



Pázmány Law Working Papers
2011/25

**Térey Vilmos: A kormányformát
meghatározó szabályokról, a
kormány működésének kereteiről az
alkotmányozás kapcsán**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Térey Vilmos: A kormányformát meghatározó szabályokról, a kormány működésének kereteiről az alkotmányozás kapcsán

Az alkotmányozás kapcsán az Országgyűlés által elfogadott koncepció¹ a Kormányról szóló rész elején rögzíti a testület parlamenti felelősségét. Ilyenformán a hatályos Alkotmányhoz hasonlóan alapvetően a parlamentarizmus talaján áll. Hasonlatossága révén ugyanakkor sajnos foglya maradt az Alkotmány hatályos szövegével együtt a szabályozás következetlenségének is. Ezt az új alkotmány kidolgozásakor ajánlatos lenne orvosolni.

I. Strukturális alapelvek a kormány működését és felelősségét érintően

A kormányt érintően a legfontosabb változásnak azt tartanám, ha az új alkotmány egyértelműen elkötelezné magát a parlamentarizmus mellett. Ehhez mindenképp előtte a kormány és a kormánytagok felelősségének szabályát kellene az alkotmány szintjén helyesen rögzíteni. Különösen, mivel a kormány parlamenti felelőssége a parlamentarizmus esszenciális eleme.² Ez a kormány belső struktúrájával, működési módjával összhangban, alapvetően három fő szervezőelv mentén határozható meg.

Elsőként a **reszort-elvet** kell említünk, hiszen időrendben ez jelent meg legegyszerűbben, az alkotmányos monarchiák kialakulásától kezdve összekapcsolódik a miniszterek működésével. A miniszterek individuális felelősségének megjelenése tehát jócskán megelőzte maga a kormány, illetve a kormányra nehezedő kollektív felelősség, mi több a parlamentarizmus kialakulását. A tárcavezetők egymáshoz, s általában a miniszterek tanácsához, illetve annak fejéhez kezdetben csak lazán kötődve tulajdonképpen személyes kontrollt gyakoroltak tárcájuk felett, s ennek megfelelően a tárca tevékenységéért személyes felelősséget viseltek. Az állami szerepvállalás megnövekedése, s ezzel párhuzamosan a minisztériumi apparátusok felduzzasztása, valamint a miniszterek tanácsa által hozott kollektív döntések elszaporodása, azoknak a tárcákra kötelező ereje, s így a kollektív felelősség kialakulása következtében a miniszterek egyéni felelősségének eredeti jelentősége persze fokozatosan elhalványult, de mindmáig nélkülözhetetlen elemét képezi a parlamentáris berendezkedéseknek. Ma is azt jelenti, hogy a miniszter a parlament előtt e megbízatásával, különösen pedig a tárcájával összefüggésben mindenért felel. Intézkedéséért és mulasztásáért éppúgy, mint a miniszterként önállóan és a kormány tagjaként testületileg meghozott döntésekért. Felelős továbbá az általa vezetett minisztérium minden aktusáért, rajta a tárca egész tevékenysége számon kérhető.

A kormány működését érintően a reszort-elv manapság már aligha érvényesülhetne kizárólagosan. A reszort-elv abszolutizálása ugyanis visszalépést jelentene, azt eredményezné, hogy a kormány mint testület megszűnne, s helyét egymástól teljesen független tárcavezetők váltanák fel, önálló kompetenciával és felelősséggel. A miniszter önálló kompetenciáját pedig sem a többi tárcavezető, sem a tárcavezetők testülete nem korlátozhatná. A reszort-elv kizárólagos érvényesülése esetén a miniszterek elnöke *primus inter pares*. Összetartó erő hiányában pedig aligha lehetne garantálni, hogy ne alakuljanak ki ellentmondások a kormánytagok intézkedései között.

Ezzel tulajdonképpen elérkeztünk második szervezőelvünkhöz. Nevezük ezt a **monokratikus kormányzás elvének**. Lényege, hogy a kormány funkcióját alapvetően egyetlen személy veszi át. Ezt a személyt nevezhetjük akár kancellárnak is, figyelemmel a mintaadó 1871-es német birodalmi alkotmány szóhasználatára. Intézkedéseivel a kancellár

¹ Lásd Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló, H/2057. számú határozati javaslatnak a 2011. március 7-én elfogadott szövegét.

² Peter BADURA: Staatsrecht. München, 2003. 456. o.

nem kényszerül a tárcák vezetőihez alkalmazkodni, sem azok testületéhez. Pontosan azért nem, mert a tárcavezetők a kancellár szolgálatában állnak, a kancellárnak alárendeltek, a kancellár által utasíthatók. Tulajdonképpen államtitkároknak is nevezhetjük őket, legalábbis a mintának tekintett bismarcki rendszerben ez volt a titulusuk.³ Ilyen feltételek mellett egyedül a kancellár visel felelősséget.⁴ Mindezt figyelembe véve könnyen belátható, hogy manapság már a monokratikus kormányzás elve sem alkalmazható kizárólagosan, hiszen egy ilyen struktúra a parlamenti pártok koalíciós megállapodására épülő, pártfegyelem által uralt modern koalíciós kormányzással szinte összeegyeztethetetlen lenne.

Harmadikként a **kollegialitás elvével** kell foglalkoznunk. Ennek alapján a kormány mint testület, kollégium működik, amelynek tagjai egymásnak mellérendeltek. A kollegialitás elve szerinti kormányzásra példaként Svájc kormányzati struktúrájára szoktak hivatkozni, de még ott sem érvényesül tisztán ez az elv, hiszen a kormányként működő Szövetségi Tanács tagjai saját tárcával, törvényi szinten megállapított önálló feladatkörökkel, döntési jogkörökkel, s ennek megfelelően önálló felelősséggel is rendelkeznek.⁵ Ezen kívül még a kommunista rendszerek megszűnésének folyamán alakult kormányok működését is ennek az elvnek az érvényesülésével lehet jellemezni.⁶ A kollegialitás elvét alkalmazva a kollégium többségi elv alapján, szavazással hozza meg a döntéseit. A döntés a tagokra nézve kötelező. Mindennek megfelelően a kollégium visel felelősséget a parlamenttel szemben. Hátrányaként említhető, hogy a kollegialitás elve gyakorlatilag kizárja a koalíciós kormányzás lehetőségét, s aligha tud összehangolt kormányzati tevékenységet biztosítani, hiszen a kisebb koalíciós partner minisztereit, illetve a kormány által követendő és megvalósítandó politikai célok kitűzésére hivatott miniszterelnököt a többség által leszavazhatóvá teszi.

II. Strukturális alapelvek érvényesülése a parlamentáris rendszerű alkotmányban

A kormány működési módjával kapcsolatos felvezető alapján bárki számára világossá válhat, hogy kizárólagosan ma már egyik szervezőelv sem alkalmazható az alkotmányban, s ugyanakkor a kormányra vonatkozó alkotmányi szabályozás megalkotásánál egyik szervezőelv sem hagyható figyelmen kívül. Ezért az új alkotmányban a parlamenti felelősség szabályozásánál a három szervezőelv valamiféle **racionális szimbiózisára** érdemes törekedni. Vagyis olyan szabályozást lenne jó kialakítani, hogy ezek az elvek egymást rugalmasan kiegészítve érvényesülhessenek a kormány működését, valamint a kormány parlamenti felelősségét illetően.

A szabályozásnál kétségkívül gondot okozhat, hogy ezek az elvek egymásnak többé-kevésbé **ellentmondó követelményeket** támasztanak a kormány működésével szemben. Éppen ezért az alkotmányozónak lehetőség szerint egyértelművé kellene tennie azt, hogy melyik alapelvnek mikor kell a másik kettővel szemben előnyt élveznie. Ezt a feladatot a következőképpen tartom megvalósíthatónak.

1. A monokratikus kormányzás elvének megfelelő érvényesülését jelentené, ha az alkotmány kiemelt szerepet biztosítana a kormányfőnek, s olyan jogkörökkel ruházná fel, amelyek révén **össze tudja fogni, kanalizálni képes a kormány és tagjai tevékenységét**. Máskülönben a kormányt alighanem a széthúzás, s végső soron a káosz jellemezné. Az alkotmánynak rögzítenie kellene tehát a kormányra, illetve annak tagjaira nézve a miniszterelnök kötelező politikai célkitűzés, politikai iránymutatás megállapítására vonatkozó jogát, amelyet 2006-óta törvény már jelenleg is biztosít számára. A kormányfőnek a

³ Klaus STERN: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980. 275. o.

⁴ Lásd a Német Birodalom 1871-es alkotmányának 17. cikkét.

⁵ Lásd a svájci szövetségi alkotmány 177. cikkét.

⁶ Giovanni SARTORI: Összehasonlító alkotmányművelés. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei. Budapest, 2003. 138. o.

kormányzati tevékenység egységét biztosítani hivatott jogkörét mindenképpen **alkotmányi szintre** kellene emelni. Így a szabálynak azt a másik felét is rögzíthetné az alkotmány, amely a forrásként használt német alaptörvényben szerepel,⁷ de ami sajnálatos módon lemaradt a jogkörnek a magyar jogba való átültetésekor. Vagyis azt, hogy: a kormányfő meghatározza a Kormány politikájának általános irányát és **viseli ezért a parlamenti felelősséget**. Ezt azért lenne szükséges kimondani, mert amennyiben a miniszterelnök politikai iránymutatása a kormányra, illetve annak tagjaira nézve kötelező, akkor az abban foglaltakért, illetve annak kötelező végrehajtásáért nyilvánvalóan a kötelezettséget megállapító, s ne más legyen kénytelen viselni a felelősséget.

A politikai irányvonal meghatározására vonatkozó miniszterelnöki jogosítvány nem élesen körülhatárolható jogkör, s nem is kell annak lennie. A politikai irányvonal rögzítésével ugyanis a miniszterelnök alapvetően csak keretet szab a kormány, illetve a kormánytagok tevékenységének. Jogköre nem jogosítja fel azonban arra, hogy egyeduralkodóvá váljon a miniszterek fölött. Nem vonhatja el a kormány, illetve a miniszterek alkotmányban, illetve törvényben lefektetett jogkörét. A politikai iránymutatásnak tehát mindenkor az alkotmányi, illetve törvényi keretek között kell maradnia.

A politikai irányvonal meghatározására irányuló jogkör előnye pont a rugalmassága. A kormányfő szabad belátása szerint szűkebben, illetve szélesebben határozhatja meg a követendő politikai irányt. Ha pedig szükséges, vagyis ha a politikai helyzet arra kényszeríti, akkor bizonyos kérdésekben akár tartózkodhat is a politikai célok egyoldalú megállapításától, amelynek révén a testületnek, a minisztereknek tágabb terepet engedhet a közös politikai célok kijelölésében.⁸

A monokratsztikus kormányzás elvének érvényesülését, s ennek alapján a kormány összehangolt tevékenységét biztosítja továbbá a kormányfő összes olyan jogköre, amely kiemelt szerephez juttatja őt a kormányban. A kormányfő természetesen a kormány összehangolt működésének biztosításáért (politikai irányvonal meghatározásáért) viselt felelőssége keretében az összes többi, hasonló funkciót betöltő jogosítványainak gyakorlásáért is felelősséget visel a parlamenttel szemben. Ilyen különösen a **kormányalakításra** vonatkozó jogosítványa: a miniszterek csak az ő javaslata alapján nevezhetők ki, illetve menthetők fel. Gyengítené a kormányfő kormányalakítási jogkörét, s így a kormány egységét, ha a parlament külön-külön is jogosult lenne az egyes miniszterek bizalmatlanság kifejezésével történő eltávolítására.⁹ (A miniszter aligha lenne hajlandó követni a miniszterelnök iránymutatását, ha az a miniszterre nézve a parlamenti eltávolításának veszélyével járna. Különösen, ha a bizalom individuális megvonásának segítségével könnyen „kigolyózhatóvá” válna az egyik vagy másik kisebb koalíciós partner népszerűtlen, esetleg pont a miniszterelnök iránymutatás következetes végrehajtása miatt népszerűtlenné vált minisztere.) El kellene kerülni tehát azt, hogy az alkotmány a kormányfő kormányalakítási jogkörét, s az érte viselt felelősségét fellazítsa. Az új szabályozásnak ezért biztosítania kell, hogy a kormány megbízatása a kormányfő megbízatásának függvénye legyen, a miniszterek sorsa továbbra is a miniszterelnök kezében maradjon, illetve kizárólag az ő kezébe kerüljön. A miniszteri megbízatás megszüntetésének jelenlegi módját éppen ezért ajánlatos lenne két esetkörre leszűkíteni: a kormányfő javaslatára történő felmentésre, illetve a kormány megbízatásának megszűnésére (ideértve a formálisan a kormányfő ellen előterjeszhető bizalmatlansági indítvánnyal történő kormánybuktatás esetét). Lemondás helyett elegánsabb

⁷ Lásd a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényének 65. cikkének első mondatát.

⁸ Klaus STERN: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980. 302-304. o.

⁹ SCHMIDT Péter szerint „[h]a a minisztereknek ilyen önálló felelőssége lenne ezzel meg lehetne kerülni a kormány elnökét, vagy a kormány egészét.” Lásd a szerzőnek a Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete 2011. március 4-i tudományos ülésére készített összefoglalóját, illetve korábbi írását: SCHMIDT Péter: A magyar kormányzati rendszer buktaói. Jogtudományi Közlöny 2007. 259. o.

lenne a felmentést alkalmazni, megakadályozva ezzel, hogy a miniszter, illetve valamennyi miniszter angolosan távozzon a kormányból. A lemondás eltörlése tehát csak a miniszterelnökkel való egyeztetésre kényszerítené a minisztert, de nyilván nem jelentené azt, hogy a miniszter ne léphetne ki bármikor a kormányból, hiszen a kormányban való maradásra akarata ellenében úgyszemint kényszeríthető. Az összeférhetlenség felmentéshez hasonló módon történő megállapítása lényegében azt jelenti, hogy a megbízatás megszüntetésének azonos formája két különböző megjelöléssel szerepel az Alkotmányban. A választójog elvesztése helyett, aminek megállapításához adott esetben hosszabb bírósági eljárásra van szükség, szintén egyszerűbb és célravezetőbb a felmentés eszközét igénybe venni. A miniszterelnök kormányalakítási jogosítványának védelmében érdemes lenne továbbá változtatni azon, hogy a hatályos Alkotmány a Kormány megalakulását a miniszterek kinevezésétől teszi függővé.

2. A **minisztereket** érintően ajánlatos fenntartani azt a jelenlegi szabályt, hogy nem csak a miniszterelnök, hanem **a kormány egésze, vagyis minden tagja felelős a parlamenttel szemben**. Kiváltképpen, ha a miniszterek saját tárcával, önálló jogosítványokkal, döntési jogkörökkel, feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, s ezen kívül a kormányon belül a testületi döntések meghozatalát aktívan befolyásolhatják; azaz nem pusztán utasítások szolgái végrehajtói.

Jellemző a parlamentáris rendszerekre, hogy a kormány egésze felelősséget visel, így a parlamenti felelősség a kormány összes, azaz minden egyes tagját terheli. Ezt azért kell hangsúlyoznunk, mert ha lenne olyan kormánytag, aki bár részt vesz a kormányzati döntéshozatalban, de a parlamenti felelősség alól mentesülne, akkor ellenőrzés nélküli, s ebből következően korlátlan és önkényes hatalom jönne létre. A kormány felelősséget nem viselő tagjait a parlament nem akadályozhatná meg abban, hogy visszaéljenek a rájuk bízott hatalommal és hatáskörükkel korlátlanul gyakorolják, hiszen nem lenne jogosult arra, hogy kontrollálja és tetteikért számadásra kötelezze őket. Velük szemben a parlament (vagyis a népképviselő, s rajta keresztül a társadalom) eszköztelenné válna, a hatalom tehetetlen szemlélésénél többre nem jogosult publikum szerepére lenne kárhozható.¹⁰ Pontosan a kormánytagok, azaz az összes kormánytag parlamenti felelőssége hivatott garantálni azt, hogy még a kormány tagjaként se lehessen korlátlanul, következmények nélkül bármit megtenni.

Parlamenti felelősségük alól tehát a miniszterek nem mentesíthetőek. Még olyan megfontolással sem, hogy nekik azért nem kell a parlament irányában felelősséget viselniük, mert (adott esetben) a parlament nincs is feljogosítva arra, hogy egyesével megvonja tőlük a bizalmát, azaz hogy egyenként felelősségre vonja őket. Ez a megközelítés, ami a parlamenti bizalom individuális megvonásának lehetőségétől teszi függővé a miniszterek egyéni felelősségét, könnyen tévútra vihet. Csöppet sem elhanyagolható szempont, hogy a felelősségre vonás lehetősége, illetve annak hiánya sohasem előfeltétele a felelősségnek, ugyanúgy, mint ahogy általában véve valamely jogosultság vagy kötelezettség fennállása sem a jogérvényesítés függvénye. Mindazonáltal ettől elvonatkoztatva, konkrétan a miniszterek felelősségére koncentrálva se tévesszen meg bennünket az, ha a parlamenti bizalom individuális megvonására nincs lehetőség. Egyetlen kormánytag parlamenti felelőssége sem szűnik meg pusztán amiatt, mert a parlament az egyes minisztereket külön-külön nem, csak (a kormányfőn keresztül) az egész kormánnyal (vagyis az összes kormánytaggal) szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány (pl.: konstruktív bizalmatlansági indítvány) útján tudja felelősségre vonni és eltávolítani. Mi több, ez csak kidomborítja felelősségük tárgyának határtalanságát, hiszen a kormánytagok saját személyükben már nemcsak a saját tetteikért, hanem az egész kormány működéséért is kötelesek helytállni. Pont azért, mert az egész

¹⁰ Siegfried MAGIERA: *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*. Berlin, 1979. 274. o.; Ulrich SCHEUNER: *Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung*. In: Joseph LISTL – Wolfgang RÜFNER (szerk.): *Staatstheorie und Staatsrecht*. Berlin, 1978. 302. o.

kormány, azaz az összes, s így minden egyes kormánytag (kollektíven) pusztán egyikük, valamelyikük tevékenysége miatt is felelősségre vonható és eltávolítható. A kollektív felelősségre vonás – mindezek alapján – egyáltalán nem csökkenti, illetve nem szünteti meg a kormánytagok egyéni felelősségét.

Nem szűnik meg a miniszterek parlamenti felelőssége azon az alapon sem, s főként nem cserélhető le a miniszterek kormányfő irányában viselt állítólagos felelősségére,¹¹ hogy megbízatásuk, különösen pedig annak megszüntetése formálisan nem a parlament döntésére, hanem a miniszterelnök kormányalakítási jogkörére, s a kormányfő előterjesztésén nyugvó államfői döntésre vezethető vissza. Nem mellékesen már csak azért sem, mert a parlamentarizmus kezdeteitől fogva ez a kormányalakítás hagyományos módja; miért kellene tehát az immár évszázadok óta azonos módon történő kinevezésből és felmentésből újlag a miniszteri felelősség megváltozásának, a parlamenti felelősség eltűnésének következnie? Ráadásul nem is igazán következetes a miniszterek felelősségének kizárólag a kormányfő irányában viselt felelősségként történő értelmezése, hiszen a miniszternek az ismertetett, vagyis pusztán a miniszteri kinevezés és felmentés módjára koncentráló logika alapján felelősséget – legalábbis formálisan – nemcsak az előterjesztő kormányfővel, hanem a döntés meghozatalára jogosult államfővel szemben is viselnie kellene. A tisztánlátás érdekében fontosnak tartjuk rögzíteni, hogy a miniszterek megbízatására, illetve leváltására formálisan a ugyan a kormányfő tesz előterjesztést, s formálisan az államfő hoz döntést, ők e jogkörük gyakorlásában egyáltalán nem kötetlenek. Az államfő, mivel a kormányzással kapcsolatban politikai felelősséget nem visel, valójában kötve van az előterjesztéshez, a kormányfő pedig, – s ez a parlamentarizmus lényege –, mindig a parlamenti (többségi) akarat befolyása alatt áll. A kormányfő, mint általában véve a kormányzást érintő valamennyi kérdést illetően, a kormányalakítás során is kénytelen a mindenkori parlamenti erőviszonyokhoz idomulni. Ha ezt nem tenné (pl.: a koalíciós partner akarata ellenére leváltaná annak minisztereit, vagy a többség akarata ellenére éppenséggel nem lenne hajlandó megválni valamelyik miniszterétől), akkor alighanem számolnia kellene a parlamenti többségének lemorzsolódásával, elvesztésével, s így a parlamenti bizalom megvonásának közvetlenül fenyegető veszélyével. Márpedig a parlament (többségi) akaratához való igazodási kényszer – többek között a miniszterek megbízatását, különösen pedig annak megszüntetését érintően – a kormánytagok parlamenti felelősségének vitathatatlan jele.

A miniszterek reszort-felelősségét mindezek alapján az új alkotmányban (is) rögzíteni kellene, de a jelenleginél **cizelláltabban**. Egyértelművé kellene tenni, hogy a miniszterek, bár a miniszterelnök politikai iránymutatásának megfelelően, mégis **önállóan vezetik tárcájukat**, s ezért **felelősséget viselnek a parlamenttel szemben**.

3. Végül, de nem utolsó sorban, álláspontom szerint a **kormány mint testület** jogkörének és felelősségének szabályozásával a kollegialitás elvét is meg kellene jeleníteni az új alkotmányban. A parlamenti felelősség – mint már említettük – az egész kormányt terheli, különösen, ha az új alkotmány jogköröket ad a kormánynak. Vitás kérdés mindazonáltal, hogy miként gyakorolja a kormány a jogkörét, milyen módon hozza meg döntéseit. A magyar jogirodalomban legalábbis két eltérő álláspont ütközik egymással. Egyrésztől hivatkoznak arra, hogy a kormánytagok együtt alkotják a kormányt, külön-külön egyikük sem azonos a

¹¹ Eltérő vélemények szerint a miniszterek „kizárólag a miniszterelnöknek tartoznak politikai felelősséggel”; következik ez szerintük abból, hogy a parlament a miniszterelnököt s vele együtt a kormány egészét leválthatja, de egyes tagjait nem. KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Budapest, 2003. 375. o.; Hasonló álláspontot képvisel: MÜLLER György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002). Magyar Közigazgatás 2002. 356. o.; HOLLÓ András: A Kormány és a miniszterek (politikai) felelőssége a miniszterelnök (politikai) felelősségében. In: BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – Kukorelli István – Sári János (szerk.): Az Alkotmány magyarázata. Budapest, 2003. 457-458. o.; CSERNY Ákos: A miniszteri felelősség Magyarországon. Új Magyar Közigazgatás 2009/9. 41. o.

kormányval. Ennek következtében a többségi döntéshozatal lenne kívánatos.¹² Ez azonban a kollegialitás elvének abszolutizálását jelentené, amelynek értelmében a miniszterelnök, illetve a koalíciós partnerek miniszterei leszavazhatóvá válnának, s a miniszterelnöki és a miniszteri felelősség is redukálható lenne. Éppen ezért másrésztől nem érdemes megkövetelni, hogy a kormány a határozatait szótöbbséggel hozza. Elfogadhatónak tartjuk, hogy döntéshozatalát alapvetően a politikai alkuk határozzák meg, a kormány működésének a politikai szolidaritás a mozgatórugója.¹³

III. Konklúzió

Összegezve az elmondottakat: az új alkotmányban ki kellene alakítani a monokratikus kormányzás elve, a reszort-elv és a kollegialitás elve közötti egyensúlyt. Ez az egyensúly alapvetően a következőképpen jöhet létre:

1. meg kellene akadályozni, hogy alá-fölrendeltségi viszony alakuljon ki a kormány és tagjai, valamint a kormánytagok között,¹⁴

2. a kormányzás egysége érdekében mindazonáltal biztosítani kellene a miniszterelnök kiemelkedő szerepét a kormányzásban, s ehhez igazodjon a parlamenti felelőssége,

3. rögzíteni kellene, hogy a miniszterek önálló reszorttal rendelkeznek, a tárcát érintő kérdések eldöntésében nem utasíthatók, a miniszterek reszort-kompetenciáját nem sajátíthatja ki sem a miniszterelnök, sem a kabinet; mindezek alapján a miniszter parlamenti felelősséget visel a saját reszortjába tartozó ügyekért,

4. a kabinet csak az alkotmányban, illetve a törvényekben meghatározott kérdésekben hozzon döntést, ekkor tehát érvényesülne a kollegialitás elve, s a testületileg meghozott döntésekért az egész kabinetnek kellene felelősséget vállalni a parlamenttel szemben.

A három fő szervezőelv egyensúlyát biztosító struktúrára aztán bátran ráépíthető az egész kormány fejezet. Ez azonban nem jelentheti a jelenlegi szabályok automatikus átvételét. Mindenképpen ajánlatos felülvizsgálni a hatályos szabályozást abból a szempontból, hogy beilleszthető-e a fenti szervezőelvek mentén átgondoltan kialakított struktúrába. Többek között azt a rendelkezést, ami szerint a kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg, s ami így a miniszterelnök kormányalakítási jogkörét rontja le. Továbbá átgondolandó minden, a kollegialitás elvének abszolutizálását tükröző rendelkezés: a kormány megbízatása megszűnik a kormány lemondásával, illetve a kormány bizalmi szavazást javasolhat. Felülvizsgálandó az Alkotmány 35. § (1) bekezdés c) pontjának tartalma, amelynek értelmében a kormány irányítja a minisztériumok munkáját, mivel így a kormány minden

¹² KILÉNYI Géza: A Kormány és a Miniszterelnöki Hivatal. In: KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből – A magyar államszervezet. Budapest, 2008. 132-133. o.

¹³ SÁRI még az Alkotmány alatti jogszabályokat is kritizálja azért, mert nem kellőképpen tükrözik, hogy a Kormány nem testületi szerv. Kifogásolja pl. a Kormány ügyrendjét, ami szerint a Kormány feladatait, hatáskörét a miniszterelnök vezetésével testületként gyakorolja, illetve a Kormány tagjait a testület döntéseinek meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg, stb. SÁRI János: A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt más évtizedben („pártunk és kormányunk”-tól az Unióig). Magyar Közigazgatás 2005. 327-328. o. MÜLLER szerint: „A kormány politikai egységéből a konszenzusos döntéshozatal célja következik, ami a viták szavazásos lezárása helyett inkább ismételt egyeztetéseket igényel, koalícióban pedig a formális szavazás valóban alkalmatlan eszköz a kormányon belüli konfliktusok kezelésére.” MÜLLER György: Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán. Jogelméleti Szemle 2010/1.

¹⁴ SÁRI szerint: „A miniszteri felelősség ellenben az utasítás-engedelmesség viszonyrendszerén kívül esik: a minisztert sem a törvényhozás sem a kormány, illetve a miniszterelnök – jogi értelemben – nem utasíthatja. Az ezzel ellenkező felfogás és szabályozás éppen a miniszteri felelősség érvényesítését hiúsítja meg.” SÁRI János: A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt más évtizedben („pártunk és kormányunk”-tól az Unióig). Magyar Közigazgatás 2005. 324. o. MÜLLER ellenben a miniszterelnök kormányon belüli irányítási jogköre mellett érvel. MÜLLER György: Még egyszer kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán. Jogelméleti Szemle 2010/3.

kérdésben a kormánytagok döntési kompetenciáját korlátozó testületi döntést hozhatna, még a miniszterelnök is irányíthatóvá válna általa, s a felelősség könnyen elmosható lenne. Mindez nyilván aprólékos munkát igényel, de mindenképpen megérné, hogy az alkotmányozók vegyék a fáradságot. Meghozná a gyümölcsét: a kormányt érintően a parlamentarizmusnak megfelelő világos és következetes alkotmányi szabályozás jönne létre, ami a szabályozás címzettjeinek és az ország egészének egyaránt érdeke.