

TOMPA TAMÁS

A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE¹

*„Az olyan társadalomnak, [...] ahol a törvényhozó
és a végrehajtó hatalom szétválasztását
nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.”*
(Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, 1789., 16. cikkely)

1. BEVEZETÉS

Pályamunkám központi témája a magyar és a német végrehajtó hatalom megalakulása, ellenőrzése és a megszűnés eseteinek vázlatos ismertetése és összehasonlítása. Németországban folytatott hároméves főiskolai tanulmányaim során megismerkedhettem a német alkotmányjog rejtjelmeivel, majd hazatérve felvetődött bennem a kérdés, hogy a rendszerváltás idején a magyar alkotmányjog részére mennyire szolgáltatott mintát a német Alaptörvény. E kérdésnek a nyomában járva, a rendelkezéseimre álló német nyelvű szakirodalommal a kezemben, a magyar és a német végrehajtó hatalmat vázlatosan mutatom be. Németország vonatkozásában, dolgozatomban mindvégig szövetségi szinten vizsgálom az összefüggéseket. Témaválasztásom aktualitását fokozza a közelmúltban Magyarországon végbement alkotmányos átalakulás, ezért pályamunkámon az Alkotmány és a jelenleg hatályos Alaptörvény kettősége, illetve ezek egymással történő összevetése is végigvonul. Továbbá utánajárok annak is, hogy az egyértelműen német gyökereket felmutató konstruktív bizalmatlansági indítvány milyen mértékben került hazánkban az elmúlt években eredeti céljának megfelelően alkalmazásra. Legvégül röviden az államfők végrehajtó hatalommal kapcsolatos jogkörét is ismertetem.

2. A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM MEGALAKULÁSA ÉS MEGSZŪNÉSE

2.1. A MAGYAR KORMÁNYALAKÍTÁS ÉS MEGSZŪNÉS ÁTTEKINTÉSE

A 2011. december 31-ig hatályos 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányáról² 33. § (1) bekezdése szerint a kormány *miniszterelnökből* és *miniszterekből* áll. A kormányalakítással kapcsolatban a kormány összetételét vizsgálva Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)³ 16. cikke is úgy rendelkezik, hogy a kormány tagjai a *miniszterelnök* és a *minisz-*

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

terek, ezért az alábbiakban a kormányalakítást elemezve a miniszterelnöki és miniszteri megbízatás létrejöttét és megszűnésének eseteit vizsgálom.

Az Alkotmány 33. § (3) bekezdése szerint a *miniszterelnököt* a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választotta tagjai többségének szavazatával, tehát *abszolút többséggel*. A miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határozott. *Kormányalakításra* az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottjának a meghallgatása után a *köztársasági elnök adott megbízást*.

A *kormány tagjainak kinevezése, felmentése* - a miniszterelnök javaslatának fenntartásával - a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik. Az Alkotmány tehát elkülöníti a *miniszterelnök megválasztását* és a *miniszterek kinevezését*. A kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. A kormány tagjai a kormány megalakulása után az Országgyűlés előtt esküt tesznek. A miniszterelnököt az általa kijelölt *miniszter helyettesíti*.

A kormánytagsággal kapcsolatban az Alkotmány megszorító feltételeket nem tartalmazott. A kormány tagjának csupán büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választójoggal és magyar állampolgársággal rendelkező személynek kell lennie.⁴ Továbbá az előző fejezet kormánytagsággal kapcsolatos részére visszautalva megállapíthatjuk, hogy Magyarországon a miniszter lehet országgyűlési képviselő és nem képviselő egyaránt.⁵

Az Alaptörvény a kormányalakításra vonatkozó fejezete a következő újításokat hozza. A kormány tagjai az Alaptörvény szerint is a *miniszterelnök* és a *miniszterek*. A miniszterelnököt továbbra is az Országgyűlés a *köztársasági elnök javaslatára* választja. Az Alkotmányt és az Alaptörvényt ezen a ponton összevetve megállapítható, hogy a miniszterelnök választásához az *országgyűlési képviselők több mint a felének* szavazata, tehát továbbra is abszolút többség szükséges. A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép. Az Alaptörvény 16. cikk (3) bekezdése szerint a miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. Újdonság az Alkotmányhoz képest, hogy az Alaptörvény a Kormány programjának elfogadását már nem tartalmazza.

Az Alaptörvény szerint a köztársasági elnök *miniszterelnök személyére tett javaslatát*, ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, az új *Országgyűlés alakuló ülésén teszi meg*. Avagy az Alaptörvényben nevesített másik esetben, ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával, halálával, összeférhetetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt, vagy azért szűnt meg, mert az Országgyűlés a bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki, akkor a köztársasági elnök javaslatát a mi-

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

niszterelnök megbízatásának *megszűnésétől számított tizenöt napon belül* teszi meg.

Az Alaptörvény 16. cikk (5) bekezdése szerint, amennyiben a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választotta meg, a köztársasági elnök az *új javaslatát* tizenöt napon belül teszi meg. Kérdéses tehát mi történik akkor, ha az Országgyűlés nem választja meg a köztársasági elnök által javasolt személyt. Erre a kérdésre, az Alaptörvény 3. cikke ad választ, miszerint a köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével *feloszthatja* az Országgyűlést, ha 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.

Továbbá kérdéses, hogy mi történik akkor, ha köztársasági elnök által javasolt személyt az országgyűlési többség nem fogadja el, azonban van olyan személy, aki miniszterelnökként rendelkezik az országgyűlési képviselők többségének a bizalmával. Ebben az esetben az Országgyűlés a köztársasági elnök miniszterelnök személyére tett javaslatát színelélsből elfogadhatja, ellene azonban nyomban bizalmatlansági indítványt terjeszthet elő. A magyar alkotmányos gyakorlat eddig nem szembesült olyan helyzettel, amelyben többség híján az Országgyűlés az államfő javaslatára nem választott miniszterelnököt.⁶

A *minisztereket* a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Az Alaptörvény szerint is a kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. A miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül *egy vagy több* miniszterelnök-helyettest jelöl ki. A kormány tagja az Országgyűlés előtt esküt tesz.

A kormányalakítást követően áttérek a *megszűnés eseteinek vázlatos áttekintésére*. Az Alkotmány 33/A. §, illetve 33/B. § foglalkozott a kormány és a miniszter megbízatásának megszűnésével. Eszerint a *kormány megbízatása hat esetben szűnt meg*.

Az Alkotmány alapján a *miniszter megbízatása a következő öt esetben szűnt meg*: a kormány megbízatásának megszűnésével, a *miniszter* lemondásával, felmentésével, halálával, választójogának elvesztésével, összeférhetetlenségének megállapításával.

Az Alaptörvény 20. cikke foglalkozik a *kormány és a miniszter megbízatásának megszűnésével*. Az Alaptörvény külön kiemeli, hogy a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a kormány megbízatása is megszűnik. Továbbá az Alkotmány felépítését követve tételesen felsorolja, hogy a *miniszterelnök megbízatása mely esetekben szűnik meg*. Véleményem szerint ezek az esetek egy esettől eltekintve megegyeznek az Alkotmányban nevesített esetekkel. A miniszterelnök megbízatása *hét* esetben szűnik meg. A megszűnési okokat összevetve eltérés az Alkotmányhoz képest ott tapasztal-

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

ható, hogy az Alkotmány 33/A. §-a nem nevesíti a *bizalmi szavazást*, mint megszűnési okot, annak ellenére, hogy a bizalmi szavazás intézménye az Alkotmány 39/A. § (4)–(5) bekezdéseiben is megtalálható. Az Alkotmány szerint, ha az Országgyűlés nem szavazott bizalmat a kormánynak, a kormány köteles volt lemondani, azaz a lemondás volt a megszüntetési ok. Az Alaptörvény azonban ezt a helyzetet egyértelműen fogalmazza meg, így a fent felsorolt megszűnési okok között nevesítette a bizalmi szavazást.

Az Alaptörvény továbbá említést tesz a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetetlenség kimondásáról, melyekről az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.

Az Alaptörvény 20. cikk (3) bekezdése szabályozza a *miniszteri megbízatás megszűnésének esetköreit*. Eszerint a miniszter megbízatása az alábbi négy esetben szűnik meg: a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével, a miniszter lemondásával, felmentésével, valamint halálával.

2.2. A NÉMET KORMÁNYALAKÍTÁS ÉS MEGSZŪNÉS VÁZLATOS ÁTTEKINTÉSE

A szövetségi kormányzat létrejöttékor kettő, egymástól teljesen különböző szakaszt kell megkülönböztetni. Nevezetesen a *szövetségi kancellár megválasztását*, és a *miniszterek kinevezését*.

A *szövetségi kancellár* választását a Grundgesetz 63. cikkelye szabályozza. Eszerint a választási eljárás *három fordulóra* terjedhet ki. Az első fordulóban csak a szövetségi elnök által javasolt személyre lehet szavazni, majd a második fordulóban nyílik lehetőség a Szövetségi Gyűlés által javasolt személy megválasztására.⁷ Megválasztásra az kerül, aki a Bundestag képviselőinek az *abszolút többségét* magáénak tudhatja. A harmadik választási fordulóban elegendő az *egyszerű többség* is a megbízatás elnyeréséhez. Meglátásom szerint a *stabil szövetségi kormányzat iránti igényt* fejezi ki a 63. cikkely (3) bekezdése, mivel a Szövetségi Gyűlés a második forduló szabályai szerint többször megismételheti a választást, így véleményem szerint megegyezésre kényszerítve a frakciókat az államfő személyét illetően.

A sikeresen megválasztott szövetségi kancellárt a *szövetségi elnök nevezi ki*. Itt azonban fontos kitérni a 63. cikkely (4) bekezdésére, melyben az alkotmányozó hatalom rögzítette, hogy sikeres első és második fordulót követően a szövetségi elnök *legkésőbb hét napon belül* kinevezi az abszolút többséggel újonnan választott szövetségi kancellárt. Amennyiben a harmadik fordulóban sem sikerül az abszolút többség elnyerése, akkor egyszerű többség esetén – ami kisebbségi kormányzáshoz vezethetne –, a Bundspräsidentnek két választási lehetőséget biztosít a Grundgesetz. Az egyik lehetőség szerint az egyszerű többséget elért jelöltet hét napon belül

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

kinevezheti, vagy a másik lehetőség szerint ugyanezen hét napon belül feloszlathatja a Bundestagot annak reményében, hogy az újonnan alakuló gyűlés képes lesz abszolút többséggel szövetségi kancellárt választani.

A szövetségi elnöknek nemcsak joga, hanem kötelessége is a kancellárjelölt személyére javaslatot tenni. A Grundgesetz-et olvasva úgy tűnhet, hogy az elnök szabad kezet kap a jelöltállításban, mivel nincs arra kényszerítve, hogy a legerősebb frakció vezetőjét jelölje. Továbbá nem szükséges az sem, hogy a jelölt a Bundestag soraiból kerüljön ki.⁸

Ténylegesen azonban az államfőnek, ahogy hazánkban is, mindig figyelembe kell vennie, hogy olyan jelöltet állítson, aki valóban esélyes a parlament abszolút többségének az elnyeréséhez. A jelöltállítását ezért mindig a frakciócsúcsokkal folytatott megbeszélések előzik meg.⁹ Véleményem szerint Németországban egy kisebbségi kormányfőjelölt színlelt megválasztásának, majd konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő eltávolításának jogával nem élne a Bundestag, hiszen ellentétben hazánkkal a kormányfőjelölt-állítási monopólium nem marad mindvégig a Bundespräsidentnél.

A szövetségi kancellár megválasztását követően a továbbiakban áttérek a *miniszterek kinevezésére*, ami a szövetségi kancellár javaslatára a szövetségi elnök által történik, és a Grundgesetz 64. cikkelye szabályoz. A kancellár javaslata nélkül nem jöhet létre érvényes kinevezés.

A Grundgesetz a politikai államvezetést és felelősséget egyértelműen a parlamentnél és a kormányzatnál, valamint a kormányzati területen belül különösképpen a szövetségi kancellárra összpontosította, ezért a kancellárt megilleti a miniszterek számának a meghatározása, valamint a kormányzat személyi összetételével kapcsolatos politikai döntéshozatal is.¹⁰ Ebből kifolyólag ezen a ponton kell megemlíteni, hogy a német kormányzati rendszert gyakran nevezik *kancellárdemokráciának*, amely kifejezi a kancellár politikai súlyát.¹¹

Formailag a szövetségi elnök nevezi ki a minisztereket. Kinevezés előtt jogosult a jogszabályi feltételeket megvizsgálni¹², és amennyiben a kinevezés nem jogszabályellenes úgy köteles a kinevezést foganatosítani. A szövetségi elnök semmiféle szakmai, vagy politikai felülvizsgálati joggal sem rendelkezik, amivel a miniszterek kinevezést visszautasíthatná.¹³ Ez nemcsak a kinevezésre, hanem a miniszterek hivatalából történő elmozdítására is vonatkozik.¹⁴

A minisztereknek nem kell, hogy tagjai legyenek a Szövetségi Gyűlésnek, igaz ez ritkán fordul elő, de volt már rá példa az eddigi német kormányok soraiban.¹⁵

A kormányalakítás áttekintését követően röviden áttérek a megbízás megszűnésének eseteire. *A szövetségi kancellár megbízásának megszűnése* az alábbiak szerint alakulhat: *hivatali idő lejártá, konstruktív bizalmatlansági indítvány, lemondás és bizalmi kérdés alkalmazásával.*

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

A szövetségi miniszterek megbízatásának a megszűnési esetei: hivatali idő lejárt, a szövetségi kancellár megbízatásának a megszűntével, a szövetségi kancellár felmentésére vonatkozó indítványával, amit a kancellárnak a szövetségi elnökhöz kell benyújtania. Végül a szövetségi minisztereknek is élhetnek a lemondás lehetőségével.

2.3. A MAGYAR ÉS A NÉMET KORMÁNYALAKÍTÁS ÉS MEGSZŪNÉS ÖSSZEVETÉSE

A parlamentáris kormányformára láthattunk példát mind a magyar, mind a német kormányalakítás és megszűnés bemutatásakor, hiszen mindkét esetben a kormányfő választása az Országgyűléstől, illetve a Bundestag bizalmától függ. Majd megválasztásukat követően mindkét esetben a köztársasági elnök, illetve a szövetségi elnök nevezi ki a miniszterelnököt, illetve kancellárt, valamint a minisztereket is.

A kormányalakítást vizsgálva eltérés a miniszterelnök, illetve a kancellár megválasztásához kapcsolódó eljárások menetében tapasztalható. Németországban a kormányfőjelölt-állítás joga, átszáll a parlamentre, ha az, sikertelen első fordulót követően nem választja meg kancellárnak a szövetségi elnök jelöltjét. Ezzel szemben Magyarországon az Alkotmány, illetve az Alaptörvény szerint is a kormányfőjelölt-állítás joga *nem száll át az Országgyűlésre*, hanem kormányfőjelölt-állítás monopóliuma a köztársasági elnök-nél marad, és sikertelen kormányalakítást követően a köztársasági elnök a választások egyidejű kiírásával feloszlatja a parlamentet, amennyiben az általa javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított 40 napon belül nem választja meg. A német alkotmányos megoldás kitűnően mutatja a kormányzati stabilitás iránti igényt. A parlamentnek nem csupán az a feladata, hogy a kormányfő választásában közreműködjön a kormány létrehozásában, hanem a kormánynak stabilnak is kell lennie.¹⁶

További eltérés a szavazatarányokban mutatkozik. Magyarországon mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény szerint a képviselők abszolút többségének a szavazta szükséges a miniszterelnök-jelölt megválasztásához. Németországban a kancellárválasztás harmadik fordulójának szabályai szerint, amennyiben a kormányfőjelölt nem érte el a Bundestag abszolút többségének a támogatását, a szövetségi elnök hét napon belül dönthet, hogy az egyszerű többséggel megválasztott személyt kinevezi-e kancellárnak, vagy feloszlatja a Szövetségi Gyűlést.

Szente gondolatait követve kapunk választ a kormányalakítás során az abszolút többség hiánya esetén felmerülő probléma jelentőségére, illetve annak megoldására. A parlament kormányfő-választási jogkörének korlátozásai azt célozzák, hogy rászorítsák a törvényhozást a kormány megválasztására. Ennek huzamosabb vagy többszöri elmulasztása, illetve sikertelensége

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

a parlamentet feloszlatással fenyegeti. Ebben azonban nem annyira valamiféle alkotmányos szankciót kell látnunk, inkább azt, hogy az új kormány megválasztásának tartós elhúzódásával járó közjogi és politikai bizonytalanságnak az új választás kiírásával, s ezáltal új összetételű parlament megalakulásával remélnek véget vetni.¹⁷

A kormányalakítást követően a magyar és német kormányok megbízásának megszűnését illetően az alábbi megállapításokat tehetjük.

Mind Magyarországon, mind Németországban a megszűnés esetei között első helyen említhetjük, amikor a kormány megbízása *az újonnan választott Országgyűlés, illetve Szövetségi Gyűlés megalakulásával ipso iure* megszűnik. A legiszlatív periódus főszabály szerint, mindkét országban négy év.

Mindkét ország esetében a megszűnési okok között megtalálhatjuk az 1949-es bonni alkotmányból átvett, és az Alaptörvényünkben is változatlan formában megtalálható *konstruktív bizalmatlansági indítvány* intézményét, továbbá a *bizalmi szavazás*, avagy a német megfelelőjét a *bizalmi kérdés* intézményét is. A bizalmatlansági indítvány joghatását vizsgálva a magyar megoldás unikumnak számít, Magyarországon ugyanis a sikeres bizalmatlansági indítvánnyal a kormány megbízása ipso iure megszűnik, és a miniszterelnök-jelölt minden további aktus nélkül miniszterelnökké válik.¹⁸ Németországban a Grundgesetz szerint sikeres bizalmatlansági indítványt követően a Szövetségi Gyűlés megkeresi a szövetségi elnököt a kancellár felmentése végett.

A megszűnési okok között találjuk továbbá a miniszterelnök, illetve kancellár *lemondását*, melyekből megállapítható, hogy a magyar Alaptörvényben a szabályozás álláspontom szerint részletesebb, mivel a fentebb ismertetett megszűnési okokhoz egyenként nevesített átmeneti rendelkezéseket tartalmaz. Sőt az Alaptörvény 22. cikk (4) bekezdésében található *ügyvezető miniszter* szabályozásával az Alkotmányhoz képest is részletesebb ideiglenes rendelkezést tartalmaz.

Végezetül a miniszteri megbízás megszűnését jelentő esetköröket összevetve az állapítható meg, hogy az új Alaptörvény ezen a területen a Grundgesetz-hez közeledik, mivel a megszűnési okok, a miniszterelnök megbízásának megszűnése, a miniszter lemondása, felmentése megegyezik a Grundgesetzben foglalt megszűnési esetekkel.

Jelen fejezetet lezárva azt a végkövetkeztetést vonhatjuk le, hogy a mindkét ország alkotmányos berendezkedése, illetve parlamentáris kormányformája nagy hasonlóságokat mutat fel, azonban az egyértelműen az 1949-es bonni alkotmányból származó és átvett konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal kapcsolatosan is láthattunk olyan magyar sajátosságot, amely unikumnak számítanak.

3. A KORMÁNY PARLAMENT ELŐTTI FELELŐSSÉGÉRŐL HAZÁNK- BAN ÉS NÉMETORSZÁGBAN

3.1. A MAGYAR ÉS A NÉMET KORMÁNY PARLAMENTI ELLENŐRZÉSÉRŐL ÁLTALÁNOSÁGBAN

Az 1989-es Alkotmány előkészítése során rögzítették, hogy a parlament elé terjesztendő indítványok közül az Alkotmányban kell rendezni a *törvénykezdeményezés*, az *interpelláció*, a *bizalmi és bizalmatlansági indítvány* szabályait. A bizalmi és bizalmatlansági indítvánnyal kapcsolatban rögzíteni kívánták, hogy bizalmi szavazást kérhessen a Kormány saját maga ellen, illetőleg meghatározott számú képviselő, vagy valamelyik országgyűlési bizottság bizalmatlansági indítványt nyújthasson be a kormány, illetőleg a kormány valamely tagja ellen. A bizalmatlansági indítványt a következő alcím alatt tárgyalom részletesen.¹⁹

Smuk Péter a parlamenti ellenőrzést *tárgya és tartalma* szerint rendszerezte. Tárgya elsősorban a *kormány, a végrehajtó hatalom működése*, tartalmát pedig mindazon politikai célzatú eljárások jelentik, amelyek a *kormány és a közigazgatás* tevékenységének megismerésére, ellenőrzésére, megítélésére, s végső soron felelősségre vonására vonatkoznak. A parlamenti kontroll fogalmának helyes értelmezéséhez kiemelendő, hogy a törvényhozó testület egész működése a *kormány tevékenységének meghatározására irányul*, továbbá hogy létrehoz olyan külső szerveket, amelyek közreműködnek az ellenőrzésben (számvevőszék, országgyűlési biztos). A kontroll a kormány parlament előtti felelősségének folyamatos megjelenítését szolgálja.²⁰

A parlament természetesen csak akkor képes a végrehajtó hatalom ellenőrzésére, *ha megfelelő információkkal rendelkezik* annak működéséről. Sőt, az információszerzés folyamata maga is a parlamenti kontroll fontos része. Így Magyarország és Németország közjoga is előírja a kormány beszámolási kötelezettségét. A parlamentnek lényegében mindenhol joga van arra, hogy ülésére megidézze a kormány bármely tagját ún. *idézési jog*. Ha a parlament vagy annak bizottságai azt kérik, a kormány tagjai kötelesek részt venni azok ülésein és kérdéseikre be kell számolniuk a kormány hatáskörébe tartozó ügyek intézéséről. A Grundgesetz megfogalmazása szerint a kormány köteles folyamatosan tájékoztatni a parlamentet, vagy a magyar Alkotmány szóhasználata alapján rendszeresen beszámolni neki.²¹ Az Alkotmány alapján a Kormány és tagjai a munkájukról rendszeresen kötelesek beszámolni. A magyar Alaptörvény Kormánnyal foglalkozó fejezetében nem találni a rendszeres beszámolásra történő utalást, csupán a Kormány Országgyűléssel szembeni felelősségét nevesíti.

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

Az információk szerzése az ellenőrzés és a felelősségre vonás alapját jelenti. A német Szövetségi Alkotmánybíróság mindazonáltal az információkhoz való jogot a parlamenti képviselőknél a parlament munkájában való részvételi jogból is levezethetőnek tartotta. Az ellenőrzés közjogi következménye végső soron a kormány parlament előtti felelősségének érvényesítése lehet.²²

A magyar Országgyűlés tagjai számára az Alkotmány 27. §-a adta meg a jogot, hogy *interpellációt*, illetve *kérdést* intézzenek bizonyos állami szervekhez. Az országgyűlési biztosokhoz, az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez címzett *kérdések*, valamint a Legfőbb Ügyésznek intézett *interpellációk és kérdések* nem az ellenzéki funkciókat támogató intézmények.²³ Az Alaptörvény 7. cikke szerint az országgyűlési képviselő *kérdést* intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a Legfőbb Ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.

Az információszerzés intézményes formái és egyidejűleg végrehajtó hatalom parlamenti általi ellenőrzésének eszközei a *kérdés* és az *interpelláció*, melyek a parlamenti kormányformához kötődnek, a parlamentnek felelős kormány alapelve alapján. A *kérdés* célja a kormány és a közigazgatás működésével kapcsolatos információszerzés. Bármely képviselő felteheti, címzettje a kormánynak a kérdés témája szerint illetékes tagja. Az interpellációtól részben az különbözteti meg, hogy a kérdésre adott válaszról nem tartanak plenáris vitát, vagy ha tartanak is, az a kérdező és a kérdezett közti vitára korlátozódik. A kérdés továbbá nem szorul indoklásra és a válaszról nem tartanak szavazást.²⁴

Németországban a kérdés intézménye gondosan szabályozott. A német parlamenti jog a *kérdezési jog* tekintetében ugyanolyan különbséget tesz az egyénileg, illetve a csoportosan gyakorolható jogosítványok között, mint a *javaslattételi jogot* illetően. Az egyéni képviselőknek kétféle kérdés feltételéhez van joguk. Egyfelől szóbeli választ kérhetnek a heti kérdezési idő alatt, vagy ugyanaz a képviselő egyazon alkalommal legfeljebb két ilyen kérdést tehet fel. Havonta pedig négy olyan kérdést intézhet a szövetségi kormányhoz, melyre írásos választ vár.²⁵

Az *interpellációt* mindig vita, s néha szavazás követi. Egyes esetekben az interpelláció olyan politikai vitát indukálhat, amely bizalmatlansági szavazáshoz is vezethet. Ennek megfelelően hosszabb felszólalási idők állnak rendelkezésre, mint a kérdéseknél. Németországban interpellációt csak meghatározott számú képviselő kezdeményezhet, azaz nem egyéni, hanem kollektív jogosítvány.²⁶ Magyarországon az Alaptörvény szerint országgyűlési képviselő interpellációt és kérdést intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben,²⁷ tehát hazánkban mindkét intézmény egyéni képviselői jogosítványként értékelhető.

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

Az információszerzés egyik leghatékonyabb módja a *parlamentari vizsgálóbizottság* felállítása. Az információszerzéshez való jog azonban nem korlátozódik a vizsgálóbizottságokra, noha azoknak esetleg különleges vagy erősebb jogosítványaik lehetnek bizonyos információkhoz való hozzáféréshez.²⁸

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szerint az Országgyűlés *bármely kérdés* megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki, valamint vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább *egyötöde* indítványozza. A 64/1998-2002. Ügyrendi Bizottság állásfoglalása szerint a *bármely kérdés* olyan közérdekű kérdés lehet, amely interpellációval és kérdéssel nem tisztázható.²⁹ A vizsgálóbizottságok működésének megkezdéséhez a parlament tagjainak meghatározott hányadának kezdeményezése, mint láthattunk Magyarországon a képviselők legalább *egyötöde*, Németországban egynegyede szükséges.³⁰

Végül meg kell említeni a költségvetés elfogadását, mint a végrehajtó hatalom ellenőrzésének talán a legklasszikusabb eszközét, ami azért jelenthet erős kontrollt, mert a parlament lényegében e formában adja meg az anyagi forrásokat a végrehajtó hatalom működéséhez.³¹

3.2. A KONSTRUKTÍV BIZALMATLANSÁGI INDÍTVÁNY EREDETI RENDEL- TETÉSÉRŐL, VALAMINT CÉL SZERINT TÖRTÉNŐ ALKALMAZÁSÁRÓL

A parlamentáris rendszer egyik központi elemét a *parlament és a kormány* közötti viszony képezi. Ennek kettő fontos tényezője, a *parlamentari bizalom érvényesítése* és a *kormány stabilitása* adott esetben ellentétbe kerülhet egymással. Ezen konfliktus feloldása érdekében Németországban a Grundgesetz kialakította a *konstruktív bizalmi eljárást*.³² Ez az először az 1949-es német alaptörvény által intézményesített forma abban különbözik a hagyományos, destruktív bizalmatlansági indítványtól, hogy a javaslatban az előterjesztőnek *meg kell jelölniük az új kormányfő* személyét is.

Magyarországon, német mintára az 1990. június 19-i alkotmánymódosítás a miniszterelnök és a kormány pozíciójának szilárdítása érdekében, az Alkotmány 39/A. §-ában intézményesítette a konstruktív bizalmatlansági szavazást. Az Alaptörvény 21. cikkébe is ezzel a tartalommal került be a konstruktív bizalmatlansági indítvány, amit a Grundgesetz 67. cikke szabályoz.

Az indítvány benyújtása és az arról folytatott szavazás között meghatározott úgynevezett lehülési időnek kell eltelni, melynek jogpolitikai indoka, hogy ne lehessen erős felindulásból, a pillanatnyi elégedetlenséget kihasználva megvonni a kormánytól a bizalmat.³³ Magyarországon az indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított *három nap* után, de legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

eldönteni az Országgyűlésnek³⁴, amely idő több, mint a Grundgesetz 67. cikk (2) bekezdésében biztosított negyvennyolc óra, ami az indítvány előterjesztése és a szavazás között kell, hogy elteljen.

Az Alkotmány a képviselők olyan hányada, legalább egyötöde számára fogalmazza meg a kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítvány előterjesztésének jogosítványát, hogy a kisebb létszámú *ellenzéki frakciók is élhessenek* a politikai protestálásnak ezzel az eszközével. Az indítvány a *kormány stabilitásának*, a kormányválság esetleges *időbeli elhúzódásának megelőzése* érdekében fenntartandó a konstruktív bizalmatlansági szavazásnak és annak eredményessége esetén szinte automatikusan végbemenő kormányváltásnak, az 1949. évi bonni alkotmány 67. cikkéből adaptált rendszere.³⁵

Beyme a bizalmatlansági indítványt a *parlament* többség kezében lévő fegyverek koronájának és a parlamentáris rendszerek *conditio sine qua non*-jának tekintette. *Beyme* a bizalmatlansági indítvánnyal kapcsolatban szóba jöhető ellenszereket *három* csoportba osztotta, melyek azoknak a *kormányzatoknak* állnak a rendelkezésére, amelyek megbízatása egy bizalmatlansági indítvánnyal megszűnéshez vezetne. Az első csoportba a kormány *lemondása* tartozik, ezzel kikerülhető egy sikeres bizalmatlansági indítvány. A második csoportba tartozik a *bizalmi kérdés*, illetve *bizalmi indítvány*, *szavazás* lehetősége. A harmadik csoportba pedig a *parlament-feloszlatással* történő fenyegetést látta, azért hogy a képviselőket egy sikeres bizalmatlansági indítvány megszavazásától elriassza. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a képviselők félnek a parlament-feloszlatás lehetőségétől, mivel ezáltal arra kényszerülnek, hogy újraválasztásukért küzdjenek.³⁶

A felelős kormányzás elve azt jelenti, hogy a kormány megbízatásának teljes ideje alatt a parlament többségi támogatása alapján működik, azaz léte a parlament bizalmához kötött. A parlamenti bizalom megvonása a kormány politikai felelősségre vonásának eszköze, feltéve, hogy a politikai felelősség fogalmi elemének tekintjük a közjogi szankciót.³⁷

A fent leírtak alapján a konstruktív bizalmatlansági indítvány célját összegezve megállapítható, hogy az indítvány eredeti rendeltetése *egy új parlamenti többség létrehozása*, amit Müller György *célját tekintve* az ellenzék eszközének tekint,³⁸ igaz, sikeres indítvány esetén az ellenzékben kormányoldal lesz. Kezdeményezői mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény szerint az *országgyűlési képviselők* és nem a Kormány, illetve nem a miniszterelnök.³⁹

Magyarországon egy alkalommal fordult elő, amikor a konstruktív bizalmatlansági indítványt nem eredeti rendeltetésének megfelelően, hanem más cél elérése érdekében alkalmazták.

Németországban szövetségi szinten, kétszer került sor a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtására. Véleményem szerint mindkét esetben eredeti rendeltetésének megfelelően. Először 1972-ben, majd 1982-ben.

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

1972-ben az akkori ellenzéki Kereszténydemokrata Párt vélte azt, hogy a Szociáldemokrata Pártból és a kisebb Szabaddemokrata Pártból álló többségi koalícióból ki tudja csábítani a kisebb szabaddemokratákat. Így az ellenzék Willy Brandt ellen konstruktív bizalmatlansági eljárást indított, azonban a liberális frakció többsége hű maradt a koalícióhoz, így az új elnök megválasztása meghiúsult. 1982-ben az ellenzéki Kereszténydemokrata Párt Helmut Kohl vezetésével próbálta meg rávenni a szociáldemokrata-liberális kormánykoalíció kisebbik partnerét a koalícióváltásra, amely kísérlet sikeresnek bizonyult és a Bundestag 1982. október 1-jén Helmut Schmidt szövetségi kancellárt megbuktatta.⁴⁰

Magyarországon 2004-ben az MSZP-SZDSZ koalíció le akarta váltani az akkori kormányfőjét, Medgyessy Pétert. Medgyessy 2004 nyarán, kormánypártjainak az európai parlamenti választáson való rossz szereplése miatt akarta kormányát átalakítani. A liberális partnerpárt azonban ezt a koalíciós szerződésbe ütközőnek ítélte, sőt a szocialista párt sem védte meg kormányfőjét.⁴¹ A rendeltetésszerű eljárásban a miniszterelnöknek le kellett volna mondania, azonban ennek hátránya az lett volna, hogy az új miniszterelnök-jelölt személyére a köztársasági elnök tehet javaslatot. Magyarországon a köztársasági elnök jelöltállítási monopóliuma csak egyetlen esetben nem érvényesül, mégpedig az Alkotmány 39/A. § (1) bekezdése szerint a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével bizalmatlansági indítványt nyújthatnak be a képviselők. Medgyessy miniszterelnök lemondott miközben a kormánypárti képviselőcsoportok még fontolgatták, hogy alkalmazzák-e a bizalmatlansági eljárást erre a célra. Medgyessy lemondását követően *közjogi vita* bontakozott ki a kormányfő megbízatásának megszűnéséről. Ha ugyanis az akkor hatályos kormány tagjainak jogállásáról szóló törvény szerinti 30 napos lemondási határidő alatt teljes jogú és nem ügyvezető a kormányfő, akkor a köztársasági elnök bevonása nélkül, konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal is tudtak volna a kormánypártok új miniszterelnököt választani.⁴² Azonban a köztársasági elnök által javasolt személyt, Gyurcsány Ferencet választotta az Országgyűlés 2004. szeptember 9-én miniszterelnökké.

A fentiek alapján 2004-ben a színlelt bizalmatlansági eljárás csupán megvalósíthatatlan opció maradt, 2009-ben viszont ténylegesen alkalmazták a Gyurcsány-Bajnai csere alkalmából. 2009-ben kisebbségi kormány volt hivatalban, így a kormányon belüli személyzetcsere során a kormány a köztársasági elnök bevonását mindenképpen el akarta kerülni. A miniszterelnök, mint egyetlen alkotmányos lehetőséget az ellene irányuló színlelt bizalmatlansági indítványt választotta, melynek eredményeként az Országgyűlés Bajnai Gordont választotta új miniszterelnökké.

Végezetül megállapítható, hogy a Gyurcsány-Bajnai csere alkalmával *nem valódi* bizalmatlansági indítványokról beszélhetünk, mert alkalmazásá-

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

nak háttérben az a *szándék* állt, hogy a kormányzati csúcyszemélyzet kicserélését a kormány belügyeként, a köztársasági elnök közreműködése nélkül lehessen végrehajtani.⁴³

4. ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK ÉS A BUNDESPRÄSIDENT VÉGREHAJTÓ HATALOMMAL KAPCSOLATOS JOGKÖREIRŐL

A hagyományos végrehajtó hatalom körében a két orgánumnak, a köztársasági elnöknek és a kormánynak a helyzete sok részletkérdést vet fel. Történetileg indokolatlan szaporítani a hatalmi ágak körét. *Ruszoly* szerint a köztársasági elnök és a kormány hagyományosan a végrehajtó hatalom részesei lehetnek anélkül, hogy hatáskörük összefonódna.⁴⁴ Jelen fejezetben mutatom be, illetve hasonlítom össze, hogy a hatályos alkotmányjogi szabályozás szerint milyen jogköröket gyakorol hazánkban, illetve a Németországban az államfő.

A parlament-felosztatás leggyakoribb eljárás feltétele a kormányalakítás *sikertelensége*, illetve a *kormányval szembeni bizalmatlanság* kifejezése.⁴⁵

A Bundespräsident jogköre alapvetően a tiszta parlamentáris modell szerint alakul, de a politikából kikapcsoltsága mellett két esetben is érdemi választási jogot kap. Az egyik eset a *kormányalakítás során*, amikor mérlegelési jogot kap a korábbi fejezetben ismertetett harmadik forduló szabályai szerint relatív többséget szerzett kancellárjelölt kinevezésével kapcsolatban. Ilyen esetben a szövetségi elnök dönthet, hogy kinevezi-e a csak kisebbségi kormányzásra képes kancellárt, vagy inkább felosztatja a Szövetségi Gyűlést. Az államfőnek a másik mérlegelési joga a maga ellen *bizalmi szavazást kérő* és ezt elvesztő kancellár parlament-felosztatási javaslatának mérlegelésekor keletkezik.⁴⁶

Magyarországon a parlament felosztatást két esetben *rendelheti el* az államfő, és ezt önálló jogkörként, ellenjegyzés nélkül biztosítja számára az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdése. Egyik eset, amikor a kormányalakítás során az államfő által miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított *40 napon belül nem választja meg* az Országgyűlés kormányfőnek. Az Alaptörvény nem vette át az Alkotmányban szereplő másik parlament felosztatási jogkört, amikor ugyanazon Országgyűlés megbízatása alatt *egy éven belül legalább négy esetben* e testület a bizalmat a kormánytól megvonta. Gyakorlatilag egy éven belül négy ilyen eset nem nagyon volt elképzelhető. Az Alaptörvényben deklarált másik eset, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó *központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el*.

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

A magyar alkotmányjogi szabályozás szerint a javaslattevési jog monopóliuma mindvégig fennmarad az államfő számára.⁴⁷ Ez a szabályozás, mint ahogy az már a korábbi kormányalakítással foglalkozó fejezetben részletesen bemutatásra került, lényegesen eltér a német alkotmányjogi szabályozástól.

Ezen a ponton a két ország alkotmányjogi szabályozásban hasonlóság az államfői javaslattevési jog kijátszásának lehetőségében mutatkozik.

Németországban a választási eljárás első fordulójának szabályai szerint a szövetségi kancellárt a szövetségi elnök előterjesztésére a Bundestag vita nélkül választja. Abban az esetben azonban, ha a törvényhozás a kancellártól a bizalmat megvonja, az új kancellár személyére is javaslatot kell tenni. Ilyenkor már a szövetségi elnök köteles az előterjesztésnek megfelelően eljárni, és a megválasztott személyt kinevezni.⁴⁸ A konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megbuktatott és újonnan megválasztott kormányfő intézménye a német szabályozást követve a magyar alkotmányjogi szabályozásban is lehetőséget ad az államfő javaslattevési jogának a kikerülésére és így a parlamenti többség keresztül tudja vinni akaratát. Megjegyzendő azonban, hogy véleményem szerint ez a lehetőség Magyarországon kap nagyobb jelentőséget, mivel hazánkban a kormányalakítás során egyébként a javaslattevési jog monopóliuma mindvégig az államfőnél marad.

Összefoglalva az államfők parlament-felosztási jogkörét, megállapítható, hogy a meghíúsult kormányalakítás miatt, mind Magyarországon, mind Németországban ez a lehetőség – a relatív többséggel választott kancellár esetén –, az *államfők mérlegelési jogkörét* képezi.

5. ÖSSZEZGÉS

Pályamunkám terjedelmére tekintettel vázlatosan bemutattam a magyar és a német végrehajtó hatalmat, amely átfogó megértéséhez és ismertetéséhez nemcsak magyar nyelvű, hanem német nyelvű alkotmányos szintű elemzés is segítséget nyújtott. Az alábbiakban fejezetenként ismertetem megállapításaimat.

Az első fejezetben magyar és a német végrehajtó hatalom megalakulásának és megszűnésének vázlatos ismertetésére vállalkoztam, majd a fejezetet lezárva, összehasonlító megállapításokat tettem. A *kormányalakítást* vizsgálva eltérés a miniszterelnök, illetve a kancellár megválasztásához kapcsolódó eljárások menetében tapasztalható. Németországban a kormányfőjelölt-állítás joga, átszáll a szövetségi gyűlésre, ha az, sikertelen első forduló követően nem választja meg kancellárnak a szövetségi elnök jelöltjét. Ezzel szemben Magyarországon az Alkotmány, illetve az Alaptörvény szerint is a kormányfőjelölt-állítás joga *nem száll át az Országgyűlésre*, hanem e monopólium mindvégig a köztársasági elnöknel marad.

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

A *megszűnés* eseteit vizsgálva a bizalmatlansági indítvány joghatásánál megállapítást nyert, hogy a magyar megoldás unikumnak számít. Magyarországon ugyanis a sikeres bizalmatlansági indítvánnyal a kormány megbízatása ipso iure megszűnik, és a miniszterelnök-jelölt minden további aktus nélkül miniszterelnökké válik. Németországban az Alaptörvény szerint sikeres bizalmatlansági indítványt követően a Szövetségi Gyűlés megkeresi a szövetségi elnököt a kancellár felmentése végett.

A fejezet végén a *miniszteri megbízatás* megszűnést jelentő esetköröket összevetve megállapítható, hogy az új Alaptörvény ezen a területen a német Alaptörvényhez közeledik, mivel a megszűnési okok, a miniszterelnök megbízatásának megszűnése, a miniszter lemondása, felmentése megegyeznek a Grundgesetzeben foglalt megszűnési esetekkel.

A második fejezet első alcímében a magyar és a német kormány parlamenti ellenőrzésével foglalkoztam. Alkotmányos érdek a törvényhozás és a végrehajtás *elválasztása*, valamint *kölcsönös ellenőrzése*. A hatalmi ágak kölcsönös ellenőrzésének intézményes viszonyaiként ebben a fejezetben a parlament részéről az *információszerzés intézményes formáit*, a kérdés és interpelláció jogát, mint ellenzéki funkciókat támogató intézmények ismerttettem részletesebben, valamint itt tárgyaltam a Magyarország és Németország közjogában is szereplő kormány beszámolási kötelezettségét, az *ún. idézési jogot*. Továbbá említésre kerültek *vizsgálóbizottságok*, amelyeket az Országgyűlés olyan közérdekű kérdés megvizsgálására küldhet ki, amely interpellációval és kérdéssel nem tisztázható.

Ezt követően a második fejezet második alcíme alatt a konstruktív bizalmatlansági indítvány eredeti rendeltetéséről, valamint cél szerint történő alkalmazását Magyarországon és Németországban példákkal szemléltetve mutattam be. Megállapításra került, hogy az indítvány eredeti rendeltetése *egy új parlamenti többség létrehozása*. Továbbá az indítvány, véleményem szerint Németországban, 1972 majd 1982-ben is eredeti rendeltetésének megfelelően került alkalmazásra, ellentétben a Magyarországgal, ahol az indítvány alkalmazásának hátterében az a *szándék* állt, hogy a kormányzati csúcscsoportot kicserélését a kormány belügyeként, a köztársasági elnök közreműködése nélkül lehessen végrehajtani.

A harmadik fejezetben összehasonlító elemzést végeztem a magyar köztársasági elnök és a Bundespräsident végrehajtó hatalommal kapcsolatos jogköreiről. Megállapítást nyert, hogy napjainkban változó az államfők kormányalakításban történő részvételének módja, és tényleges befolyása is. Általában azt mondhatjuk, hogy az államfők csaknem minden parlamentáris kormányformájú országban, így Magyarországon és Németországban is részt vesznek és közreműködnek a kormányalakítás folyamatában, azonban szerepük nem meghatározó. Az államfők kinevezési joga részben legitimációs jellegű, valamint szimbolikus tartalma is van, ami a hatalommegosztás elvé-

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

ből következik, mégpedig, hogy a törvényhozás *ne rendelkezessen teljesen szabadon* a végrehajtó hatalom megbízásával, amely önálló hatalmi ág.

Az államfők parlament-felosztási jogkörét összehasonlítva, megállapítható, hogy a meghíusult kormányalakítás miatt, mind Magyarországon, mind Németországban ez a lehetőség a relatív többséggel választott kancellár esetén, az *államfők mérlegelési jogkörét* képezi.

Végezetül a magyar és német végrehajtó hatalmak ismertetését követően zárszóként azt a végkövetkeztetést vonom le, hogy a német *parlamentáris kormányforma* a magyar Alkotmány számára a rendszerváltás idején mintaként szolgált, és a konstruktív bizalmatlansági indítvány a Grundgesetzből került adaptálásra a magyar jogrendszerbe. Azonban pályamunkám végéhez érve számomra megkérdőjelezhetővé vált Magyarországon a konstruktív bizalmatlansági indítvány szükségessége. Ezt a kérdés az indítvány előnyeinek – *kormány stabilitásának*, és egy kormányválság esetleges *időbeli elhúzódásának megelőzése* – tudatában teszem fel. Álláspontom szerint, ha az indítvány céljának eredeti rendeltetése *egy új parlamenti többség létrehozása*, akkor semmilyen előnyért cserébe sem kaphat a törvényhozó hatalom egy ilyen hatalmas ellenzéki fegyvert a kezébe, hiszen a demokrácia az államhatalom társadalmi akaratokhoz kötöttségét jelenti, amelyhez ez esetben már kevésnek látom a választáson szerzett mandátumot. Az indítvány létezése Magyarországon pontosan *a stabilitás iránt érzett társadalmi óhajt sodorja válságba*, hisz az elmúlt években csupán a kormányzó pártok belügyeinek kozmetikázására volt alkalmas. Véleményem szerint, amennyiben új parlamenti többséget akarnak a tisztelt képviselők elérni, akkor ennek döntését bízzák új választások kiírásával a szuverén népre.

Így javaslatom szerint az Alaptörvényben lennének rögzítve azon sarkalatos lehetőségek, melyek szerint – a központi költségvetés elfogadásához hasonlóan – a köztársasági elnök feloszlathatná az Országgyűlést, illetve amikor az államfő sem élhetne ezzel a jogával (például választást követő egy éven belül).

Továbbá megállapítható, hogy politikailag a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ugyan összefonódik, azonban a bizalmi kérdéssel, az információszerzés intézményes formáival, mint például a kérdezés és interpelláció jogával a parlament olyan hatáskört gyakorol, amely a hatalommegosztás – 1789-ben megfogalmazott és a mottóban idézett – elvét valósítja meg.

JEGYZETEK

¹ Konzulense: Dr. Smuk Péter Ph.D. egyetemi docens

² Továbbiakban: Alkotmány.

³ Magyarországi Alaptörvénye, a továbbiakban: Alaptörvény.

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

⁴ Hazánkban jelenleg a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 40. § (1) bekezdés tartalmaz ilyen jogszabályi feltételt, mely szerint miniszterré kinevezhető minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy.

⁵ KUKORELLI ISTVÁN (SZERK.): *Alkotmánytan I.*, 2007, Osiris1 Budapest, 426. o.

⁶ KUKORELLI ISTVÁN i. m. 427. o.

⁷ A Német Bundestag Házsabályának 4. §-a szerint a Grundgesetz 63. cikkely (3) és (4) bekezdései alapján tartott választási fordulóknak, azaz a sikertelen első fordulót követő második, és annak sikertelensége esetén tartott harmadik fordulóban, a Bundestag tagjainak egynegyede, vagy egy frakció, amely legalább a Bundestag tagjainak egynegyedét összefogja aláírásával tehet javaslatot a szövetségi kancellár személyére.

http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go02.html

⁸ Például: Kurt Georg Kiesinger 1966 és 1969 között így volt hivatalban, mint szövetségi kancellár.

<http://www.hdg.de/lemo/html/biografien/KiesingerKurtGeorg/index.html>

⁹ DOHR HELMUT: *Staat, Verfassung, Politik.* 2001. Verlag Deutsche Polizeiliteratur. 323. o.

¹⁰ KATZ ALFRED: *Staatsrecht Grundkurs im öffentlichen Recht*, 2002, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 204. o.

¹¹ MÜLLER GYÖRGY: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon*, 2008, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 168-173. o.

Hazánkban, amikor a köztársasági elnök az Alaptörvény 16. cikkének (3) bekezdése szerint a miniszterelnök személyére megteszi a javaslatát, voltaképpen a kormányalakításra ad megbízást, melynek terén a megválasztott miniszterelnök előtt csak politikai korlátok állnak.

¹² Nem szükséges, hogy a jelölt a Bundestag soraiból kerüljön ki, így a Bundeswahlgesetz 16. §-a szerint minden német állampolgár választható, aki a választás napján a tizennyolcadik életévét betöltötte.

<http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.pdf>

¹³ KATZ ALFRED: i. m. 204. o.

¹⁴ Hazánkban 2010. évi XLIII. törvény 43. § (1) bekezdése rögzíti, a Müller György által tett megállapítást, mely szerint a miniszterelnöki jogkör korlátlanúsága leginkább azzal fogalmazódik meg, hogy bármikor javaslatot tehet a köztársasági elnöknek a miniszter felmentésére. MÜLLER GYÖRGY i. m. 173. o.

¹⁵ Például: A szövetségi gazdasági miniszter Werner Müller a Schröder kormány idején 1998-ban.

http://www.muenster.de/~urcom/Bundestagswahl/Minister_Schroeder.htm

¹⁶ SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*, 2010, Atlantisz, Budapest, 347-348. o.

¹⁷ SZENTE ZOLTÁN (2010) 347. o.

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

- ¹⁸ CSINK LÓRÁNT: Bizalmatlansági indítvány összehasonlító perspektívában In: TANKA ENDRE: *De iuris peritorum meritis*, 2010, Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 91. o.
- ¹⁹ KILÉNYI GÉZA: *Egy alkotmány előkészítés dokumentumai, kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988-1990*, 1991, Budapest, 277. o.
- ²⁰ SMUK PÉTER: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, 2008, Gondolat, Budapest, 169. o.
- ²¹ SZENTE ZOLTÁN (2010) 364. o.
- ²² SMUK PÉTER (2008) 171. o.
- ²³ SMUK PÉTER (2008) 175. o.
- ²⁴ SZENTE ZOLTÁN (2010) 193-196. o.
- ²⁵ SZENTE ZOLTÁN (2010) 197. o.
- ²⁶ SZENTE ZOLTÁN (2010) 200-201. o.
- ²⁷ Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdés.
- ²⁸ SZENTE ZOLTÁN (2010) 365. o.
- ²⁹ A hivatkozott állásfoglalás bekerült az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 24. § (1) bekezdésébe, mely szerint az Országgyűlés – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével összhangban – bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladat-körében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki.
<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12047.pdf>
- ³⁰ SMUK PÉTER (2008) 180-182. o.
- ³¹ SZENTE ZOLTÁN (2010) 363. o.
- ³² KÜPPER HERBERT: A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása? In: KOCSIS MIKLÓS (SZERK.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*, 2009, PAMA Könyvek, Pécs, 481-497. o.
- ³³ CSINK LÓRÁNT: i. m. 94. o.
- ³⁴ Alaptörvény 21. cikk (5) bekezdés.
- ³⁵ ÁDÁM ANTAL: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, 1998., Osiris, Budapest, 148. o.
- ³⁶ KLAUS VON BEYME: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, 1970, R. Piper&Co. Verlag, München, 623-643. o.
- ³⁷ SZENTE ZOLTÁN (2010) 353. o.
- ³⁸ MÜLLER GYÖRGY: (2008) 167. o.
- ³⁹ Alaptörvénye 21. cikk (1) bekezdés.
- ⁴⁰ KÜPPER HERBERT: (2009) 484. o.
- ⁴¹ SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika 1989-2011*, 2011, Osiris, Budapest, 230-231. o.
- ⁴² SMUK PÉTER (2011) 232-233. o. Továbbá az Alkotmánybíróság megsemmisítette kormány tagjainak jogállásáról szóló törvény szerinti 30 napos lemondási határidőt előíró részét. SMUK PÉTER (2011) 233. o.
- ⁴³ KÜPPER HERBERT: (2009) 489-490. o.
- ⁴⁴ RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmány és hagyomány*, 1997, JATE Press, Szeged, 281. o.
- ⁴⁵ SZENTE ZOLTÁN (2006) 635. o.

TOMPA TAMÁS: A MAGYAR ÉS A NÉMET VÉGREHAJTÓ HATALOM
MEGALAKULÁSA, ELLENŐRZÉSE ÉS MEGSZŪNÉSE

⁴⁶ POKOL BÉLA: *A magyar parlamentarizmus*, 1994, Cserépfalvi, Budapest, 29. o.

⁴⁷ POKOL BÉLA (1994). 32. o.

⁴⁸ SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás*, 1995, Osiris, Budapest, 199-200. o.

