

A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása

I. BEVEZETÉS

A 2010-es országgyűlési választások után megindult alkotmányozási folyamat eredményeképpen létrehozott új Alaptörvénnyel, illetve a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvények megalkotásával számos ponton megváltozott Magyarország alkotmányos berendezkedése. A parlamentáris közjogi rendszer – noha felmerült annak prezidenciális konverziója – megmaradt, de szinte minden fontosabb alkotmányos intézmény (parlament, alkotmánybíróság, köztársasági elnök, kormány, ügyészségi és bírósági szervezet, ombudsmani rendszer stb.) vonatkozásában történtek kisebb-nagyobb reformok. A magyar közjogi rendszerben kitüntetett szerepet játszó miniszterelnöki intézmény tekintetében is számos alkotmányos szintű, illetve abból fakadó közvetlen és közvetett módosítás történt.

A változások karakterüket tekintve ugyan nem helyezték új alapokra a kormányfői funkciót, mégis relevánsnak tekinthetők, hiszen részben racionalizálták, részben átalakították a meglévő szabályokat. A miniszterelnöki intézmény Alaptörvényben rögzített egyes szabályainak pontosításán túl újrarendezésre került többek között a kormány tagjai, az államtitkárok és egyéb kormányzati személyek, szervek jogállása; megbízatásuk keletkezése és megszűnése; feladat- és hatásköre; javadalmazása; a kormány szervezete, ügyrendje; és átfogóan az egész kormányzati struktúra. Fontos kiemelni továbbá a már említett többi alkotmányos intézmény szervezetét és működését érintő egyes szabályok megváltoztatását, a kormányzás objektív és szubjektív körülményeinek átrendeződését is, melyek ugyancsak érdemben befolyásolták a miniszterelnöki intézmény jogi és politikai-hatalmi karakterét.

Az alábbi tanulmány – a szerző egy korábbi konferencián elhangzott előadásának bővebb kifejtésével – kifejezetten csak az Alaptörvény szövegéből kiolvasható változásokat, azokon belül is elsősorban a miniszterelnököt konkrétan is nevesítő rendelkezéseket, és azok lehetséges konzekvenciáit kívánja összefoglalni.^[1]

[1] Jelen tanulmány a szerző 2012. április 20-án, az ELTE ÁJK Doktori Iskoláinak III. Kari Konferenciáján elhangzott, *Miniszterelnök az új Alaptörvényben* címet viselő előadásának bővebb kifejtése. Az említett előadás rövid összegzése azonos címmel a következő konferenciakötetben jelent meg: Antal Attila (szerk.) (2012): *Politikatudományi tanulmányok*. ELTE ÁJK Doktori Iskoláinak III. Konferenciája. ELTE ÁJK, Budapest. 189-202.

II. AZ ALKOTMÁNYOZÁS FOLYAMATA - KONCEPCIÓK, JAVASLATOK

Magyarország Alaptörvényének előkészítésére 2010. június 29-én külön Alkotmány-előkészítő eseti bizottságot állítottak fel, mely a 2010. július 20-án megtartott alakuló ülésétől 2011. március 7-ig, az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló országgyűlési határozat elfogadásáig működött.^[2] A bizottságban eredetileg minden párt képviseltette volna magát, de az ellenzéki pártok kivonultak a testület munkájából, arra hivatkozva, hogy az Alkotmánybíróság pénzügyi (adó)törvények ellenőrzésére vonatkozó hatásköreit megkurtították, és így szerintük komolytalanná vált az egész folyamat. A Jobbik kivételével az ellenzéki erők később sem tértek vissza a bizottságba.^[3]

Az eseti bizottság az elfogadott márciusi határozat mellékletében tette közzé hivatalos javaslatát, mellyel a képviselők alkotmányozó munkájához kívánt támogató segítséget nyújtani.^[4] A bizottságon belül hét munkacsoportot hoztak létre, melyből a III. munkacsoport^[5] foglalkozott a miniszterelnöki intézmény szempontjából releváns kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formáinak kérdéseivel, melyről külön részkonceptiót is készített.^[6] Az ebben foglaltak túlnyomó többsége megvalósult, jó néhány elem viszont megmaradt a javaslat szintjén. Emellett számos egyéni beadvány is érkezett a bizottsághoz. A felmerült, de végül beépítésre nem került javaslatok közül érdekes és megfontolandó álláspontok is megfogalmazódtak, melyek közül néhány fontosabbra a későbbiek folyamán, az egyes változtatások ismertetése során még utalunk.

Noha az alkotmányozás folyamatában az ellenzéki pártok nem, vagy csak felemás módon vettek részt, nyilvánosságra kerültek az egyes szervezetek álláspontjai is. Ezek közül a kormányzati rendszert és a miniszterelnököt érintően a Lehet Más a Politika (LMP) koncepciója a leginkább figyelemreméltó, melynek egyes, témánk szempontjából releváns és újdonságnak tekinthető elemei - mint

[2] Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 9/2011. (III. 7.) OGY határozatot, melyet 2011. március 9-én hirdettek ki. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>. A bizottságban a hivatalos honlap tájékoztatása szerint összesen negyvenhét, ebből harminc kormánypárti és tizenhét ellenzéki képviselő vett részt. A bizottság tagjairól, üléseiről bővebben ld. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_ckl=39&p_biz=1005

[3] Trócsányi - Schanda, 2012, 53.

[4] A melléklet címe: Tájékoztató az Alkotmányelőkészítő eseti bizottságnak a képviselők alkotmányozó munkája támogatására folytatott tevékenységéről. Elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11024.pdf>

[5] A „Kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formái” kilenc tagú munkacsoportban eredetileg az alábbi tagok (hat kormánypárti, három ellenzéki) vettek (volna) részt: Dr. Gulyás Gergely (Fidesz), Dr. Cser-Palkovics András (Fidesz), Dr. Dorkota Lajos (Fidesz), Dr. Molnár Attila (Fidesz), Dr. Salamon László (KDNP), Dr. Vejkey Imre (KDNP), Dr. Lamperth Mónika (MSZP), Novák Előd (Jobbik), Dr. Schiffer András (LMP). A munkacsoportról: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=50&p_ckl=39&p_biz=1005&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU

[6] A munkacsoport által elfogadott részkonceptiót ld. <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/iii.pdf>.

alább kiderül – egybevágtak a kormányerők által is támogatott elképzelésekkel, például a parlament feloszlatási lehetőségei kapcsán megfogalmazott javaslat tekintetében.

A hivatalos alkotmánykoncepciók benyújtásának határideje 2011. március 15-e volt, eddig az időpontig mindössze két javaslat érkezett be. Hivatalosan tehát csak két koncepcióról beszélhetünk: az egyik a kormánypárti képviselők részéről (önálló képviselői indítvány formájában^[7]) a határidő előtt egy nappal benyújtott dokumentum, illetve a függetlenek sorában helyet foglaló, korábbi szocialista házelnök, Szili Katalin által fémjelzett Szociális Unió részéről, a határidő napján benyújtott koncepció. A három parlamenti ellenzéki párt tehát nem élt ezzel a lehetőséggel, ami negatív hatással volt a – relatíve rövidege miatt amúgy is támadott – alkotmányozás folyamatának társadalmi legitimitására. Az Alaptörvény parlamenti elfogadására végül 2011. április 18-án, államfő általi aláírására és kihirdetésére április 25-én (Húsvét hétfőn), hatályba lépésére pedig 2012. január 1-jén került sor.

Ami az elnevezését illeti, érdemes megjegyezni, hogy „Alkotmány” helyett külön törvényi számmal nem (jeleznél, hogy ez nem „csak egy” törvény a többi törvény között), csak dátummal ellátott „Alaptörvény” megjelölést kapott a dokumentum, módosítása is ebben a formában, sorszámozva történik, mint ahogyan az azóta bekövetkezett módosítások esetében ez megfigyelhető.^[8] Az 1949-es német, bonni Alaptörvény (Grundgesetz) megjelölésével megegyező, szimbolikus jelentőséggel bíró új elnevezést az Alaptörvény egyik magyarázata szerint az alkotmányozó feltehetőleg historizálási okból használja, utalva az évszázados múltra visszatekintő magyar történelmi alkotmányokra, ami nagyrészt formálisan egyszerű, de tartalmilag fontosnak vélt törvények sora volt. A hagyomány tisztelete mellett viszont az elnevezésnek jogszabálytani jelentősége, jogkövetkezménye nincs.^[9] Trócsányi László álláspontja szerint is az alkotmányozók az Alaptörvény elnevezéssel a történelmi alkotmány vívmányainak jelentőségét kívánták kifejezésre juttatni, ami ráadásul lehetővé teszi, hogy az Alaptörvény értelmezése során a bírói szervek hivatkozhatnak e (pontosan egyelőre még nem meghatározott) vívmányokra.^[10]

A miniszterelnökre vonatkozó változások áttekintését – némi logikailag szükséges összerendezéstől eltekintve – többnyire az Alaptörvény szövegén keresztül sorrendben haladva két nagy szempontrendszer alapján tehetjük meg. Az egyik vezérfonal az Alaptörvény miniszterelnököt konkrétan is neve-

[7] Az önálló képviselői indítvány formájában történő alkotmányozás, alkotmánymódosítás kockázataival, problematikusságával az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB határozata is foglalkozik. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKP/DF/hiteles/mk11080.pdf>

[8] Magyarország Alaptörvényének módosítására irányuló elfogadott és el nem fogadott javaslatokat ld. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_lekerd?P_CKL=39&P_FOTIP=null&P_FOTIP=T&P_TIP=null&P_TIP=D

[9] Jakab, 2011, 178.

[10] Trócsányi – Schanda, 2012, 56.

sítő rendelkezései, e tekintetben összesen nyolc témakör tárgyalható. A másik vezérfonalat a kormányra, így a kormányfőre (közvetetten) vonatkozó rendelkezések képezik, vagyis ahol nincs külön nevesítve a miniszterelnök, de rá is vonatkozik, őt is érinti a szabályozás. Ez utóbbin belül négy nagy – későbbiekben röviden említett – kérdéscsoport vizsgálható, melyekkel csak érintőlegesen foglalkozunk, ugyanis jelen tanulmány – mint említettük – kifejezetten a miniszterelnököt konkrétan is nevesítő rendelkezések elemzésére fókuszál, kiemelve azon pontokat, ahol valamilyen változás történt a korábbi Alkotmány szövegéhez, tartalmához képest. Amennyiben jelentősége van, utalásszerűen jelezzük azt, ahol érintetlen maradt a szabályozás.

III. A MINISZTERELNÖKÖT KONKRÉTAN IS NEVESÍTŐ RENDELKEZÉSEK

1. A miniszterelnöki rendelet, mint első elem

A miniszterelnök kifejezéssel elsőként az Alaptörvény Alapvetés fejezetében találkozhatunk. E rész utolsó cikke ugyanis – többek között – meghatározza a jogszabályok körét, melyek között külön is nevesíti a miniszterelnöki rendeletet.^[11] A jogforrási hierarchiában a törvény és a kormány rendelete után a miniszterelnöki és miniszteri rendelet következik, melyek így nem lehetnek ellentétesek törvénnyel, illetve a kormány rendeletével. A jogszabályok felsorolása, és a miniszterelnöki rendelet külön nevesítése 2010. november 16-ig nem szerepelt az 1949. évi XX. törvényben sem. A korábbi Alkotmányt módosító 2010. évi CXIII. törvény viszont kiegészítette a szöveget a 7/A. §-al, az Alaptörvény voltaképp az ekkor rögzítetteket vette át, erősítette meg.

2. A miniszterelnök Országgyűlés általi megválasztása

Az Alaptörvény államra vonatkozó rendelkezései közül már rögtön az első, az Országgyűlés feladat- és hatásköreit taglaló cikkben megjelenik a miniszterelnök kifejezés, ahol kimondásra kerül, hogy az Országgyűlés választja meg a miniszterelnököt, illetve dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről.^[12] A miniszterelnök mandátumának keletkezése ebből a szempontból (Országgyűlés általi választás) tehát nem változott, de erre a kérdésre a megbízatás részleteinek tárgyalásánál még visszatérünk. Újdonságot jelent, hogy az Alaptörvény nem vette át a korábbi Alkotmány azon passzusát, mely szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.^[13] Vagyis ebben a tekintetben a kormány szer-

[11] Alaptörvény, Alapvetés, T) cikk (2) bek.

[12] Alaptörvény, 1. cikk (2) bek. f) pont.

[13] A korábban hatályos 1949. évi XX. törvény, 19. § (2) bek.

vezet szabályozó hatásköre egyértelművé vált. Müller György megjegyzi, hogy ez a kitétel az Alkotmánybíróság által nem elfogadottan általánosságban alapot adhatott a kormány szervezet alakítási jogkörének megkérdőjelezéséhez. A rendszerváltás utáni demokratikus alkotmány szövegében ugyanis tévesen maradt rögzítve továbbra is az Országgyűlés illetén túlzott, a kormány saját szervezetének alakítására vonatkozó szabad mozgásterét csorbító szabályozás, mely volta képp a kormány szocialista berendezkedésből megörökölt, a hatalom egységét jelképező parlamenti alárendeltségét szimbolizálta. Ugyanakkor a minisztériumok felsorolásáról – 1848 óta tartó közjogi hagyományt követve – továbbra is az Országgyűlés alkot törvényt, tehát a kormány szervezeti viszonyainak, felépítésének egyik leglényegesebb kérdésében megmaradt döntési kompetenciája.^[14]

3. A köztársasági elnök parlament-feloszlatási lehetőségei

A következő miniszterelnökre vonatkozó szabályozást sorrendben az államfő parlament-feloszlatási lehetőségeinek tárgyalásánál találhatjuk, mely rendelkezésekben tartalmi változás történt a korábbiakhoz képest. Az új szabályok értelmében az Országgyűlés önfeloszlatási esete mellett az államfő továbbra is két esetben élhet e jogosítványával. Az egyik szerint – ami a korábbiakhoz képest változatlan – a kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg. A másik eset új, eszerint akkor is felosztható az Országgyűlés, ha az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.^[15] Ez utóbbi változtatást – mint már fentebb említettük – az LMP is javasolta, amit a kormánypártiak is elfogadtak.^[16] Müller György a kormány parlament előtti felelősségének szemszögéből értékeli e változást. Álláspontja szerint az Alaptörvény által megtartott konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal, mint egyfajta (túl)stabilizációs eszközzel a kormány számára nyújtott biztonságból egy másik ágon, az államfő új feloszlatási jogával visszavett az alkotmányozó.^[17] A kormány lehető leggyengébb, a konstruktív bizalmatlansági indítványból fakadó parlament előtti felelősségi fokozata tehát némiképp kompenzálásra

[14] Müller, 2011a, 29. Müller szerint elvi alapon szólnak érvek amellet is, hogy – más országok gyakorlathoz hasonlóan – a kormánynak saját jogán kellene döntenie önmaga felépítéséről és szervezeti viszonyainak lényegéről, vagyis a minisztériumi struktúráról. Ez akkor is igaz, ha a parlamentáris rendszer logikája okán a törvényhozás és a végrehajtás között szoros fúzió áll fenn, és biztos parlamenti többség birtokában nem okozhat gondot a miniszteriális szerkezet átalakítása. Ugyanakkor az Alaptörvény is megtartotta azt a 2006-os módosítást, melynek köszönhetően a minisztériumok nevének megváltoztatásakor a kétharmados/sarkalatos törvény egyszerű többséggel is módosítható, ami gyakorlatilag a feladatok átcsoportosítása révén az átszervezést könnyíti meg. (Uo.)

[15] Alaptörvény, 3. cikk (3) bek. a) és b) pont.

[16] Alkotmány a jövőnek. Az LMP alkotmánykonceptiója. 18., 28. Elérhető: http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf.

[17] Müller, 2011a, 30.

került azáltal, hogy a kormány(fő) hatalmát szűkítendő, relatíve erősödött az államfő parlament-feloszlatási hatalma. Ugyanakkor érdemes jelezni, hogy a költségvetés el nem fogadása esetén sem kötelessége a köztársasági elnöknek a parlament mandátumát megakasztani, hanem ez csak lehetősége („feloszlathatja”). Amennyiben tehát a mindenkori államfő politikai értékrendje közel áll a kormány(fő)éhoz – ami mandátumának keletkezési szabályai okán általánosnak tekinthető –, nem valószínű, hogy a mindenkori legfőbb közjogi méltóság élne ezzel a lehetőséggel.

Az Alaptörvény értelmezése szerint ugyanakkor a költségvetés el nem fogadása a parlament-feloszlatás lehetőségének tükrében formálisan is közeledik a kormánnyal szembeni bizalmatlansági szavazáshoz, hiszen ennek eddig csak politikailag volt ez a jellege. Ha ugyanis nem fogadják el, akkor az a kormánytöbbség végét, és egyúttal a kormányzasképtelenséget is jelenti. Ráadásul a kérdéskörrel összefügg a Költségvetési Tanács új, Alaptörvényben rögzített vétőjoga, mely szerint – az ország eladásítását elkerülendő – a költségvetésről szóló törvény elfogadásához (és módosításához is) e háromtagú^[18] testület előzetes hozzájárulása szükséges, mely adott esetben alkalmat teremthet arra, hogy a köztársasági elnök erre hivatkozással feloszlassa az Országgyűlést.^[19]

Még mindig e kérdésnél maradva, ki kell emelni, hogy a parlament-feloszlatási esetek közül kikerült az a korábbi rendelkezés, mely szerint az Országgyűlés – ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a kormánnytól.^[20] E szabályozás valóban felesleges volt, hiszen meglehetősen valószínűtlen és irreális lehetőséget foglalt alkotmányos keretek közé. Az Alaptörvény egyik, fentebb már hivatkozott magyarázata szerint ez maradványa volt annak a félévnyi időszaknak 1989 és 1990 fordulójáról, amikor a parlamentáris rendszer nem a német kancellári típusú konstruktív, hanem a francia harmadik és negyedik (illetve olasz első) köztársaságban alkalmazott mintára destruktív bizalmatlansági indítvánnyal működött. A magyarázat kiemeli, hogy konstruktív bizalmatlansági indítvány esetén reálisan nem lehet számolni azzal, hogy egy éven belül négy bizalom-megvonás keretében négy új miniszterelnököt válasszanak. Vagyis egy rendszeridegen, a kormány(fő) másfajta parlament előtti felelősségi szabályaihoz illeszkedő, lényegében halott elemről volt szó a korábbi Alkotmányban, aminek kivétele indokolt és szükségesnek tekinthető.^[21] Ennek kapcsán – némi finomításként – az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság kormányzati munkacsoportja által elkészített részkoncepcióban mint alternatíva felvetődött, hogy a „legalább

[18] A testület három tagja jelenleg a következő: a köztársasági elnök delegáltja, egyben a testület államfő által hat évre kinevezett elnöke Kovács Árpád, a további két tag a Magyar Nemzeti Bank elnöke, Matolcsy György, ill. az Állami Számvevőszék elnöke, Domokos László.

[19] Alaptörvény, 44. cikk (3) bek., ill. Jakab, 2011, 235., 290. Erről bővebben: uo. 290–291.

[20] A korábban hatályos 1949. évi XX. törvény, 28. § (3) bek. a) pontja.

[21] Jakab, 2011, 235.

négy” szövegrész helyett „legalább három” szerepeljen az új Alaptörvényben, vagyis valamelyest csökkentve az előfordulás irracionalitását, megtartották volna ezt az esetkört.

Ugyancsak felmerült, de végül nem valósult meg az ún. „Gyurcsány-klauszula”, melynek értelmében az államfő jogosult lett volna az Országgyűlés feloszlatására kivételesen akkor is, ha az súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányossági-politikai válság feloldását szolgálja.^[22] Végezetül megemlíthető, hogy megmaradt az a korábbi szabály, hogy az államfő döntése előtt köteles kikérni a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek véleményét. Az Alaptörvény kiegészítésként csak azt jegyzi meg, hogy a köztársasági elnök az a) pont (sikertelen kormányfőválasztás) szerinti parlament-feloszlatási jogát addig gyakorolhatja, amíg az Országgyűlés meg nem választja a miniszterelnököt.^[23]

4. A miniszterelnök és a miniszterek mandátumának keletkezése és megszűnése

A következő konkrétan is nevesítő rendelkezéseket – némi logikai összerendezéssel – egy külön blokkban foglalhatjuk össze, nevezetesen a miniszterelnök (A) pont) és a miniszterek (B) pont) mandátuma alapján. Mindkettőn belül két alpontot különíthetünk el: i) a mandátum keletkezését, illetve ii) a mandátum megszűnését.

a) A miniszterelnök mandátuma

i) A miniszterelnök (és a miniszterelnök-helyettes) mandátumának keletkezése

Először is azzal kell kezdenünk, hogy az Alaptörvény szerint a kormány tagjai továbbra is a miniszterelnök és a miniszterek, tehát az államtitkárok az új szabályok értelmében, illetve az új kormányzati struktúra ellenére sem váltak kormánytagokká.^[24] A vonatkozó cikk következő mondata szerint a miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki.^[25] A miniszterelnök-helyettes(ek) kapcsán érdemes utalni arra, hogy a korábbi Alkotmány szerint a miniszterelnököt az általa kijelölt miniszter helyet-

[22] A Kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formái III. munkacsoport részkonceptiója, 7. pont, „B” változat. 4.

[23] Alaptörvény, 3. cikk (4)-(5) bek.

[24] Alaptörvény, 16. cikk (1) bek. Müller György ezzel kapcsolatosan megjegyzi, hogy az államtitkárok annak ellenére sem tagjai a kormánynak, hogy közülük egyik-másik miniszternél is kiemelkedőbb kormányzati vagy politikai szerephez is juthat. (Müller, 2010, 10.)

[25] Alaptörvény, 16. cikk (2) bek.

tesítette.^[26] A 2010. május 25-ei alkotmánymódosítás^[27] hozta vissza a miniszterelnök-helyettes kategóriáját, melynek elődjét (Minisztertanács elnökhelyettese) a harmadik köztársaságot megteremtő 1989. évi XXXI. törvény iktatta ki az 1949. évi XX. törvényből, és így (mintegy húsz évre átmenetileg) a közjogi rendszerből. Az új szabály szerint a miniszterelnök a miniszterek közül miniszterelnök-helyettest jelöl ki. A miniszterelnök eredeti jogalkotó hatáskörét hangsúlyozandó, a 2010. november 16-ai alkotmánymódosítás^[28] annyiban pontosította e májusban rögzített megfogalmazást, hogy a miniszterelnök a miniszterek közül rendeletben jelöli ki a helyettest. Az Alaptörvény voltaképp ezen utóbbi szabályt vette át annyi kiegészítéssel, hogy kifejezetten lehetővé teszi, hogy több miniszterelnök-helyettes legyen („egy vagy több”), bár voltaképp addig is több helyettes volt esetenként.^[29]

Müller György a miniszterelnök-helyettes intézményének visszahozatala kapcsán hangsúlyozza, hogy mivel annak jogköréről, funkciójáról az Alaptörvény (illetve a kormány szervezeti törvény^[30]) semmit nem mond, a kormányon belül a miniszterelnök és a miniszterek között elvileg nem keletkezett közvetítő-irányítási szint. Az új struktúra tehát megtartotta a kormányon belüli viszonyok elvét, vagyis a miniszterek alkotmányjogi értelemben továbbra is egyenrangúak, mely egyensúlyt kiemelt jogállású miniszterelnök-helyettes, illetve állam- vagy csúcsminiszter sem borít fel, mint ahogyan az a rendszerváltást megelőzően jellemezte a kormány felépítésének elvét.^[31]

Müller egy másik tanulmányában, illetve könyvében részletesen foglalkozik a miniszterelnök-helyettes intézményével, mely műveiben – többek között – kiemeli, hogy 2010-ig formailag csak a bármilyen okból akadályozott kormányfő átmeneti helyettesítéséről lehetett szó a miniszterelnököt helyettesítő miniszter révén, akinek kijelölése noha alkotmányos kötelezettség volt, mégis (legalábbis alkotmányos szempontból) csak ideiglenes szerepkört jelentett. Ezen alkotmányos helyzet felülvizsgálatának az igénye több alkalommal is felmerült, a Horn-kormány alatt (gazdaságpolitikai miniszterelnök-helyettes), később Stumpf István részéről (társadalompolitikai miniszterelnök-helyettes), illetve a 2006-os választási kampányban a Fidesz részéről (Mikola István miniszterelnök-helyettes jelölt megnevezése). Müller mindezekkel együtt felhívja a figyelmet, hogy a politikai valóságban ugyanakkor a miniszterelnök helyettesítése már az Antall-kormányban is érdemi és tartós szerepet jelentett, s noha a Horn-, Orbán- és Medgyessy-kormányok idején csökkent a jelentősége, 2004-től a Gyurcsány-

[26] 1949. évi XX. törvény 2010. május 25-e előtti szövegváltozatában a 33. § (2) bek.

[27] <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10085.pdf>.

[28] <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10174.pdf>.

[29] Jakab, 2011, 255. Az Alaptörvény 22. cikk (3) bek.-ében több miniszterelnök-helyettes esetén a sorrendre is utal.

[30] 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és államtitkárok jogállásáról.

[31] Müller, 2011a, 29.

kormányokban a miniszterelnököt helyettesítő miniszter funkciója önállósult, nem feltétlenül a kormányfő távollétéhez kötődött, ezáltal szinte manifesztáltan miniszterelnök-helyettesként járt el. Nem véletlen, hogy 2006-tól a miniszterelnököt helyettesítő miniszter kategóriáját kormányhatározatok is használták.

A második Orbán-kormány tehát voltaképp csak hivatalosan is rögzítette az addig informálisan már többször létező miniszterelnök-helyettes intézményét, aminek kapcsán Müller szerint legfeljebb azon lehet elgondolkodni, hogy vajon miért éppen akkor került erre sor (ráadásul két helyettes kijelölésével), amikor a miniszterek számának radikális lecsökkenésével minden eddiginél kisebb kormány jött lére. Ráadásul szerinte könnyen lehet, hogy a kormánytagsággal nem rendelkező Miniszterelnökséget vezető államtitkár szociológiai értelemben miniszterelnök-helyettesként funkcionál.^[32]

Müller szerint tehát a régi/új intézmény bevezetésével a kormányon belüli viszonyok a korábbiaknál nem lettek feltétlenül hierarchikusabbak, jogállásokat és javadalmazásukat tekintve sem emelkednek minisztertársaik fölé, tehát inkább csak az eredeti elv mérsékelt felülvizsgálatáról beszélhetünk, ami az említett 2010-es alkotmánymódosítás(ok) vélhetően tudatos szövegezési technikájában is megnyilvánul. A miniszterelnök-helyettes ugyanis nem a kormány tagjainak felsorolásánál, hanem külön bekezdésben, „csak” a miniszterelnök kijelölési jogaként került nevesítésre. Az intézmény ugyanakkor Müller szerint (aktuálisan) a kormányzati koordinációért felelős miniszter – ehelyütt nem részletezett – erőteljes szerepkörének megerősítését és legalizálását is célozta, aki viszont a kormány szervezeti törvényben és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) SZMSZ-ében lefektetett jogköreit nem miniszterelnök-helyettesi minőségéből, hanem a kormányzati tevékenység összehangolásának, illetve a közigazgatási személyzetpolitikának a felelőseként szerezte.^[33]

Müller gondolatait kiegészítendő megállapíthatjuk, hogy a miniszterelnök-helyettes intézménye a kormányon belül alkotmányjogi és jogállási szempontból kétségtelenül nem képezett közvetítőirányítási szintet, ugyanakkor ez egyáltalán nem zárja ki, hogy politológiai szempontból a gyakorlatban is értékeljük a kormányon belüli erőviszonyokat, és felhívjuk a figyelmet a különböző lehetséges hatalmi hangsúlyeltolódásokra. Ennek okán fenntartjuk azon korábbi álláspontunkat,^[34] hogy a miniszterelnök-helyettes intézménye politológiai-hatalmi szempontból a miniszterelnök többirányú tehermentesítését szolgálja, ami a kormányfő és a miniszterek közé politológiai értelemben közbeékel egy miniszteri rangú politikai entitást, ami ugyan jogállását tekintve nem különbözik a

[32] Müller, 2010, 11–12., 16.; Müller, 2011b, 37–39.

[33] Müller, 2010, 12. Müller szerint Semjén Zsoltnak, a KDNP elnökének általános miniszterelnök-helyettesi kinevezése politikai gesztus, ami jelzi, hogy a kormány mögött pártszövetség áll. Ugyanakkor szerinte szembemegy az alkotmánymódosítás jelzett logikájával, hogy Semjén nem tárca nélküli miniszter minőségében, hanem általános miniszterelnök-helyetteseként jár el nemzetpolitikai ügykörében. (Uo.)

[34] Franczel, 2010b.

többi minisztertől, szimbolikus értelemben mégis a miniszterelnök kormánytól történő oldódásának, egyfajta elemelkedésének lehetőségét teremti meg, ami a szimbolikus mezőben emeli a kormányfő hatalmát, presztízsét. Ezen politikai előnyöknek a mindenkori miniszterelnök általi kihasználása – figyelembe véve, hogy a miniszterelnökök eltérő politikai karakterrel, személyiséggel, szerepfelfogással rendelkezhetnek – valószínűnek tűnik, ami meghatározó és hosszú távú következménye is lehet a miniszterelnök-helyettesi intézmény reaktiválásának.

Folytatva a miniszterelnök mandátumának keletkezésére vonatkozó szabályokat, az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – rögzíti, hogy a miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg, amihez az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges, a miniszterelnök pedig megválasztásával hivatalba lép.^[35] Technikai változtatást jelent, hogy a korábbi, az Országgyűlés „tagjai többségével” kitélt a „több mint a felének” szövegrész váltotta fel. A miniszterelnök hivatalba lépésének időbeli meghatározása ugyanakkor korábban az Alkotmányban nem, csak a kormány tagjainak jogállására vonatkozó említett kormány szervezeti törvényben szerepelt, ez gyakorlatilag áttemelésre került az Alaptörvénybe. A miniszterelnök megválasztása kapcsán érdemes megemlíteni, hogy az Országgyűlésről szóló új, 2012. évi XXXVI. törvény^[36] a korábbi hárszabályi rendelkezéseket törvényi erőre emelve rögzíti, hogy a miniszterelnökön kívül a közjogi tisztségviselőket titkos szavazással választják, tehát egyedül a kormányfő esetében nyílt a szavazás.^[37]

A miniszterelnök személyére vonatkozó javaslatot az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz képest újdonságként – már a köztársasági elnök feladataira vonatkozó rendelkezések között megemlíti, amikor is egy helyen összefoglalva kimondja, hogy ő teszi meg javaslatát – a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa mellett – a miniszterelnök személyére.^[38] Egy szakaszon és egy alponton belül összerendezésre került tehát az államfő korábban szétszórtan szereplő közjogi javaslatotételei jogosultsága. A javaslatotétele időbeli kötöttségei kapcsán egyfelől Alaptörvénybe foglalja a korábban meglévő szabályokat, másfelől új, a korábbiakhoz képest rövidebb határidőt állapít meg. Eszerint ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, a köztársasági elnök – továbbra is – az új Országgyűlés alakuló ülésén, az összes többi (később még részletezett) megbízatás megszűnési esetben – a konstruktív bizalmatlansági indítvány következtében történő megszűnési eset kivétel – a minisz-

[35] Alaptörvény, 16. cikk (3)-(4) bek.

[36] <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12047.pdf>.

[37] Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, 44. § (1) bek., ill. a benyújtott javaslatához fűzött indokolás. Ez utóbbit ld. <http://www.parlament.hu/irom39/06391/06391.pdf>.

[38] Alaptörvény, 9. cikk (3) bek. j) pont. Az Országos Bírósági Hivatal elnökére vonatkozó javaslatotétele az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán került be a szövegbe.

terelnök megbízatása megszűnésétől számított tizenöt napon belül teszi meg javaslatát.^[39] A korábbi kormány szervezeti törvényekben^[40] erre vonatkozólag harminc napos határidő volt megállapítva. Az Alaptörvény arra vonatkozóan is rendelkezést tartalmaz, hogy mi történik akkor, ha a fenti módokon miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg. Ez esetben a köztársasági elnök – ugyancsak tizenöt napos határidővel – új javaslatot tesz.^[41] E szabályok alaptörvényi rögzítése és pontosítása a későbbi vitás helyzetek elkerülése érdekében kifejezetten hasznos.

Ha szemügyre vesszük a miniszterelnök megbízatásának eddig ismertett keletkezési szabályait, látható, hogy kimaradt a korábbi Alkotmány miniszterelnök megválasztására vonatkozó egyik fontos szabálya, nevezetesen: „A miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.”^[42] Megszűnt tehát a kormányprogram intézménye, mely eddig is inkább miniszterelnöki programnak volt tekinthető, hiszen annak összeállítása voltaképp a kormányfő feladata volt, amiről még azelőtt szavaztak is (a kormányfővel együtt), mikor még meg sem alakult a kormány. Az új Alaptörvényben tehát már nincs alkotmányosan összekötve a kormányprogram és a miniszterelnök megválasztása. A miniszterelnöknek megválasztásához immáron nincs alkotmányos (alaptörvényi) kötelezettsége programot bemutatni, erről nem, csak személyéről szavaz a parlament.

Az Alaptörvény értelmezése szerint a kormányprogram és az erről való szavazás rítusának megtartása felesleges lett volna, és csak kevés országban találkozhatunk ilyennel. A dokumentummal szemben ugyanis lényegében nem állt fönn semmilyen követelmény, lehetett egy kétlapos papírfecni, vagy akár egy ötszáz oldalas kidolgozott, részletes közgazdasági elemzés is. A jogkövetkezmény hiánya volt közös bennük, vagyis a szavazás után ki is lehetett dobni azokat a szemébe. Az Alaptörvény magyarázata a megszüntetés mellett egy másik megoldásként említi, ha jogi kötőerőt adtak volna a kormányprogramnak, ami viszont súlyosan elnehezítette volna a kormányzati és törvényhozási operativitást.^[43]

A kormányprogram kikerülésével kapcsolatban Müller György megjegyzi, hogy a lehetőség elvesztésével nem gyengül a miniszterelnök, miután továbbra is ő dönti el a kormánypolitikát. Sőt, a kormányprogram elfogadásával (jóváhagyásával) szerinte a kormány alárendelődik a parlamentnek, és feltehetően e megfontolás is közrejátszott abban, hogy kiiktatták a program parlament elé terjesztésének kötelezettségét, ami ugyanakkor nem jelenti egyúttal magának a műfajnak

[39] Alaptörvény, 16. cikk (5) bek.

[40] Az 1997. évi LXXIX. törvény 9. §-a; továbbá a 2006. évi LVII. törvény 17. § (2)-(3) bek., ill. az Alaptörvény hatálybalépését megelőző szövegváltozatában a 2010. évi XLIII. törvény 22. § (2)-(3) bek.

[41] Alaptörvény, 16. cikk (6) bek.

[42] 1949. évi XX. törvény, 33. § (3) bek., 2. mondat.

[43] Jakab, 2011, 255.

az eltűnését.^[44] Valószínű ugyanis, hogy a miniszterelnök-jelöltek továbbra is formálisan is kidolgozott tervvel fognak a választók elé lépni és megmérkőzni, igazolván világos elképzeléseiket és felkészültségüket a kampány során.

A hivatalos kormányprogram alkotmányos szabályokból való kikerülése mindezek mellett azért is szerencsés, mert eltérő feltételekkel történő miniszterelnöki mandátumkeletkezésre adott lehetőséget. A normál, vagyis az új Országgyűlés megalakulása miatti megbízatás megszűnés esetében program nélkül nem lehetett alkotmányosan miniszterelnököt választani, a konstruktív bizalmatlansági indítvány segítségével választott új miniszterelnök esetében viszont ilyen alkotmányos kötelezettség nem állt fenn. Ugyanezzel a problémával találkozhatunk a konstruktív bizalmatlansági indítványt alkalmazó országok esetében például az ugyancsak német mintát szem előtt tartó spanyol, vagy akár a lengyel kormányfő megválasztása vonatkozásában is, szemben például a mintaadó német kormányzati rendszerrel, ahol a szövetségi kancellárt a Bundestag minden esetben vita (azaz kormányprogram) nélkül választja meg. Továbbá említhetjük akár a szlovén kormányelnök megválasztási szabályait is, ahol szintén nincs kormányprogram, ilyen szempontból tehát ebben az országban ugyancsak nincs különbség a normál, illetve konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő megválasztás között.^[45]

ii) A miniszterelnök mandátumának megszűnése

A korábbi Alkotmány a kormány megbízatásának megszűnési eseteit rögzítette. Az új Alaptörvény fontos változása, hogy a miniszterelnök kiemelkedő szerepét még jobban kihangsúlyozva, immáron nem a kormány, hanem kifejezetten a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséről, illetve annak eseteiről beszél, ami egyúttal a kormány megbízatásának megszűnését is jelenti, tehát megfordította az eddigi megfogalmazást.^[46] Ekként már felesleges külön kimondania a mindenkori kormány szervezeti törvénynek, hogy a miniszterelnök megbízatásának megszűnése egybeesik a kormány megbízatásának megszűnésével.^[47]

[44] Müller, 2011a, 30.

[45] Spanyolország Alkotmánya, 99. cikk (2) bek., és 113. cikk; továbbá a Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 154. cikk (2) bek., és 158. cikk.; továbbá a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 63. cikk (1) bek., és 67. cikk.; továbbá a Szlovén Köztársaság Alkotmánya, 111. és 116. cikk. Ld. erről: Trócsányi – Badó 2005, 940., 942., 546–547., 743–744., 1056–1057. A lengyel miniszterelnök megválasztása annyiban különbözik a spanyoltól, némettől vagy magyartól, hogy ott a köztársasági elnök még a Minisztertanács programjának beterjesztése és a parlamenti bizalmi szavazás előtt kinevezi a kormányfőt. Az öt említett ország közül a magyar és a szlovén miniszterelnök esetében csak választás van, őket nem nevezi ki az államfő. Érdekeség, hogy a szlovén minisztereket viszont nem az államfő, hanem a Nemzetgyűlés nevezi ki.

[46] Alaptörvény, 20. cikk (1) bek.

[47] Az Alaptörvény hatálybalépését megelőző szövegváltozatában a 2010. évi XLIII. törvény 22. § (1) bek.

A miniszterelnök megbízatása megszűnési esetei kapcsán is némi változás történt a korábbi szabályokhoz képest. Az Alaptörvény összesen hét esetet különböztet meg. Eszerint a miniszterelnök megbízatása megszűnik: a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával; b) ha az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben („konstruktív”) bizalmatlanságát fejezi ki, és új miniszterelnököt választ; c) ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki; d) lemondásával; e) halálával; f) összeférhetetlenségének kimondásával; g) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.^[48] Az esetkörök közül a c) és a g) pont kapcsán fedezhetünk fel újdonságot. Bekerül a felsorolásba a korábban nem a megbízatás megszűnési esetek között említett bizalmi szavazás intézménye, így annak elvesztése esetén világos helyzet áll elő.

Az Alaptörvény értelmezése ennek kapcsán (is) üdvözli a vitatható kormánylemondás intézményét, és helyesli, hogy helyette (a bizalmi szavazás elvesztése esetén is) a belső logikának megfelelő módon a miniszterelnök mandátumához köti a szöveg a kormány mandátumát, vagyis a korábbi szabályoktól eltérően elvesztett bizalmi szavazás után nem kell lemondania a kormánynak és kormányfőnek, hanem a mandátum automatikusan megszűnik.^[49] A másik jelzett változás értelmében a korábbi Alkotmányban a „választójog elvesztése” megszűnési eset helyett az új szöveg a „megválasztáshoz szükséges feltételek hiánya” kitéltet rögzíti. Ennek révén a 2011-ig aktív, azóta passzív választójog (vagyis az országgyűlési képviselők választásán való választhatóság^[50]) feltételének lehetséges elvesztésén túl a miniszterelnökké megválaszthatóság másik feltételének, vagyis a büntetlen előéletnek a lehetséges elvesztésére is kiterjeszti ezt az esetkört.

Fontos és részben új szabály, hogy a miniszterelnök megbízatásának lehetséges hét megszűnési esete közül négy esetben az Országgyűlés határoz a kérdésről. Az említett b) és c) esetekben, vagyis a konstruktív bizalmatlansági és bizalmi indítványokról – a korábbi szabályokkal megegyezően – az (összes) országgyűlési képviselő több mint a felének szavazatával, míg az f) és g) esetekben, vagyis az összeférhetetlenségről és a megválasztáshoz szükséges feltételek hiányáról – immáron – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.^[51] Az Alaptörvény értelmezése rávilágít, hogy az eljárás nehezítésének értelme, hogy elkülönüljön az intézmény a bizalmi szavazástól.^[52]

Megtartotta az Alaptörvény az 1997-es alkotmánymódosítással az Alkotmányba emelt ügyvezető kormányra és miniszterelnökre vonatkozó szabályokat, melyek a 2010-es, fentebb már említett alkotmánymódosítások nyomán

[48] Alaptörvény, 20. cikk (2) bek.

[49] Jakab, 2011, 255., 260.

[50] Az Alaptörvény hatályba lépését követően módosított 2010. évi XLIII. törvény 20. §-a.

[51] Alaptörvény, 21. cikk (2) -(3) bek., ill 20. cikk (4) bek.

[52] Jakab, 2011, 259.

egészültek ki, illetve módosultak a miniszterelnök-helyettes(ek)re vonatkozó új rendelkezések következtében. Eszerint a kormány a megbízatása megszűnésétől az új kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét, továbbra is két korlátozással: nemzetközi szerződés kötelező hatályát nem ismerheti el, rendeletet pedig csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.^[53]

A miniszterelnök megbízatása megszűnésének egyes esetei – a korábbi alkotmányos szabályokkal megegyezően – eltérő következményeket vonnak maguk után abban a tekintetben, hogy ki gyakorolja a miniszterelnök hatásköreit. Az Alaptörvény szerint, ha a miniszterelnök megbízatása a fent említett a) és d) esetben szűnik meg, vagyis az új országgyűlés alakuló ülésével, illetve lemondással, akkor a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja hatáskörét ugyancsak két korlátozással: miniszter felmentésére, vagy új miniszter kinevezésére javaslatot nem tehet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján halaszthatatlan esetben alkothat. Ha a miniszterelnök megbízatása az összes többi megszűnési eset következtében szűnik meg (kivéve a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő bizalommegvonást), az új miniszterelnök megválasztásáig a miniszterelnök hatáskörét a miniszterelnök-helyettes, vagy – több miniszterelnök-helyettes esetén – az első helyen kijelölt miniszterelnök-helyettes gyakorolja az előbbi korlátozásokkal.^[54]

b) A miniszter mandátuma

i) A miniszter mandátumának keletkezése

A miniszter mandátumának keletkezése kapcsán továbbra is érvényben vannak a korábbi szabályok, miszerint a minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A korábbi Alkotmányhoz képest viszont újdonság annak alaptörvényi rögzítése, hogy a miniszter a kinevezésében megjelölt időpontban, ennek hiányában a kinevezéssel hivatalba lép.^[55] A miniszterek kormányfő előtti felelőssége kapcsán fontos új megfogalmazással találkozhatunk. Az Alaptörvény ugyanis kimondja, hogy a kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.^[56] Az Alaptörvény értelmezése kihangsúlyozza, hogy a miniszter az eddigiektől eltérően tehát nem a kormánynak, hanem személyesen a miniszterelnöknek felelős,

[53] Alaptörvény, 22. cikk (1) bek. Dogmatikailag helyesebb megfogalmazást követ az Alaptörvény akkor, amikor a korábbiakhoz képest nem a nemzetközi szerződések megkötésének, hanem kötelező hatályuk elismerésének tilalmát rögzíti. (Jakab, 2011, 261.)

[54] Alaptörvény, 22. cikk (2)-(3) bek.

[55] Alaptörvény, 16. cikk (7) bek.

[56] Alaptörvény, 18. cikk (4) bek., első mondat.

ami egyfelől megfelel az elmúlt húsz év gyakorlatának, másfelől pedig igazodik a kormányfő – későbbiekben még tárgyalandó – általános iránykijelölési hatásköréhez.^[57]

Fontos azonban rögzíteni, hogy az új szabályok értelmében a miniszterek a parlament által, bizalmatlansági indítvány keretében továbbra sem vonhatóak felelősségre, vagyis egyénileg nem buktathatók meg, felelőségük tehát csak közvetetten, a miniszterelnök útján valósul meg. Müller György ezzel kapcsolatosan megjegyzi, hogy mivel a miniszterekkel szemben továbbra is kizárt a bizalmatlansági indítvány kezdeményezésének lehetősége, ennek az az ára, hogy a miniszterek (korábbi Alkotmányban és az új Alaptörvényben is kimondott) parlament előtti felelősége következmény nélküli.^[58]

Ezzel szemben Térey Vilmos arra hivatkozik, hogy a felelősségre vonás lehetősége, illetve annak hiánya sohasem előfeltétele a felelőségnek, mint ahogyan általában véve valamely jogosultság vagy kötelezettség fennállása sem a jogérvényesítés függvénye. Szerinte egyetlen egy kormánytag parlament előtti felelősége sem szűnik meg pusztán amiatt, mert a parlament az egyes minisztereket külön-külön nem, csak a kormányfőn keresztül, az egész kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány útján tudja felelősségre vonni és eltávolítani. Sőt, megítélése szerint ez inkább csak kidomborítja felelőségük tárgyának határtalanságát, hiszen a kormánytagok saját személyükben nemcsak a saját tetteikért, hanem az egész kormány működéséért is kötelesek helytállni. A kollektív felelőség tehát eszerint egyáltalán nem szünteti meg a kormánytagok egyéni felelőségét.^[59] E figyelemreméltó érvelés logikusságát elfogadva, és abból kiindulva úgy véljük, hogy a felelőség, mint egyfajta kötelezettség fennállása önmagában nem elegendő, vagy máshogy fogalmazva, lehet, hogy fennáll, de nem sokat ér a jogérvényesítés konkrét lehetősége nélkül.

A kormánytagok egyéni felelősége nem mosható egyszerűen össze a kormány, mint egész kollektív felelőségével, ami a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén a magyar rendszerben a kormányfő egyedüli parlament előtti felelősségre vonásában csúcsosodik ki. A miniszterek parlament előtti egyéni felelőségének lényege tehát álláspontunk szerint nem annak érvényesíthetőség nélküli pusztá fennállásában, hanem éppen a felelősségre vonás potenciális lehetőségében (miniszterekkel szembeni bizalmatlanság felvethetősége) ragadható meg. Továbbá a parlament előtti egyéni felelőség megléte a szankció nélküli parlamenti ellenőrzési eszközök (interpelláció, kérdés, beszámoltatás stb.) lehetőségeivel sem igazolható.^[60] Mindezek okán szerencsésebb lett volna, ha az Alaptörvény a miniszterek esetében vagy – a miniszterek egyéni felelősségre vonási lehetőségét továbbra is elkerülendő – csak a miniszterelnökön keresztüli

[57] Jakab, 2011, 257.

[58] Müller, 2011a, 30.

[59] Térey, 2011, 253–254.

[60] Erről még: Franczel, 2010a, 266.

közvetett, és nem a közvetlen parlament előtti felelősséget rögzítette volna, vagy a közvetlen parlamenti felelősségük kimondásának fenntartása esetén – például Lengyelországhoz hasonlóan, ahol a konstruktív bizalmatlansági indítvány mellett a miniszterek egyénileg is felelősségre vonhatók – lehetővé tette volna a miniszterekkel szembeni bizalmatlanság felvethetőségét.

ii) A miniszter mandátumának megszűnése

A miniszter megbízatása megszűnésének első eseténél is egyértelműen lecsereálték a korábbi „kormány” kifejezést a „miniszterelnök” kitételekre. Eszerint a miniszter megbízatása megszűnik: a) a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével; b) a miniszter lemondásával; c) felmentésével; d) halálával.^[61] Kikerült a korábbi alkotmányos szabályozásban fellelhető két esetkör, nevezetesen az összeférhetlenség és a megválasztáshoz szükséges feltételek fenn nem állása, melyek, mint speciális hivatalvesztési okok eltűntek, és beolvadtak a c) pontba, vagyis ilyen esetekben a miniszterelnöki felmentés alkalmazható.^[62] Ehelyütt érdemes utalni az LMP azon felmerült, de meg nem valósult javaslatára, mely szerint amennyiben a parlament a miniszter – adott időn belül meghatározott számú interpellációra adott – válaszát elutasítja, úgy az őt kinevező államfő hivatalából elmozdíthatja. A miniszterelnök sorozatos interpellációs leszavazása pedig – a javaslat szerint – a bizalmi szavazás kötelező elrendelését vonhassa maga után.^[63]

Végezetül a miniszter megbízatásának megszűnése kapcsán egy új, elsőként az Alaptörvényben rögzített szabályt kell megemlíteni, melynek értelmében az ügyvezető miniszterelnökre vonatkozó, fentebb említett szabályokat analóg módon kiterjesztette az alkotmányozó, ezáltal alkotmányi joghézagot is pótolva. Eszerint a miniszter a miniszterelnök megbízatása megszűnésétől az új miniszter kinevezéséig vagy az új kormány más tagjának a miniszteri feladatok ideiglenes ellátásával való megbízásáig ügyvezető miniszterként gyakorolja hatáskörét, rendeletet azonban csak halaszthatatlan esetben alkothat.^[64]

5. A miniszterelnök iránykijelölési hatásköre

A következő, miniszterelnökök konkrétan is nevesítő szabályozás a német Alaptörvény mintájára a miniszterelnök általános iránykijelölési, politikameghatározó szerepét („Richtlinienkompetenz”) rögzíti. Eszerint a miniszterelnök meghatá-

[61] Alaptörvény, 20. cikk (3) bek.

[62] Jakab, 2011, 259., ill. Térey, 2011, 253.

[63] Alkotmány a jövőnek. Az LMP alkotmánykonceptiója. 19–20. A javaslat ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az államfő (itt nem tárgyalt egyéb eszközökkel is kibővíthető „vérszelhárító”) szerepét úgy kívánják megerősíteni, hogy közben ne vegyen át klasszikus végrehajtó funkciókat, a rendszer ne mozduljon el (fél)prezidenciális irányba.

[64] Alaptörvény, 22. cikk (4) bek., ill. Jakab, 2011, 261.

rozza a kormány általános politikáját.^[65] 2006-ig erről semmilyen szabályozás nem volt, erre vonatkozó kitétel a 2006-os kormány szervezeti törvénybe került be a második Gyurcsány-kormány kezdetén. 2011-ben voltaképp ennek alaptörvényi átmenetelésére került sor. Térey Vilmos ezzel kapcsolatosan felhívja a figyelmet, hogy az Alaptörvény rögzíthetné a forrásként használt német Alaptörvény vonatkozó cikke első mondatának másik felét is, ami sajnálatos módon lemaradt a jogkörnek a magyar jogba való 2006-os átültetésekor, vagyis, hogy „viseli érte a felelősséget”.^[66] Müller hangsúlyozza, hogy a kormányfő ezirányú dominanciája nem újdonság, a miniszterelnöki kormány nem az Alaptörvénnyel, hanem az 1990-es alkotmányos helyzettel jött létre. Az Alaptörvény annyiban új, hogy most már nem leplezi a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét azzal, hogy pusztán testületvezetésként definiálja feladatkörét, hanem világosan megfogalmazza főnöki pozícióját.^[67] Az Alaptörvény értelmezése is utal erre, miszerint a korábbi Alkotmány vonatkozó rendelkezése a miniszterelnök tevékenységének csak néhány elemét emelte ki, úgymint az említett kormányülés vezetése, illetve a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról való gondoskodás.^[68]

Az iránykijelölési hatáskörhöz szorosan kapcsolódik a miniszterek reszortfelelősségének („Resortprinzip”) alaptörvényi rögzítése, miszerint a miniszter a kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.^[69] Az Alaptörvény értelmezése hangsúlyozza, hogy e szabályozás az eddigiektől eltérően és a miniszterelnök említett iránykijelölési jogkörével összhangban rögzíti a miniszterelnöknek a miniszterekkel szembeni irányítási jogát. Az új szövegből magától értetődősége okán kimaradt, hogy a miniszter csak a jogszabályok keretei között járhat el.^[70] Müller hangsúlyozza, hogy a miniszterek a kormányalakítási jog és az említett bizalmatlansági szabályok révén egyébként is a miniszterelnöktől függenek, egyértelműen alárendelődnek a miniszterelnöknek, álláspontja szerint nemcsak szociológiai, hanem jogi értelemben is.

A miniszteri rendeltetés meghatározása 2006-tól az új Alaptörvény elfogadásáig nem is utalt a Müller szerint bizonytalan tartalmú miniszteri önállóságra, a jelenlegi szabályok ugyanakkor ismét tartalmazzák a miniszter önálló irányítási jogára való utalást.^[71] Müller továbbá azt is megemlíti, hogy az Alkotmány-

[65] Alaptörvény, 18. cikk (1) bek.

[66] A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 65. cikk, első mondata szerint: „A szövetségi kancellár határozza meg a politika irányvonalait és azokért viseli a felelősséget.” (Trócsányi – Badó, 2005, 744., ill. Térey, 2011, 252–253.)

[67] Müller, 2011a, 29–30.

[68] 1949. évi XX. törvény, 37. § (1) bek., ill. Jakab, 2011, 257.

[69] Alaptörvény, 18. cikk (2) bek.

[70] Jakab, 2011, 257.

[71] Müller, 2010, 12., ill. Alaptörvény, 18. cikk (2) bek.

bíróság 2009-ben elfogadta a miniszterelnök új iránykijelölési jogkörét, és a kormánypolitika általános irányának meghatározásához járuló eszközként elismerte, hogy a minisztereknek feladatokat szabhat meg. Ugyanakkor normatív utasítás adását alkotmányellenesnek találta, mert nyíltan hierarchikus kapcsolatot teremt a kormányfő és a kormánytagok között és jogalkotási rendet is sért. A miniszterelnök ezzel azonban Müller szerint nemhogy gyengült, hanem inkább erősödött, mert voltaképp formai kötöttség nélkül nyert elismerést utasítási hatalma.^[72]

6. A miniszterelnök parlament előtti felelőssége

A miniszterelnököt konkrétan is nevesítő következő rendelkezések vonatkozásában a bizalm(atlanság)i kérdéseket kell megvizsgálni. Noha felmerült, hogy kikerül,^[73] végül mégis megmaradt az Alaptörvényben a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, melynek megfogalmazása enyhén módosult, de tartalmilag nem történt érdemi változás. Eszerint az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. Az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges.^[74] A korábbi szöveghez képest – az átfogalmazás révén – voltaképp csak annyi változás történt, hogy az egyötöd elől kikerült a „legalább” kitétel, a „jelölt” helyett „javasolt”, a „többsége” helyett pedig a „több mint a fele” szerepel a szövegben. A létszámadatokat tekintve a 2014-től százkilencvenkilenc fős parlamentben tehát negyven képviselő tudja benyújtani az indítványt, melynek sikeréhez legalább száz képviselő támogató szavazata szükséges.^[75]

Ami a bizalmi szavazás intézményét illeti, fentebb már jeleztük, hogy maga az esetkör bekerült a miniszterelnök megbízatása megszűnési esetei közé, aminek következtében a bizalom elvesztése esetén a miniszterelnök mandátuma automatikusan lejár, nincs szükség külön kormánylemondásra. A megfogalmazás további újdonsága, hogy a bizalmi szavazást immáron nem a miniszterelnök útján a kormány, hanem maga a miniszterelnök indítványozhatja. Az Országgyűlés pedig a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési

[72] Müller, 2010, 12.

[73] Eszerint a képviselők egyharmada terjeszthetett volna be olyan (destruktív) bizalmatlansági indítványt, amelyben nem kellett volna megjelölni az új miniszterelnököt. Ld. az említett munkacsoport által készített javaslat 15. pontjának „B” változatát. 5–6.

[74] Alaptörvény, 21. cikk (1)-(2) bek.

[75] A 386 fős parlamentben a benyújtáshoz legalább 78, az elfogadáshoz pedig legalább 194 képviselő támogatása (volt) szükséges.

képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt. A kormányfő a korábbi szabályokkal megegyezően azt is indítványozhatja, hogy a kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben ugyancsak bizalmatlanságát fejezi ki, ha a kormány által benyújtott ezen előterjesztést nem támogatja.^[76] Az Alaptörvény végül azt is változatlanul rögzíti, hogy az Országgyűlés a bizalmi kérdésről való – tehát a bizalmatlansági indítvány, vagy a miniszterelnök bizalmi indítványa – döntését a beterveztéstől számított három nap után, de legkésőbb nyolc napon belül hozza meg.^[77] Az alkotmányozás folyamatában a bizalmi szavazás kapcsán felmerült, hogy noha ez az intézmény elsősorban a kormány(fő) számára van fenntartva, a képviselők legalább egyötöde azt is javasolhassa, hogy az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslat feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen.^[78] Ennek révén akár az ellenzéki képviselők is kezdeményezni tudták volna, hogy egy javaslat elfogadása egyúttal a kormány(fő) iránti bizalomról is szóljon, de végül ez nem valósult meg.

7. Az önálló szabályozó szerv vezetője mandátumának keletkezése

A miniszterelnököt konkrétan is nevesítő rendelkezések tekintetében sorrendben egy új elemre, nevezetesen az önálló szabályozó szerv vezetője megbízásának keletkezésére vonatkozó szabályokra is ki kell térni. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre, melynek vezetőjét vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök, vagy maga a miniszterelnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra.^[79] Az önálló szabályozó szerv, mint önálló alaptörvényi kategória az Alaptörvény értelmezése szerint kifejezetten e két szerv felölésére jött lére, hogy ne kelljen külön másodlagos közigazgatási szerveket név szerint is rögzíteni a szövegben.^[80]

Az önálló szabályozó szervek köre azóta kibővült. Jelenleg három ilyen szervről beszélhetünk: az egyik a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF), a másik a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH), a harmadik pedig – az Országgyűlés 2013. március 14-én elfogadott döntése értelmében a Magyar Energia Hivatal (MEH), mint korábbi kormányhivatal jogutódjaként – a Magyar Energetikai Közmű-szabályozási Hivatal. E szervek vezetői az Alaptörvény újítása nyomán rendeletalkotási hatáskörrel is rendelkeznek. Ami a vezetők megbízását illeti, a PSZÁF és – az Országgyűlés 2013. március 25-ei

[76] Alaptörvény, 21. cikk (3)-(4). bek.

[77] Alaptörvény, 21. cikk (5) bek.

[78] Ld. az említett munkacsoport által készített javaslat 15. pontjának „C” változatát. 6.

[79] Alaptörvény, 23. cikk (1)-(2). bek.

[80] Jakab, 2011, 262.

törvénymódosítása alapján immáron – az NMHH elnökét^[81] is a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, előbbi hat, utóbbit kilenc évre. A villamosenergia-, földgáz- és távhőellátással kapcsolatos feladatokat ellátó, újonnan létrehozott szabályozó szerv vezetőjét – élve az Alaptörvény adta másik lehetőséggel – pedig a miniszterelnök nevezi ki hét évre.

8. A miniszterelnök és a különleges jogrend

A miniszterelnök végezetül a különleges jogrendre vonatkozó szabályoknál jelenik meg konkrétan is nevesítve. A korábbi Alkotmány vonatkozó rendelkezései tartalmukat tekintve nem változtak. Vagyis az Országgyűlés akadályoztatásának tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének az indokoltságát továbbra is az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan határozza meg.^[82]

A miniszterelnök kifejezéssel az Alaptörvényben utolsóként a rendkívüli állapotra vonatkozó cikkben találkozhatunk, mely – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – rögzíti, hogy a köztársasági elnök elnökletével működő Honvédelmi Tanácsnak az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, illetve a tanácskozási joggal résztvevő Honvéd Vezérkar főnöke mellett a miniszterelnök és a miniszterek is tagjai.^[83]

IV. A MINISZTERELNÖKÖT KÖZVETVE ÉRINTŐ RENDELKEZÉSEK^[84]

Jelen tanulmány terjedelmi okokból a miniszterelnököt konkrétan (szövegszerűen) nem nevesítő, csak közvetve érintő, tehát általánosan a kormányra, vagy a kormány tagjaira vonatkozó, alaptörvényi rendelkezésekkel nem, illetve jelen

[81] Eddig az NMHH elnökét a miniszterelnök nevezte ki kilenc évre. A törvényjavaslat indokolása szerint a köztársasági elnök politikailag semleges közjogi szerepe egyértelműbbé teszi az NMHH elnökének függetlenségét. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_madat?p_ckl=39&p_izon=10051&p_alsz=14

[82] Alaptörvény, 48. cikk (5) bek.

[83] Alaptörvény, 49. cikk (1) bek.

[84] Ehelyütt hangsúlyozzuk, hogy a miniszterelnök hatalmát számtalan tényező befolyásolja, jelen tanulmány csak az Alaptörvénnyel összefüggő kérdésekre koncentrálna, azon belül is a miniszterelnököt kifejezetten nevesítő rendelkezésekre. Ugyanakkor fontos jelentősége van a kormányra vonatkozó (kormányfőt nem nevesítő) rendelkezéseknek is, sőt, az Alaptörvény azon rendelkezései is befolyással vannak a miniszterelnök hatalmára, amelyek adott esetben még a kormányt sem nevesítik. Elég például csak az Alkotmánybíróság kormányon túli személyek által kezdeményezhető utólagos normakontrolljára vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekre gondolnunk, melyek ugyancsak meghatározóak lehetnek. Amennyiben bővül az utólagos normakontrollt kezdeményezők köre – miképpen Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása értelmében a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész vonatkozásában ez meg is történt – kihatással lehet a törvényalkotási folyamat felett egyértelműen diszponálható kormány(fő) hatalmi helyzetére is. (Alaptörvény, 24. cikk (2) bek., e) pont.)

fejezetben csak röviden és érintőlegesen, egy-egy fontosabb változást felviláglantva foglalkozik. E tekintetben négy nagy kérdéscsoport vizsgálható. Az első csoportba az ún. *demokratikus intézményi szabályok* tartoznak, ahol hat témánál, nevezetesen a költségvetési gazdálkodási elv; az alaptörvény-módosítás;^[85] zárt ülés elrendelése;^[86] törvénykezdeményezés^[87] és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangja; kérdés és interpelláció;^[88] valamint a közvetlen demokrácia (népszavazás)^[89] szabályainál találkozhatunk a kormányra, így a miniszterelnökre is vonatkozó szabályokkal. Ezek közül újdonságként kiemelhetjük a költségvetési egyensúlyért viselt felelősség, vagyis a költségvetési gazdálkodás elvét, amire az Alaptörvényben nagy hangsúly került, így a kormány(fő) ez iránti felelőssége a legmagasabb szinten került rögzítésre.^[90] A jelzett szankciók (Költségvetési Tanács vétője, illetve a költségvetés el nem fogadása miatti parlament-felosztási lehetőség) okán pedig e felelősség komoly kockázatokat hordozhat magában a miniszterelnök számára. E témacsoport kapcsán a másik nívumot az jelenti, hogy az Országgyűlés az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata céljából – a törvény kezdeményezője, illetve az Országgyűlés elnöke mellett – immáron a kormány (zárószavazás előtt megtett) indítványára is megküldheti az Alkotmánybíróságnak. A korábbi Alkotmányban az előzetes normakontroll lehetősége csak a köztársasági elnök számára állt fenn.^[91]

Az előzetes normakontroll megváltozott szabályozása már átvezet a második kérdéscsoportra, *az államfővel összefüggő egyéb szabályokra*. Itt három téma is vizsgálható. Egyfelől a kormány(fő) hatalma kapcsán fontos változás, hogy a köztársasági elnök a „vétői” tekintetében a politikai vétőjét követően (itt nem részletezett megkötésekkel ugyan, de) alkotmányossági vétővel is élhet. Korábban másodjára kötelezve volt az aláírásra.^[92] Ha már élt alkotmányossági vétőjével, politikai vétőjével már nem élhet, de ha nem az ő kezdeményezésére került az elfogadott, de még ki nem hirdetett jogszabály az Alaptörvénnyel való össz-

[85] Alaptörvény, Alapvetés, S) cikk (1) bek. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása révén az Alaptörvény 24. cikk (5) bek.-e továbbá kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot a kihirdetéstől számított harminc napon belül – az említett bek. b) pontja értelmében, a jogszabály utólagos normakontrolljával megegyezően – az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa mellett a kormány is kezdeményezheti. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében pedig – az említett bekezdés a) pontja értelmében, miképpen fentebb említettük – csak a köztársasági elnök jogosult a vizsgálat kezdeményezésére.

[86] Alaptörvény, 5. cikk (1) bek.

[87] Alaptörvény, 6. cikk (1) bek.

[88] Alaptörvény, 7. cikk (2) bek.

[89] Alaptörvény, 8. cikk (1) bek.

[90] Alaptörvény, Alapvetés, N) cikk (1)-(2) bek.

[91] Alaptörvény, 6. cikk (2) bek.

[92] Alaptörvény, 6. cikk (3) és (8) bek.

hang vizsgálata céljából^[93] az Alkotmánybíróság elé, akkor ez esetben akkor is élhet politikai vétőjával, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.^[94] Ehelyütt érdemes megemlíteni, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása – az Alaptörvény erre vonatkozó rendelkezéseinek értelmezését tisztázandó – egyértelművé tette, hogy a köztársasági elnök az elfogadott Alaptörvényt, illetve annak módosítását csak a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhang vizsgálata céljából küldheti meg az Alkotmánybíróságnak, mely testület ebben a kérdésben ugyancsak kizárólag eljárási szempontból vizsgálódhat.^[95]

A másik két témát a köztársasági elnök meghatározott intézkedései és azok ellenjegyzési kötöttsége, illetve a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása megállapításának (kormány által is lehetséges) kezdeményezése jelenti.^[96] Előbbi kapcsán üdvözlendő változás, hogy az új Alaptörvény világosan összerendezte, illetve elkülönítette a köztársasági elnök ellenjegyzéshez kötött, illetve nem kötött intézkedéseit. A korábbi Alkotmány szövegéhez képest – mely a miniszterelnök, vagy illetékes miniszter ellenjegyzését nevesítette – technikai változás, hogy az új Alaptörvény már általános jelleggel a „kormány tagja” ellenjegyzéséről beszél. Az Alaptörvény fontos tartalmi rögzítése, hogy a köztársasági elnök meghatározott intézkedések – így témánk szempontjából például a miniszterek miniszterelnök javaslatára történő kinevezése – esetén megtagadhatja azok teljesítését, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.^[97]

A harmadik kérdéscsoportot a *belső működési szabályok* alkotják, melyen belül tíz önálló téma is meghatározható: a kormány feladat- és hatásköre; felelősége;^[98] szervezete; a kormány és kormány tagjainak rendeletalkotási hatásköre;^[99] a kormány tagjainak parlamenti részvételi és felszólalási joga; a kormány létrejötte és eskütele;^[100] a minisztériumok és a tárca nélküli miniszterek;^[101] a

[93] Vagyis – mint fentebb említettük – az Országgyűlés a törvény kezdeményezője, a kormány és az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára (tehát nem a köztársasági elnök kezdeményezésére) az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára megküldi az Alkotmánybíróságnak, melyről az Országgyűlés a zárószavazást követően határoz. Ld. Alaptörvény, 6. cikk (2) bek.

[94] Alaptörvény, 6. cikk (5) bek.

[95] Alaptörvény negyedik módosítása, 11. cikk, ill. 12. cikk (3) bek.

[96] Alaptörvény, 9. cikk (3)-(5) bek. (kiegészítésként (6)-(7) bek.), ill. 14. cikk (2) bek.

[97] Alaptörvény, 9. cikk (6) bek.

[98] Az Alaptörvény 15. cikk (1) bek. szerint a kormány az Országgyűlésnek felelős.

[99] Alaptörvény, 15. cikk (3)-(4) bek., ill. 18. cikk (3) bek.

[100] Alaptörvény, 16. cikk (8)-(9) bek.

[101] A minisztériumok felsorolásáról törvény (jelenleg a 2010. évi XLII. törvény) rendelkezik. Tárca nélküli miniszter pedig a kormány(fő) javaslata által meghatározott feladatkör ellátására nevezheti ki. Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja. (Alaptörvény, 17. cikk (1)-(2), ill. (4) bek.)

kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei;^[102] a kormánytisztviselők jogállása;^[103] valamint a kormány tagjainak jogállása.^[104] Ezek közül az Alaptörvényben újdonság értékkel bír a kormány feladat- és hatáskörének meghatározása, melynek értelmében a korábbi hosszú és felesleges felsorolás helyett egyfajta generális klauzulaként rögzítésre került, hogy a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek (és így a miniszterelnöknek) a feladata kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.^[105] További újdonságot jelent, hogy a kormány a közigazgatás legfőbb szerve, amely törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. Az eddigi, inkább a szocialista berendezkedéshez illeszkedő szabályozás szerint a kormány az államigazgatás bármely ágát közvetlen felügyelete alá vonhatta.^[106] A parlamenti részvételi és felszólalási jog kapcsán új elemnek tekinthető, hogy az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság a kormány tagját, így a miniszterelnököt is az ülésen való megjelenésre kötelezheti.^[107]

Végezetül a negyedik, ehelyütt csak felsorolt kérdéscsoportot az *egyéb kormányt érintő szabályokként* foglalhatjuk össze. Ide tartozik az Országgyűlés által a kormánytól európai uniós ügyekben kért tájékoztatás;^[108] a fentebb már említett utólagos normakontroll;^[109] az önkormányzatok törvényességi felügyelete, kölcsönfelvételükhöz való kormány általi hozzájárulás, illetve az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület kormány indítványára történő feloszlata;^[110] a kormányközpénzügyekkel és költségvetéssel kapcsolatos feladatai;^[111] a kormány rendvédelmi szervekkel kapcsolatos döntési kompetenciái;^[112] a különleges jogrend kormányt érintő szabályai;^[113] az Alaptörvény végrehajtási kötelezettsége.^[114] E felsorolást kiegészíthetjük Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása nyomán alkotmányos szintre emelt új szabályozással,

[102] Ezek a fővárosi és megyei kormányhivatalok. Ld. uo. 17. cikk (3) bek.

[103] Az Alaptörvény 17. cikk (5) bek. szerint a kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza. Ez a törvény 2012 márciusáig a 2010. évi LVIII. törvény volt, melyet 2012 márciusában hatályon kívül helyeztek. Az új szabályokat a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmazza.

[104] Az Alaptörvény 18. cikk (5) bek. szerint a kormány tagjai jogállásának részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendjét törvény határozza meg. Ez a korábban már említett 2010. évi XLIII. törvény.

[105] Alaptörvény, 15. cikk (1) bek. első mondata.

[106] Alaptörvény, 15. cikk (2) bek., ill. az 1949. évi XX. törvény 40. §. (3) bek.

[107] Alaptörvény, 18. cikk (4) bek., ill. Jakab, 2011, 257.

[108] Alaptörvény, 19. cikk

[109] Vagyis a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatának kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál. (Az Alaptörvény fentebb már említett, 24. cikk (2) bek. e) pontja.)

[110] Alaptörvény, 34. cikk (4)-(5) bek., ill. 35. cikk (5) bek.

[111] Alaptörvény, 36. cikk (1)-(2), ill. (7) bek., valamint a 37. cikk (1) bek.

[112] Alaptörvény, 45. cikk (2) bek., 46. cikk (2) és (4) bek., 47. cikk (1), (3)-(4) bek.

[113] Alaptörvény, 49. cikk (2) bek. c) pont., 51., 52. és 53. cikk.

[114] Eszerint a kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni. (Uo., Záró rendelkezés, 4 pont.)

mely szerint törvény keretei között a kormány határozza meg az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét, és felügyeli is gazdálkodásukat.^[115]

V. ÖSSZEZEGÉS

Rövid összefoglalásként megállapítható, hogy az Alaptörvényben racionalizálódott a miniszterelnökre vonatkozó szöveg. A legfontosabb változásokként, újdonságként a következőket foglalhatjuk össze. A miniszterelnök mandátuma kapcsán először is konkretizálódott és lerövidültek a köztársasági elnök általi javaslatétel időbeli feltételei (alakuló ülés, vagy a korábbi harminc nap helyett tizenöt napon belüli javaslatétel). A kormányprogram szövegből való kikerülésével már csak a miniszterelnök személyéről szól a parlamenti szavazás. Megbízatásának megszűnését egyenlővé tették a kormány megbízatása megszűnésével, az egyes eseteket pedig némileg pontosították, illetve bővítették. A miniszterelnök alaptörvényi szinten rögzített általános politikai iránykijelölési hatáskört, továbbá (az önálló szabályozó szerv vezetője kapcsán) új javaslatételi és kinevezési hatáskört kapott, továbbá a miniszterek immáron nemcsak parlament előtti közvetett, hanem a miniszterelnöknek való (közvetlen) felelőssége is kimondásra került.

A kormány feladataira vonatkozó korábbi felesleges és részletes felsorolás helyett elismerésre került a kormány általános végrehajtó hatalmi minősége. A köztársasági elnök szemszögéből – az említett javaslatétel időbeli rögzítése mellett – az államfői intézkedések ellenjegyzési szabályai racionalizálódtak, vétőzási lehetőségei pedig relatíve erősödtek, mely kihatással lehet a kormány(fő) mozgásterére is. Az államfő parlament-felosztatási lehetőségeiből kikerült a korábbi négyszeri bizalommegvonás szabálya, ugyanakkor bővült a költségvetés március 31-ig történő el nem fogadása miatti esetkörrel. Végezetül érdemes kiemelni, hogy az új Alaptörvényben lényegesen nagyobb hangsúlyt kapott a kormány(fő) közpénzügyekért és a költségvetési egyensúlyért viselt felelőssége.

Figyelemmel a kérdés megítélésének bonyolultságára és összetettségére, megállapítható hogy karakterét tekintve a kormányzati berendezkedés, illetve konkrétan a kormány(fő) hatalma jogi értelemben (tehát nem politikai-hatalmi karakterét tekintve, mely kérdéssel jelen tanulmány nem foglalkozik) radikálisan nem változott, ugyanakkor számos – többek között más alkotmányos intézményekre vonatkozó szervezeti és egyéb szabályok megváltoztatásából közvetve fakadó – tényező következtében jogi szempontból is stabilizálódott, illetve relatíve erősödött a kormányfői hatalom. Említhető többek között, hogy az Alkot-

[115] Záró rendelkezés, X. cikk (3) bek., ill. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 6. cikk.

mánybíróság korábbi, még az Alaptörvény meghozatala előtt végbement jogkörszűkítésére vonatkozó rendelkezések (az államadósság adott szintjének eléréséig a pénzügyi tárgyú törvények Alaptörvénnyel való összhangját csak külön meghatározott szempontból lehet vizsgálni^[116]) bekerültek az Alaptörvénybe is. Az utólagos normakontroll kezdeményezési köre szűkülésével (korábban bárki kezdeményezhetett) az Alkotmánybíróság relatíve kevésbé tudja kontrollálni a kormány által dominált jogalkotási tevékenységet, bár a kezdeményezői kör Alaptörvény negyedik módosítása által végbement bővülése (a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is kezdeményezheti), illetve az előzetes normakontroll lehetőségének ugyancsak relatíve bővülése, valamint az alkotmányértelmezés korábban csak AB-határozatban, immáron törvényben is kimondott lehetősége^[117] ezzel némiképp ellentétes irányba mutat. Az Alaptörvény negyedik módosítása ugyanakkor leszögezi, hogy a taláros testület a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.^[118] Ez tehát egyértelműen a kormány által dominált parlamenti jogalkotó munkát kívánja tovább védeni az Alkotmánybíróságtól.

A miniszterelnök jogköreit érintette továbbá, hogy újabb alkotmányos intézmények (önálló szabályozó szerv) vezetőjére vonatkozó, hosszú távú megbízatást keletkeztető javaslattevési, illetve kinevezési hatásköröket kapott.^[119] Emellett az Alaptörvényben megmaradt a leggyengébb parlamenti felelősséget jelentő konstruktív bizalmatlanság intézménye is, melynek köszönhetően – az eddigiekhez hasonlóan – az alkotmányos megoldások közül a lehető legnehezebben lehet kimondani a kormányfővel szembeni bizalmatlanságot, hiszen egyúttal továbbra is meg kell egyeznie az ellenzéknek az új miniszterelnök személyében.

A miniszterelnöki hatalom jogi szempontú változásának elemzése során utalnunk kell arra is, hogy azzal semmiképp nem nőtt a miniszterelnök hatalma, hogy voltaképp Alaptörvényben is rögzítetten minden feladat és felelősség az „övé” és kormányáé, amit nem utalnak máshová. A közpénzügyekért és a költségvetésért viselt, (végső soron parlament-feloszlatási) szankciókkal is körülbástyázott kormányzati, kormányfői felelősség pedig inkább relatíve csökkeni is hatalmát. Ehhez kapcsolódva végül érdemes rámutatni arra a *sui generis* összefüggésre is, hogy a miniszterelnöki hatalom jogi eszközökkel közvetve

[116] Erről bővebben: Alaptörvény, 37. cikk (4) bek.

[117] Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, ill. a Kormány indítványára az AB valamely konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi az Alaptörvény rendelkezését, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Az említett AB-határozat a 31/1990. (XII. 19.) AB határozat. (Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, 38. § (2) bek., ill. Trócsányi – Schanda, 2012, 369.)

[118] Alaptörvény negyedik módosítása, 12. cikk (3) bek.

[119] Bár itt többnyire csak a kétharmados kormányzati többség birtokában tudta eddig is meglévő hatalmát a korábbiakhoz képest könnyebben (kompromisszumok kényszere nélkül) kihasználni a miniszterelnök.

vagy közvetlenül megvalósított növelése időbeli síkra vetítve hatalomcsökkenés-ként is értelmezhető. Amennyiben ugyanis a következő ciklusokban nem alakul ki kétharmados parlamenti többség, a kormány és fejének mozgástere jelentősen beszűkül. Erre mutat rá Müller György is, aki szerint a következő kormányok kétharmados többség híján meggyengülnek a parlamenttel szemben, nem, vagy csak ellenzéki támogatással lesznek képesek a politikai irányvonaluknak megfelelő alapvető kérdésekben céljaik megvalósítására, hiszen az Alaptörvény számos, az alapjogok és az államszervezeti viszonyok szabályozásán túli társadalom- és gazdaságpolitikai, illetve ilyen összefüggésű ügyekre vonatkozóan minősített többségű döntéshozatalt követel meg.^[120] Továbbá – tehetjük hozzá – több vitás, az Alkotmánybíróság által formai, illetve egyes esetekben tartalmi szempontból is alkotmányellenesnek nyilvánított és megsemmisített rendelkezés (pl. család fogalma, hajléktalanok közterületről történő kitiltása, egyházak Országgyűlés általi elismerése stb.) is beépítésre került az Alaptörvény szövegébe.^[121] Ez utóbbi annak bizonyításaként is értelmezhető, hogy az alkotmányozó hatalom végső letéteményesének az Országgyűlést és nem az Alkotmánybíróságot tekintik. Másfelől mindez azért is bír különös jelentőséggel, mert alkotmánymódosításra, illetve a sarkalatos törvények módosítására normál többségű kormányok önmagukban nem lesznek majd képesek. A mindenkori kormány(fő) normál parlamenti többség kialakulása esetén időben később realizálódó hatalomcsökkenése negatív esetben erodálhatja a kormányzóképeséget, pozitív esetben viszont fontos szemponttá teheti a konszenzusorientáltságot, a mindenkori ellenzékkel történő kompromisszumkereső politizálást.

IRODALOM

- Franczel Richárd (2010a): A magyar miniszterelnöki intézmény alkotmányos és jogállási háttere. In: Nagy Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. III. kötet. ELTE ÁJK, Budapest. 257–271. Elérhető: http://www.ajk.elte.hu/file/doktkonf2010_03.pdf
- Franczel Richárd (2010b): *Kormányfői hatalomvizsgálat*. Méltányosság Politika-elemző Központ. Elérhető: <http://www.meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/kp-kormanyfoihatalom-101026.pdf>
- Franczel Richárd (2012): Miniszterelnök az új Alaptörvényben. In: Antal Attila (szerk.): *Politikatudományi tanulmányok*. ELTE ÁJK Doktori Iskoláinak III. Konferenciája. ELTE ÁJK, Budapest. 189–202. Elérhető: http://www.ajk.elte.hu/file/doktkonf2012_03.pdf

[120] Müller, 2011a, 31. Müller társadalom- és gazdaságpolitikai, ill. ilyen összefüggésű ügyek között említi például a családvédelem, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás, a kizárólagos állami tulajdon körének meghatározása, a közteherviselés és nyugdíjrendszer alapvető szabályozása tárgyköreit.

[121] Ld. elsősorban az Alaptörvény negyedik módosítását, ill. http://index.hu/belfold/2013/03/11/mit_hoz_az_alaptoerveney_4_modositasa/

- Jakab András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Müller György (2010): *A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben.* Közjogi Szemle. 3. sz., 10–17. Elérhető: <http://kozjogiszemle.hu/korabbiszamok/category/13-2010.-v-iii.-szm.html>
- Müller György (2011a): *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról.* Közjogi Szemle. 2. sz. 28–32. Elérhető: <http://kozjogiszemle.hu/korabbiszamok/category/16-2011.-evi-ii.-szam.html>
- Müller György (2011b): *Magyar kormányzati viszonyok.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Térey Vilmos (2011): *A kormányformát meghatározó szabályokról, a kormány működésének kereteiről az alkotmányozás kapcsán.* Jogtudományi Közlöny. LXVI. évf., 4. sz. 250–255.
- Trócsányi László – Badó Attila (szerk.) (2005): *A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) (2012): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.

FORRÁSOK

- Az Alkotmányelőkészítő eseti bizottságról. Elérhető: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_ckl=39&p_biz=1005 (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- Tájékoztató az Alkotmányelőkészítő eseti bizottságnak a képviselők alkotmányozó munkája támogatására folytatott tevékenységéről. Elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11024.pdf> (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- Az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság III. munkacsoportjáról. Elérhető: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=50&p_ckl=39&p_biz=1005&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- A III. munkacsoport által elfogadott részkonceptióról. Elérhető: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/iii.pdf>. (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- Alkotmány a jövőnek. Az LMP alkotmánykonceptiója. Elérhető: http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf (Letöltés ideje: 2013.03.20.)

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

- 1949. évi XX. törvény (a korábban hatályos Alkotmány). Elérhető: http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/66014AAA-414B-4757-8E71-CA6866EB9FA0/0/XX_1949tvalkotmany.pdf (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- 1997. évi LXXIX. törvény. Elérhető: <http://www.complex.hu/kzldat/t9700079.htm> (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- 2006. évi LVII. törvény. Elérhető: <http://www.complex.hu/kzldat/t0600057.htm> (Letöltés ideje: 2013.03.20.)

- 2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról. Elérhető: http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000042.TV (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és államtitkárok jogállásáról. Elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10085.pdf> (Alaptörvény előtt)
- http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1000043.tv (Alaptörvény után) (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselőkről. Elérhető: <http://www.complex.hu/kzldat/t1000058.htm/t1000058.htm> (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- Az 1949. évi XX. törvény 2010. május 25-ei módosítása. Elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10085.pdf> (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- Az 1949. évi XX. törvény 2010. november 16-ai módosítása. Elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10174.pdf> (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- 9/2011. (III. 7.) OGY határozat Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) és módosításai (benyújtott javaslatok). Elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/mkpdf/hiteles/mk11043.pdf>
- http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_lekerd?P_CKL=39&P_FOTIP=null&P_FOTIP=T&P_TIP=null&P_TIP=D (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. Elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11080.pdf> (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről. Elérhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100199.TV&celpara (Letöltés ideje: 2013.03.20.)
- 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (és a benyújtott javaslat). Elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12047.pdf>
- <http://www.parlament.hu/irom39/06391/06391.pdf> (Letöltés ideje: 2013.03.20.)