

Az Országgyűlés és a Kormány közötti bizalmi viszony, különös tekintettel a konstruktív bizalmatlansági indítványra

Mészáros Gábor

Témavezető: Dr. Halmai Gábor, egyetemi tanár

„A Kormány politikai felelőssége, megbuktatásának lehetősége, részben mint látens elem meghatározó jelentőségű a parlamenthez való viszonyában. Egy hasonlattal szólva, olyan ez, mint az állatszeliidítő produkciója, vagy az artistáé: mindenki tudja, hogy az állatszeliidítőt nem falják fel állatai, az artista nem zuban a mélybe. E nélkül – az esetek százszázred részében bekövetkező – lehetőség nélkül azonban a produkció nem produkció. Ha ellenben az „esemény” mégis bekövetkezik, az tragédia. A produkció azonban nem azért van, hogy a szerencsétlenség bekövetkezzék.”

Sári János

1. Bevezetés

Dolgozatom témája a parlament és a kormány közötti bizalmi viszony. Ennek keretében foglalkozom a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal, illetve annak lemondással való kapcsolatával, továbbá az alkotmányunk által szabályozott két esettel a bizalmi szavazásról. Ahogy a címből is kiderül, az előbb említettek közül központi elemként a konstruktív bizalmatlansági indítványt emeltem ki.

A magyar jogállamiság meglehetősen rövid történetében viszonylag kevés olyan államszervezeti kérdés van, amely gyakorlati alkalmazására eddig nem került sor. A konstruktív bizalmatlansági indítvány ezek közé tartozik. Ebben a vonatkozásban fontos kérdés lehet, hogy van - e értelme egy ilyen szabálynak az alkotmányos életben. Gyakorlati hasznát tekintve kérdéses. Azonban meg kell jegyezni, hogy azon kevés államok esetében - amelyek a bizalmi szavazásnak ezt a változatát alkalmazzák alaptörvényükben - sem beszélhetünk a jogintézmény gyakori alkalmazásáról. Sőt, azt kell mondanom, hogy Helmuth Kohl 1982-es hatalomra kerülése kivételével nem nagyon találhatunk több ilyen esetet.

Ugyanakkor a parlament és a kormány közötti bizalmi viszony a hatalommegosztás rendkívül fontos eleme. Azon belül pedig dolgozatom központi témája, az úgynevezett „miniszterelnöki típusú” kormányok olyan sajátossága, amely a végrehajtó hatalom csúcán lévő szervezet stabilitásának elengedhetetlen, immanens feltétele.

A téma megalapozásaként foglalkozom a kormány megalakulásával és az ezzel kapcsolatos esetleges alkotmányjogi problémákkal, majd a kormány tagjai és a kormányfő viszonyával, végül pedig a kormány és az országgyűlés közötti bizalmi kérdéssel.

A lemondás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány kapcsán szó esik az Alkotmánybíróság 55/2004-es Alkotmánybírósági határozatáról.

A gyakorlati megvalósulás hiánya azonban nem zárja ki, hogy a dolgozatom végén foglakozzam a 2004 nyarán történt „kormányválsággal”.¹

¹ Dolgozatom 2005-ben készült, következésképpen nem tartalmazza azokat a törvényi módosításokat, melyek az 55/2004 (XII. 13.) Alkotmánybírósági határozat eredményeként születtek (M.G)

2. A Kormány megalakulása

2.1. Az Országgyűlés és a miniszterelnök közötti bizalom

A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja.² Tehát a miniszterelnök megválasztásához az alaptörvény abszolút többséget kíván meg. Az Alkotmány egy másik fontos rendelkezésére is fel kell hívni a figyelmet, jelesül, hogy a miniszterelnöki tisztség az egyetlen vezető közjogi tisztség, és egyben az egyetlen olyan személyi döntés, amely megválasztásánál a képviselők nem titkosan szavaznak.³ A szavazás nyíltságával kapcsolatban fontosnak érzem megemlíteni, hogy a miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.⁴ Ez a döntés lehetőséget ad az Országgyűlésnek meggyőződni arról, hogy vajon a miniszterelnöknek van-e kormányzati politikára vonatkozó konkrét, a végrehajtóság feltétel- és eszközrendszerével rendelkező programja, azaz megoldási alternatívája.⁵

A köztársasági elnök tesz javaslatot a miniszterelnök személyére. Felmerül a kérdés: Ki lehet ma Magyarországon miniszterelnök-jelölt? Miniszterelnökké megválasztható minden büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező magyar állampolgár.⁶ Ezek alapján elmondható, hogy a köztársasági elnök körül-belül nyolcmillió potenciális jelölt közül (nagyjából ennyi választópolgár, van ma Magyarországon) választhat. Petrétei József továbbá rámutat arra, hogy a miniszterelnök jelölésével kapcsolatban a parlamentbe bejutott politikai erők közötti egyeztetés eredményétől függ a miniszterelnök-jelölt személye.⁷ Legalábbis elméleti síkon. Hiszen semmi akadályja nincsen annak, hogy az államfő egy a parlamentbe bejutott politikai erők kompromisszumától abszolút független személyt jelöljön.

Felmerül a kérdés, hogy ki vagy mely jogszabály kényszeríti a köztársasági elnököt arra, hogy a parlament többségéből válasszon miniszterelnök-jelöltet? A magyar Alkotmány nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ezt előírná az államfőnek. Ugyanakkor alkotmányos rendszerünkben vannak olyan elemek, amelyek alkalmazásával a parlament többsége a maga javára billentheti a mérleg nyelvét. (pl.: konstruktív bizalmatlansági indítvány).

A miniszterelnök megválasztása és egyúttal a „Kormány-program” elfogadása után a miniszterelnök javaslatot tesz a miniszterek személyére, majd a Kormány megalakulásának folyamata a miniszterek bizottsági meghallgatásával és eskütételével végződik.

Két momentumra hívnám fel a figyelmet, az egyik a „Kormány nélküli miniszterelnök” és az ügyvezető Kormány kapcsolata, a másik, ezzel szoros összefüggésben az úgynevezett Kormány nélküli kormányprogram és a miniszterelnöki típusú kormány modellje.

Ha a Kormány megbízatása megszűnik, az új Kormány megalakulásáig a Kormány hivatalban marad, és gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a Kormányt megilletik.⁸ Azonban csak korlátozott hatáskörrel bír, hiszen nem köthet nemzetközi szerződést, és rendeletet is csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.⁹

² 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya (továbbiakban: Alkotmány) 33. § (3) bekezdés

³ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról (továbbiakban: Házszabály) 133.§ (2) bekezdés

⁴ Alkotmány 33. § (3) bekezdés

⁵ Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog II*, Államszervezet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest- Pécs, 2000 115. oldal

⁶ 1997. évi LXXIX. Törvény, A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (továbbiakban Tv. 1.) 2. §

⁷ Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog II*, Államszervezet, Dialóg Campus Kiadó, Budapest- Pécs, 2000 115. oldal

⁸ Alkotmány 39/B. §

⁹ Uo.

A segítségül hívott rendelkezések alapján elmondható, hogy a miniszterelnök-jelölt megnevezésekor a Kormány már ügyvezetőként van jelen, hiszen a Kormány megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnik meg¹⁰(alakuló ülés).

2.2. A köztársasági elnök szerepe a Kormány megalakulásában.

Mint tudjuk, az Alkotmány nem köti meg a köztársasági elnök kezét, abban a kérdésben, hogy kit jelöl miniszterelnöknek.

Csupán egyetlen „korlátot” találhatunk: a köztársasági elnök örökös az államszervezet demokratikus működése felett.¹¹ Ez alapján elvárható, hogy az államfő azt jelölje, akit a parlamentbe bejutott többség ajánl (a rendszerváltás óta ez kivétel nélkül megvalósul). Hangsúlyozom, hogy a rendelkezés alapján csak elvárható, hogy így járjon el, tehát az államfő választhatja azt a megoldást, hogy a parlamenti kisebbség soraiból vagy akár parlamenten kívülről jelöl miniszterelnököt. Ha a parlament aktuális többsége leszavazza a jelöltet a lehetőség újra a köztársasági elnöké. A köztársasági elnök újra jelöl, és tegyük fel, hogy egy olyan személyt választ, aki biztosan nem élvezi a parlamenti többség bizalmát. Ezt a „játékot”, azonban nem játszhatják a végtelenségig, hiszen mint tudjuk a köztársasági elnök, feloszlathatja az Országgyűlést, ha az a miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg.¹² Hangsúlyozni szeretném, hogy az alaptörvény itt sem ír elő kötelezettséget a köztársasági elnök számára parlament feloszlatási jogának gyakorlására nézve. Hatályos alkotmányunk egyáltalán nem szól arról, hogy a köztársasági elnök hány napon belül köteles javaslatot tenni az új jelölt személyére. A miniszterelnök megbízatásának megszűnése esetén – kivéve az eredményes konstruktív bizalmatlansági szavazást – a köztársasági elnök harminc napon belül javaslatot tesz az új miniszterelnök személyére. Ha az államfő a törvény által megállapított harminc napos határidőt kihasználja, és csak ezután jelöl, – olyan személyt, aki nem élvezi a parlament többségének bizalmát – a jelölt leszavazását követően már kevesebb, mint tíz nap áll a köztársasági elnök rendelkezésére parlament feloszlatására. Következésképpen a parlamenti többségnek érdemesebb megválasztani azt a személyt, aki nem élvezi bizalmukat, hiszen ekkor még mindig ott a lehetőség a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtására. Ellenkező esetben felvállalják annak a kockázatát, hogy az államfő alkotmányos jogával élve feloszlatja a parlamentet.

Ádám Antal véleménye szerint a köztársasági elnöknek a parlamenti választások eredményének figyelembevételével - az Országgyűlésben képviselőket nyert pártok vezetőivel folytatott megbeszélések után - fel kell kérnie a legtöbb választópolgári támogatottságot elnyert párt hivatott vezetőjét arra, hogy az esetleges koalíciós tárgyalások és megállapodások hasznosításával, és a leendő miniszterek kiválasztásával készítse elő az általa vezetendő Kormány megalakulását, dolgozza ki a Kormánynak a parlament elé terjesztendő politikai koncepcióját.¹³ Véleményem szerint, az, hogy az államfő a miniszterelnök személyére tett jelölésnél vegye figyelembe a választók döntését, a gyakorlatban szinte kivétel nélkül megvalósul. Továbbá a magyar alkotmányos rendszer tartalmaz olyan „lehetőséget”, amellyel a parlamenti többség a saját oldalára billentheti a mérleg nyelvét.

A Kormány megalakulásának következő szakaszában, a miniszterelnök-jelölt az Országgyűlés e célból összehívott ülésén bemutatná Kormányának általa kijelölt tagjait, előadná kormányzati

¹⁰ Alkotmány 33/A. § (a) pont

¹¹ Alkotmány 29. § (1) bekezdés

¹² Alkotmány 28. § (3) bekezdés

¹³ Ádám Antal: *A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról*, Magyar Jog 1995/3

koncepcióját és kérné az Országgyűlést, hogy a vita lezárása és saját reflexióinak elmondása után fejezze ki bizalmát a miniszterelnök személye és a Kormány tagjai, valamint a kormányzati politikai koncepció iránt.¹⁴ A miniszterelnökről és a többi kormánytagról szóló egyidejű parlamenti szavazás, úgy gondolom a miniszterelnököt és a Kormány többi tagját, kvázi azonos jogállásúvá tenné, amely alapjaiban borítaná fel alkotmányos rendszerünket, legalábbis ami a végrehajtó hatalmat illeti. Ezzel ugyanis az úgynevezett kancellári típusú kormánymodell létét veszélyeztetnénk, ahol a kormányfőnek a kormány szervezeti rendszerében és működési mechanizmusában kiemelkedő szerepe van.¹⁵

Ezt a szerepet pedig éppen az legitimálja, hogy az Országgyűlés nem a Kormány, hanem a miniszterelnök-jelölt kormányprogramját minősíti a szavazás alkalmával, a Kormány működése alatt pedig a kormányfő programját valósítja meg.¹⁶

3. A Kormány tagjai és a miniszterelnök jogállása

„Magyarországon a miniszterelnököknek van kormánya és nem a kormánynak miniszterelnöke”¹⁷

3.1. Az 1946. évi I. törvénycikk

Címe: Magyarország államformájáról, amely szabályozási tárgykörét tekintve alaptörvénynek, alkotmánynak is tekinthető.¹⁸ Egyrészt meghatározza az államformát, kimondván, hogy Magyarország köztársaság, azonban témánk szempontjából relevánsabb, az alkotmányos szabályozási tárgykörök közül legrészletesebben a kormányzati rendszert határozza meg.

A törvény által létesített kormányforma: a parlamentarizmus, parlamentáris köztársaság, amelynek egyik legfőbb jellemzője a meglehetősen protokolláris eszközökkel rendelkező köztársasági elnök. Az elnök nevezte ki és mentette fel a Nemzetgyűlés Politikai Bizottságának meghallgatása után a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával a miniszterelnököt és a miniszterelnök előterjesztése alapján a minisztereket.¹⁹

Rendkívül fontos alkotmányjogi tényező, hogy a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolta; a köztársasági elnök minden rendelkezéséhez és intézkedéséhez a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése szükségeltetett.²⁰

Az előbbiekből jól látható, hogy egy meglehetősen erős parlamenti szerep mellett egy gyenge hatáskörű végrehajtó hatalom áll, amely hatalmat egy protokolláris szereppel bíró köztársasági elnök gyakorolja.

3.2. Szocialista előzmények. A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása a rendszerváltástól napjainkig

A szovjet típusú diktatúra államformáját állandó ideiglenesség jellemezte. Többek között éppen ezért legfontosabb tézise a hatalom egységének elve. A törvényhozó, végrehajtó,

¹⁴ U.o.

¹⁵ Fazekas Mariann- Ficzer Lajos: *Magyar Közigazgatási Jog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004 143. oldal

¹⁶ Müller György: *A Kormány felépítése, a Kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete* (1990-2002), In: Magyar Közigazgatás 2002/6, 353. oldal

¹⁷ Müller György: *A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete* (1990-2002), In: Magyar Közigazgatás 2002/6, 354. oldal

¹⁸ Sári János: *Magyarország Kormányzati rendszerei*, In.: Kukorelli István, Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, 5. kiadás, Budapest 2003, 282. oldal

¹⁹ U.o.

²⁰ U.o.

valamint a bírói hatalmat összpontosítva, azt egy hierarchikusan és oligarchikusan felépülő államszervezet csúcshatalmaival telepítette²¹(az állampárthoz).

Bár az alkotmány a hatalomcentralizáció elvéből indult ki, ennek ellenére az alkotmány úgy rendelkezik, hogy az államigazgatás legfőbb szerve a Minisztertanács. Az alkotmány „legitimé” tette az „önálló” végrehajtó hatalmat, mégis azt mondhatjuk, hogy a gyakorlatban teljesen „ad hoc” jelleggel tevékenykedett a Kormány. A politikai stratégia kidolgozása az államszervezeten kívülre került, ezt nagyon jól példázza, hogy a gyakorlatban, a mai értelemben vett „miniszterelnöki tevékenységet” tulajdonképpen a párt aktuális vezetője gyakorolta (eleinte Rákosi Máttyás, később Kádár János és Grósz Károly).²² Előfordult továbbá, hogy a párt vezetői néhány évig ténylegesen is ellátták a miniszterelnöki funkciót.

Az Alkotmány egy meglehetősen hiányos szabályozása szerint sem az alaptörvény, sem pedig jogszabály nem határozta meg, hogy az Országgyűlés mikor és mennyi időre választja meg a Minisztertanácsot. A Minisztertanács és a miniszterek parlamenti felelősségéről szó sem volt, hiszen a kormány csak és kizárólag a pártnak volt felelős. Az Országgyűlés, Kormány viszonyáról tulajdonképpen nem is lehetett beszélni. A Kormány és miniszterelnök viszonyát tekintve is az állampárt erőteljes befolyása érvényesült.

Az alkotmányos rendszerváltást megelőzően a Minisztertanács illetve tagjainak megbízatása határozatlan időre szólt. Tehát nem az Országgyűlésnek, nem az Országgyűlés ciklusváltásnak, sokkal inkább a politikai kurzusváltásnak (értsd: pártkongresszusok, központi bizottsági ülések) volt hatása a kormány megbízatásának időtartamára, összetételére.²³

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi VIII. törvény illetőleg az A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény módosításáról szóló 1989. évi IX. törvény révén a Minisztertanács tagjai tisztségének megszűnése immáron kiegészült a bizalom megvonásának esetével²⁴(korábban csak a felmentés, lemondás és visszahívás intézménye volt életben).

Az 1989. évi XXXI. törvény, amely mint tudjuk a legnagyobb teljes alkotmányrevízió volt, alakította ki azt az államszervezeti rendszert, amire ma is épül a magyar demokrácia. A Kormány alkotmányos helyzetének változásában fontos elem a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetése a Kormány és a parlament közötti bizalmi-felelősségi szabályozásba.²⁵

3.3. A miniszterelnök és a Kormány tagjainak viszonya

Ahogy a korábbiakban már kiderült, a Kormány megalakulásának első lépcsője a miniszterelnök megválasztásában manifesztálódik. A miniszterelnök megválasztásáról és a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.²⁶ A miniszterelnöki Kormány²⁷vonatkozásában fontos elem, hogy a minisztereket a miniszterelnök javaslatára nevezi ki és menti fel a köztársasági elnök. A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak a végrehajtásáról és a bizalmatlansági szavazást is csak a miniszterelnökkel szemben lehet kezdeményezni, miniszterekkel szemben nem.²⁸ A miniszterelnök és a miniszterek viszonyát nagyban meghatározza, hogy a miniszterelnök személyéről és a Kormány programjáról az Országgyűlés egyszerre dönt. A

²¹ Mezey Barna: *Magyar Alkotmánytörténet*, Osiris Kiadó, Budapest 2003, 5. kiadás, 465. oldal

²² Mezey Barna: *Magyar Alkotmánytörténet*, Osiris Kiadó, Budapest 2003, 5. kiadás, 480. oldal

²³ Sári János: *A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben*, In.: Magyar Közigazgatás, 2005/6, 321. oldal

²⁴ 1973. évi III. törvény 1989. évi IX. törvénnyel történt módosítása, 2.§ (1) bekezdés

²⁵ 1990. évi XL. Törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

²⁶ Alkotmány 33.§ (3) bekezdés

²⁷ Sári János: *A Kormány*, In.: Kukorelli István, Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, 5. kiadás, Budapest 2003 367. oldal

²⁸ Uo.

miniszterelnök megválasztásakor és ezzel egyidejűleg a Kormányprogram elfogadásakor a miniszterelnöknek „nincsen Kormánya” (Alkotmány 39/B. §).²⁹Továbbá, ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával vagy a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával szűnt meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja a hatáskörét, de új miniszter kinevezésére, illetőleg miniszter felmentésére javaslatot nem tehet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján halaszthatatlan esetben alkothat.³⁰A hivatkozott rendelkezések alapján megállapítható, hogy a miniszterelnöknek jelölt személy megválasztását megelőzően közjogi szempontból van egy ügyvezető miniszterelnök és egy teljes hatáskörrel bíró Kormány. Amint az Országgyűlés megválasztja az új miniszterelnököt, az ügyvezető miniszterelnök tisztsége megszűnik, azonban a Kormánynak ekkor még mindig teljes jogkörrel kellene eljárnia. Az Alkotmány értelmében a Kormány megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával megszűnik³¹, így fogalmilag kizárt az a helyzet, hogy a már megválasztott új miniszterelnök mellett az előző ciklus Kormánya még teljes jogkörében járjon el. Ugyanakkor ez a Kormány ügyvezető egészen miniszterek kinevezéséig.³²

A Kormány és a miniszterelnök helyzete	Időpont			
	Országgyűlés alakuló ülés	Miniszterelnök-jelölése	Miniszterelnök-jelölt megválasztása	Kormány megalakulása
Ügyvezető Kormány	✓	✓	✓	X
Ügyvezető miniszterelnök	✓	✓	X	X
Teljes jogkörű Kormány	X	X	X	✓
Teljes jogkörű Miniszterelnök	X	X	✓	✓

1.ábra

A fejezet szempontjából számunkra most csak az a fontos, hogy miért beszélhetünk a miniszterelnök vezető szerepéről a Kormányon belül. Az előbb említett aktus alapján elmondható, hogy csak a miniszterelnök tartozik politikai, alkotmányjogi felelősséggel az Országgyűlésnek. Ennek eredményeképpen a miniszterelnöki tisztség megszűnésével megszűnik maga a Kormány is (és ügyvezetővé válik).

²⁹ Ha a Kormány megbízatása megszűnik, az új Kormány megalakulásáig a Kormány hivatalban marad, és gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a Kormányt megilletik; nemzetközi szerződést azonban nem köthet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat

³⁰ Alkotmány 39/C. § (1) bekezdés

³¹ Alkotmány 33/A. §

³² Alkotmány 33.§ (5) bekezdés

A miniszterelnök az, aki meghatározza a Kormány politikai irányvonalát, ebből következően a Kormány tagjai mind neki tartoznak politikai felelősséggel. Ez alapján egy „kvázi hierarchikus” viszonyrendszert állapíthatunk meg az Országgyűlés, a miniszterelnök – és ezzel együtt a Kormány – illetve a Kormány tagjai között.

A miniszterelnök erős közjogi helyzetét és a kormányhoz való viszonyát továbbá nagyon jól kifejezi, hogy a kormányprogram meghatározása és a kormányalakítás mellett saját maga jelöli ki helyettesét³³.

A miniszterek függősége egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a miniszterelnök jogi értelemben korlátlan lehetőségekkel rendelkezik a kormányalakítás során, hiszen a köztársasági elnök szerepe a gyakorlatban nem érdemi jellegű³⁴, másrészt pedig a kormányfő gyakorolja a munkáltatói jogkört a miniszterek tekintetében.³⁵ A miniszterelnök Kormányon belüli vezető szerepét nem korlátozza az sem, hogy az egyes minisztereket kinevezésük előtt az Országgyűlés illetékes bizottságai meghallgatják. A meghallgatás nem befolyásolja a köztársasági elnök „döntését”.

Az előző rész téziséből kiindulva elmondható, hogy a Kormány megszűnésének hat esetéből ötnek köze van a miniszterelnökhöz.³⁶ Ez még akkor is igaz, ha a konstruktív bizalmatlansági indítvány esetén a miniszterelnökkel szembeni indítványt a Kormány ellen benyújtottak kell tekinteni³⁷.

Fontos továbbá, hogy a magyar szabályozás nem ismeri a miniszterekkel szembeni bizalmatlansági indítványt. A kormányfő továbbá bármikor javaslatot tehet a köztársasági elnöknek a miniszter felmentésére.³⁸ Az előbbiekből arra következtethetnénk, hogy az egyes miniszterek megbízásának megszűnése kizárólag a miniszterelnök döntéséhez illetve a Kormány megbízásának megszűnéséhez kötődik.

4. Konstruktív bizalmatlansági indítvány

4.1. A német „közvetett konstruktivitás”

A Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23. Mai 1949) (továbbiakban: Grundgesetz) 64. cikke értelmében a szövetségi minisztereket a szövetségi kancellár javaslatára a szövetségi elnök nevezi ki és menti fel. A következő cikk szerint pedig a szövetségi kancellár határozza meg a politika irányvonalait, és azokért viseli a felelősséget. Ha ezeket a rendelkezéseket összevetjük a magyar szabályozással, továbbá a végrehajtó és törvényhozó hatalom közötti felelősségi- bizalmi viszonyal, kísérteties hasonlóságot tapasztalhatunk. Látható, hogy a német kormányban is a kormányfő vezető szerepe érvényesül, hiszen ugyanúgy dönthet az egyes miniszterek helyzetéről, mint magyar kollégája, továbbá egyedüli személyként gyakorolja azt a jogot, hogy meghatározza a politika irányvonalát, amelyért csak és kizárólag ő tartozik felelősséggel. Ugyanakkor fontosnak érzem megjegyezni, hogy a miniszterek – bár a meghatározott irányvonalakon belül maradván – a hatáskörükbe utalt ügyekben, feladatokban önállóan járnak el, amely tevékenységükért saját maguk tartoznak felelősséggel. A magyar szabályozás értelmében a miniszterek vezetik az államigazgatás

³³ Alkotmány 33. § (2) bekezdés

³⁴ Annak ellenére, hogy az államfő nevezi ki és menti fel a minisztereket, a gyakorlatban kivétel nélkül elfogadja a miniszterelnök javaslatát

³⁵ A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény 15.§ (1) bekezdés

³⁶ Alkotmány 33/A

³⁷ Alkotmány 39/A (1) bekezdés

³⁸ A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény 15.§ (1) bekezdés, 14. §

feladatkörükbe tartozó ágait és irányítják az alájuk rendelt szerveket (a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően).³⁹

A szövetségi kancellár felelősségviselésének szabályait, tulajdonképpen súlyát akár csak a magyar alkotmányos rendszerben, a németben is a konstruktív bizalmatlansági indítvány adja. A német alaptörvény 67. cikke értelmében, a Szövetségi Gyűlés a szövetségi kancellárral szemben bizalmatlanságát csak abban az esetben fejezheti ki, ha tagjai többségével megválasztja utódját és megkeresi a szövetségi elnököt, hogy mentse fel a szövetségi kancellárt.

A Grundgesetz a szövetségi kancellárral szembeni bizalmatlanság kifejezésének egyetlen eszközeként teszi alkalmazhatóvá a bizalmatlansági indítványt. Ellentétben a hazai rendszerrel itt a benyújtott indítványt, - amit mindkét esetben a kormányfővel szemben nyújtják be - nem a Kormányal szemben benyújtottnak kell tekinteni.

A kormányfő alkotmányos helyzetére vonatkozóan még egy releváns tényezőre kell felhívni a figyelmet. A német – klasszikusnak számító - szabályozás alapján nem is beszélhetünk tényleges konstruktív bizalmatlansági indítványról. A német alaptörvény ugyanis úgy rendelkezik, hogy a szövetségi gyűlés tagjainak többsége egyrészt megválasztja utódját (szövetségi kancellárét), másrészt pedig megkeresi a szövetségi elnököt, hogy ő mentse fel a szövetségi kancellárt és nevezze ki a Szövetségi Gyűlés által elfogadott személyt. Az elnöknek egyébként nincsen lehetősége mérlegelésre, hiszen a Szövetségi Gyűlés döntése kötelező számára.⁴⁰ Ez alapján egyfajta „közvetett konstruktív bizalmatlansági indítványról” beszélhetünk.

Ez az utóbbi aktus véleményem szerint felvet felelősségi-bizalmi aggályokat. Hogy ha az államfő az, aki tulajdonképpen kinevezi és felmenti a kormányfőt, akkor beszélhetünk-e a szövetségi kancellár törvényhozó hatalommal szembeni felelősségéről? Joga van-e a parlamentnek felelősségre vonni illetőleg ezzel együtt megvonni a bizalmat egy olyan személytől, akivel nincsen közvetlen bizalmi viszonyban?

A hazai helyzetre levetítve a dolog úgy nézne ki, hogy az Országgyűlési képviselők egyötöde bizalmatlansági indítványt kezdeményez a miniszterelnökkel, illetve az Alkotmány 39/A. § értelmében a Kormányal szemben. Tegyük fel, hogy a parlament többsége megvonja a bizalmat a miniszterelnöktől. Ebben az esetben megkövetelhető, hogy a parlament döntése legyen végleges, utána már ne lehessen más szervnek, személynek beleszólni a szavazás eredményébe. A német megoldásban ugyanis ez érvényesül(ne), ha az alkotmányozó nem tenné alkotmányos kötelezettséggé a szövetségi elnök részére a Szövetségi Gyűlés döntésének teljesítését, egy meglehetősen szűk határidőt megállapítva, hiszen azt mondja, hogy az indítvány és a választás között negyvennyolc órának el kell telnie.⁴¹

³⁹ Alkotmány 37. § (2) bekezdés

⁴⁰ Grundgesetz 67. cikk. (1) bekezdés

⁴¹ Grundgesetz 67. cikk. (2) bekezdés

4.2. Spanyol szabályozás

A Constitución Española de 1978 (továbbiakban: Spanyolország Alkotmánya) is azon európai alaptörvények egyike, amely tartalmazza a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét.⁴² Témánk szempontjából érdemes tisztázni a különböző felelősségi- bizalmi viszonyok alakulását a Kormányon belül, illetve a Kormány és a parlament relációjában.

A kormány az elnökből, elnökhelyettesből, a miniszterekből és a törvényben meghatározott más személyekből áll.⁴³ Látható, hogy ellentétben mondjuk a magyar szabályozással az alaptörvény nem tartalmaz taxatív felsorolást a kormány tagjait illetően. Ugyanakkor itt is a kormányelnök az a személy, aki irányítja a kormány tevékenységét és összehangolja a többi kormánytag munkáját.⁴⁴ A rendelkezés ezt követő részében egy hasonlóságot fedezhetünk fel a német szabályozással, hiszen a bekezdés úgy folytatódik, hogy a kormányelnök ezt a tevékenységét a többi kormánytag hatáskörének sérelme és tevékenységükért viselt közvetlen felelősség korlátozása nélkül⁴⁵ gyakorolja. Ebből következik, hogy a kormány többi tagja egy „kvázi függetlenséget élvez” a kormányt vezető elnöktől, hiszen hatáskörükben önállóan járnak el és ezen feladatokért egyéni felelősséggel tartoznak. Szemben a magyar szabályozással, ahol a Kormány tagjai nem tartoznak közvetlen, egyéni felelősséggel, hanem a Kormány, mint testület, felelős az Országgyűlésnek (ennek részleteiről a korábbiakban már esett szó, ezért ehelyütt csak az összehasonlítás érdekében kell megemlítenünk a magyar szabályozást).⁴⁶

A kormányelnöki tisztség választásának eljárási szabályai közel állnak a magyar szabályozáshoz, hiszen itt is az államfőnek megfeleltethető személy jelöl (király), ugyanakkor egyetlen különbségre szeretném felhívni a figyelmet. A spanyol alkotmány az olyan helyzetek megelőzése végett, amelynek alapján az államfő bárkit jelölhet, aki a nem túl szigorú alkotmányi feltételeknek megfelel, tartalmaz egy rendelkezést, miszerint: a király a parlamenti képvisellel rendelkező politikai csoportok képviselőivel folytatott előzetes tanácskozás után⁴⁷ javasol a kormányfő személyére. Itt is abszolút többség szükséges a kormányelnök és az általa előterjesztett kormányprogram elfogadásához. A szavazás eredményének tükrében ismét a király kezében a lehetőség, hogy a végső döntést meghozza, vagyis kinevezi a kormányelnököt. Érdekes, hogy ha a szavazás nem lesz eredményes, akkor nem új jelölés következik, hanem 48 órán belül újabb szavazás szükséges, ahol már elegendő az egyszerű többség is. Új jelölt állítása csak akkor lehetséges, ha ez utóbbi szavazás is eredménytelen.

A kormány tagjait a kormányelnök javaslatára a király nevezi ki. Fontosnak érzem megjegyezni, hogy a spanyol alkotmány is ismeri az ügyvezető kormány fogalmát.

A spanyol alkotmány Ötödik címe foglalkozik a kormány és az Országgyűlés kapcsolatával, ezen belül pedig a felelősség és fontos bizalom kérdésével.

A kormány politikai irányvonalaért egyetemlegesen felel a Képviselőház előtt⁴⁸. Kollektív politikai felelősségének kérdésére a legjobb válasz a bizalmatlansági indítvány léte. Politikai felelősségének kérdését a Képviselőház abszolút többséggel jóváhagyott bizalmatlansági indítvány formájában vetheti fel.⁴⁹

⁴² Európában mindössze három állam alaptörvénye ismeri a bizalmatlansági indítvány konstruktív változatát (Magyarország, Németország, Spanyolország)

⁴³ Spanyolország Alkotmánya 98. cikk. (1) bekezdés

⁴⁴ Spanyolország Alkotmánya 98. cikk. (2) bekezdés

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Alkotmány 39. § (1) bekezdés

⁴⁷ Spanyolország Alkotmánya 99. cikk. (1) bekezdés

⁴⁸ Spanyolország Alkotmánya 108. cikk.

⁴⁹ Spanyolország Alkotmánya 113. cikk. (1) bekezdés

A bizalmatlansági indítványt a képviselők egytizede kezdeményezheti, a kormányelnöki tisztségre jelölt személy feltüntetésével. A bizalmatlansági indítványról történő szavazást az indítvány beterjesztésétől számított 5 napon belül kell lebonyolítani. A magyar szabályozástól eltérő sajátosság, hogy a spanyol alkotmány fenntartja a lehetőségét módosító indítvány benyújtásának, ahogy az alkotmány szövege aposztrofálja, alternatív indítványok terjeszthetők be.⁵⁰ Abban az esetben, ha a Képviselőház elveti a bizalmatlansági indítványt, ugyanazon ülészak alatt az indítványt kezdeményező képviselők nem terjeszthetnek elő másik indítványt. Ha a Képviselőház elfogadja a bizalmatlansági indítványt, a Kormány köteles benyújtani lemondását a királyhoz, ekkor az indítványban jelölt személy kapja meg a bizalmat és a király köteles kinevezni a kormány elnökévé. Látható, hogy ebben az esetben a Kormány megszűnésének jogcíme a lemondás, tehát a spanyol alaptörvény a Kormány megszűnésének esetei között nem említi az eredményes bizalmatlansági indítványt, mint ahogy ezt a magyar szabályozás teszi.

4.3. A konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar alkotmányos rendszerben

A bizalmatlansági indítványt a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény adoptálta a magyar alkotmányos rendszerbe. A bizalmatlansági indítványt először az 1949-es bonni alkotmány (Grundgesetz) alkalmazta, ezzel ellensúlyozva az úgynevezett „weimarizmust”. Lényege, hogy a parlament irányából kizárja a kormányválságokat, hogy ne állhasson elő kormányozhatatlansági helyzet.⁵¹ A magyar bizalmi intézmény olyan „sikeres”, hogy még egy, a választásokhoz képest teljesen megbomlott, átrendeződött parlamenti politikai térkép esetén is fenntartja a kormány stabilitását⁵². Az előzőekből is jól látható, hogy ezzel az „eszközzel” ténylegesen is el lehet kerülni olyan helyzeteket, amelyek hosszabb távon a végrehajtó hatalom megbénulását eredményezhetnék. A konstruktív bizalmatlansági indítvány magyar szabályozásának lényege, hogy a képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban - a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével - bizalmatlansági indítványt nyújthat be. A miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Kormányval szemben benyújtottnak kell tekinteni. Ha az indítvány alapján az országgyűlési képviselők többsége bizalmatlanságát fejezi ki, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni.⁵³

Az indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a beterjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a beterjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani.⁵⁴ Fontos szabály továbbá, hogy a bizalmatlansági indítványt nem kell kiadni bizottsági előkészítésre, illetőleg ahhoz módosító javaslatot nem lehet benyújtani.⁵⁵

A bizalmatlansági indítvány konstruktív jellege abban nyilvánul meg, hogy ha a képviselők által jelölt személyt az Országgyűlés abszolút többséggel megszavazza, akkor ezzel az aktuálisan jelölt azonnal miniszterelnökké lép elő.

A következőkben egy ábrán ismertetem a különbséget az eredményes konstruktív bizalmatlansági indítvány és a miniszterelnök megválasztásának alapvető változata között.

⁵⁰ Spanyolország Alkotmánya 113. cikk. (2)-(3) bekezdés

⁵¹ Kukorelli-Takács: *A Magyar Alkotmány Története*. Az Alkotmányos rendszerváltozás jellemzői, In.: Kukorelli István, Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, 5. kiadás Budapest 2003, 66. oldal

⁵² Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest, 1995 61. oldal

⁵³ Alkotmány 39/A. § (1) bekezdés

⁵⁴ Alkotmány 39/A. § (2) bekezdés

⁵⁵ Az Országgyűlés Házasabálya, 134. § (1) b)-c) pont

	KONSTRUKTÍV BIZALMATLANSÁGI INDÍTVÁNY	A MINISZTERELNÖK ÉS A KORMÁNYPROGRAM ELFOGADÁSÁNAK ESETE AZ ALKOTMÁNY 33. §-BAN FOGLALTAK ALAPJÁN
KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK SZEREPE	<ul style="list-style-type: none"> • Nem érdemi • Csak az új kormány megalakulásakor, a miniszterek kinevezése 	<ul style="list-style-type: none"> • Miniszterelnök-jelölt személyére történő javaslat • Ebben az esetben szabadon dönthet, senki sem befolyásolhatja döntését
ORSZÁGGYŰLÉS SZEREPE	<ul style="list-style-type: none"> • A képviselők egyötöde nyújtja be az indítványt • A szavazás az ő kezdeményezésükre folytatódik le • Eredményes szavazás esetén dönt az új miniszterelnök személyéről 	<ul style="list-style-type: none"> • Abszolút többséggel elfogadja a Kormányprogramot és dönt a miniszterelnök személyéről
KORMÁNY HELYZETE	<ul style="list-style-type: none"> • Eredményes szavazás esetén megbízatása megszűnik, de az új Kormány megalakulásáig ügyvezető (nem köthet nemzetközi szerződést, rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat) 	<ul style="list-style-type: none"> • Az új Országgyűlés megalakulásával megbízatása megszűnik • A miniszterelnök megválasztása és a Kormányprogram elfogadása után, az új Kormány megalakulásáig ügyvezető
MINISZTER ELNÖK-JELÖLT HELYZETE	<ul style="list-style-type: none"> • Eredményes szavazás esetén azonnal miniszterelnök lesz 	<ul style="list-style-type: none"> • Az Országgyűlés elfogadó döntése után miniszterelnök
MINISZTER ELNÖK HELYZETE	<ul style="list-style-type: none"> • Nincsen ügyvezető miniszterelnök • Az indítvány benyújtásától a szavazás lebonyolításáig teljes jogkörben jár el • Eredményes szavazás esetén azonnal új miniszterelnök van 	<ul style="list-style-type: none"> • Az új Országgyűlés megalakulásával, továbbá a tisztség megszűnésének egyéb eseteiben (kivéve a konstruktív bizalmatlansági indítványt) azonnal ügyvezetővé válik • Az új miniszterelnök megválasztásáig korlátozott jogkör (nem nevezhet ki új minisztert, nem tehet javaslatot miniszter felmentésére, rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazására, halaszthatatlan esetben)
A SZAVAZÁS LEBONYOLÍTÁSA -NAK IDEJE	<ul style="list-style-type: none"> • Az indítvány benyújtásától számított három nap után, de nyolc napon belül 	<ul style="list-style-type: none"> • A miniszterelnök megbízatásának megszűnésétől számított 30 napon belül a köztársasági elnök javaslatot tesz a miniszterelnök-jelölt személyére

2. ábra

A következőkben érdemes lehet megvizsgálni az Alkotmány azon rendelkezését, miszerint az indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani.⁵⁶Felmerül a kérdés, hogy miért vár az alkotmányozó legalább három napot a szavazás lebonyolításáig. Ennek magyarázatához, mutatnám be, hogy az eredményes konstruktív bizalmatlansági indítvány esetén a miként alakul miniszterelnök alkotmányos helyzete:

⁵⁶ Alkotmány 39/A. § (2) bekezdés

1. nap: a bizalmatlansági indítvány benyújtása; a miniszterelnök a helyén

2. –3. nap: „a lehűlés időszaka”⁵⁷; a miniszterelnök a helyén

4.nap: innentől bármelyik nap meg lehet tartani a szavazást, feltéve, hogy a benyújtástól számított nyolc napon belül maradunk; a miniszterelnök a helyén van, egészen az eredményes szavazás lezárásáig

Az előbbiekből jól látható, hogy a miniszterelnök egészen a szavazás pillanatáig teljes jogkörben jár el, tehát az indítvány benyújtása önmagában még nem eredményezheti a miniszterelnök megbízatásának megszűnését és annak ügyvezetővé válását.

Kinek kedvez az úgynevezett „lehűlési időszak”?

Egyrészt kedvezhet azon képviselőknek, akik az indítványt benyújtották. Ezt a verziót véleményem szerint máris elvethetjük, hiszen a kezdeményező képviselőknek az érdeke, hogy minél előbb eltávolítsák a jelenlegi kormányfőt.

Másrészt pedig kedvezhet a még hivatalban lévő kormányfőnek is. Ez a lehetőség már sokkal inkább megalapozott. Gondoljunk csak arra, hogy a bizalmatlansági indítvány feletti szavazás abszolút többséget igényel. Ha pedig a maihoz hasonló politikai kiélezettséget tételezünk fel a parlamentben (gondolok itt elsősorban a kormány és ellenzék közötti csekély mandátumkülönbségre), akkor egyértelmű, hogy a kormányfő kedvezményezett a rendelkezést illetően. A két nap alatt egyrészt fel tudja mérni, hogy kikre számíthat a szavazáskor, másrészt pedig „híveket toborozhat”. Azt is mondhatjuk, hogy ez az indítvány „bölcshatározására” nyitva hagyott idő, melynek tisztán politikai, vagy ha szabad azt mondani, lélektani oka van: ez az esetleges politikai alkuk időszaka, s hangsúlyozza a bizalmi kérdés komolyságát is.⁵⁸

A szabályozás felvethet némi alkotmányos aggályokat is. Véleményem szerint a benyújtás után a szavazás lebonyolításáig a miniszterelnök teljes jogkörű, tehát nincs akadály annak, hogy ebben a periódusban lemondjon. Ez pedig illegitimé teheti a konstruktív bizalmatlansági indítvány létét. A témával később még részletesen foglalkozom.

Az intézmény klasszikus alkalmazására vonatkozóan vegyünk egy hipotetikus esetet. Tegyük fel, hogy az éppen aktuális kormánykoalícióból olyan párt vagy pártok lépnek ki, amelyek eredményeképpen a kormány elveszíti parlamenti többségét. Normális esetben az ellenzék élhet a bizalmatlansági indítvány eszközével és az ellenzéki pártok az eljárás eredményeképpen miniszterelnököt választhatnak. Ám tegyük fel újból, hogy amikor a kormánykoalíció az előbb említettek alapján megbomlik, az ellenzéki oldalon nincsen egyetlen meghatározó erővel rendelkező párt sem, aki esetleg az új kormánykoalíció stabil eleme lehetne. A több kisebb ellenzéki párt képtelen egy jelöltet is állítani, következésképpen az aktuális Kormány kisebbségénél fogva képtelen a kormányzásra, viszont az ellenzék sem tud konstruktív bizalmatlansági indítványt benyújtani, lévén nem tud megállapodni egy kompromisszumos jelölt személyében. Ebben az esetben a bizalmatlansági indítvány nem érheti el célját, vagyis, hogy alkalmazásával megakadályozható lehessen egy elhúzó kormányválság.

Az alaptörvény azonban erre a helyzetre is talál egy megoldást: az Országgyűlés kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt.⁵⁹ Ez a Kormány megdöntésének egy úgynevezett destruktív formája (=destruktív bizalmatlansági indítvány), hiszen a Kormány megszűnésével egyidejűleg az Országgyűlés is idő előtt feloszlik. Mondanom sem kell, hogy a „bizalommegvonás” ezen formája meglehetősen kockázatos, hiszen az új parlament összetételét ezek után a választópolgárok határozzák meg.

⁵⁸ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz, 1998., 331. oldal

⁵⁹ Alkotmány 28. § (2) bekezdés

4.4. A miniszteri bizalom és felelősség kérdése

A magyar szabályozás betölti politikai szerepét, feladatát, célját: az elhúzódó kormányválságok kiküszöbölése, annak a helyzetnek az elkerülése tehát, amikor a kormány megbízatásának megszűnését csupán hosszú idő után követi az új miniszterelnök, illetve kormány megválasztása.⁶⁰

Ugyanakkor egyetlen dolgot minden esetben felhoznak a hazai konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal kapcsolatban: jelesül, hogy a konstruktív bizalmatlanság keretei között a miniszteri felelősség általános követelménye nem érvényesül.⁶¹ Az egyéni miniszteri felelősségről olyan országban is sokat beszélnek, ahol a parlament nem válthatja le a kormány egyes tagjait, csak a kormány egész testületétől vonhatja meg a bizalmát. Ilyenkor e kategória alatt rendszerint a miniszternek a kormányfővel szembeni kétségtelenül meglévő politikai felelősségére utalnak, hiszen a miniszterek kinevezése és felmentése mindenhol a kormányfő döntésétől függ.⁶² Ugyanakkor meg kell említeni, hogy egyes alkotmányok, mint például Ausztria, Olaszország, Görögország és Finnország alaptörvényei, ismerik a miniszterek parlament előtti egyéni felelősségét.

Alkotmányunk értelmében egyes miniszterekkel szemben nem lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani, hanem azt csak a miniszterelnökkel szemben. Azonban meg kell jegyezni, hogy a parlamentáris kormányformában a kormány egésze, tehát minden egyes kormánytag felelős a parlamenttel szemben.⁶³ Kizárólag a miniszterelnök az, aki bizalmat nyer a kormányalakításra, következésképpen csak tőle lehet azt megvonni. A Kormány tagjai nincsenek bizalmi kapcsolatban a parlamenttel, hiszen őket a kormányfő javaslatára nevezi ki a köztársasági elnök, és felmentésük is ugyanígy történik. Ugyanakkor a bizalmatlansági indítvány az egész kormány bukását jelenti, az egyes kormánytagok külön-külön nem távolíthatók el.⁶⁴ A miniszterek politikai felelőssége a parlamenttel szemben csak interpellációs, kérdés és azonnali kérdésre történő válaszadási kötelezettséggel illetve a beszámolási kötelezettséggel manifesztálódik. A miniszter közvetlen politikai felelősséggel csak a miniszterelnöknek tartozik, és csak rajta keresztül a parlamentnek.⁶⁵ A miniszterekkel szemben az Országgyűlésnek nincs lehetősége közvetlen felelősségre vonásra.

A szabályozásnak ez a hiányossága felvet egy problémát. Mi a helyzet, ha az Országgyűlés egy minisztert többször is interpellál, és ezután a parlamenti határozat elutasítja a választ, azonban a miniszterelnök nem hajlandó „eltávolítani” a Kormányból. A többszöri interpellálás és az azt követő elutasító határozat egyben kifejezi az Országgyűlés bizalmatlanságát a miniszter iránt, azonban a miniszterek és a parlament között nincsen közvetlen felelősségi- bizalmi viszony, így csak a kormányfő útján lehet bizalmatlanságot kifejezni a miniszterekkel szemben. Igen ám, de a hazai szabályozás értelmében a bizalmatlansági indítvánnyal nem csak a minisztert „bukathatja meg” a parlament, hanem a miniszterelnök útján az egész Kormányt is. Mivel ugyanis az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy a Kormány megszűnik a miniszterelnök tisztségének megszűnésével.

⁶⁰ Sári János: *A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben*, Magyar Közigazgatás, 2005/6, 321. oldal

⁶¹ Sári János: *A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben*, Magyar Közigazgatás, 2005. június, 322. oldal

⁶² Sente Zoltán: *Bevetés a parlamenti jogba*, Atlantisz, 1998., 327. oldal

⁶³ von Wick, Georg: *Die Verantwortung der Bundesminister*, Die Öffentliche Verwaltung, 1956. február 4. szám, 114. oldal

⁶⁴ Térey Vilmos: *A miniszteri felelősségről*, Jogtudományi közlöny 2005. január, 40. oldal

⁶⁵ Müller György: *A Kormány felépítése, a Kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete*, Magyar Közigazgatás, 2002/6 356. oldal

5. A lemondás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány kapcsolata

5.1. A lemondás általános szabályai a miniszterelnök és a Kormány esetében.

Az Alkotmány rendelkezése értelmében a Kormány megbízása megszűnik a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával⁶⁶. Az Alkotmány a lemondásra vonatkozó részletszabályokat nem tartalmaz, ugyanakkor mind az Alkotmány, mind pedig az Alkotmánybíróság felhatalmazta az Országgyűlést egy a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, felelősségre vonásuk módját szabályozó törvény megalkotására.⁶⁷

A lemondással kapcsolatos részletszabályokat a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 1997. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: törvény) 7. §-a tartalmazza. A törvény eredeti szövege szerint a miniszterelnök, illetőleg a Kormány – harmincnapos lemondási idő megjelölésével – lemondhat megbízatásáról. A szabályozás egyik pikantériája, hogy a Kormány a kötelező eseteken túlmenően saját elhatározása alapján is lemondhat. A törvény ennek eljárási szabályait rögzíti garanciálisan. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy az Alkotmány felhatalmazó szabálya alapján megalkotott felelősségi törvény, a jogbiztonság követelményeit figyelmen kívül hagyva nem rendezte a kötelező lemondás esetén, az ilyen tartalmú jognyilatkozat benyújtásának határidejét⁶⁸(ez utóbbi csak az eredményes bizalmi szavazás esetén veendő figyelembe).

A rendelkezés tartalmazott még egy ellentmondásos szabályt, ez pedig a 30 napos lemondási határidő megjelölése volt. Az Alkotmánybíróság is jogbiztonságot sértőnek és ellentmondásosnak találta a törvény 7. §-nak ezen rendelkezését, ezért a 55/2004 (XII. 13.) AB határozatában (továbbiakban: határozat) hatályon kívül helyezte azt.

5.2. Az 55/2004. (XII. 13.) Alkotmánybírósági határozat

A törvény 7. §-ának a harmincnapos lemondási idő megjelölésével szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására négy indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz (továbbiakban: testület).

A testület kifejtette, hogy a hivatkozott rendelkezés az alkotmány több szabályával is szemben áll. Egyrészt ellentétes az Alkotmány 33/A. § b) pontjával, amelynek értelmében a Kormány megbízatása megszűnik a miniszterelnök és a Kormány lemondásával. Ellentétes másrészt a 39/B. §-ával, amely kimondja, hogy ha a Kormány megbízatása megszűnik, az új Kormány megalakulásáig a Kormány hivatalban marad, de csak korlátozott jogkörrel, ún. ügyvezető Kormányként működhet.

Harmadrészt szemben áll az Alkotmány 39/C. § (1) bekezdésével is, amely az ügyvezető miniszterelnökről szól.

Az Alkotmány 33/A. § b) pontja két esetre utal: egyrészt a miniszterelnök, másrészt a Kormány lemondására. Alaptörvényünk a miniszterelnök lemondásához nem kapcsol semmilyen feltételt (pl. a lemondás idejét, okát illetően). A Kormány lemondása az Alkotmány 39/A. § (3) és (4) bekezdéseiben foglalt szabályokkal függ össze. Ezek szerint a Kormány – a miniszterelnök útján – bizalmi szavazást javasolhat, illetve – szintén a miniszterelnök útján – azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi

⁶⁶ Alkotmány 33/A. § b) bekezdés

⁶⁷ 49/1996. (X. 25.) AB határozat, melyben a testület felhívta az Országgyűlést a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére, és arra, hogy az Alkotmányban foglaltaknak megfelelően [lásd: Alkotmány 39. § (2)] szabályozza a kormánytagok és az államtitkárok jogállását és felelősségét

⁶⁸ Vincze Attila: „Kabinet-kérdés”- A Kormány lemondási kötelezettsége a bizalom megvonása esetén, In: Magyar Jog 2004/6, 340.o.

szavazás legyen. Az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdés értelmében, ha az Országgyűlés nem szavaz bizalmat, a Kormány köteles lemondani.

Az Alkotmány szerint a miniszterelnök lemondása azonos joghatással bír, mint a Kormány lemondása. Az Alkotmány nem enged olyan következtetést, hogy a miniszterelnök lemondását követően a miniszterelnök illetőleg a Kormány teljes jogkörrel hivatalban marad. Ezt az Alkotmány 39/B. §. bevezető mondatrésze is kifejezi azzal, hogy: Ha a Kormány megbízatása megszűnik, ennek pedig egyik oka – az Alkotmány 33/A. § b) pont első fordulata szerint – a miniszterelnök lemondása.

A Kormány megbízatása megszűnésének további esetei és az ahhoz kapcsolt következmények beállta is az „azonnalosságára” helyezik a hangsúlyt.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatosan még kifejtette, hogy az Alkotmány a miniszterelnök, illetőleg a Kormány megbízatása megszűnésének körében egymással szorosan összefüggő szabályok által, zárt rendszert alkot. Bár az Alkotmány 39. § (2) bekezdése felhatalmazást ad a törvényhozásnak, hogy a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját szabályozza, de ez a felhatalmazás értelemszerűen csak az Alkotmányban nem szabályozott kérdésekre terjedhet ki.

A jelen ügyben vizsgált, 7. §-ában foglalt, a miniszterelnök lemondása esetén előírt harmincnapos lemondási idő az Alkotmánynak a Kormány megbízatása megszűnéséhez kapcsolódó tételeivel több szempontból is ellentétben áll:

A törvény vizsgált rendelkezése a miniszterelnök lemondása esetén a lemondás időpontját követő harminc napig még teljes jogkörű miniszterelnököt és Kormányt feltételezett, amely ellentétes az Alkotmány 33/A. § b) pontjával, 39/C. § (1) bekezdésével és 39/B. § -val is.

E rendelkezés különválasztja a lemondás időpontját a lemondás hatályától, ami ellentétben áll az Alkotmánynak az ügyvezető miniszterelnökről, és korlátozott jogkörű Kormányról szóló rendelkezéseivel. Az Alkotmány 39/C. § (1) bekezdése egyértelműen kapcsolja a lemondás tényéhez az ügyvezető miniszterelnöki jogállás beálltát, s mivel az Alkotmány 33/A. §-a értelmében ilyenkor a Kormány megbízatása is megszűnik és ügyvezetővé alakul át. Az Alkotmány e rendelkezéseiből következően a lemondás benyújtásával annak hatálya azonnal beáll.

A még harminc napig teljes jogkörű miniszterelnököt és Kormányt feltételező előírás azért alkotmányellenes, mert az Alkotmány tárgykörében rendelkezik, azaz a törvényhozás szintjén egészíti ki az átmenetre vonatkozó szabályokat.

A lemondott miniszterelnökkel szemben, aki az Alkotmány erejénél fogva ügyvezető miniszterelnöki státuszba került, bizalmatlansági indítvány benyújtása az Alkotmányból következően fogalmilag kizárt. Az Alkotmány kizárólag a miniszterelnök és nem az ügyvezető miniszterelnök esetében biztosítja a bizalmatlansági indítvány benyújtását. Az Alkotmány fogalomhasználata ugyanis élesen különválasztja a teljes jogkörű miniszterelnök és az ügyvezető miniszterelnök intézményét. Bizalmatlansági indítvány a nyelvtani értelmezésen túlmenően azért sem nyújtható be az ügyvezető miniszterelnökkel szemben, mivel az ügyvezető miniszterelnöki státusz feltételezi, hogy a Kormány megbízatása megszűnt. A bizalmatlansági indítvány a Kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány is, amely értelemszerűen nem nyújtható be azzal a céllal, hogy az egyszer már megszűnt Kormány megbízatása újból megszűnjön.

Az testület érvelése alapján elmondható, hogy a törvény 7. §-a a lemondás esetén még harminc napig hatályban tartotta a teljes jogkörű Kormányt, így e törvényi rendelkezés értelmében a Kormány megbízatása megszűnésének egy új oka merülhet fel. Így - ahogy a korábbiakban erre már történt megállapítás – törvényi szinten történe az Alkotmányban foglalt és az Alkotmány tárgykörébe tartozó szabályok deklarálása.

Ezért a törvénynek az a szabálya, amely az átmenet beálltának Alkotmányban rögzített időpontját eltérően rendezi, az alkotmányi szabályozás kizárólagos voltát s a kormányzás Alkotmányon alapuló stabilitását sérti.⁶⁹

Véleményem szerint ugyanakkor lehetséges a miniszterelnök (Kormány) lemondása, ha ellene már konstruktív bizalmatlansági indítványt nyújtottak be.

Az Alkotmány 33/A. § b) pontja értelmében a Kormány megbízatása megszűnik: a miniszterelnök illetve a Kormány lemondásával, továbbá ha konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtása után az Országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ.

Érvelésem szempontjából fontos még megemlíteni, hogy az alaptörvény 39/A. § (2) bekezdése szerint az indítvány feletti vitát és a szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani.

Ezt követően tegyük fel úgy a kérdést, hogy a korábban már említett „lehelési időszak” első három napja alatt lehet-e szó a határozatban említett „kettős megbízatás megszűnésének” esetéről. Vagyis a fent említett három napban benyújtott lemondás után a korábban benyújtott bizalmatlansági indítvány feletti szavazás megtartható-e?

A magyarázathoz feltétlenül szükséges ismertetni a törvény, idevonatkozó szabályait is. A köztársasági elnök a nyilatkozatot legkésőbb a kézhezvételétől számított harmadik napon köteles továbbítani az Országgyűlés elnökének. Ezután a Házelnök a nyilatkozat kézhezvételét követő ülésnapon tájékoztatja az Országgyűlést a lemondásról.⁷⁰ A miniszterelnök lemondásának tényét az Országgyűlés elnöke jelenti be az Országgyűlésnek.⁷¹

Az előbbi jogszabályhelyekből megállapíthatjuk, hogy mivel az Alkotmány értelmében a miniszterelnök megbízatása konstruktív bizalmatlansági indítvány esetén csak az új miniszterelnök megválasztásával szűnik meg,⁷² ezért a bizalmatlansági szavazásig benyújtott lemondás érvényes lehet. Mivel a testület a hivatkozott határozatában már kifejtette, hogy a lemondással mind a Kormány, mind pedig a miniszterelnök megbízatása azonnal megszűnik, és az említett törvény részletszabályai sem állapítanak meg eltérő kiegészítő szabályokat, úgy gondolom, hogy a még teljes jogkörben eljáró miniszterelnök a bizalmatlansági szavazás időpontjáig lemondhat megbízatásáról. Mivel a törvény szerint az Országgyűlés elnöke csak tájékoztatja a plénumot a lemondás megtörténtéről, ez csak egy formális aktus, amelynek már nincsen jogi hatása.

Ami pedig a Kormány lemondását illeti, szerintem ugyanezek az érvek ebben a vonatkozásban is felhozhatók.

Bár a legtöbb publicista és alkotmányjogász azon a véleményen van, hogy a magyar konstruktív bizalmatlansági indítvány szabályozási rendszere és mechanizmusa jól működik, hiszen Magyarországon a Kormány rendkívül stabil és jelentős kormányválságok a rendszerváltást követően nem voltak (2004 nyarát kivéve: ahol végül mégsem a konstruktív bizalmatlansági indítvány oldotta meg a helyzetet!), a bizalmatlansági indítvány gyakorlati alkalmazására még nem volt precedens.

5.2.1. Az „öngól” intézményei a magyar alkotmányban

A bizalmi szavazást – akárcsak a konstruktív bizalmatlansági indítványt - a német Alkotmányból ültettük a hazai gyakorlatba. Míg azonban a magyar konstrukcióban ez gyakorlatilag a Kormány által kezdeményezett destruktív bizalmi szavazásként fogható fel,

⁶⁹ 55/2004. (XII. 13.) AB határozat (ABH 2004. 189.)

⁷⁰ 1997. évi LXXIX. törvény 7.§ paragrafus

⁷¹ 1997. évi LXXIX. törvény 8. § paragrafus

⁷² Alkotmány 33/A. § f) pont

addig a Grundgesetzeben ennél árnyaltabb a jogi szabályozás. A Grundgesetz 68. cikkelye szerint a kancellár indítványozhatja a bizalmi szavazást, és ha nem szerzi meg a Bundestag tagjai többségének szavazatát, akkor indítványozhatja 21 napon belül a Szövetségi Elnök felé a Bundestag felosztatását. A felosztatás joga megszűnik, ha a Bundestag tagjainak többségével új kancellárt választ.⁷³ A Grundgesetz 81. cikke alapján a kancellár egy törvényjavaslat feletti szavazást is összekötheti a bizalmi szavazással.⁷⁴ Ez alól egyetlen kivétel van: a szavazás nem köthető össze az alkotmánymódosításra irányuló szavazással.

A magyar szabályozás értelmében a Kormány – a miniszterelnök útján – bizalmi szavazást javasolhat a (2) bekezdésben előírt határidők szerint⁷⁵ (a konstruktív bizalmatlansági indítványnál már ismertetett legkorábban három nap után, legkésőbb nyolc napon belül) illetve a Kormány – a miniszterelnök útján – azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen⁷⁶

Az előbbi rendelkezések értelmezéséhez hozzátartozik, hogy ha az Országgyűlés az előbb említett esetekben nem szavaz bizalmat a Kormányra, akkor köteles lemondani.⁷⁷

Az első esetben ténylegesen is egy „öngyilkossági kísérletről” beszélhetünk, hiszen ebben az esetben, ha az Országgyűlés megvonja a bizalmat a Kormánytól, akkor nincsen választási lehetősége, le kell mondania. Megfontolandó azonban, hogy a bizalmi szavazás egyik esetében sem rendelkezik az Alkotmány arról, hogy a Kormány mennyi időn belül köteles lemondani a bizalom megvonása esetén. Alkalmazható-e a konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében a 33/A. § f) pontjában meghatározott automatikus megszűnés lehetősége. Az irodalomban elfogadott álláspont szerint egyértelműen nem.⁷⁸ Ebből pedig az következik, hogy ebben az esetben a Kormányt a lemondásra nem tudjuk kötelezni, hiszen bár az Alkotmány előírja, határidőt nem kapcsol hozzá, így a Kormány akár a következő választásokig „húzhatja”.

A korábbiakban megállapíthattuk, hogy a Kormány megbízatása megszűnésének konstruktív bizalmatlansági indítványra vonatkozó részei a bizalmi szavazás esetén nem alkalmazhatók. Jogcímként csakis a lemondás jöhet szóba. Ebben az összefüggésben még egy problémát találhatunk: az Alkotmány rendelkezéseiből arra következtethetünk, hogy a lemondás, mind a miniszterelnök, mind pedig a Kormány részéről önkéntes. A bizalmi szavazás esetén azonban önkéntes lemondásról szó sem lehet, aminek eredményeként egyértelműen szabályozási joghézagról beszélhetünk. Akárcsak a konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében, itt is megállapíthatjuk, hogy gyakorlati tapasztalatokkal nem rendelkezünk, így a szabályok tényleges alkalmazásáról előzetesen nem tudunk nyilatkozni.

Az „öngól” másik intézményével kapcsolatban fontosnak érzem még megjegyezni, hogy ellentétben 39/A. § (3) bekezdéssel a (4) bekezdésben szabályozott bizalmi szavazásnak már lehet gyakorlati haszna és távol áll az úgynevezett „öngyilkos” megoldástól.

Felmerül a kérdés, hogy mikor érdemes a Kormányra – a miniszterelnök útján – esetleg egy törvényjavaslat elfogadását bizalmi szavazással összekötni? Abban az esetben, ha a Kormány „népszerűsíteni” akarja magát a nyilvánosság előtt, akkor egy az ellenzék számára is fontos törvényjavaslathoz köti a bizalmi szavazást, amit az ellenzék feltehetően majd megszavaz, a Kormány pedig elmondhatja magáról, hogy élvezzi a parlament bizalmát. A miniszterelnök pedig akkor alkalmazhatja, ha egy a számára fontos törvényt feltétlenül át akar vinni a parlamenten. A Kormánytöbbség szinte kivétel nélkül támogatja majd, hiszen a Kormány

⁷³ Vincze Attila: „Kabinet-kérdés” - A Kormány lemondási kötelezettsége a bizalom megvonása esetén, Magyar Jog 2004/6, 341. oldal

⁷⁴ Uo.

⁷⁵ Alkotmány 39/A. § (3) bekezdés

⁷⁶ Alkotmány 39/A. § (4) bekezdés

⁷⁷ Alkotmány 39/A. § (5) bekezdés

⁷⁸ Sári János: *A Kormány*, Kukorelli István (szerk.), Alkotmánytan, 5. kiadás, Osiris, 5. kiadás, Budapest, 1998, 310. oldal

tagjainak nem érdeke, hogy saját maguktól megvonják a bizalmat (ezzel a módszerrel az esetleg vonakodó koalíciós partnert is rá tudja venni a nagyobbik kormánypárt, álláspontjának „elfogadására”).

Milyen többséggel kell eldönteni az utóbbi esetben a bizalom kérdését. Ha a bizalmatlansági indítványt vesszük alapul, akkor bizalmi kérdésekben minden esetben abszolút többség szükséges. Mi a helyzet azonban akkor, ha kétharmados törvényhez kötik a bizalom eldöntésének kérdését? Az Alkotmány és a Jogalkotásról szóló 1987 évi XI. törvény rendelkezéseiből kiténik, hogy kétharmados törvényt csak ugyanilyen többséggel lehet módosítani, illetve a kétharmados törvények esetében sem lehet ettől eltérni. Éppen ezért alkotmányellenes, ha a Kormány egy kétharmados törvényt a bizalmi szavazás eszközével abszolút többséggel fogadtat el.

5.2.2. „Bizalmi kérdés” a gyakorlatban

„A magyar szabályozás betölti politikai szerepét, feladatát, célját: az elhúzódó kormányválságok kiküszöbölése, annak a helyzetnek az elkerülése tehát, amikor a kormány megbízatásának megszűnését csupán hosszú idő után követi az új miniszterelnök, illetve kormány megválasztása.”⁷⁹

„A magyar bizalmi intézmény olyan „sikeres”, hogy még egy, a választásokhoz képest teljesen megbomlott, átrendeződött parlamenti politikai térkép esetén is fenntartja a kormány stabilitását.”⁸⁰

A magyar alkotmányjogi irodalomban ehhez hasonló álláspontok fogalmazódtak, fogalmazódnak meg. Kérdés azonban, hogy az elméleti szinten valóban „sikeresként” említett bizalmi, bizalmatlansági és nem utolsósorban konstruktív bizalmatlansági szabályok valóban betöltik-e a fentebb már említett funkcióikat. A következőkben főként egy olyan eset feldolgozását végzem el, amely választ adhat a kérdésre. Az eset 2004 nyarán történt, és az úgynevezett „Medgyessy-kormány” megbukását jelentette. Jelen esetben irreleváns az eset politikai háttere, sokkal fontosabb azonban annak a vitának az eldöntése, ami a lemondás vagy a konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazásával kapcsolatban merült fel.⁸¹

A Kormánypártok, pontosabban a kisebbik koalíciós partner került konfliktusba a miniszterelnökkel. A kisebbik koalíciós párt által delegált miniszterrel szembeni elégedetlenség ellenére a párt nem akart a helyére másik minisztert. Ekkor a miniszterelnök félve, hogy megbomlik a koalíció úgy döntött, hogy lemondásának fenyegetésével bírja jobb döntésre a koalíciós pártot. A dolog akkor vált érdekessé, amikor a kisebbik Kormánypárt ezek után sem „adta be a derekát”. A miniszterelnök végül is lemondott.

Alkotmányjogi, közjogi szempontból, a vitát a törvény 7. § paragrafusának egyik rendelkezése váltotta ki, amely alapján a már lemondott miniszterelnök nem vált ügyvezetővé, hanem még harminc napig teljes jogkörben járt el. Ezt a rendelkezést, ahogy már a korábbiakban elemeztem, az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

⁷⁹ Sári János: *A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben*, Magyar Közigazgatás, 2005/6, 321. oldal

⁸⁰ Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest, 1995 61. oldal

⁸¹ A kisebbik koalíciós párt által (a koalíciós tárgyalásban lefektetett megállapodás alapján „megkapott” minisztériumra történő hivatkozással) delegált egyik miniszter személyével volt az akkori kormányfőnek problémája és ezt a személyt szerette volna eltávolítani a minisztérium éléről. Azonban a párt maximálisan elégedett volt „miniszterével”, ezért a miniszterelnök feltette a kérdést: ha ő az, aki a kormány tagjaira javaslatot tesz és egy párt, amely nem rendelkezik semmilyen eszközzel (legalábbis elméleti szinten) a kormány összetételének megváltoztatására, milyen joron dönt – ha közvetve is – egy miniszter személyéről. Joggal merült fel a koalíción belül a bizalom kérdése. Amelynek végkifejlete, mint tudjuk a lemondás lett

Ekkor felmerült annak a lehetősége, hogy a miniszterelnökkel szemben nyújtsanak be bizalmatlansági indítványt (ha lemondása esetén egyáltalán lehetséges). Ez önmagában még nem okozott volna problémát. Azonban a bizalmatlansági indítványt a kormánykoalíciót „alkotó” pártok képviselői nyújtották volna be. Fontos megemlíteni egy álláspontot, miszerint a konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazása nem lett volna alkotmányos, mert a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a kormánnyal szembeni bizalmatlanságnak kell tekinteni, következésképpen változatlan parlamenti erőviszonyok mellett, csupán a miniszterelnök – tehát végső eredményét tekintve nem az egész kormány – eltávolítására nem használható rendeltetésszerűen a konstruktív bizalmatlansági indítvány.⁸²

Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni Zlinszky János véleményét, aki szerint ez a lehetőség azért aggályos, mert a konstruktív bizalmatlansági indítvány a parlamenti többség indítványa, nem pedig a mögötte álló pártoké, azok ezúttal nem lettek volna jogosultak közvetlen államhatalmi döntést hozni.⁸³ Zlinszky János állítását arra alapozza, hogy a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.⁸⁴ Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. Véleménye szerint ebben az esetben a Kormánypártok tulajdonképpen közvetlenül hoztak volna államhatalmi döntést, azzal, hogy kvázi saját képviselőik útján nyújtották volna be az indítványt, és választották volna meg a miniszterelnök-jelöltjüket. Véleményem szerint, azonban közvetlen befolyásról éppen az előbb elmondottak miatt nem beszélhetünk, hiszen a pártok nem közvetlenül és nem is jogi eszközökkel „kényszerítették” volna a frakcióikba tartozó képviselőiket. Ebben a vonatkozásban egyetértek továbbá Tordai Csaba és Bitskey Botond véleményével, miszerint nem beszélhetünk a képviselők szabad mandátumainak sérelméről és ezáltal közvetlen pártbefolyásról. Nem sérülhet (Zlinszky állításával szemben) a szabad mandátum elve, hiszen az nem egyenlő az országgyűlési képviselők pártoktól való teljes függetlenségével, hanem annyit jelent, hogy a párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviselőjére, továbbá amíg a frakciófegyelmet az egyes országgyűlési képviselők önként vállalják, a szabad mandátumkorlátozásáról jogi értelemben nem lehet beszélni.⁸⁵ Ami jelen esetben helytálló lett volna.

Egyetértek továbbá Zlinszky Jánossal abban, hogy az akkori szabályozás is alkotmányellenes volt (ahogy később az AB rámutatott), ezért a lemondás után nem lett volna lehetőség konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtására. Azt megelőzően, azonban igen.

Ezzel kapcsolatban érdekes lehet még megemlíteni, hogy Zlinszky János véleményét a törvény meghatározott részének alkotmányellenességéről akkor fejtette ki, amikor az még hatályban volt, így alkalmazni kellett. Ugyanakkor az Alkotmány 29. § (1) bekezdése értelmében a köztársasági elnök „örkődik az államszervezet demokratikus működése felett.” Ebből pedig arra lehet következtetni, hogy a köztársasági elnöknek azonnal észlelnie kellett volna az alkotmányos visszásságot és utólagos normakontrollt kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál. Érdekes helyzet állt volna elő, ha a lemondás után a képviselők bizalmatlansági indítványt nyújtanak be. Ugyanis az államfőnek a bizalmi szavazással kapcsolatban nincsen hatásköre. Következésképpen nem tudott volna örködni az államszervezet demokratikus működése felett, hiszen a szavazást nem tudta volna megakadályozni.

Ez az egy eset is jól példázza, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének, - annak ellenére, hogy meglehetősen részletes és véleményem szerint a célnak teljes mértékben megfelelő szabályozást kapott - gyakorlati megvalósulására eddig nem volt példa. Ennek oka

⁸² Sólyom László: *Jogállami kormánybuktatás*, HVG, 2004. szeptember 4., 63. oldal

⁸³ Zlinszky János: *Jogállamból- elégséges*, Magyar Jog 2005/2. 91. oldal

⁸⁴ Alkotmány 3. § (3) bekezdése

⁸⁵ Bitskey Botond – Tordai Csaba: *A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök*, In: Magyar Jog 2005/4, 218. oldal; lásd még: 27/1998. (VI. 16.) AB határozat

nem is a szabályozás esetleges hiányosságaiban keresendő, hanem sokkal inkább a háttérben folyó politikai csatározásokban, amelynek eredményeként egyik politikai erő sem meri, merté felvállalni a bizalmatlansági indítvány eszközét.

6. Felhasznált irodalom

6.1. Könyvek, tanulmányok, cikkek

- Fazekas Mariann- Ficzere Lajos: *Magyar Közigazgatási jog – Általános rész.* Osiris Kiadó, Budapest, 2004
- Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- Kukorelli István: *Az alkotmányozás évtizede.* Korona kiadó. Budapest, 1995.
- Mezey Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet.* Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- Petrétei József: *Magyar alkotmányjog II.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2000.
- Sólyom László: *Jogállami kormánybuktatás,* HVG, 2004. szeptember 4. , 63. oldal
- Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba,* Atlantisz, 1998

6.2. Folyóiratok:

- Ádám Antal: *A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról,* Magyar Jog 1995/3
- Bitskey Botond – Dr. Tordai Csaba: *A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök,* Magyar Jog 2005/4
- Müller György: *A Kormány felépítése, a Kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete,* Magyar Közigazgatás, 2002/6
- Sári János: *A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben,* Magyar Közigazgatás, 2005/6
- Térey Vilmos: *A miniszteri felelősségről,* Jogtudományi közlöny, 2005/1
- Vincze Attila: „Kabinet-kérdés”- *A Kormány lemondási kötelezettsége a bizalom megvonása esetén,* Magyar Jog 2004/6
- Zlinszky János: *Jogállamból- elégséges,* Magyar Jog 2005/2.
- von Wick, Georg: *Die Verantwortung der Bundesminstre,* Die Öffentliche Verwaltung, 1956/4

6.2. Joganyag

- 1949. XX. törvény, A Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 1997. évi LXXIX. törvény, A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 1973. évi III. törvény 1989. évi IX. törvénnyel történt módosítása
- 1990. évi XL. Törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
- Constitución Española de 1978
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23 Mai 1949)
- 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról

- Alkotmánybíróság határozatai:
 - 49/1996. (X. 20.) Alkotmánybírósági határozat
 - 27/1998. (VI. 16.) Alkotmánybírósági határozat
 - 55/2004. (XII. 13.) Alkotmánybírósági határozat