nyelvtani és logikai-dogmatikai értelmezés közti párharc húzódik meg a kérelmező és a Kúria állásfoglalása szempontjából. A nyelvtani értelmezés tekintetében a kérelmező arra alapozta kérdésfeltevését, hogy amit az Alaptörvény nem szabályoz explicit módon, az az alsóbb jogforrások szabályozási körébe tartozik. Ugyanis az Alaptörvény 18. Cikk (5)

⁷⁰ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 4.

⁷¹ Végzés I. Indokolás [24].

⁷² Végzés I. Indokolás [29].

⁷³ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 5.

⁷⁴ A Kúria döntésének kritikáját Erdős Csaba fogalmazta meg, és az ő gondolatmenetét követve elemzem a továbbiakban a ciklusismétlés problémáját.

bekezdése törvényi rangra emelte a miniszterelnök jogállásának szabályozását. Így a korlátozások körébe kívánta sorolni a büntetett előélet és egyéb előírások mellett a ciklusismétlés maximalizálását. A Kúria ezzel szemben logikai-dogmatikai értelmezést alkalmaz,⁷⁵ ami a kormányformából, s annak elemeiből indul ki, és vezet egészen odáig, hogy annak immanens eleme a ciklusismétlés korlátlessnessága, így tiltott tárgykör is ezeiben, ami ellehetetleníti az Alaptörvénymódosítást. Sente Zoltán mind a logikai-dogmatikai és mind a nyelvtani értelmezés mellett is szól. A logikai-dogmatikai értelmezés hangsúlyozásával: „[n]em tűnik konklúzív érvnek, hogy ami nincs benne az alkotmányszövegben, azt az alkotmányozó nem is akarta alaptörvényi szintre emelni...”⁷⁶ A nyelvtani értelmezés mellett pedig így szól: „[a]z alkotmányszövegből hiányzó intézmények, garanciák és eljárások bírói pótlása, a nem nevesített jogok megkonstruálása mindig vitatott, mert nehéz bizonyítani, hogy ezek csupán realizálják, és nem kiegészítik az alkotmányozó akaratát...”⁷⁷ Értelmezési kérdés tehát, hogy az Alaptörvény hallgatását miként kell értékelni.

„[a] miniszterelnök az újrávalaszthatóság szempontjából nincs összehasonlítható viszonyban a kérelmező által felsorolt legtöbb közjogi méltósággal, közjogi tisztségviselővel. [...] összehasonlítható helyzetben egyedül a köztársasági elnök van.”⁷⁸ Ez a megállapítás összhangban van az un. ”csoportképzéssel”. A kormányformát tartotta meghatározónak a csoportképzéssel kapcsolatban a Kúria, míg a kérelmező kifejezetten a szabályozási szinteket tekintette determinálónak. A Kúria részletszegény indokolása nehezíti meg az érvek értelmezését. Hiszen indokolásában nem magyarázta meg a kormányforma szempontjának determináló szerepét. A checks and balances elv vonatkozásában valamennyi közjogi méltóságot számon kell tartani, addig a Kúria csupán a miniszterelnök, parlament és a köztársasági elnök triászának egyensúlyát tartotta szem előtt az indokolásban. Hiszen a hatalommegosztás dimenziói sokrétűek és függnék a többi szervtől/tisztségviselőtől is. A hatalommegosztás elvét tehát nem csupán szűken kell értelmezni, hanem a politikailag semleges tényezőket is bele kell érteni.⁷⁹

A „döntési szuverenitás” ugyancsak nem könnyíti meg a helyzetet az értelmezés szempontjából. Hiszen a parlamenti szuverenitás elve az angol közjogban ismeretes, annak

⁷⁵ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 5.

⁷⁶ Sente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban, 2013, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 97.

⁷⁷ Sente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban, 2013, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 97.

⁷⁸ Végzés I. Indoklás [18].

⁷⁹ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 6.

meghatározó alaptétele a parlamenti szupremácia, azonban hazánkban ez egy idegen megközelítés, ugyanis a hatalommegosztás elvéből fakadóan minden hatalmi ág egyenértékű, egyik sem helyezkedhet a másik fölé. Az indokolás tulajdonképpen a „döntési szuverenitást” a miniszterelnök országgyűlés általi megválasztottságával, a parlamentáris kormányformával és a hatalmi ágak közti kölcsönös bizalommal kapcsolja össze.⁸⁰

„A köztársasági elnök (államfő) és a miniszterelnök (kormányfő) közötti viszony - így a ciklusonkénti újraválaszthatóság, vagy annak korlátozása - alapjaiban határozza meg a kormányforma jellegét”.⁸¹ Ez az állítás azért nem helytálló, mivel alapjaiban véve a kormányforma jellegét a miniszterelnök és a parlament közötti bizalmi viszony határozza meg, nem pedig a kormányfői ciklusismétlés. Nem állja meg a helyét az az állítás sem, miszerint a miniszterelnök ciklusismétlésének maximalizálása „átrendezné a törvényhozás, az államfő és a Kormány viszonyát, azaz a kormányforma jellemző működési elvét.”⁸² A tételes jogban a kormányforma fogalma vagy egyéb megnyilvánulása nem érhető tetten, mivel ez egy a tudomány által kimunkált definíció. A Kúria mégis a középpontba helyezi ezt a fogalmat indokolása során.⁸³ A parlamentáris kormányforma lényegi esszenciáját a 122/2009. (XII. 17.) AB határozat szemlélteti, melyet a Kúria is feldolgozott végzésében: „Az Alkotmány által meghatározott parlamentáris kormányforma lényegi vonása, a Kormánynak az Országgyűlés előtti felelőssége, végső soron a miniszterelnök személyén keresztül érvényesül. Az Alkotmány a Kormány működésének középpontjába a miniszterelnököt állítja.”⁸⁴ „A Kúria viszont nem köti össze elég meggyőzően azt, hogy egy újabb elem a miniszterelnökké megválaszthatósági feltételek között milyen kapcsolatban áll a kormányfő Kormányon belüli vezető szerepével, illetve a Kormány Országgyűlés előtti felelősségével.”⁸⁵

Markáns érv a Kúria indokolásában, hogy a „parlamentáris rendszerektől idegen az a megoldás, amelyben az államfő újraválasztásának korlátozása mellett a miniszterelnök újraválaszthatósága elé is olyan korlátot állítanak, amely nem engedi – választási győzelme esetén sem –, hogy olyan személy legyen a miniszterelnök, aki már kétszer betöltötte e

⁸⁰ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 7.

⁸¹ Végzés I. Indokolás [18].

⁸² Végzés I. Indokolás [21].

⁸³ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 7.

⁸⁴ Végzés I. Indokolás [20].

⁸⁵ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 7.

funkciót.”⁸⁶ Egy külföldi kitekintés erősíthette volna a Kúria érvét, hiszen nem egy európai állam gyakorlatában a mai napig mérvadó a ciklusismétlés korlátlansága. „Noha a külföldi kitekintésből levonható következtetés nem minősül konkluzív érvnek – azaz attól, hogy más államokban hogyan szabályoznak egy kérdést, nem következik kényszerítően az, hogy nekünk is ugyanígy kéne –, de irányadónak feltétlenül tekinthető.”⁸⁷ A történeti alkotmány mintegy vívmányaként való értelmezés szintén megállta volna a helyét, sőt erősítette volna a Kúria érvrendszerét: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”⁸⁸

Releváns megállapításként értékelhető, hogy a kormányformáknak nincsenek kötelező jelleggel meghatározott szabályai. Fő ismérvek ugyan természetesen kézzel foghatóan észlelhetőek a parlamentáris kormányformák tekintetében, ugyanakkor olyan szabályokat nem találunk, melyek a részletkérdésekre vonatkoznának, részleteiben határoznák meg a kormányformák milyenségét. A ciklusismétlés korlátozhatósága pedig ilyen részletszabályként értékelhető. Analógia útján következtethetünk arra, hogy egyik kormányformának sincsenek alkotmányosan rögzített, megváltoztathatatlan szabályai. Európai példák sora támasztja alá a ciklusszámok korlátlanságát,⁸⁹ azonban miért ne lehetne a hagyományokon túllépve a modern parlamentarizmushoz alkalmazkodva és a prezidencializmus korlátozását előirányozva bevezetni egy újkeletű szabályozást a cikluskorlátozás képében? Az Amerikai Egyesült Államok kormányformája sem változott meg a cikluskorlátozás bevezetésével, így tovább vezetve a gondolatmenetet, Magyarország kormányformája sem változna meg ezzel a rendelkezéssel.⁹⁰

Burkolt Alaptörvénymódosításként hivatkozott a Kúria a ciklusismétlés korlátozásának bevezetésére. Ez azonban túlzottan kiterjesztő jellegű, hiszen a tiltott tárgykörök között *expressis verbis* nem találjuk meg a ciklusismétlés korlátozásának tilalmát, az Alaptörvény egyáltalán nem rendelkezik róla. Ez tulajdonképpen egy közvetett reakció volt a Kúria részéről, hiszen törvényhozási tárgykörön kívül esőnek ítélte meg a ciklusmaximalizálást, ”megkerülve” a kiterjesztő értelmezésre történő közvetlen reakciót.⁹¹

⁸⁶ Végzés I. Indokolás [21].

⁸⁷ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 8.

⁸⁸ Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés

⁸⁹ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 8.

⁹⁰ Uo.

⁹¹ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 8.-9.

„[a] miniszterelnök újraválaszthatóságának korlátozása nem tekinthető azonos súlyú alkotmányossági kérdésnek azzal, hogy a miniszterelnöknek egyébként büntetlen előéletű és passzív választójoggal rendelkező személynek kell lennie”⁹² Továbbá a Kúria amellet foglalt állást, miszerint a kormányzati politika irányának implicit befolyásolásához vezet a ciklusismétlés korlátozása. Ehhez a két gondolathoz a következő ellenérveket sorakoztathatjuk fel: 1. A korábbi szabályozás a miniszterelnök funkció-meghatározását törvényben állapította meg, s hatályos Alaptörvényünk emelte alkotmányos rangra azt. Tehát elvileg lehetőség nyílt volna az új Alaptörvény meghozatalát megelőzően a ciklusismétlés korlátozására törvény által, ami azt is jelentené, hogy vagy 2012 előtt nem parlamentáris kormányformája volt Magyarországnak, vagy azt, hogy a parlamentarizmusnak nem szükségképpen komponense a miniszterelnöki ciklusok számának korlátozása. Ezek a logikai levezetések azonban ellentétesek az indokolással. A kormányzati politika irányának implicit befolyásolásának elvi tételét szintén megdönti az Alaptörvény és a törvény közti szintkülönbségből fakadó érvelés. A parlament ugyanis nem választhat meg bárkit miniszterelnöknek, ennek törvényben meghatározott kritériumai a passzív választójog és a büntetlen előélet.⁹³

A Kúria döntésének felülbírálatával, az ellenérvek felsorakoztatásával és az alkotmányos és tudományos fogalmak kibontásával rádöbbenhattünk arra, hogy az implementálhatóság akadályának feloldása elvi szinten lehetséges. A Kúria indokolásának részletszegénysége és az ellenérvek megalapozott volta arra a következtetésre vezet, hogy a ciklusismétlés korlátozására lehetőség nyílik a törvényi szinten történő szabályozással, hiszen a parlamentáris kormányformának nem immanens eleme a miniszterelnöki ciklusismétlés korlátlansága, tehát nem is irányul az Alaptörvény burkolt módosítására. Emellett fontos kitérnünk arra, hogy az egyedi döntés normatív formába öntése abban az esetben nem történik meg, ha nem egy konkrét személy kizorításáról van szó a miniszterelnöki székből. Erre egy esetleges megoldás lehet, hogy egy parlamenti ciklus végén történik meg a szabályozás törvénybe iktatása, kvázi az új választások kiírásával, így még az akár új, akár a korábbi kormánypárt megalakulása előtt.

⁹² Végzés I. Indokolás [27].

⁹³ Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, In. Jogesetek Magyarázata, 2017/4, Bp. 9.

7. Összegzés

A prezidencializálódás analógiájának előmozdítójaként a mediatizáció és a perszonifikáció vették át az irányítást a politika színterén, váltak mindinkább befolyásoló tényezőkké. A perszonifikáció értelmében a választópolgár sokkal jobban képes azonosulni egy meghatározott személlyel, mint egy kidolgozott politikai kampánnyal. A mediatizáció tükrében pedig a politikusok előszeretettel használják fel a médiát arra, hogy az összetett tudnivalókat a lehető legjobban leegyszerűsített formában adják át, saját önös érdekeik elérésének érdekében.⁹⁴

A politikus személye így emelkedhetett ki, és kapcsolható össze a jelenség magjával. Az ellenzéki pártoknak tehát úgy adhatunk reális esélyt az érvényesülésre, ha korlátozzuk a politikus személyének, tehát a miniszterelnök hatalomgyakorlásának időbeliségét. Hiszen az ellensúlyt valójában a mindenkori ellenzék potenciálja jelentené a kormányváltásra, enélkül a lehetőség nélkül a hatalommegosztás elve szenved csorbát. A hatalommegosztás temporális dimenziójának érvényesülése érdekében tehát szükséges korlátozni a miniszterelnökök hatalomgyakorlásának időbeliségét.

A kormányoldal legmarkánsabb szereplőjének kötelező kiesése reális esélyt adna az ellenzéki pártoknak is a kormányváltásra, s ezt a miniszterelnöki ciklusismétlés korlátozásával lehetne elérni. Megállapíthatjuk, hogy új kihívásokat állítana a politikai hatalomgyárak elé. A kormányforma nem képezi tehát gátját annak, hogy a ciklusmaximalizálás megtörténhessen, hiszen az európai államokban hagyományokon alapul csupán a ciklusok korlátlansága, ezért elképzelhető lenne az a megoldás a prezidencializálódás negatív hatásainak tompítására, hogy törvényi, vagy akár alkotmányos korlátot vezessen be a jogalkotó az amerikai modellhez hasonlóan. Így a miniszterelnök pozícióban maradásának hossza korlátozódna és egy következő ciklusban újabb miniszterelnök tölthetné be a megüresedett posztot.

Ezen hagyomány lebontásának tehát aligha van korlátja, egy ilyen újkeletű szabályozással pedig a parlamentarizmus prezidencializálódása elé korlátot lehetne állítani, ezzel esélyt adva az ellenzéki pártoknak is az érvényesülésre. A múlt velünk élő maradványaként értékelhető a miniszterelnöki ciklusismétlés korlátlansága, ennek levetkőzésére csupán a parlamentáris

⁹⁴ Pogunkte, Thomas – Webb, Paul: The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis, in Pogunkte, Thomas – Webb, Paul: (szerk.): The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies, 2005, Oxford University Press, Oxford, 15.

kormányforma ezen hagyományától való elszakadás vezethet, s mutathat a hatalommegosztás tényleges, a jelenkori realitásokhoz igazított biztosításának irányába.

8. Forrásjegyzék

- [1.] Antal Attila: A populista demokrácia természete. Realizmus és utópia határán, 2017, Napvilág, Budapest
- [2.] Antal Attila: A populizmus vizsgálata demokráciaelméleti perspektívákban, *In. Politikatudományi Szemle*, XXVI/2.
- [3.] Balogh Norbert: Prezidencializálódás a politikában, *In. Diskurzus, A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam és Jogtudományi Kar Batthyány Lajos Szakkollégiumának tudományos folyóirata*, IV. évf. 2016/1. szám, Elérhető: <https://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/diskurzus/2016/1/balogh.pdf> (Letöltés dátuma: 2024.02.15)
- [4.] Boda Zsolt – Körösenyi András (szerk.): Van irány? Trendek a magyar politikában, 2012, Új Mandátum, Budapest,
- [5.] Böcskei Balázs – Szabó Andrea: Hibrid rezsimek – A politikatudomány X-aktái, 2019, Napvilág Kiadó, Budapest
- [6.] Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Európai kormányformák rendszertana, 2007, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Bp.
- [7.] Cservák Csaba: Kormányzati és választási rendszer, 2010, Budapest
- [8.] Erdős Csaba: A Kúria két határozata a miniszterelnöki ciklusok számának maximalizálására irányuló népszavazási kezdeményezésekről, *In. Jogesetek Magyarázata*, 2017/4,
- [9.] Franczel Richárd: Nyugati mintaországok miniszterelnöki intézményei, *In. Pro Publico Bono*, 2015.
- [10.] Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Alapfogalmak, 2019, Dialóg-Campus, Budapest
- [11.] Giovanni Sartori: Összehasonlító Alkotmánymérnökség, 2003. Akadémiai Kiadó, Budapest
- [12.] Knk.IV.37.393/2017/3. számú kúriai határozat
- [13.] Knk.IV.37.394/2017/3. számú kúriai határozat
- [14.] Körösenyi András - Gyulai Attila - Illés Gábor: Vezérdemokráciák a világban. Macrontól Erdoganig és Trumpig, 2022, Ad Librum, Budapest
- [15.] Körösenyi András – Illés Gábor - Gyulai Attila: Az Orbán rezsimek – A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata, 2020, Osiris, Budapest

- [16.] Körösényi András: A plebiszciter vezérdemokrácia fogalma és fő jellemzői. In. *Felelet a Mondolatra. Acta Theologica Papensia* 16; Károli Könyvek tanulmánykötet. Károli Gáspár Református Egyetem; Pápai Református Teológiai Akadémia; L'Harmattan Kiadó, Budapest, Elérhető:
https://real.mtak.hu/73157/1/korosenyiinzsengeller_etal_2016.pdf (letöltés dátuma: 2024.02.15)
- [17.] Körösényi András-Patkós Veronika: Liberális és illiberális populizmus, In. *Politikatudományi Szemle*, XXIV. évf. 2015/2. szám, Elérhető:
<https://poltudszemle.hu/articles/liberalis-es-illiberalis-populizmus/> (letöltés dátuma: 2024.02.15)
- [18.] Magyarország Alaptörvénye 2011.
- [19.] Mezey Barna – Sente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet, 2003, Osiris, Bp.
- [20.] Petrétei József: „Hatalommegosztás ” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018). [29]
- [21.] Sári János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája, 1995, Osiris, Budapest
- [22.] Stumpf István: A kormány alkotmányos jogállása, In *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/2, Bp.
- [23.] Stumpf István: Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás, 2020, Gondolat Kiadó, Budapest
- [24.] Stumpf István: Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás, In. *Máltai Tanulmányok*, Budapest, 2021. III. évf., 2. szám
- [25.] Sente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban, 2013, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs
- [26.] Thomas Poguntke – Paul Webb: „The Presidentialization of Politics in Democratic Societies – A Framework for Analysis” in Thomas Poguntke – Paul Webb (szerk.): *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, 2005.
- [27.] Tóth László: A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében, In. *Parlamenti Szemle*, 2017/2.

- [28.] Winfried Steffani: Parlamentarische und presidentielle Demokratie: strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, 1979, Westdeutsche Verlag, Opladen