

**A magyar és a német végrehajtó hatalom
megalakulása, ellenőrzése és megszűnése**

*Jelige:
exsecutiva potestas*

Tartalomjegyzék

Bevezetés	4
1. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyáról általánosságban	5
2. A magyar és a német végrehajtó hatalom megalakulása és megszűnése	
<i>2.1. A magyar kormányalakítás és megszűnés áttekintése</i>	<i>9</i>
<i>2.2. A német kormányalakítás és megszűnés áttekintése</i>	<i>12</i>
<i>2.3. A magyar és a német kormányalakítás és megszűnés összevetése</i>	<i>16</i>
3. A kormány parlament előtti felelősségéről hazánkban és Németországban	
<i>3.1. A magyar és a német kormány parlamenti ellenőrzéséről általánosságban</i>	<i>19</i>
<i>3.2. A konstruktív bizalmatlansági indítvány eredeti rendeltetéséről, valamint cél szerint történő alkalmazásáról</i>	<i>22</i>
4. Összehasonlító elemzés a köztársasági elnök és a Bundespräsident végrehajtó hatalommal kapcsolatos jogköreiről.....	26
Összegzés.....	29
Irodalomjegyzék.....	33

„Az olyan társadalomnak, (...) ahol
a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre,
semmiféle alkotmánya nincs.”

Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, 1789. augusztus 26. 16. cikkely

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 rejtelmeivel, 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 rendelkezésemre 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.

1. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyáról általánosságban

A modern képviseleti democráciákban két fő kormányforma valamely változatát alkalmazzák, ezek a *parlamentáris* és a *prezidenciális* kormányzati rendszerek egyes formái. Kormányformának nevezzük a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyának főbb formáit, vagy tágabban a kormányzás gyakorlásának modelljeit. A legszigorúbb alkotmányjogi értelemben egy kormányforma akkor parlamentáris, ha a kormány (kormányfő) megbízatása a parlament bizalmától függ.¹

A demokrácia az államhatalom társadalmi akaratokhoz kötöttségét jelenti. Ily módon az állam polgárai a parlament tagjait választják, átruházva ezzel egy ciklusra a nép szuverenitását erre a szervre, majd a *nép által választott parlament* a rá átruházott szuverenitásból eredően *megalkotja a neki felelős kormányt*, illetve többnyire megválasztja a főként szimbolikus és reprezentatív jogköröket ellátó *államfőt*. Ilyenkor az államhatalom működésének központi tengelyét a *parlament és a neki felelős kormány jelenti*, az államfőnek csak akkor jut érdemi szerep, ha ebben az alapviszonyban valamilyen zavar támad, és e zavart a parlament, illetve a kormány nem képes az erre előírányzott eszközökkel megoldani.²

Pokol a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyát négy kérdéskör mentén vizsgálja.³ Ezek a kérdéskörök pedig a *kormány parlamenti felelőssége, a kormánytagság és a parlamenti képviseleti pozíció viszonya, a kormány törvényjavaslat-tevő és törvényelőkészítő szerepe*, valamint a *kormány parlament-feloszlatási joga*. Természetesen e kérdéskörök mélyreható elemzése nem témája jelen fejezetnek, azonban ezen területek lényeges tulajdonságait felvillantva átfogó képet kap az olvasó a parlament és a kormány kapcsolatát jellemző fő területekről.

Sári szerint a parlamentáris keretek között a törvényhozás és a kormány viszonya az egymásra hatás bonyolult szerkezetében realizálódik, ahol intézményi keretek között viszonyuk legfontosabb eleme a *politikai felelősség*. Álláspontja szerint a politikai felelősség alkotmányjogi szabályozásának különböző irányai vannak, s magában a rendezésben számos alkotmányjogi probléma jelenik meg, például a kormány politikai felelősségében mennyire választható el egyrészt a miniszterelnök, másrészt a miniszterek felelőssége. A politikai felelősségre vonásra okot adó bizalmi kérdés hogyan, ki által vethető fel stb.⁴

¹ SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2010. Atlantisz. 335. old.

² BIHARI MIHÁLY, POKOL BÉLA: *Politológia*. Budapest, 2009., Nemzeti Tankönyvkiadó. 491. o.

³ POKOL: *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, 1994. Cserépfalvi. 20. old.

⁴ SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás*. Budapest, 1995., Osiris Kiadó. 221. o.

A hagyományos felfogás a *kormány felelőssége* a végrehajtó hatalom egész tevékenységét átfogja, amit *Szente* úgy magyaráz, hogy mind a kormányzás, mind a közigazgatás vonatkozásában fennáll. A XIX. század vége, a XX. század eleje óta azonban a végrehajtás tevékenységi köre oly mértékben kibővült, hogy a kormány nyilvánvalóan nem lehet képes hatékony kontrollt gyakorolni annak egész működése felett. Így a kormányok, illetve miniszterek vonakodnak teljes testületi, illetve személyes, politikai felelősséget vállalni minden kormányzati-közigazgatási aktusért. Ezért a kormány felelőssége valójában csak olyan ügyekben áll fenn, amelyek összefüggésbe hozhatók valamely konkrét döntésével, illetve amelyek politikai természetűek.⁵

Megállapítható, hogy a parlamentarizmus alapvető ismérve a kormány parlament előtti politikai felelőssége, aminek több fajtája alakult ki. A végrehajtó hatalom *politikai felelősségének* fogalma magába foglalja a kormány beszámolási kötelezettségét a törvényhozásnak, s a parlament jogát, hogy megítélje azt, akár a kormány megbízatására is kiható módon. A *kormány parlamenti felelőssége* alatt azt kell érteni, hogy a törvényhozás többsége, politikai indokok alapján megvonhatja a bizalmat a kormánytól, és ezzel megszüntetheti a megbízatását. Első alkalommal az 1949-es bonni alaptörvény alkalmazott konstruktív bizalmatlansági indítványt, amikor összekötötték a kormány megbízatásának a megszűnését és az új miniszterelnök megválasztását, úgy, hogy a bizalmatlansági indítványban javaslatot kell tenni az új kormányfőre is. A német példát 1990-ben Magyarország is átvette.⁶

A kormányok létrehozása az európai országok gyakorlata elsősorban aszerint különbözik egymástól, hogy abban milyen szerepe van az államfőnek, illetve a parlamentnek. A megalakuláshoz szükséges parlamenti bizalom követelménye szempontjából nincs különösebb jelentősége annak, hogy egyes országokban csak a miniszterelnök személyéről, s nem a kormány egészéről szavaznak. *Formailag a törvényhozás szerepe* ott a legerősebb, ahol a kormányt vagy a miniszterelnököt maga a parlament választja, vagyis a kormányfő még időlegesen sem léphet hivatalba, csak ha a parlament megválasztja.⁷

A *kormánytagság és a parlamenti képviseleti pozíció* kérdéskörét vizsgálva alapvetően három viszonyulást lehet megkülönböztetni. Az első modellben a kormánytagsághoz előfeltétel, hogy az adott személyt előtte parlamenti képviselővé válasszák. A második modell ezzel ellentétes megoldást tartalmaz, amikor a két pozíció között összeegyeztethetlenséget

⁵ SZENTE (2010) 344. o.

⁶ SZENTE ZOLTÁN: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005. Budapest, 2006., Osiris. 618-619. old.

⁷ SZENTE (2006) 632. o.

mondanak ki az alkotmányjogi szabályok. Az utolsó modell szerint lehetséges, hogy egy országban szabályozatlanul hagyják ezt a kérdést, ami azt jelenti, hogy mind a képviselők közül, mind rajtuk kívüli körből is lehetővé válik a kormánytagság megszerzése. A harmadik modellben lehet elhelyezni például a magyar szabályozást, mivel nyitva hagyja a miniszterek és a többi kategória viszonyát a parlamenti képviselői poszthoz, azaz sem nem tiltja, sem nem összekötve ezeket.⁸

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyának tényleges helyzetét a *kormány törvényjavaslat-tevő és törvényelőkészítő* szerepe is nagyban meghatározza. A kormányok legfontosabb feladat- és hatáskörei közt találjuk az állam irányításának, a kormányzati politika irányainak meghatározását, amelyek formailag elsősorban a *törvényalkotás* nagy részének a kezdeményezésével és előkészítésével, valamint a *saját rendeletalkotási jogkör gyakorlásán* keresztül valósítanak meg a kormányok. Ezáltal a kormányok léte és működése alapvetően a parlamenti többség bizalmához van kötve.⁹

A parlament és a kormány közötti közjogi egyensúlyt a végrehajtás *parlament-felosztási* jogköre teszi teljessé. A legtöbb parlamentáris kormányformájú országban ez a két hatalmi ág közti konfliktus megoldásának egyik eszköze. A végrehajtó hatalom parlament-felosztási jogának érvényesülése a kormányalakítás sikertelensége esetén a törvényhozás választási és legitimációs funkciójára világít rá. Ugyanis ha a parlament nem képes létrehozni többségi kormányt, akkor nem tud eleget tenni rendeltetésének, ezért újra a választókhoz kell fordulni legitim népképviselő megválasztása érdekében.¹⁰

A parlamentáris kormányforma esetében két rendkívül fontos, ám ellentétesnek tűnő megfontolás merül fel. Az első a törvényhozás és a végrehajtás *elválasztásához*, valamint *kölcsönös ellenőrzéséhez* fűződő alkotmányos érdek.¹¹ Szente a hatalmi ágak kölcsönös ellenőrzésének intézményes viszonyai között említi a parlament részéről a *kormány megalakítását, a bizalmi és bizalmatlansági indítványt és szavazást, a költségvetést, az információszerzés intézményes formáit*, mint például a kérdés és interpelláció jogát, a *politikai vitát*, valamint a *parlament ellenőrző szerveit* az ombudsman és a számvevőszék intézményét. Míg a kormány részéről a *kormány parlamenti jogosítványait*, mint például a napirend meghatározását, felszólalási jogot, vagy a rendkívüli ülés kezdeményezéséhez való jogot, továbbá a *kormány jogosítványait a törvényhozási eljárásban* és végül az *országgyűlés elnapolása és parlament-felosztási jogát*.

⁸ POKOL: i. m. 20-23. o.

⁹ SZENTE (2006) 629-630. o.

¹⁰ SZENTE (2006) 634. o.

¹¹ SZENTE (2010) 351. o.

A törvényhozó és a végrehajtó hatalomhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó kölcsönös ellenőrzés intézményes viszonyai közül a dolgozat további fejezeteiben a kormány megalakítását, megszűnését, a bizalmatlansági indítvány eredeti rendeltetését, és cél szerint történő alkalmazását, valamint általánosságban a kormány parlamenti ellenőrzését elemzem.

2. A magyar és a német végrehajtó hatalom megalakulása és megszűnése

2.1. A magyar kormányalakítás és megszűnés áttekintése

A 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány¹² 33. § (1) bekezdése szerint a kormány *miniszterelnökből és miniszterekből* áll. A kormányalakítással kapcsolatban a kormány összetételét vizsgálva a 2012. január 1-től hatályos Alaptörvény¹³ 16. cikke is úgy rendelkezik, hogy a kormány tagjai a *miniszterelnök* és a *miniszterek*, 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 képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottjainak 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 tartalmaz. A kormány tagjának csupán büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választójoggal és magyar állampolgársággal rendelkező személynek kell lennie.¹⁴ Továbbá az előző fejezet kormánytagsággal kapcsolatos részére visszautalva megállapíthatjuk, hogy Magyarországon a miniszter lehet országgyűlési képviselő és nem képviselő egyaránt.¹⁵

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

¹² 1949. évi XX. törvény továbbiakban Alkotmány.

¹³ Magyarország Alaptörvénye továbbiakban Alaptörvény.

¹⁴ Hazánkban jelenleg a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 40. § (1) tartalmaz ilyen jogszabályi feltételt, mely szerint miniszterré kinevezhető minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy.

¹⁵ KUKORELLI ISTVÁN: *Alkotmánytan I.* Budapest, 2007., Osiris. 426. o.

miniszterelnök választásához az *országgyűlési képviselők több mint a felének* szavazata, tehát továbbra is abszolút többség szükséges. A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép.¹⁶

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 miniszterelnök 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 *feloszlathatja* 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 színlelésből 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.¹⁷

A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszter a kinevezésében megjelölt időpontban, ennek hiányában a kinevezésével lép hivatalba. 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.

¹⁶ Alaptörvény 16. cikk (3) bekezdése szerint a miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg, azaz a Kormány programjának elfogadását az Alaptörvény már nem tartalmazza.

¹⁷ KUKORELLI: i. m. 427. o.

A kormányalakítást követően áttérek a *megszűnés eseteinek vázlatos áttekintésére*. Az Alkotmány 33/A. §, illetve 33/B. § foglalkozik a kormány és a miniszter megbízatásának megszűnésével. Eszerint a *kormány megbízatása az alábbi hat esetben szűnik meg*. Az első esetben az *újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával*, amire az Alkotmány 20. § szakasza szerint főszabályként, négyévenként kerül sor. A további megszűnési okok különösebb magyarázatra nem szorulnak, így a kormány megbízatása megszűnik a miniszterelnök, illetőleg a kormány *lemondásával*, a miniszterelnök *halálával*, a miniszterelnök *választójogának elvesztésével*, a miniszterelnök *összeférhetetlenségének megállapításával*,¹⁸ illetőleg ha a 39/A. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az Országgyűlés a miniszterelnöktől a *bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ*.¹⁹

Az Alkotmány 39/B. § szakasza szerint, ha a kormány megbízatása megszűnik, az új kormány megalakulásáig az ügyvezető kormány hivatalban marad, és gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a kormányt megilletik, nemzetközi szerződést azonban nem köthet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.

További rendelkezéseket tartalmaz a kormány megbízatásának megszűnésére az Alkotmány 39/C. § szakasza. Eszerint ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával vagy a miniszterelnök, illetőleg a kormány lemondásával szűnt meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig *ügyvezető miniszterelnökként* gyakorolja a hatáskörét, de új miniszter kinevezésére, illetőleg miniszter felmentésére javaslatot nem tehet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján halaszthatatlan esetben alkothat. Amennyiben a miniszterelnök megbízatása halála, választójogának elvesztése, illetőleg összeférhetetlenségének megállapítása miatt szűnik meg, az új miniszterelnök megválasztásáig az a miniszter gyakorolja a miniszterelnök hatáskörét, akit a miniszterelnök a helyettesítésére kijelölt; ha pedig több miniszter lett kijelölve, az első helyen kijelölt miniszter.

Az Alkotmány alapján a *miniszter megbízatása az alábbi öt esetben szűnik meg*. A kormány megbízatásának megszűnésével, 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

¹⁸ Alaptörvény 20. cikk (4) bekezdés szerint a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

¹⁹ A konstruktív bizalmatlansági indítványt terjedelme, és jelentősége miatt dolgozatomban külön alcím alatt fogom részletesen elemezni.

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 az alábbi *hét* esetben szűnik meg. Az újonnan választott Országgyűlés megalakulásával, vagy ha az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, és új miniszterelnököt választ, továbbá ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett *bizalmi szavazáson* a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, a miniszterelnök lemondásával, halálával, összeférhetetlenség kimondásával, vagy ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. A megszűnési okokat összevetve eltérés az Alkotmányhoz képest ott tapasztalható, hogy az Alkotmány 33/A. §-a nem nevesíti a *bizalmi szavazást*,²⁰ mint megszűnési okot, annak ellenére, hogy a bizalmi szavazás intézménye az Alkotmány 39/A. § (4)–(5) bekezdéseiben is megtalálható, az Alaptörvény ezzel szemben a fent felsorolt megszűnési okok között nevesíti.

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 megszűnés vázlatos áttekintése

A szövetségi kormányzat létrejöttekor kettő, egymástól teljesen különböző szakaszt kell megkülönböztetni. Nevezetesen a *szövetségi kancellár megválasztását*, és a *miniszterek kinevezését*. Így azt mondhatjuk, hogy a sikeres kormányalakítással járó politikai felelősség a elsősorban a Bundestagot és a Bundespräsidentet, és másodsorban az újonnan megválasztott szövetségi kancellárt terheli.

A *szövetségi kancellár* választását a német Alaptörvény 63. cikkelye szabályozza. Eszerint a választási eljárás *három fordulóra* terjedhet ki. Az első fordulóban csak a

²⁰ A kormány a miniszterelnök útján javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ha az Országgyűlés a nem szavaz bizalmat a kormánynak, a kormány köteles lemondani, azaz itt a lemondás a megszüntetési ok.

szövetségi elnök által javasolt személyre lehet szavazni, majd a második fordulóban nyílik lehetőség a Szövetségi Gyűlés által javasolt személy megválasztására.²¹ Megválasztásra az kerül, aki a Bundestag képviselőinek az *abszolút többségét* magáénak tudhatja. A harmadik választási fordulóban elegendő az *egyszerű többség* is a megbízatás elnyeréséhez. Garanciális rendelkezésnek tekintem a 63. cikkely (3) bekezdését, miszerint az első sikertelen forduló követő második forduló tizennegyedik napig lehetősége van a Szövetségi Gyűlésnek, hogy – szükség esetén annyiszor, és ezzel véleményem szerint megegyezésre kényszerítve a frakciókat - megismételje a választási eljárást a második forduló szabályai szerint, addig, amíg megbízást tud adni az abszolút többséget elnyerő kancellárjelöltnek.

A sikeresen megválasztott szövetségi kancellárt a *szövetségi elnök nevezi ki*. Itt azonban fontos kitérni a német Alaptörvény 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 német Alaptörvény. Az egyik lehetőség szerint az egyszerű többséget elért jelöltet hét napon belül kinevezheti, vagy a másik lehetőség szerint ugyanezen hét napon belül feloszthatja 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 német Alaptörvényt vizsgálva úgy tűnhet, hogy az elnök szabad kezét kap a jelöltállításban, mivel nincs arra kényszerítve, hogy a legerősebb frakció vezetőjét jelölje. Továbbá nem szükséges az sem, hogy a jelölt a Szövetségi Gyűlés soraiból kerüljön ki.²²

Ténylegesen azonban az államfőnek, ahogy hazánkban is, mindig figyelembe kell vennie, hogy olyan jelöltet állítson, aki valóban esélyes a parlament abszolút többségének az elnyeréséhez. Ezzel is megakadályozva, egy sikeresen véghezvitt első fordulót követően, a kisebbségi kormányzat létrejöttét. Az államfőnek, ezért figyelembe kell vennie a frakciók

²¹ A Német Bundestag Házzabályának 4. §-a szerint a Grundgesetz 63. cikkely (3) és (4) bekezdései alapján tartott választási fordulókból, 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

²² Például: Kurt Georg Kiesinger 1966 és 1969 között volt hivatalban, mint szövetségi kancellár. <http://www.hdg.de/lemo/html/biografien/KiesingerKurtGeorg/index.html>

erőviszonyait, a pártokon belüli megállapodásokat, esetleges koalíciós megegyezéseket. A jelöltállítását ezért mindig a frakciócsúcsokkal folytatott megbeszélések előzik meg.²³

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

A német Alaptörvény a politikai államvezetést és felelősséget egyértelműen a parlamentnél és a kormányszaknál, 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.²⁴ Ebből kifolyólag ezen a ponton kell megemlíteni, hogy a német kormányzati rendszert gyakran nevezik *kancellárdemokráciának*, amely kifejezi a kancellár politikai súlyát.²⁵ A kancellár és a miniszterek is esküt tesznek hivatalba lépésükkor. A német Alaptörvény 65. cikke rögzíti, hogy a szövetségi kancellár megszabja az általános politikai irányvonalat, amelyért felelősséggel tartozik, ezen belül pedig az egyes miniszterek önállóan vezetik saját területüket, amiért már a miniszterek tartoznak felelősséggel. A német Alaptörvény 69. cikkely (1) bekezdése szerint a helyettesét is a kancellár nevezi ki a miniszterei közül.

Formailag a szövetségi elnök nevezi ki a minisztereket. Kinevezés előtt jogosult a jogszabályi feltételeket megvizsgálni²⁶, és amennyiben a kinevezés nem jogszabályellenes úgy köteles a kinevezést fogadtatni. A szövetségi elnök semmiféle szakmai, vagy politikai felülvizsgálati joggal sem rendelkezik, amivel a miniszterek kinevezést visszautasíthatná.²⁷ Ez nemcsak a kinevezésre, hanem a miniszterek hivatalából történő elmozdítására is vonatkozik.²⁸

²³ DOHR HELMUT: *Staat, Verfassung, Politik*. 2001., Verlag Deutsche Polizeiliteratur. 323. o.

²⁴ KATZ ALFRED: *Staatsrecht Grundkurs im öffentlichen Recht*. Heidelberg, 2002., C.F. Müller Verlag. 204. o.

²⁵ MÜLLER GYÖRGY: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest, 2008. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 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.

²⁶ Hazánkban jelenleg a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 40. § (1) tartalmaz ilyen jogszabályi feltételt, mely szerint miniszterré kinevezhető minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy.

²⁷ KATZ: i. m. 204. o.

²⁸ 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: i. m. 173. o.

A Szövetségi Gyűlés sem rendelkezik semmilyen jogszabályi lehetőséggel, amivel *közvetlenül* a miniszterek kinevezését, vagy hivatalból történő elmozdítását befolyásolhatná. 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.²⁹

A kormányalakítás áttekintését követően áttérek a megbízatás megszűnésének a bemutatására. Jelen alcím elején a kormányalakítás két külön szakasza került megkülönböztetésre, ezért a megszűnés eseteit is ennek megfelelően fogom elemezni, azaz hogyan szűnhet meg a *szövetségi kancellár*, illetve *az egyes miniszterek megbízatása*.

A szövetségi kancellár megbízatásának megszűnése az alábbiak szerint alakulhat. Mielőtt a részletes elemzést megkezdéném, az átláthatóság miatt fontosnak tartom megemlíteni a német Alaptörvény 62. cikkét, miszerint a szövetségi kormány *szövetségi kancellárból* és *szövetségi miniszterekből* áll, tehát e személyek hiányában nem beszélhetünk szövetségi kormányról.

A megszűnés leggyakoribb esete a *hivatali idő lejárta*. A hivatali idő meghatározása a német Alaptörvény kormányzatra vonatkozó fejezeténél nem olvasható ki egyértelműen, ezért a Szövetségi Gyűlésről szóló fejezet 39. cikkely (1) bekezdése nyújt segítséget, amit együtt kell értelmezni a 69. cikkely (2) bekezdésével. Mindezt vizsgálva azt az eredményt kapjuk, hogy a Szövetségi Gyűlést négy évre választják és a szövetségi kancellár, vagy egy miniszter hivatala minden esetben megszűnik az új Szövetségi Gyűlés megalakulásával, tehát *a kormány megbízatási ideje főszabály szerint, négy évre* szól. Ezt követően sor kerülhet a hivatalban lévő szövetségi kancellár újraválasztására is. A szövetségi kancellár egymást követő többszöri megválasztását nem zárja ki a német Alaptörvény, ellentétben a szövetségi elnökválasztással, akit csupán egyszer lehet újraválasztani.³⁰

Második esetben a szövetségi kancellár megbízatása megszűnik, ha a Szövetségi Gyűlés úgy dönt a *konstruktív bizalmatlansági indítványról*, hogy megválasztja az új szövetségi kancellárt.³¹

A szövetségi kancellár hivatali idejének megszűnése harmadik esetben történhet a kancellár saját elhatározásra történő *lemondásával*, amely lehetőség minden időben a

²⁹ Például: A szövetségi gazdasági miniszter Müller a Schröder kormány idején 1998-ban.
http://www.muenster.de/~urcom/Bundestagswahl/Minister_Schroeder.htm

³⁰ Lásd: Német Alaptörvény 54. cikkely (2) bekezdés (2) mondata.

³¹ A konstruktív bizalmatlansági indítványt terjedelve, és jelentősége miatt dolgozatomban külön alcím alatt fogom részletesen elemezni.

rendelkezésére áll. Ebben az esetben azonban a kancellár a szövetségi elnök megkeresésére köteles az új utódja hivatalba lépéséig feladatait ellátni.³²

A szövetségi kancellár megbízatása a fent nevezett *három eseten* kívül, még a német Alaptörvény 68. cikkelyében rögzített bizalmi kérdés alkalmazásával is megszűnhet.

A továbbiakban a *szövetségi miniszterek* megbízatásának a megszűnési eseteit elemzem. Itt is első helyen említem a fent már elemzett *hivatali idő lejártát*, ami a szövetségi miniszterek esetében is az újonnan választott Bundestag megalakulásával végződik.

A második megszűnési esetként tárgyalom a Grundgesetz 69. cikkely (2) bekezdés második fordulatát, mely rögzíti, hogy a szövetségi miniszter megbízatása minden esetben *megszűnik a szövetségi kancellár megbízatásának a megszűntével*.³³ Ez az eset előállhat akár a szövetségi kancellár lemondásával, vagy egy sikeresen véghezvitt konstruktív bizalmatlansági indítvány eredményeképpen is.³⁴

A szövetségi miniszter hivatala megszűnhet a szövetségi kancellár *felmentésére vonatkozó indítványával* is, amit a kancellárnak a szövetségi elnökhöz kell benyújtania. Ez bármikor bekövetkezhet és indokolással sem kell ellátni az indítványt. Fontos megjegyezni, hogy a szövetségi elnök, a kancellár megfelelő indítványa hiányában nem mentheti fel a minisztereket hivatalukból.

Végül negyedik megszűnési esetként a szövetségi minisztereknek is élhetnek a *lemondás* lehetőségével. A lemondási jogosultságuk annyiban kerül korlátozásra, hogy a szövetségi elnök vagy kancellár megkeresésére hivatalukat az utódjuk hivatalba lépéséig vezetniük kell.³⁵

2.3. A magyar és a német kormányalakítás és megszűnés 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 Szövetségi Gyűlés bizalmától függ. Majd megválasztásukat követően mindkét esetben a köztársasági elnök, illetve a szövetségi elnök nevezi ki a miniszterelnököt, illetve kancellárt, valamint a minisztereket is.

³² DOHR: i. m. 325. o.

³³ Itt fontosnak tartom, hogy visszautaljak a Grundgesetz 62. cikkelyére, amely a kormány összetételét tartalmazza.

³⁴ DOHR: i. m. 327. o.

³⁵ DOHR: i. m. 327. o.

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 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 kormányfőjelölt-állítás monopóliuma a köztársasági elnöknek marad, és sikertelen kormányalakítást követően a köztársasági elnök a választások egyidejű kiírásával feloszlathatja 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.³⁶

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.³⁷

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 a parlamentet feloszlattal 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 remélnék véget vetni.³⁸

A kormányalakítást hátrahagyva a magyar és német kormányok megbízatásának megszűnésére vonatkozó alkotmányjogilag szabályozott eseteket összevetve, a következő megállapításokat tehetjük. Mind Magyarországon, mind Németországban a megszűnés esetei között első helyen említhetjük, amikor a kormány megbízatása *az újonnan választott*

³⁶ SZENTE (2010) 347-348. o.

³⁷ SZENTE (2010) 348. o.

³⁸ SZENTE (2010) 347. o.

Országgyűlés, illetve Szövetségi Gyűlés megalakulásával ipso iure megszűnik. A legislatív 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 megbízatása ipso iure megszűnik, és a miniszterelnök-jelölt minden további aktus nélkül miniszterelnökké válik.³⁹ Németországban az Alaptörvény 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 megbízatás megszűnést jelentő esetköröket összevetve az állapítható meg, hogy az új Alaptörvény ezen a területen a német Alaptörvényhez közeledik, mivel a megszűnési okok, a miniszterelnök megbízatásának megszűnése, a miniszter lemondása, felmentése megegyezik a Grundgesetzeben foglalt megszűnési esetekkel.

Jelen fejezetet lezárva Magyarország és Németország kormányalakítását, illetve a megszűnés vázlatos ismertetését követően azt a végkövetkeztetést vonhatjuk le, hogy a mindkét országban hasonló alkotmányos berendezkedés, illetve parlamentáris kormányforma 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.

³⁹ TANKA ENDRE: *De iuris peritorum meritis*. Budapest, 2010. Károli Gáspár Református Egyetem. 91. old. Továbbá ezen a ponton meg kell említeni, hogy a köztársasági elnök közreműködése nélküli miniszterelnök választás véleményem szerint erősen kifejezi az ország stabilitás iránti igényét, hiszen ily módon hazánkban az interregnum lehetőségét teljesen kizárták a jogalkotók és az újonnan választott miniszterelnök azonnal hozzákezdhet a kormányalakításhoz.

3. A kormány parlament előtti felelősségéről hazánkban és Németországban

3.1. A magyar és a német kormány parlamenti ellenőrzéséről általánosságban

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 kell, hogy bizalmi szavazást kérhet a kormány saját maga ellen, illetőleg meghatározott számú képviselő, vagy valamelyik országgyűlési bizottság bizalmatlansági indítványt nyújthat be a kormány, illetőleg a kormány valamely tagja ellen. A bizalmatlansági indítványt a következő alcím alatt tárgyalom részletesen.⁴⁰

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.⁴¹

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 német Alaptörvény megfogalmazása szerint a kormány köteles folyamatosan tájékoztatni a parlamentet, vagy a magyar Alkotmány szóhasználatára alapján rendszeresen beszámolni neki.⁴² Az Alkotmány alapján a kormány és tagjai a munkájukról rendszeresen kötelesek beszámolni. A magyar Alaptörvény kormánnyal foglalkozó fejezetében nem találni a

⁴⁰ KILÉNYI GÉZA: Egy alkotmány előkészítés dokumentumai, kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988-1990. Budapest, 1991. 277. o.

⁴¹ SMUK PÉTER: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, 2008., Gondolat. 169. o.

⁴² SZENTE (2010) 364. o.

rendszeres beszámolásra történő utalást, csupán a kormány Országgyűléssel szembeni felelősségét nevesíti.

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.⁴³ Lehetségesnek tartom, hogy az Alaptörvény rendszeres beszámolásra történő utalásának hiányát a későbbiekben Magyarországon is egy alkotmánybírósági határozat fogja rendezni.

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.⁴⁴ 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 parlament általi ellenőrzésének eszközei a *kérdés* és az *interpelláció*, melyek a parlamentáris 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 választól 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.⁴⁵

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

⁴³ SMUK: i. m. 171. o.

⁴⁴ SMUK: i. m. 175. o.

⁴⁵ SZENTE (2010) 193-196. o.

kérdést tehet fel. Havonta pedig négy olyan kérdést intézhet a szövetségi kormányhoz, melyre írásos választ vár.⁴⁶

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.⁴⁷ Magyarországon az Alaptörvény szerint országgyűlési képviselő interpellációt és kérdést intézhet a kormányhoz és a kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben,⁴⁸ tehát hazánkban mindkét intézmény egyéni képviselői jogosítványként értékelhető.

Az információszerzés egyik leghatékonyabb módja a *parlamentí vizsgálóbizottság* felállítása. Az információszerzéshez való jog azonban nem korlátozódik a vizsgálóbizottságokra, noha azoknak esetleg különleges vagy erősebb jogosítványaik lehetnek bizonyos információkhoz való hozzáféréshez.⁴⁹

A házszabály szerint az Országgyűlés *bármely kérdés* megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki, valamint vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább *egyötöde* indítványozza.⁵⁰ A 64/1998-2002. Ügyrendi Bizottság állásfoglalása szerint a *bármely kérdés* olyan közérdekű kérdés lehet, amely interpellációval és kérdéssel nem tisztázható.⁵¹ A vizsgálóbizottságok működésének megkezdéséhez a parlament tagjainak meghatározott hányadának kezdeményezése, mint láthattunk Magyarországon a képviselők legalább *egyötöde*, Németországban egynegyede szükséges.⁵²

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.⁵³

⁴⁶ SZENTE (2010) 197. o.

⁴⁷ SZENTE (2010) 200-201. o.

⁴⁸ Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdés.

⁴⁹ SZENTE (2010) 365. o.

⁵⁰ 46/1994. OGY határozat a Magyar Köztárság Országgyűlésének Házszabályáról. 34.§ és 36.§.

⁵¹ 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 feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki.

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

⁵² SMUK: i. m. 180-182. o.

⁵³ SZENTE (2010) 363. o.

3.2. *A konstruktív bizalmatlansági indítvány eredeti rendeltetéséről, valamint cél szerint történő alkalmazásáról*

A parlamentáris rendszer egyik központi elemét a *parlament és a kormány* közötti viszony képezi. Ennek kettő fontos tényezője, a *parlamenti bizalom érvényesítése* és a *kormány stabilitása* adott esetben ellentétbe kerülhet egymással. Ezen konfliktus feloldása érdekében Németországban a Grundgesetz kialakította a *konstruktív bizalmi eljárást*.⁵⁴ 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 Alkotmány 39/A. § (1) bekezdése szerint a képviselők *legalább egyötöde* a miniszterelnökkel szemben írásban - a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével - bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Továbbá a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. Ha az indítvány alapján az országgyűlési képviselők többsége bizalmatlanságát fejezi ki, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni. 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 ügynevezett lehülési időnek kell eltelni, melynek jogpolitikai indoka, hogy ne lehessen erős felindulásból, a pillanatnyi elégedetlenséget kihasználva megvonni a kormánytól a bizalmat.⁵⁵ Magyarországon az indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított *három nap* után, de legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell eldönteni az Országgyűlésnek⁵⁶, Németországban az Alaptörvény 67. cikk (2) bekezdése szerint a lehülési idő negyvennyolc óra, ami az indítvány előterjesztése és a szavazás között el kell, hogy teljen.

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.

⁵⁴ KÜPPER HERBERT: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása?* In: KOCSIS MIKLÓS: *A köztársasági alkotmány 20 éve*. Pécs, 2009. PAMA Könyvek. 481-497. o.

⁵⁵ TANKA: i. m. 94. o.

⁵⁶ Alaptörvény 21. cikk (5) bekezdés.

A kormány stabilitásának, a kormányválság esetleges időbeli elhúzódásának megelőzése érdekében fenntartandó a konstruktív bizalmatlansági szavazásnak és annak eredményessége esetén szinte automatikusan végbemenő kormányváltásnak a hatályos Alkotmány 39/A. §-ában megállapított, az 1949. évi bonni alkotmányból 67. cikkéből adaptált rendszere.⁵⁷

Beyme a bizalmatlansági indítványt a *parlament*i 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.⁵⁸

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.⁵⁹

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.⁶⁰ Kezdeményezői mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény szerint az *országgyűlési képviselők* és nem a kormány, illetve nem a miniszterelnök.⁶¹

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. 1972-ben az akkori ellenzéki

⁵⁷ ÁDÁM ANTAL: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Budapest, 1998., Osiris. 148. o.

⁵⁸ KLAUS VON BEYME: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München. 1970., R. Piper&Co. Verlag. 623-643. o.

⁵⁹ SZENTE (2010) 353. o.

⁶⁰ MÜLLER: i. m. 167. o.

⁶¹ Alaptörvénye 21. cikk (1) bekezdés.

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.⁶²

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.⁶³ 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.⁶⁴ 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

⁶² KÜPPER: i. m. 484. o.

⁶³ SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Budapest, 2011. Osiris. 230-231. o.

⁶⁴ SMUK (2011) 232-233. o. Továbbá az Alkotmánybíróság megsemmisítette kormány tagjainak jogállásáról szóló törvény szerinti 30 napos lemondási határidőt előíró részét. SMUK (2011) 233. o.

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 alkalmazásának hátterében az a *szándék* állt, hogy a kormányzati csúcsszemélyzet kicserélését a kormány belügyeként, a köztársasági elnök közreműködése nélkül lehessen végrehajtani.⁶⁵

⁶⁵ KÜPPER: i. m. 489-490. o.

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.⁶⁶ Jelen fejezetben mutatom be, illetve hasonlítom össze, hogy a hatályos alkotmányjogi szabályozás szerint milyen jogköröket gyakorol hazánkban, illetve a Németországban az államfő.

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 gyakori kinevezési joga részben legitimációs jellegű, valamint szimbolikus tartalma is van, ami a hatalommegosztás elvéből következik, mégpedig, hogy a törvényhozás *ne rendelkezessen teljesen szabadon* a végrehajtó hatalom megbízásával, amely önálló hatalmi ág.⁶⁷

A kormányalakítással kapcsolatban mind a magyar, mind a német államfő beavatkozásának lehetőségét megvizsgálva megállapítható, hogy közreműködésének jellegét alapvetően a választási eredmények határozzák meg. Ugyanis legtöbbször a választási eredmények gyakorlatilag eldöntik a kormány összetételét, formálissá téve az államfő részvételét a kormányalakítási folyamatban. Hasonlóan kicsi az államfő érdemi közreműködésének a lehetősége akkor is, ahol a választásokat megelőző pártszövetségek valamelyike egyértelmű többséget szerzett a parlamentben. Ezek alapján az államfői szerep akkor értékelődhet fel, ha a választások nyomán nem jön létre egyértelmű többség a parlamentben, vagy amikor többféle koalíciós lehetőség is szóba jöhet. Valójában az államfő még ilyen helyzetekben sem dönthet saját politikai preferenciái vagy személyes szimpátiái alapján. Befolyásoló szerepe inkább csak a kormányképes többség kialakításának ösztönzésében, a sikeres közvetítésben mutatkozhat meg.⁶⁸

A második világháborút követő európai parlamentáris rendszerekben általánosan elterjedt alkotmányos konvenció, hogy az államfő a legtöbb parlamenti helyet szerzett párt

⁶⁶ RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmány és hagyomány*. Szeged, 1997., JATE Press. 281. o.

⁶⁷ SZENTE (2006) 619. o.

⁶⁸ SZENTE (2006) 621. o.

vezetőjének vagy a párt által megjelölt személynek ad először kormányalakítási megbízást. Az uralkodó európai közjogi hagyományokban a *minisztereket* az államfők nevezik ki, de épp ilyen elterjedt alkotmányos konvenció, hogy a kormány tagjainak tényleges kiválasztása a kormányfő joga, mint ahogy ezt a magyar és a német kormányalakítást bemutató fejezetben láthattuk.⁶⁹

A parlament-feloszlatás leggyakoribb eljárási feltétele a kormányalakítás *sikertelensége*, illetve a *kormányral szembeni bizalmatlanság* kifejezése.⁷⁰

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 feloszlatja a Szövetségi Gyűlést. Az államfőnek a másik mérlegelési joga a maga ellen *bizalmi szavazást kérő* és ezt elvesztő kancellár parlament-feloszlatási javaslatának mérlegelésekor keletkezik.⁷¹

Magyarországon a parlament feloszlatást 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 feloszlatási 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, pedig ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó *központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el*. A magyar alkotmányjogi szabályozás szerint a javaslattételi jog monopóliuma mindvégig fennmarad az államfő számára.⁷² 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 javaslattételi jog kijátszásának lehetőségében mutatkozik.

⁶⁹ SZENTE (2006) 622-624. o.

⁷⁰ SZENTE (2006) 635. o.

⁷¹ POKOL: i. m. 29. o.

⁷² POKOL: i. m. 32. o.

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 újkancellár személyére is javaslatot kell tenni. Ilyenkor már a szövetségi elnök köteles az előterjesztésnek megfelelően eljárni, és a megválasztott személyt kinevezni.⁷³ A konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megbuktatott és újonnan megválasztott kormányfő intézménye a német szabályozást követve a magyar alkotmányjogi szabályozásban is lehetőséget ad az államfő javaslatvételi 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 javaslatvételi jog monopóliuma mindvégig az államfőnél marad.

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

⁷³ SÁRI: i. m. 199-200. o.

Összegzés

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

Az első fejezetben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyát általánosságban mutattam be. A demokrácia az államhatalom társadalmi akaratokhoz kötöttségét jelenti, vagyis az állam polgárai a parlament tagjait választják, átruházva ezzel egy ciklusra a nép szuverenitását. Majd a nép által választott parlament az átruházott szuverenitásból eredően *megalkotja a neki felelős kormányt*. A törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyát, a felhasznált szakirodalom alapján négy kérdéskör mentén vizsgáltam. Ezek a kérdéskörök, pedig a *kormány parlamenti felelőssége; a kormánytagság és a parlamenti képviseleti pozíció viszonya; a kormány törvényjavaslat-tevő és törvényelőkészítő szerepe*, valamint a *kormány parlament-felosztási joga*. Ezen területek lényeges tulajdonságait felvillantva átfogó képet igyekeztem nyújtani a parlament és a kormány kapcsolatát jellemző fő területekről.

A második 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 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 e monopólium mindvégig a köztársasági elnökénél marad.

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 Grundgesetzben foglalt megszűnési esetekkel.

A harmadik 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 ismertettem 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 harmadik 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 csúcsszemélyzet kicserélését a kormány belügyeként, a köztársasági elnök közreműködése nélkül lehessen végrehajtani.

A negyedik 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 elvéből következik, mégpedig, hogy a törvényhozás *ne rendelkezessen teljesen szabadon* a végrehajtó hatalom megbízatásával, amely önálló hatalmi ág.

Az államfők parlament-felosztatási jogkörét összehasonlítva, megállapítható, hogy a meghiúsult 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. Továbbá megállapítható, hogy politikailag a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ugyan összefonódik, azonban a bizalmi kérdéssel, bizalmatlansági indítvánnyal a parlament olyan hatáskört gyakorol, amely a hatalommegosztás - 1789-ben megfogalmazott és a mottóban idézett – elvét valósítja meg.

Irodalomjegyzék

- ÁDÁM ANTAL: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, 1998. Osiris.
- BEYME KLAUS VON: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München. 1970. R. Piper&Co. Verlag.
- BIHARI MIHÁLY, POKOL BÉLA: *Politológia*. Budapest, 2009. Nemzeti Tankönyvkiadó.
- DOHR HELMUT: *Staat, Verfassung, Politik*. 2001. Verlag Deutsche Polizeiliteratur.
- KATZ ALFRED: *Staatsrecht Grundkurs im öffentlichen Recht*. Heidelberg, 2002. C.F. Müller Verlag.
- KILÉNYI GÉZA: *Egy alkotmány előkészítés dokumentumai, kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988-1990*. Budapest, 1991.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Alkotmánytan I*. Budapest, 2007. Osiris.
- KÜPPER HERBERT: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása?* In: KOCSIS MIKLÓS: *A köztársasági alkotmány 20 éve*. Pécs, 2009. PAMA Könyvek. 481-497. o.
- MÜLLER GYÖRGY: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest, 2008. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 168-173. o.
- POKOL BÉLA: *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, 1994. Cserépfalvi.
- RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmány és hagyomány*. Szeged, 1997. JATE Press.
- SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás*. Budapest, 1995. Osiris Kiadó.
- SMUK PÉTER: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, 2008. Gondolat.
- SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Budapest, 2011. Osiris.
- SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 2010. Atlantisz.
- SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Budapest, 2006. Osiris.
- TANKA ENDRE: *De iuris peritorum meritis*. Budapest, 2010. Károli Gáspár Református Egyetem.
- http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go02.html
2012. március 25.

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

2011. október 18.

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

2012. június 11.

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

2011. november 18.

46/1994. OGY határozat a Magyar Köztárság Országgyűlésének Hárszabályáról

<http://www.parlament.hu/hazszabaly/hszfo.htm>

2011. november 1.