

# PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



FRANCIAORSZÁG MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNYE<sup>1</sup>

*A tanulmány Franciaország kormányzati rendszerét és kiütemítetten a miniszterelnöki intézményt kívánja bemutatni. Intézmény alatt nem(csak) a háttérapparátust, hanem magát a miniszterelnöki funkciót értjük. A francia politikai berendezkedés egyes alkotmányos alapjainak – úgymint államforma és államszerveződés, alkotmány, kormányzati rendszer, végrehajtó hatalom – bemutatása után meghatározott szempontok szerint megvizsgáljuk, hogy miként keletkezik a miniszterelnök megbízatása, mi jellemzi a kormány(fő) parlament előtti felelősségét, milyen főbb feladat- és hatáskörei emelhetők ki, milyen fő sajátosságai vannak háttérapparátusának, milyen a miniszterelnök alkotmányos kapcsolata a politikai rendszer főbb intézményeivel (államfő, parlament stb.). Végül rövid összegzésként értékeljük a francia miniszterelnöki intézmény szerepét, politikai-hatalmi súlyát.*

• • • • •

## 1. ALKOTMÁNYOS ALAPOK

**1.1. Államforma és államszerveződés**

Franciaország hektikus történelme jól tükröződik az ország államszerkezeti variabilitásán, államformájának változékonyságán.<sup>2</sup> A nagy francia forradalom 1789-es kirobbanása óta eltelt kettőszázhuszonöt esztendő alatt négy forradalom (1789, 1830, 1848, 1870) zajlott le, öt alkalommal köztársaságot (1793, 1848, 1875, 1946, 1958), két alkalommal császárságot (1804, 1852) kiáltottak ki, történt monarchista restauráció (1814), illetve egy fasisztoid

<sup>1</sup> Jelen tanulmány egy négyrészes tanulmányosorozat részét képezi, amelynek keretében az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország, vagyis a három nyugati mintaország miniszterelnöki intézményét vizsgáljuk meg ugyanazon szempontrendszer segítségével, a konzekvenciákat pedig egy zárótanulmányban összegezzük. A három országtanulmány a szerző korábbi, Miniszterelnöki intézmények Európában címet viselő egyetemi kutatásán és dolgozatán alapszik, illetve az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet keretében a szerző által oktatott, az említett dolgozattal megegyező című kurzus ismeretanyagára támaszkodik. A tanulmányosorozat első eleme: FRANCZEL Richárd: *Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye, Pro Publico Bono – Magyar Közgazdaságtudományi Társaság Közleményei*, 2013/4. szám, 48–68. Lásd: [http://ppb.mk.uni-nke.hu/downloads/lapszamok/PPB\\_13-04\\_kis\\_3.pdf](http://ppb.mk.uni-nke.hu/downloads/lapszamok/PPB_13-04_kis_3.pdf) [2014. január. 13.].

<sup>2</sup> Lásd erről bővebben: MEZEY Barna–SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*, Bp., Osiris Kiadó, 2003, 247–276., 328–337., 389–391.; illetve: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*, Bp., Osiris Kiadó, 2006, 72–86., 191–218.

diktatúra is fennállt rövid ideig a Vichy-bábállam révén (a második világháború alatt). Az említett cezúra óta eltelt időszakban tizenötször változott meg vagy módosult jelentősen az ország alkotmányos berendezkedése, ráadásul ebből összesen két olyan rendszer volt (a III., illetve a mostani, V. Köztársaság), amely harminc esztendőnél is tovább tartott. A hatályos alkotmány szerint: „*Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság.*”<sup>3</sup> A köztársaság (republikánizmus) szó egyedi és megkülönböztetett jelentéssel bír, nem pusztán államformát, hanem a tömegek politizálásához való viszonyát, látásmódot, mentalitást, ideológiai értéket is jelent.<sup>4</sup>

### 1.2. Alkotmány

Az ország alaptörvénye természetesen ugyancsak magán viseli az említett hektikuságot. A most hatályos dokumentumot megelőzően az első, 1791-es írott (forradalmi) alkotmánnyal együtt összesen tizenöt – illetve, ha az 1814-es szenátusi alkotmányt is idevesszük, akkor tizenhat – különböző alkotmányos dokumentum (alkotmány, alkotmánylevél, alkotmányrevízió) látott napvilágot. További sajátosság, hogy ezek egyrészt nem feltétlenül estek egybe az alkotmányos berendezkedés említett változásaival (attól függetlenül, pontosabban azokon belül is létrejöttek újak), másrészt közülük néhány végül nem is lépett ténylegesen hatályba, ettől függetlenül mégis igen jelentősnek számítottak ezek a dokumentumok.<sup>5</sup>

A jelenleg hatályos, *Charles de Gaulle* nevével fémjelzett alkotmány 1958. október 4-től van hatályban, amely tehát 1791 óta a tizenhatodik. A nyolcvanöt százalékos részvétel mellett megtartott népszavazáson a szavazók mintegy nyolcvan százaléka mondott igent rá. A francia „alkotmányozási láz” ezzel immáron több mint ötven éve elcsendesedett. Ugyanakkor, ha megnézzük a hatályos alkotmány stabilitását, akkor látható, hogy az említett hevület inkább csak átalakult, pontosabban az alkotmányon belüli keretek közé szelődött. Noha a kialakított rendszer alapvetően nem változott, a hatályos alkotmányt 1958 óta huszonnégy alkalommal (időben ez tizenkilenc alkalmat jelent, mert néhány különálló változtatás egy időben történt) is módosították. Ráadásul ennek megoszlása azt mutatja, hogy az alkotmány módosítása az utóbbi időben egyre aktívabb. Az első harminc évben ugyanis mindössze csak

öt alkalommal, az 1990 óta eltelt húsz évben viszont tizenkilencszer nyúltak hozzá a szöveghez, s ebből az utolsó (2008) egy átfogó reformnak tekinthető.<sup>6</sup>

### 1.3. Kormányzati rendszer

A francia V. Köztársaságnak *félprezidenciális kormányzati rendszere* van, amely nem igazán érthető meg a korábbi francia köztársaságok kormányzati berendezkedésének, pontosabban azok problémáinak ismerete nélkül. Az 1958-as alkotmány ugyanis kifejezetten e rendszerek gondjait kívánta orvosolni. Ezt Ádám Péter – jelen tanulmány számára vezérfonalat jelentő és alábbiakban sokszor hivatkozott kitűnő művében – tömören és találóan a következőképpen foglalja össze: „*Erős törvényhozó hatalom, gyöngye végrehajtó hatalom, erős Parlament, gyöngye kormány és valóságos hatalom nélküli államfő – ez volt a III. és a IV. Köztársaság alapképlete.*”<sup>7</sup> Ha a miniszterelnökök szempontjából nézzük a III. Köztársaság parlamentáris kormányzati rendszerét, akkor a – tág értelemben vett – hetven éve alatt (1870/75–1940) mintegy százöt kormány alakult, amelyen nyolcvannyolc különböző miniszterelnök osztozott. A csúcstartónak számító Aristide Briand kormányfő például hat különböző ciklusban összesen tizenegyszer alakított kormányt. Ezért is tekinthetjük ezt a rendszert a parlamentáris kormányzati rendszer egyik szélső pólusaként számon tartott, rendkívül instabil, törvényhozás-központú altípusa, az ún. *nemzetgyűlési szisztéma* történeti prototípusának. Az egyik legnagyobb problémát az jelentette, hogy az 1875-ös alkotmány nem írt elő semmilyen követendő procedúrát a kormány felelősségre vonása kapcsán, így tehát az bármilyen javaslat leszavazásával megbuktatható volt, ráadásul a parlament feloszlattal sem tudott visszavágni, ugyanis az a köztársasági elnök jogosultsága volt, aki pedig ezzel tudatosan nem élt.<sup>8</sup>

A IV. Köztársaság (1946–1958) ugyancsak parlamentáris kormányzati rendszerét frappánsan jellemzi az a korabeli szójáték, amelyet Ádám Péter a következőképpen fordít: „*A IV. Köztársaság ugyanolyan, mint a III. Köztársaság, csak még rosszabb.*”<sup>9</sup> Az erőviszonyok töredezettséghez hozzájárult a korábbi rendszerre is jellemző, meglehetősen diffúz pártrendszer, illetve arányos választási rendszer. A parlament továbbra is relatíve könnyen meg tudta bukztatni a kormányt, tizenkét év alatt huszonnégy miniszterelnök (összesen tizenhét személy) huszonöt kormányt alakított, amelyek átlagosan hat hónapig voltak hivatalban.

Az új, V. Köztársaság alkotmányos rendszerének kialakításánál tehát az volt a legalapvetőbb cél, hogy egy jól működő, erős végrehajtó hatalommal rendelkező konstrukciót dolgozzanak ki, ezért is hívják ezt sokan *racionalizált parlamentarizmusnak*.<sup>10</sup> A döntően a IV. Köz-

3 Franciaország alkotmánya, Preambulum, 1. cikk. Lásd: TRÓCSÁNYI László–BADÓ Attila: A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, Bp., KJK-Kerszöv, 2005, 381., illetve: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/anglais/constitution\\_anglais\\_oct2009.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais_oct2009.pdf) [2014. január. 13.] (4. o.).

4 NAGY Miklós: A francia republikánizmus főbb kérdései: A republikánus hagyomány a francia köztársasági rendszerben, 2001, Szegedi Tudományegyetem, 4.

5 A következő alkotmányozási állomások különíthetők el, amikor tehát valamilyen új dokumentum született: 1791, 1793, 1795, 1799, 1802 (revízió), 1804, 1814 (szenátusi alkotmány, illetve alkotmánylevél), 1815, 1830, 1848, 1852, 1875, 1940 (alkotmányos törvény), 1945 (alkotmányos törvény), 1946.

6 A francia alkotmány az alábbi években módosult: 1960, 1962, 1963, 1974, 1976, 1992, 1993 (kétszer is), 1995, 1996, 1998, 1999 (háromszor is, ebből kettő egy időben), 2000, 2003 (kétszer is egy időben), 2005 (kétszer is egy időben), 2007 (háromszor is egy időben), 2008 (kétszer is). Lásd erről részletesen: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/les-revisions-constitutionnelles.5075.html>. [2014. január. 13.].

7 ÁDÁM Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei, Bp., Corvina Könyvkiadó, 2007, 65.

8 Uo., 93.

9 Uo., 9.

10 Uo., 26.

társaság utolsó miniszterelnöke és az V. Köztársaság első elnöke, De Gaulle által szorgalmazott félelnöki rendszerben a – kezdetben elektori testület által, majd az 1962-es „népszavazás útján kivitelezett” alkotmánymódosítás eredményeképpen 1965-től<sup>11</sup> – közvetlenül választott államfő jogosítványait megerősítették, ekként ő a végrehajtó hatalom letéteményese, és noha ezen osztozik a miniszterelnök által vezetett kormánnyal, egyértelműen ő dominálja az egész rendszert. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy a francia alkotmánynak már rögtön a második fejezete a köztársasági elnökről szól, megelőzve a korábban e helyütt szereplő parlamentről szóló szabályozást, amely jelenleg csak a negyedik fejezetben kapott helyet. Ebben a duális végrehajtó hatalomban – mint majd látni fogjuk – a kormányfő tehát alárendelt szerepet játszik, feladata döntően a *végrehajtásra* összpontosul.

#### 1.4. Végrehajtó hatalom

Az 1958-as alkotmány legfontosabb eredménye a végrehajtó hatalom szempontjából az volt, hogy véget vetett a kormány erőteljes parlament előtti felelősségének. A rendszer mégsem vált tisztán elnöki, ugyanis nem szüntették meg a kormány parlament előtti felelősségét, hanem csak visszametszték a törvényhozás kormánnyal szembeni túlhatalmát. A kormány pedig nemcsak a parlamentnek, hanem immáron az elnöknek is felelősséggel tartozik (*kettős felelősség*).

A francia V. Köztársaság tehát duális („kétfejű”) és aszimmetrikus (félelnöki) végrehajtó hatalommal rendelkezik, ahol, noha formálisan megoszlik a hatalom a köztársasági elnök és a miniszterelnök között, a tényleges hatalom valójában az előbbinek a kezében összpontosul. Bár az alkotmány szerint a kormány határozza meg és irányítja a nemzet politikáját, valamint rendelkezik a közigazgatás és a fegyveres erők fölött, ezekről a kérdésekről egyértelműen az államfő dönt.<sup>12</sup> A megfogalmazás viszont azért nem tekinthető hibásnak, mert a kormány fejének (hivatalosan, vagyis alkotmányosan) is az elnök, és nem a miniszterelnök tekinthető. Az alkotmány ugyanis egyértelműen és világosan leszögezi: „A köztársasági elnök a Minisztertanács elnöke.”<sup>13</sup> A kormány ekként valójában az elnök közvetítő közege, mert az alapvető eszközök az elnök kezében vannak.<sup>14</sup>

A kormány hetente, hagyományosan szerdánként tartott ülésein (kormányértekezlet) tehát nem a miniszterelnök, hanem az államfő elnököl, ahol a napirendet is ő határozza meg. Az ülésezés helyszíne is a köztársasági elnök hivatalában, az Élysée-palotában van. Az üléseken általában nincs vita, se szavazás, a véleménykifejtések után az elnök dönt. Emellett egy-egy konkrét ügy megvitatására a miniszterelnök részvételével, de ugyancsak az államfő elnökletével és hivatalában, időnként ún. *szűkebb kormányértekezletet* (Conseil restreint)

11 A francia alkotmánynak a parlamenti kamarák részvételével zajló, „hivatalos”, 89. cikkely szerinti módosításával szemben De Gaulle alkotmánymódosítási tárgykörben a hivatalos módosítási eljárást „kvázi megkerülő”, 11. cikkely értelmében referendumot írt ki, amely alkotmányos vitákat váltott ki.

12 Franciaország alkotmánya, 20. cikk.

13 Franciaország alkotmánya, 9. cikk, 1. mondat.

14 HASKÓ Katalin: Franciaország = Európai politikai rendszerek, szerk. KARDOS József, SIMÁNDI Irén, Bp., Osiris Kiadó, 2004, 243.

is szoktak tartani, ezek közül az ún. Védelmi Tanács (Conseil de défense) ül össze rendszeresen. A kormány üléseinek előkészítése a későbbiekben még említett, ún. Kormányhivatal (Secrétariat général du gouvernement) főtitkárának a feladata. Ez a személy fontos szerepet tölt be az államfő, a miniszterelnök és a miniszterek kapcsolatában, említett feladatán túl többek között ő biztosítja a kapcsolatot az ún. Államtanáccsal (Conseil d’État),<sup>15</sup> illetve végigfigyelemmel kíséri a teljes jogalkotási folyamatot. A Kormányhivatal székhelye a miniszterelnök hivatalában van, ekként tehát a félelnöki rendszer dacára a kormány üléseire mégiscsak hatással van a kormányfő, hiszen azokat a tőle függő hivatal készíti elő, és az ott hozott döntések végrehajtása is az ő stábjának feladata.<sup>16</sup>

A kormány összetétele nincs szabályozva az alkotmányban, ennek meghatározása külön rendeletben történik. E szerint a kormány tagja lehet – meghatározott erőssorrendben – államminiszter (ministre d’État), tárcát vezető miniszter (ministre), tárca nélküli (megbízott) miniszter (ministre délégué), államtitkár (secrétaire d’État), illetve főbiztos (haut-commissaires).<sup>17</sup> Általában harminc és ötven fő között mozog a kormány létszáma. E tekintetben azonban nagy az eltérés az egyes időkben, néha felduzzad, néha pedig lecsökken a kormánytagok száma.<sup>18</sup> A legutóbbi időszak kormányai harminc fő körül mozogtak. A Nicolas Sarkozy elnöksége alatt, 2007. május–június között (32 napig) működő első Fillon-kormány még csak huszonegy fős volt (egy miniszterelnök, tizenöt miniszter – ebből egy államminiszter –, négy államtitkár, egy főbiztos).<sup>19</sup> A férfi–nő arányokat tekintve a kormány tagjai (a tizenöt miniszter) közül hét nő volt. A 2007. június és 2010. november között (3 év 148 napig) működő második Fillon-kormány már harminckét fővel alakult meg (egy miniszterelnök, tizenöt miniszter – ebből egy államminiszter –, tizenöt államtitkár, egy főbiztos).<sup>20</sup> Ebben a kormányban már tizenegy nő szerepelt (hét miniszter és négy államtitkár). A 2010. november és 2012. május között (1 év 178 napig) működő harmadik Fillon-kormány harmincegy tagú volt (egy miniszterelnök, tizenöt miniszter – ebből két államminiszter –,

15 Lásd a 2.6.4. alfejezetet.

16 ÁDÁM, i. m. 105–108. Emellett viszont a miniszteri összejöveteleknek két másik formája is létezik (kabinetértekezlet, vegyes bizottság), ahol viszont már inkább a miniszterelnök szerepe kerül előtérbe, ezért ezeket a 2.4. alfejezetben tárgyalom.

17 Lásd: ÁDÁM, i. m. 100., illetve a második Ayrault-kormány tagjainak kinevezéséről szóló legutóbbi (2012. június 21-ei), azóta már többször módosított köztársasági elnöki rendelet az alábbi linken elérhető: [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20120622&numTexte=1&pageDebut=10288&pageFin=10288](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20120622&numTexte=1&pageDebut=10288&pageFin=10288) [2014. január. 14.].

18 Például az 1958-as De Gaulle-kormány 16 fős, az 1981-es Pierre Mauroy-kormány 54 fős (ez volt a legnagyobb), az 1988-as Rocard-kabinet 49 tagot számlált, az 1995-os Juppé-kormány 43 tagú, a 2007-es első Fillon-kormány már ismét csak 21 fős volt. Lásd: ÁDÁM, i. m. 99.

19 Az első Fillon-kormány tagjainak kinevezéséről szóló, 2007. május 18-ai köztársasági elnöki rendelet: [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20070519&numTexte=2&pageDebut=09714&pageFin=09715](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20070519&numTexte=2&pageDebut=09714&pageFin=09715) [2014. január 14.]. A második Fillon-kormányban is szereplő, sajátos kormánytagságot jelentő főbiztos, Martin Hirsch a szegénység elleni küzdelemért volt felelős.

20 A második Fillon-kormány tagjainak kinevezéséről szóló, 2007. június 19-ei köztársasági elnöki rendelet: [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20070620&numTexte=1&pageDebut=10575&pageFin=10576](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20070620&numTexte=1&pageDebut=10575&pageFin=10576) [2014. január 14.].

hét megbízott miniszter, nyolc államtitkár).<sup>21</sup> Ebben a kormányban ugyancsak tizenegy nő vett részt (hat miniszter, két megbízott miniszter, három államtitkár).

François Hollande elnöksége alatt a kormány létszáma enyhén megemelkedett, és a korábbiakhoz képest változást jelent, hogy sem államminiszterek, sem államtitkárok nem kaptak kinevezést, tehát a korábbi – a kormányzati tagságtípusok szempontjából széles körűnek mondható – kormányokhoz képest a jelenlegi kabinetben a miniszterelnök mellett csak (normál és megbízott) miniszterek vesznek részt. A 2012. május és június között (34 napig) működő első Ayrault-kormány ugyanis harmincöt fős volt (egy miniszterelnök, tizennyolc miniszter, tizenhat megbízott miniszter).<sup>22</sup> Az ország történetében először a kormányt ekkor fele-fele arányban alkották női és férfi miniszterek: tizenhét férfi és tizenhét női miniszter (kilenc-kilenc miniszter és nyolc-nyolc megbízott miniszter).<sup>23</sup> Az ezt követő, 2012 júniusában létrejött második Ayrault-kormány már harminckilenc fővel (egy miniszterelnök, húsz miniszter, tizennyolc megbízott miniszter) alakult meg.<sup>24</sup> Fejérdy Gergely egyik tanulmányában ezzel kapcsolatosan jegyzi meg, hogy 2004 óta először került sor ilyen jelentős apparátus felállítására.<sup>25</sup> Az férfiak és a nők azonos aránya ekkor is megmarad, tizenkilenc férfi és tizenkilenc női miniszterrel (kilenc férfi és tizenegy női miniszterrel, illetve tíz férfi és nyolc női megbízott miniszterrel) kezdte meg működését. Ugyanakkor 2013 márciusában, az adócsalási botrány miatt lemondásra kényszerült Jérôme Cahuzac költségvetési megbízott miniszter kiválásával a kormány létszáma harmincnegyre csökkent<sup>26</sup>, a férfi-nő arány pedig ennek következtében az utóbbiak javára billent, tizennyolc férfi és tizenkilenc női miniszterrel (kilenc férfi és tizenegy női, összesen tehát húsz miniszter; illetve kilenc férfi és nyolc női, összesen tehát tizenhét megbízott miniszter). 2013 júniusában ugyan nem változott a kormány létszáma (továbbra is harmincnegyre csökkent), de a férfi-nő arány ismét az előbbieik javára billent. A költségvetés bírálata miatt ugyanis ekkor menesztették Delphine Batho környezetvédelmi miniszternőt, akinek a helyére Philippe Martin miniszter került. A jelenlegi kormány – a miniszterelnök mellett – tehát tizenkilenc férfi és tizennyolc női miniszterből (tíz

21 A harmadik Fillon-kormány tagjainak kinevezéséről szóló, 2010. november 14-ei köztársasági elnöki rendelet: [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20101116&numTexte=2&pageDebut=20344&pageFin=20345](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20101116&numTexte=2&pageDebut=20344&pageFin=20345) [2014. január 14.].

22 Az első Ayrault-kormány tagjainak kinevezéséről szóló, 2012. május 16-ai köztársasági elnöki rendelet: [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20120517&numTexte=1&pageDebut=09149&pageFin=09149](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20120517&numTexte=1&pageDebut=09149&pageFin=09149) [2014. január 14.].

23 Megalakult az új francia kormány, Origo, 2012. május. 16. Lásd: <http://www.origo.hu/nagyvilag/20120516-megalakult-az-uj-francia-kormany-jeanmarc-ayrault-a-miniszterelnok.html> [2014. január 14.].

24 A második Ayrault-kormány tagjainak kinevezéséről szóló, 2012. június 21-ei köztársasági elnöki rendelet: [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20120622&numTexte=1&pageDebut=10288&pageFin=10288](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20120622&numTexte=1&pageDebut=10288&pageFin=10288) [2014. január 14.].

25 FEJÉRDY Gergely: Gondolatok a 2012-es francia elnök- és nemzetgyűlési választások után, Magyar Külügyi Intézet, 2012. augusztus 10., 15.

26 A kormány létszáma azért csökkent, mert Jérôme Cahuzac távozó költségvetési megbízott miniszter feladatát nem egy új kinevezett személy, hanem Bernard Cazeneuve addigi kül- és európai ügyekért felelős megbízott miniszter vette át, akinek helyébe pedig az addigi munkaügyekért, foglalkoztatásért, szakképzésért és társadalmi párbeszédért felelős megbízott miniszter, Thierry Repentin került. Repentin említett megbízott miniszteri funkciója pedig megszűnt.

férfi és tíz női, összesen tehát húsz miniszterből; illetve kilenc férfi és nyolc női, összesen tehát tizenhét megbízott miniszterből) áll. Látható tehát, hogy a francia kormányok összeállításakor – követve a nyugat-európai tendenciákat – egyre inkább meghatározó szemponttá válik a nemek közötti diszkrimináció megszüntetése is. A kormányzati adatokkal összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy Franciaországban gyakorta változik a minisztériumok elnevezése. Az alkotmányban egyedül az igazságügyi tárca van nevesítve, ezen kívül szinte mindegyik minisztériumnak változott már az elnevezése.<sup>27</sup>

A francia kormányok pártpolitikai színezete és pártösszetétele kapcsán megállapítható, hogy az utóbbi időszakban (is) két vezető párt és szövetségesei küzdenek egymással: a jobboldali konzervatív Unió Egy Népi Mozgalomért (Union pour un mouvement populaire, UMP) és a baloldali Szocialista Párt (Parti socialiste, PS). A két párt kiemelkedéséhez jelentősen hozzájárul, hogy a nemzetgyűlési választásokon alkalmazott kétfordulós rendszer inkább a nagyobb pártoknak kedvező, ami gyakorta vita tárgyát is képezi.<sup>28</sup> A 2012-es nemzetgyűlési választások után – az azóta bekövetkező átalakulások eredményeképpen – jelenleg (a tanulmány 2014. január 15-ei lezárásakor) összesen hat képviselőcsoport és nyolc független képviselő foglal helyet az 577 fős francia Nemzetgyűlésben. 2012 júniusától a baloldal alsóházi pártösszetételét tekintve négy (egy nagy, illetve három kisebb) tömörülésből tevődik össze, jelenleg összesen 340 fős baloldali többségről beszélhetünk. A 292 mandátummal rendelkező Szocialista Párt mellett az Európa Ökológia – a zöldek (Europe Écologie – Les Verts) 17 mandátummal, a 2012 júniusában létrejött, több különböző pártot tömörítő Radikális Republikánus Demokrata és Progresszív (Radical, républicain, démocrate et progressiste, RRDP) elnevezésű képviselőcsoport 16 mandátummal, a Demokratikus és Köztársasági Baloldal (Gauche démocrate et républicaine, GDR) 15 mandátummal rendelkezik. A francia kormányok általános szerkezeti jellemzője, hogy a miniszterek döntő többségét egy nagy párt adja, a szövetséges kis formációk pedig csak egy-egy miniszter részvételével képviselik magukat.<sup>29</sup> Az ellenzéki erők összesen 229 mandátummal rendelkeznek, a jelenleg 199 mandátummal rendelkező – a korábbi kormányfő, François Fillon, illetve a jelenlegi pártelnök Jean-François Copé közötti, a párt vezetéséért folytatott szoros küzdelmükből

27 ÁDÁM, i. m. 99.

28 FEJÉRDY, i. m. 4.

29 A 292 mandátummal rendelkező Szocialista Párt jelenleg *harminckét kormánytagot* (egy miniszterelnököt és harmincegy minisztert) ad, utóbbiakat tekintve az összesen húsz miniszterből tizenhetet (ebből hét nő), illetve az összesen tizenhét megbízott miniszterből tizennégyet (ebből hat nő). A 17 mandátummal rendelkező Európa Ökológia – a zöldek *két kormánytagot* (egy miniszternőt, illetve egy megbízott minisztert) adnak. A 15 mandátummal rendelkező, több különböző formációt tömörítő Demokratikus és Köztársasági Baloldal frakcióhoz tartozó pártok *három kormánytagot* (két miniszternőt és egy megbízott miniszternőt) adnak, akik közül kettőt a frakcióhoz tartozó Baloldali Radikális Párt (Parti Radical de Gauche, PRG), egyet pedig az e párttal szövetséges francia guyanai Walvari párt ad. A 16 mandátummal rendelkező Radikális Republikánus Demokrata és Progresszív elnevezésű baloldali frakcióhoz sorolt, „egyéb baloldal” (divers gauche, DVG) jelöléssel *egy kormánytag* (megbízott miniszternő) vesz részt a kormány munkájában. A jelenlegi francia baloldali kormány tagjainak (miniszterek és megbízott miniszterek) listáját lásd: [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/compopouv\\_ordre\\_protocolaire\\_iv.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/compopouv_ordre_protocolaire_iv.pdf) [2014. január 14.].

fakadó feszültségekkel sokáig küszködő<sup>30</sup> – UMP mellett a Demokraták és Függetlenek Szövetsége (Union des démocrates et indépendants, UDI) elnevezésű, 2012 szeptemberében alapított, jobbközép irányultságú tömörülés 30 mandátumot tudhat magáénak.<sup>31</sup>

Ha a baloldal-jobboldal arányait a másik kamarában, a 348 fős Szenátusban vesszük szemügyre, azt láthatjuk, hogy jelenleg összesen hét csoport és hat független szenátor (jelenleg egy betöltetlen hely) van a francia Szenátusban. Az összességében 178 fős baloldal négy csoportot foglal magába: a Szocialista Párt Csoportja (Groupe socialiste et apparentés, SOC) 127 mandátummal, a Kommunisták, Republikánus és Polgári Csoport (Groupe communiste républicain et citoyen, CRC) 20 mandátummal, az Európai Demokratikus és Szociális Összefogás Csoportja (Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, RDSE) 19 mandátummal, a Környezetvédők Csoportja (Groupe écologiste, GE) pedig 12 mandátummal rendelkezik. A 163 fős jobboldalon összesen két csoportot találhatunk: az Unió Egy Népi Mozgalomért (Union pour un mouvement populaire, UMP) 131 mandátumot, a Demokraták és Függetlenek Szövetsége (Groupe Union des Démocrates et Indépendants, UC) pedig 32 mandátumot tudhat magáénak.<sup>32</sup> A baloldalnak tehát itt jelenleg 15 fős többsége van. Ez azért is számít egyedinek, mert az V. Köztársaság történetében először a 2011. szeptember 25-ei, a tagság felének aktuális elektori újraválasztásának eredményeképpen<sup>33</sup> – tehát még a jobboldali Sarkozy elnöklete alatt – fordult elő, hogy a baloldal többséget szerzett a Szenátusban. Ráadásul 2011. október 1-jén Jean-Pierre Bel személyében 1958 óta először választottak baloldali elnököt a Szenátusban,<sup>34</sup> aminek azért is volt jelentősége, mert a köztársasági elnök után a Szenátus elnöke az ország második embere, az államfő akadályoztatása esetén ő látja el az elnöki feladatokat.<sup>35</sup> Franciaországban 2011 októberé és 2012 májusa között tehát bármikor előállhatott volna az a furcsa helyzet, hogy a köztársaság jobboldali elnökét a Szenátus baloldali elnöke „helyettesíti”

Végül jelezni kell, hogy a francia alkotmány értelmében „a kormánytagsági funkció összeférhetetlen a parlamenti mandátummal, minden országos szintű szakmai képviseleti feladattal és minden közhivatal viselésével, szakmai tevékenység folytatásával”.<sup>36</sup> A brit rendszerrel ellentétben itt tehát szigorú elválasztás érvényesül. Ennek az volt az elsődleges indoka, hogy a korábbi köztársaságok idején egyfelől a képviselők karrierista szempontból érdekelték voltak a kormányok megbuktatásában, hogy minél nagyobb esélyük legyen elfoglalni a távozó miniszter helyét, másfelől a kormánytagok részéről sem volt túlzottan nagy áldozat a lemondás, mert ezután – a pótképviselő „előzékeny”, vagy pedig nyomásgyakorlással, esetleg megvesztegetéssel elért lemondását követő időközi választás megnyerése esetén – visszaülhettek

a képviselők közé. Ezt változtatta meg az új alkotmány, növelve ezáltal a kormányon belüli szolidaritást is, hiszen a kormányfőnek és a minisztereknek – legalábbis a 2008-as reformig – számolniuk kellett azzal, hogy a kormányzati megbízatásuk esetleges megszűnése után nem mehetnek vissza könnyedén a parlamenti életbe, hiszen ehhez azért meg kellett nyerni a pótképviselő lemondása után megüresedő helyre kiírt időközi választást. A 2008-as átfogó alkotmányrevízió azonban oldott ezen a szabályon, és noha továbbra is fennáll az összeférhetetlenség, a kormánytagok megbízatásuk megszűnése után automatikusan visszakapják képviselői, illetve szenátori mandátumukat.<sup>37</sup>

## 2. A MINISZTERELNÖKRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS

Mielőtt megvizsgálánk a konkrét szabályokat, szokásokat, gyakorlatot, tekintsük át röviden a francia miniszterelnöki intézmény előtörténetét, amely számos tekintetben – főként a tényleges és jogi elismerés időpontjainak vonatkozásában – rokonságot mutat a brit intézmény előtörténetével.

### 2.1. A francia miniszterelnöki intézmény előtörténete

Mivel Franciaország a félelnöki kormányzati rendszer mintaadó országa, kiváltképp hasznos megvizsgálni az előzményeket, hogy megtudjuk és jobban megértsük, mi vezetett az intézmény sajátos szabályozási megoldásainak kialakításához. Ehhez legfőképpen Ádám Péter kiváló munkáját érdemes segítségül hívni, ugyanis e tekintetben is átfogó képet nyújt.

Először is rögtön megállapíthatjuk, hogy az angolhoz hasonlóan a francia kormányfői intézménnyel szemben is sokáig nagy volt az ellenérzés. A gyökerek a 17. századra nyúlnak vissza, amikor is láthatóvá váltak az elszigetelődött királyi hatalomgyakorlás hátrányai, ezért egyre gyakrabban fordult elő, hogy – noha mindig csak ideiglenesen és bármikor visszavonhatóan – a király elsőbbséget adott valamely hozzá közel álló bizalmasának, tanácsadójának (például Richelieu, Mazarin vagy Colbert) a többivel szemben. Természetesen az *ancien régime* (1589–1791) alatt hivatalosan nem létezett a cím, de az egyes királyok „miniszterei” – néhány teljesen abszolút időszakot leszámítva – ténylegesen ellátták a kormány vezetésének feladatát.<sup>38</sup>

30 Szakad a legnagyobb jobboldali frakció, *Magyar Nemzet Online*, 2012. november 27. Lásd: <http://mno.hu/kulfold/szakad-a-legnagyobb-jobboldali-frakcio-franciaorszagban-1120531>.

31 A kétkamaras francia parlament alsóháza, a Nemzetgyűlés (Assemblée Nationale) jelenlegi pártösszetételéről lásd: [http://www.assemblee-nationale.fr/14/tribun/xml/effectifs\\_groupes.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/tribun/xml/effectifs_groupes.asp) [2014. január 14.].

32 A francia Szenátus pártösszetételéről lásd: <http://www.senat.fr/grp/index.html> [2014. január 14.].

33 A francia Szenátus tagjait hat évre (felét háromévente újraválasztva) egy elektori testület választja, amely a régiókban, megyékben és községekben választott önkormányzati képviselőkből és a Nemzetgyűlés tagjaiból áll.

34 <http://archiv1988tol.mti.hu/Pages/HirSearch.aspx?Pmd=1> [2014. január 14.].

35 Franciaország alkotmánya, 7. cikk.

36 Franciaország alkotmánya, 23. cikk. Lásd: TRÓCSÁNYI–BADÓ, i. m. 385.

37 A 2008-as reform előtti rendszerben gyakorta fordult elő, hogy a kormányba távozó képviselő helyére került pótképviselő annak (kimondott vagy hallgatóságos) ígéretével kapta meg az eleve is csak ideiglenesnek szánt képviselői mandátumot, hogy ha az eredetileg mandátumot szerzett képviselő kormánytagsága véget ért, akkor – ígéretéhez hűen – „előzékenyen” lemond, és lehetővé teszi, hogy az eredetileg megválasztott képviselő mandátumát időközi választáson visszaszerezhesse. Persze az ígéretet nem mindig tartották be, vagy eleve nem is tettek ilyen ígéretet. Ez esetben nyomásgyakorlással, esetleg a lemondásért cserébe valaminek a felkínálásával próbálták jobb belátásra bírni a pótképviselőt. E problémakör vezetett oda, hogy inkább megszüntették ezt a rendszert, és helyette bevezették a csak a kormánytagság idejére felfüggesztett, annak lejártát követően automatikusan visszajáró mandátum rendszerét. Lásd: ÁDÁM, i. m. 108–109., illetve ÁDÁM Péter: Fazonigazítás Párizsban, *Élet és Irodalom*, LII. évfolyam, 31. szám, 2008. augusztus 1., 5.

38 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 91–92.

Az I. Köztársaság (1792–1804) és az I. Császárság (1804–1815) alatt ugyancsak nem beszélhetünk az intézményről. Maga a tisztség a Bourbon-restauráció (1815–1830) alatt került először betöltésre, *Minisztertanács elnöke* (Président du Conseil des ministres) elnevezés alatt, amely név egészen 1958-ig megmaradt. A visszarendeződés időszakának tizenöt éve során összesen nyolc kormányfő volt. Érdemes kiemelni Talleyrand nevét, aki gyakorlatilag az *első francia miniszterelnöknek* tekinthető (csak rövid ideig, 1815 júliusa és szeptembere között látta el ezt a feladatot). A júliusi monarchia (1830–1848) időszaka alatt – változatlan néven – tizenöt miniszterelnök követte egymást. Ebből az időszakból talán a 19. századi liberalizmus kiemelkedő alakja, François Guizot, illetve a III. Köztársaságban majd köztársasági elnökké váló Adolphe Thiers neve emelhető ki. A II. Köztársaság (1848–1852) négy éve alatt hat kormányfőt is „elfogyasztott”, az ezt követő II. Császárság (1852–1870) alatt viszont szinte végig nincs betöltve a tisztség, noha mindig volt egy jelentősebb hatalmat gyakorló miniszter, aki ellátta a kormányfőnek megfelelő feladatokat. 1869–1870-ben viszont már a rendszer erjedését jelezte, hogy a tisztséget ismét betöltötték, egy éven belül két személyt is beiktattak.

A III. Köztársaság idején (1870–1940) aztán bekövetkezett az igazi áttörés. Mint ahogyan Ádám Péter fogalmaz, 1871. augusztus 31-től Adolphe Thiers államfővé választásával párhuzamosan eleinte csak a politikai gyakorlatban, később a jogban is megjelenik a kezdetben (1871–1876 között) csak a *Minisztertanács alelnökének* (Vice-président du Conseil) nevezett tisztség. A III. Köztársaság első évtizedében még meglehetősen gyenge a súlya, ereje, de az évtized végére (leginkább 1873-tól kezdve) kialakul és az államfővel vívott küzdelemben „megszilárdul” a modern értelemben vett, viszonylag autonóm kormányfői intézmény, 1876-tól immáron *Président du Conseil* cím alatt.<sup>39</sup>

Mindezek dacára a briteknél megismert ellentmondás itt is felfedezhető, ugyanis noha az államfő 1879. január 30-i lemondásától fogva gyakorlatilag a kormányfő válik a végrehajtó hatalom tényleges irányítójává, a köztársaság alkotmányos törvényei hallgatnak az intézményről, alkotmányos jogköre nincsen, jogi értelemben nem is létezik. Mindezt csak fokozza, hogy a kormányfőnek meglehetősen sokáig nincs semmilyen intézményes háttérapparátusa, és ugyancsak angol kollégájához hasonlóan neki is évtizedeken át másik tárcát is vállalnia kell a szükséges apparátus biztosításához. Három évvel megelőzve a brit fejlődést, 1914-től kezdve mutatkozik meg az önállósodás első jele, amikor is – Ádám Péter szavaival – már „megengedheti magának” a kormányfő, hogy ne vállaljon másik tárcát. A teljes autonómia kivívására végül szintén három évvel a brit kibontakozást megelőzve, 1934-ben kerül sor, amikor is létrejön a francia miniszterelnök saját költségvetésű és adminisztratív háttérű önálló hivatala (Présidence du Conseil), a kormányfő pedig beköltözik a *Hôtel Matignon*-palotába, amely ma is a hivatalos rezidenciájaként szolgál.<sup>40</sup>

A kormányzati rendszer ismertetésénél már említettem, hogy a III. Köztársaság instabil rendszerének hetven éve alatt nyolcvannolc miniszterelnök mintegy százötz kormányt alakított, aminek egyik legfőbb oka abban keresendő, hogy rendkívül erős volt a kormánynak a parlament előtti felelőssége, s ez megbénította a rendszert. Sokan – köztük a majdani nagy

39 Uo., 92.

40 Uo., 92–93.

formátumú államfő, De Gaulle – ezzel, vagyis a végrehajtó hatalom méltatlan gyengeségével is magyarázták azt, hogy Franciaország képtelen volt felvenni a küzdelmet a náci Németországgal, és Hitler könnyedén be tudta darálni az országot. Az 1940–1944 között regnáló Vichy-rezim alatt ugyanis Pétain marsall korlátlan hatalmú államfő és formálisan kormányfő is volt egyúttal, ugyanakkor a kormány de facto vezetését (ismételten) a *Minisztertanács alelnöke* (Vice-président du Conseil des ministres) elnevezésű tisztséget betöltő személy látta el, akiből mintegy két év (1940–1942) alatt három is volt, legismertebb a később kivégzett Pierre Laval. 1942-ben aztán megszüntették ezt a tisztséget, a kormányfő (Chef de gouvernement) címet pedig Laval viselte. A háború után, 1944–1947 között az ideiglenes kormány elnökeként (Président du gouvernement provisoire) összesen öt miniszterelnök – köztük De Gaulle – váltotta egymást.

A jelenlegi rendszert megelőző IV. Köztársaság (1946–1958) alatt a kormányfő megnevezése ismét *Minisztertanács elnöke* (Président du Conseil), de ami ettől sokkal jelentősebb, hogy a francia történelemben először hivatalosan, alkotmányba foglaltan is rögzítik (intézményesítik) a kormányfői intézményt. Az ekkori eljárás szerint a köztársasági elnök jelölése alapján, a Nemzetgyűlés abszolút jóváhagyásával és ezt követően az államfő kinevezésével válhat valaki kormányfővé. A kormány ülésein (kormányértekezlet) továbbra is, miképpen az előző köztársaságban, az államfő elnökölt, de ennek inkább tájékozódás, semmint a döntésekben való részvétel volt a célja. Az államfő és a kormányfő viszonya tehát normalizálódik, egyszer sem kerültek konfliktusba egymással a IV. Köztársaság alatt. A rendszer alapproblémája azonban továbbra sincs megoldva, ami viszont Ádám Péter szerint az alkotmányozó atyák ambivalens célkitűzésében keresendő. Egyszerre akarták ugyanis megvalósítani a gyenge, mégis stabil végrehajtó hatalmat, amit nyilvánvalóan nem lehetett. A Nemzetgyűlés továbbra is kénye-kedve szerint megbuktathatta a kormányt, amelynek feje viszont nem rendelkezett parlamentfelosztási jogosultsággal. Ráadásul az említett összeférhetlenség hiánya okán a képviselőiséget is viselő miniszterek gyakorolták saját kormányuk ellen szavaztak. Ekként fordulhatott elő, hogy – mint fentebb már említettük – tizenkét év alatt huszonkét kormányfő huszonöt kormányt alakított.<sup>41</sup>

Ezen előzmények lebegtek tehát az V. Köztársaság alkotmányos berendezkedése megalakításának szeme előtt, amikor is új alapokra helyezték a kormányfői intézményt. A történeti előzmények zárásként e helyütt csak az elnevezés megváltoztatásának szimbolikájára érdemes utalni. Az új alkotmány használja ugyanis először a *miniszterelnök* (*premier ministre*) kifejezést, ami első ránézésre az intézmény súlyának növekedésére is utalhat, valójában viszont épp a tisztség hatalmi csökkenését jelzi. A kormányfő ugyanis most már csak a második legfontosabb vezetője az államapparátusnak, aki nem valaminek (Minisztertanács) az elnöke, hanem „csak” első minisztere. 1959-ig az államfő „csak” az államnak a feje, a kormányé nem. Ekkortól kezdve viszont a köztársasági elnök a kormánynak is a feje, a miniszter-

41 Uo., 93–94.

elnök pedig csak a vezetője. A kormányértekezletnek már nemcsak formálisan, hanem való-  
ságosan is az államfő az elnöke, a kormányfő csak a kormány munkáját vezeti.<sup>42</sup>

## 2.2. A miniszterelnök mandátuma

Az alkotmány szerint a francia miniszterelnököt a köztársasági elnök nevezi ki.<sup>43</sup> Mandátuma – igazodva a parlament megbízatásához – fő szabály szerint öt év. A kinevezés egyúttal beiktatás is, mert a hivatalba lépéshez nincs szükség parlamenti jóváhagyó (bizalmi) szavazásra. A köztársasági elnök – ha mögötte azonos pártállású parlamenti többség áll – szabadon, minden kötöttség nélkül azt nevez ki rendeleti úton miniszterelnöknek, akit csak akar, hiszen aláírásával érvényes is lesz az okmány, nincs szükség semmilyen ellenjegyzésre. Mindez azt jelenti, hogy gyakorlatilag bárkinek adhat megbízatást. A kinevezés előtt nem kell semmilyen előzetes feltételnek eleget tennie, nem szükséges senkivel konzultálnia, illetve semmilyen határidő sincs számára előírva, saját belátása szerint választhatja meg a legalkalmasabb időt. Az egyetlen korlátot a politikai erőviszonyok képezik, főképpen – a később még tárgyalandó – társbérletkor (kohabitáció), amikor is más párt adja az államfőt és a kormányfőt.<sup>44</sup>

Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a kormányfőnek és a kormánynak eredetileg (az alkotmány szöveg kezdeti értelmezése szerint) a Nemzetgyűlésben is be kellett mutatkozni, és csak sikeres bizalmi szavazást követően volt lehetőség a beiktatásra. 1962 után viszont a vonatkozó alkotmányos paragrafus (49. cikkely) lazább értelmezése alapján ez a gyakorlat visszaszorult.<sup>45</sup> Mivel tehát a kormány(fő) nem a parlamenttől, hanem a köztársasági elnöktől kapja legitimitását, elfogadottá vált az az értelmezés, hogy a kormány „elvé bírja” a parlament bizalmát, ha mégsem, akkor ezt a képviselőknek kell bizalmatlansági indítvány útján bizonyítaniuk. 1966-ban ennek kapcsán fogalmazta meg Georges Pompidou azt a róla elnevezett alkotmányértelmezést (*Pompidou-doktrína*), amely szerint a francia alkotmány kötelezően nem írja elő, hogy a kormánynak bizalmat kell kapnia a parlamenttől. Az V. Köztársaság első két miniszterelnöke (1959-ben Michel Debré, illetve 1962-ben az említett doktrína későbbi megfogalmazója, maga Georges Pompidou is) tehát még szükségét érezte annak, hogy elnöki beiktatása után – noha ez a későbbi értelmezés szerint nem kötelező – mégis bizalmat kérjen a parlamenttől. Ezt követően viszont ezt a szokást nem vagy csak kivételesen, szimbolikus céllal őrizték meg. Például 1977-ben Raymond Barre ugyan bizalmat kér programjához, de előtte azért az említett doktrínára hivatkozva – biztos, ami biztos – jelezte, hogy az eredményt nem tartja kötelezőnek magára nézve. 2005 júniusában, Dominique de Villepin kinevezése után egy héttel általános politikai nyilatkozatához kért bizalmat, illetve friss példaként François Fillont említhetjük, aki megnyerte a harmadik kormányával szemben 2010. november 25-én megtartott szavazást. Fontos tehát rögzíteni, hogy

42 Uo., 94, 112. Ádám Péter megjegyzi, hogy De Gaulle a „*chef du gouvernement*” (kormányfő) kifejezést száműzte a politikai szóhasználatból, mert a kormánynak csak egy feje van, az pedig a köztársasági elnök.

43 Franciaország alkotmánya, 8. cikk.

44 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 81, 94–95.

45 HASKÓ, i. m. 243.

ezek a beiktató bizalomkérelmek inkább csak a parlamentnek tett gesztusként értékelhetőek, noha természetesen esetleges elvesztésüknek komoly politikai üzenete lenne.<sup>46</sup>

A miniszterelnök kiválasztási gyakorlatának tekintetében Ádám Péter felhívja a figyelmet, hogy a köztársasági elnökök gyakran „kődösítenek”, titkolóznak az általuk kinevezendő személy kiléte felől. Mindez azért is lehet izgalmas, mert az államfőnek nem kell országosan is ismert politikust vagy képviselőt kiválasztania, utóbbit már csak azért sem, mert a korábbi összeférhetlenségi szabályok értelmében az adott személynek le is kellett volna mondania parlamenti mandátumáról, de most is fel kellene függesztenie képviselőségét. Nemeször előfordult, hogy relatíve ismeretlen politikusra esett a választás, akinek lojalitása ezáltal garantált volt.<sup>47</sup> Ilyen típusú stratégiája révén az államfőnek tehát még nagyobb informális hatalma van a választottja felett, akitől konfliktus esetén könnyedén megszabadulhat. Az is gyakorlat, hogy az államfők az elnöki ciklus első időszakában többnyire erősen elkötelezett, a második etapban inkább „ügyintéző” típusú elnököt választanak maguknak.<sup>48</sup>

A francia miniszterelnök megbízatásának megszűnése tekintetében az alkotmány szűkszavúan úgy fogalmaz, hogy ha a kormányfő benyújtja a kormány lemondását, akkor az elnök felmenti tisztségéből.<sup>49</sup> A kinevezés tehát az elnök alkotmányos előjoga, a *leváltás, visszahívás* viszont csak íratlan jogszokás, hiszen a fenti szöveg szerint elvileg csak akkor válthatja le, ha az kéri felmentését. Az államfőnek tehát nincs alkotmányban is garantált eszköze arra, hogy lemondassa a kormányfőt. Ugyanakkor tényleges hatalmából fakadóan – leszámítva a társbérletek időszakait – ennek kikényszerítése nem okoz különösebb problémát számára, eddig egyetlen miniszterelnök sem maradt hivatalban az államfő akarata ellenére. Ráadásul a köztársasági elnökök általában elvárják a menesztendő kormányfőtől, hogy *lemondólevelében* olyan látszatot keltsen, mint ha a saját akaratából távozna, ilyenkor tehát a gyakorlat szerint udvarias levél formájában „illik” leköszönni.<sup>50</sup>

A szakirodalom a köztársasági elnök és a miniszterelnök viszonyának relációjában három megszűnési okot is megkülönböztet. Az első eset az, amikor *megszakad a bizalmi viszony* az államfő és a kormányfő között. Előbbinek az elégedetlensége vagy abból fakad, hogy a miniszterelnök rosszul végezte dolgát, hibá(ka)t követett el, vagy épp ellenkezőleg, túlon túl jó politikus, és ezért rá nézve is veszélyt jelent. Utóbbi történet például 1962-ben Michel Debrével, 1968-ban Geroges Pompidouval, 1972-ben Jacques Chaban-Delmasszal vagy 1984-ben Michel Rocard-ral. A második ok az, hogy a miniszterelnök konfliktusba keveredik az államfővel, majd *önként elhagyja hivatalát*. Erre példa Jacques Chirac lemondása Valéry Giscard d'Estaing elnöksége idején. Ha tehát összeütközés van kettejük között, min-

46 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 148–149.

47 Erre példa De Gaulle elnöksége alatt a korábban irodalomtanárból kormányfővé vált Georges Pompidou, vagy Valéry Giscard d'Estaing idősza alatt az egyetemi oktató Raymond Barre, illetve Jacques Chirac államfősége idején a vidéki politikus, Jean-Pierre Raffarin. Lásd: ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 81. A jelenlegi miniszterelnök, Jean-Marc Ayrault viszont semmiképpen nem sorolható a cilindrből kvázi ismeretlenül előhúzott miniszterelnökök közé, hiszen tizenöt éven át (1997–2012) a szocialista frakció vezetője volt a Nemzetgyűlésben.

48 Uo., 81, 95.

49 Franciaország alkotmánya, 8. cikk.

50 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 96–97.



dig a kormányfőnek kell engedni, és a gyakorlat szerint ilyenkor nem is szoktak ragaszkodni hivatalukhoz. Végül a harmadik esetkörbe a *választásokat követő udvarias lemondás* tartozik. Íratlan szabály ugyanis, hogy minden elnök- és törvényhatósági választás után a miniszterelnöknek be kell nyújtania a kormány lemondását, előbbi esetben még akkor is, ha ugyanazt a köztársasági elnököt választják újra, aki kinevezte.<sup>51</sup> Hozzá kell tennünk, hogy noha az alkotmány összefüggő szakaszban a megbízatás megszűnésének eseteit nem részletezi, ide tartoznak a – halál és az összeférhetlenség megállapítása mellett – a következő alfejezetben tárgyalandó bizalom megvonásának lehetőségei is.

A francia miniszterelnök mandátuma kapcsán végül a *helyettesítés* kérdését kell megemlíteni. Az 1946-os alkotmány rendelkezett arról, hogy ha bizalmatlansági indítvány keretében kerül sor a ház feloszlására, akkor a házelnök helyettesíti a kormányfőt. A hatályos alaptörvény viszont nem foglalkozik ezzel a kérdéssel, Ádám Péter szerint feltehetőleg azért, mert az államfő bármikor bárkit kinevezhet a pozícióra.<sup>52</sup>

### 2.3. A miniszterelnök felelőssége

A felelősség kérdésének tárgyalásakor a III. Köztársaság rendszeréből kell kiindulni. Mivel ekkor az államfő nem viselt politikai (parlamentari) felelősséget, szükségessé vált, hogy a kormány parlament előtti felelősségének megteremtésével párhuzamosan e testület élén valóban ennek megfelelő politikai álljon. A miniszterelnök funkciójának ezáltal sikerült kiszabadulnia az államfő fennhatósága alól, de ezt csak úgy tudta kivitelezni, hogy egyúttal a parlament uralma alá került. Az V. Köztársaságban viszont újra alárendelődött a köztársasági elnöknek, hiszen elsősorban neki lett felelős. Ez volt az ára annak, hogy a korábbi köztársasági rendszerekhez képest a miniszterelnök relatíve stabilizálni tudta pozícióját, hiszen 1959-től kezdve érezhetően lecsökkent a számuk.<sup>53</sup>

Mindehhez hozzájárult az is, hogy csökkentették a törvényhozásnak a kormány(fő) feletti rendkívül erőteljes kontrollját, továbbá tetszalott állapotából felélesztették az államfő kezében lévő parlamentfeloszlátás jogosítványát, s noha ezt a jogosítványt a félelnöki logikából adódóan nem a kormányfő kapta meg, mégis a parlament feloszlátásának lehetősége valódi fenyegetéssé vált a törvényhozás számára. Joggal mondhatjuk, hogy az V. Köztársaság rendszere tehát a parlament – végrehajtó hatalom javára történő – visszaszorításának tudatos célját valósította meg. A francia politikai élet színtere, központja ma tehát semmiképpen nem a Nemzetgyűlés. Mindez – ahogyan korábban már utaltunk rá – szimbolikus módon is kifejeződött, amikor is a korábbi másodikból a negyedik fejezetbe „számúzték” az alkotmánynak a parlamentről szóló fejezetét. Ugyanakkor a 2008-as átfogó reformban felfedezhetőek olyan vonások, amelyek valamelyest erősíteni kívánták a Nemzetgyűlés súlyát, illetve végrehajtó hatalmat ellensúlyozó szerepét, például az ülésnaprend meghatározása-

51 Uo., 97–98.

52 Uo., 256.

53 Uo., 92.

ban a korábbinál nagyobb szerepet kapott, illetve szűkítették a parlamentet kvázi megkerülő jogalkotási lehetőségeket.<sup>54</sup>

A francia kormányzati rendszer *aszimmetrikus felelősségi modellt* valósít meg, vagyis – mint fentebb ismertettük – a Nemzetgyűlés kötelezően nem tart bizalmi szavazást a miniszterelnök és a kormány beiktatásakor. A kinevezésnél tehát gyakorlatilag elegendő a köztársasági elnök bizalmát élvezni. Ugyanakkor a kormányzati ciklus eredményes működéséhez ez önmagában már nem elegendő, illetve az sem biztos, hogy a parlamenti bizalommal való rendelkezés elegendő a kormányfői hivatal megtartásához. Hivatalba lépésétől fogva ugyanis a kormányfőnek – akárcsak a kormánynak – *kettős felelőssége* van: mind a törvényhozás, mind pedig az elnök részéről is fenn kell állnia a bizalomnak. Ez a felelősségi formula tehát azért tekinthető aszimmetrikusnak, mert a miniszterelnök beiktatása után annak ellenére felelős a Nemzetgyűlésnek, hogy beiktatásakor nincs kötelezően kötve annak bizalmához.

A francia kormány felelőssége *kollektív, oszthatatlan* (kollegiális felelősség), tehát a miniszterek külön-külön nem buktathatók meg. Az alkotmány híres, 49. cikkelyének értelmében a kormány egészével szembeni bizalom felmerülésének két fő típusa lehetséges. Az egyik ilyen lehetőség az ellenzék által kezdeményezett *bizalmatlansági indítvány*. Az alaptörvény úgy fogalmaz, hogy ha a Nemzetgyűlés tagjainak legalább egytizede (ez 58 főt jelent) aláírja az indítványt, legkorábban az előterjesztést követő negyvennyolc óra múlva szavazhatnak („lehülési szabály”). Csak az indítvány mellett (hárszabály szerint nyilvánosan) leadott voksokat számolják össze. A Nemzetgyűlést alkotó tagok szavazatainak többségével fogadható el az indítvány. Annyi korlát van, hogy rendes ülészak alatt egy képviselő maximum háromszor (rendkívüli ülészak esetén legfeljebb egyszer) írhat alá ilyen kezdeményezést, illetve szükségállapot idején nem lehet benyújtani.<sup>55</sup>

Ami a gyakorlatot illeti, Ádám Péter rámutat, hogy 1959-től kezdve 2004 márciusáig negyvennyolc ilyen indítványt nyújtottak be, évente átlagosan kettőt. Ami az utóbbi időket illeti, 2004 tavaszát követően júliusban, a frissen megalakult új, Raffarin-kormánnyal szemben máris benyújtottak egyet. Az ezt követő Villepin-kormánnyal (2005–2007) szemben három, a Fillon-kormányokkal (2007–2012) szemben ugyancsak három, a jelenlegi Ayrault-kormánnyal szemben pedig eddig egy alkalommal történt kísérlet.<sup>56</sup> Az V. Köztársaság rendszerének stabilitását mutatja, hogy fennállása alatt az említett számtalan próbálkozás közül mindössze egy alkalommal, 1962. október 5-én vezetett sikerre az ellenzék törekvése, amikor is az első Pompidou-kormányt megbuktatták. A kiváltó ok a – fentebb már említett – köztársasági elnök közvetlen választásáról szóló, „referendum útján végrehajtott” alkot-

54 Lásd erről részletesen: ÁDÁM: Fazonigazítás..., i. m. 5.

55 Franciaország alkotmánya, 49. cikk, második bekezdés.

56 A Fillon-kormányokkal szemben az első indítványt 2008 áprilisában Sarkozy elnök külpolitikája, az elnök által megerősített afganisztáni francia erők miatt nyújtották be. A másodikra 2009 januárjában a kormány erőltet gazdasági válságkezelésével szembeni elégedetlenség, illetve az egyéni szabadságjogok fenyegetettsége miatt került sor. A harmadikat 2009 júliusában ugyancsak Sarkozy gazdaságpolitikája, illetve kormányzati stílusa bírálataként vetették be, sikertelenül. A jelenlegi Ayrault-kormánnyal szemben – a költségvetési miniszter távozásának apropóján – 2013. március 19-én sikertelen volt az ellenzék által kezdeményezett bizalmatlansági indítvány. Az indítvány csak 228 szavazatot kapott, az aktuális létszám alapján 287 kellett volna a többséghez.

mánymódosítás volt, amely ugyan De Gaulle akarata volt, de mivel formálisan mégis a miniszterelnök volt kénytelen ezt javasolni neki, a felelősséget is neki kellett viselnie az államfő helyett. Ez az eset mindennél jobban rávilágított a kormányfői funkció hálátlan szerepére. Fontos hangsúlyozni, hogy végső soron ezen egyetlen sikeres próbálkozás sem tudta elérni célját, sőt végül épp azzal ellentétes eredménnyel zárult. De Gaulle ugyanis öt nappal később bosszúból feloszlatta a Nemzetgyűlést, a kormánynak a sikeres indítvány okán benyújtott lemondását pedig tudatosan, csak két hónap késéssel fogadta el. A kormány pedig a választások után a korábbihoz képest még nagyobb „gaulle-ista” többséggel folytathatta tovább a munkáját.<sup>57</sup> A bizalmatlansági indítvány ez ideig tehát minden esetben hatástalannak bizonyult. Ennek kapcsán jegyzi meg Ádám Péter: „Ilyenformán el lehet mondani, a bizalmatlansági indítvány a francia Parlamentben nem egyéb pusztán fikciónál. De szükséges fikciónál, hiszen ez a lehetőség nélkülözhetetlen eleme a parlamenti játékszabályoknak.”<sup>58</sup>

A bizalom felmerülésének másik lehetősége a miniszterelnök által kérhető *bizalmi szavazás*, amely további három altípusra bontható. Az első a *normál eset*, amikor is a miniszterelnök a Minisztertanáccsal való konzultáció után a Nemzetgyűlés előtt felvetheti a kormány felelősségének kérdését programjáért vagy esetleg valamely általános politikai nyilatkozatáért.<sup>59</sup> Ennek alkalmazása meglehetősen ritka az V. Köztársaságban. Egyfelől idetartozik a korábban már említett beiktatáskor kért, többnyire gesztusértékű jóváhagyó szavazás, ilyenre például 1959-ben, 1962-ben, 1977-ben, 2005-ben, illetve 2010-ben is sor került. Másfelől ide kell sorolnunk azt az esetet is, amikor a kormányfő nem a beiktatáskor, hanem a ciklus közben dönt úgy, hogy valamilyen oknál fogva kikéri a Nemzetgyűlés bizalmát. Ilyenre került sor például 1972. május 23-án, amikor is Jacques Chaban-Delmas az Európai Közösség bővítésével kapcsolatos polémia kapcsán igénybe vette ezt az eszközt, és nagy fölénnyel (368–96 arányban) bizalmat kapott. Ugyanakkor Pompidou elnök június 5-én mégis kikényszerítette a távozását, ami egyértelműen arra világított rá, hogy nem feltétlenül elegendő a parlament bizalmát élvezni, azzal együtt is el lehet veszíteni a kormányfőséget, ha az elnök részéről nincs meg a támogatás.<sup>60</sup> A ciklus közbeni bizalmi szavazás kérésére legutóbb 2009 márciusában a második Fillon-kormány szolgáltatott példát, amely Sarkozy államfő külpolitikája, az országnak a NATO-ba való visszaintegrálása kapcsán gondolta úgy, hogy megerősítést kér. Ebből is világosan látszik tehát, hogy az államfő lépése miatt a kormányfő viseli a felelősséget.

A miniszterelnök által kért bizalom felmerülésének második esete a *törvényszöveg elfogadásához kötött bizalmi szavazás* intézménye, az alkotmány híres, „negyvenkilenc per három” néven emlegetett szakasza. E szerint a miniszterelnök a Minisztertanácsban való megvitatás után a Nemzetgyűlés előtt felvetheti a kormány iránti bizalom kérdését – 2008-ig valamely,

ezt követően alább említett – törvényszöveg(ek) megszavazása kapcsán is.<sup>61</sup> Noha ehhez hasonló más alaptörvényekben is létezik, itt mégis különlegesnek tekinthető. Specialitása abban rejlik, hogy valójában a bizalomhoz köti a törvény elfogadását, és nem a törvény elfogadásához a bizalmat. Vagyis a törvényszöveget úgy fogadják el, hogy valójában nem arról, hanem a bizalomról szavaznak, így a szöveg nem is megy végig a hagyományos jogalkotási folyamaton. Nem a jogalkotási folyamat végén, a végszavazáskor alkalmazzák a bizalmi szavazást, hanem „megerősítésként”, a jogalkotási folyamatot mellőzve, a bizalmi szavazáshoz kvázi „kívülről” kapcsolják a törvényszöveg elfogadását. Azon túl, hogy a szavazáshoz (és nem csak „szavazás nélküli elfogadáshoz”) kötött alkotmánymódosítást így nem lehet keresztülvinni – illetve az abszolút többségű szavazással kivitelezhető, Szenátus által visszautasított (végrehajtási) törvénynél sem lehet alkalmazni –, van egy alkotmányban rögzített speciális ellenszere. Azzal lehet védekezni ellene, hogy a képviselők huszonnégy órán belül bizalmatlansági indítványt fogadnak el. A bizalmi szavazásból tehát bizalmatlansági szavazás válhat. Ezt ezért „kiprovokált bizalmatlansági indítványnak” is nevezik. Noha ennek a bizalomfelvetésnek elvileg kivételesnek kellett volna lennie, a gyakorlatban az egyes kormányok rendkívül sűrűn használták. Ádám Péter 1959 és 2004 között például hetvennyolc alkalmat említ, amelyre harminckilenc alkalommal válaszoltak bizalmatlansági indítvánnyal.<sup>62</sup>

Túlzott alkalmazása miatt a szabályozás a 2008-as reformok során szigorodott, aminek tehát az volt a célja, hogy a törvényhozás folyamatában ne lehessen könnyen megkerülni a parlamentet. E szerint a miniszterelnök – miután a Minisztertanáccsal megvitatta – kizárólag a költségvetési törvény és a társadalombiztosítás finanszírozásáról szóló törvény elfogadását kötheti bizalmi szavazáshoz. Egyéb esetekben (egyszerű törvényjavaslat, -tervezet kapcsán) ezt az eljárást ülészakonként csak egy alkalommal lehet alkalmazni.<sup>63</sup>

Végül a miniszterelnök által kért bizalom harmadik eseteként meg lehet említeni, hogy a francia alkotmány értelmében a miniszterelnök *külön a Szenátustól* is kérheti valamely általános politikai nyilatkozat jóváhagyását, támogatását.<sup>64</sup> Ez a szavazás viszont csak konzultatív jellegű, ha nem fogadják el, nem vonja maga után a kormány lemondását. Nincs tehát kockázata, ennek ellenére nem gyakori. Például 1989 novemberében a szocialista Michel Rocard a berlini fal leomlása kapcsán kezdeményezte ilyen nyilatkozat elfogadását a jobboldali többségű Szenátusban, amely – tekintettel a témára – kénytelen volt azt elfogadni. Ennek révén a jobboldali többségű Szenátus egy baloldali miniszterelnököt biztosított a támogatásáról. Emellett említhető még, hogy Dominique de Villepin 2005 júniusában, egy napra rá, hogy a Nemzetgyűléstől megkapta a bizalmat, a Szenátustól is bizalmat kért.<sup>65</sup>

57 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 152–153. Két alkalommal csak néhány szavazaton múlt az indítvány elfogadása. 1990 novemberében a Rocard-kormány elleni csak öt, 1992 májusában Bérégovoy kormánya ellen pedig mindössze csak két szavazat hiányzott. Lásd: uo.

58 Uo., 152.

59 Franciaország alkotmány, 49. cikkely, első bekezdés.

60 ALMOND, Gabriel A.–POWELL, G. Bingham: Összehasonlító politológia, Bp., Osiris Kiadó, 2006, 341.

61 Franciaország alkotmány, 49. cikkely, harmadik bekezdés.

62 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 149–151.

63 Lásd erről részletesen: ÁDÁM: Fazonigazítás..., i. m. 5.

64 Franciaország alkotmány, 49. cikkely, 4. bekezdés.

65 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 149.

#### 2.4. A miniszterelnök jogköre, főbb feladatai<sup>66</sup>

Az alkotmánynak a kormányra vonatkozó fejezetében a következőt olvashatjuk: „A miniszterelnök irányítja a kormány tevékenységét.”<sup>67</sup> Ez a megfogalmazás némi értelmezésre szorul. A francia kormányfő hatáskörét ugyanis alapjaiban határozza meg az a tény, hogy – az alaptörvény 9. cikkelye értelmében – a Minisztertanács (kormány) elnöke a köztársasági elnök, és ekként a kormány üléseit is ő, és nem a miniszterelnök vezeti. Ez talán az egyik legemblematikusabb ismertetőjegye ennek az intézménynek, hiszen a kormányfő még a saját kabinetjének ülése felett sem diszponálhat. A kormánynak tehát nem a kormányfő, hanem az államfő a „feje”.

Az idézett cikkely a következőképpen folytatódik: „Felelős a nemzetvédelemért. Biztosítja a törvények végrehajtását. A 13. cikk rendelkezéseinek betartásával gyakorolja a rendeletalkotási hatáskört, és kinevezi a polgári és katonai tisztségviselőket.”<sup>68</sup> Az első mondatból kiderül, hogy a miniszterelnök felelős a honvédelem megszervezéséért. Ádám Péter rávilágít arra, hogy ez a kitétel csak látszólag van ellentmondásban az alkotmány 15. cikkelyével, amely szerint a fegyveres erőknek az államfő a főparancsnoka, mert valójában csak arról van szó, hogy a nemzetvédelem terén a köztársasági elnök döntésének végrehajtása a kormányfő feladata.<sup>69</sup>

A miniszterelnök említett kinevezési jogosultsága kapcsán is megmutatkozik egyfajta értelmezési ellentmondás. A 13. cikkely szerint ugyanis az állam polgári és katonai tisztségviselőit a köztársasági elnök nevezi ki. Hivatalosan tehát az államfőnek e joga a kormányfő ellenjegyzésének van alávetve. Elvben (papíron) tehát e hatáskör a miniszterelnöké, és csak kivételesen a köztársasági elnöké. A gyakorlatban viszont az előbbinek nincs semmilyen kinevezési jogköre, maximum saját minisztériumának az alkalmazottai kapcsán lehet. Az államfő nevezi ki tehát saját belátása szerint az állam legmagasabb főtisztviselőit, illetve az állami vállalatok vezetőit, de a fontosabb állami testületek (bírói testület, felsőoktatás, hadsereg) egyes posztjait illetően már nincs ilyen korlátlan szabadsága.<sup>70</sup>

A miniszterelnöknek fontos szerepe van a jogalkotásban, mert azon túl, hogy ő felel a törvények végrehajtásáért, fontos törvénykezdeményezési jogosultsága is van. Ráadásul a köztársasági elnök inkább inspirálja, de nem kezdeményezi a konkrét törvényalkotást, a miniszterelnök szerepe ezen a téren tehát korántsem formális. Ebbéli jelentőségét tovább fokozza, hogy a köztársasági elnök mellett egyedül neki van rendeletalkotási hatásköre. A rendeleteket viszont az államfő írja alá, tehát ezt a jogát is csak az ő ellenjegyzésével gyakorolhatja.<sup>71</sup>

66 A kormányfő jogkörei közül az államfőt helyettesítő jogosultságát a 2.6.1. alfejezetben, a kormány tagjainak kiválasztására vonatkozó hatáskörét, illetve a velük való „kabinetülézés” kérdését pedig a 2.6.3. alfejezetben taglaljuk.

67 Franciaország alkotmánya, 21. cikkely, első bekezdés, első mondat.

68 Franciaország alkotmánya, 21. cikkely, első bekezdés, második-nyolcadik mondat.

69 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 112. Ádám Péter jelzi, hogy családja a 89. cikkelyben lefektetett szabályozás is, amely szerint az államfő kizárólag a „miniszterelnök javaslatára” kezdeményezheti az alkotmánymódosítási procedúrát, hiszen – legalábbis nem társbérlet idején – ez a javaslat pusztán formális. Lásd: uo.

70 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 149.

71 Franciaország alkotmánya, 38., 39. cikkelyek., illetve ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 162., illetve HASKÓ, i. m. 242.

Az alkotmány további szakaszai értelmében a miniszterelnök az érintett ház elnökével való konzultáció után vagy a két ház tagjainak többségével dönthet a rendes parlamenti ülészek meghosszabbításáról. Emellett jogosult rendkívüli ülésszakot is kezdeményezni. A köztársasági elnök tehát elvileg köteles rendkívüli ülést összehívni a kormányfő kérésére, de például De Gaulle 1960-ban, Mitterrand 1987-ben és 1993-ban megtagadta ezt. A miniszterelnök továbbá jogosult kezdeményezni egy paritásos alapon létrehozott bizottságot is a parlament két háza közötti véleménykülönbség esetén.<sup>72</sup>

Látható tehát, hogy a miniszterelnök különféle jogosultságait, hatásköreit körültekintően kell értelmezni, és e helyütt kifejezetten szükség van a leírt szavak mögé néznünk, és a többi alkotmányos intézmény relációjában olvasható ki a valódi és tényleges tartalom. Mindemellett külön is hangsúlyozni kell, hogy az alább tárgyalt társbérlet idején jelentősen módosul a kormányfő hatalma, ekként jogosítványai is karakteresebbé válnak.

#### 2.5. A francia miniszterelnök háttérapparátusa

A francia miniszterelnököt a kormányzati döntések végrehajtásának tekintetében meglehetősen nagy – egy kimutatás szerint mintegy nyolcszáz, közvetlenül a miniszterelnök alá tartozó személyt magában foglaló<sup>73</sup> – apparátus segíti, amelynek központi magja a *Kormányhivatal*, más elnevezéssel a *Kormány Főtitkársága* (*Secrétariat général du Gouvernement*, röviden: SGG), amely szerv legfontosabb feladata a kormányértekezletek (kormányülések) előkészítése, a kormány törvény- és rendelettervezeteinek kidolgozása, koordinálása, a minisztériumok tevékenységének összehangolása.<sup>74</sup> A francia kormányzati honlap a főtitkárság négy fő funkcióját különbözteti meg: 1. a kormányzati munka és a döntéshozatali folyamat szervezése; 2. a kormány munkájának jogi támogatása; 3. közreműködés az új kormány megalakulásában; 4. igazgatásának a támogatása.<sup>75</sup> A Kormány Főtitkárságát 1935-ben alapították, általában negyven-ötven vezető köztisztviselővel működik, és nagyjából a brit Cabinet Office (Kabinetiroda) francia megfelelője.<sup>76</sup> A hivatalt főtitkár vezeti, amely pozíciót még a IV. Köztársaság idején, 1946-ban hozták létre. Mivel ekkor a kormányzati rendszert a miniszterelnök dominálta, a hivatal székhelye is a miniszterelnök rezidenciája, a Hôtel Matignon lett, amely azóta – a kormányzati rendszer félelnökivé válása ellenére is – ott maradt, és nem került át az államfőhöz az Élysée-palotába. Ennek kapcsán jegyzi meg Ádám Péter, hogy – félelnöki rendszer ide vagy oda – a kormányülések előkészítéséről, az iratanyagokról, a döntések végrehajtásáról továbbra is a miniszterelnöktől függő Kormányhivatal gondoskodik. A főtitkár nemcsak előkészíti a kormányüléseket, hanem

72 Franciaország alkotmánya, 28. cikkely, harmadik bekezdés, 29., illetve 45. cikkely. Továbbá lásd: ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 88, 111.

73 <http://www.letudiant.fr/boite-a-docs/telecharger/le-cabinet-du-premier-ministre-2380> [2014. január 15.].

74 LŐRINCZ Lajos: Franciaország közigazgatása = Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, Bp., Complex Kiadó, 2011, 254.

75 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/le-secretariat-general-du-gouvernement-5> [2014. január 15.].

76 KNAPP, Andrew-WRIGHT, Vincent: *The Government and Politics of France*, Fifth edition, New York, Routledge, 2006, 91.

maga is részt vesz azokon, sajtóközleményét és feljegyzéseket készít az elfogadott határozatokról, figyelemmel kíséri a törvényhozás folyamatát, előkészíti a miniszterelnök döntéseit, tanácsaival együtt átadja a kormány tagjainak az államfő és a miniszterelnök utasításait. Ráadásul a főtitkár személye többnyire független a kormányváltásoktól, 1946 óta mindössze kilenc személy töltötte be ezt a tisztséget. A jelenlegi főtitkár (Serge Lasvignes) is már 2006 óta hivatalban van.<sup>77</sup> A pozíció hatékonyságát jelzi tehát, hogy hosszú időn keresztül – kormány(válság)októl függetlenül – ugyanaz a személy tudja betölteni ezt a tisztséget. E kontinuitás és autonómia révén ez az intézmény képes biztosítani a kormányváltások logisztikai átmenetét. Eddig egyszer fordult elő, hogy a főtitkár politikai okokból távozott. Erre 1986-ban, az első kohabitáció kialakulásakor került sor, amikor is Jacques Chirac menesztette a szocialista érzelmű főtitkárt, Jacques Fournier-t. Noha az 1995-ös kormányváltáskor is személycsere történt a főtitkári poszton, ez mégsem tekinthető menesztésnek, hiszen Renaud Denoix de Saint Marc addigi főtitkár ekkor az Államtanács alelnöki székét foglalta el.<sup>78</sup> Érdekes, hogy 2006-ban – kormányváltás nélkül – ugyanilyen irányú személycserére került sor, amikor is az 1995–2006 közötti főtitkár, Jean-Marc Sauvé ugyancsak az Államtanács alelnöke lett, amely pozíciót azóta is betölti.

A Kormányhivatal szervezeti ábrájából kiderül, hogy a főtitkár alá – a főtitkárság kabinete, az alkotmányos ügyek tanácsadója, a miniszterelnök tevékenységének szervezéséért felelős egység/személyek mellett – két főtitkárhelyettes (igazgató) tartozik, akik közül az egyik igazgató (Célia Verot) egyúttal az adminisztrációcsökkentésért is felel, a másik igazgató (Thierry-Xavier Girardot) alá pedig három szervezeti egység is tartozik. Egyfelől egy gazdasági ügyekért felelős tanácsadót, illetve nyolc, egyenként több szakterületet magában foglaló csoportból álló egység, másfelől a jogalkotásért és a jogszabályok minőségéért, közzétételéért felelős egység, végül pedig egy, a kormány munkáját nyilvántartó dokumentációs szolgálat. A Kormányhivatal hivatalos szervezeti felépítése a két főtitkár-helyetttel egy sorban egy további felső vezetőt említ (Isabelle Roux-Trescases), aki az állam, az állami működés kereteinek megújításáért felelős.<sup>79</sup>

A Kormányhivatal mellett a miniszterelnök háttérapparátusa tekintetében a másik kiemelkedő szerepet a *Miniszterelnöki Kabinet (Cabinet du Premier ministre)* tölti be. A kabinetnek a politikai koordináció és az informális egyeztetés szempontjából van meghatározó szerepe, szemben az említett Kormányhivatallal, amely sokkal inkább a közigazgatási adminisztráció, a kormányzati munka előkészítésében tölt be meghatározó szerepet.<sup>80</sup> A francia Kormányhivatal (Secrétariat général du Gouvernement) és Miniszterelnöki Kabinet (Cabinet du Premier ministre) funkcióját tekintve tehát joggal hasonlítható a brit Kabinetiroda (Cabinet

77 ÁDÁM, *Franciaország alkotmányos...*, i. m. 106–107., illetve az eddigi főtitkárokról lásd: <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/le-secretariat-general-du-gouvernement-6> [2014. január 15.].

78 KNAPP, WRIGHT, i. m. 92., illetve <http://www.letudiant.fr/boite-a-docs/telecharger/le-secretariat-general-du-gouvernement-2384> [2014. január 15.].

79 [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers\\_joints/organigramme\\_du\\_sgg\\_-\\_avril\\_2013.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/organigramme_du_sgg_-_avril_2013.pdf) [2014. január 15.].

80 <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/la-fonction-de-premier-ministre> [2014. január 15.].

Office) és a brit Miniszterelnöki Hivatal (Prime Minister's Office) vagy a jelenlegi magyar Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) és Miniszterelnökség kettőséhez.

A kabinet több különböző társadalmi, nemzetközi, pénzügyi-gazdasági, a parlamenttel való kapcsolattartásért felelős és kommunikációs portfólióval rendelkezik. A hierarchikusan szerveződő kabinet élén *igazgató (directeur du cabinet)* áll, aki – többek között – szervezi a kabinet tagjainak a munkáját, tájékoztatja a miniszterelnököt az egyes minisztériumok tevékenységéről, közreműködik a miniszterelnök intézkedéseinek és nyilatkozatainak előkészítésében, koordinálja a különböző miniszteri kabinetek tevékenységét. E magas rangú tisztviselőnek arra is van felhatalmazása, hogy a kormányfő távollétében – a nevében – meghatározott döntéseket hozzon. A szervezet másik vezető alakja a belső igazgatásért is felelős *kabinetfőnök (chef de cabinet)*, akinek kettős szerepe van: egyfelől szervezi a miniszterelnök napirendjét (találkozóit, utazásait), másfelől tájékoztatja a kormányfőt választókerületének politikai fejleményeiről. A kabinet további tagjai a miniszterelnök bizalmát élvező *tanácsadók (conseillers)*, illetve *képviselők/referensek (chargés de mission)*, akik – többek között – részt vesznek a különböző tárcaközi üléseken, egyeztetéseken, továbbá figyelemmel kísérik, hogy miként valósul meg a saját szakterületükön a kormány(fő) politikája. A miniszterelnök kabinete a valóságban nem igazán különbözik a miniszterek kabinetjétől, az egyetlen figyelemre méltó különbség a gyakran ötven főt is meghaladó létszámában figyelhető meg.<sup>81</sup> Ádám Péter a létszám kapcsán megjegyzi, hogy a IV. Köztársaság idején a miniszterelnök kabinete tizenöt-húsz főből állt, az V. Köztársaság idején fokozatosan emelkedett ez a létszám, és az 1981–84 közötti miniszterelnök, Pierre Mauroy kabinete például már ötvennégy főt számlált. Ádám a kabinet fentebb említett tagjai kapcsán – Maurice Duverger nyomán – arra is felhívja a figyelmet, hogy a személyek hierarchikus viszonyban állnak egymással, az említett beosztások meghatározott rangsorban követik egymást, úgymint igazgató (directeur de cabinet), kabinetfőnök (chef de cabinet), szaktanácsadó (conseiller technique), képviselő/referens (chargé de mission), kabinetattasé (attaché de cabinet).<sup>82</sup>

Ami a Miniszterelnöki Kabinet jelenlegi létszámát, felépítését illeti, a francia kormányzati portál erről is tájékoztatást nyújt. E szerint összesen ötvenkilenc tagja van a jelenlegi miniszterelnök kabinetjének, ebből huszonkilenc szaktanácsadó (conseiller technique). A jelenlegi igazgató (directeur du cabinet: Christophe Chantepy) mellett két igazgatóhelyettes hölgy (directrices adjointes du cabinet: Claire Waysand, Camille Putois) tevékenykedik. Kiemelhető továbbá két miniszterelnöki (fő)tanácsadó (conseiller auprès du Premier ministre), akik közül az egyik (Jérôme Batout) stratégiai, média- és kommunikációs ügyekben, a másik (Christophe Devys) pedig szociális ügyekben ad tanácsokat a miniszterelnöknek. A jelenlegi kabinetfőnök (chef du cabinet: Emmanuel Gregoire) egyúttal a politikai kapcsolatokért felel. A szervezethez tartozik a Miniszterelnök Katonai Kabinetjét vezető tábornok (chef du cabinet militaire: Bernard de Courrèges d'Ustou, général de division) is. A kormányzati por-

81 <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/services-du-premier-ministre.html> [2014. január 15.], illetve <http://www.letudiant.fr/boite-a-docs/telecharger/le-cabinet-du-premier-ministre-2380> [2014. január 15.].

82 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...*, i. m. 106, 250.

tál felsorolásában jelenleg még két kabinetfőnök-helyettest (chef/fe adjoint de cabinet) is találunk, akik közül az egyik (Thierry Lemaire) a parlamenti kapcsolatokért, a másik (Sophie Espie) többek között a miniszterelnök utazásainak szervezéséért is felel.<sup>83</sup>

Emellett a francia miniszterelnök több száz főt alkalmazó, államtitkárok vagy miniszteri biztosok által vezetett, különböző *igazgatóságokat* is irányít, például: Közszolgálati Igazgatóság, Kutatási Ügyek Főigazgatósága, Tervbizottság, Atomenergia-bizottság, Francia Rádió és Televízió Hivatala stb.<sup>84</sup> Ha tehát a francia miniszterelnök mögötti apparátusra holisztikus szemlélettel tekintünk, a fentiekben kiemelt két fontos intézmény (a Kormányhivatal és a Miniszterelnöki Kabinet) egy átfogó szervezetrendszerbe ágyazható. A francia kormány(fő) hivatalos honlapján ugyanis tételesen fel vannak tüntetve azon szervezetek, amelyek valamilyen módon, közelebről vagy távolabbról, közvetlenül vagy közvetve kapcsolódnak a miniszterelnökhöz. E miniszterelnök mögötti, tág értelemben vett apparátus, szervezetrendszer<sup>85</sup> tekintetében elsőként (1) *a miniszterelnök közvetlen felügyelete alatt álló szerveket* különíthetjük el. Idetartozik egyfelől a fentebb már említett Miniszterelnöki Kabinet (Cabinet du Premier ministre) és hozzá kapcsolódó további szervezetek, úgymint például a Miniszterelnök Katonai Kabinetje (Cabinet militaire du Premier ministre), a Hétel Matignon Katonai Parancsnoksága (Commandement militaire de l'Hôtel Matignon), a Kiemelt Személyek Védelmének Hivatala (Service de protection des hautes personnalités), a Kormányzati Közvetítési Központ (Centre de transmissions gouvernemental – Antenne de Matignon) stb. Másfelől itt említhetők az ún. *miniszterközi koordinációs szervek* (*Coordination interministérielle*), amelyek közül az imént említett Kormány Főtitkársága (Secrétariat général du Gouvernement, SGG) mellett az Európai Ügyek Főtitkársága (Secrétariat général des affaires européennes, SGAE), a Védelmi és Nemzetbiztonsági Főtitkárság (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, SGDSN) vagy a Kormányzati Információs Szolgálat (Service d'information du Gouvernement, SIG) említhető. Ez utóbbi szerv három feladatot is ellát. Egyfelől közvélemény-kutatásokat végez, és elemzi a kormányzati intézkedéseknek a médiában való megjelenését, másrészt tájékoztatja a nyilvánosságot a kormány és a miniszterelnök intézkedéseiről, továbbá irányítja és koordinálja a tárcák egységes kormányzati kommunikációját.<sup>86</sup> Harmadrészt a miniszterelnök közvetlen felügyelete alá tartoznak egyéb *általános tájékoztatási* (a jogszabályokat tartalmazó hivatalos közlöny kiadásáért is felelős Jogi és Közigazgatási Tájékoztatási Igazgatóság – Direction de l'information légale et administrative, DILA), *támogatási* (a Miniszterelnök Igazgatási és Pénzügyi Szolgáltatási Hivatala – Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, DSAF),

83 <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/cabinet-du-premier-ministre> [2014. január 15.]. Érdekesség, hogy 2013 őszén az addigi kabinetfőnök, Jean-Pierre Guérin lemondott, hogy teljes mértékben a helyhatósági választásokra tudjon koncentrálni. A jelenlegi kabinetfőnök, Emmanuel Gregorie korábban kabinetfőnök-helyettes volt. Lásd erről: <http://www.larepublique77.fr/2013/11/16/jean-pierre-guerin-quitte-matignon-pour-se-consacrer-aux-municipales/> [2014. január 15.].

84 LÓRINCZ, i. m. 254.

85 <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/les-services-du-premier-ministre> [2014. január 15.].

86 <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/services-du-premier-ministre.html> [2014. január 15.].

*ágazatközi koordinációt megvalósító* (pl.: Integrációs Tanács – Haut Conseil à l'intégration, HCI), illetve *képzéssel, kutatással és tanácsadással foglalkozó szervek* (pl.: Gazdasági Elemző Tanács – Conseil d'analyse économique, CAE, illetve a miniszterelnök számára háttér tanulmányokat készítő Stratégiai Elemző Központ – Centre d'analyse stratégique) is.<sup>87</sup>

A tág értelemben vett apparátushoz tartozó másik kategóriát (2) *az egyes miniszter felügyelete alá tartozó szervezetek* jelentik, amelyek közül említhető például a közszolgálati miniszter hivatala vagy a parlamenti kapcsolatokért felelős államtitkár hivatala. A harmadik kategóriát (3) *a miniszter által vezetett, de a miniszterelnök felügyelete alá tartozó szervezetek*, úgymint például a Fenntartható Fejlődési Nemzeti Tanács (Conseil national du développement durable, CNDD) jelenti. A negyedik kategória (4) *a miniszterelnök általános költségvetési fejezete alá tartozó független közigazgatási szervek*, úgymint például a Le Défenseur des droits nemzetközi feladatokat is ellátó francia jogvédő szervezet. Egy következő kategóriát képeznek az olyan (5) *közintézmények*, mint például az Nemzeti Közigazgatási Iskola (École nationale d'administration, ENA) vagy a különböző regionális közigazgatási intézetek. A kormányzati honlap külön kategóriaként jelzi (6) a miniszteri szakterülethez kapcsolódó, de a miniszterelnöknél elhelyezett *pénzügyi ellenőrt* (Contrôleur financier). Végül a miniszterelnök mögötti, tág értelemben vett apparátushoz kapcsolódóan az olyan különféle (7) *támogatott intézményeket* lehet megemlíteni, mint például a Francia–Brit Tanács (francia szekciója) vagy a Francia Gazdasági Konjunktúra Intézet (Observatoire français des conjonctures économiques, OFCE).<sup>88</sup>

## 2.6. A miniszterelnök viszonya más alkotmányos intézményekkel

Végezetül röviden megnézzük, hogy a francia miniszterelnöki intézmény hogyan kapcsolódik a politikai és kormányzati rendszer főbb intézményeihez, úgymint az államfőhöz, a parlamenthez, magához a kormányhoz, illetve a kormánytagokhoz, valamint egyéb releváns alkotmányos intézményekhez.

### 2.6.1. A miniszterelnök és az államfő

A két közjogi méltóság viszonyát először is a kormánnyal való kapcsolatuk szemszögéből kell megvizsgálni. Azt már a fentiekben rögzítettük, hogy a köztársasági elnök a Minisztertanács elnöke, és e testület üléseit is ő vezeti. A kormány tagjainak kiválasztása és kinevezése tekintetében az alkotmány 8. cikkelye adja meg a kiindulópontot. E szerint a köztársasági elnök *a miniszterelnök javaslatára* kinevezi és felmenti tisztségéből a kormány tagjait.<sup>89</sup> A miniszterek, államtitkárok kinevezéséhez tehát a kormányfő ellenjegyzése is szükséges, vagyis ebben a tekintetben elvileg egyetértésre kell jutniuk. A gyakorlatban azonban itt is az állam-

87 <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/organismes-directement-places-sous-l-autorite-du-premier-ministre> [2014. január 15.].

88 <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/les-services-du-premier-ministre> [2014. január 15.].

89 Franciaország alkotmánya, 8. cikkely, második bekezdés.

fő véleménye a döntő. A miniszterelnök ezért eleve olyan személyeket javasol, akiről tudja, hogy megfelelnek az elnök számára. Ugyanakkor az utóbbinak sem érdeke, hogy túlzottan ellenkezzen. Az államfő a gyakorlatban – főként társbérletkor – a „magánterületének” tartott külügyi és védelmi tárca élére kvázi „közvetlenül” is kinevezhet minisztert.<sup>90</sup>

Az államfő és a kormányfő közötti hatalommegosztást jól szemléltetik a köztársasági elnök azon önálló döntési jogosultságai, amelyekhez nem szükséges miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzés. Ezek a hatáskörök a következők: a miniszterelnök kinevezése és felmentése; népszavazás elrendelése; a Nemzetgyűlés feloszlata; rendkívüli hatáskörök gyakorlása; üzenetek kibocsátása a parlament irányába; nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezése; az Alkotmánytanács tagjainak kinevezése; törvény alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezése.<sup>91</sup>

Az alkotmány szerint a miniszterelnök szükség esetén meghatározott korlátozásokkal – nem módosíthatja az alkotmányt, népszavazást nem kezdeményezhet, illetve nem oszthatja fel a parlamentet – helyettesíti a köztársasági elnököt a nemzetvédelem legfelsőbb tanácsainak és bizottságainak elnöki tisztségében. A „szükség esetén” kitétele az alaptörvény egy másik szakasza ad választ, amelyből a miniszterelnök közjogi méltóságok hierarchikus rangsorában elfoglalt helyére is következtethetünk. E szerint az államfő akadályoztatása esetén annak jogköreit elsőként, ideiglenesen a Szenátus elnöke jogosult – a fenti korlátozásokkal – gyakorolni, és csak az ő akadályoztatása esetén kerül előtérbe a kormány. A miniszterelnök e kiemelt kérdésben tehát – az államfő, a Szenátus elnöke után – csak a harmadik legfontosabb személy a köztársaságban, ráadásul a fenti esetben is csak utalás van rá, hiszen az alkotmány kormányról, és nem kormányfőről beszél.<sup>92</sup>

Az alkotmány külön is szól a köztársasági elnöknek a Minisztertanács ülésein történő, kormányfő általi helyettesítés kérdéséről. E szerint erre csak kivételes esetekben, csak kifejezett felhatalmazás alapján és csak meghatározott napirend tekintetében van lehetőség.<sup>93</sup>

A két közjogi méltóság viszonya kapcsán végül mindenképpen szólni kell az ún. *kohabitáció* (társbérlet) intézményéről. Ennek az a lényege, hogy más párt adja a köztársasági elnököt, és más a miniszterelnököt. Ez a félelnöki rendszer sajátosságai okán akkor alakulhat ki, ha a parlamenti többség és az elnök szembekerül egymással. Ekkor az államfő megteheti, hogy feloszlatja a parlamentet, és új választást ír ki (mint ahogyan erre Mitterrand részéről 1981-ben, illetve 1988-ban sor került a jobboldali többség megszüntetése érdekében). Ha azonban a rendkívüli választás nem hozza meg a parlamentben az „elnöki többséget”, vagy rendes időben történt választáson borul fel az összhang, az elnöknek ezzel együtt kell élnie. A társbérletnek *három hatása* is elkülöníthető. Egyfelől állandó *lebénulással* fenyegeti a rendszert. Másfelől úgy próbálnak védekezni ellene, hogy megpróbálják *felosztani egymás között a területeket*. Végül a harmadik, és talán leglényegesebb hatás az, hogy az elnök aktivitását visz-

szaszorítja a szigorúan vett alkotmányos keretek közé.<sup>94</sup> Ez utóbbi kapcsán Ádám Péter úgy fogalmaz, hogy társbérlet idején a miniszterelnök politikai ellenfele a köztársasági elnöknek, így érthető, hogy nem veti alá magát szolgálai az államfő akaratának, nem tűri, hogy az kisajátítsa a jogosítványait. Ekkor a két közjogi méltóság közötti viszony (hatalommegosztás) visszatér az alkotmány betű szerinti értelmezéséhez. A kormányfő minden alkotmányos jogosítványát „visszakapja”, az államfő jogosítványai pedig „összszugorodnak”, szerepe ekkor jobban hasonlít a hagyományos parlamentáris államfői szerepekhez. Nem veszíti el összes jogosítványát, de csak azokkal élhet, amelyekre az alkotmány „szigorúan” felhatalmazza.<sup>95</sup> Frappáns az a megfogalmazás, amely szerint kohabitáció idején a kormányfő újabb hatalmi jogosítványokra tesz szert az elnök kárára, átveszi a politikai napirend megállapításának és a végrehajtás vezetésének szerepét, de az elnök megtartja alkupozióját a kinevezési, rendeletalkotási, illetve külügyi és védelmi döntéshozói területeken.<sup>96</sup> Eddig összesen háromszor került sor társbérletre: 1986–1988 között François Mitterrand elnök (szocialista) és Jacques Chirac kormányfő (gaulle-ista), 1993–1995 között ugyancsak François Mitterrand elnök (szocialista), illetve Édouard Balladur kormányfő (a gaulle-ista hagyományokat követő Tömörülés a Köztársaságért – *Rassemblement pour la République, RPR*), végül 1997–2002 között Jacques Chirac elnök (RPR), valamint Lionel Jospin kormányfő (szocialista) viszonylatában. A kohabitáció kialakulásának esélyét jelentősen lecsökkentette (megoldotta) a köztársasági elnök mandátumát hét évről öt évre csökkentő 2000-es alkotmánymódosítás, amelynek eredményeképpen ugyanabban az évben választják az elnököt, mint a parlamentet. Bizonyos megközelítések szerint ez egyúttal a félelnöki jelleg csökkenését, egyfajta „visszaparlamentarizálódást” is megvalósított.

## 2.6.2. A miniszterelnök és a parlament

A kormányfő ülészekkel kapcsolatos jogosítványait már említettük, e helyütt a parlamentfeloszlatastól kell szólni. Az alkotmány értelmében a köztársasági elnök a miniszterelnökkel és a parlament két házának elnökével való konzultáció után feloszthatja a Nemzetgyűlést. A Szenátusra, lévén, hogy ez egy állandó testület, ilyen értelemben nincs ráhatása. E jogosultság gyakorlásának ezen túl két további korlátja is van. Egyfelől ismételt feloszlatast a választásokat követő évben nincs lehetőség, másfelől kivételes állapot idején sem lehet gyakorolni. A parlament feloszlatast érdemi lehetősége tehát a köztársasági elnök kezében van, ebben a francia elnök teljes szabadságot élvez, nincs szüksége a kormányfő ellenjegyzésére. Az sem akadály, ha a miniszterelnök vagy a házelnök nem ért egyet vele.<sup>97</sup> Ádám Péter az egyik szerző nyomán a feloszlatast öt különböző típusát különbözteti meg. Az első, *megtorló* esetben az államfő bosszúból vet véget a parlament működésének. Erre ke-

90 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 98.

91 VERESS Emőd: Francia Köztársaság = Európai kormányformák rendszertana, szerk. CHRONOWSKI Nóra, DRINÓCZI Tímea, Bp., HVG-ORAC, 2007, 112–113.

92 Franciaország alkotmány, 7. cikkely, harmadik bekezdés, illetve 21. cikkely, harmadik bekezdés.

93 Franciaország alkotmány, 21. cikkely, negyedik bekezdés.

94 HASKÓ, i. m. 243.

95 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 89–90.

96 ALMOND–POWELL, i. m. 343.

97 Franciaország alkotmány, 12. cikkely, illetve ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 82. Ádám Péter példaként megemlíti, hogy 1962-ben De Gaulle és a Szenátus akkori elnöke közötti konzultáció mindössze fél percig tartott, ami jól jelzi ezen „kötelezettség” komolyságát.

rült sor De Gaulle részéről 1962-ben, amikor a képviselők nem voltak hajlandók elfogadni, hogy referendum döntsön az elnök közvetlen választásának kérdésében. A második típus az ún. *konzultatív* feloszlás, amely egyenértékű a népszavazással, mert új parlamentre voltaképpen egy bizonyos nagy horderejű kérdés/ügy megerősítése okán van szükség. Erre ugyancsak De Gaulle szolgáltatott példát, amikor 1968-ban jóval az általa bejelentett referendum előtt feloszlatta a Nemzetgyűlést, hogy egy megerősödött parlamenttel vezesse ki az országot a társadalmi problémákból. A harmadik, ún. „*váltógazdasági*” feloszlás célja, hogy az újonnan választott államfő vele azonos pártállású parlamenti többséget szerezzen magának. Ilyen célzattal oszlott Mitterrand 1981-ben és 1988-ban. A negyedik, *taktikai* típusú feloszlás a győnge parlamenti többség megerősítését célozza. 1997-ben Chirac próbálkozott ilyennel, de végül még rosszabbak lettek számára a parlamenti viszonyok. Végül az ötödik eset az *elrettető* célzatú „feloszlás”, amely nem jelenti a parlament mandátumának tényleges megszűnését, hanem voltaképpen csak egy fenyegetés, amellyel szükség esetén sakkban lehet tartani a renitenskedő képviselőket. Ilyen fenyegetéssel kellett szembenéznük a kormánypárti képviselőknek 1976–1981 között, Valéry Giscard d'Estaing elnökségének idején.<sup>98</sup> Ami a parlamentfeloszlás gyakorlatát illeti, az V. Köztársaság alatt eddig tizenhárom nemzetgyűlési választás történt, ebből ötször (1962-ben, 1968-ban, 1981-ben, 1988-ban és 1997-ben) került sor idő előtti feloszlásra. Az eddigi hét államfő közül három elnök élt vele (De Gaulle és Mitterrand két-két alkalommal, illetve Chirac egyszer).

### 2.6.3. A miniszterelnök és a kormány

A kormányalakítás a francia kormányzati rendszerben is a miniszterelnök dolga, aki hivatalba lépése után tesz javaslatot az elnöknek a kormány tagjaira. A kormányfő kormányon belüli pozícióját jól jellemzi Ádám Péter összefoglalása, amely szerint az „első miniszter” és a többi kormánytag között nincs hierarchikus viszony, a kormányfő nem főnöke, nem feljebbvalója vagy felettese a többi miniszternek, legalábbis a szó jogi értelmében. Ezzel együtt a kormány munkáját viszont a miniszterelnök vezeti. Elviekben miniszteri megbízatást is vállalhat, bár ez eléggé ritka.<sup>99</sup>

A kormánytagok közül az *államminiszter* tűnhet fel a miniszterelnök esetleges ellensúlyának szerepében. Ezt a címet ugyanis társbérlet idején a miniszterelnök, normál időszakban pedig az államfő „adományozza”, és mivel a miniszteri hierarchiában közvetlenül a kormányfő után következik, alkalmas lehet arra, hogy jelentősebb befolyású személy esetén korlátként jelentkezzen a miniszterelnök számára.<sup>100</sup>

Az alkotmány szerint a francia miniszterelnök hatásköreinek (ügyköreinek) egy részét átruházhatja miniszterekre, illetve szükség esetén a miniszterelnök aktusait a végrehajtásukért

98 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 82–83.

99 Uo., 98–99. Raymond Barre például pénzügyminiszter, Georges Pompidou pedig közoktatási tárcavezető is volt egyben. Lásd: uo.

100 Uo., 101.

felelős miniszter ellenjegyzzi.<sup>101</sup> Fontos jelezni, hogy a kormány tagjait nemcsak a köztársasági elnök, hanem a miniszterelnök is utasíthatja. Noha a kormány üléseit nem a kormányfő vezeti, a kormányértekezletek előkészítéséért felelős Kormányhivatal felett – lévén, hogy szervezetileg a Hôtel Matignonhoz tartozik – a kormányfőnek van irányítási hatásköre.

Ha már a kormányfő rezidenciájánál tartunk, érdemes jelezni, hogy ennek, pontosabban a személyes tanácsadók bevonásával itt tartott összejöveteleknek a szerepe egyre inkább növekszik a döntéshozatalban.<sup>102</sup> Hangsúlyozni kell tehát, hogy a miniszterelnöknek is van egy harminc-ötven fős vagy ennél is nagyobb, tanácsadókból és személyes munkatársakból álló „kabinetje”. Ezzel kapcsolatosan érdemes megemlíteni, hogy a Hôtel Matignonban a miniszterelnök ún. *kabinetértekezletre* (tehát ez nem a kormányülésnek tekinthető kormányértekezlet) hívhatja össze a minisztereket, amelyen a köztársasági elnök nem vesz részt. Ennek a korábbi köztársaságok idején nagyobb szerepe volt, később aztán csökkent a jelentősége, leginkább a társbérletek idején vált ismét hangsúlyossá. Ádám Péter hangsúlyozza, hogy ez nem alkotmányos intézmény, nem színtere semmiféle döntéshozatalnak, csak pusztán találkozó. A társbérletek idején ezért is hívták inkább „miniszteri megbeszélésnek”, illetve „kormánysemináriumnak”, jelezve az államfőnek, hogy nem az ő megkerülése a szándékuk. A miniszterelnök szerepe emellett az egy-egy probléma kapcsán létrehozott, ún. *vegyes bizottságok* kapcsán merül fel, ahol vagy ő, vagy valamilyen megbízott miniszter elnököl.<sup>103</sup>

### 2.6.4. A miniszterelnök és egyéb alkotmányos szervek

Végül a miniszterelnök vonatkozásában jelezni kell, hogy Franciaországban létezik egy kilenc főből álló, alkotmánybírósnak megfelelő testület, az *Alkotmánytanács*, amely az alkotmányvédelem kitüntetett intézménye. E testület összetételének meghatározására a kormányfőnek nincs befolyása. A miniszterelnök viszont önállóan fordulhat e szervhez *előzetes normakontroll* kezdeményezése érdekében.<sup>104</sup>

Emellett a kormányzati működés szempontjából fontos szerepet tölt be az egykori királyi palotában működő, az 1799-es francia alkotmány által létrehozott Államtanács intézménye, amely a kormány egyik (szakosztályokra bomló) szerve, a végrehajtó hatalom számára végez jogi tanácsadó tevékenységet, véleményezi az egyes törvénytervezeteket, illetve a közigazgatási bíróságok legfelsőbb fellebbviteli fórumaként is szolgál. A tanács – honlapjának tájékoztatása szerint – 300 tagú, és 390 ügynöke van. Élén a miniszterelnök, hiányában pedig az igazságügy-miniszter elnököl, de a hivatal de facto vezetője az Államtanács alelnöke.<sup>105</sup>

101 Franciaország alkotmánya, 21. cikkely, második bekezdés, illetve 22. cikkely.

102 ALMOND–POWELL, i. m. 342.

103 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 107–108.

104 Franciaország alkotmánya, 61. cikkely, második bekezdés.

105 ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 114–116. Az Államtanács funkciójáról, szervezeti felépítéséről továbbá lásd: <http://www.conseil-etat.fr/cde/fr/missions/> [2014. január 15.], <http://www.conseil-etat.fr/fr/organisation/> [2014. január 15.], illetve <http://www.conseil-etat.fr/fr/organigramme-du-conseil-d-etat/> [2014. január 15.].

### 3. ÖSSZEGZÉS: A MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNY JELLEGE, SÚLYA

Noha a francia miniszterelnök az államapparátus második legfontosabb vezetője, valódi súlyának, hatalmának tekintetében érdemes idéznünk néhány idevágó megfogalmazást Ádám Péter munkájából: „Az V. Köztársaság miniszterelnöke eleven ellentmondás; nemhiába mondta [...] Édouard Balladur is e megbízatásról: »Ez a Köztársaság legnehezebb funkciója«; »A problémákért – mondta egy alkalommal Jacques Chaban-Delmas [...] – mindig a miniszterelnök a felelős, ha viszont jól mennek a dolgok, az mindig a köztársasági elnök érdeme.« [...] A miniszterelnöknek az V. Köztársaságban egyszerre megrészesítően sokféle és elkeserítően alárendelt a funkciója; nem a parlamenti többség vezetője lesz miniszterelnök, hanem akit miniszterelnöknek kineveznek, az lesz a parlamenti többség vezetője. [...] Ő a kapitány, a hajón csak ő parancsol, senki más, persze csak a hajótulajdonos után, hiszen az szabja meg az irányt. [...] A miniszterelnöki megbízatás nem is annyira adu, mint inkább leküzdhetetlen hátrány. [...] A Hôtel Matignon »átka«: miközben nagy becsvágyat ad, a megoldhatatlan gazdasági-társadalmi problémák miatt a visszahúzó ereje is igen nagy.”<sup>106</sup>

A fenti idézetgyűjtemény jól rávilágít a francia miniszterelnöki intézmény ellentmondásaira. Ugyanakkor a kormányfő hatalma az idők múlásával relatíve erősödött. Az V. Köztársaság elején még vajmi csekély autoritása volt, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy De Gaulle elnök Georges Pompidou miniszterelnöktől kinevezése előtt előzetesen aláírt, dátum nélküli lemondó nyilatkozatot kért.<sup>107</sup> Később, a társbérletek idején szerepe „reaktíválódott”, ami kihatott a kohabitáció utáni időkre is. Kiváltképp megnövekszik befolyása, ha a kormányfő támogatottsága magasabb, mint az államfőé. Ugyanakkor a „kétfejűségből” származó problémákat továbbra sem sikerült megoldani, s noha a 2008-as átfogó reform ezt célul tűzte ki, politikai érzékenysége okán a kérdés végül mégis lekerült a napirendről.<sup>108</sup>

Ami az intézmény stabilitását, illetve gyakorlati működését illeti, összegzésésképpen megállapítható, hogy az 1959 óta eltelt ötvenöt évben húsz miniszterelnök volt (személyében tizenkilenc, ugyanis Chirac miniszterelnökként két eltérő időben is hivatalban volt), akik összesen harminchat kormányt alakítottak. Pártpolitikai értelemben hét baloldali (kb. tizenhét év), illetve tizenhárom jobboldali (kb. harmincnyolc év) ciklus különíthető el. A legtöbb miniszterelnök (összesen hét) François Mitterrand tizennégy éves elnöksége alatt váltotta egymást. Az intézmény eddigi történetében – akárcsak a briteknél – egy női miniszterelnök volt (Édith Cresson). A legtöbb kormányt Georges Pompidou, a későbbi elnök alakította, szám szerint négyet. A kormányok átlagosan két-három évig vannak hivatalban, tehát noha valamelyest stabilizálódott a rendszer, továbbra is meglehetősen nagy a fluktuáció. A legrövidebb ideig az említett Édith Cresson kormánya volt hivatalban (312 nap), a leghosszabb ideig (egyhuzamban) pedig épp a Pompidou-kormányok (több mint hat évig). Érdekes, hogy eddig egyetlen szocialista kormányfő (Lionel Jospin) töltötte ki a teljes ciklust 1997–2002 között, de ez is kohabitáció alatt történt.

<sup>106</sup> ÁDÁM: Franciaország alkotmányos..., i. m. 94., 112.

<sup>107</sup> Uo., 97.

<sup>108</sup> A 2008-as reform ez irányú céljairól lásd: ÁDÁM: Fazonigazítás..., i. m. 5.