

Szaniszló Krisztián*



A kormányalakítás folyamata és a magyar parlamentáris kormányforma sajátosságai némi európai kitekintéssel

I. BEVEZETÉS

Magyarországon 2022. április 3-án a demokratikus jogállami átmenetet jelentő rendszerváltást követő kilencedik, az Alaptörvény hatálybalépését követően az egyfordulós, egyes választási rendszerben pedig a harmadik országgyűlési választást tartották, mely 2010 óta immáron negyedik alkalommal a Fidesz–KDNP pártszövetség földcsuszamlásszerű választási győzelmét hozta magával, s ennek révén a kormánypártok sikeresen megőrizték a kétharmados, alkotmányozó többségüket.

A 2022-es országgyűlési választásokat követően a miniszterelnök személye, ahogy a kormánykoalíciót alkotó két párt is változatlan, mindezek ellenére a kormányalakítás folyamata számos érdekességet tartogat, melyeket időszerű lehet áttekinteni.

A magyar parlamentáris kormányformában a kormányalakítás főszereplői a kormányképes parlamenti többséget is biztosítani hivatott Országgyűlés, a köztársasági elnök és a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személy, mely javaslat kormányalakítási felkérésnek is tekinthető. A kormányalakítás folyamatának legfontosabb kritériumait az Alaptörvény szabályozza, de a Kormány státuszát olyan fontos háttérjogszabályok rendezik, mint a minisztériumok felsorolásáról szóló,¹ továbbá a miniszterek és államtitkárok jogállását rendező törvény,² a miniszterelnök, illetve az egyes miniszterek feladat- és hatáskörét szabályozó, kormányzati ciklusonként újrakodifikálásra kerülő Statútumrendelet,³ továbbá a kormányzati döntéshozatal szakmai fórumait, szintjeit és a kormányzati döntéseket előkészítő dokumentumok típusait is szabályozó Kormány-ügyrend.⁴

* Szaniszló Krisztián: Miniszterelnökség, Területfejlesztési Parlamenti Államtitkárság, stratégiai elemző; Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, doktorandusz.

1 Az ötödik Orbán-kormány megalakulásával a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény vált hatályossá.

2 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.).

3 Jelenleg a *Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről* szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a hatályos, a 2018–2022 közötti kormányzati ciklusban pedig a hasonló címet viselő 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet volt az.

4 A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

A Harmadik Birodalom, majd a Szovjetunió kettős megszállása⁵ nemcsak a nemzeti önrendelkezés elvesztését, hanem a történelmi alkotmányból következő közjogi tradíció diszkontinuitását is magában hordozta, az 1944-es német megszállást követő tragikus évtizedeket leszámítva ugyanakkor Magyarországon több évszázados hagyománya van a középkori rendi országgyűlésektől kezdve a parlamentarizmusnak, mely a parlamentáris kormányforma egyfajta előképeként szolgált, és szervesen illeszkedik az európai alkotmányfejlődés szövetébe.

Ebből következően a kancellári altípusba sorolható magyar parlamentáris kormányforma és kormányalakítási folyamat kontextusának megértése érdekében szükséges az európai kormányformák rendszertani sajátosságaira történő kitekintés is, aminek időszerűségét az adja, hogy Magyarországon kívül az Európai Unió területén az idei esztendőben a hazánkhoz hasonlóan parlamentáris kormányformájú Lettországból, Máltán, Svédországból, Szlovéniából, illetve a félprezidenciális berendezkedésű Franciaországból és Portugáliából is törvényhozási választásokat tartottak, illetve tartanak.

II. ÁLLAMFORMÁK, KORMÁNYFORMÁK: DOGMATIKAI DISTINKCIÓ ÉS TÍPIZÁLÁS

A kormányzati rendszer felépítése, a végrehajtó és törvényhozó hatalom egymáshoz való viszonya, az egész közjogi rendszer szempontjából lényeges kérdés egy adott ország állam- és kormányformája.

Egy ország államformája az államfői tisztség betöltésének kérdését szabályozza, e szerint egy állam lehet monarchia vagy köztársaság. Az államforma kérdése ma már nem bír akkora jelentőséggel, mint a polgári demokratikus jogfejlődés kezdetén. A XIX. században ugyanis Európában a korábbi abszolút monarchiák sorra megdőltek, átadva a helyüket a klasszikus liberalizmus által eszményített alkotmányos monarchiaknak, melyek legkésőbb a XX. század közepére a demokratizálódási folyamatnak köszönhetően parlamentáris monarchiákká

5 „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elvesztett állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciájának és alkotmányos rendje kezdetének.” (Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás)

váltak.⁶ Az első, majd a második világháború utáni Európában a monarchiák erős kisebbségbe kerültek a köztársaságot kiáltó országokkal szemben. Max Weber szerint egy monarchia és egy köztársaság között leginkább legitimációs és politikai különbség tapasztalható.⁷ A fentiekből következően a nyugati világ szinte összes monarchikus berendezkedésű országában a monarchia jogkörei az alkotmányon alapulnak.⁸

A kontinentális felfogás szerint a kormányformák tipológiája elsősorban a hatalommegosztásos rendszerben létrejövő államhatalmi ágak⁹ struktúrájának, viszonyrendszerének leírására szolgál.¹⁰

A kormányzat belső felépítését és erejét a miniszteri reszortelv, a testületi (kabinet-) elv és a miniszterelnöki (kancelári) elv határozza meg.

A reszortelv megteremti a miniszteri önállóságot azzal, hogy a miniszternek jól körülhatárolt feladat- és hatáskört helyez a kezébe, ami egyszerre eredményezi jogi és politikai felelősségét is. A miniszter döntéseiért felelős a parlamentnek¹¹ és a kormányfőnek egyaránt. A reszortelv dominanciája esetén például az ún. nemzetgyűlési parlamentáris kormányformánál¹² a kormányfő formálisan nem utasíthatja minisztereit.

A testületi szerv értelmében a kormány döntéseit közösen, a kormányüléseken szavazással hozza meg. A testületi elv dominanciája szerint a miniszterelnök így csak első az egyenlők között (*primus inter pares*). E szerint a kormányfő személyes kvalitásain és káderpolitikáján múlik a kormányon belüli vezető szerepe, ám a kormányülések vezetésének és napirendjének meghatározása jelentős formális befolyást is ad a kormányt mint testületet működtető miniszterelnök kezébe. A feszültségek kezelése okán a miniszterelnök átalakíthatja kormányát. A miniszterek kinevezése és cseréje lehet a kormányfő diszkrecionális joga, ám egyes parlamentáris demokráciákban közjogi akadályok is tornyosulhatnak elé. A miniszterelnöki elv érvényesítése a kormányfő kabinetből való kiemelkedését, valamint a miniszterek és a miniszterelnök közötti hierarchikus viszony kialakulását eredményezi. Ennek közjogi eszköze a kormányfő diszkrecionális jogának biztosítása kormánya személyzeti és szervezeti alakítására, a konstruktív bizalmatlansági indítvány német eredetű jogintézményének bevezetése, valamint az egyes miniszterek törvényhozás általi leválthatóságának kizárása.

A fenti három elvnek a kormányzásban érvényesülő aránya nemcsak a miniszterelnök szerepét és a kormány felépítését határozza meg, de irányítót jelent a parlamentarizmus három altípusának kijelölésében is. A parlamentáris rendszer

ezen altípusainál a kormány belső felépítését meghatározó kormányrendszer is elemzés tárgya lehet.

Az adott kormányzati rendszer határozza meg a kormány belső szervezeti viszonyait, a miniszterelnök kabinetben belüli befolyását és a testületi elv érvényesülését. A kormányzati rendszer megismerése azonban csak a kormány *belső hatalmi viszonyait* képes leírni. Ezzel szemben a kormányzat mint a végrehajtó hatalom fejének, és a központi közigazgatás irányítójának az alkotmányos berendezkedésben elfoglalt helyét, a többi hatalmi ággal való kapcsolatát, összességében a kormány *külső hatalmi viszonyait* az adott állam kormányformája határozza meg.¹³

Mindezekből következik, hogy a kormányzati rendszer és a kormányforma kérdésköre nem határolható el egymástól élesen, mert csak együtt tudják leírni egy adott kormányzatnak az államszerkezetben elfoglalt helyét, és bemutatni a kormányfő szerepét az államszerkezetben.

A kormányformák főbb típusai alapján megkülönböztetjük a parlamentáris, félpreszidenciai (félelnöki), és prezidenciai (elnöki) típusú államberendezkedéseket.

Ezeket kívül léteznek speciális államberendezkedések, melyekből kiemelendő a svájci kollegiális kormányforma.¹⁴ A svájci kormányzati berendezkedés az egyetlen olyan a világon, mely nem sorolható be a parlamentáris, félpreszidenciai és elnöki rendszerek hármastipológiájának egyikébe sem.¹⁵

Külön szokás még említeni a szocialista államberendezkedést, melyben az államigazgatás legfelsőbb irányítójaként, testületi szerveként működő minisztertanács látta el a kormányzás feladatait. A minisztertanács azonban valójában a monopolhelyzetben lévő, és párhuzamos hatalmi intézményeket kiépítő állampárt pusztá eszközeként jelent meg.

A fősodorbeltől állásponttal szemben megjelent néhány tudományos vélemény is, melyek szerint a kelet-közép-európai országok a rendszerváltozásaik során nem egy-egy konkrét, a nyugati világban meghonosodott kormányformát vettek át a szocialista államberendezkedés felváltására, hanem több tipikus kormányforma jellegzetességeit alkalmazva sajátos atipikus államberendezkedéseket alakítottak ki, melyek talán elnevezés híján az ún. vegyes parlamentarizmus kategóriájába sorolhatók. A rendszertani besorolás indokaként Észak-Macedónia vagy Románia példáját hozzák fel, ahol a parlamentáris kormányzás jellemzői bizonyos prezidenciai jegyekkel keveredtek.¹⁶ Én a magam részéről szerencsésebbnek tartom a posztkommunista országok besorolását a hármas felosztás¹⁷ szerint, tiszteletben tartva azt, hogy mint minden besorolás, ez a módszer is csak ideáltípusok szerint kategorizál. Természetesen, mint ahogy fentebb utaltam rá, léteznek speciális államberendezkedések is, melyek nem sorolhatók be a hármas felosztás keretei közé.¹⁸

6 KÖRÖSÉNYI András: Kormányzati rendszerek. In: GYURGYÁK János (szerk.): *Mi a politika? – Bevezetés a politika világába*. Századvég Kiadó, Budapest, 1994, 23. o.

7 SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László: *Bevezetés az alkotmányjogba*. SZTE-ÁJK és a PPKÉ-JÁK közös kiadványa, Budapest–Szeged, 2010, 63. o.

8 Az Egyesült Királyságban, ahol nincs kartális alkotmány, a helyzet ennél összetettebb.

9 Törvényhozás és végrehajtás, esetlegesen a bírói ág közötti hatalommegosztás szabályozása.

10 KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. – Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 308.

11 Pl. leválthatóság bizalmatlansági indítvánnyal.

12 Ennek példái Európában a francia harmadik és negyedik, továbbá az olasz első köztársaság voltak.

13 SÁRKÖZY Tamás: Az újjáértékelendő államszerkezetünkről. In: *Mozgó Világ*, 2010/május, 11–12. o.

14 Lásd bővebben ZELLER Judit: Svájci Államszövetség. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 161–162. o.

15 A. STEPHAN – C. SKACH: Az alkotmányos keretek és a demokrácia megszilárdulása. In: *Politikatudományi Szemle*, 1993/4. sz., 52. o.

16 SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 605–606. o.

17 Parlamentáris, félpreszidenciai, prezidenciai rendszerek.

18 Pl. Svájc kollegiális kormányformája.

Egyes szerzők kormányforma-tipológiájuk részévé teszik az ún. kamarai modellt, melyben a végrehajtás hierarchikus viszonyban, a parlamentnek alárendelve működik. Erre példaként az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi VIII. törvényt hozzák fel, amelynek következményeként a Minisztertanács elnökét és tagjait az országgyűlés nevezte ki és mentette fel; és a Minisztertanács vagy az államfői pozíciót kollektíven gyakorló Népköztársaság Elnöki Tanácsa sem rendelkezett házfelosztási jogkörrel.¹⁹

III. A KORMÁNYFORMÁK GENERÁLTÍPUSAI

A kormányformák főbb típusai alapján megkülönböztetjük a parlamentáris, a félpreszidenciaális (félelnöki) és a preszidenciaális típusú államberendezkedéseket. A preszidenciaális kormányformában a végrehajtó hatalom birtokosa a választott elnök, aki egyúttal a kormányfő is, tehát a hatalommegosztás viszonyrendszere elsősorban az államfő és a törvényhozás relációjában értelmezhető. A parlamentáris kormányformában a főként ceremonális hatáskörökkel rendelkező uralkodó vagy köztársasági elnök nem vezeti, vagy egyenesen nem is részese a végrehajtó hatalomnak, azt az államfőtől független kormány birtokolja, mely a törvényhozásnak felelős, nem pedig az államfőnek. A parlamentáris rendszerekben tehát a hatalommegosztás viszonyrendszere elsősorban a kormány és a törvényhozás relációjában értelmezhető. A félpreszidenciaális kormányforma aszerint hasonlít jobban a preszidenciaális vagy a parlamentáris kormányformához, hogy a köztársasági elnököt támogató frakciónak van-e többségük a törvényhozásban, vagy sem.

Varga Zs. András ún. úszógumimodellje²⁰ egy körkikben helyezi el a hatalommegosztás egyes intézményeit, a körkik három szelete pedig a végrehajtói, a törvényhozói és az igazságszolgáltató hatalmi ág. Parlamentáris kormányformával rendelkező országokban az államfő egy, a nagy körön belüli kisebb koncentrikus körben helyezkedik el, mivel az ilyen rendszerekben *Benjamin Constant* óta az államfői hatalmat ún. semleges, kiegyensúlyozó hatalmi ágnak tekintjük.²¹ A preszidenciaális és félpreszidenciaális államberendezkedések esetében pedig az államfő a végrehajtó hatalom részese. Ebben a modellben minden hatalmi ágnak van egy elsődleges intézménye, ez hazánkban a törvényhozás esetében az Országgyűlés, a végrehajtás esetében a Kormány, az igazságszolgáltatás esetében pedig a rendes bíróságok. Az államfői hatalmat egyedüli hatalombirtokosként államformák szerint a köztársaságokban az elnök, a monarchiákban az uralkodó fejezi ki, míg Svájcban és a rendszerváltás előtt a szocialista országokban egy kollektív testület gyakorolta, illetve Svájc esetében gyakorolja ma is. A többi hatalmi ág az adott elsődleges hatalmi intézmény, így az Ország-

gyűlés, a Kormány és a rendes bíróságok viszonylatában helyezhető el ebben az úszógumimodellben.²²

III.1. A PREZIDENCIÁLIS KORMÁNYFORMA: AZ AMERIKAI MINTA

A preszidenciaális kormányforma iskolapéldája az Amerikai Egyesült Államok.²³ A három hatalmi ág szétválasztásánál érvényesülő ún. teljes szétválasztás Montesquieu elveinek radikális megvalósítása, a hatalommegosztás „tisztá modellje”, melyben az elnök által gyakorolt végrehajtó hatalom monokratikusnak tekinthető.²⁴ Az Amerikai Egyesült Államok preszidenciaális szövetségi köztársaság, melyben a „preszidenciaális” jelző a kormányformára, míg a szövetségi köztársaság az államszerkezetre utal. Az elnök, aki a szövetségi szintű végrehajtó hatalom legfőbb, de napjainkban már nem egyetlen képviselője²⁵ (egyben a hadsereg és a Nemzeti Gárda főparancsnoka), kizárólag a népek, és nem a törvényhozásnak felelős politikailag. Jogi felelősség tekintetében, ha a Kongresszus úgy látja, hogy az elnök vagy alelnök megsértette az Alkotmányt, vád alá helyezheti őket (impeachment). Nem létezik a törvényhozásnak felelős kormány, hanem csupán egy elnöki apparátus, az adminisztráció.²⁶ A parlamentáris rendszerek minisztériumainak megfelelő szerv a *Department*, mely élén a *Secretary* áll,²⁷ azonban a *Secretary* nem felelős a törvényhozásnak, csak a végrehajtó hatalom fejének, az elnöknek.²⁸ Az elnök bármikor összehívhatja a Kongresszust. Nemzetközi szerződéseket köthet és kinevezéseket gyakorolhat,²⁹ de ezt csak a szenátus utólagos jóváhagyásával teheti meg. A fékek és ellensúlyok rendszerét szolgálja, hogy a Kongresszus mindkét háza által elfogadott és az államfő elé felterjesztett törvényjavaslatokat az elnök megvétőzhatja, de a Kongresszus két háza minősített többségű határozathozattal felül is írhatja az elnöki politikai vétőkat.³⁰ Összességében a preszidenciaális kormányformát erős végrehajtó hatalom jellemzi, melyet korlátoznak a több hatalmi ág által együttesen gyakorolható konkuráló hatáskörök, az állami funkciók központi (*separation of powers*) és területi szervek (*distribution of powers*) közti felosztása,³¹ valamint az, hogy a törvényhozás működésére nincs érdemi

19 WIENER György: A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek kiépülése és működése. In: *Jogtudományi Közöny*, 2008/12. (december) sz., 575–576. o.

20 VARGA Zs. András: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*. Pázmány Law Working Papers, 2015/3. 7. o.

21 Lásd a 48/1991. (IX. 26.) és 8/1992. (I. 30.) AB határozatokat.

22 VARGA Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. In: *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5. sz., 7. o.

23 Lásd bővebben KÉPES György: *A tökéletesebb unió – Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003.

24 TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Államforma, kormányforma, kormányrendszer. In: SCHANDA–TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 67. o.

25 Az elnök, egy személyben egyesíti a kormányfői és az államfői jogkörét.

26 PETRÉTEI József – TILK Péter – VERESS Emőd: A kormányzati rendszerekről. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-ORAC, Budapest, 2007, 32. o.

27 Amelynek parlamentáris megfelelője a miniszter.

28 A legfontosabb kormányiszerv élén a külügyminiszter (*Secretary of State*) áll. Az európai igazságügyi miniszter teendőit pedig a *General Attorney* (Főügyész) látja el.

29 Például a nagykövetek, vagy a Legfelsőbb Bíróság tagjai.

30 Elnöki vétő esetén a törvényjavaslat az államfő kifogásait tartalmazó jegyzőkönyvvel együtt visszakerül az azt kezdeményező kamarához. A javaslat csak akkor léphet életbe, ha a Kongresszus mindkét háza minősített, 2/3-os többséggel újra megszavazta azt.

31 KUKORELLI (szerk.): i. m. 311. o.

ráhatása az elnöknek.³² A prezi-denciális kormányzati rendszer veszélye, hogy amennyiben az elnök pártja a választáson elveszíti többségét a törvényhozásban, ez maga után vonhatja a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág rivalizálását, melynek során az elnök „béna kacsává”³³ válhat, megnehezítve ezzel az egész elnöki adminisztráció, végső soron pedig az egész végrehajtó hatalom működését.³⁴

III.2. A FÉLPREZIDENCIÁLIS KORMÁNYFORMA: A FRANCIA ÖTÖDIK KÖZTÁRSASÁG PÉLDÁJA

A félpreszidenciális kormányforma a parlamentarizmus és az elnöki rendszer között sajátos átmenetet képezve jött létre, azok jegyeit több ponton ötvözve. E rendszer modellje a francia Ötödik Köztársaság alkotmányos rendszere.³⁵ Ennek létrejötté az instabil negyedik köztársaság (1946–1958) összeomlása miatt vált szükségessé, melynek oka az erős hatalommal rendelkező törvényhozásnak felelős gyenge kormányok sorozatos bukása,³⁶ továbbá az első indokínai háború és az algériai válság voltak.³⁷ A félelnöki rendszerekre jellemző a végrehajtó hatalom megosztottsága a köztársasági elnök és a kormány között, ami általában együtt jár az államfő primátusával.³⁸ A kormány egyszerre felelős politikailag a parlamentnek és a köztársasági elnöknek,³⁹ a nép által választott államfő a prezidenciális kormányformához hasonlóan nem felelős a parlamentnek, tehát az nem is mozdíthatja el hivatalából. Az elnök döntései nem kötöttek miniszteri ellenjegyzéshez, bizonyos esetekben feloszthatja a parlamentet, vagy népszavazást írhat ki.⁴⁰ A köztársasági elnöknek vannak el nem vonható jogosítványai (elsősorban kül- és biztonságpolitikai téren), azonban, ha az államfő ellenzéke egymással koalícióképes abszolút többséget képes szerezni a nemzetgyűlési választásokon, létrejön a kohabitáció, az ún. „politikai társberlet”, amikor a kormány és a köztársasági elnök eltérő pártszínezete jelentősen korlátozza az utóbbi hatalmát. Ilyenkor ez a kormányforma jobban hasonlít a parlamentáris berendezkedéshez.⁴¹ Egyes szerzők véleménye szerint a fentiekben bemutatott államberendezkedésben parlamentáris és prezidenciális fázisok váltakoznak a kohabitációtól függően, így e kormányforma nem ötvözi a parlamentáris és elnöki rendszerek jellemző vonásait.⁴²

32 SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010, 340. o.

33 A béna kacska az amerikai politikai szlengben használt kifejezés arra a konstellációra, ha az elnök pártja az ún. féldős választásokon a Kongresszus mindkét házában elveszíti többségét, és ezzel az ellenzékben lévő párt foglyává válik törvényhozási kérdésekben. Ilyen helyzet fordult elő például az Egyesült Államokban a republikánus George W. Bush második elnöki ciklusa idején, 2006–2008 között, amikor a Demokrata Párt a Képviselőházban és a Szenátusban is többségbe került.

34 JUAN J. LINZ: Az elnöki rendszer veszélyei. In: *Politikatudományi Szemle*, 1992/1. sz.

35 MAURICE DUVERGER: A New Political System Model: Semi Presidential Government. In: *European Journal of Political Research*, 1980. Vol. 8. 166.

36 A francia negyedik köztársaság 12 éve alatt 27 kormány váltotta egymást.

37 SZENTE (2010): i. m. 341. o.

38 SCHANDA–TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 70. o.

39 A bizalom megszűnése esetén mindkettő leválthatja adott esetben.

40 KUKORELLI (szerk.): i. m. 313. o.

41 PETRÉTEI József – TILK Péter – VERESS Emőd: i. m. 35. o.

42 GIOVANNI SARTORI: *Összehasonlító alkotmányméternökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003, 151. o.

III.3. A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYFORMA

A parlamentáris kormányforma, mely a legáltalánosabban elterjedt Európában, kötődhet mind a monarchia, mind a köztársaság államformájához. A parlamentarizmus, és a parlamentáris monarchia őshazája az Egyesült Királyság, ám a westminsteri, többségi demokrácia ottani modellje jelentősen eltér a kontinentális parlamentáris demokráciákétól.⁴³ A parlamentáris köztársaságok mintaszülője, az egyúttal a kancellárdemokrácia altípusát is megjelenítő második világháború utáni Németország (NSZK). A mindenkori parlamentnek a kormány beszámoltatására erős jogköröket biztosító német alkotmány jó példaként szolgált több kelet-közép-európai rendszerváltó ország számára.⁴⁴ A parlamentáris demokráciák centrumában – már az elnevezésből adódóan is – a törvényhozó hatalom áll, ám ez nem jelenti a hatalmi ágak hierarchikus viszonyát. A csupán protokolláris jogkörökkel rendelkező államfő ténylegesen nem része a végrehajtó hatalomnak, azt teljes egészében a törvényhozásnak felelős kormány gyakorolja.

A XIX. század második és a XX. század első felére különböző közjogi folyamatok Montesquieu klasszikus hatalom-megosztási elméletének revízióját kényszerítették ki.

Egyrészt a népképviselői törvényhozás és az uralkodónak felelős kormányzat szembeállítását a parlamentáris monarchiák és köztársaságok létrejöttével megdőlt, mivel a kormányok kinevezése és leváltása ezután nem az egyre inkább csak formális-ceremoniális hatáskörökkel rendelkező államfő, hanem a törvényhozás kezébe került, így a kormányok is az államfő helyett a parlamentnek tartoznak felelősséggel ebben a kormányformában. Miután a kormányzatok a legtöbb esetben a törvényhozásban többségben lévő párt vagy pártok frakcióinak a támogatásával jönnek létre, és ezáltal a parlamenti jogalkotás is leginkább a kormány kezdeményezésére vagy támogatásával megy végbe, a modern parlamentáris kormányforma esetében politológiai és szociológiai nézőpontból beszélhetünk a törvényhozás és a kormányzat összefonódásáról, fúziójáról is.

Másrészt a korporatív jellegű államreformokkal, később pedig a jóléti államok kialakulásával, például a közszolgáltatások államosításával, valamint az állami egészségügyi és oktatási rendszer megszervezésével egyre több közhatalmi funkció keletkezett, melyek koordinálása és ellenőrzése egy differenciált és sokrétű állami intézményrendszer létrehozását igényelte.

III.3.1. AZ ÚN. NEMZETGYŰLÉSI KORMÁNYFORMA: A FRANCIA NEGYEDIK KÖZTÁRSASÁG ÉS AZ OLASZ ELSŐ KÖZTÁRSASÁG PÉLDÁI

Az ún. nemzetgyűlési kormányformában⁴⁵ vagy más néven törvényhozás-központú parlamentarizmusban⁴⁶ a törvényhozás politikai befolyása és közjogi eszközei által szinte korlátlan hatalmú, és a kormány annak egy fajta „bizottságaként”

43 KUKORELLI (szerk.): i. m. 309. o.

44 Ide sorolható Lengyelország, Magyarország és Szlovénia is.

45 KUKORELLI (szerk.): i. m. 310. o.

46 SZENTE (2010): i. m. 338. o.

működik. A parlament szerepe abban is meghatározó, hogy a kormány miniszterei útján és testületileg is felelős neki, így (destruktív) bizalmatlansági indítvánnyal szinte bármikor megbuktatható, a törvényhozás viszont a főként ceremoniális jogkörökkel rendelkező államfő és a kormányfő kezdeményezésére sem oszlatható fel. A miniszterelnök kormányon belüli szerepe, és közjogi jogosítványai szerint is gyengének mondható, ami sorozatos kormányváltásokat és instabilitást okoz. A fentiek miatt ez a francia Harmadik és Negyedik Köztársaságra,⁴⁷ valamint a második világháború utáni olasz államra⁴⁸ jellemző berendezkedés mára már elveszítette jelentőségét.

III.3.2. A WESTMINSTERI TÍPUSÚ PARLAMENTARIZMUS AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN ÉS AZ EGYKORI BRIT DOMÍNIUMOKBAN (AUSZTRÁLIA, INDIA, ÍRORSZÁG, KANADA, PAKISZTÁN ÉS ÚJ-ZÉLAND)

A brit kabinetkormányzás vagy westminsteri típusú kormányzás politikai hátterét a demokrácia többségi modellje képezi,⁴⁹ és jellemző rá a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúziója az utóbbi dominanciájával.⁵⁰ A parlament szuverenitása brit viszonylatban azt jelenti, hogy a kétkamarás törvényhozás jogalkotási kérdésekben szupremáciát élvez.⁵¹ A többségi választási rendszer következtében a kormánypárt szinte mindig abszolút többségbe kerül,⁵² ezzel teljesen ellenőrzése alá vonva a parlamentet. A miniszterelnöknek nemcsak a miniszterek kiválasztására van diszkrecionális joga, hanem a legtöbb esetben egy formális államfői aktus kezdeményezésén keresztül a képviselőház feloszlására és a választások időpontjának meghatározására is.⁵³ A kormány tagjai (miniszterek és helyetteseik) a parlamenti képviselők közül kerülnek ki, ezzel erősítve a pártfegyelmet.⁵⁴ A tényleges döntéshozatal a legfontosabb miniszterekből álló kabinetben zajlik,⁵⁵ innen ered a rendszer elnevezése is, hiszen az összességében száznál is többtagú kormány teljes ülésén lehetetlen lenne a testületi döntéshozatal.⁵⁶ Emiatt viszont a parlamenti döntéshozatal formálissá válik, mert a döntéseket már a kormányülésen vagy frakciószavazással előzetesen meghozzák.⁵⁷ A kormány

ugyan felelős a parlamentnek, ám a kormány törvényhozás általi megbuktatása nem jellemző.⁵⁸

III.3.3. KANCELLÁRDEMOKRÁCIA A NÉMET SZÖVETSÉGI KÖZTÁRSASÁG MINTÁJA ALAPJÁN

A német eredetű kancellárdemokráciában⁵⁹ vagy miniszterelnöki kormányzásban az alkotmány a miniszterelnököt állítja a kormányzás középpontjába,⁶⁰ kiemelve őt a kabinet struktúrájából. Ennek eszköze a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a miniszterek parlament előtti politikai felelősségének korlátozása.⁶¹ A kormánytagok kinevezése és leváltása ténylegesen, ha formálisan nem is minden esetben, a kormányfő diszkrecionális joga. Egyes szerzők „gyengített parlamentáris kormányzati rendszerként”⁶² jellemzik a német kancellárdemokráciát, utalván a kormányzat parlamenttől független feladat- és hatásköreire.

III.4. AZ EGYES KORMÁNYFORMÁK SAJÁTOSÁGAINAK ÖSSZEJEGYZÉSE

Összegezve a fentiek elmondható, hogy a parlamentáris kormányformával rendelkező államokban napjainkban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyfajta „fúziója” figyelhető meg, mivel a parlamenti többséget alkotó pártfrakciók és az általuk támogatott kormány között érdekazonosság áll fenn, a kormányzati törvénykezdeményezések sikerének zálogául pedig a kormányzó pártok frakciói által biztosított parlamenti többség szolgál. A legtöbb parlamentáris berendezkedésű államban emellett személyi összefonódás is megfigyelhető, mivel a kormány politikai vezetői, a miniszterek és államtitkárok sokszor parlamenti képviselők is egyben.⁶³ A parlamentarizmus másik sajátossága, melyet *Benjamin Constant* írt le elsőként,⁶⁴ hogy a harmonikus hatalomgyakorlás, valamint a hatalommegosztás és a demokrácia sokszor egymással ellentétesen ható elveinek összeegyeztetése érdekében az államfői hatalom semleges, a végrehajtó hatalomnak nem részese, hanem felette áll, és képes kiegyensúlyozni a három hatalmi ág működési anomáliáit.⁶⁵ Ezt a modellt követi a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata is,⁶⁶ mely a köztársasági elnököt nem tekinti a végrehajtó hatalom részesének, fő feladataiként pedig az államszervezet demokratikus működése feletti őrökölést,

47 Lásd még jelen mű 12. oldalának ide vonatkozó részeit.

48 Az instabilitást jól jellemzi, hogy 1945–2012 között 42 kormány váltotta egymást Olaszországban. KARDOS József – SIMÁNDI Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 647–659. o.

49 Lásd bővebben KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 2007, 339–344. o.

50 A második Orbán-kormány közjogi átalakításait egyes kormánypárti politikusok a demokrácia – általuk sikeresebbnek tekintett – többségi modelljére való áttéréssel magyarázzák. Lásd pl. *Interjú Lázár János frakcióvezetővel* (Fidesz), HVG.hu, 2011. december 26. (http://hvg.hu/itthon/20111226_Lazar_Janos_Fidesz_interju)

51 BARNETT HILAIRE: *Britain unwrapped: government and constitution explained*. Penguin Books, London, 2002, 50. o.

52 A győztes pártnak abszolút többséget eddig csak az 1974-es és a 2010-es választásokon nem sikerült szereznie a brit választások történetében.

53 SZENTE (2010): i. m. 337–338. o.

54 ERIC BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 1998, 131. és 141. o.

55 Lásd még SIMMONDS: *International Encyclopaedia of Comparative Law, National Report – the UK*. Mohr, 1976.

56 BORÓK György: *Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere*. Kézirat, Budapest, 2011, 7–10. o.

57 KUKORELLI (szerk.): i. m. 309. o.

58 Lásd bővebben SZANISZLÓ Krisztián: *A magyar parlamentáris kormányforma és kormányzati rendszer szabályozásának egyes kérdései*. Kézirat (PPKE-JÁK diplomamunka), Budapest, 2013, 14–20. o.

59 Alapjait a második világháború utáni NSZK alkotmánya, az ún. Bonni Alaptörvény (1949) fektette le.

60 Vö. 122/2009. (XII. 17.) AB határozat.

61 A kormányfő befolyása növekszik azáltal, hogy a parlament nem, hanem kizárólag ő válthatja le minisztereit.

62 ZELLER Judit: Német Szövetségi Köztársaság. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012. o.

63 CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014, 19–20. o.

64 BENJAMIN CONSTANT: *A régiek és modernnek szabadsága*. Atlantisz, Budapest, 1997.

65 VARGA Zs. (2013): i. m. 3. és 6. o.

66 Lásd 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

valamint azt tekinti, hogy ellensúlyként lépjen fel a hatalmi ágakkal szemben, és egyensúlyozza ki az államszervezet működési zavarait.⁶⁷ A prezidenciális kormányformára ezzel szemben nem jellemző a végrehajtó és a törvényhozó hatalmak összefonódása, a hatalommegosztás egy tisztább formája érvényesül, melyben a fékek és ellensúlyok rendszere, valamint az elnöki szövetségi köztársaságok, így az Egyesült Államok esetében is a föderális berendezkedés szolgál a túlzott hatalomkoncentráció ellenszerül. A prezidenciális kormányforma esetében ugyanakkor korlátozottabbak a törvényhozás ellenőrzési-beszámoltatási lehetőségei, nem érvényesül a miniszteri felelősség elve, az államfő hatalmát leginkább az korlátozhatja, ha elveszíti pártja támogatását vagy a pártja veszíti el a többségét a törvényhozásban. A félprezidenciális berendezkedésű államokban, ha a kohabitáció jelensége érvényesül, vagyis eltérő pártállású a kormánytöbbség és az államfő, akkor ez a kormányforma a parlamentarizmushoz áll közelebb, amennyiben viszont az elnök bírja a parlamenti többség támogatását, és így ő nevezi ki a kormányfőt, a prezidenciális rendszertől átvett elemek jobban tudnak érvényesülni.

IV. A MAGYAR PARLAMENTÁRIS KORMÁNYFORMA

Sok szerző szerint a magyar kormányzati rendszer – leginkább a német típushoz hasonlóan – ún. kancellári vagy miniszterelnöki típusú,⁶⁸ ám a kormány testületi jellegét hangsúlyozva ezt egyes közjogászok vitatják.⁶⁹ Az alábbiakban a magyar parlamentáris kormányforma főbb jellemzőiről esik szó.

A magyar kormányzati berendezkedés legtöbb tulajdonsága jól beilleszthető a parlamentarizmus alapmodelljébe, ám van néhány olyan sajátossága, mely eltérést mutat a nyugat-európai parlamentáris berendezkedésektől. A rendszerváltáskor megalkotott közjogi rendszerre jelentős hatással volt a Német Szövetségi Köztársaság által intézményesített kancellári típusú parlamentáris kormányforma.

A parlamentarizmusra jellemző, hogy a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elve helyett megvalósul a végrehajtó hatalom és a törvényhozás egyfajta „fúziója”.⁷⁰ Ez persze a politikatudományi perspektívából szemlélt tényleges állapot, míg az alkotmányos, közjogi szabályozás fenntartja az elválasztást. Magyarországon a szokatlanul erős hatalommegosztás következtében a prezidenciális rendszerekhez hasonlóan⁷¹ a fúzió helyett megmaradt a parlament és a kormány dualista viszonya. Egyik oldalról a miniszterelnök nem kezdeményez-

heti a parlament felosztatását, másik oldalról pedig a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a miniszteri felelősség kizárása korlátozza a parlament és a kormány közti fúziót.⁷² Mindezek ellenére a törvény-előkészítésen és a törvénykezdeményezésen keresztül a kormánynak jelentős ráhatása van az Országgyűlés munkájára.⁷³

A hagyományos többségi elv gyengítését jelenthetné kétharmados alkotmányozó kormányzati többség hiányában a parlament és a parlamenti ellenzék széles körű vétőjoga a kormányzati döntésekkel szemben, ami megnyilvánul a kétharmados törvények tágran meghatározott körében, a vezető tisztségviselők megválasztásához szükséges kétharmados többségben. Alkotmányozó kormányzati többség hiányában az ellenzéknek is jelentős befolyása lenne bizonyos tárgykörökben a törvényalkotásra, ezzel pedig gyengülne a kormány politikai felelőssége. A törvényhozást erősíti a kiterjedt bizottsági rendszer, a munkaparlamenti jelleg, a kizárólagos parlamenti jogalkotási hatáskör bő halmaza, valamint a különleges jogrendi rendeleti jogalkotást kivéve a kormány rendeletalkotási hatáskörének korlátozott volta.⁷⁴

A hatalommegosztás elvének érvényesülését jelenti, és a jogállam erősítését szolgálja különböző ellensúlyok felállítása, melyek a törvényhozás szegmensén túl tovább korlátozzák a kormányzat hatalmát. Ezek közül a legfontosabb az Alkotmánybíróság, de ide sorolható a skandináv eredetű, a parlamentáris rendszerekben viszont egyáltalán nem általános ombudsman intézménye,⁷⁵ és a Magyar Nemzeti Bank kormánytól való függetlensége. A rendszer egyik érdekessége, hogy bizonyos ellenőrző szervek egyenként jóval jelentősebb személyi-szakmai állománnyal és jelentősebb költségvetési támogatással dolgoznak, mint a végrehajtásért felelős egyes kormányzati szakapparátusok.⁷⁶ A továbbiakban a kormány hatalmát korlátozzák még a közvetlen demokrácia jogintézményei közül az országos és helyi népszavazás lehetősége, valamint a területi önkormányzatok decentralizált rendszere.⁷⁷ A korábban befolyásos, neokorporatív jellegű funkcionális önkormányzatok jelentősége a tb-önkormányzatok felosztatásával már 1998-ban megszűnt.⁷⁸

Amint napjainkban jól látható, egy kétharmados kormányzati többség könnyen felülírhatja ezt a radikális hatalommegosztás tanára alapozott berendezkedést, a rendszerváltás óta pedig mindegyik kormány sikeresen törekedett közjogi hatalmának kiterjesztésére és ellensúlyainak gyengítésére.

67 CSINK (2014): i. m. 83–86. o.

68 PL. KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK: i. m. 108. o. vagy SCHANDA–TRÓCSÁNYI (szerk.): i. m. 69. o.

69 PL. KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – A magyar államszervezet*. Szent István Társulat, Budapest, 2010, 170. o.

70 Ez leginkább a westminsteri, brit parlamentáris rendszerben érvényesül, ahol a kormány összes vezető tagja (miniszterek és helyettesek is) a parlamenti képviselők közül kerül ki.

71 A XIX. századi alkotmányos monarchiákban, amikor még a kormány az uralkodónak, és nem a parlamentnek volt felelős, szintén érvényesült a klasszikus hatalommegosztás. [KÖRÖSÉNYI András: *Kormányzati rendszerek*. In: GYURGYÁK János (szerk.): *Mi a politika? – Bevezetés a politika világába*. Századvég Kiadó, Budapest, 1994, 25. o.]

72 KÖRÖSÉNYI András: *A magyar kormányzati rendszer – Dualista és korlátozott parlamentarizmus*. In: *Világosság*, 1998/2. sz., 62. o.

73 PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2002, 114. o.

74 Lásd erre pl. MÜLLER György: *A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990–2002)*. In: *Magyar Közigazgatás*, 2002/6. sz. (június), 351–352. o.

75 1995-ben került felállításra.

76 SÁRKÖZY (2010): i. m. 13. o.

77 KÖRÖSÉNYI–TÓTH–TÖRÖK: i. m. 98. o.

78 KÖRÖSÉNYI András: *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából*. In: *Századvég Új folyam*, 20. sz., 2001. tavasz, 20. o.

V. A KORMÁNYALAKÍTÁS FOLYAMATA MAGYARORSZÁGON

Magyarországon a kormányalakítás folyamata állandóságot mutat a rendszerváltástól kezdve, annak állomásai és kritériumai az Alaptörvényben nem mutatnak jelentős változást a korábban hatályos, és a rendszerváltáskor átfogóan revideált Alkotmányhoz képest.

A politikatudományi szakirodalom⁷⁹ pozitív parlamentarizmusnak hívja azt a jelenséget, hogy a miniszterelnök megválasztásához az országgyűlési képviselők legalább abszolút többségének támogató szavazatára van szükség, miközben a magyar parlamentáris berendezkedésben a minisztereknek a miniszterelnök javaslatára; a köztársasági elnök általi kinevezéséhez már nincs szükség az országgyűlési képviselők többségének támogatására. A demokratikus legitimitációt biztosító legitimációs láncolat így is intakt marad, mert a miniszterelnök csak a népképviselői elvet megjelenítő, választott országgyűlési képviselők támogatásával nyerheti el kormányfői mandátumát, illetve az országgyűlési képviselők többségének támogatása nélkül egy kormány sem maradhat sokáig hivatalban.⁸⁰

A magyar parlamentáris kormányforma és a pártrendszer nagymértékű stabilitásának egyaránt bizonyítéka, hogy 1990-től kezdve – szemben más kelet-közép-európai volt szocialista országokkal – Magyarországon még nem került sor előrehozott választásokra. Az országgyűlési választásokat követő, megszokott rendben zajló kormányalakítások sorából csak a szocialista diktatúra utáni első szabadon választott miniszterelnök, Antall József 1993-as halála, az MSZP–SZDSZ-koalíció belső feszültségei miatt Medgyessy Péter kormányfő 2004-es lemondása, valamint a 2008-ban kisebbségbe szoruló második Gyurcsány-kormány 2009-es bukása jelentenek kivételt. Boross Péter belügyminiszter Antall József halálának napján lett ügyvezető miniszterelnök, majd Göncz Árpád köztársasági elnök javaslatára, az Országgyűlés kormánypárti frakcióinak támogatásával választották meg miniszterelnöknek az 1994-es országgyűlési választásokat megelőző rövid időszakra. Medgyessy Péter 2004 nyarán lemondott, így Mádl Ferenc köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés megválasztotta a kormánykoalíció többsége által jelölt Gyurcsány Ferencet miniszterelnöknek. Gyurcsány Ferencet a magyar Alkotmányba a német Grundgesetz recepciójával az 1990-es Antall–Tölgyessy-paktum révén átkerülő konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal⁸¹ váltotta Bajnai Gordon 2009-ben, így Sólyom László köztársasági elnököt „kikapcsolták” a kormányalakítási folyamatból. A német típusú konstruktív bizalmatlansági indítvány jogintézményét egyébként az Alaptörvény is átvette, még ha alkalmazására mind ez ideig csak egy alkalommal került sor az 1989–90-es rendszerváltást követő

bő három évtizedben.⁸² A konstruktív bizalmatlansági indítványnak az új kormányfő személyére tett javaslatot is tartalmaznia kell, így a kormánnyal szembeni bizalmatlanság nyilvánításával egyidejűleg az országgyűlési képviselők az új kormányfő személyéről is szavaznak, ezért a konstruktív bizalmatlansági indítvány előterjesztésekor az országgyűlési képviselők legalább egyötödének nemcsak a hivatalban lévő kormány elleni bizalmatlanság, hanem az újonnan jelölni kívánt miniszterelnök személyében is egyet kell érteniük. A konstruktív bizalmatlansági indítvány a kancellári demokráciákban így nagyban hozzájárul a kormányzati és politikai stabilitáshoz, a Német Szövetségi Köztársaság több mint hetven éves történetében is eddig csak 2005-ben került sor előrehozott parlamenti választásokra.

Főszabály szerint az országgyűlési választásokat követően közjogi értelemben mindig új kormány alakul, függetlenül attól, hogy az előző kormány kitöltötte-e legfeljebb négyéves mandátumát, vagy pedig a kormány idő előtti megszűnése okán előrehozott választásokra került sor. Ebben az esetben a szokásjog szerint a köztársasági elnök az országgyűlési választás eredményeképpen legnagyobb frakcióval rendelkező győztes párt listavezetőjét javasolja miniszterelnöknek az Országgyűlés alakuló ülésén,⁸³ annak figyelembevételével, hogy a legnagyobb frakcióval rendelkező párt egymaga abszolút parlamenti többséggel rendelkezik-e, vagy ennek híján a felkérhető miniszterelnök-jelölt képes lehet-e koalíciós többséget teremteni maga mögött.

A köztársasági elnöknek a kormányfő személyére történő javaslatláti joga formálisnak tekinthető a magyar parlamentáris rendszerben, ilyen téren nincs kiterjedtebb hatásköre, mint egy európai parlamentáris monarchiában az uralkodónak. Már önmagában a javaslatláti jog szűkebb körű, mint ha a miniszterelnök felkérésének vagy kinevezésének joga lenne a hatásköre. Az a politológiai tény, hogy legkésőbb az 1998-as országgyűlési választási kampány óta, legalább a győzelem esélyével ringbe szálló nagyobb pártok a listavezetőiket miniszterelnök-jelöltnek nevezik meg, koalíciós kormány esetén pedig a leendő kormánypártok még az államfői javaslatláti előtt konszenzusra jutottak a kormányfő személyéről, formálissá teszik a köztársasági elnök javaslatláti jogát. Hipotetikus ugyanakkor a magyar alkotmányos rendszerben is elképzelhető egy olyan szituáció, hogy a választásokon győztes pártnak vagy pártszövetségnek nem sikerül az abszolút többséget megszereznie, illetve a miniszterelnök lemondása vagy halála esetén elsőre nincs olyan jelölt, aki mögött az országgyűlési képviselők abszolút többsége azonnal felsorakozna, felértékelhetné a köztársasági elnök javaslatláti jogát, akinek ilyen esetben az volna a feladata, hogy olyan személyt javasoljon miniszterelnöknek, aki képes megszerezni az ország-

79 Lásd pl. HORVÁTH Péter: „Unpacking Hungarian Parliamentarism: Investiture Vote and Government Formation in Hungary”. In: Bjørn Erik RASCH – Shane MARTIN (eds.): *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*. Oxford University Press, Oxford, 2015.

80 GYULAI Attila: *Az Országgyűlés*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2015, 136–137. o.

81 Alkotmány 39/A. § és Alaptörvény 21. cikk (1) bekezdés.

82 A konstruktív bizalmatlansági indítvány jogintézménye történeti okokból került be a Német Szövetség Köztársaság (NSZK) 1949-es bonni alaptörvényébe (Grundgesetz). A Weimari Köztársaság válságának idején, az 1920-as évek végétől kezdve kérésreletű koalíciós kormányok váltották egymást a Reichstagban, melyek parlamenti többsége ingatag volt. A Weimari Köztársaság utolsó négy kancellárja, Heinrich Brüning, Franz von Papen, Kurt von Schleicher és Adolf Hitler is a Reichstag megkerülésével, Paul von Hindenburg birodalmi elnök dekrétumaival került hatalomra, ez a politikai instabilitás pedig hozzájárult a Weimari Köztársaság bukásához és a totalitárius náci diktatúra kiépüléséhez.

83 Alaptörvény 16. cikk (5) bekezdés a) pont.

gyűlési képviselők legalább abszolút többségének tartós támogatását, ami a sikeres kormányzás előfeltétele.⁸⁴

A magyar közjogi rendszerben a kormányalakítás folyamatának két típusa különíthető el aszerint, hogy az új kormány megalakulása konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történik-e vagy más módon. Első esetben a köztársasági elnöknek nincs szerepe a kormányalakításban, minden más esetben viszont van. Minden esetben, miután az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt, a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára kinevezi a minisztereket, akik az Országgyűlés előtt esküt tesznek. A Kormány a magyar alkotmányos rendszerben nem a miniszterelnök megválasztásával, hanem csak a miniszterek kinevezésével alakul meg.⁸⁵ A miniszterek kinevezése előtt azonban még szükséges a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény Országgyűlés elé történő beterjesztése és elfogadása is, ami a személyi kérdések előtt alapjaiban határozza meg a kormányzati struktúrát.

A minisztériumok felsorolásáról szóló törvény elfogadásával és a miniszterek kinevezésével, amit a kormányfőnek felkért személy kormányalakítási tárgyalásai előznek meg, megkezdődik a lemenő rendszerben, felülről lefelé történő kormányalakítás, habár az Alaptörvény normaszövege szerint csak a miniszterelnök és a miniszterek alkotják a (szűkebb értelemben vett) kormányt,⁸⁶ de közjogilag az állami vezetők közül az államtitkárokat és a helyettes államtitkárokat is a kormányzat részének tekinthetjük. A jogforrási hierarchiában kormányrendeleti szinten megalkotásra kerülő ún. státútumrendelet az egyes tárcák közötti feladat- és hatáskörmegosztást szabályozza szakterületek szerinti bontásban, a státútumrendelet kiadmányozását követően miniszteri utasítással adják ki az egyes tárcák belső szerkezetét rendezni hivatott szervezeti és működési szabályzatokat (SZMSZ), melyekből nemcsak az olvasható ki, hogy az egyes államtitkárok és helyettes államtitkárok milyen szakterületekért felelnek, hanem az alájuk tartozó, alapvetően főosztályokra tagozódó szervezeti struktúra is. Az adott tárca politikai vezetését miniszteri és államtitkári kabinetek segítik, melyekben jelentős részben nem hagyományos kormánytisztviselők, hanem politikai szolgálati jogállású politikai tanácsadók és főtanácsadók dolgoznak.

A magyar parlamentáris kormányformában a kormányalakítási folyamat állomásai, összetevői és szereplői jórészt változatlanok maradtak; az Alaptörvény a korábban hatályos Alkotmány szövegével csak annyiban szakított, hogy a miniszterelnök megválasztásáról való országgyűlési határozathozatalt már nem köti össze a kormányprogram együttes elfogadásával.⁸⁷ Bár megjelent ezzel ellentétes tudományos álláspont is,⁸⁸ a kormányprogram álláspontom szerint egy olyan sui generis, közjogi dokumentum volt, mely alkotmány-

jogi és politológiai szempontból sem rendelkezett kényszerítő erővel, ami a legitimitását is megkérdőjelezte, ráadásul európai alkotmányjogi összehasonlításban a kormányfő megválasztásának egy kormányprogram elfogadásával való összekötése példa nélkül álló közjogi „*hungarikumnak*” volt tekinthető. Ez azzal együtt is valid állítás, hogy az Alkotmánybíróság korabeli értékelése szerint „*a miniszterelnök személye tehát szorosan kötődik a Kormány programjához, s ezáltal annak végrehajtása tekintetében meghatározó mértékű politikai felelősséggel tartozik. A köztársasági elnök csak a kormányprogram elfogadása után nevezi ki a megválasztott miniszterelnök által jelölt kormánytagokat.*”⁸⁹ Mindehhez az is hozzátehető, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta a kormányprogramról történő szavazás ugyan kikerült a kormányalakítás kötelező lélekei közül, azonban az Országgyűlés a kormányalakítást megelőző vita során továbbra is a megalakuló kormány politikai irányvonaláról folytat vitát.⁹⁰

Az Alaptörvény által konstituált államberendezkedés még annak erős kritikusai szerint sem változtatott a magyar parlamentáris kormányforma sok évszázados közjogi tradícióiban gyökerező alapvonásain.⁹¹ A különbség álláspontom szerint nem is alkotmányjogi, hanem inkább politológiai szempontból ragadható meg annyiban, hogy míg a 2010 előtti öt országgyűlési választáson az 1994-es választások kivételével⁹² a győztes párt csak relatív parlamenti többséget élvezett, így koalíciókötési kényszerben volt, addig 2010 óta a Fidesz-KDNP pártszövetsége a régi és a többségi irányba elmozdul, először 2014-ben alkalmazott választási rendszerben is négy alkalommal szerzett kétharmados, alkotmányozó többséget, ami a miniszterelnök-jelölt számára megkönnyítette és lerövidítette a kormányalakítás folyamatát. Ez annyit jelent, hogy nem a magyar parlamentáris kormányforma alkotmányi szintű szabályozása, azaz maga az államberendezkedés, hanem a magyar pártrendszer változott meg számottevően 2010-et követően, így Bajorországhoz, a Dél-afrikai Köztársasághoz vagy Japánhoz hasonló domináns pártrendszer alakult ki Magyarországon is, mely a XX. század második felében Olaszországra vagy Mexikóra is jellemző volt.⁹³ Érdemes ehhez hozzátenni, hogy a domináns pártrendszer az 1944 előtti magyar politikátörténetnek is jellegadó vonása volt.⁹⁴

89 122/2009. (XII. 17.) AB határozat, Indokolás: III.1. pont.

90 GYULAI: i. m. 137. o.

91 SZENTPÉTERI NAGY Richárd: *Bérc, avagy a joguralom útjai*. Noran Libro, Budapest, 2017, 406–407. és 428–430. o.

92 1994-ben a Horn Gyula vezette Magyar Szocialista Párt (MSZP) önmagában abszolút többséget szerzett az Országgyűlésben, a Szabad Demokraták Szövetségével (SZDSZ) koalíciós kormányának pedig a kétharmados, alkotmányozó többség is a rendelkezésére állt.

93 Bajorországban a Német Szövetségi Köztársaság 1949. évi kikiáltása óta minden tartományi miniszterelnök a Bajor Keresztényszociális Unió (*Christlich-Soziale Union in Bayern*, CSU) soraiból kerül ki, a Dél-Afrikai Köztársaságban az apartheid évtizedeiben a Nemzeti Párt (NP), majd annak eltörlését követően az Afrikai Nemzeti Kongresszus (ANC) a domináns párt, mely azóta minden választáson győzedelmeskedett. Japánban pedig a két, néhány éves megszakítástól (1993–1994 és 2009–2012) eltekintve a Liberális Demokrata Párt (LDP) van kormányon.

94 A dualizmus korában 1875 és 1905 között a Szabadelvű Párt minden országgyűlési választást megnyert, a Horthy-korszakban pedig 1922 és 1939 között némi pártvezér-, név- és arculatváltással együtt is minden parlamenti választást megnyert az Egységes Párt névre hallgató domináns kormánypárt.

84 NÁBELEK Fruzsina – TÖRÖK Gábor: Az államfő. In: KÖRÖSÉNYI (2015): i. m. 189–190. o.

85 Alaptörvény 16. cikk (8) bekezdés.

86 A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. [Alaptörvény 16. cikk (1) bek.]

87 Alkotmány 33. § (3) bek. „*A miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.*”

88 Lásd pl. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény? In: DRINÓCZI Tímea (szerk): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2011, 61–63. o.

A rendszerváltás óta eltelt három évtizedben az Országgyűlés személyi döntései között a miniszterelnök személyéről szóló szavazás eredménye sohasem volt kétséges, függetlenül attól, hogy a kormányalakításra a megelőző országgyűlési képviselői választásokat követően, vagy éppen az előző miniszterelnök halála, lemondása vagy éppen konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő eltávolítása miatt került-e sor. A rendszerváltástól 2010-ig tartó koalíciós időkben a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökeinek, az ombudsmani feladatokat ellátó országgyűlési biztosoknak vagy éppen az Alkotmánybíróság tagjainak a megválasztása több esetben is meghiúsult, nemcsak a kétharmados kormányzati többség hiányában, hanem nem egy esetben a belső koalíciós feszültségeknek köszönhetően. Emlékeztet, hogy 2005-ben Sólyom Lászlót az ellenzék jelöltjeként választotta meg köztársasági elnökké az Országgyűlés, miután a kisebbik koalíciós partner SZDSZ nem támogatta a nagyobbik kormánypárt, az MSZP jelöltjét. Egy töredezetebb pártrendszerben, illetve egy olyan választási rendszerben, ahol kevésbé a győztest jutalmazó többségi elv érvényesül, a miniszterelnök személye is bizonytalanabb lenne akár még a parlamenti választásokat követően is, azonban a magyar parlamentáris rendszerben a mindenkori alkotmány és a választási anyagi jogi szabályok is elsősorban a stabil kormányozhatóságot szolgálják, nem pedig azt, hogy minél differenciáltabban és arányosabban kifejezésre juthasson a politikai közösség sokszínűsége.⁹⁵

VI. EURÓPAI KITEKINTÉS

Az idei esztendő első felében az Európai Unióban, 2022 januárjában Portugáliában előrehozott parlamenti választásokat tartottak António Costa miniszterelnök szocialista párti kisebbségi kormányának bukása miatt, míg Franciaországban és Szlovéniában rendes törvényhozási választásokra került sor.

Portugáliában az egykamarás Köztársasági Gyűlés⁹⁶ 230 képviselőjét arányosan, egy fordulóban, területi listákról választják meg a D'Hondt-módszer alkalmazásával. A listás helyek arányos leosztásánál nem érvényesül bekerülési küszöb, így az országra jellemző a koalíciós kényszer és a külső támogatással történő kisebbségi kormányzás is. Portugália kormányformáját tekintve a jellemző jogtudományi értékelés szerint félprezidenciális köztársaság, habár a portugál államfő feladat- és hatáskörei elmaradnak a francia köztársasági elnökétől, így Lengyelországhoz vagy Romániához hasonlóan vitatható, és politológiai, politikai-szociológiai tényezők függvénye is, hogy Portugália olyan parlamentáris köztársaság, ahol a köztársasági elnöknek kiemelkedően jelentős hatáskörei vannak, vagy pedig egy tényleges félprezidenciális rendszer.⁹⁷ Marcelo Rebelo de Sousa köztársasági elnök élt a portugál alkotmányban biztosított házfelosztási hatáskörével, miután Costa miniszterelnök kormányának 2022. évi központi költségvetési javaslatát elutasította a portugál parlament, mert az addig külső támogatást biztosító kis szélsőbaloldali frakciók

kihátráltak a kormánypárt mögül. Costa miniszterelnök bal-közép Szocialista Pártjának sikerült abszolút többséget szereznie az előrehozott parlamenti választásokon, az egyértelmű választási eredmény után pedig az egyébként a jobbközép ellenzék támogatásával megválasztott köztársasági elnöknek nem maradt érdemi mérlegelési jogköre a miniszterelnök és a miniszterek kinevezése során.⁹⁸

A korábbi brit gyarmaton, Máltán 2022 márciusában tartották választást az egykamarás, 79 tagú parlament helyeiről. A függetlenségét a Brit Nemzetközösségen belül 1964-ben elnyert szigetországban 1974-ben kiáltották ki a köztársaságot, az ország westminsteri típusú parlamentáris kormányforma szerint működik kétpártrendszerben, ahol a balközép Munkáspárt és a jobbközép Nemzeti Párt demokratikus politikai váltógazdálkodása érvényesül. A választási rendszer Máltát 13 választókerületre osztja, minden választókerületben 5 mandátum van, melyeket a Hagenbach-Bischoff-kvóta módszerével osztanak ki, és lehetséges a preferenciális szavazás is az adott listán belül. A 13 választókerületből összesen 65 képviselő kerülhet be az egykamarás máltai parlamentbe, további 14 képviselő pedig egy, a töredékszavazatokat tartalmazó kompenzációs listáról nyerheti el a mandátumát. A passzív választójog korhatárát 2018-ban 16 éves korra szállították le. A választásokon a 2013 óta kormányzó Munkáspárt újra abszolút többséget szerzett, ami után a főként ceremoniális szerepet betöltő köztársasági elnök, George Vella ismét Robert Abela miniszterelnököt nevezte ki, aki 2020 januárja óta tölti be a kormányfői tisztséget.⁹⁹

Szlovénia Magyarországhoz hasonlóan parlamentáris köztársaság, melyben a kétkamarás parlament korporatív alapon rekrutálódó felsőháza, a Nemzeti Tanács nem bír érdemi befolyással a törvényalkotásra. A parlament alsóháza, a Nemzetgyűlés 90 tagját négyévente választják meg tisztán arányos, ún. nyílt listás választási rendszerben, ahol a választópolgárok az egyéni preferenciák szerint változtatásokat eszközölhetnek az általuk támogatott pártlista jelöltsorrendje között. Szlovéniát a választási rendszer nyolc választókerületre osztja fel, és mindegyik választókerületi listáról egyenként 11 képviselő juthat be a Nemzetgyűlésbe, ahol a mandátumok kiosztására a D'Hondt-módszer alkalmazásának segítségével kerül sor. Ezenfelül a muravidéki magyar és a tengeremléki olasz nemzetiséghez tartozó választópolgárok is 1-1 képviselőt delegálhatnak az ország alsóházába, így tevődik össze 90 képviselőből a szlovén Nemzetgyűlés. A pártlisták esetében a bejutási választási küszöb 4%-os. A szlovén pártrendszerre jellemző a nagyfokú instabilitás és a különböző összetételű, ingatag kormánykoalíciók gyakori váltakozása. A 2022 áprilisában tartott alsóházi választásokat a nemrégiben alakult, Robert Golob üzletember vezette szociálliberális-zöld Szabadság Mozgalom¹⁰⁰ nyerte meg, vereséget mérve a jobboldali Szlovén Demokrata Párt¹⁰¹ élén harmadik kormányát vezető

95 GYULAI: i. m. 137–138. o.

96 Assembleia da República portugálul.

97 PETRÉTEI –TILK–VERESS: i. m. 33–34. o.

98 DRINÓCZI Tímea: A Portugál Köztársaság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI (szerk.): i. m. 342–343. o.

99 DRINÓCZI Tímea: A Máltai Köztársaság in CHRONOWSKI–DRINÓCZI (szerk.): i. m. 423–430. o.

100 *Gibanje Svoboda*, GS (szlovén).

101 *Slovenska demokratska stranka*, SDS (szlovén).

Janez Janša eddigi miniszterelnökre.¹⁰² A választásokat követően a jórészt ceremonális szerepet betöltő köztársasági elnök, Borut Pahor a győztes párt listavezetőjét, Robert Golobot kérte fel kormányalakításra, aki a balközép Szociáldemokratákkal és az öko-szocialista Baloldal nevű párttal alakított koalíciós kormányt, mely abszolút többséggel rendelkezik a szlovén parlament alsóházában, a Nemzetgyűlésben.¹⁰³

A félprezidenciális kormányzati rendszerek mintaállamában, a francia Ötödik Köztársaságban 2022. június 12-én és 19-én tartották a nemzetgyűlési választások két fordulóját. A francia törvényhozás alsóháza, az 577 tagú Nemzetgyűlés mindegyik képviselőjére egyéni választókerületekben lehet voksolni, az első fordulóban az győzhet, aki a leadott szavazatok legalább 50%-át, egyúttal az adott választókerületi névjegyzékben szereplő összes szavazópolgár legalább 25%-ának voksát megszerzi, ellenkező esetben második forduló kell tartani, ahova minden olyan képviselőjelölt továbbjuthat, aki az első fordulóban a voksok legalább 12,5%-át megszerezte. A két választási forduló között lehetséges az egymás javára történő visszalépés is. Már a harmadikutas centrista Emmanuel Macron 2017-es elnökválasztási győzelme és a 2022-es újráválasztása is a hagyományosan egy balközép szocialista és egy jobbközép, mérsékelt konzervatív gaullista nagy gyűjtőpártra épülő francia pártrendszer válságának és átrendeződésének tünete volt, míg a 2022-es nemzetgyűlési választások az Ötödik Köztársaság történetében először patthelyzetet eredményeztek. A Macron köztársasági elnök mögött álló centrista-liberális pártszövetség¹⁰⁴ elveszítette abszolút többségét, ám ellenzéke sem képes egyelőre kormányképes többséggé összeállni, aminek oka, hogy a széttöredezett ellenzéki pártok a köztük lévő világnézeti szakadék miatt egymással sem koalícióképesek. Macron elnök, hogy időt nyerjen, nem fogadta el Élisabeth Borne miniszterelnök lemondását,¹⁰⁵ az ellenzéki pártok viszont elutasították a nemzeti egységkormányra történő elnöki felhívást. A François Mitterrand és Jacques Chirac köztársasági elnökök országlása alatt működőképesnek bizonyult kohabitációs kormányzásra sincsen sok esély,¹⁰⁶ mert akkor a regnáló köztársasági elnök ellenzéke megszerezte a nemzetgyűlési többséget, és képes volt koalíciós kormányt alakítani, mely a félprezidenciális rendszert parlamentáris irányba mozdította el. Ilyenkor a nemzetgyűlési többséggel rendelkező és a parlamentnek is felelős miniszterelnök képes volt ellensúlyt képezni az elnöki hatalommal szemben, akinek ezekben az időszakokban csak külpolitikai

téren maradt jelentős mozgástere. A kormányalakítási tárgyalásokat koordináló Macron államfő leginkább abban bízhat, hogy megszerzi a választásokon csak negyedik helyezést elérő, Nicolas Sarkozy volt köztársasági elnököt is soraiban tudó jobbközép pártszövetség támogatását, mert egy így megalakuló liberális centrista-jobbközép kormány már rendelkezhetne a nemzetgyűlési helyek abszolút többségével, bár egy ilyen összetételű koalíciós kormány mindenképpen szokatlan lenne a francia politikatörténetben.¹⁰⁷

VII. KONKLÚZIÓ

A fentiek alapján leszögezhető, hogy a kormányalakítás mikéntje az államfő, a kormányfő és a törvényhozás közötti hatalommegosztás viszonyrendszerét meghatározó kormányforma, a választási és az abból következő pártrendszer függvénye, amit az adott állam közjogi tradíciói is jelentős mértékben befolyásolhatnak.

Szemben az amerikai kontinenssel, ahol az Egyesült Államok erős mintaadó jellege okán a prezidenciális rendszerek terjedtek el, Európában és így Magyarországon is a parlamentáris kormányforma következik a történeti hagyományokból. Hazánkban már a középkori rendi országgyűlések is a parlamentáris tradíció ősforrását jelentik, az 1848. évi III. tc. pedig megteremtette a népképviselői elemeket is tartalmazó korszerű parlamentáris monarchia alapjait. Ebből következően kézenfekvő volt, hogy a szocialista diktatúra évtizedeit követően a hazánkra oktrojált szovjet típusú minisztertanács kormányzati modellt leváltva Magyarország az 1989-es átfogó alkotmányrevízióval¹⁰⁸ visszatérjen a parlamentarizmushoz, az 1990-es Antall–Tölgyessy-paktum¹⁰⁹ pedig a német típusú kancellárdemokráciát honosította meg, melynek jellemzője, hogy a miniszterelnöknek van kormánya, és nem pedig fordítva, ezt pedig a konstruktív bizalmatlansági indítvány jogintézménye is erősíti.¹¹⁰ Ezt az intézményt, mely alapján a miniszter az Országgyűlésnek nem, hanem csak a miniszterelnöknek felelős, már az 1990-es évek közepén is érték bírálatok a miniszteri felelősség potenciális kiüresítése miatt, mégis a magyar kormányzati rendszer jellegadó vonása maradt annak ellenére, hogy a rendszerváltás óta eltelt három évtizedben mindösszesen egy alkalommal került alkalmazásra.¹¹¹

A kancellári típusú magyar parlamentáris kormányforma stabilitását nemcsak az mutatja, hogy a térség más országaival szemben a rendszerváltás óta még nem került sor előrehozott országgyűlési választásokra hazánkban, hanem az a tény is, hogy a közjogi tradíciókat több pontján hangsúlyozó Alaptörvény is kitarzott ezen államberendezkedés mel-

102 Forrás: a Szlovén Köztársaság Választási Bizottságának honlapja. <https://volitve.dvk-rs.si/#/rezultati> [letöltés ideje: 2022. 06.23.]

103 Kocsis Miklós: Szlovén Köztársaság. In: CHRONOWSKI–DRINÓCZI (szerk.): i. m. 499–502. és 505. o.

104 *Ensemble! (Együtt.)*

105 <https://www.bbc.com/news/world-europe-61874751> [letöltés ideje: 2022. 06. 23.]

106 A szocialista François Mitterrand köztársasági elnök pártja nemzetgyűlési választási vereségei miatt 1986–1988-ban és 1993–1995-ben is egy-egy gaullista jelöltnek, Jacques Chiracnak, majd Édouard Balladurnak volt kénytelen kormányalakítási megbízást adni. A konzervatív Jacques Chirac köztársasági elnök pedig 1997 és 2002 között a szocialista Lionel Jospinnel kormányzott kohabitációban.

107 <https://www.politico.eu/article/the-end-of-macronism/> [letöltés ideje: 2022. 06. 23.]

108 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány (huszonnegyedik) módosításáról.

109 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

110 KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris, Budapest, 1998, 253–254. o.

111 Erről lásd pl. KUKORELLI István: *Az Alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Korona Kiadó, Budapest, 1995, 58–64. o.

lett. A 2010-es kormányváltást követően a kétharmados alkotmányozó többséget birtokló, Orbán Viktor miniszterelnök vezette Fidesz–KDNP kormányzása alatt tehát nem a kormányforma, hanem a pártrendszer és a választási rendszer alakult át, a koalíciós kényszer hiánya, továbbá a szabad közjogi szervezetalakítási és politikai játékeret biztosító alkotmányozást lehetővé tevő választói felhatalmazás nagysága a demokrácia 2010 előtti konszenzuális modelljét többségi

irányba mozdította el. Ez pedig a kormányfői hatalom politikológiai értelemben vett „prezidencializálódását”, azaz a miniszterelnöki pozíció kormányon belüli szerepének felértékelődését is magában hordozta, mely állítás például az első és a későbbi Orbán-kormányok összehasonlításakor is megállja a helyét.