



---

Pázmány Law Working Papers  
2011/28

# **Orbán Balázs András: A kormányformával összefüggő változások a készülő alkotmányban**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University Budapest  
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

# Orbán Balázs András: A kormányformával összefüggő változások a készülő alkotmányban

A kormányformával kapcsolatos kérdések vizsgálata során gyakran szembesülhetünk azzal a ténnyel, hogy a politika és az alkotmányjog egymással szoros kapcsolatban, kölcsönhatásban él. Mivel az alkotmányjog egyik feladata – különösen a kormányformával összefüggésben –, hogy a politika „játszóterének” a maga szempontrendszeré és eszközei szerint keretet adjon, tudományos szempontból nem értéktelen, ha tekintettel vagyunk azokra a politikai szándékokra, amelyek a most zajló alkotmányozás folyamatát – néha önmaguknak is ellentmondva – befolyásolták. Ezáltal érhető el ugyanis, hogy a közjogászok a felmerülő politikai igényekkel, „megrendelésekkel” szemben olyan szakmai álláspontot tudjanak kialakítani, amely alkalmas a politika és az alkotmányosság egymásnak ellentmondó logikájából fakadó nézeteltérések kiküszöbölésére.

Jelen tanulmány a fentiek, valamint a *working paper* műfajának sajátosságaira figyelemmel készült. A műfajra történő utalást azért tartom szükségesnek, mert – reményeim szerint – ezáltal a szöveg viszonylagos vázlatossága is indokolható.

A tanulmány origójának választott kormányforma fogalmával kapcsolatban kiindulásképpen röviden érdemesnek tartom rögzíteni, hogy a szakirodalomban nagy az egyetértés abban a tekintetben, hogy a fogalom orientáló pontja a hatalommegosztás rendszere. A kormányforma fogalmának különböző definíciói közötti különbségek jórészt abból adódnak, hogy egyesek a kormányforma fogalmának központjába a Kormányt, illetve a Kormányon belüli viszonyrendszert állítják, míg mások a hangsúlyt a köztársasági elnök, az Országgyűlés és a Kormány egymáshoz való viszonyára helyezik.<sup>1</sup> Jelen tanulmányban mindkét felfogás szerepet kap.<sup>2</sup>

Szándékaim szerint először röviden elemzem azokat a közéleti előzményeket, amelyek az eddig megjelent alkotmánytervezetek kidolgozóit a kormányformával összefüggő változások megszövegezése során motiválhatták. Ennek keretében érinteni kívánom a most zajló alkotmányozás kapcsán napvilágot látott, elfogadott, majd lefokozott koncepció,<sup>3</sup> a kormánypárti frakciók által benyújtott alaptörvény-javaslat,<sup>4</sup> valamint a Jakab András-féle magántervezet<sup>5</sup> tárgyunkkal összefüggő javaslatait, azok lehetséges hatásait, továbbá alternatívát is igyekszem mutatni olyan kérdésekben, ahol az álláspontom szerint szükségesnek mutatkozik.

## 1. A kormányalakítás<sup>6</sup>

### 1.1 A hatályos helyzet

Abban majd minden politikai elemző egyetért, hogy a 2002-es országgyűlési választás eredménye a köztársasági elnököt a miniszterelnök-jelölt megnevezését illetően politikai értelemben marginális

---

<sup>1</sup> SÁRI János: „Kormányzás - kormányzati rendszerek - kormányformák” In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 307. oldal

<sup>2</sup> Egyúttal jelezni kívánom, hogy a kormányforma és kormányzati rendszer kifejezéseket felváltva, szinonimaként kívánom használni.

<sup>3</sup> Az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY határozat

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú törvényjavaslat  
(<http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>, 2011. március 16.)

<sup>5</sup> Jakab András magántervezete (<http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>, 2011. március 16.)

<sup>6</sup> A kormányalakítás címszó alatt a folyamatot a köztársasági elnök jelölésétől vizsgálom, számomra ugyanis ez tekinthető a kormányalakítás első lépésének. Egyes szerzők a hangsúlyt máshova helyezik, számukra a kormányalakítás folyamata a miniszterelnök megválasztásával indul. (PETRÉTEI József: Magyar alkotmányjog II. – Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 119. oldal)

szerepre kárhoztatta. Igaz, hogy ez a jelenség a rendszerváltozást követő valamennyi általános országgyűlési választásokat követően megfigyelhető volt.<sup>7</sup>

Ennek ellenére a köztársasági elnökkel kapcsolatban számos – politikai értelemben nyilvánvalóan motivált – olyan vélemény látott napvilágot, amely szerint 2002-ben hibázott az elnök akkor, amikor nem a választásokon legtöbb mandátumot elnyert – közös listán induló – két párt jelöltjének, hanem a parlamenti többséget különösebb nehézség nélkül biztosítani képes reménybeli koalíció által preferált személynek adott kormányalakítási megbízást. Az Alkotmány rendelkezései ugyanis egyértelműek abban a tekintetben, hogy miniszterelnök-jelölt nevesítésekor a köztársasági elnök nincs előterjesztéshez kötve, sőt választását indokolni sem köteles.<sup>8</sup> Jelenleg nincs olyan rendező elv, amely az elnök mérlegelését befolyásolhatná, nem úgy, ahogyan például az 1946-os alkotmány a többségi elv tiszteletben tartását előírta.<sup>9</sup>

A köztársasági elnök szabályozatlan, ha úgy tetszik széles mérlegelést engedő jelöltállítási jogát kiegészíti a miniszterelnök megválasztásának speciális magyar szabályozása.<sup>10</sup> Véleményem szerint e két sajátosság kölcsönhatásaként – szemben a *mainstream* szakmai állásponttal – kijelenthető, hogy közbizalmi értelemben a köztársasági elnök azon hatásköre, amely a miniszterelnök-jelölt megnevezésében kizárólagosságot biztosít a számára, az elnök legszélesebb, legnagyobb mérlegelést lehetővé tevő jogköre.<sup>11</sup>

A fentiek egyenes következményeként az sem tagadható el, hogy a köztársasági elnök kormányalakítási megbízással kapcsolatos mérlegelési joga számos „visszaélésre” ad lehetőséget.<sup>12</sup> Nem állítom, hogy a köztársasági elnök szükségszerűen elfogult módon látja el szerepét, annyit azonban mindenképpen el kell ismernünk, hogy a köztársasági elnök megválasztásának hatályos rendszerében, pontosabban szólva a harmadik körös egyszerű többség általi megválasztás lehetőségében kódolva van, hogy a megválasztott elnök – akár saját akarata ellenére is – az egyik politikai oldalhoz sodródik.<sup>13</sup> Hiszen ebben a választási folyamatban az első két kör során nem érvényesülhet a kétharmadhoz kötés konszenzusteremtő ereje, mivel a parlamenti többség nem érdekelt a konszenzus megkötésében, csupán arra vár, hogy a harmadik körben érvényesíteni tudja politikai akaratát.<sup>14</sup> Amennyiben viszont az éppen aktuális többség – kihasználva azt a kiskaput, hogy a rendszer elemi összeférhetlenségi szabályai is hiányoznak – a saját pártpolitikus jelöltjét tudja megválasztani, úgy könnyen elképzelhető, hogy pártpolitikai szempontok mentén dolgozó köztársasági elnök kerül a pozícióba.<sup>15</sup> Mindez a részemről nem értéktétel, hanem pusztán ténymegállapítás. Nézőpontunkból a lényeg ugyanis az, hogy az alkotmányos berendezkedés erre az

<sup>7</sup> KÖRÖSÉNYI András - TÓTH Csaba - TÖRÖK Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 379. oldal

<sup>8</sup> Herbert KÜPPER – TÉREY Vilmos: „33/A. § [A Kormány szervezete és megalakulása]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 1302. oldal

<sup>9</sup> Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény 13. § (2) bekezdése

<sup>10</sup> Az a különleges magyar megoldás ugyanis, hogy a miniszterelnököt nem a köztársasági elnök nevezi ki, hanem az Országgyűlés választja, ellentétben áll a klasszis parlamentáris hagyományokkal, valamint az európai megoldások többségével is. [SZENTPÉTERI NAGY Richárd: Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és más nemzeteknél. (<http://www.mptt.hu/pdf/szentpeteri.pdf>, 2011. március 18.)]

<sup>11</sup> Csak néhány példa az ezzel ellentétes álláspontra: CSINK Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008. 124. oldal; KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK: i. m. 379. oldal; KÜPPER – TÉREY: i. m. 1303. oldal

<sup>12</sup> A visszaélésen politikailag motivált döntést értek.

<sup>13</sup> Lásd CSERVÁK Csaba: Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái. (<http://jesz.ajk.elte.hu/cservak8.html>, 2011. március 18.)

<sup>14</sup> Amit Sólyom László a következő idézetben megfogalmaz, analóg módon alkalmazható a köztársasági elnök megválasztásának sajátos magyar rendszerében is, ahol a kétharmad a harmadik körös választással kerülhető ki. „A több mint kétharmados kormánytöbbség értelmetlenné tette az egyes törvényekhez alkotmányosan előírt kétharmados szavazati aránnyal való elfogadás eredeti funkcióját, az ellenzék beleszólási lehetőségét.” (SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001., 155. oldal)

<sup>15</sup> A fenti bekezdésben követett gondolatmenet tekintetben Sólyom László megválasztása sem látszik kivételnek, hiszen az elnök megválasztásához szükséges többségnek nem feltétlenül kell megegyeznie a kormánytöbbséggel.

elnökválasztás sajátos rendszeréből következően lehetőséget biztosít.<sup>16</sup> Sőt, a köztársasági elnök és az Országgyűlés között az esetek többségében szinte borítékolható valamilyen összetűzés azáltal, hogy az államfő a ciklusa közben ad hoc jelleggel egy, kettő, három vagy éppen négy évet kénytelen a megválasztásához képest eltérő összetételű Országgyűlés mellett regnálni.

Visszatérve a kiinduláshoz: a miniszterelnök jelölésével kapcsolatban az Alkotmányból bizonyosan csupán egy követelmény, az államfő jelölési kötelezettsége vezethető le. A jelölés tartalmára, valamint az újbóli jelölésre vonatkozó követelményt csupán nem kis nehézség, illetőleg közjogi bravúr árán lehetne az Alkotmány szövegéből kibontani. Ebből következően a köztársasági elnök a jelölési procedúra során akkor is az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően jár el, ha tudatosan jelöl olyan személyt, akinek esélye sincs a parlamenti többség bizalmának elnyerésére. Tehetné mindezt arra számítva, hogy a negyven napos határidő elteltét követően – egy számára kedvezőbb politikai összetételű Országgyűlés megválasztásában bízva – szabadon gyakorolhatja feloszlatási jogát.

Erre a felvetésre szinte automatikusan érkezik a szakma válasza, hogy a fenti eset a gyakorlatban kiküszöbölhető azzal a huszárvágással, hogy az Országgyűlés többsége látszólag elfogadja a köztársasági elnök jelöltjét, majd a konstruktív bizalmatlansági indítvány segítségével az elfogadott jelöltet neki tetsző személyre cseréli.<sup>17</sup> Mindezzel csupán két probléma akad. A nagyobb problémának azt gondolom, hogy az Országgyűlés többsége nem tud élni ezzel a lehetőséggel, ha a köztársasági elnök nem él a többszöri jelölési jogával. Kétkedem ugyanis abban, hogy az Országgyűlés többsége minden körülmények között tudja az első jelölés pillanatában, hogy az elnöknek nem lesz újabb jelölése. Így pedig a többség jó eséllyel mulaszthatja el a konstruktív bizalmatlanság által kínált (egyszeri) esélyt. A másik problémám pedig magával a többséggel akad. Álláspontom szerint a fentebb vázolt eljárás olyan előre egyeztetett, összehangolt politikai együttműködést igényel a többségben lévő pártok részéről, ami egy kielezett választásokat követő zűrzavaros időszakban nehezen képzelhető el.

## 1.2 Tervezetek

A koncepció, az alaptörvény-javaslat, valamint a magántervezet a miniszterelnök megválasztásának rendszerében változást nem tartalmaz. Az elnöki jelölés fenntartása, valamint a miniszterelnök Országgyűlés általi „kinevezése” a hatályos szisztémában rejlő – korábban érintett – anomáliákat nem küszöböli ki.

Számos közjogász érvel a miniszterelnök államfő általi kinevezése mellett, az ezekkel kapcsolatos érvek számomra meggyőzőnek tűnnek, ezért én itt röviden csak arra utalnék, hogy a hasonló kormányformájú országokban tipikus elnöki jogkör a miniszterelnök kinevezése. Mindez egyébiránt jól illeszkedik a nemzet egységét kifejező magyar államfő szerepkörébe is.<sup>18</sup> Ettől teljes mértékben elválasztható az országgyűlési bizalom kérdése, ami kétségtelenül szükséges velejárója a kormányzás megkezdésének.

Legtisztább megoldásnak azt látom, ha a köztársasági elnök jelölési joga fennmaradna, a jelölés irányával kapcsolatban az új alkotmány továbbra sem tartalmazna rendelkezést, viszont – német mintára – a köztársasági elnök jelölési joga mellett (az első jelöltről való sikertelen szavazást követően) az Országgyűlés is jelölési jogot kapna.<sup>19</sup>

A jelölt megválasztásához továbbra is szükségnek tartom az abszolút többség fenntartását, ebben a tekintetben tehát nem osztom azon közjogászok álláspontját, akik a valódi kisebbségi

<sup>16</sup> Az elnökválasztás rendszere által determinált visszas megválasztási gyakorlattal kapcsolatban lásd ÁDÁM Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 155-156. oldal

<sup>17</sup> CSINK: i. m. 124. oldal; SÁRI János: „A Kormány” In: Kukorelli (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 427. oldal

<sup>18</sup> ÁDÁM: i. m. 146. oldal

<sup>19</sup> A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 63. cikke

kormányzás magyarországi bevezetését javasolják.<sup>20</sup> A miniszterelnök személyének támogatása és megválasztása ugyanis egy olyan szimbolikus közjogi aktus, ahol a láthatatlan politikai alkuknak helye nincs. A megválasztás a politika azon jelentős pillanatai közé tartozik, amikor a fekete – a nyilvánosság számára is látható módon – élesen elválik a fehértől, mindez pedig a parlamentarizmus olyan értéke, amelynek fenntartása a választók előtti felelősség valódi érvényesülésének elengedhetetlen eszköze. A kormányzás gyakorlati működését meghatározó relatív többségű parlamenti döntéshozatal a kormányalakítástól jól elválasztható. Azt se felejtjük el, hogy az elmúlt években Magyarországon volt működőképes kisebbségi kormányzás, amelyet a megkezdéshez szükséges abszolút többség a legcsekélyebb mértékben sem korlátozott.

Logikailag ebbe a folyamatba illeszkedik a kormányprogram. Az elmúlt időkben kizárólag olyan véleményeket hallottam, amelyek szerint a kormányprogram felesleges, hiszen Európában teljesen szokatlan,<sup>21</sup> haszon nélküli, emellett már maga az elnevezés is rossz, hiszen a program megvitatására és elfogadására akkor kerül sor, amikor a Kormánynak még se híre, se hamva.<sup>22</sup> A magam részéről ezekkel a véleményekkel nem tudok egyetérteni, álláspontom szerint a kormányprogram éppen úgy jó, ahogyan hatályos Alkotmányunkban szabályozásra került. A kormányprogram megítélése ugyanis nem a közjog, hanem a politika territóriumába tartozik, ebből pedig szükségszerűen következik, hogy a jogi értelemben vett kikényszeríthetőségre a közjog ne biztosítson eszközöket. Gondoljunk csak bele, ha valóban kikényszeríthetővé tennénk a kormányprogramot, akkor azzal a mindenkori Kormányt könnyen a működésképtelenség határára taszíthatnánk. Ebben az értelemben tehát egyetértünk azokkal, akik a programhoz kapcsolt jogkövetkezmények szigorítását nem látják indokoltnak. Ugyanakkor a politika szférájában a dokumentumnak igenis van jelentősége, hivatkozási és támadási alapot jelent, a program tehát csupán egy alkotmányjogász számára tűnhet funkció nélkülinek. Szinte közhelyszerűen merül fel, hogy érdemes volna a dokumentumot miniszterelnöki programmá átnevezni, hiszen az elfogadás időpontjában a Kormány még nem is létezik. Ezzel szemben az elnevezés éppen így jó, hiszen így fejezi ki legpontosabb azt a logikát, ami a kancellária típusú kormányforma velejét, vagyis a miniszterelnök kiemelt alkotmányos pozícióját adja. Az a tény ugyanis, hogy a program kidolgozásában a miniszterelnöké a döntő szerep, kiegészülve egyúttal azzal, hogy végrehajtás viszont az egész Kormány feladata, jól mutatja a miniszterelnök domináns szerepét a Kormány politikája általános irányának meghatározásában. Csak még egy megjegyzés: ha a kormányprogramhoz való szívélyes viszony szempontjából nézzük az alkotmány koncepcióját, akkor a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszüntetését akár üdítő fejleménynek is tekinthettük volna, hiszen eddig konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében a kormányprogram megtárgyalására és elfogadására nem került sor, a destruktív bizalmatlansági indítvány viszont mindezt elkerülhetetlenné teszi.

A jelölt parlamenti támogatását és a kormányprogram elfogadását követően szükséges, hogy a kormányfőt végső soron a köztársasági elnök nevezze ki. Mindez szervesen illeszkedne az államfő kormányformában betöltött szerepéhez, valamint az alkotmányozó azon szándékához, amely jól láthatóan az intézmény erősítésére törekszik. Noha a kinevezés jelentősége a modern parlamentarizmusban szükségképpen annak szimbolikában rejlik, a gyakorlati működés nézőpontjában is megfontolandó, hogy a miniszterelnöki tisztség betöltéséhez szükséges objektív feltételek fennállásának vizsgálatára az államfői intézmény alkalmasabb, mint az Országgyűlés pártpolitikai alapon álló többsége.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> SZENTPÉTERI: i. m.

<sup>21</sup> Kivétel például Spanyolország Alkotmányának 99. cikke, Portugál Köztársaság Alkotmányának 188-189. §-a.

<sup>22</sup> Lásd pl. a Jakab András-féle magántervezet 51. oldalát.

<sup>23</sup> A miniszterelnök megválaszthatóságának feltételeit jelenleg a jogállástörvény tartalmazza. A Ksztv. 20. § (1) bekezdése szerint miniszterelnökké választható minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkező személy.

## 2. A miniszterelnök lemondása

### 2.1 A hatályos helyzet

A miniszterelnök lemondásának kérdése a rendszerváltozás óta két alkalommal is a közjogi viták keresztüztébe került. A miniszterelnök 2004-es lemondásakor az 1997-es jogállási törvényben található azon rendelkezés keltette a legnagyobb megütközést, amely az Alkotmány által a miniszterelnök lemondásához csatolt jogkövetkezmények, többek között az ügyvezető Kormányra és miniszterelnökre vonatkozó szabályok alkalmazását a lemondás bejelentésétől számított harminc napra eltolta.<sup>24</sup> Az Alkotmánybíróság a rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára irányuló 49/1996. (X. 25.) AB határozatban először azt deklarálta, hogy az Alkotmány rendelkezései a Kormány megalakulását, illetve megbízatásának megszűnését a miniszterelnök személyéhez kötik. A Kormány megbízatása megszűnéséhez az Alkotmány azonnal belépő – valamennyi megbízatást megszüntető ok esetében az új miniszterelnök megválasztásáig irányadó – átmeneti szabályokat kapcsol. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozta, hogy az Alkotmány alapján a miniszterelnök és a Kormány lemondása azonos joghatással bír. Az Alkotmány nem enged olyan következtetést, amely szerint a miniszterelnök lemondását követően a miniszterelnök, illetőleg a Kormány teljes jogkörrel hivatalban marad.

A tanulmány egésze szempontjából is nagyon jelentős a határozat azon megállapítása, hogy az Alkotmány a miniszterelnök, illetőleg a Kormány megbízatása megszűnésének körében – az egymással szorosan összefüggő szabályok által – egy zárt rendszert alkot. A rendszer zártságára tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisítette a harmincnapos lemondási időt előíró szövegrészt. Külön is szeretném felhívni a figyelmet arra a félreértésre, ami az Alkotmánybíróság határozatának téves értelmezéséből fakadhat. Az alkotmányellenesség megállapítása során ugyanis nem az minősült döntőnek, hogy a jogállástörvény állapított meg olyan részletszabályokat, amelyeket maga Alkotmány nem ismert, hanem hogy a jogállástörvény az Alkotmányban kimerítően szabályozott lemondás folyamatába iktatott olyan többletelemet, amelyre az Alkotmány (a zárt rendszer révén) nem adott lehetőséget.

A lemondás kérdése 2009-ben került ismét az érdeklődés középpontjába, ekkor az érintetteket a 2006-os jogállástörvényben újraszabályozott helyzet fogadta.<sup>25</sup> Az új jogállási törvény egyértelmű viszonyokat kívánt teremteni egyrészt azzal az elvi élű állítással, hogy a Kormánynak testületként önálló lemondási képessége nincs, ezért amikor az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdése a Kormány lemondásáról rendelkezik, akkor a lemondást a Kormány kizárólag a miniszterelnök útján teheti meg. Ezzel a Kormány lemondásának Alkotmányban szereplő intézménye tulajdonképpen kiüresedik. A Kormány lemondásának kérdésével kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az a körülmény, amely alapján a külön indítványhoz kapcsolódó bizalmi szavazás elvesztése esetén a Kormány megbízatásának megszűnése nem ex lege következik be, hanem egy újabb aktushoz, nevezetesen a Kormány lemondáshoz kötődik, könnyen alkotmány sértésre csábíthat. Adja ugyan magát az értelmezés, hogy a külön indítványhoz kapcsolódó bizalmi szavazás elvesztésekor a Kormány a miniszterelnök útján mond le, azonban erre irányuló egyértelmű alkotmányi követelmény nincsen. Ebből következően nem tekinthetünk eleve helytelennek egy olyan értelmezést, amely szerint a Kormány a tagjainak többsége által meghozott döntés útján mond le. Az Alkotmány 33. § (1) bekezdése alapján a Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, ezért a Kormány „önállóan” – a testületi elv alapján – csak akkor tud lemondani, ha tagjainak többsége így dönt. Felmerül a kérdés, hogy a miniszterelnök ellenében meghozott kormánydöntés vajon lemondásnak tekinthető-e? Egyes vélekedések szerint a Kormány „önállóan” (vagyis tagjai többségének szavazatával) azért nem mondhat le, mert a Kormány nem a testületiség elve szerint működik. Ebből

<sup>24</sup> A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény 7. §

<sup>25</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 18. §

kifolyólag a miniszterelnök lemondása ugyan megszünteti a Kormány megbízását, de a miniszterelnök lemondása nélkül a többi kormánytag lemondó nyilatkozata nem szünteti meg a Kormány megbízását. A Kormány megbízásának megszűnéséhez tehát a miniszterek mellett a miniszterelnök lemondása is szükséges.<sup>26</sup> Szerintem szerencsésebb, ha úgy érvelünk, hogy a kancellária típusú kormányforma alkotmányos logikájából következően a Kormány lemondása csupán a miniszterelnök útján történhet meg, ezért a lemondáshoz nem szükséges külön kormánydöntés.

A jogállástörvények 1997 óta egyértelmű viszonyokat kívántak teremteni azzal is, hogy a miniszterelnök lemondását írásbeli formához kötötték. Erre a körülményre a szakma és a közvélemény igazából – a harmincnapos lemondási időhöz hasonló módon – csupán 2009. március 21-én, az akkori miniszterelnök lemondásakor figyelt fel. Felmerült tudniillik a kérdés, hogy vajon alkotmányosnak tekinthető-e, hogy a miniszterelnök nyilvánosság előtt bejelentett lemondásának a törvény alapján nincs közjogi következménye? Hiszen az Alkotmány a lemondás alakiságára vonatkozó megkötést nem tartalmaz.

A lemondás alakiságának alkotmányosságával kapcsolatban sokan sokféleképpen érveltek. Az természetesen többször elhangzott, hogy a rendelkezés, bármennyire aggályos is, érvényes és hatályos, tehát alkalmazni kell. Számomra a lemondás írásbeliségével kapcsolatos legérdekesebb szakmai álláspont az volt, hogy az írásbeli formát előíró szabály azért alkotmányellenes, mert sérti a miniszterelnök önrendelkezéshez való jogát.<sup>27</sup> Nem gondolom ugyanis, hogy a konkrét ügyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének relevanciája lenne. Számomra a miniszterelnök önrendelkezéshez való jogát a jogállási törvény írásbeli alakiságot előíró rendelkezésével szembeállító érvrendszer azon a ponton fogadható el legkevésbé, ahol összemossa a miniszterelnök személyét a miniszterelnöki intézménnyel. Ebben a logikában a lemondáshoz való jog a miniszterelnöki tisztséget betöltő személy önrendelkezési jogából következik, a hangsúly tehát nem magán a közjogi tisztségen, hanem a közjogi tisztséget betöltő személyen van, ami pedig egy dogmatikai félreértés. A lemondás jogának ugyanis nem a tisztséget betöltő személy egyéni jogából kell következnie, hanem magából a tisztségből.<sup>28</sup>

Nagyon érdekes egyébként látni, hogy az egyes jogállási törvények hogyan próbálnak visszatérően csűrni-csavarni az Alkotmány hiányos, elavult szövegén. Látszik, hogy a jogalkotót ezen próbálkozások során legtöbbször a jó szándék vezette, az alkotmányosság követelményét ennek ellenére sem mindig sikerül(t) megtartani. Álláspontom szerint ezen a téren az alkotmányozó és a törvényhozó összehangoltabb működése bizonyulna szükségesnek.

## 2.2 Tervezetek

A miniszterelnök lemondását az új alkotmányban a köztársasági elnökhöz címzett nyilatkozathoz lehetne kötni, bár arra utalnék, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszüntetése – amely lehetőséget a koncepció tartalmazza, az alaptörvény-javaslat viszont már nem – a miniszterelnök lemondással vagy konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő eltávolítása kapcsán vázolt anomáliákat kétségtelenül önmagában is kezeli azáltal, hogy a destruktív bizalmatlanság kizárólagossága révén a köztársasági elnök az miniszterelnök-csere kikerülhetetlen szereplőjévé válik.

<sup>26</sup> KÜPPER - TÉREY: i. m. 1312. oldal

<sup>27</sup> Sólyom Lászlóval az Info Rádióban készített 2004. augusztus 26-ai interjú. (<http://index.hu/belfold/ak0826>; 2011. január 6.)

<sup>28</sup> Gondoljunk csak bele, hogy hol éreznék az alkotmányellenességet akkor, ha a jogalkotó például az Állami Számvevőszék elnökével kapcsolatban olyan szabályozást fogadna el, amelyben az elnöki megbízatás megszűnési okai között nem szerepelne az elnök lemondása? Egy dolgot biztosan éreznék: az a tény, hogy ebben az elképzelt helyzetben a lemondás kizárása alkotmányellenes, nem a tisztséget majdan betöltő személyek emberi méltóságához való jogából, hanem a tisztségviselés alkotmányos logikájából következik.

A fogalmi pontosítás kedvéért jegyezném meg, hogy az új alkotmánynak – az alaptörvény-javaslatot, valamint a magántervezetet követve – mellőznie kellene a Kormány lemondására való utalást. A kancellária típusú kormányformában a Kormány sorsa mindig a miniszterelnök személyéhez kötött, így a miniszterelnök lemondása a Kormány megbízását automatikusan megszüntető egyik oknak tekinthető. Ezzel összefüggésben elhagyható hatályos Alkotmányunk azon furcsasága, amely az indítvány feletti szavazáshoz kötött bizalomvesztés esetére a Kormány lemondásának kötelezettségét fogalmazza meg. Ennél sokkal szerencsésebb, ha a bizalomvesztés a Kormány megbízását automatikusan megszüntető okok közé emelkedik át.

A fentiekhez kapcsolódva szükségesnek gondolom az összeférhetetlenség kérdésének alkotmányi szabályozását is. Az alaptörvény-javaslat érdekes szabályokat tartalmaz: a Kormány megbízását megszüntető okok között az összeférhetetlenséget, valamint a megválasztási feltételek fennállásának hiányát is feltünteti. Az összeférhetetlenség kérdéséről nyilvánvalóan külön törvény fog rendelkezni, ennek tudatában viszont nem állhatom meg, hogy ne hívjam fel a figyelmet a Ksztv. összeférhetetlenséggel kapcsolatos szabályainak „furcsaságaira”. A Ksztv. 24. §-a alapján a miniszterelnökkel szembeni összeférhetlenségi ok fennállását bármely képviselő indítványára az országgyűlési képviselők abszolút többsége állapítja meg. Az összeférhetetlenség megállapítása pedig automatikusan a Kormány megbízása megszűnését vonja maga után. Túl azon, hogy álláspontom szerint az összeférhetetlenség kimondását – külön ellensúlyok nélkül – a parlament abszolút többségéhez kötni meglehetősen felelőtlen, azt is meg kell említenem, hogy az eljárás egy alapvetően jogi kérdésben zárja ki a pártatlan elbírálás lehetőségét és a jogorvoslati jog érvényesülését. Az összeférhetetlenség ugyanis nem politikai, hanem jogi szakkérdés. Gondoljunk csak bele, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány megkerülhetővé válik az összeférhetetlenség kimondása révén, ha az Országgyűlés miniszterelnökkel szembeni bizalma olyan kérdésben rendül meg, amely akár összeférhetlenségi kérdésnek is minősíthető, az egyébként destruktív ellenzék különösebb nehézség nélkül tudja a Kormányt megbuktatni. Álláspontom szerint ezt a szabályozást egyáltalán nem ellensúlyozza az a körülmény, hogy a Ksztv. 10. §-a elvileg részletesen meghatározza az elmozdítást megalapozó összeférhetlenségi okokat. A legitimáció irányából érthető ugyan a Ksztv. törekvése, hiszen ha a miniszterelnök a megbízását az Országgyűléstől kapja, akkor logikus, hogy elvesztésében annak ellenére is a parlamenté legyen a döntő szó, hogy az összeférhetetlenségnek a politikai indíttatású eltávolítási okoktól teljesen eltérő, a halál objektív tényén alapuló megszűnési okhoz például nagyon hasonló automatizmuson kellene alapulnia. A magam részéről mégis inkább azt hangsúlyoznám, hogy a jogalkotónak az összeférhetetlenség megállapítását olyan fórumhoz vagy fórumokhoz kellene telepítenie, amelyben a pártatlan elbírálás biztosított.<sup>29</sup> Csak jelezném, hogy a köztársasági elnök kinevezési joga esetén az összeférhetlenségi eljárásban maga az elnök is szerepet kaphatna, tovább tompítva az eljárás politikai életét.

Emellett valóban indokolható lehet, hogy a megválasztáshoz szükséges feltételek fennállása a tisztség betöltése során végig biztosított legyen. A tisztség betöltésével kapcsolatos két legfontosabb feltétel a hatályos jogszabályok alapján a büntetőjog és állampolgárság területét érinti.<sup>30</sup> Noha a gyakorlatban a két feltétel folyamatos fennállása több mint valószínű, a Kormány megbízását megszüntető okok zárt rendszere okán ezt a megszűnési okot külön törvényi szabályozás nem biztosíthatja.

---

<sup>29</sup> Az összeférhetetlenséggel kapcsolatban utalnom kell Sólyom László azon megállapítására, amely szerint alkotmányjogi megítélése teljes mértékben eltérő a hivatali összeférhetetlenségnek, illetve az összeférhetetlenség egyéb eseteinek. A hivatali összeférhetetlenség a hatalmi ágak elválasztásának elvén nyugszik, az egyéb összeférhetetlenségi okok megállapításával kapcsolatban azonban a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. (SÓLYOM: i. m. 737. oldal) Álláspontom szerint e gondolatmenethez szervesen illeszkedhet az az alkotmányos követelmény, hogy – szintén a jogállamiság, a hatalmi ágak elválasztásának elvéhez kapcsolva – az összeférhetetlenség szabályozására a jogalkotó ne olyan szabályozást hozzon létre, amely az eljárás politikai színezetét a legcsekélyebb mértékben sem képes tompítani.

<sup>30</sup> Ksztv. 20. §



### 3. A köztársasági elnök feloszlatási joga

#### 3.1 A hatályos helyzet

A köztársasági elnök feloszlatási joga a legélesebb vitákat a 2006-os események hevében váltotta ki. A köztársasági elnök feloszlatási joga azon kivételes jogköreinek egyike, amelyben az – a parlamentarizmus diszfunkciói miatt – direkt politikai döntésre kényszerül.<sup>31</sup> A hatályos magyar Alkotmány a köztársasági elnöknek csupán a működésképtelen parlament esetében adja meg a feloszlatása jogot, azt is csupán oly módon, hogy konkrétan meghatározza a működésképtelenség két szélsőséges esetét. Ez a két eset pedig a feloszlatási jog gyakorolhatóságának olyan két szigorú előfeltétele, amelyek a feloszlatás gyakorlati előfordulását úgyszólván kizárják.<sup>32</sup> Abban egyetérthetünk, hogy e két eset nem tekinthető a működésképtelen parlament egyedüli ismervének, annyi azonban bizonyos, hogy a hatályos Alkotmány a viharos közjogi események sodrában is kizárja az elnököt az ellenérdekelt többség által uralt parlament feloszlatásából.<sup>33</sup> Előljáróban csupán annyit jegyeznék meg, hogy az akkori felfokozott politikai hangulat olyan extrém igényeket is megfogalmazott a köztársasági elnökkel szemben, amelyek nem csupán a hatályos Alkotmány rendelkezéseivel állnak teljes mértékben szemben, hanem a köztársasági elnök kormányzati rendszerben betöltött szerepének szélső határait súrolják, adott esetben pedig át is lépik azt.<sup>34</sup>

#### 3.2 Tervezetek

A köztársasági elnök feloszlatási jogának koncepcióban tervezett szabályozása – jól láthatóan – nagy vitákat váltott ki. A koncepció azon megoldása nyugodt szívvel támogatható, amely az elfogadott költségvetés hiányát is a parlamenti működésképtelenség egyik tünetének tekinti. Ezzel kapcsolatban csupán arra hívnám fel az alkotmányozó figyelmét, hogy ebben az új esetkörben a feloszlatási jogot kizárólag elfogadott javaslat hiányában, nem pedig például hatálybalépés hiányában szabad megadni a köztársasági elnöknek, ellenkező esetben az elnök azzal, hogy az elfogadott költségvetést előzetes normakontrollra küldi, közvetetten előidézheti az Országgyűlés feloszlathatóságát.

A miniszterelnök-cserék számán alapuló feloszlatási lehetőséggel kapcsolatban a koncepció és az alaptörvény-javaslat gyökeresen eltérő irányba mutat. A koncepció lényeges változása lett volna ugyanis – természetesen a súlyos bizalomvesztésen alapuló új feloszlatási lehetőség mellett – az egy éven belüli miniszterelnök-cserék számának négyről háromra csökkentése. Hangsúlyozom, hogy önmagában nem a szám csökkenése hozná a jelentős változást, hanem az a körülmény, hogy a koncepció ezzel párhuzamosan szakított volna a konstruktív bizalmatlanság intézményével. Látnunk kell ugyanis, hogy a sima bizalmatlansági indítvány a konstruktívhoz képest növeli a miniszterelnök-váltás lehetőségét, hiszen jóval egyszerűbb a Kormánnyal szemben elégedetlen országgyűlési többséget találni, mint olyan többséget, amely az elégedetlenség mellett (személyi értelemben vett) alternatívát is tud kínálni. Ebből következően a köztársasági elnök feloszlatási jogának „feléledéséhez” szükséges miniszterelnök-váltások számának háromra csökkentése, párhuzamosan a

<sup>31</sup> PETRÉTEI József - TILK Péter - VERESS Emőd: „A kormányzati rendszerekről” In: CHRONOWSKI Nóra - DRINÓCZI Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2007. 24. oldal

<sup>32</sup> KILÉNYI Géza: „A köztársasági elnök és hivatali szervezete” In: Kilényi Géza - Hajas Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet. Szent István Társulat, Budapest 2009. 52. oldal

<sup>33</sup> A köztársasági elnök akkori korlátozott lehetőségeiről lásd TÖLGYESSY Péter: „Folytonos alkotmányozás. Ajánlás az Alkotmány kommentárja elé” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009. XXIII. oldal

<sup>34</sup> A köztársasági elnök parlamentáris kormányformában betöltött szerepének részletes vizsgálatát mellőzve csupán annyit jegyeznék meg, hogy a rendszerváltozás kerekasztal-tárgyalásainak eredményeként a magyar rendszer a 1946-os gyökerű, gyenge elnöki modellt követi, néhány reálpolitikai megfontolásból megerősíteni kívánt elnöki jogkörrel kiegészítve. (PACZOLAY Péter: Prezidenciális vagy parlamentáris demokrácia – választhat-e Közép-Európa? Politikatudományi Szemle 1992/2. 174. oldal)

konstruktív bizalmatlansági indítvány megszüntetésével, az elnöki jogkör erősödéséhez vezet. Amennyiben a konstruktív bizalmatlansági indítványt az új alkotmány mégis megtartja, úgy önmagában a felosztatási jog „feléledéséhez” szükséges cserék számának csökkentése számottevő változást nem jelent. Látni kell, hogy ez a felosztatási mód csupán akkor bizonyul valóban jelentősnek, ha az alkalmazhatóságához szükséges miniszterelnök-cserék számát tovább csökkentjük, továbbá ha ez a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszüntetésével párosítjuk, hiszen annak fenntartása esetén a miniszterelnök mögött álló többség – a köztársasági elnök felosztatásától félve – jó eséllyel inkább a miniszterelnök megtartása mellett dönt. Az alaptörvény-javaslat, valamint a magántervezet ezt a logikát (is) követve javasolja a miniszterelnök-váltáson alapuló felosztatási jog teljes eltörlését.

A működőképes parlament felosztatását megengedő úgynevezett súlyos bizalomvesztés kérdésénél röviden elidőznék. Tenném mindezt csupán azért, mert a javaslat a köztársasági elnök kormányformában betöltött szerepét jelentősen érinti.

A köztársasági elnök megválasztása kapcsán sokszor hallható, hogy az elnöki intézmény „erőssége” nagyban függ a megválasztási eljárástól.<sup>35</sup> Egyes közjogászok szerint egy adott kormányformán belül is igaz az a megállapítás, hogy minél „nehezebb” a köztársasági elnök megválasztása, annál szélesebb elnöki jogkör illik az intézményhez.<sup>36</sup> Mindez valójában egy félreértés.<sup>37</sup> Az elnöki jogkörök, mint például az Országgyűlés feloszthatósága az alkotmányjog nézőpontból nem függ a megválasztás módjától. A parlamentáris kormányformán belül az elnök alkotmányos súlyának erősödése nem indokolható azzal, hogy eddig sima többséggel, mostantól pedig kétharmados többséggel, esetleg közvetlenül választják. Az államfő a parlamentáris kormányformában a megválasztás módjától függetlenül nagyjából ugyanarra a közjogi szerepre ítéltetett. Az erősebb jogosítványok mindig egyik másik kormányformára utalnak.

Azt megállapíthatjuk tehát, hogy a szélesebb felosztatási jog nem indokolható a megválasztás módjának megváltoztatásával, mindez azonban fordítva is így van. Itt kell megjegyezni, hogy a politikatudomány nézőpontjából a megválasztás körülményeinek döntő szerepe van, mindezt a rendszerváltozástól kezdve valamennyi elnökválasztás során a gyakorlatban is tapasztaltuk. Mivel a hatályos rendszer végső soron lehetővé teszi, hogy a harmadik fordulóban relatív többséggel is elnököt lehessen választani, a többségben lévő politikai oldal elemi érdeke, hogy a döntést a harmadik fordulóra halassza, ezáltal biztosítva magának az elnöki pozíciót. Ebből következően a mindenkori többség akár párpolitikai alapon gondolkodó, hozzá lojális jelöltet is választhat. Érdeemes utánaszámolni, hogy a pártpolitikai alapon elkötelezett elnök a mandátumából minimum egy évet, de akár négy évet is a megválasztáshoz képest eltérő összetételű Országgyűlés mellett tölt ki. Az elnök számára a koncepcióban biztosított erős felosztatási jog tehát ad hoc módon, az Országgyűlés és az államfő közötti aktuális politikai viszony függvényében értékelődhet fel vagy válhat szinte jelentéktelenné. Azt is gondoljuk végig, hogy mindez milyen következményekkel járna például akkor, ha a jogkör erősségére hivatkozással az alkotmányozó a közvetlen elnökválasztás mellett döntene. Ezáltal könnyedén előállhat egy olyan helyzet, amelyben az elnökjelöltek programja egyetlen pontot, nevezetesen az Országgyűlés felosztatását tartalmazza. Az így okozott állandó politikai bizonytalanság végső soron a parlamentarizmus egész rendszerének működését fenyegetné. Ennél sokkal ésszerűbb megoldás lehet, ha az elnök megválasztása kétharmados parlamenti többséghez kötődik, hiszen így kiküszöbölhetővé válik az elnök azon tehetetlenségi mozgása, amely őt az egyik politikai oldalhoz sodorja. Látni kell ugyanakkor, hogy mindez – ismerve a kétharmados

<sup>35</sup> A megállapítással csupán azzal a megjegyzéssel lehet egyetérteni, hogy mindez csak a különböző kormányformák, tehát a parlamentáris, félpreszidenciai és a preszidenciai kormányforma összehasonlításánál állja meg a helyét.

<sup>36</sup> Ezzel egyező megállapítások pl. BRAGYOVA András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. Budapest 1995. 108. oldal

<sup>37</sup> Ezzel egyező megállapítások pl. KILÉNYI Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. Magyar Közigazgatás 1994/10-11. 580. oldal; CSINK: i. m. 29. oldal

döntésekkel kapcsolatos magyar politikai harcokat – a pozíció időleges betöltetlenségét vonhatja maga után.

## 4. A Kormány működése, felelőssége

### 4.1 A hatályos helyzet

Álláspontom szerint a jelenleg zajló alkotmányozás folyamatában azon alkotmányozói igény is jól körülhatárolható, amely a kormányzati rendszerben egyértelmű politikai viszonyokat, elszámoltathatóságot, számonkérhetőséget hirdet. Ezen igényt meglovagolva kerülhet rendezésre a Kormány belső működésének szintén hiányos szabályozása, hiszen a Kormány és a miniszterek egymáshoz való viszonya tipikusan olyan pontja lehet az új alkotmánynak, ahol jelentősebb változások nélkül is eredményt lehetne elérni – persze mindez nyilván csak közjogászai, nem pedig politikai szempontból lehet érdekes.

Hatályos alkotmányunk a Kormány belső működését a kancellária elv, a testületi elv, valamint a rezsort elv egyidejű érvényesülése mentén rendezi.<sup>38</sup>

A kancellária elv lényege a miniszterelnök azon kiemelt alkotmányos pozíciója, amelyet az Alkotmány egyes rendelkezései áttételesen biztosítanak.<sup>39</sup> Általános közjogászai vélekedés szerint egy kormányforma lényegét a végrehajtó hatalomnak a törvényhozással szemben fennálló felelőssége adja.<sup>40</sup> Eszerint a magyar kancelláriademokrácia, másképpen a kancellária típusú kormányforma az Alkotmány 39/A. § (1) bekezdésében szabályozott – német mintán alapuló – konstruktív bizalmatlanság intézménye útján teljesedett ki.<sup>41</sup>

A kancelláriademokrácia (*Kanzlerdemokratie*), azaz a kancellár személyében összpontosuló végrehajtó hatalom rendszertani szempontból joggal sorolható a brit kormányzati rendszer által fémjelzett miniszterelnöki rendszerhez.<sup>42</sup> Ebből pedig – álláspontom szerint – az következik, hogy a kancellári típusú kormányforma lényegéhez nem a konstruktív bizalmatlanság tanulmányozása során jutunk a legközelebb. Tömören kifejezve: kancelláriademokrácia létezhet a konstruktív bizalmatlanság intézménye nélkül is, de konstruktív bizalmatlanság intézménye nem létezhet kancelláriademokrácia nélkül. Elég csak arra gondolnunk, hogy a most zajló alkotmányozás folyamatában nyilvánosságra hozott koncepció eredetileg – a többi tényező változatlansága mellett – kivette volna az Alkotmányból a konstruktív bizalmatlanság intézményét, mégsem lehetett hallani olyan véleményeket, amelyek a kancellária típusú kormányzati rendszer továbbélését megkérdőjelezték volna.

Erre tekintettel kijelenthetjük, hogy a miniszterelnöki rendszer valódi lényege a miniszterelnök kiemelt alkotmányos pozíciója, ennek alapját pedig a miniszterelnök megválasztására, a Kormány megalakulására és a Kormány megbízatása megszűnésére vonatkozó alkotmányos rendelkezések adják.<sup>43</sup> Ezen szabályokon keresztül gyakorol ugyanis a miniszterelnök döntő befolyást a miniszterekre, sőt magára a Kormányra is. Természetesen az Alkotmány számos további rendelkezése – például a kormányprogram vagy a kormányülés kapcsán – utal a miniszterelnök kiemelt

<sup>38</sup> A három elv működésével kapcsolatban lásd MÜLLER György: Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán. (<http://jesz.ajk.elte.hu/muller41.html>, 2011. március 18.)

<sup>39</sup> HOLLÓ András: „A Kormány” In: Balogh Zsolt - Holló András - Kukorelli István - Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK-KERSZÖV Kiadó. Budapest 2002. 457. oldal

<sup>40</sup> KUKORELLI István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó, Budapest 2006. 253-254. oldal

<sup>41</sup> Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 67. cikke

<sup>42</sup> Giovanni SARTORI: Összehasonlító alkotmánymérnökség. Akadémia Kiadó, Budapest 2003. 131. oldal

<sup>43</sup> Természetesen a kancellária típusú kormányforma érvényesülésének minimális feltétele, hogy az Országgyűlés a Kormánnyal szembeni bizalmát, illetve bizalmatlanságát csupán a miniszterelnökkel szemben tudja kifejezni, az a körülmény azonban, hogy a bizalmatlanság kifejezésére csupán konstruktív módon kerülhet sor, a kancellária elv érvényesülését önmagában nem érinti.

alkotmányos pozíciójára, azonban a kancellária elv érvényesülését rendszerszinten nem ezek a rendelkezések biztosítják. Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a fentiekben túlmenően az Alkotmány hallgat a miniszterelnök kiemelt alkotmányos pozíciójához illeszkedő kormányzati működés gyakorlatát illetően. Mindez nem véletlen, hiszen olyan területtel van dolgunk, ahol a jogi szabályozása során nagy körültekintéssel kell eljárni, azt az elemi hibát pedig bizonyosan nem szabad elkövetni, hogy az ott zajló folyamatok szükségszerű esetlegességét a jog kényszerítő erejével akarjuk rendezett mederbe terelni.

Egyetlen kapaszkodót a központi államigazgatás szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 18. §-a nyújt számunkra, amely kimondja, hogy a miniszterelnök a Kormány programjának keretei között meghatározza a Kormány politikájának általános irányát, továbbá hogy ezen feladatkörében eljárva a miniszterek számára feladatokat határozhat meg. Ezen paragrafussal, jobban mondva annak a korábbi jogállástörvényben található párjával az Alkotmánybíróság a 122/2009. (XII. 17.) AB határozatban is foglalkozott. A korábbi szabályozás a Kormány politikája általános irányának meghatározásával kapcsolatban utasításadási jogot adott a miniszterelnöknek, amit az Alkotmánybíróság – nagyon helyesen – alkotmányellenesnek nyilvánított. A határozat elismeri, hogy az Alkotmány a Kormány működésének középpontjába a miniszterelnököt állítja. A miniszterelnök meghatározó szerepe alkotmányosan megalapozza azt a törvényi felhatalmazást, amely szerint a kormányfő – a Kormány programjának keretei között – maga határozhatja meg a Kormány politikájának általános irányát; teszi mindezt nyilvánvalóan szintén német minta alapján.<sup>44</sup> Az utasításadási jog azonban már nem egyeztethető össze a többi kormánytag alkotmányos szerepével, a Kormány működését szabályozó másik két elv, a reszort elv és a testületi elv érvényesülésével. Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatainak büvkörében élő közjogászok által is támogatott utasításadási jog ugyanis – azon az alapon, hogy ez a kormánytagok belső viszonyának szociológiája – olyan egyértelmű hierarchikus viszonyba rendezte volna a miniszterelnököt és a minisztereket, amely a kormányforma logikáját felrúgva végső soron a későbbi koalíciós kormányzás működőképességének is gátat szabhat.

Az általam érinteni kívánt másik kérdés a kormánydöntések delegálásának alkotmányossága. A tartalmi korlátok okán jelen tanulmánynak nem lehet tárgya a vonatkozó normaszöveg részletes elemzése, ezért ehelyütt – a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 77. pontját alapul véve – csupán az intézménnyel kapcsolatos kifogásaimat kívánom ismertetni.<sup>45</sup> Számos közjogász szerint üdvözlendő a rendszerváltozás óta meglévő azon gyakorlat, amely szerint a miniszterelnök két kormányülés között – kivételesen, korlátozott tárgykörben – gyakorolja a Kormány hatásköreit, hogy mindezt illendő volna az új alkotmányban is szentesíteni.<sup>46</sup>

Álláspontom szerint ez a jelenség a kormányforma jelenlegi rendszerében nem követendő. A Kormány működésének alapját – a kancellária elv mellett – ugyanis a testületi elve adja, noha ezzel ellentétes vélekedések is megtalálhatóak.<sup>47</sup> Ennek ellenére a Kormány működésében – hiába látszik sokszor ennek ellenkezője – egyértelműen tetten érhető a testületi működés, a Kormány a döntéseit a testületi döntéshozatal minden ismervét felmutatva hozza meg; úgy is fogalmazhatunk, hogy a Kormány a feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 65. cikke

<sup>45</sup> Ügyrend 77. A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – kormányhatározatot adhat ki feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából, továbbá más esetben a Kormány erre irányuló, kifejezett felhatalmazása alapján.

<sup>46</sup> Ezt is érintő legújabb publicisztika GÁLI Csaba - TORDAI Csaba - SEPSI Tibor: Száz pont az alkotmánytervezetről. ([http://www.es.hu/2011-03-16\\_szaz-pont-az-alkotmanytervezetrol](http://www.es.hu/2011-03-16_szaz-pont-az-alkotmanytervezetrol), 2011. március 21.)

<sup>47</sup> Lásd KÜPPER - TÉREY: i. m. 1298. oldal

<sup>48</sup> SÁRI „A Kormány” i. m. 432. oldal

A Kormány a gyakorlati működése során valódi vitára, formális szavazásra ritkán kerül sor, mindez azonban nem jelenti azt, hogy szélsőséges helyzetekben ennek lehetősége fel sem merülhet.<sup>49</sup> Az a körülmény pedig, hogy ez az elméleti lehetőség fennáll, a kormányforma struktúrájának sarokkövét adja.

A Kormány a döntéseit formálisan a kormánytagok szavazatának többségével hozza meg, ebből a szempontból tehát a helyzet megítélését nem befolyásolja, hogy ezekért a döntésekért a Kormány az Országgyűléssel szemben csupán a miniszterelnökön keresztül viseli a felelősséget, hiszen a döntésért való felelősség egyrészt tágabb az Országgyűlés előtti felelősségnél, másrészt a testületi döntéshozatal logikájából fakadóan a felelősség bizonyosan nem telepíthető csupán a testület egyik tagjához.

A fentiek összegzéseként mondhatjuk ki, hogy a miniszterek kormányforma logikából következő jogai sérülnek azáltal, hogy a kormányfő a Kormány jogait – akár csak kivételesen – maga gyakorolja. Azt el kell ismerni, hogy kétségtelenül vannak olyan esetek, amikor a gyors döntéshozatal, reagálási képesség olyan alkotmányos érdek, amely elméletben megalapozhatná ezt a kivételes hatáskört, ezen körülmények között viszont támogathatóbbnak gondolom, ha az ügyrend egyéb eszközök (pl. rendkívüli kormányülés összehívása, közigazgatási egyeztetésen át nem esett előterjesztések tárgyalása) révén biztosítaná a gyors döntéshozatalt.

A reszort elvvel, másképpen ágazati- vagy tárcafelelősséggel kapcsolatban csupán azt emelném ki, hogy a Kormány működésének nézőpontjából egyrészt az egyes feladat- és hatáskörökhöz kapcsolódó horizontális felelősségi tagolást fejezi ki, másrészt a tagolás valamiféle autonómiát is jelent a miniszterek között az egyes területek vonatkozásában. A miniszter a Kormány előtt az adott ágazat működéséért önállóan felelős, jelezni köteles, hogy a Kormány cselekvése összeegyeztethetetlen az adott tárca érdekével, sőt – extrém esetben – az adott előterjesztés elfogadása ellen is szavazhat. Ezzel párhuzamos a miniszternek tekintettel kell lennie a Kormány politikájára, valamint a kormányfő akaratára is, aki a Kormány politikája általános irányának meghatározása keretében feladatot adhat a hatáskörrel rendelkező miniszternek. Elsőre is látható, hogy mindez nem hozza könnyű helyzetbe a minisztereket, egyetlen szerencse, hogy a Kormány bevett működése, valamint az elmúlt évek valódi koalíciós vitáinak hiánya miatt ezek a feszültségek a gyakorlatban nem jelentkeztek.

## 4.2 Tervezetek

Ebben a tekintetben az új alkotmány elsődleges feladata a miniszterelnök, a Kormány és a miniszterek egymáshoz való viszonyában a kancellária elv, a testületi elv és a reszort elv érvényesülésének, kapcsolódásának egyértelmű megfogalmazása. Ezzel párhuzamosan rendezhető a szereplők Országgyűléshez való viszonya is.

Álláspontom szerint az új alkotmánynak – ahogyan azt az alaptörvény-javaslat is megteszi – ki kellene mondania, hogy a miniszterelnök határozza meg a politika általános irányát, továbbá – ahogyan azt az alaptörvény-javaslat nem teszi meg – hogy a miniszterelnök ennek keretében a miniszterek számára nem normatív módon feladatot határozhat meg. A miniszterelnök emellett az Alkotmány alapján vezeti a Kormány ülését, jegyzi annak döntéseit, továbbá önállóan képviseli a Kormányt. A koncepcióban említett összehangoló funkcióval kapcsolatban elég szkeptikus vagyok, tudniillik, ha a kormányzati tevékenység összehangolására utal, akkor ez a rendelkezés ellentétes a hatályos szisztémával, hiszen a kormányzati tevékenység összehangolását jelenleg nem a miniszterelnök, hanem egy kijelölt miniszter látja el.<sup>50</sup> Természetesen azt készséggel elismerem, hogy a Kormány tevékenységének összehangolása és a kormányzati tevékenység összehangolása

<sup>49</sup> KÖRÖSÉNYI - TÓTH - TÖRÖK: i. m. 375. oldal

<sup>50</sup> A kormányzati tevékenység összehangolásáért az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés a) pontja alapján jelenleg a közigazgatási és igazságügyi miniszter a felelős.

nem feltétlenül szinonim fogalmak, annyi azonban bizonyos, hogy ha hatályos Alkotmányunk is a miniszterelnökhöz telepítené a Kormány tevékenységének összehangolását, akkor az Ügyrend számos rendelkezését módosítani kellene.<sup>51</sup>

Az alkotmánynak rendelkeznie kellene továbbá arról, hogy a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve és az államigazgatás irányítója, amely működésére vonatkozóan ügyrendet alkot, döntéseit pedig szótöbbséggel hozza meg.

Az egyes miniszterek a jogszabályi rendelkezések és a Kormány határozatai alapján önállóan látják el feladataikat. A miniszterek önállóan képviselhetik a Kormányt. A képviselettel kapcsolatban a miniszterelnöknél és a minisztereknél használt eltérő módnak jelentősége van. A miniszterelnöknek kötelessége a Kormány képviselete, akár az Országgyűlés, akár a nyilvánosság előtt. A miniszterek ellenben nem minden esetben képviselik a Kormányt, de a jogot, hogy bizonyos kérdésekben a Kormány álláspontját – szintén akár az Országgyűlés, akár a nyilvánosság előtt – képviseljék, biztosítani kell számukra.

Végezetül ejtenék pár szót a felelősség kérdéséről, mert itt szintén értelmezési kérdések merülhetnek fel. Jelen tanulmányban az elméleti fejtegetést kikerülve csupán annyit állapítanak meg, hogy a felelősség fogalma valamiképpen mindig idomul a kontextushoz. Mást értünk például jogi felelősség vagy erkölcsi felelősség alatt. A hatályos Alkotmány viszont egyértelműen politikai felelősségről beszél.<sup>52</sup> A politikai felelősségnek – álláspontom szerint – két vetülete van: az ellenőrizhetőség, valamint az ahhoz kapcsolódó, logikailag azt követő elmozdíthatóság.<sup>53</sup> Amennyiben a két vetület közül csupán az egyik valósul meg, úgy nem beszélhetünk valódi politikai felelősségről.<sup>54</sup> A kancellária típusú kormányformában ugyanis a miniszterek nem a parlamentnek felelősek, csupán a miniszterelnöknek. Azt sem tartom egy jó megközelítési módnak, hogy a miniszterek áttételesen, a miniszterelnökön keresztül felelősek az Országgyűlésnek. Ha a miniszterek a miniszterelnökön keresztül lennének felelősek a parlamentnek, akkor a miniszterelnök a parlament döntését követve köteles lenne eltávolítani a többség bizalmát elvesztő miniszterét. A valódi helyzet azonban az, hogy a miniszterelnök az Országgyűlés előtt a saját, a Kormány és valamennyi kormánytag tevékenységéért is felel, amennyiben pedig a parlament bizalma elfogy egy miniszterrel szemben, úgy a többségnek mérlegelnie kell, hogy mindez olyan súlyú-e, ami a miniszterelnökkel szembeni bizalomvesztést is megalapozhatja. Ha nem, akkor a parlamenti többség eszköz nélkül áll a bizalomvesztett miniszterrel szemben, tehát a felelősség valamennyi eleme végső soron nem teljesül.

A fenti gondolatmenet alapján az új alkotmánynak rögzítenie kellene, hogy a miniszterelnök a Kormány, valamint a kormánytagok tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek. A miniszterelnök felelősségének egyik elemét, vagyis az elmozdíthatóságot a bizalom megvonásának szabályai rendeznék, a felelősség másik elemével kapcsolatban pedig az alkotmány változatlan formában rendelkezne arról, hogy a Kormány, valamint a kormánytagok tevékenységét az Országgyűlés ellenőrzi. Az ellenőrzés keretében a Kormány, valamint a miniszterek interpellálhatóak, hozzájuk kérdés intézhető. A Kormány, valamint a miniszterek ezen túlmenően is rendszeresen beszámolnak az Országgyűlésnek. A Kormány tagjai részt vesznek (nem csak vehetnek) és felszólalnak az Országgyűlés ülésein.

---

<sup>51</sup> Ehhez kapcsolódik, hogy hatályos Alkotmányunk 37. § (1) bekezdésében a miniszterelnök feladataként nevesített végrehajtási funkció egyértelműen „lóg a levegőben”. Nem tartom véletlennek, hogy a Jakab András-féle Alkotmánykommentár a funkció magyarázatát tíz sorban kénytelen elintézni. (KÜPPER - TÉREY: i. m. 1371. oldal)

<sup>52</sup> SÁRI: „A Kormány” i. m. 436. oldal

<sup>53</sup> Ez a vélekedés nem tekinthető újabb keletűnek. „A parlamenti felelősség elve, mely a kormányzás milyenségéért, helyes vagy helytelen gyakorlatáért a felelősségre vonhatóság lehetőségét jelenti, a végrehajtást az etikai döntés mérlegelésére szorítja.” [RUSZNÁK Rezső: A kormányformák értelme és tartalma. Pfeifer Ferdinánd (Zeidler testvérek) Nemzeti Könyvkereskedésének Kiadása, Budapest 1928. 103. oldal]

<sup>54</sup> A felelősség kérdése más megközelítési módban is vizsgálható. Ezen megközelítés szerint a Kormány egésze, tehát minden kormánytag felelős a parlamentnek még akkor is, ha a felelősségre vonás egyetlen eszköze a miniszterelnökkel szembeni bizalmatlansági indítvány. (TÉREY Vilmos: A miniszteri felelősség. Jogtudományi Közlöny 2005/1. 40. oldal)

Az új alkotmánynak emellett a valós helyzetre figyelemmel arról kellene rendelkeznie, hogy a miniszterek a miniszterelnöknek felelősek. A felelősség egyik eleme, vagyis a szankcionálhatóság a miniszterek felmentésével kapcsolatos szabályozásnál realizálna. Ezt kiegészítendő a miniszterek tevékenységét a Kormány és miniszterelnök ellenőrizné, ennek keretében pedig a minisztereket beszámolási kötelezettség terhelné.