

DR. HABIL. STUMPF ISTVÁN

EGYETEMI DOCENS

ALKOTMÁNYBÍRÓ



# A kormány alkotmányos jogállása

## Bevezető gondolatok

A tanulmány célja, hogy az Alaptörvény rendszerének ismertetésével vázolja a végrehajtó hatalom élen álló kormány alkotmányos helyzetének változását. Bemutassa a kormány kettős funkcióját, valamint a miniszterelnök szerepének még hangsúlyosabbá válását. Az elemzés arra a következtetésre jut, hogy a politika prezidenciálódása markánsan átalakítja a miniszterelnök kormányban betöltött szerepét. A folyamat okaként nevesíti a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülését, az állami szerepvállalás újrafogalmazását, a politika mediatisálódását és perszonalifikálódását. A prezidencializáció lényegi ismérvei között tárgyalja főként a kormányfő jogkörének bővülését, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációját, valamint a miniszterelnökség ellenőrző szerepének erősödését. A kormány, mint testületi típusú államigazgatási szerv hatalommegosztásban elfoglalt helyének meghatározását az Országgyűléshez való viszonyának bemutatásával elemzi. A 2010-es radikális kormány szerkezeti átalakítás mentén mutatja be az egyes államigazgatási szervek kormányhoz való viszonyát, és arra a következtetésre jut, hogy a magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek széles mozgástere van a kormányzati politika általános irányvonalának meghatározásban és a minisztériumi struktúra kialakításában. A kormányzati struktúra ugyanis visszatükrözi a mindenkori kormányzati politika prioritásait, egy-egy szakterületet kiemelve. Az államigazgatási szervek rendszerében bekövetkezett változások közül az egyik legnagyobb közjogi jelentőséggel a szabályozó hatóságok, szervek megjelenése bírt. E közigazgatási szervek térnyerése az állam gazdasági szerepvállalásának növekedésével magyarázható: a modern közigazgatásn ugyanis kilépett a klasszikus hatósági jogalkalmazói feladat ellátásának keretei közül és új szerepkörében norma-alkotási feladatokat is ellát.

## 1. A Kormány szerepének felértékelődése a hatalommegosztás rendszerében

Az Alaptörvény a végrehajtó hatalom és a kormány közjogi helyzetét illetően – az elmúlt húsz év tradícióját folytatva – a kontinuitás talajára helyezkedett. Magyarország államrendezkedését továbbra is a parlamentáris kormányforma jellemzi, amelyben a végrehajtó hatalom Országgyűlés előtti felelőssége érvényesül. Ugyanakkor a korábbi Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény 15. cikke meghatározza a Kor-

mánynak az alkotmányos rendszer egészen belüli pozícióját és funkcióját.<sup>1</sup> Kétségtelen előrelépést jelent a korábbi Alkotmányhoz képest a kormány alkotmányos szerepkörének rögzítése, de az Alaptörvény sem tér ki a végrehajtó hatalom tartalmi meghatározására, így pl. arra a klasszikus feladat és hatáskörre, amely a jogszabályok végrehajtását jelenti, hiszen ez szükségszerűen következik a Kormány funkciójából.

A végrehajtó hatalom megnövekedett jelentőségére utal a kormányzati funkciók alaptörvényi kiemelése. A kormányzás hatalomgyakorlás és *par excellence* politikai tevékenység, tehát jóval több, mint a közigazgatás „*legfőbb vezetése*”. A Kormánynak ügydöntő szerepe van az állami feladatok kijelölésében valamint az állami tevékenység irányának és tartalmának meghatározásában. Meghatározó szerepet játszik az Országgyűlés munkájának alakításában. A törvény-előkészítő és törvény-kezdeményező kormányzati aktivitás révén jelentős mértékben befolyásolja a parlament által megtárgyalandó témaköröket (jogalkotási program). Az éves költségvetés előterjesztésével meghatározza a rendelkezésre álló erőforrások elosztásának prioritásait, a közpolitikai tevékenység főbb irányait. A „jó kormányzás” iránti igényt a globális kihívások következtében átalakuló államfunkciók és a közjó szolgálatának határozott követelése teremtette meg. A modern kormányzati tevékenység, a közhatalom gyakorlása egyre inkább összekapcsolódik a közszolgáltatások és a közintézmények menedzselésének funkciójával. Közjogi értelemben tehát a Kormány a végrehajtó hatalom csúcsaként az államvezetés legfőbb letéteményese, széles mozgástérrel rendelkezik az öt megválasztó Országgyűléssel és bírói hatalmi ággal szemben.

A globális, szociális és pénzügyi kihívások, a szűkülő nemzeti mozgástérben megkövetelték a kormányzati tevékenység nemzetstratégiai célok jegyében történő megerősítését. A „*behálózott*” világban a pénzügyi, gazdasági, politikai válsághelyzetek hihetetlen gyorsasággal jelentek meg, nélkülözhetlenné téve a kormányzatok rendkívül gyors válaszadó, cselekvőképességét. Mindezen folyamatok középpontba állították a kormányzati centrumok gyors döntéshozó képességét és hatékonyságát. A mediatisált világ megváltoztatta a kormányzati munka hétköznapiját, a jó döntések meghozatala mellett egyre fontosabbá vált azok elfogadtatása, de nem-

<sup>1</sup> Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése alapján „[a] kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat-és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy a jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat-és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős. (2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.”

csak a parlamentekkel, hanem a közvéleménnyel is. A pro-aktív kommunikáció szerves részévé vált a kormányzati tevékenységnek, a médiumokban való rendszeres szereplés pedig alapkövetelményként jelent meg a politikusokkal szemben. A parlamentáris kormányzati rendszerekben a törvényhozó és végrehajtó hatalom egyre erősödő szimbiózisának lehettünk tanúi. A szigorú pártfegyelmet követő kormánypárti képviselők mind kevésbé voltak képesek betölteni a demokratikus kontroll szerepét, sokkal inkább a kormányzati törekvések kritikátlan támogatóivá, „szavazógéppé” váltak. A politika „perszonalizálódása” (a politikus személyiségének előtérbe kerülése) és „mediatizációja” (a politika eladhatóvá tétele a médiumokban) tovább erősítette azokat a folyamatokat, amelyek a végrehajtó hatalom prezidencializálódásához<sup>2</sup> vezettek. A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializálódása álláspontom szerint a miniszterelnöki hatalom megerősödését és a kormány testületi karakterének gyengülését jelenti. A kormányfők megnövekedett hatalma egyrészt azzal jár, hogy az általuk személyesen ellenőrzött területek száma megnövekszik, másrészt megerősödik az a képességük, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övéktől eltérő nézeteket képviselő politikai szereplőkkel.

A miniszterelnök és a kormányzati központ szerepének növekedése együtt járt a kormány testületi jellegének gyengülésével és a kormány parlamenttel szembeni térnyerésével. Nemzetközi példák sora mutatta, hogy a nagy nyugat-európai parlamentáris demokráciákban (pl: Nagy-Britanniában Margaret Thatcher és Tony Blair, Olaszországban Silvio Berlusconi, Svédországban Göran Persson) milyen jelentős mértékben megnövekedett a kormányzati főhatalmat gyakorló miniszterelnökök szerepe. A prezidencializálódás mellett éles viták folytak egyes kormányzati tevékenységek kiszervezhetőségéről, piacosításáról (good governance), illetve az állam megerősítésének szükségességéről (good government).<sup>3</sup> A társadalmi-gazdasági folyamatok digitalizálódása, a mindennapi életet radikálisan megváltoztató információs forradalom pedig elkerülhetetlenné tette a kormányzati közszolgáltatások elektronizálását (e-government). Mindezen fejlemények értelmezése és számbavétele nélkül a Kormány alkotmányos szerepkörének vizsgálata nem lenne teljes.

## 2. A kormányzati hatalom centralizációja: a miniszterelnök jogállása, a végrehajtó hatalom prezidencializálódása

Az Alaptörvény nem vállalkozott arra, hogy a rendszerváltoztatást követően kialakult tradíciót megváltoztassa, nem intézményesítette a választásokon győztes párt listavezetőjének – vagy a többségi támogatás elnyerésére legnagyobb eséllyel bíró politikai erő vezetőjének – a kormányalakításra történő felkérését. Közjogi értelemben a köztársasági elnök szabadon

mérlegelhet, javaslatának megtételekor nincs előzetes egyeztetési kötelezettsége a parlamentbe jutott politikai pártok vezetőivel (bár a politikai racionalitás ezt kívánja). Az államfő az államszervezet demokratikus működése feletti őrködési kötelezettségéből fakadóan abban érdekelt, hogy olyan személyt javasoljon miniszterelnöknek, akit a parlamenti többség, pontosabban a képviselők abszolút többsége megválaszt.<sup>4</sup> Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján, a miniszterelnökön kívüli közjogi tisztségviselőket titkos szavazással választják, tehát egyedül a kormányfő esetében szavaznak nyíltan. Az államfői javaslatétel időbeni kötöttségével kapcsolatban az Alaptörvény rögzíti a korábbi szabályokat, valamint új, rövidebb határidőket állapít meg.<sup>5</sup>

Fontos változást hozott az Alaptörvény a miniszterelnök mandátumának megszűnésével kapcsolatban. A korábbi Alkotmány a Kormány megszűnésének eseteit rögzítette, az új szabályozás – hangsúlyozva a miniszterelnök kiemelt közjogi státuszát – kifejezetten a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséről beszél, amely egyúttal a Kormány megbízatásának megszűnését jelenti [20. cikk]. Egyértelmű a helyzet a bizalmi szavazás elvesztését követő magatartást illetően is.<sup>6</sup> A korábbi szabályoktól eltérően a bizalmi szavazás elvesztése után nem kell lemondania a Kormánynak és a kormányfőnek, hanem a mandátumuk automatikusan megszűnik.

<sup>4</sup> Az Alaptörvény 16. cikke: „(3) A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. (4) A miniszterelnök megválasztásához az országgyűlési képviselők több mint felének a szavazata szükséges. A miniszterelnök megválasztásával hivatalba lép.”

<sup>5</sup> Ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan választott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, az államfői javaslatot az új Országgyűlés alakuló ülésén kell megtenni. Abban az esetben, ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával, halálával, összeférhetetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt vagy azért szűnt meg, mert a parlament a bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben a bizalmatlanságát fejezte ki, a köztársasági elnök a javaslatát a miniszterelnök megbízatásának megszűnésétől számított tizenöt napon belül köteles megtenni. Ha pedig a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, akkor – ugyancsak tizenöt napos határidővel – a köztársasági elnök új javaslatot tesz. Amennyiben a javaslatok mögé nem sorakozik fel a parlament abszolút többsége, vagyis az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételétől számított negyven napon belül nem választja meg a miniszterelnöknek javasolt személyt, akkor az államfő jogosulttá válik a parlament feloszlására. [Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés a) pontja.]

<sup>6</sup> Az Országgyűlés mind az összeférhetetlenség kimondásáról mind pedig a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányáról bármely parlamenti képviselő írásbeli indítványára, harminc napon belül határoz. A Kormány megbízatásának megszűnésétől az új Kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét [22. cikk (1) bekezdése]. A korábbi kettős korlátozás fennmaradt, az ügyvezető kormány nem ismerheti el nemzetközi szerződés kötelező hatályát valamint csak törvényi felhatalmazás alapján, halaszthatatlan esetben alkothat rendeletet. A miniszterelnök megbízatásának megszűnési esetei eltérő következményekkel járnak abból a szempontpontból, hogy ki gyakorolja a kormányfő hatáskörét. Az Alaptörvény szerint, ha a miniszterelnök megbízatása az új országgyűlés alakuló ülésével illetve lemondással szűnik meg, akkor az új miniszterelnök megválasztásig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja hatáskörét. Ebben a minőségében közjogilag korlátozottan cselekvőképes: egyrészt nem menthet fel minisztert, illetve nem tehet javaslatot új miniszter személyére, másrészt rendeletet csak kifejezett törvényi felhatalmazás alapján, halaszthatatlan esetben alkothat. A konstruktív bizalmatlansági indítványtól történt leváltást kivéve az összes többi megbízatás megszűnési esetben az új miniszterelnök megválasztásáig a miniszterelnök hatáskörét a miniszterelnök-helyettes gyakorolja, a fent említett korlátozásokkal.

<sup>2</sup> Lásd leginkább: POGUNTKE, T. – WEBB, P.: *Presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2005. 4–6. o.

<sup>3</sup> Lásd erről részletesebben: STUMPF ISTVÁN: *Erős állam-alkotmányos korlátok*. Századvég, Budapest, 2014. 104–107. o.

A megszűnési esetek közül négyben az Országgyűlés dönt a kormányfő mandátumának sorsáról.<sup>7</sup>

A miniszterelnöki intézmény közjogi és politikai-hatalmi karakterét – az általános iránykijelölői, politika-meghatározó szerepen túl – más Alaptörvényi rendelkezések is formálták. A miniszterelnök meghatározó szereplője a Kormánynak, de a Kormánytól független, önálló hatáskörök is kapcsolódnak hozzá, amelyeket saját felelősségére gyakorol. Az általános politikai irány megválasztása nyilván döntő mértékben befolyásolja a miniszterek rekrutációját és szelekcióját. A Kormány összetételének megváltoztatásában politikai korlátokba ütközhet, de közjogi értelemben a miniszterek leváltásának és újak kinevezésének nincs akadálya. Az Alaptörvény számos feladat- és hatáskört állapít meg a miniszterelnök számára. A korábbi szabályozáshoz képest új elemként jelenik meg, hogy jogosult a miniszterek számára feladatokat meghatározni [Alaptörvény 18. cikk (2) bek.] valamint tőlük tájékoztatást kérhet.

A politika prezidencializálódásának térnyerése minden kétséget kizáróan hatással van a magyar miniszterelnök kormányzaton belüli további erősödésére (kancellár-elv dominanciája). A nemzetközi trendként érvényesülő prezidencializálódást kiváltó okok közül a hagyományos társadalmi törésvonalak gyengülése, az állami szerepvállalás újrafogalmazása, a politika globalizálódása mellett a tömegkommunikációs eszközök politikai felértékelődése játszott a legfontosabb szerepet. Számos kutató úgy véli, hogy a politika prezidencializálódása csak a parlamentáris rendszerekben, míg mások szerint bármely kormányzati rendszerben kialakulhat, így akár az elnöki vagy fél-elnöki rendszerekben is. Parlamentáris demokráciákban a kormányfő intézményes státuszát leginkább a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közötti viszony, a miniszterelnök kormányon belüli formális és informális erőpozíciója, valamint az ellensúly szerepét betölteni képes jogállami intézmények helyzete határozza meg.<sup>8</sup>

A magyar alkotmányos rendszerben a közjogi szabályok (döntési jogkörök, politikai felelősségi alakzatok) a miniszterelnököt az államvezetés központi szereplőjévé teszik. Parlamentáris berendezkedésünket leginkább a némethez hasonló „közepesen erős” miniszterelnöki kormányzás jellemzi.<sup>9</sup> Az Alaptörvény nem csupán fenntartja a miniszter-

<sup>7</sup> Az Alaptörvény annak érdekében, hogy a miniszterelnöki mandátum megszűnésének esetei elkülönüljenek egymástól, a bizalmatlansági indítványok esetében az összes képviselő több mint felének, míg az Alaptörvény 20. cikk (2) bekezdés f) és g) pontjaiban meghatározott esetekben – nagyobb többséget igényelve – a jelenlévő képviselők kétharmadának a szavazatára van szükség.

<sup>8</sup> A prezidencializálódásnak számos ismérve van, amelyek közül néhány jellemzőt érdemes kiemelni: a kormányfő jogköreinek bővülése, a politikai folyamatok és a kormányzati kommunikáció centralizációja, a miniszterelnökség ellenőrző szerepének növekedése, a háttérintézmények befolyásának erősödése, a miniszterelnök személyes tanácsadóinak robbanás-szerű növekedése, a pártkötődés nélküli technokraták és politikusok számának növekedése, a kormányfő számára rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások bővülése, stb.

<sup>9</sup> Nemzetközi összehasonlításban az olasz kormányfő kifejezetten gyenge, míg a brit miniszterelnök rendkívül erős hatalmi pozícióval rendelkezik.

elnök-centrikus (kancellári-típusú) kormányzati modellt, hanem tovább erősíti.<sup>10</sup> A Kormány általános politikájának meghatározását („*Richtlinienkompetenz*”) az Alaptörvény a miniszterelnök jogává és kötelességévé teszi, formálisan is kiemelve őt a kormányzati politikáért felelősséget viselők köréből. Az Alaptörvény megváltoztatta a korábbi alkotmányos szabályozást, amely szerint a parlament először a miniszterelnök személyéről és egyben az általa beterjesztett kormányprogramról szavazott. Az új alkotmányos rend szerint a Kormány megalakulása a miniszterelnök megválasztásával kezdődik, valójában a Kormány a parlamenti többségtől a miniszterelnök megválasztásával kapja meg a bizalmat és a felhatalmazást a kormányzati munkára. Az Országgyűlés többségének támogatása nélkül a miniszterelnök nem alakíthat kormányt és nem határozhatja meg a Kormány általános politikáját. A korábbi szabályozással szemben az Alaptörvény a miniszterelnök megválasztását nem köti a kormányprogram elfogadásához és nem határozza meg tartalmilag, hogy mit kell érteni a Kormány általános politikáján. Arra sem találunk alkotmányos szabályt, hogy a miniszterelnök az általános kormányzati politikát mikor és milyen formában köteles a nyilvánossággal megismertetni. Az Alaptörvény tehát amellet, hogy eltörölte a kormányprogramról történő kötelező szavazást, széles mozgásteret hagyott a miniszterelnöknek a Kormány általános politikájának tartalmi és formai meghatározásában. A miniszterelnök így közjogilag is erős támogatást kapott arra, hogy ő legyen a kormány politikai vezetője, a kormány egészének a nevében lépjen fel, képviselje a kormányt a nyilvánosság és a külföldi partnerek felé. A végrehajtó hatalom fejeként személyében testesíti meg a kormányzati politikát, meghatározó befolyást gyakorol a közigazgatás működésére.

A „*kancellári-típusú*” kormányzati modell további fontos jellemzője és egyben a miniszterelnöki hatalom egyik legfontosabb forrása, hogy diszkrecionális joga minisztereinek kiválasztása. Ezért fogalmazhatunk úgy, hogy nem a kormánynak van feje, hanem a miniszterelnöknek van kormánya. A miniszterek kiválasztása és menesztése közjogilag – természetesen az államfő közbeiktatásával és a pártpolitikai erőviszonyokra figyelemmel – a kormányfő kizárólagos jogosítványa. A kormányfő és a miniszterek eltérő politikai felelősségi alakzata az egyik összetevője a miniszterelnök széles mozgásterének a Kormány tagjainak kiválasztásában és leváltásában. Természetesen a kormányfő mozgásterére szoros összefüggésben van a miniszterelnök pártpolitikai hátterével és a kormány koalíciós összetételével.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése: „[a] miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját”.

<sup>11</sup> Koalíciós kormányok esetében a miniszterelnököt köti a koalíciós megállapodás, amelyben szigorúan rögzítik a tárcák pártok közötti elosztásának rendjét. A kormányfőnek be kell tartani a megállapodást, ellenkező esetben a koalíciós kormány felbomlását kockáztatja. Ha a miniszterelnök kisebbségi kormányt kénytelen vezetni, úgy még inkább elképzelhető, hogy a politikai támogatás fejébe akár miniszteri posztot is ajánl az ellenzéknek. Egyszínű és biztos többségű kormány esetében az növelheti a kormányfő mozgásterét, ha egyben ő a pártelnök is és uralja a párt döntéshozó testületét.

### 3. A politikai felelősség és bizalmi elv közjogi sajátosságai az Országgyűlés és a kormány viszonyában

A miniszterelnök Kormányon belüli súlyát növeli a német mintát követő ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány, valamint a miniszterekkel szembeni parlamenti bizalmatlansági indítvány hiánya. Az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdése rögzíti a Kormány tagjainak felelősségét az Országgyűlés és a miniszterelnök irányába. A klasszikus parlamentarizmus szabályaitól eltérően valójában a miniszterek csak a kormányfőnek tartoznak olyan politikai felelősséggel, amely akár leváltással is szankcionálható. A miniszterekkel szembeni parlamenti felelősség érvényesítésére a képviselők számára csak gyengébb eszközök (kérdések, interpellációk, beszámoltatás, meghallgatás) állnak rendelkezésre. A parlament tehát csak a kormánnyal együtt válthatja le a minisztereket, mindez tovább erősíti a kormányfő parlamenttel szembeni pozícióját.

A magyarországi rendszerváltozás parlamenti kormányzati rendszert hozott létre, amelyben alapvető közjogi szabályként érvényesült, hogy a Kormány függ az Országgyűlés többségének bizalmától és felelősséggel tartozik a parlamentnek. Mind a magyar, mind pedig a kontinentális hagyomány szerint a végrehajtó hatalomnak a parlamenttel – mint a népszuverenitás elsődleges hordozójával – szembeni felelőssége teremti meg a Kormány demokratikus legitimitását. A parlamenti politikai rendszerekben a Kormányt a parlamenti többséggel rendelkező pártok alakítják meg, a kormánypártok és a végrehajtó hatalom közötti szoros együttműködés eredményezi a kormányzati stabilitást. A kormányzat és a parlament közötti viszonynak kulcseleme a politikai bizalom. A politikai bizalom erodálódása a kormányzati törekvések zátonyra futását, kormányválságok sorozatát hozhatja, megléte a kormányozhatóság és a kormányzati cselekvőképesség fennmaradását biztosíthatja. A parlamenti rendszerekben a végrehajtó hatalom feletti parlamenti kontroll legfontosabb eszköze a bizalommegvonás. A Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítvány az Országgyűlés legerősebb szankcionáló közjogi eszköze a végrehajtó hatalom ellenőrzésében.

Az Alaptörvény szabályozási konstrukciójából egyértelműen kiolvasható, hogy az Országgyűlés Kormánnyal szembeni bizalma a miniszterelnökhöz kötött.<sup>12</sup> Megnyilvánul abban, hogy a parlament a bizalmat miniszterelnök megválasztásakor fejezi ki, ha megvonja tőle a bizalmát az egyben a Kormány bukását is jelenti. A bizalmi szavazás egy határozott politikai állásfoglalás, a kormányzati szándékokat képviselő miniszterelnök egyértelmű támogatása, felhatalmazása a kormányalakításra és a politikai irányvonal meghatározására. A politikai bizalom ikertestvére – az államhatalmi ágak megosztására épülő parlamenti rendszerekben – a politikai felelősség. A Kormány tevékenységéért felelősséggel tartozik a parlamentnek, amelyet az Országgyűlés a legkü-

lönbözőbb formákban gyakorol (kérdés, interpelláció, beszámoltatás, bizottsági meghallgatás, vizsgálóbizottság). A politikai bizalomvesztés a felelősségre vonás legsúlyosabb parlamenti szankcióját: a kormány leváltását eredményezheti. Az Alaptörvény különbséget tesz a Kormány, mint testület és a Kormány tagjainak a felelőssége között, de nem részletezi a felelősség jellegét illetve alapját. A parlamenti kormányzati rendszerek karakterének megfelelően a Kormány és tagjainak felelőssége parlamenti politikai felelősséget jelent, amely a végrehajtó hatalom és a miniszterek politikai cselekvéseinek, döntéseinek alapul. A Kormány tagjai természetesen a politikai felelősségnél jóval szűkebb jogi felelősséggel is tartoznak, de ezek az előírások nem térnek el a nem állami vezetőkre vonatkozó szabályoktól.

Az Alaptörvény – megőrizve a korábbi alkotmányos szabályozás koncepcióját – kizárólag a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén teszi lehetővé, hogy a parlament saját kezdeményezésre megvonja a bizalmat a Kormánytól. Ez a legerősebb szankcionáló eszköz a parlament kezében, amelyet még az 1990. évi XL. törvény vezetett be.<sup>13</sup> Az elmúlt időszakban a konstruktív bizalmatlansági indítvány hozzájárult a rendszerváltozást követő kormányok stabilitásához, megakadályozva olyan ad hoc politikai szövetségek létrejöttét, amelyek elhúzódó kormányválságokhoz vezettek volna.

A bizalmatlansági indítvánnyal szemben a bizalmi szavazás nem a Parlament kormány feletti ellenőrzésének intézménye, hanem éppen ellenkezőleg: az Országgyűlés feletti kormánydominancia eszköze. Leginkább arra szolgál, hogy a kormánypárti képviselők renitens tagjait fegyelmezze. Nem a politikai felelősség érvényesítése a funkciója, hanem egyfajta kormányzástechnika eszköz olyan esetekben, amikor egy előterjesztés támogatása kétséges, vagy a kormány iránti bizalom újraélesztésére van szükség. A bizalmi kérdést a miniszterelnök kétféle formában is felvetheti. Az első esetben a kormányfő önálló bizalmi szavazást indítványoz az Országgyűlésnek. Erre jobbra akkor kerül sor, amikor a kormányfő azt érzékeli, hogy csökken a parlamenti többség által nyújtott támogatás, fel akarja mérni a bizalom meglétét illetve annak hiányát. Amennyiben az országgyűlési képviselők több mint fele támogatja a miniszterelnököt és kormányát, akkor megnyerte a szavazást és folytathatja a munkáját. A másik, speciális esetben a kormányfő egy konkrét kormányzati előterjesztéssel kapcsolja össze a bizalmi szavazást (összekapcsolt bizalmi szavazás). A bizalmi szavazás megnyeréséhez szükséges parlamenti többség mértéke az előterjesztés jellegétől függ. Amennyiben az indítvány elfogadásához elegendő az egyszerű többség, akkor a bizalom megtartásához is csak egyszerű többség kell. Ha a Kormány egy kétharmados többséget igénylő előterjesztéshez köti a bizalmi szavazást – ami ritkán szokott előfordulni –, akkor a bukás csak a kétharmados támogatás megszerzésével kerülhet el. Ha az Országgyűlés a kormányfő által kezdeményezett bizalmi szavazáson

<sup>12</sup> „Az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről.” [Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés f) pont] „A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.” [Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés]

<sup>13</sup> A német mintájú konstruktív bizalmatlansági indítvány jogrendbe iktatását Antall József miniszterelnök kezdeményezte, elsősorban a kormányozhatóság biztosítása érdekében. Az 1990. április 29-i MDF–SZDSZ paktum révén sikerült a törvényhozásban a szükséges alkotmánymódosítást megszavazni. Lásd részletesen: BIHARI MIHÁLY: *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 395. o.



a miniszterelnökkel szemben a bizalmatlanságát fejezte ki, akkor ez automatikusan – *ex lege* – a miniszterelnök megbízatásával együtt a Kormány mandátumának is a megszűntét eredményezi.

#### 4. A kormány, mint testület alkotmányos viszonya a központi államigazgatási szervekhez

A kormányzati tevékenység átalakulása (prezidencializálódás, perszonalizálódás és mediatizálódás hatásai) következtében a kormány testületi jellege csökkent. Az Alaptörvény közjogi értelemben is módosulást hozott, hiszen míg a korábbi alkotmányos szabályozás nevesítette a kormányüléseket, mint a Kormány döntéshozatali fórumát, addig az Alaptörvény már nem tartalmazza az kormányülés fogalmát, sőt utalást sem tesz rá. A testületi működés „*alkotmányos követelményét*” az ügyrendbe<sup>14</sup> foglalás kormányhatározati szintje váltotta fel. A testületi jelleggel szemben a kormányfői hatalom erősödését jelzi az a fejlemény is, hogy az ügyrend felhatalmazása alapján, kivételesen indokolt esetben a miniszterelnök – saját jogán – a Kormány ülései között kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.<sup>15</sup> A közjogi változások mellett a testületi jelleg visszaszorulására utal a formális kormányülések számának csökkenése, az informális konzultációk és informális kormányülések számának növekedése.<sup>16</sup>

Az össz-kormányzati működés elősegítése szempontjából kitüntetett jelentőséggel bír – a kabineteken, kormánybiztosokon, miniszterelnöki biztosokon túl – a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium rangjára emelt Miniszterelnökség. A korábbi időszakokban a miniszterelnök munkaszervezeteként majd egyre inkább kormányzati koordinációt is ellátó Miniszterelnöki Hivatal<sup>17</sup> illetve a legutóbbi időben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium helyét a „szuperkancelláriává” erősített Miniszterelnökség vette át. A 2010-es kormányváltást követően megszűnt a Miniszterelnöki Hivatal, mint kormányhivatal, funkcióinak jelentős részét a Köz-

igazgatási és Igazságügyi Minisztériumba olvasztották be és a korábbi kabinetiroda Miniszterelnökséggé alakításával egy új kormányzati szervet hoztak létre. A 2014-es parlamenti választások után az igazságügyi funkciókat leválasztva, minisztériumi formában alakították újra a kormányzati koordináció csúcsszervét, amelynek vezetője miniszteri rangban irányítja a szervezet munkáját.<sup>18</sup> A Miniszterelnökség Alapító Okirata 17 olyan feladatkört sorol fel, amely a Miniszterelnökséget vezető miniszter hivatali feladatai közé tartozik.<sup>19</sup> A statútum a Miniszterelnökséget vezető miniszter munkaszerveként definiálja a Miniszterelnökséget, amely a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. Az új szabályozás jelentős változást hozott a korábbiakhoz képest a Miniszterelnökség közjogi státuszában, valamint feladat- és hatásköreit tekintve is. Közjogi helyzetét illetően a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény kiemeli a szakminisztériumok köréből, mint elsősorban a kormányzati koordinációért felelős minisztériumot. A 2010-2014-es időszakban a Miniszterelnökség a kormányfő munkaszerve volt. Az államtitkár által irányított szervezet elsődleges feladata a miniszterelnök tevékenységének segítése és a Kormány általános politikája kialakításában való közreműködésben volt. Az új Statútum szerint tehát a minisztériumi formában működő Miniszterelnökség már nem a miniszterelnök munkaszervezete, bár a kormányfő közvetlen irányítása alá tartozik. Rendkívül széleskörű, számos szakpolitikai feladatkört is tartalmazó funkciói közül kétségtelenül a kormányzati politika összehangolása és a közigazgatás stratégiai irányítása jelentik a domináns karakterjegyeket. A Statútum és az SZMSZ szabályozási koncepciójának együttes értelmezéséből, illetve az SZMSZ részletes szabályaiból kiderül, hogy a Miniszterelnökség ténylegesen a miniszterelnök tag értelemben felfogott munkaszervezete.<sup>20</sup> A Miniszterelnökségen kilenc államtitkár – köztük egy közigazgatási államtitkár- és közel harminc helyettes államtitkár – segíti a Kormány munkáját. Áttekinthető a Miniszterelnökség szakmai portfóliójának összetételét, új csúcsmisztériumi státuszát, azt láthatjuk, hogy minden elődjénél erősebb közjogi és politikai-hatalmi pozícióval rendelkezik a Miniszterelnökséget vezető „*kancelláriaminiszter*”. A miniszterelnököt kiterjedt szakmai apparátus segíti a kormány általános politikai irányvonalának meghatározásában,

<sup>14</sup> A Kormány működésének részletes szabályait maga határozza meg ügyrendjében [ld. a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat; a továbbiakban: a Kormány Ügyrendje].

<sup>15</sup> „A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.” [A Kormány Ügyrendje 77. pont.]

<sup>16</sup> MANDÁK FANNI: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán kormány idején. In: VEREBÉLYI IMRE (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*. Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2012. 30–41. o.

<sup>17</sup> „A valóban kancelláriai jellegű, perszonalizált kormányzás alapintézménye, a kormányzati »zászlóshajó« a Miniszterelnöki Hivatal, amelyet a köznyelv... egyre inkább kancelláriának nevezett... amíg 1998-ban még úgy lehetett értékelni, hogy az Orbán-kormány MeH-je a kormányzati struktúra kancelláriai rendszerhez való hozzáigazítását jelenti, 2002-re már az a megállapítás vált szerintem megalapozottá, hogy saját szervezetszeret kialakító MeH sajátos csúcsmisztériummá vált a kormányban, amelyet az a Nyugaton teljesen ismeretlen megoldás is jelez, hogy a MeH-et vezető miniszter a ciklus végére a kormányfő általános helyettesévé válik.” SÁRKÖZY TAMÁS: *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Park Könyvkiadó, Budapest, 2012. 241–242. o.

<sup>18</sup> A Miniszterelnökség Alapító Okirata a miniszterelnök az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV törvény 8. § (4)-(7) bekezdése alapján adta ki, 2014. július 24-én.

<sup>19</sup> Ezek a következők: a kormányzati tevékenység összehangolása, a közigazgatási minőségpolitika és személyzetpolitika, közigazgatás-fejlesztés, közigazgatás szervezés, helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, európai uniós források felhasználása, agrár-vidékfejlesztés, kutatás-fejlesztés és technológiai innováció, közbeszerzések, építésügy, a kulturális örökség védelme, településfejlesztés és településrendezés, a polgári hírszerzési tevékenység irányítása, postaügy, a társadalompolitika összehangolása, a tudománypolitika koordinációja, a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolása valamint a közpolitikai kutatások végzése, hazai és külföldi szakpolitikai tapasztalatok feldolgozása és egyéb államigazgatási célú döntés-előkészítő szolgáltatások.

<sup>20</sup> Erre utal a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladatkörét meghatározó SZMSZ 8. § g) pontja: „*gondoskodik a miniszterelnök által meghatározott feladatok ellátásáról, ezen belül koncepciót és megoldási javaslatokat dolgoz ki*”, és h) pontja: „*közreműködik a miniszterelnök döntéseinek közpolitikai megalapozásában és azok végrehajtásában*”.

a közigazgatás feletti szakmai és politikai kontroll biztosításában, a kormányzás napi teendőinek menedzselésében. Az új profilú „*kancellária*” számos stratégiai fontosságú szakpolitikai területet integrált magába (agrár-vidékfejlesztés, európai uniós fejlesztés, nemzeti pénzügyi szolgáltatások és a postaügy, területi közigazgatás), miáltal egyfajta „*kormány a kormányban*” szerepkörbe került. Paradigmaváltás zajlott le tehát a Miniszterelnökség funkcióját illetően. A miniszterelnök munkaszervezetéből egy széles hatáskörű kormányzati hatalmi centrum jött létre, amely a centralizált kormányfői hatalom letéteményese és elsődleges támasza lett. Az Alaptörvényben megerősített miniszterelnöki hatalmat egy olyan intézményi struktúra szolgálja, amely magában hordozza a prezidenciális rendszerre való áttérés csíráit.

A Kormányzati döntés-előkészítésben és a közigazgatás működésének szakmai összehangolásában kulcsfontosságú szerepet játszik a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT). A KÁT a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő szervezete, a kormányülésre benyújtott minden előterjesztést és jelentést az államtitkári értekezleten meg kell tárgyalni. A közigazgatási államtitkári értekezletet a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára hívja össze és vezeti, ő állítja össze a napirendjét is. A 2010-2014 közötti kormányzati ciklusban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium koordináló szerepének gyengülésével a KÁT döntés-előkészítő szerepe is visszaszorult. Számos tekintetben a szakmai-politikai egyeztetések meghatározó fórumává az újjáélesztett Politikai Államtitkári Értekezlet vált, amelyet a Miniszterelnökség politikai államtitkára vezetett. A Miniszterelnökség parlamenti választások után kialakított új szerepkörében ismét felértékelődhet a KÁT hagyományos, közigazgatás-szakmai döntés-előkészítő szerepe.

A 2010-es kormányváltás az elmúlt húsz év legradikálisabb kormánystruktúrális változását hozta.<sup>21</sup> A magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek – különösen, ha nincsenek koalíciós politikai kényszerek – széles közjogi mozgástere van a Kormány minisztériumi szerkezetének meghatározásában. Az Alaptörvény rendelkezései világossá teszik,<sup>22</sup> hogy minisztériumot csak törvénnyel lehet létrehozni, amelynek elfogadásához elegendő az egyszerű parlamenti többség. A kormányzati struktúra visszatükrözi a mindenkor kormányzati politika prioritásait, kiemelve egyes szakterületek fontosságát. Kiegyensúlyozott politikai viszonyok között az ellenzék általában nem vitatja el a kormánytöbbségnek azt a jogát, hogy saját politikai elképzeléseihez igazítsa hozzá a kormányzati struktúrát. Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvényben (a továbbiak-

ban: Mtv.) szabályozott minisztériumi struktúra, kisebb változtatások mellett megőrizte a négy évvel korábbi kormányzati szerkezetátalakítás főbb vonásait.<sup>23</sup> Az Mtv. különbséget tesz a Miniszterelnökség, mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium és a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok között. A négy minisztérium (Emberi Erőforrások Minisztériuma, Földművelésügyi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Külgazdasági és Külügyminisztérium) nevében történt változás részben funkcióváltozással részben pedig a minisztériumi profil karakteresebbé tételének szándékával függ össze. A megaminisztériumi struktúrát megtöri ugyan az igazságügyi tárca létrehozása és a földművelésügyi profil-tisztítás, de az integrált nagy minisztériumi alapmodell nem változott. A „*szuper-kancelláriaként*” működő Miniszterelnökség minden tekintetben a szakminisztériumi struktúra fölé emelkedett.

A minisztériumokra vonatkozó jogi szabályozás alapját a kormánystruktúrális törvény<sup>24</sup> (Ksztv.) jelenti, amely nem csupán a minisztériumok szervezeti felépítését határozza meg, hanem rendhagyó módon a minisztériumok fogalmát is definiálja. A minisztérium – a miniszter munkaszerveként – a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. Olyan közhatalmi jogosítványokkal felruházott legmagasabb állami hivatal, amely a közigazgatás központi szervezetrendszerébe tartozó intézményként, meghatározott szakterületeken az állami ügyek folyamatos intézését végzi.<sup>25</sup>

A miniszter és az államtitkár politikus és ebben a minőségben a kormányzati politika formálója, részt vesz politikai döntések meghozatalában, döntéseit, szakmai alternatívák közötti választásait politikai mérlegelést követve hozza meg. A valóságban a szakmai pozíciók gyakran átpolitizálódnak, a közigazgatás átpolitizálódása világjelenség, ezért a kormányváltások sok esetben a politikai kinevezetti körnél lényegesen szélesebb kört érintenek.<sup>26</sup> A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendeletében állapítja meg.<sup>27</sup> E pozíció nem csupán egy közjogi tisztség, hanem politikusi státusz, amely esetében a politikai bizalom és felelősség meghatározó szerepet játszik. Tevékenysége a szakmai teljesítményen túl, az Országgyűlés előtti szereplései során politikai értékelést is kap. A tárca nélküli miniszter feladatköréért csak olyan feladat határozható meg, amelyik nem tartozik egyetlen miniszter feladatkörébe

<sup>23</sup> Az Mtv. 1. § (1) bekezdése alapján „[m]agyarország minisztériumai a Miniszterelnökség, mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium és a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok”. Az Mtv. 1. § (2) bekezdése értelmében „[m]agyarország szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumai a következők: a) Belügyminisztérium, b) Emberi Erőforrások Minisztériuma, c) Földművelésügyi Minisztérium, d) Honvédelmi Minisztérium, e) Igazságügyi Minisztérium, f) Külgazdasági és Külügyminisztérium, g) Nemzetgazdasági Minisztérium, h) Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.”

<sup>24</sup> A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.)

<sup>25</sup> PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga II.* Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. 162. o.

<sup>26</sup> Lásd: STUMPF ISTVÁN: *Stabilitás és „szákmányrendszer” szerepe a közszolgálati életpályában.* In.: *Új feladatok-átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán emlékkonferencián kapcsán.* (szerk.: GELLÉN MÁRTON) Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011.

<sup>27</sup> A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6) Korm. rendelet.

<sup>21</sup> A minisztériumok számának jelentős csökkentésével, nyolc integrált minisztériumot („*csúcsminisztérium*”) hoztak létre: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Külügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Vidékfejlesztési Minisztérium. A Miniszterelnöki Hivatal államtitkár vezette Miniszterelnökség váltotta fel. Lásd részletesebben: SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika. 1989–2011.* Osiris Kiadó, Budapest, 2011. 367–369. o.

<sup>22</sup> Az Alaptörvény 17. cikke szerint „(1) A minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik. (...) (4) Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja.”

sem. Kiemelt fontosságú, a miniszter feladatköréhez tartozó feladat ellátásra a miniszter normatív utasítással miniszteri biztost nevezhet ki.<sup>28</sup>

A független szabályozó hatóságok közigazgatási térnyerése az állam gazdasági szerepvállalásának növekedéséhez köthető. A modern közigazgatás rendre kilép a hagyományos hatósági jogalkalmazói tevékenységből, és eredeti jogszabályalkotási feladatokat is felvállal. Az új szerepkör megtöri a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos logikáját, hiszen egy a végrehajtó hatalomhoz sorolt központi közigazgatási szerv, sui generis jogalkotási funkcióval is rendelkezik, hatósági döntéseik ellen közigazgatási úton nincs jogorvoslat, de a bírói felülvizsgálat biztosított. A végrehajtó hatalom irányítóitól függetlenül végzik tevékenységüket, amelyet többnyire törvény szabályoz. A független szabályozó hatóságok vezetőit általában a kormányfő vagy az államfő nevezi ki határozott időre, és a megbízás visszavonására nincs lehetőség. A független szabályozó hatóságok vagy autonóm államigazgatási szervek leginkább a pénzügyi igazgatásban, a médiaigazgatásban és az energetikai ágazatban működnek.

Az Alaptörvény 23. cikke, a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest új intézményként emelte alaptörvényi rangra az önálló szabályozási szerveket.<sup>29</sup> Mind a felelősségi mind pedig a kinevezési szabályok is erősítik a szervezet önállóságát. A parlamentáris demokráciák rendszerében az önálló szabályozó szervek a kormányzati főhatalom centralizációjának korlátjaként jelennek meg, egyes területeken szűkítik a kormány mozgásterét.<sup>30</sup>

Magyarország új Alaptörvénye tehát nem hozott lényeges változást a kormány államszervezeten belüli helyzetében: Magyarország kormányformája parlamentáris köztársaság maradt. Mégis a hatalommegosztás elvének Alaptörvénybe emelése valamint a rendszerváltoztatás óta bekövetkezett strukturális és politikai változások átalakították a végrehajtó hatalom szerkezetét, természetét és működését, tovább erősítették a kormányfő szerepét. A Kormány alkotmányos pozíciójának elemzéséhez szükséges volt azoknak a folyamatoknak a bemutatása, amelyek az elmúlt évtizedekben az állam újrafelfedezését és a kormányzati hatalom felértékelődését eredményezték.

<sup>28</sup> A miniszter kinevezési joga korlátozott. A javasolt személyről tájékoztatnia kell a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárát, aki gyakorolja a Ksztv. 71. § (6) bekezdésében meghatározott kifogásolási jogköröket.

<sup>29</sup> Az Alaptörvény 23. cikke alapján: „(1) Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre. (2) Az önálló szabályozási szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője kinevezi helyetteseit.”

<sup>30</sup> Alkotmányos felhatalmazásával elve az Országgyűlés két önálló szabályozó szervezetet hozott létre: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (lásd a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt) és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt (lásd a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvényt).

## Felhasznált irodalom

- BIHARI MIHÁLY: Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- CSERNY ÁKOS: Hungarian Governmental Operation from a European View. In.: Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development Discussing the New Fundamental Law of Hungary (eds.: Zoltán Sente-Fanni Mandák-Zsuzsanna Fejes). L'Harmattan, Paris. 2015. 131–148.
- FRANCZEL RICHÁRD: Kormányzati viszonyok és állami vezetők I. és II. In.: Közjogi Szemle 3. és 4. számai 2013.
- FRANCZEL RICHÁRD: A nyugati mintaországok miniszterelnöki intézményei. In: Pro Pulico Bono-Magyar Közigazgatás. 2015/1. 55–90.
- KAUTZ GYULA: Politika vagy Országástan. Kiadja Heckenast Gusztáv. Pest, 1862.
- LENTNER CSABA: Közpénzügyek és államháztartástan. Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó. Budapest. 2013.
- MANDÁK FANNI: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán kormány idején. In: VEREBÉLYI IMRE (szerk.): Az állam és jog alapvető értékei a változó világban. Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2012.
- MÜLLER GYÖRGY: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon: Antalltól Gyurcsányig. Magyar Lap- és Könyvkiadó. Budapest. 2008.
- MÜLLER GYÖRGY: Parlament és kormány viszonyáról: 2010–2014, és ami utána következik. In.: Jogelméleti Szemle (15.) 2014. 84–94.
- POGUNTKE, T. – WEBB, P.: Presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies. Oxford, New York: Oxford University Press, 2005.
- SÁRKÖZY TAMÁS: Magyarország kormányzása 1978–2012. Park Könyvkiadó, Budapest, 2012
- SÁRKÖZY TAMÁS: Kétharmados túlkormányzás: Avagy gólerős csatár a mély talajú pályán. Park Kiadó. Budapest. 2014.
- SÁRI JÁNOS: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- SMUK PÉTER: Magyar közjog és politika. 1989–2011. Osiris Kiadó, Budapest, 2011.
- STUMPF ISTVÁN: Stabilitás és „zsákmányrendszer” szerepe a közszolgálati életpályában. In.: Új feladatok-átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán emlékkonferencia kapcsán. (szerk.: Gellén Márton) Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet. 2011.
- STUMPF ISTVÁN: Erős állam-alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest, 2014.
- TÉREY VILMOS – HERBERT KÜPPER: A Kormány. In.: Az Alkotmány kommentárja I. (szerk.: JAKAB ANDRÁS) Századvég Kiadó. Budapest. 2009. 1291–1324. 1376–1412.