

Kancellárdemokrácia a magyar és a német alkotmányjogi szabályozásban

2014

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS	4
1.1. A DOLGOZAT CÉLJA	4
1.2. MÓDSZERTAN.....	5
1.3. FORRÁSOK.....	6
1.4.1. Államszerkezet.....	6
1.4.2. Kormányforma	7
1.4.2.1. Kabinetkormányzás	8
1.4.2.2. Kancellárdemokrácia	8
2. A MAGYAR KORMÁNY ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA.....	10
2.1. A KÖZTÁRSASÁGI ALKOTMÁNY	10
2.2. A KORMÁNYZATI RENDSZER.....	10
2.3. A MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNY.....	11
2.3.1. Az 1990. évi XXIX. törvény	12
2.3.2. Az 1990. évi XL. törvény	13
2.4. A 2006. ÉVI LVII. TÖRVÉNY.....	14
2.5. AZ ALAPTÖRVÉNY.....	14
3. A KORMÁNY HELYE A MAGYAR ÉS A NÉMET ALKOTMÁNYOS RENDSZERBEN	16
3.1. A KORMÁNY JOGÁLLÁSA ÉS KAPCSOLATA A TÖRVÉNYHOZÓI HATALOMMAL	16
3.2. A KORMÁNYZÁST MEGHATÁROZÓ ELVEK.....	17
4. A MINISZTERELNÖKI ÉS A KANCELLÁRI KORMÁNY	20
4.1. ELSŐ AZ EGYENLŐTLENEK KÖZÖTT?.....	20
4.2. ÖSSZEFOGLALÓ TÁBLÁZAT.....	24
4.3. A MAGYAR POLITIKA PREZIDENCIALIZÁLÓDÁSA.....	24
5. A KORMÁNYZÁS HÁTTÉRINTÉZMÉNYE	26
5.1. A NÉMET SZÖVETSÉGI KANCELLÁRI HIVATAL.....	26
5.2. A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A MINISZTERELNÖKSÉG	28
6. A BIZALMI KÉRDÉS ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA.....	30
6.1. A BIZALMI SZAVAZÁS	31
6.2. A BIZALMATLANSÁGI INDÍTVÁNY	32

6.3. A KONSTRUKTÍV BIZALMATLANSÁGI INDÍTVÁNY	33
7. A BIZALMI KÉRDÉS A MAGYAR ÉS A NÉMET ALKOTMÁNYJOGBAN	36
7.1. A BIZALMI SZAVAZÁS	36
7.2. A KONSTRUKTÍV BIZALMATLANSÁGI INDÍTVÁNY	39
8. ALKOTMÁNYJOGI ESETEK A BIZALMI KÉRDÉS KAPCSÁN	41
8.1. MAGYAR ALKOTMÁNYJOGI ESETEK.....	41
8.1.1. <i>Medgyessy Péter lemondása</i>	41
8.1.2. <i>Második Gyurcsány-kormány elleni konstruktív bizalmatlansági indítvány</i>	43
8.2. A KONSTRUKTÍV BIZALMATLANSÁGI INDÍTVÁNY ALKALMAZÁSA A NÉMET GYAKORLATBAN, VALAMINT GERHARD SCHRÖDERREL SZEMBENI BIZALMI SZAVAZÁS	44
9. KONKLÚZIÓ.....	45
10. FELHASZNÁLT IRODALOM	47

1. Bevezetés

1.1. A dolgozat célja

Magyarország kormányának és kormányzati rendszerének alkotmányjogi helyzete számos értelmezési lehetőséget és több szempont felőli megközelítést szolgáltat, melyek górcső alá veszik a tárgyalandó intézmény súlyát, szerepét, vagy éppen a törvényhozói ághoz való viszonyát.

Dolgozatomban komparatív jelleggel kívánom a magyar kormányzati berendezkedést bemutatni, ezzel bebizonyítva, hogy a magyar alkotmányos struktúra és politikai berendezkedés komparatív szempontból a német alkotmányos és politikai rendszerhez áll a legközelebb.¹ Így írásom magját a kancellárdemokrácia magyar és német alkotmányjogi szabályozásának összehasonlítása adja. Az összehasonlításom központi tézise, hogy Magyarország hatályos Alaptörvénye² és a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye³ számottevő axiómatikus párhuzamot mutatnak a kormányzati berendezkedés szabályozását illetően. A magyar vonatkozásban fontos azonban az 1989-es alkotmányozási folyamat során módosított alkotmányra kitérnünk,⁴ ugyanis a magyar alkotmányjogi rendszerbe ezen folyamat során integrálódtak be a német alkotmányjoggal hasonlóságot mutató szabályok, elvek és jogtechnikai eszközök. Az új tartalmú alkotmány így már alapja lehetett a demokratikus állami berendezkedésnek. Írásomban első sorban tehát institutionális kérdések kerülnek megválaszolásra, így a kormányzati működés elvei, testületi működése és a törvényhozáshoz való viszonya kerül előtérbe.

Dolgozatom öt fő részre osztható. Az első részben a magyar kormányzati rendszer létrejöttének történeti áttekintésével foglalkozom, s kitérek a legfőbb alkotmánymódosító törvényekre (1989. évi XXXI. törvény, valamint az 1990. évi XXIX. és XL. törvények). Ezt követően a kormány helyét kívánom bemutatni a magyar és a német alkotmányos rendszerben. Ismertetésre kerülnek a kormányok jogállásai, illetve a kormány működését

¹ FEHÉR Zoltán (2002): *A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák I. rész.* In: Politikatudományi Szemle 2002/3-4. szám 2.o.

² Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25. Magyar Közlöny 43. szám

³ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 1949. május 23.

⁴ Az 1989. évi XXXI. évi törvény elfogadásával döntöttek az 1949. évi XX. törvény (Magyar Köztársaság Alkotmánya) módosításáról.

meghatározó elvek. A harmadik részben a miniszterelnök és a kancellár kormányban elfoglalt domináns szerepe kerül ismertetésre. A kancellárdemokrácia sajátossága ugyanis az erős kormányfő megléte. Ugyanitt ki kívánok térni a magyar miniszterelnöki kormányzás perszonalizálódásának⁵ jelenségére. A negyedik nagyobb rész a kormány háttérintézményét, a kancellári hivatalt, illetve a korábbi Miniszterelnöki Hivatalt és a jelenlegi Miniszterelnökséget veszi górcső alá. Végül írásom utolsó részében a bizalmi kérdéssel kívánok részletesebben foglalkozni, amely a kancellárdemokrácia másik fontos eleme az erős kormányfői pozíció mellett. Továbbá bemutatok három alkotmányjogi esetet a konstruktív bizalmatlansági indítvány, illetve a bizalmi szavazás kapcsán.

1.2. Módszertan

Elemzésem módszertana az összehasonlító alkotmányjog eszközeit hívja segítségül, melyek egyszerre leíró jellegűek, hiszen egyfajta alkotmányos alapot kívánnak adni, azonban elemzői funkcióval is bírnak, melyet az összehasonlító vizsgálat tesz lehetővé. Ebből kifolyólag az alkotmányjog leírt szabályai szerint értelmezem a vizsgált intézményrendszert, s a politikatudománynak köszönhetően pedig a szabályok gyakorlati érvényesülését is vizsgálom. Tehát írásom mind az alkotmányjogi, mind a politológiai megközelítést is használja.

Az összehasonlító módszertan sajátossága, hogy leíró jellege magában foglal egy normatív értelmezést is, azaz önkéntelenül is értékítéletet tartalmaz. Zweigert - Kötz szerzőpárost idézve „*a jogösszehasonlítás ma már a jogtudományi problémák nemzetközi terjedelmű megvitatását, a kis eltérések helyett a nagy hasonlóságok észrevételét és így az egységes igazságeszme létezésébe vetett hit elmélyítését jelenti*”.⁶ Azonban ezen dolgozat inkább a leíró irányvonalra fekteti a hangsúlyt.

Az alkalmazott módszertan az alkotmányos rendszerek szervezeti megoldásait, intézményeit, eszméit és jogtechnikáit vizsgálja. Az összehasonlítás kiindulópontja a magyar alkotmányjogi rendszer - tehát a jogintézményeket a magyar modell tükrében értelmezem - melynek elemeit a német jogrend vonatkozó területein kívánom felismerni és bemutatni.

⁵ KÖRÖSÉNYI András (2006): *Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990-2005.* In.: Politikatudományi Szemle 2006/1. szám 44.o

⁶ CSERVÁK Csaba (2010): *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)* c. doktori értekezésében idézi ZWEIGERT, Konrad - KÖTZ, Hein (1996): *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts.* Tübingen, J.C.B. Mohr 29-30.o. http://doktori.bibl.u-szeged.hu/880/1/Cservak_Csaba_ertekezes.pdf 8.o Letöltés dátuma: 2014. február 19.

1.3. Források

A két kormányzati rendszer összehasonlításának legfontosabb jogi forrásai értelem szerűen azok alkotmányai. Magyarország esetében - mint ahogy azt már fentebb vázoltam – a jelenlegi hatályos Alaptörvény mellett a Magyar Köztársaság Alkotmányára (1949. évi XX. törvény) is támaszkodnom kell. A német rendszer vizsgálatakor pedig a német alaptörvény (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) vonatkozó részeit használom fel. A téma kifejtéséhez további alkotmányjogi jogforrásokra, illetve zömében magyar és német szakirodalomra hivatkozom. Magyar kormányzati rendszer vizsgálatakor kiemelt jelentőséggel bír a korábbi 2006. évi LVII. törvény és a jelenleg hatályos 2010. évi XLIII. törvény, amely a központi államigazgatási szerveket, valamint a Kormány tagjainak és az államtitkárok jogállását szabályozza; továbbá az 1144/2010 (VII.7.) Kormányhatározat a Kormány ügyrendjéről. A német szabályozásban ugyanezen a területen a Bundesministergesetz (1953. 06. 17.) és a Geschäftsordnung der Bundesregierung (1951. 05. 11.) határoz a kormány működéséről.

Kiemelt fontossággal bír számos alkotmányjogi szakértő kutatói munkája. Itt többek között kiemelendő Müller György és Franczel Richárd írásai, amelyek a magyar kormányzati rendszerrel, s azon belül is a miniszterelnök erős dominanciájával foglalkoznak. A kancellárdemokrácia másik fajsúlyos elemének, a bizalmi kérdésnek vizsgálatakor Herbert Küpper összehasonlító tanulmánya nyújtott segítséget.

1.4. Alapfogalmak

A téma kifejtése előtt szükségszerűnek tartom a legfontosabb fogalmak pontos ismertetését. Ezen fogalmak ismerete egy komparatív elemzés során elkerülhetetlen.

1.4.1. Államszerkezet

Két ország alkotmányjogi összehasonlításakor legfontosabb kiindulópont államszerkezetük és államformájuk meghatározása. Két *államszerkezetet* különböztetünk meg egymástól, az unitárius és a föderatív államot. Magyarország egy unitárius (egységes) állam, tehát „*területén nincsenek az önálló államiság jegyeivel rendelkező egységek*”.⁷ Az állam csak egy politikai és jogi erőközpontot ismer el, az alkotmány és a jogszabályok egységet

⁷ TÓTH, Károly (2006): *A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata*. In TÓTH Judit - LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó, 130. o.

képeznek, s minden állampolgárra ugyanolyan mértékben vonatkoznak, nincsenek az egyes területekre külön vonatkozó rendelkezések. Ezzel szemben a Német Szövetségi Köztársaság egy föderatív (szövetségi) állam. Egy föderációnak két szintjét különböztetjük meg. Az alsó szintet a föderációban résztvevő államok, tartományok (Németország esetében *Landok*) jelentik, a felső szint pedig a föderatív egységet jeleníti meg.⁸

1.4.2. Kormányforma

A *kormányforma* kifejezés alatt a központi állami hatalomgyakorlásban részt vevő legfontosabb szervek (parlament, kormány, államfő) rendszerét és egymáshoz fűződő viszonyát értjük.⁹ A fogalom origójának tehát a hatalommegosztásos rendszert tekintjük. Alapvetően két kérdésre adnak választ: 1. milyen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya? 2. ki gyakorolja a végrehajtó hatalmat?¹⁰ Az első kérdés esetében azt vizsgáljuk, hogy a végrehajtó ágat mennyiben tudja a parlament ellenőrizni, s hogy a kormány rendelkezik-e politikai, illetve jogi felelősséggel. Ha rendelkezik, akkor beszámoltatható, sőt el is mozdítható. A politikai és a jogi felelősség megléte nagyban hozzájárul az adott állam struktúrájához. A kormányformát másodsorban az határozza meg, hogy ki, vagy kik gyakorolják a végrehajtó hatalmat. Ekkor azt vizsgáljuk, hogy a végrehajtói ág egypólusú-e, tehát egy kézben összpontosulnak-e a hatalomgyakorláshoz szükséges jogosítványok, vagy kétpólusú-e, amikor is kettős vezetésről beszélhetünk. Kormányzati rendszereket értelmezhetjük szűk és tág értelemben is, dolgozatomban a szűkebb, alkotmányjogi fogalmat alkalmazza, azaz az állami irányításban résztvevő szervek feladatkörével foglalkozik.¹¹ Mindezek alapján három kormányformát különböztetünk meg egymástól köztársaságok esetén: parlamentáris, prezidenciális, illetve fél-prezidenciális kormányformát. Magyarország és a Német Szövetségi Köztársaság parlamentáris kormányformával bírnak.

A parlamentarizmus esetén két markáns kormányzati rendszert kell megvizsgálunk, a kancellárdemokráciát és a kabinetkormányzást.

⁸ TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt (2013): *Államforma, Kormányforma, Államszerkezet* In.: TRÓCSÁNYI László - SCHANDA Balázs (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 86.o.

⁹ TÓTH Károly (2006): *A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata*. In TÓTH Judit - LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó, 122. o.

¹⁰ TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt (2013) 79-80.o.

¹¹ CHRONOWSKI, Nóra – DRINÓCZI, Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007., 10-11.o.

1.4.2.1. Kabinetkormányzás

A kabinetkormányzás modellje a brit politikai rendszer sajátossága. Jogilag a parlament, politikailag azonban a kormány elsőbbségéről beszélhetünk. A kormány neve kabinet, amely az intézmény testületi jellegére utal. Vezetője a miniszterelnök, a *Prime Minister*. Ő a primus inter pares – tehát első az egyenlők között –, hiszen angol megfogalmazásban ő az első miniszter. Azonban, mint ahogy azt majd a kancellárdemokrácia esetében is láthatjuk, az elmúlt évtizedekben egyre erősebb szerepre tett szert.¹²

A kormányra a kabinetkormányzás jellemző. A kormány a parlamentnek tartozik politikai felelősséggel. A kormány tagjai azonban parlamenti képviselők is egyszerre. Így a végrehajtó és a törvényhozó hatalom összefonódott egymással, amely jelenség egy stabil kormányzati rendszert eredményezett.

1.4.2.2. Kancellárdemokrácia

A kancellárdemokrácia egy olyan kormányzati rendszert jelöl, melyben a kancellár személyében összpontosul a kormányzati hatalom.¹³ Mindkét vizsgált ország kormányzati rendszerének esetében kancellárdemokráciáról beszélhetünk. Ezen politikai berendezkedésekben három kormányzati elv dominál.

A *Kanzlerprinzip* (kancellári elv) megerősíti a kormányfő kiemelkedő pozícióját a kormányban azzal, hogy ő jelöli ki a kormányzati politika fő irányvonalát (*Richtlinienkompetenz*). Azt, hogy ezen irányvonalakon belül az egyes miniszterek az ügykörükön belül saját hatáskörükben önállóan járnak el, a *Ressortprinzip* (tárca-elv) mutatja. A *Kollegialprinzip* (testületi elv) pedig kimondja, hogy a kormány, mint testületi szerv hozza meg döntéseit. Célja a döntéshozatal egységesítése és a kollegiális felelősség megerősítése.¹⁴ A gyakorlatban a három elv közül a kancellári elv dominál a leginkább, melyet első sorban az alkotmányos szabályozások tesznek lehetővé.

A kancellárdemokrácia másik legfontosabb eleme pedig a konstruktív bizalmatlansági indítvány, amely azt jelenti, hogy a kormányfőt csak akkor lehet bizalmatlansági indítvány keretében megbuktatni, ha előzetesen megnevezik utódját. S bár ezáltal a kormányfő szinte

¹² FEHÉR Zoltán (2002) 50.o.

¹³ SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymértékség*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 131.o.

¹⁴ KATZ, Alfred (2010): *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. Heidelberg, C. F. Müller 215. old.

leválthatatlannak tűnik, logikai háttéréről mégsem szabad eltekintenünk. Sartori így fogalmazott: „sokkal könnyebb összehozni egy negatív többséget, vagyis egy olyan többséget, amely egyszerűen csak megbuktatja a kormányt, mint összekovácsolni egy olyan pozitív többséget, amely az új kancellár személyében is egyetért”.¹⁵ A konstruktív bizalmatlansági indítvány a kormány stabilitását célozza meg, s a destruktív bizalmatlanságot igyekszik elkerülni.

Dolgozatomban a kancellárdemokrácia keretén belül mozogva kívánom annak elemeit a két vizsgált állam alkotmányos struktúrájában bemutatni.

¹⁵ SARTORI, Giovanni (2003) 133.o.

2. A magyar kormány alkotmányos szabályozása

2.1. A köztársasági alkotmány

Hazánk alkotmányos jogrendszerének elemzése során nem elegendő a jelenlegi hatályos Alaptörvénnyel foglalkozni, ugyanis a dolgozatom szempontjából releváns, illetve vizsgált elemek az Alaptörvény előtti 1949. évi XX. törvény módosításakor¹⁶ kerültek be közjogi rendszerünkbe. Eme alkotmánymódosító folyamat eredményeképpen jött létre a korábbi pártállamból egy alkotmányos jogállam. A 11/1992. (III.5.) AB határozat a következőképpen fogalmazott: *„Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be.”* Írásom ezen fejezetében a magyar kormányzati rendszer létrejöttének történeti hátterét kívánom bemutatni, az 1989. október 23-án hatályba lépő, köztársasági alkotmányra, annak módosításaira és egyéb szabályozási törvényekre fókuszálva

. A következőkben dolgozatom központi téziséből kiindulva az alkotmánymódosítás folyamatát a kormány és a kormányzati rendszer vonatkozásában kívánom ismertetni.

A köztársasági alkotmány jogilag az 1949. évi alkotmány módosítása, azonban a régi szerkezetet egy új alkotmányos értékeken alapuló normarendszer töltötte meg tartalommal – így alkotmányrevízióknak is nevezhető az Országgyűlés által végrehajtott módosítás. Az alkotmányozók a parlamentáris köztársaság, a népszuverenitás, a hatalommegosztás és a törvény uralmának eszméit valósították meg. Az alkotmányfejlődés visszatért a tradicionális európai gondolkodásban gyökeredző alkotmányos elvekhez, de a modern jogállam intézményei mellett is elköteleződött. Így joggal nevezhető 1989. október 23. a magyar modern jogállam születése dátumának.

2.2. A kormányzati rendszer

A Magyar Köztársaság az 1989-1990-es demokratikus átmenet során fektette le a jelenleg is érvényes kormányzati rendszerének alapjait, melyet a német mintájú kancellári típusú kormányzati modell ihletett. A modell kiemelt pozícióba helyezi a magyar miniszterelnököt, mely jelenséget a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének

¹⁶ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. tv.

bevezetése eredményezte. 1989. június 13-án indultak meg a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások. Az alkotmány módosításával az I/I-es albizottság foglalkozott. A német alkotmányjogi berendezkedést, és vele együtt a kancellári típusú szisztémát a magyar jogrendszerrel jól vegyíthetőnek találták.¹⁷ Kiemelt fontossággal bírt a kormányfőre vonatkozó alkotmányos és jogállásbeli szabályozások kialakítása.

Elsőnek az 1989. évi I. törvényt kell megvizsgálnunk, amely a minisztertanács megbízatásának idejét szabályozza. A korábbi törvényhozás szerint a minisztertanács mandátuma az új minisztertanács megbízatásáig tart, s csak az új törvény általi szabályozás során került kimondásra, hogy „*A Minisztertanács megbízatása a következő Országgyűlés első üléséig tart*” [7§].

Az 1989-1990-es alkotmánymódosításokig a kormány tagja volt a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes(ek), az államminiszter(ek), a minisztériumot vezető miniszterek [1949. évi XX. törvény 23§], 1972-től az Országos Tervhivatal elnöke [1972. évi I. törvény 33§], 1983-tól pedig a Központi Népi Ellenőrző Bizottság elnöke [1983. évi II. törvény 2§ d)]. A változtatásoknak köszönhetően az 1989. évi XXXI. törvény 21§ (1) a kormány összetételének meghatározásakor már nem tartalmazta a miniszterelnök-helyettesét, a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökét, valamint az Országos Tervhivatal elnökét sem nevesítette. A minisztertanács elnökének pozícióját erősítette, hogy maga választhatta meg helyettesét – bár ekkor ez a személy csak államminiszter lehetett [21§ (2)].¹⁸

2.3. A miniszterelnöki intézmény

A kormányfő pozícióját és jogállását az átmenetet követően döntően két törvény szabályozta, az 1990. évi XXIX. és XL. törvények. Ezen törvényeket azonban megelőzte a Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége által 1990. április 29-én kötött megállapodás,¹⁹ amely a miniszterelnöki tisztséget is nagyban érintette. Ezen megállapodás szerint a kormány tagjai közül egyedül a miniszterelnök kerül választás útján tisztségébe, a minisztereket a miniszterelnök javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki.

¹⁷ FRANCZEL, Richárd (2010a): *A kormányfői hatalom erősödése Magyarországon*. In: De iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat 2010/3-4. 6. o. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2010-3-05.pdf> Letöltés dátuma: 2014. március 10.

¹⁸ u.o. 7.o.

¹⁹ *A paktum – A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása*. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve*. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt. 1999.

A miniszterelnök megválasztásához az Országgyűlés abszolút többsége kell. A bizalmatlansági indítványról úgy rendelkeztek, hogy az csak a miniszterelnök ellen legyen benyújtható, méghozzá ezen indítvány legyen konstruktív.

Dolgozatom ezen részében Franczel Richárd munkájára hivatkozva mutatom be a miniszterelnöki intézmény átalakulását, valamint jogi szabályozását.²⁰

2.3.1. Az 1990. évi XXIX. törvény²¹

Az 1990. évi XXIX. törvény még az új kormány hivatalba lépése előtt került kihirdetésre. Ezen törvény a kormányfői pozíció kiemelkedését annak megváltozott elnevezésével is hangsúlyozza: „*ahol az Alkotmány vagy egyéb jogszabály a Minisztertanács elnökét vagy a Minisztertanács megválasztását említi, ezen miniszterelnököt, illetőleg a miniszterelnök megválasztását kell érteni*” [4.§ (2)]. Továbbá az idézett paragrafus egyenlőséget tett a kormány és a miniszterelnök közé megválasztásuk szempontjából.

A megnevezett alkotmánymódosítás a kormány összetételéről szóló felsorolásban nem tartalmazza az államminiszteri tisztséget. Így megszűnt az a rendelkezés, miszerint a miniszterelnök csak államminisztert választhat meg helyetteseként, ezzel is erősítve saját pozícióját [1§ (1)-(2)].

Ugyanezen törvény már tartalmazza, hogy az országgyűlés a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára abszolút többséggel választja meg, s ezzel egyszerre a Kormány programjáról is szavaz [1§ (3).] Hangsúlyos változtatást vezettek be a kormány felállításáról is. A módosítás szerint a Minisztertanács a miniszterek kinevezésével alakul meg. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, így az Országgyűlésnek a miniszterek kiválasztásában nincsen kompetenciája [1§ (4)-(5)].

A törvény kapcsán szót kell még ejteni a tárca nélküli miniszteri tisztség bevezetéséről. „*A tárca nélküli miniszterek ellátják a Minisztertanács által meghatározott feladataikat*” [3§ (2)].

²⁰ FRANCZEL, Richárd (2010b): *A magyar miniszterelnöki intézmény alkotmányos és jogállási háttere*. In: Nagy Marianna szerk. (2010): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. 2010. április 23. III. kötet, Budapest, ELTE ÁJK. 257-271. o. http://www.ajk.elte.hu/file/doktkonf2010_03.pdf Letöltés dátuma: 2014. március 20.

²¹ uo. 8-9.o.

1990. évi XXIX. törvény megállapította tehát a kormány összetételét, a miniszterelnök és a miniszterek megválasztásának körülményeit, és létrehozta a tárca nélküli miniszteri tisztséget. Az 1990. évi XXX. törvény 1§ rendelkezett a minisztériumok felsorolásáról (összesen 13-at határoztak meg).

2.3.2. Az 1990. évi XL. törvény

Az 1990. évi XL. törvény nagy jelentőségű alkotmányrevízióként értelmezhető. A minisztertanács elnevezés ekkor válik hivatalosan is kormánnyá: „[...] *illetőleg egyéb jogszabály a Minisztertanácsot említi, ezen a Kormányt kell érteni*” [51§ (2)].

A miniszterelnöki intézményt továbbá erősíti az 1949-es bonni alkotmányból átvett konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye. *„A képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban - a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével - bizalmatlansági indítványt nyújthat be. A miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a 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*” [30§ (1)]. A törvény 27§ értelmében a kormány megbízatása megszűnik, ha a fentebb említett eljárás szerint az Országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és ezzel együtt új miniszterelnököt választ. A konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével Magyarországon létrehozták a német mintájú kancellári típusú kormányzást. A kormány fókuszába végérvényesen is a miniszterelnök került, így a miniszterelnökkel szembeni bizalomvesztés az egész kormányra kihat. Eme intézmény tehát a kormány sorsát a kormányfő személyéhez láncolja. Másképp megfogalmazva a miniszterelnöknek van kormánya, és nem a kormánynak miniszterelnöke.²²

Az intézmény rendkívüli stabil kormányzást biztosít a végrehajtó hatalom számára. Tölgyessy Péter írásában a magyar közéletben kialakult közhely ellen érvel, miszerint a konstruktív bizalmatlansági indítvány leválthatatlanná teszi a kormányt. Azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy *„a bizalommegvonás módjától függetlenül a parlamenti kisebbség, az ellenzék nem képes a kormánybuktatásra*”.²³

²² MÜLLER György (2010): *Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A kormány” című fejezete kapcsán*. In: Jogelméleti szemle 2010/1. szám 5.o. <http://jesz.ajk.elte.hu/muller41.html> Letöltés dátuma: 2014. március 14.

²³ TÖLGYESSY Péter (1999): *Elégedetlenségek Egyensúlya*. Budapest, Helikon Kiadó, 164.o.

2.4. A 2006. évi LVII. törvény

A 2006. évi LVII. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény, mely „*igazán nem szégyenlősen erősítette meg a miniszterelnök helyzetét*”.²⁴ A törvény továbbá gyökeresen megváltoztatta az államtitkári rendszert, s újraértelmezte a kormány szervezetalakítási jogkörét.

A miniszterelnök személyzeti hatalmát erősítette a miniszteri önállóság és a testületi elv terhére. A miniszterelnök szabja meg a kormány általános politikájának irányát, a miniszter pedig ezen irányvonalak keretei között tevékenykedik. Így a miniszterek ismételten alárendelődtek kormányfőjüknek – a miniszterelnök kormányalakítási joga és a bizalmatlansági szabályok mellett. A törvény előtti hatályos 1997. évi LXXIV. törvény 10§ értelmében a miniszter feladat- és hatáskörében *önállóan* jár el, a státustörvény azonban az *önálló* kifejezést kiiktatta soraiból, majd az Alaptörvény visszaállította.²⁵

Összességében megállapítható, hogy a szóban forgó törvény csökkentette a miniszteri önállóságot, valamint a kormányzási elvek közül a reszortelv és a testületi elv fontossága elhalványul a kancellárelv dominanciája mellett.

A 2006. évi LVII. törvényt 2010. évi XLIII. törvény váltotta fel. Az új törvény döntően megtartotta a vizsgált 2006-os törvénnyel bevezetett változtatásokat, így megmaradt a kormányfő kiemelkedő pozíciója. Legfőbb újdonsága, hogy visszaállította a 2006 előtti állami vezetői modellt, valamint ezzel harmonizáló újraszabályozás ment végbe.

2.5. Az Alaptörvény

Magyarország hatályos Alaptörvénye szintén módosította hazánk kormányzati viszonyait. Az Alaptörvény a kormányra vonatkozó szabályok nagy részét a régi alkotmányból átvette, s megtartotta a kormány struktúráját, belső viszonyait és a kormányfő helyzetét. Változásokat a kormány alkotmányos környezetét tekintve találunk.²⁶

²⁴ MÜLLER György (2010) 7.o.

²⁵ FRANCZEL, Richárd (2013a) A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása, Jog – Állam – Politika, V. évfolyam, 2013/2. szám, 33. o. <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2013/2/franczel.pdf> Letöltés dátuma: 2014. március 21.

²⁶ MÜLLER György (2011): *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról*. In: Közjogi Szemle 2011/2. szám 28.o
<http://kozjogiszemle.hu/korabbiszamok/category/16-2011.-evi-ii.-szam.html?download=159%3Amuller-gyorgy-az-alaptoerven-utani-kormanyzati-viszonyokrol> Letöltés dátuma: 2014. március 28.

Az Alaptörvény az 1989-es alkotmányszöveggel ellentétben már nem tér ki a kormány feladatkörének részletes meghatározására, hanem csak azok jellegét határozza meg [Alk. 35§ és Atv. 15. cikk].

A köztársasági alkotmány 19§ (3) e) értelmében az Országgyűlésnek kell döntenie a kormány programjáról, ezzel beleszólhatnak a kormányzás irányába. Az Alaptörvény visszavonta az Országgyűlésnek ezen jogát, s ezzel megszüntette a kormány parlamentnek való alárendeltségét. Így a parlamentnek a kormányzati politikába már csak a minisztériumok felsorolását tartalmazó törvény²⁷ meghozásával van beleszólása [Atv. 17. cikk (1)].²⁸

Az Alaptörvénybe a miniszterelnöknek delegálja azon jogot, hogy ő jelöli ki a kormány általános politikáját, melynek keretein belül tevékenykedik a miniszter [Atv. 18 cikk. (1)-(2)]. S bár ezen jelenséget a státustörvény már tartalmazta, mégis jelentőséggel bír alkotmányos szabályozása is.²⁹

²⁷ A törvény (2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról) 2014-ben meglehetősen lerövidült, hiszen a korábbi gyakorlattal szemben már nem tartalmazza az egyes miniszterek feladatainak teljes felsorolásáról

²⁸ MÜLLER (2011) 29-30.o.

²⁹ FRANCZEL, Richárd (2013) 32-33.o.

3. A kormány helye a magyar és a német alkotmányos rendszerben

3.1. A kormány jogállása és kapcsolata a törvényhozói hatalommal

Mindkét ország szabályozása tartalmazza a hatalommegosztás klasszikus elvét, amelyben a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás kap szerepet [Atv. Alapvetés C) cikk, GG 20. cikk (2)]. A kormány a hatalmi ágak közül a végrehajtói hatalom általános szerve. A gyakorlatban azonban nem egy merev elválasztásról van szó, hanem az egyes ágak összefonódását figyelhetjük meg (mind személyi, mind funkcionális szempontból).³⁰ Kiváló példa erre a törvényhozás folyamata, amelyre nem csak a parlamenti képviselők rendelkeznek befolyással, hanem a kormány és a köztársasági elnök is. Az Alaptörvény 6. cikk (1) értelmében „*törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet*”. A német szabályozás a törvénykezdeményezés jogát a Szövetségi Kormánynak, a Szövetségi Gyűlésnek és a Szövetségi Tanácsnak tulajdonítja [GG 76 cikk (1)]. A jogszabályalkotásba tehát a parlamenti képviselőkön kívül a kormány is bekapcsolódhat rendeletalkotással (*Rechtsverordnung*) [Atv. 15. cikk (3)-(4), GG 80.cikk].

A magyar kormányfőt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg abszolút többséggel, s megválasztását követően azonnal hivatalba lép [Atv. 16. cikk (3)-(4)]. A német szabályozás ettől *csak* annyiban tér el, hogy a megválasztott kormányfőt tisztségében a köztársasági elnök is megerősíti kinevezésével [GG 63. cikk (1)-(2)].³¹ Mindkét esetben a kormányfő a parlament bizalmától függ. A kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll [Atv. 16. cikk (1), GG 62. cikk]. A magyar törvényhozás szerint a kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg [Atv. 16. cikk (8)] – a németben azonban ez explicit módon nem szerepel. A kormány tagjai az országgyűlésen részt vehetnek és felszólalhatnak, továbbá az ülésen való megjelenésre kötelezhetik is őket [Atv. 18. cikk (4), GG 43. cikk], továbbá országgyűlési képviselők is lehetnek [2006. évi LVII tv. 8 § (2)]. Utóbbi esetet bár sem a

³⁰ Itt leginkább az hangsúlyozandó, a végrehajtó hatalom feloszlathatja a parlamentet, a parlament pedig felelősségre vonhatja a kormányt, tehát nincs szigorú elválasztottság.

³¹ A magyar rendszert sok kritika éri ezen különbség miatt.

német alaptörvény, sem a Bundesministergesetz³² nem tartalmazza, azonban erre vonatkozó kizáró szabály sincsen.

A törvényhozás és a végrehajtói ág jogi szabályozásának vizsgálatakor levonható az a következtetés, mely szerint a két vizsgált ország parlamentáris kormányzati rendszere a parlamenti többség és a kormányzat együttműködésén alapszik. Míg a kormány az aktív, kezdeményező szerephez jutott, a törvényhozás a szükséges támogatást biztosítja. Ezt a jelenséget nevezi Alfred Katz *Gesamthandthese*-nek,³³ vagyis az államvezetés együttműködési folyamatként és dialógusként való ábrázolásaként.³⁴

3.2. A kormányzást meghatározó elvek

A kancellári típusú kormányok 3 kormányzati elv mentén működnek, amelyek a kormányzaton belüli munkára és felelősség megosztásra irányulnak.³⁵

Alaptörvény 16. cikk (1)	Grundgesetz 65. cikk ³⁶
(1) A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek.	A szövetségi kancellár határozza meg a politika irányvonalait és azokért viseli a felelősséget. Ezeken az irányvonalakon belül minden szövetségi miniszter hatáskörében önállóan jár el és azért felelős. A szövetségi miniszterek közötti véleményeltérések esetében a szövetségi kormány dönt.
Alaptörvény 18. cikk (1)-(2)	
(1) A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját. (2) A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.	

A *Kanzlerprinzip* (kancellári elv) megerősíti a kormányfő kiemelkedő pozícióját a kormányban azzal, hogy ő jelöli ki a kormányzati politika fő irányvonalát

³² Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung [BMinG 1953. 06. 17.] (A szövetségi kormány tagjainak jogállásáról szóló törvény)

³³ KATZ, Alfred (2010): *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. Heidelberg, C. F. Müller 209. old.

³⁴ MÉSZÁROS Szilárd (2010): *A kormány alkotmányos helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban, kitekintéssel a magyar megfelelő szabályozásra*. In: Jogelméleti Szemle 2010/2. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/meszaros42.html> Letöltés dátuma: 2014. március 16.

³⁵ DEGENHART, Christoph (2013): *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht*. Hamburg, C. F. Müller 294. o

³⁶ TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 744. o.

(Richtlinienkompetenz).³⁷ Ezzel megszabja a végrehajtás alapját, céljait és az egész kormányzati munkát. Minden fontos kormányzati kérdésben a kormányfő ad útmutatást. Implicit módon ide tartozik a kormányfő kormányalakítási joga, illetve a miniszterek kijelölésének joga is.³⁸ Ezt az elvet mindkét alaptörvény direkt módon rögzíti, továbbá a 2010. évi XLIII. törvény,³⁹ illetve a Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg 11. Mai 1951)⁴⁰ is. A 2010. évi XLIII. törvény 18§ értelmében „A miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet. A feladatmeghatározásról, illetve a tájékoztatáskérésről a szerv vezetője az irányító vagy felügyelő minisztert tájékoztatja.” A GOBReg 1§ pedig külön kitér arra is, hogy a kormányfőnek nem csak joga, hanem kötelessége is az irányvonal végrehajtásának felügyelete.

Azt, hogy ezen irányvonalakon belül az egyes miniszterek az ügykörükön belül saját hatáskörükben önállóan járnak el, a Ressortprinzip (tárca-elv) mutatja. Így az elv tartalmazza az egyes miniszterek politikai felelősségét is. Egy miniszternek több területen kell helytállnia, hiszen egyszerre minisztériumának vezetője, tárcájának vezetője – amelyért politikai felelősséggel tartozik a kormányfő előtt, tagja a kabinetnek, és sok esetben országgyűlési képviselői is.⁴¹ A tárca-elvet szintén mindkét alaptörvény határozottan kimondja, s a fentebb már említett törvények passzusai részletezik. A 2010. évi XLIII. törvény alapján „A miniszter vezeti a minisztériumot, e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét. A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg.” [34§ (2)-(3)] A GOBReg több helyen is érinti a kérdést (1§, 4§, 9§, 12§).

A Kollegialprinzip (testületi elv) pedig kimondja, hogy a kormány, mint testületi szerv hozza meg döntéseit. Célja a döntéshozatal egységesítése és a kollegiális felelősség

³⁷ Más parlamentáris országokban is megfigyelhető, hogy a kormányfő valamilyen kiemelt pozícióban van, azonban nem a kiemelés tényét, hanem alapját érdemes vizsgálni. Lásd: FRANCZEL, Richárd (2014): *Németország kormányfői intézménye*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2014/2. szám, 93. o. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-nemetorszag-kormanyfoi-intezmenye.original.pdf Letöltés dátuma: 2014. szeptember 21.

³⁸ KATZ, Alfred (2010): *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. Heidelberg, C. F. Müller 215. old.

³⁹ 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

⁴⁰ A Szövetségi Kormány ügyrendjéről szóló törvény

⁴¹ KATZ, Alfred (2010) 215. o.

megegerősítése.⁴² Ezt az elvet a magyar Alaptörvény direkt módon nem tartalmazza. A 16. cikk (1) bekezdését értelmezi az alkotmányjogi irodalom úgy, hogy a kormánydöntéseket a kormánytagok csak együtt hozhatják meg.⁴³ Valamint a Kormány 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozata a Kormány ügyrendjéről megállapítja, hogy „*a Kormány a feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja*”. A német Alaptörvény 65. cikke mellett a GOBReg 15 § szintén a testületi elv részletszabályozásával foglalkozik.

⁴² KATZ, Alfred (2010) 215. o.

⁴³ MÜLLER György (2012): *A miniszterelnöki kormányról*. In: Jogelméleti Szemle 2012/4. szám http://jesz.ajk.elte.hu/2012_4.pdf 99. oldal Letöltés dátuma: 2014. március 18.

4. A miniszterelnöki és a kancellári kormány

A rendszerváltás utáni magyar kormányzati rendszerben a német kancellárhoz hasonlóan a magyar miniszterelnök kiemelkedik a kormányból. A fentebb pár említett kormányzási elvek közül a kancellári elv hangsúlyosabb a testületi elv és a reszortelv kárára. Ezen jelenség mindkét állam alaptörvényében megfogalmazódik. A magyar kormányfő dominanciáját mutatja a 2010. évi XLIII. törvény, a német kancellárét pedig a Szövetségi Kormány ügyrendjéről és a Szövetségi Kormány tagjainak jogállásáról szóló törvény. Dolgozatom ezen részében azt kívánom bebizonyítani, hogy kancellár elvű kormányzat esetén a miniszterelnöknek van kormánya, és nem a kormálynak miniszterelnöke.⁴⁴

4.1. Első az egyenlőtlenek között?⁴⁵

A kormányfőt a törvényhozói ág választja meg abszolút többséggel a köztársasági elnök, illetve a német szabályozásban a szövetségi elnök javaslatára. Mint ahogy arra már fentebb kitértem, a két határozat különbözik egymástól abban, hogy míg a magyar alaptörvény szerint a miniszterelnök megválasztásával nyeri el tisztjét – tehát a köztársasági elnök kinevezése nem szükséges, addig a német alkotmányozásban a kancellárt a szövetségi elnök erősíti meg pozíciójában [Atv. 16. cikk (3)-(4), GG 63. cikk (1)-(2)]. Másik nagy eltérés, hogy a magyar szabályozásban a miniszterelnököt nyílt szavazás során,⁴⁶ ezzel szemben a kancellárt tikos szavazás során⁴⁷ választják meg. A törvényhozás általi megválasztás erős legitimációt kölcsönöz a kormányfőnek.

A megválasztott kormányfőnek van kompetenciája a kormányalakításra. „*A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. A minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki*” [Atv. 16. cikk (7)-(8)]. A Grundgesetz szabályozásában ez szintén megtalálható: a kormány a kancellárból és a szövetségi miniszterekből áll [32. cikk] és a szövetségi minisztereket a kancellár javaslatára a szövetségi elnök nevezi ki [64. cikk (1)]. Fontos kitétel, hogy nem csak a kormányalakítás, de a Kormány megbízatásának megszűnése

⁴⁴ MÜLLER György (2010): *Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A kormány” című fejezete kapcsán*. In: Jogelméleti szemle 2010/1. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/muller41.html> Letöltés dátuma: 2014. március 14.

⁴⁵ SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmányméternökség*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 133.o. Sartori használja ezen kifejezést a miniszterelnök kormányban betöltött kiemelkedő pozíciójára.

⁴⁶ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXX.VI. törvény házszabályi rendelkezései 44§ (1).

⁴⁷ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (2013. július 2.) 4§

is a kormányfő függvénye. „A miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása is megszűnik” [Atv. 20. cikk (1)]. Ezt a német alaptörvény 69. cikk (2) szintén tartalmazza, továbbá a Bundesministergesetz 9 § (1) 3. kimondja, hogy a kancellár tisztjének megszűnésével a miniszter pozíciója is megszűnik. Megállapítható tehát, hogy csak a kormányfő tartozik alkotmányjogi és politikai felelősséggel a törvényhozásnak.

„A miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki” [Atv. 16. cikk (2)], illetve a GG 69. cikk (1) bekezdés ezt a jogkört szintén a kancellárnak tulajdonítja. A magyar kormányfő helyettesét vagy helyetteseit rendeletben jelöli ki, s ezt a rendeletet se törvény se más kormányrendelet hatályon kívül nem helyezheti.⁴⁸ A kormányfő ezen joga nagyban mutatja erős közjogi helyzetét.

A kormányfő jelöli ki a kormány általános politikáját [Atv. 18. cikk (1), GG 65. cikk], melyet a szakirodalom *Richtlinienkompetenz*nek is nevez. Ezen irányító feladatkör a kormányfő kormányon belüli főnöki és irányító szerepét jelöli. A kormányfő által kijelölt politika keretein belül tevékenykednek a miniszterek. A miniszterek politikai cselekedetei sokszor a kormányfő által megszabott feladatok, tehát a kormánytagok utasíthatók.⁴⁹ Így a miniszterek a kormányalakítási jog és a bizalmatlansági szabályok miatt amúgy is a kormányfőtől függenek, ám most alá is rendelődtek neki.⁵⁰ „A miniszter vezeti a minisztériumot, e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét. A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg.”[2010. évi XLIII. tv. 34§ (2)-(3)] . A GOBreg 1§ (2) a kancellár kötelességei közé sorolta a kormányzás irányításának kézbentartását, s a magyar szabályzáshoz hasonlóan rendelkezik a miniszterek és a kormánypolitika viszonyáról [9§].

„A Kormány feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja.”⁵¹ A GOBreg 6§ szintén a kancellár kezébe adja a kormány hatáskörének vezetését. Az 1144/2010 (VII.7.) Kormányhatározat értelmében a magyar kormány tagjait egyenlő szavazati jog illeti meg, s szavazáskor szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök

⁴⁸ 2010. évi CXXX tv. 10§ (3) a) – meg kell azonban jegyezni, hogy ez nem normatív, hanem egyedi rendelet. (A normatív rendelkezések címzetti köre nyitott, míg az egyediké zárt.)

⁴⁹ MÜLLER György (2012) és dr. FRANCZEL Richárd (2013a) 32-33. o.

⁵⁰ MÜLLER György (2010): *Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A kormány” című fejezete kapcsán*. In: Jogelméleti szemle 2010/1. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/muller41.html> Letöltés dátuma: 2014. március 14.

⁵¹ 1144/2010 (VII.7.) Korm. határozat 1.

szavazata dönt. A Kormány döntését a miniszterelnök mondja ki (67-68). A GOBReg 24§ (2) és 25§ ugyanezen szabályokat tartalmazza.

Mindkét ország alkotmánya a definíciónak megfelelően a kormányfőnek teszi lehetővé, hogy bizalmi szavazást kérjen maga ellen [Atv. 21. cikk (3)-(4) és GG 68. cikk], illetve a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtása is szintén a kormányfővel szemben valósulhat meg [Atv. 21. cikk (1)-(2) és GG 67. cikk]. Így a bizalmatlansági indítvány egy nagyon erős és stabil kormányzást tesz lehetővé, s kritikusai szerint kvázi megbuktathatatlanná teszi a kormányt, hiszen a parlamenti kormányoldalnak és az ellenzéknek meg kell egyeznie az új kormányfő személyében.⁵²

A kormányfőnek kompetenciája van a jogalkotásban is. *„Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot”* [Atv. 15. cikk (3)]. *„A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot”* [Atv. 18. cikk (3)]. Az Alaptörvény ezen sorainak értelmében tehát a kormányfő jogosult miniszterelnöki rendelet meghozására. A bonni alkotmány szintén kimondja a kormány rendeletalkotási jogát [GG 80. cikk (1)]. Az erős kormányfői modell ellenére a magyar kormányfő szabályozási jogköre szűkös, hiszen a jogforrási hierarchiában a miniszterelnöki rendelet a miniszteri rendelettel azonos helyet foglal el.⁵³ Azonban megjegyezendő, hogy politikai szempontból természetesen ő a végső döntéshozó.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a kormányfő dominanciája sem szünteti meg sem jogi sem működési értelemben a kormány testületi jellegét. A kormány szerepét a kormányfő nem veheti át, a kormány döntéseit csak testületi formában hozhatja meg.⁵⁴ A GOBreg 24§ értelmében a Szövetségi kormány szintén testületi-elv szellemében hozza meg döntéseit. Hangsúlyozandó azonban, hogy kivételes esetben a kormányfő helyettesítheti a kormányt. A magyar szabályozás szerint a miniszterelnök a kormány jogkörében csak a kormány ülései között hozhat döntést, melyek érvényességét a közigazgatási és igazságügyi miniszter utólagos jóváhagyásához kötik [1144/2010 (VII.7) Korm. határozat 77.].⁵⁵ Erre csak

⁵² TÖLGYESSY Péter (1999) 164.o.

⁵³ MÜLLER György (2012)

⁵⁴ uo.

⁵⁵ Bár Közigazgatási Minisztérium Miniszterelnökséghez való csatolásával a közigazgatási miniszteri pozíció megszűnt, azonban az ügyrend még nem módosult.

kivételesen, indokolt esetben és meghatározott ügyekben kerülhet sor. Az utólagos jóváhagyás csak formailag fontos, a meghozott és a nyilvánosság elé tárt döntések utólagos jóváhagyásának megtagadása szinte lehetetlen. A különleges eseteket a határozat 77. pontjában rögzíti: *„feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása, és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki”*. A miniszterelnök ezen jogköre a végrehajtás gyorsaságát szolgálja, azonban úgy is értelmezhető, mint a miniszterelnök hatalmi eszköze, amely erősíti az amúgy gyenge jogalkotási hatáskörét.⁵⁶ Érdekes kérdés azonban, hogy a miniszterelnök kormányt helyettesítő jogát miért nem emelték be a hazai Alaptörvénybe. Müller György erről így vélekedett: *„A miniszterelnök pozíciója és a kormányzati működés hatékonysága szempontjából értékes gyakorlat támadhatatlan fenntartása a felhatalmazás alkotmányi szintű elismerését igényelné, amelyre a parlamenti és a koalíciós erőviszonyok miatt hosszú ideig valószínűleg nem kínálkozott reális lehetőség. Ehhez a megfelelő alkalom 2010-ben következett be, kihasználása mégis elmaradt, mert a miniszterelnök kormányt helyettesítő lehetőségét a kétharmados többséggel rendelkező pártszövetség a kormányzati viszonyokon a miniszterelnök-helyettesi tisztség beállításával amúgy is változtató vagy később az új jogalkotási törvénnyel összefüggő alkotmánymódosítással, majd 2011-ben az Alaptörvénnyel sem emelte be az alkotmányszövegbe”*.⁵⁷

A Magyar Alaptörvény hatályba lépésével kiesett a kormányprogram összeállításának joga a miniszterelnök hatásköréből. Míg a régi alkotmány értelmében *„a miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz”* [Alk. 33 § (3)]. A régi szabályozás a miniszterelnököt meghatározó helyzetbe hozta, hiszen a kormányprogram az ő nevéhez fűződött, így a kormány quasi a miniszterelnök programját hajtja végre. Ezen lehetőség megszűntével azonban nem gyengült a kormányfő pozíciója. Minek után a kormányprogramot nem kell a törvényhozás elé beterjeszteni, a kormány így nem rendelődik alá az országgyűlésnek.⁵⁸ A német szabályozás a kormányprogram előterjesztésnek alkotmányos kötelezettségét szintén nem tartalmazza.

⁵⁶ uo.

⁵⁷ MÜLLER György (2011): *A kormány testületi jellegéről*. In: Közjogi szemle 2011/3. szám 41-42.o. <http://kozjogiszemle.hu/korabbiszamok/category/17-2011.-vi-iii.-szm.html?download=172%3Amler-gyrgy-a-kormny-testleti-jellegrl> Letöltés dátuma: 2014. március 28.

⁵⁸ MÜLLER György (2011) 30. o.

4.2. Összefoglaló táblázat

Az alábbi táblázatban a miniszterelnöki, illetve a kancellári pozíció törvényi szabályozását foglalom össze:

Hatáskör	Magyar szabályozás	Német szabályozás
Törvényhozástól származtatott mandátum	Atv. 16. cikk (3)-(4)	GG 63. cikk (1)-(2)
Kormányalakítás joga	Atv. 16. cikk (7)-(8)	GG 64. cikk (1)
Kormány megszűnése a kormányfőhöz kötve	Atv. 20. cikk (1)	GG 69. cikk (2)
Miniszterelnök-helyettes kijelölése	Atv. 16. cikk (2)	GG 69. cikk (1)
Kormány általános politikája	Atv. 18. cikk (1)	GG 65. cikk
Bizalmi kérdés	Atv. 21. cikk	GG 67. és 68. cikk
Rendeletalkotási jog	Atv. 18. cikk (3)	GG 80. cikk (1)
Kormányprogram törvényhozás elé való előterjesztés	nincs szabályozva	nincs szabályozva ⁵⁹

4.3. A magyar politika prezidencializálódása

A magyar alkotmányos struktúra és politikai rendszer – mint ahogy azt már dolgozatom elején lefektettem – a német alkotmányos berendezkedéshez és politikai rendszerhez áll a legközelebb. A szakmában azonban vita alakult ki abban a kérdésben, hogy a magyar kormányzati rendszer kancellárdemokrácia-e?

Körösenyi András a következő álláspontot képviseli a vitában: „*A kancellárdemokrácia analógia alkalmas ugyan a magyar kormány alkotmányjogi feltételeinek az értelmezésére, de alkalmatlan a kormányzás elveiben és működésében folyamatosan [...] bekövetkező változások megragadására. A kancellárdemokrácia alkotmányjogi alapjaiban*

⁵⁹ A német szabályozásban (GG 63 cikk (1)) a kormányfőről való „vita nélküli” szavazás tekinthető akár konkrét szabályozásnak is, hiszen ezzel kimondja, hogy nem valamiről vitáznak (8program), hanem valakiről szavaznak (kormányfő).

ugyanis 1990 óta nincs elmozdulás – a változások más dimenzióban történtek”.⁶⁰ Így Körösenyi a prezidencializálódás modelljét használta fel a magyar kormányzati rendszer leírásához.

A prezidencializálódás fogalma alatt – Körösenyi⁶¹ olvasatában – nem alkotmányjogi dimenziót kell értenünk (tehát nem egy elnöki rendszer létrejöttét vetíti elő), hanem mint analógiát kell vizsgálnunk. A végrehajtói hatalmon belüli hatalmi átrendeződésről van szó és az egész politikai rendszer logikájának megváltozásáról. A változásoknak három fő területük van:

1. A végrehajtói hatalom megerősödött az egész politikai rendszerben. Valamint a végrehajtó hatalmon belül a miniszterelnök szerepe kiemelkedik.
2. A kormányfő autonómiája megnövekedett a parlamenti többségét biztosító párt háttérétől.
3. A politikai rendszerben bekövetkezett a politika perszonalizálódása.

Dolgozatom témájából kiindulva az első pont kifejtése indokolt. Már a rendszerváltást követően megindultak azon alkotmánymódosító törvények, amelyek a miniszterelnököt kiemelték a kormány többi tagja közül, s megerősítették pozícióját. Ezek közül fontos hangsúlyozni a kormányprogram elfogadásáról és a kormányfő megszavazásáról történő együttes szavazást, a konstruktív bizalmatlansági indítványt, a kormányalakítás jogát, illetve a miniszterek elmozdításának jogát. Körösenyi szerint a magyar kormányfő alkotmányjogi státuszának kiemelése német mintára történt, s ezen jelenség legitimációs alapot biztosított a kormányfők számára, hogy pozíciójukat további eszközökkel erősítsék. A kancellárdemokrácia alkotmányos elfogadása tehát kiváló alapot szolgál a prezidencializálódás folyamatának. Egyik ilyen eszköz a Miniszterelnöki Hivatal volt, mely dolgozatom következő fejezetének vizsgálati tárgyát képezi.⁶²

⁶⁰ KÖRÖSÉNYI András (2001): Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán kormány összehasonlító perspektívából. In: Századvég, Új folyam 20. szám. <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/20/korosuj.htm> Letöltés dátuma: 2014. március 13.

⁶¹ KÖRÖSÉNYI András (2006) 44.o

⁶² KÖRÖSÉNYI András (2006) 45.o.

5. A kormányzás háttérintézménye

Az 1989-es alkotmánymódosítást követve fontossá vált az a kérdés, hogy a köztársasági elnöki pozíció milyen hangsúllyal fog megjelenni a kormányzati rendszerben. Az 1989 novemberében megrendezett négyigenes népszavazás során azonban eldőlt, hogy a többség ellenezte a köztársasági elnök közvetlen választását. Ennek köszönhetően a politikai rendszerben a miniszterelnöknek van meg a lehetősége arra, hogy erős intézményi háttérrel ruházzák fel.⁶³ Mint ahogy azt már dolgozatom eddigi fejezeteiben kifejtettem, a német alkotmányjogi berendezkedésből integrált elemek is tovább segítették a miniszterelnök erős pozíciójának megszilárdulását. Így minden adott volt ahhoz, hogy Magyarországon egy erős, miniszterelnöki kormányzás jöjjön létre. Írásom ezen fejezetében a német apparátus tükrében a miniszterelnök munkáját elősegítő kormányzati háttérintézményt, a Miniszterelnöki Hivatalt és a 2010 utáni Miniszterelnökséget kívánom röviden bemutatni, amelyek szintén a kormányfő dominanciáját demonstrálták.

Az eddigiekkel ellentétben fordított sorrendben kívánom bemutatni a két ország szabályozását a szóban forgó intézményre vonatkozóan.

5.1. A Német Szövetségi Kancellári Hivatal

Az 1949-es bonni alkotmány a német kancellárt stabil hatalommal ruházta fel, s központi szereppel bír a kormányzati rendszerben.⁶⁴ A német kormányfő erős szerepét a kancellári hivatal fejlődése is jól mutatja, s ezzel együtt annak segítségével biztosította a mindenkori kancellár a kormányfői tisztség súlyát. Ez annak volt köszönhető, hogy a hivatal stratégiai, adminisztratív, koordinációs és tanácsadói feladatokat látott el. Így a kancellári hivatal már a kezdetektől fogva nagyon fontos szerepet játszott a kormányzati koordinációban.⁶⁵

Az idők során a szövetségi kancellári hivatal rengeteg változáson ment keresztül, amely a mindenkori kancellárok eltérő személyének, politikai erejének, illetve politikájának volt köszönhető. A következőkben röviden azon fontosabb változtatásokat kívánom

⁶³ FEHÉR Zoltán (2002): *A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák I. rész.* In: Politikatudományi Szemle 2002/3-4. szám 36.o

⁶⁴ A kancellár dominanciáját írásom 4. fejezetében már vázoltam, így erre nem kívánok ismételtten kitérni.

⁶⁵ FEHÉR (2002) 43-44.o.

bemutatni, amelyek meghatározzák a kancellári hivatal jelenkori státuszát. Ehhez segítséget Fehér Zoltán *A kormányzás háttérintézményei*⁶⁶ című munkája nyújt.

A kezdetekkor a hivatalt államtitkári rangú tisztviselő vezette, aki egyben a kormány államtitkára is volt. Ezt követően államminiszter (*Staatsminister*) állt a hivatal élén. Az 1969-es reformnak köszönhetően miniszter irányítása alá került,⁶⁷ amely egyben azt jelentette, hogy a hivatal a minisztériumokkal azonos szinten helyezkedik el. A miniszter elnevezés mára már kancelláriaminiszterre módosult. A Chef des Bundeskanzleramtes a kormányzati politika koordinációjáért felelős. Biztosítja a miniszterek és a hivatal közötti folytonos kommunikációt, előkészíti a kormány üléseit valamint azok napirendjét. A kormányülések előtti államtitkári üléseket is ő vezeti. Összekapcsolja a parlamentet, a tartományokat, társadalmi csoportokat és az állampolgárokat valamint jelentős szereppel bír a külföldi államokkal való kapcsolattartás során.⁶⁸ Szerepének súlya az évek alatt változott, melyet a kormányfőhöz fűződő kapcsolata határozott meg a leginkább, s ettől függött a kormányban betöltött hatalmi súlya is.

Körösényi fentebb már idézet prezidencializálódás elmélete a német kormányzati rendszerben is megfigyelhető volt Helmut Kohl (1982-1998) kormányai alatt. Kohl a kormány testületi jellegét egyre inkább háttérbe szorítva a kancellári hivatalra támaszkodott, melyet szerkezetében teljesen átalakított.⁶⁹ Tükörreferatúrákat (*Spiegelreferaten*) rendezett be, amelyek tükrözték a minisztériumi rendszert. Ennek segítségével állandó és kölcsönös információcsere zajlott a hivatal és a minisztériumok között. Így tudták a leginkább biztosítani a kormányfő által kijelölt irányvonalak betartását. A kancellári hivatal a kormányzati tervezés és előkészítés központjává vált. Körösényi egyenesen szuperminisztériumnak nevezte írásában.⁷⁰

⁶⁶ FEHÉR (2002)

⁶⁷ A reformokat megelőzően 1964. június 16. és 1966. november 30. között különleges feladatokért felelős szövetségi miniszter állt a Kancellária élén.

⁶⁸ A német szövetségi kormány honlapja – a szövetségi kancellári hivatal vezetője <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-chef-des-bundeskanzleramtes.html> Letöltés dátuma: 2014. március 17.

⁶⁹ Igaz, a rendszer már Willy Brandt kancellársága idején a kormányzati információs rendszer felállításával kezdett kibontakozni. Lásd: FRANCZEL, Richárd (2014): *Németország kormányfői intézménye*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2014/2. szám, 88-119. o. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-nemetorszag-kormanyfoi-intezmenye.original.pdf Letöltés dátuma: 2014. szeptember 21.

⁷⁰ KÖRÖSÉNYI András (2001)

A végbement változásoknak köszönhetően a kancellári hivatal a kormányzati munka központjává vált. A kormányzati koordinációban és a jogalkotási folyamatban is kiemelkedő szereppel bír. A kancellárnak tökéletes eszközül szolgál arra, hogy az egész kormány felett sikeresen érvényesítse irányadási kompetenciáját és kormányprogramját véghez tudja vinni. Ezzel a kancellár kormányból való kiemelkedő szerepe még hangsúlyosabb lett.

5.2. A Miniszterelnöki Hivatal és a Miniszterelnökség

A rendszerváltást követően létrejött Miniszterelnöki Hivatal eleinte méretében és szerepében még nem volt fogható a német kancellári hivatalhoz. A kormányfő összkormányzati koordinációját azonban nagyban elősegítő eszközzé vált.

Az idők során a magyar intézmény – a német modellhez hasonlóan – sok változáson átment. A Horn-kormány vezette be a hivatal miniszteri vezetését. A nagyobb jelentőségű reformok azonban az első Orbán-kormányhoz köthetők. A kormánypolitika koordinációját és a miniszterelnök jogállásának erősítését megcélzó változtatások a kormányfő körül egy új hivatali apparátust hozott létre. A reform lényegesebb elemei a következők voltak: referatúrák felállítása,⁷¹ sajtó- és kommunikációs részleg megerősítése, új politikai államtitkárságok létrehozása. Ezzel hazánkban is a kancellárelv vált dominánssá a reszortelv és a testületi-elv mellett. A Medgyessy- és az első Gyurcsány-kormány alatt tovább folytatódott a hivatal bővítése. Személyzetét tekintve a legnagyobb kormányfői hivatalok közé került európai viszonyokat tekintve.⁷²

Összességében tehát megállapítható, hogy a MeH fejlődésében párhuzamot lehet vonni a német kancellária fejlődésével. A magyar modellben is bevezetésre került a miniszteri vezetés, illetve a referatúrák kiépítése. Ennek köszönhetően a hivatal nagyban elősegítette a miniszterelnöki pozíció további erősítését, és a kormányzati hatalom koncentralizálódását a miniszterelnök körül.

⁷¹ Bár ezzel már az Antall-kormány is foglalkozott. Lásd PESTI, Sándor: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon c. munkáját. <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/pesti.htm>

⁷² uo.

A második Orbán-kormány alatt a MeH-t megszüntették, majd megalakult egy, a miniszterelnök személyéhez kötődő politikai központ, a Miniszterelnökség.⁷³ A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatát a miniszterelnök 1/2014. (VII. 23.) ME utasítása tartalmazza. A miniszterelnök irányítja a Miniszterelnökség tevékenységét [4§ (1)], vezetője pedig 2010-2014 között a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, 2014 júniusától pedig miniszter [1§ (1) 8.]. A Miniszterelnökséget vezető miniszter feladatkörét a 8§ (2) szabályozza, mely szerint meghatározza a minisztérium szervezeti felépítését és működésének főbb szabályait; jogszabályban meghatározott körben előterjesztést tesz a köztársasági elnöknek, és ellenjegyzí a köztársasági elnöki határozatot; a kormányzati tevékenység összehangolása érdekében miniszteri szintű megbeszélést kezdeményez és végez; gondoskodik a miniszterelnök által meghatározott feladatok ellátásáról; közreműködik a miniszterelnök döntéseinek közpolitikai megalapozásában és azok végrehajtásában; valamint gyakorolja az Információs Hivatal vonatkozásában az őt megillető hatásköröket. Az SZMSZ a 152/2014. (VI.6.) Korm. határozat (statútum) alapján fejti ki a részleteket.

Mindebből látható, hogy a Miniszterelnökség egy olyan önálló szerv – 2014 júniusától már minisztérium –, amely a kormányfő kormányzati dominanciáját segíti elő. A Miniszterelnökséget vezető államtitkáron, mára már miniszteren keresztül a miniszterelnök által kijelölt politikai irányvonal végrehajtása biztosítva van. Továbbá a Miniszterelnökség államtitkárságai és helyettes-államtitkárságai garantálják a többi minisztérium és a Miniszterelnökség közötti gyors információáramlást, illetve a kormányzati politika sikeres végrehajtását.

A Miniszterelnökség tehát megtartotta a MeH kormányfőt erősítő funkcióját, továbbá koordinációs, adminisztratív és szervezeti feladatait is ellátja. Azzal azonban, hogy az intézményt vezető miniszter feladat- és hatáskörében ennyire közel áll a miniszterelnökhöz, még inkább centralizálja a kormányfő hatalmát.

⁷³ A MeH jogutódja jogilag nem a Miniszterelnökség, hanem a KIM. A Miniszterelnöki Kabinetiroda jogutódja a Miniszterelnökség, amely a KIM-ből kiválással jött létre. Ezzel együtt a korábbi MeH egy része a KIM-ben öltött testet, egy másik része pedig a Miniszterelnökségben. FRANCZEL, Richárd (2013b): *A második Orbán-kormány kormányzati struktúrája három év távlatából*. in.: Kodifikáció és közigazgatás 2.sz./2013 67. o.

6. A bizalmi kérdés alkotmányos szabályozása

Dolgozatom eddigi fejezeteiben áttekintésre került a kormány és a kormányfő jogállása. A kancellárdemokrácia fogalmának értelmében pedig bemutattam azon alkotmányjogi elemeket, amelyek a miniszterelnök pozícióját erősítették. Írásom ezen fejezetében a kancellárdemokrácia másik központi fogalmáról, a bizalmi kérdésről lesz szó, majd azt követően kerül sor az intézmény magyar és a német alkotmányjogi szabályozásának összehasonlítására.

A modern parlamentarizmus működését a hatalmi ágak szétválasztásának elve határozza meg. A jogrendszer stabilitását a checks and balances biztosítja. Így tehát a hatalommegosztás elsősorban az egyes alkotmányos szervek kölcsönös ellenőrzését jelentik. A hatalmi ágak feladatköreinek elhatárolása a garanciája annak, hogy az egyes alkotmányos intézmények alkotmányosan járjanak el.

A törvényhozói ág számos, a kormány ellenőrzésére szolgáló eszközzel bír (pl.: kérdés, válaszadási kötelezettség, interpelláció, stb.). Azonban ezen eszközök mellett kiemelt fontosságú két olyan intézmény, amelyek szintén a parlamentáris kontrollt segítik elő, s egy célszeméllyel, illetve intézménnyel szembeni bizalom megrendülését, vagy fenntartását fejezik ki. Eme két intézmény a bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány. Franczel Richárd szerint *„a felelősség lényegét álláspontunk szerint nem a szankció nélküli parlamenti ellenőrzés lehetősége, hanem a bizalmatlansági indítvány felvethetősége adja.”* Értekezésében rávilágít azon anomáliára, mely szerint az Alaptörvény 15. cikke kimondja a kormány parlamenti felelősségét, ezzel szemben azonban a konstruktív bizalmatlansági indítványt nem lehet a kormánytagoknak egyénileg felvetni. Franczel szerint *„szerencsésebb lenne tehát, ha az alkotmány nem mondaná ki a kormánytagok kifejezett és közvetlen parlamenti felelősségét.”*⁷⁴

A parlamenti ellenőrzés a végrehajtó hatalom politikai felelősségére irányul. A kormány felelőssége a parlament és a választópolgárok elvárásainak való megfelelést célozza meg. Vagyis, a felelősség központi közjogi intézménye a bizalom. A parlamenti ellenőrzési funkció a végrehajtói hatalom alkotmányos korlátját képezi, s egyben a politikai nyilvánosságot mozdítja elő. Eszközei azonban nem csak a végrehajtó hatalomra korlátozódnak, hanem fokozatosan kiterjednek az egész kormányzati rendszerre. A

⁷⁴ FRANCZEL (2010b) 267. oldal

felelősségre vonásra szolgáló eszközök széles eszköztára áll a parlament rendelkezésére (kérdés, interpelláció, vitanapok, bizottságok, stb.), ám ezek negatív kimenetele nem jár súlyos következményekkel, inkább csak jelzésértékűek. Ezzel szemben egy, a kormány számára kedvezőtlen bizalmi szavazás, vagy bizalmatlansági indítvány együtt járhat egy miniszter (lemondás vagy felmentés), vagy akár a miniszterelnök és ezzel együtt az egész kormány mandátumvesztésével. A német alkotmányjogi szabályozás [GG 68. cikk (1)] pedig a bizalmi szavazás esetében a törvényhozói ág feloszlását is engedélyezi.⁷⁵

Mint az látható, e két eszköz használata kritikusabb következményekkel járhat, mint a parlamenti ellenőrzés hagyományos eszközei, így érthető módon ritkábban és szigorú feltételekhez kötve kerül bevetésre.

A következőkben ismertetem a bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány fogalmát, mint alkotmányjogi intézményeket, majd áttérek a magyar és a német szabályozások hasonlóságaira és különbségeire.

6.1. A bizalmi szavazás

A kormánnyal szembeni bizalmatlanság kifejezésére a legegyszerűbb mód a bizalmi szavazás. Egyes alkotmányok, mint például Szlovákia alkotmánya már a kormányprogramról való szavazást is bizalmi szavazásnak minősíti (invesztitúra-szavazás)⁷⁶, így a kormány munkájának megkezdése a szavazás kimenetelétől függ.⁷⁷ A cseh alkotmány rendelkezése szerint a kormány munkájának megkezdése nem függ a kormány programjának elfogadásától, de a miniszterelnöknek a kormány kinevezésétől számított 30 napon belül meg kell szereznie a parlament bizalmát.⁷⁸ A bizalmi szavazásnak két alapvető indíttatása lehet. A kormányok gyakran maguk kezdeményezik abból a célból, hogy ellenőrizzék a beléjük vetett bizalmat –

⁷⁵ A bizalmi szavazás azonban nem feltétlenül jár együtt negatív következményekkel, hiszen annak eredménye akár figyelmen kívül is hagyható. A Grundgesetz megengedi, hogy a kormány a parlamenti kisebbségre támaszkodva folytassa munkáját.

⁷⁶ lásd: CSERVÁK Csaba (2007): *Választási és kormányzati rendszerek összefüggése* In.: Jogtudományi Szemle 2007/2. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak30.html> Letöltés dátuma: 2014. szeptember 21.

⁷⁷ Szlovák Alkotmány 113. cikk

⁷⁸ Cseh Alkotmány 68. cikk (3)

ezzel felmérve támogatottságukat. Másik esetben pedig a kormányfő javasolhatja, hogy az általa benyújtott törvényjavaslatról való szavazás bizalmi szavazás legyen.⁷⁹

A kormány szempontjából kedvezőtlen kimenetelű bizalmi szavazás államunként más és más következményekkel járhat. Olyan országokban, ahol az államfő relatíve erős jogkörrel bír – mint például Lengyelország –, az államfő felmenti a kormányfőt és új személyt kér fel, s ezzel új kormány alakul.⁸⁰ A Német Szövetségi Köztársaság alkotmányos szabályozása a bizalmi szavazás elbukását a törvényhozás felosztatásának lehetőségével köti egybe.⁸¹ Magyarországon a bizalmi szavazás elvesztése esetén a kormányfőnek nincsen lemondási kötelezettsége, hiszen az Alaptörvény értelmében a miniszterelnök megbízatása automatikusan megszűnik a bizalmi szavazás elvesztésével.⁸²⁸³

6.2. A bizalmatlansági indítvány

A bizalmatlansági indítvány intézménye abban különbözik a bizalmi szavazástól, hogy míg utóbbi kezdeményezője a kormány, addig a bizalmatlansági indítványé a parlamenti képviselők ellenzék.⁸⁴ Alkotmányos szabályozása szintén országonként eltérő.

Legnagyobb különbségek a kezdeményezők számában, az előterjesztés és a szavazás között eltelt idő mennyiségében vannak, illetve egy adott időszakon belül benyújtható indítványok számának is eltérő szabályozásai vannak. A kezdeményezéshez szükséges támogatók száma a görög alkotmány értelmében a képviselők egyhatoda [84. cikk (2)], a cseh alkotmányban legalább ötven képviselő [72. cikk (2)]. Az előterjesztés és a szavazás között eltelt idő szabályozására szintén többféle alternatívát találunk az egyes országok alkotmányaiban. A portugál alkotmány szerint 48 óra elteltével lehet megkezdeni az indítvány feletti vitát, és maximum 3 napig tarthat [194. cikk (2)], a francia alkotmány viszont csak annyit ír elő, hogy a vitát 48 óra után lehet csak lefolytatni, de annak maximális időtartamát

⁷⁹ MEZEI Péter – HENNING, Regina (2008): *A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban*. In: De iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat 2008/1. szám 4.o. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2008-1-05.pdf> Letöltés dátuma: 2014. március 29.

⁸⁰ Szlovák Alkotmány 115-116. cikk

⁸¹ GG 68. cikk (1)

⁸² Alaptörvény 20. cikk (2) c)

⁸³ FRANCZEL, Richárd (2013a) 29. oldal

⁸⁴ Nem állítható egyértelműen, hogy a bizalmatlansági indítvány az ellenzék eszköze volna, hiszen mint ahogy az a 2009-es második Gyurcsány-kormány elleni bizalmatlansági indítvány esetén láthattuk, kormánypárti képviselők is kezdeményezhetik az indítványt. Lásd bővebben: FRANCZEL Richárd (2010b) 267. oldal

nem határozza meg. Szintén alkotmányos alapokon nyugszik az egy adott időszakban benyújtható indítványok számának korlátozása. A görög szabályozásban az indítvány benyújtásától számítva 6 hónapig új indítvány nem nyújtható be, kivéve, ha az összes képviselő többsége támogatja azt [84. cikk (2)-(3)]. A portugál alkotmány pedig szigorúan egy indítványt engedélyez egy ülészakban [194. cikk (3)].⁸⁵

Az indítvány főszabály szerint bármilyen okból benyújtható – néhány alkotmányos szabályozástól eltekintve. Az előterjesztés az egyes miniszterek, illetve a miniszterelnökön keresztül az egész kormány ellen indítványozható. Előbbire az osztrák [Alk. 74. cikk (1)] és a görög [Alk. 84. cikk (2)] szabályozás jó példa, utóbbi pedig a portugál [194. cikk (1)] és a francia [49. cikk] alkotmányos szabályozás kapcsán említhető.⁸⁶

Az eltérő szabályozásoktól függetlenül a bizalmi indítvány minden esetben ugyanazt a jogkövetkezményt vonja maga után, vagyis a kormány, illetve az adott miniszter mandátumának megszűnését.

6.3. A konstruktív bizalmatlansági indítvány

Magyarország és a Német Szövetségi Köztársaság alkotmánya a konstruktív bizalmatlansági indítványt deklarálta.

Lényege, hogy az indítványt előterjesztő Országgyűlés egyszerre vonja meg a bizalmat az éppen regnáló kormánytól, s szavaz az új kormányfő személyéről is. Tehát a kormány felelősségre vonása csak abban az esetben lesz sikeres, ha a parlamentben konszenzus alakul ki az új miniszterelnök személyét illetően – hiszen nem elegendő csupán érdekeik pillanatnyi találkozása. Ezzel a folyamattal kizárhatóak az esetleges kormányválságok, s nem áll fenn a destruktív bizalmatlanság lehetősége (megbukott kormány helyett nem alakulhat új).⁸⁷

A konstruktív bizalmatlansági indítvány esetén is meg kell vizsgálni az egyes alkotmányok eltérő szabályozásait a kezdeményezők számának, a lehülési időszaknak, valamint az indítvány újbóli beterjesztésének kérdése mentén.

⁸⁵ MEZEI Péter – HENNING, Regina (2008) 5.o.

⁸⁶ MEZEI Péter – HENNING, Regina (2008) 6.o.

⁸⁷ SÁRI János (2007): *A kormány*. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó 428. o.

Az eljárás megkezdéséhez a lengyel alkotmány a képviselők egytizedét [158 cikk (1)], a magyar Alaptörvény a képviselők egyötödét [Atv. 21 cikk (1)], a német alaptörvény pedig a képviselők egynegyedét GeschO BT § 97 cikk (1)] köti ki. „Lehülési időszak” alatt az indítvány benyújtása és az a felett tartott szavazás közti időszakot értjük.⁸⁸ Magyarországon az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványról való döntését az *„indítvány beterjesztésétől számított három nap után, de legkésőbb a beterjesztéstől számított nyolc napon belül hozza meg”* [Atv. 21 cikk (5)]. A német Alaptörvény szerint a vitát 48 óra után lehet csak lefolytatni, de annak maximális időtartamát nem határozza meg [GG 67. cikk (2)].

Az egyes országok alkotmányos szabályozásai az indítvány újbóli beterjesztésének kérdésében is különbségeket mutatnak. A Német Alaptörvény nem tesz utalást erre az esetre. A Lengyel Alkotmány szerint három hónapon belül csak akkor lehet újból konstruktív bizalmatlansági indítványt benyújtani, ha az indítvány rendelkezik a képviselők aláírásának egynegyedével [Alk. 158. cikk (1)].

Az indítvány jogkövetkezménye minden szabályozásban ugyanaz, a regnáló kormányfőt egy új kormányfő váltja, meghozzá választások, vagy államfői jelölés nélkül.⁸⁹

A konstruktív bizalmatlansági indítvány felvet azonban egy fontos kérdést, méghozzá az egyes miniszterek felelősségre vonásának kérdését. Az indítványt csakis a miniszterelnök ellen lehet benyújtani, s a kormány sorsa az ő személyétől függ. Ebből kifolyólag a minisztereknek közvetlenül a kormányfő bizalmát kell élvezniük, és nem a törvényhozását. Felmerül a kérdés, hogy ebben a megvilágításban a miniszterek parlamenti felelőssége mennyiben sérül? Müller György az alábbiakban foglalta össze a kérdésre adott válaszát: *„A megerősített miniszterelnöki jogálláshoz képest tartalmilag nehezen értelmezhetően az alkotmányos szabályozás rögzíti a miniszter parlamenttel szembeni felelősségét is, noha a kialakított konstrukció szerint a miniszterrel a kormányfő rendelkezik, és a vele szembeni bizalmatlansági indítvány kizártsága miatt a miniszter közvetlen politikai felelősséggel a miniszterelnöknek tartozik, és csak rajta keresztül a parlamentnek. [...] Az Országgyűlés elsősorban az interpelláció, a kérdés, azonnali kérdés és a beszámoltatás révén ellenőrzi a miniszter tevékenységét, de megint csak a bizalmatlansági indítvány kizártsága miatt a*

⁸⁸ BARABÁS Gergely (2005): *A konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar Alkotmányjogban*. In: Parlamenti Ösztöndíjasok 2005. 66. o.

⁸⁹ MEZEI Péter – HENNING, Regina (2008) 8.o

*közvetlen felelősségre vonás lehetősége nélkül.”*⁹⁰ Körösenyi András⁹¹ a kérdés kapcsán kifejti, hogy a kormánytagok parlamenti felelőssége nagyban sérült az indítvány bevezetésével. Ugyanakkor hozzáteszi, hogy a hagyományos parlamenti ellenőrző intézmények biztosítják, hogy felelősségük ne szűnjék meg teljesen. A kérdés mindenesetre elgondolkodtató. Ha a konstruktív bizalmatlansági indítvány az egész kormányra, mint testületre vonatkozik, akkor miért rögzíti az alkotmány a miniszterek parlament előtti bizalomra épülő felelősségét?⁹²

⁹⁰ MÜLLER György (2002): *A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002)* In: *Magyar Közigazgatás* 6. szám 356.o.

⁹¹ KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer* Budapest, Osiris Kiadó 359.o.

⁹² FRANCZEL (2010b) 266.o. és FRANCZEL (2013) 31-32.o.

7. A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban

A magyar alkotmányos szabályozásban a kormány a parlamenti többségéhez van kötve, hiszen a képviselők többségének szavazatával választják meg a kormányfőt, s általa a kormányt, továbbá ugyanez a parlamenti többség tudja a kormányt megbuktatni, s ezzel mandátumát megszüntetni. Az Országgyűlés e jogának gyakorlásához nem kell különösebb indokkal rendelkeznie, a bizalomvesztés kifejezése elegendő.

A magyar alkotmányjog a bizalmi szavazás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét az 1949-es bonni alkotmányból vette át. Így a következőkben a két intézmény hazai, illetve német szabályozását kívánom összehasonlítani.

7.1. A bizalmi szavazás

A bizalmi szavazásról a Magyar Alaptörvény 21. cikk (3)-(4) bekezdése foglalkozik, illetve a Német Alaptörvény 68. cikke.

Alaptörvény 21. cikk (3)-(4) bekezdés	GG 68. cikk ⁹³
(3) A miniszterelnök bizalmi szavazást indíthat. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt.	(1) Amennyiben a szövetségi kancellárnak azt az indítványát, hogy irányában bizalmat nyilvánítson, a Szövetségi Gyűlés tagjainak többsége nem fogadja el, a szövetségi elnök a szövetségi kancellár előterjesztésére a Szövetségi Gyűlés huszonegy napon belül feloszthatja. A felosztásra vonatkozó jog hatályát veszti, amennyiben a Szövetségi Gyűlés tagjainak többségével másik szövetségi kancellárt választ.
(4) A miniszterelnök indíthatja, hogy a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja.	(2) Az indítvány és a szavazás között negyvennyolc órának el kell telnie.

A bizalmi szavazást – fogalmánál fogva – a miniszterelnök indíthatja.⁹⁴ A szavazás indítványozásával tudja felmérni a parlamenti képviselők többségének a kormány

⁹³ TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005) 744. o.

⁹⁴ Lásd bővebben FRANZEL (2013a) 34. oldal

szemben tanúsított bizalmát. Mindkét alaptörvény lehetővé teszi a kormány számára, hogy valamely előterjesztésüket, vagy valamely szakpolitikát érintő törvényjavaslat feletti szavazást bizalmi szavazásnak minősítse. Erre általában akkor kerül sor, amikor a kormányfő egyfajta nyomásgyakorlás céljából rászorítja saját képviselőit a törvényjavaslat biztos elfogadására. A Magyar Alaptörvény a bizalmi szavazás és a kormány által benyújtott előterjesztés összekötésének lehetőségét direkt kimondja [21 cikk. (4)], míg a Német Alaptörvény csak indirekt módon [81. cikk (1)].

A két szabályozás eltér az indítványok alanyának kérdésében. A magyar szabályozás a miniszterelnökön keresztül az egész kormányra vonatkozik,⁹⁵ míg a német szabályozás csak a szövetségi kancellárt nevesíti. A gyakorlatban azonban ez nagy problémákat nem eredményez, hiszen a bizalmi szavazás jogkövetkezménye mindkét országban az egész kormányra, mint testületre vonatkozik. Tárgyát tekintve azonban egyezés fedezhető fel a két törvénytövegeben. A szavazás indítványozásának nincsenek jogi kitételei, nem szükséges válságnak fennállnia, sőt a bizalom fogalma sincsen konkrétan meghatározva. Így a kormányfőknek szabad kezük van az indítvány benyújtásának kérdésében.

Egy, a kormány számára kedvezőtlen kimenetelű bizalmi szavazás következményei különbözőek lehetnek, amelyeket a német és a magyar példák kitűnően szemléltetnek. A bizalmi szavazás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány kormány általi elbukása legélesebben abban különbözik egymástól, hogy a bizalmi szavazás esetében a regnáló kormányfő mandátumának visszavonása nem jár együtt az új kormányfő megválasztásával.

A két vizsgált szabályozás közül csak a *magyar* tartalmazza a kormány mandátumának automatikus megszűnését kötelező lemondását – a miniszterelnökön keresztül – a szavazás elvesztése esetén [Atv. 20. cikk (2) c)]. A kormány megbízatása megszűntétől az új kormány felállásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét, de ezen hatáskör korlátozott. A mandátum megvonása után az Országgyűlés az Alaptörvény 16. cikk (3)-(4) bekezdés szerint eljárva megválasztja a miniszterelnököt: *„A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. A miniszterelnök megválasztásához az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges. A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép.”* Az alaptörvényi szabályozás annyiban tér el a köztársasági alkotmány rendelkezésétől, hogy a korábbival ellentétben már nem tartalmazza a kormány programjáról való szavazást. *„A miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a Kormány programjának*

⁹⁵ Az Alaptörvény az intézmény alanyának már a miniszterelnököt nevesíti. A korábbi magyar szabályozás szerint a kormány a miniszterelnök útján nyújthatta be az indítványt.

elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz” [Alk. 33§ (3)]. Ha az Országgyűlés 40 napon belül nem választ új miniszterelnököt, a köztársasági elnöknek jogában áll a parlament feloszlata [Atv. 3 cikk. (3) a)]. Bizalmi szavazás esetén tehát az Országgyűlésnek nincsen arra lehetősége, hogy maga jelöljön jelöltet a miniszterelnöki tisztségre, azt csakis a köztársasági elnök teheti meg.

A német szabályozás a magyartól eltérően nem csak a szövetségi kancellár, s vele együtt a szövetségi kormány számára, hanem a törvényhozásra vonatkozóan is tartalmaz hatásköröket. A szövetségi kancellár javaslatot tehet a szövetségi elnöknek a törvényhozás feloszlatására. Az elnöknek szabad mérlegelési joga van a kérdés eldöntésében, melyre az alaptörvény 21 napot határoz meg. Az államfő ezen joga azonban megszűnik, ha a parlament képviselőinek többségének szavazatával⁹⁶ új kormányfőt választ, hiszen a képviselők saját soraikból választják meg a [GG 68. cikk (1)]. Ekkor a magyar szabályozástól eltérően a német parlament maga választhatja meg a miniszterelnököt, az államfő javaslata ebben az esetben nem szükséges.⁹⁷ A kormány másik lehetősége, hogy a bizalmi szavazásra nem reagál, és csupán a parlamenti kisebbségre támaszkodva fog tovább kormányozni, azonban ennek esélye elég csekély. Harmadik esetben pedig a korábbi magyar mintának is megfelelően a kormány lemond, s az új kormány felálltaig ügyvezető kormányként működik tovább [GG 69. cikk (3)]. Az új kormány megválasztása a GG 63. cikk (1)-(2) bekezdés szerint történik.⁹⁸⁹⁹

Összességében elmondható tehát, hogy míg a bizalmi szavazás magyar szabályozása egy erős államfői jelenlétet és kontrollt¹⁰⁰ eredményezett az új kormányfő személyének megválasztását illetően, addig a német rendelkezések a kormánynak biztosítanak egyfajta menekülést azzal, hogy bukásával magával rántja a Szövetségi Gyűlést is.

⁹⁶ Az új kormányfőt a képviselők saját soraik közül választják.

⁹⁷ KÜPPER, Herbert (2006): *Das parlamentarische Misstrauen gegenüber der Regierung – die deutsche Verfassungspraxis und § 39/A ungarischer Verfassung* In: Jura 2006/1. szám 67.o http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2006_1.pdf Letöltés dátuma: 2014. március 14.

⁹⁸ Vagyis, a szövetségi kancellárt a Szövetségi Gyűlés többsége választja meg a szövetségi elnök javaslatára. A szövetségi kancellárt a szövetségi elnök nevezi ki.

⁹⁹ KÜPPER (2006) 67. oldal

¹⁰⁰ Természetesen olyan kormányfőt kell kijelölnie, aki a parlamenti többség támogatásával bír.

7.2. A konstruktív bizalmatlansági indítvány

A konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében a két ország törvényhozása az intézmény központi kérdésében nem mutat különösebb különbséget, azonban részletszabályozásában már igen.

Alaptörvény 21. cikk (1)-(2)	GG 67. cikk ¹⁰¹
(1) Az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. (2) Ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. Az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges.	(1) A Szövetségi Gyűlés a szövetségi kancellárral szemben bizalmatlanságát csak abban az esetben fejezheti ki, ha tagjai többségével megválasztja utódját és megkeresi a szövetségi elnököt, hogy mentse fel a szövetségi kancellárt. A szövetségi elnök köteles a megkeresésnek eleget tenni és a megválasztott személyt kinevezni. (2) Az indítvány és a választás között negyvennyolc órának el kell telnie.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány címzettje mindkét esetben a miniszterelnök, akin keresztül azonban az egész kormányt érinti az indítvány jogkövetkezménye. A magyar Alaptörvényben ez direkt módon kerül kimondásra – a német szabályozással ellentétben. A kormány többi tagjával szemben egyesével nem lehet indítványt benyújtani.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány egy parlamenti eszköz, Magyarországon a képviselők egyötöde indítványozhatja, míg Németországban a képviselők egynegyede [GeschO BT § 97 cikk (1)]. A kezdeményezés csak akkor érvényes, ha az egyben megnevezi az új kormányfőt. Ezen személyre a köztársasági elnök, illetve a szövetségi elnök nem tesz javaslatot. A német szabályozásban a szövetségi elnök szerepe csupán a megválasztást követve, a kinevezésre redukálódik. A magyar törvény az államfőnek semmilyen feladatot nem biztosít a folyamat során.

A bizalmatlansági intézmény tehát tartalmilag nem tér el egymástól, hanem csupán formailag. Míg Magyarországon az indítvány sikeressége először a regnáló miniszterelnök mandátumának visszahívását, majd az új kormányfő megválasztását jelöli, addig

¹⁰¹ TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005) 744. o.

Németországban az új kormányfő megválasztásával fejezik ki bizalmatlanságukat a regnáló miniszterelnökkel szemben.¹⁰² A bizalmatlanság fogalma egyik alaptörvényben sem determinált, így törvényileg sem szabályozott. A törvényhozásnak relatíve szabad keze van az indítvány benyújtásának indokoltságát tekintve.¹⁰³

A két szabályozás abban is eltér, hogy a magyar Alaptörvény – a német törvénnyel ellentétben – időkorlátot szab az indítvány megszavazására. Ez az időszak a beterjesztéstől számított 3 és 8 nap közé tehető [Atv. 21. cikk (5)]. A Grundgesetz csak a fentebb már említett lehülési időszakot korlátozza, amely 48 óra.

¹⁰² KÜPPER, Herbert (2006) 65.o.

¹⁰³ 46/1994 (IX.30.) OGY határozat a magyar parlament Hárszabályáról, 13§ (1) értelmében „*az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik*”. A Grundgesetz a 38. cikk (1) bekezdésében rendelkezik a képviselők döntési szabadságáról.

8. Alkotmányjogi esetek a bizalmi kérdés kapcsán

8.1. Magyar alkotmányjogi esetek

8.1.1. Medgyessy Péter lemondása

Medgyessy Péter – aki a 2002-es választásokat követően került miniszterelnöki székbe – 2004. augusztus 25-én benyújtotta lemondását augusztus 26-ai hatállyal. Ennek oka egy koalíciós botrány volt.

Medgyessy 2004 nyarán kormányátalakítást kívánt véghezvinni, melynek során koalíciós partnerének, a Szabad Demokraták Szövetségének egy miniszterét is le kívánta váltani.¹⁰⁴ Erre válaszul az SZDSZ megvonta támogatását a kormányfőtől. Medgyessy 2004. augusztus 19-én ultimátumot adott az SZDSZ-nek, amely így szólt: *„A mai koalíciós egyeztetésen világossá tettem, hogy vagy ma estig megerősítik a miniszterelnök iránti bizalmat, vagy augusztus 26-áig megteremtik a lehetőséget az új miniszterelnök megválasztásához. Ha augusztus 27-éig nincs megoldás, akkor benyújtom lemondásomat Mádl Ferenc köztársasági elnök úrhoz”.*¹⁰⁵ Mindez azt jelentette tehát, hogy az Országgyűlésnek lehetősége nyílik konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal leváltani a kormányfőt, s helyére megválasztani az újat. Medgyessy azonban az általa kijelölt határidő előtti napon benyújtotta lemondását,¹⁰⁶ s ezzel az indítvány beterjesztését is megghiúsította. Végül a köztársasági elnök, Mádl Ferenc javaslatát követően a parlament 2004. szeptember 29-én Gyurcsány Ferencet választotta meg az ország miniszterelnökének.

Az eseményt követően politikai és jogi kérdések is felmerültek. Egyrésről azért, mert bár a kormányfő lemondása és a konstruktív bizalmatlansági indítvány eredményessége ugyanazt hozza magával – vagyis új kormányfőt választanak, s ezt követően új kormány alakul meg –, a miniszterelnök megválasztása nem ugyanolyan módon történik meg. A kormányfő lemondását követően az államfő jogosult az új kormányfő személyére javaslatot

¹⁰⁴ Csillag István gazdasági és közlekedési miniszter.

¹⁰⁵ Medgyessy Péter 2014. augusztus 19. Gondola *Medgyessy ultimátuma: lemond?- az MSZP már el is fogadta a lemondást* http://www.gondola.hu/cikkek/37550-Medgyessy_ultimatuma_lemond_-_az_MSZP_mar_el_is_fogadta_a_lemondast.html Letöltés dátuma: 2014. szeptember 21.

¹⁰⁶ Döntését azzal indokolta, hogy kormányának azon tagjai, akik egyben parlamenti képviselők is, azzal, hogy kifejezik a miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanságukat, saját maguk ellen is bizalmatlanságot szavaznak meg (hiszen a miniszterelnökkel szembeni konstruktív bizalmatlansági indítvány az egész kormánnyal szembeni bizalmatlanságot fejezi ki).

tenni, míg a konstruktív bizalmatlansági indítvány során az államfő nem tehet javaslatot – csupán normál bizalmatlansági indítvány esetén –, csak az Országgyűlésnek van kompetenciája az új miniszterelnök megválasztásában [Alk. 33§ (3) és 39/A§ (1)].

Másrészt vita alakult ki a lemondás joga és a konstruktív bizalmatlansági indítvány viszonyáról.¹⁰⁷ Felmerül a kérdés, hogy lemondhat-e a kormányfő, ha vele szemben konstruktív bizalmatlansági indítványt nyújtottak be? A kérdésre az 55/2004 (XII. 13.) AB határozat értelmében tudunk választ adni. A köztársasági alkotmány 33/A§ értelmében a Kormány megbízatása megszűnhet a kormányfő lemondásával, illetve abban az esetben is, ha az Országgyűlés a kormányfőtől megvonja a bizalmat. Az akkor hatályos 1997. évi LXXIX. törvény¹⁰⁸ 7§ szerint a miniszterelnök 30 napos lemondási idő megjelölésével mondhat le megbízatásáról. Az Alkotmánybíróság azonban ezen határozatában a 30 napos lemondási időt alkotmányellenesnek találta, s ezért megsemmisítette.

Az Alkotmány egyetlenegy pontja sem zárja ki, hogy a kormányfő lemondjon, hogy ha vele szemben bizalmatlansági indítványt nyújtottak be. Tekintettel arra, hogy a 30 napos lemondási időt az AB megszüntette, a kormányfő azonnali lemondásával elkerülhette volna az indítvány feletti vitát, s így politikai felelősségével sem kellett volna elszámolnia. Végül a 2010. évi XLIII. törvény 25§ rendezte a kérdést, mely szerint *„A miniszterelnök az (1) bekezdés szerinti indítvány benyújtásának időpontjától az arról szóló döntés meghozataláig nem mondhat le.* [25§ (2)].

Az ügy kapcsán meg kell említeni Mádl Ferenc, mint jobboldali államfő szerepét. Mádl végül Gyurcsányt javasolta kormányfőnek. Érdekes helyzetet teremthetett volna azonban azzal, hogy egy, a megválasztásra esélytelen jelöltet javasol a parlamentnek.¹⁰⁹ Ha *„a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg az Országgyűlés”,* a köztársasági elnök feloszlathatta volna a törvényhozást [Alk. 28§ (3) b)], s egy esetleges jobboldali győzelmet segíthetett volna elő az új választásokon. Mádl azonban nem ezt a lépést választotta.

¹⁰⁷ Medgyessy esetében ugyanis felmerült a gyanú, hogy tudott a kormánypártok azon szándékáról, hogy bizalmatlansági indítványt kívánnak ellene benyújtani.

¹⁰⁸ A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről.

¹⁰⁹ Bár ez szokásjog alapján lehetetlen.

8.1.2. Második Gyurcsány-kormány elleni konstruktív bizalmatlansági indítvány

2009-ben került sor hazánkban először kormányfő menesztésére a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén. Az indítvány eredményessége révén Gyurcsány Ferencet Bajnai Gordon követte a miniszterelnöki székben. A eset azonban alkotmányos aggályokat vetett fel, hiszen az indítványt nem az ellenzék indította, hanem maga a kormánypárt. Ennek okán két kritika fogalmazódott meg. Egyrészt, hogy az indítványt nem rendeltetésszerűen használták,¹¹⁰ másrészt pedig, hogy a bizalmatlansági indítvánnyal a politikailag ellenpontú Sólyom László köztársasági elnök szerepét kívánták csökkenteni, azzal, hogy nem tehetett javaslatot az új kormányfő személyére.¹¹¹

A bizalmatlansági indítványt informálisan Gyurcsány Ferenc kezdeményezte 2009. március 21-én pártjánál annak gyűlésén. Ezzel tehát lehetőséget teremtett arra, hogy utódja meghatározásában szerepet játszasson. A fentebb már említett 55/2004 (XII. 13.) AB határozat értelmében *„Az Alkotmány 33/A § b. pontja – Kormány megbízatása megszűnésének körében két esetre utal: egyrészt a miniszterelnök, másrészt a Kormány lemondására. Az Alkotmány a miniszterelnök lemondásához nem kapcsol semmilyen feltételt.”*. Ebből következik tehát, hogy Gyurcsány Ferenc le is mondhatott volna tisztségéről, a bizalmatlansági indítvány nem volt szükségszerű.

Sólyom László végül az ügyet nem tartotta formálisan kifogásolhatónak, csupán „szokatlanak”.¹¹² Továbbá úgy véli, hogy jelen helyzetben ezen eszközt a legkevésbé demokratikusnak nevezte. Franczel Richárd értekezésében¹¹³ felveti azt a problémát, hogy *„egy alkotmányban szabályozott eszköz lehet-e kevésbé demokratikusabb egy másik alkotmányos eszköznél? Egyáltalán lehet-e az alkotmányon belül demokratikussági sorrendet megállapítani?”* Véleménye szerint *„nem szerencsés a demokratikusság szerint rangsorolni, a kérdés sokkal inkább etikai, morális dimenzióban vethető fel.”*

¹¹⁰ Tehát nem az ellenzék kezdeményezte az indítványt, hanem a kormánypárti képviselők. Lásd: FRANCZEL Richárd (2010b) 267. oldal

¹¹¹ FRANCZEL, Richárd (2010b) 267. o.

¹¹² MTI - Sólyom: alkotmányos a Gyurcsány elleni konstruktív bizalmatlansági. HVG.hu http://hvg.hu/itthon/20090323_solyom_laszlo_konstruktiv_bizalmatlansagi Letöltés dátuma: 2014. április 08.

¹¹³ FRANCZEL, Richárd (2010b) 267. o.

8.2. A konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazása a német gyakorlatban, valamint Gerhard Schröderrel szembeni bizalmi szavazás

A német gyakorlatban kétszer került sor konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazására. Először 1972-ben Willy Brandt ellen indította Rainer Barzel – a kereszténydemokraták vezetője –, azonban két szavazatnyi különbséggel alulmarad a szavazás során.¹¹⁴ A másik szavazás során Helmut Kohl jelölték Helmut Schmidt-tel szemben. A német gyakorlatban ez volt az egyedüli sikeresen indított konstruktív bizalmatlansági indítvány.¹¹⁵

A Gerhard Schröder német kancellár által 2005-ben kezdeményezett bizalmi szavazás során a Bundestag megvonta a kormányfőtől a bizalmát, melynek következményeképpen Schröder azonnal lemondott tisztségéről. Ezt követően pedig kérvényezte az akkori szövetségi elnöknél, Horst Köhlernél a törvényhozás felosztatását, aki a kérvényt elfogadva új választásokat írt ki. Schröder az új parlament kedvezőbb összetételében bizakodva kérte a bizalmi szavazást, azonban a választásokat Angela Merckellel szemben elvesztette.

A parlament felosztatásának alkotmányosságát két képviselő megtámadta alkotmányjogi panasszal a Bundesverfassungsgericht¹¹⁶ előtt. A panasz indoka, hogy a GG 68. cikke értelmében joguk van mandátumuk kitöltésére, s jelen esetben a kancellár nem kérvényezhette volna a Bundestag felosztatását.¹¹⁷ A BVerG 2 BvE 4/05 és 2 BvE 7/05 határozatában azt vizsgálta, hogy a kancellár a GG 68. cikkének megfelelően kérte-e a bizalmi szavazást. A német alaptörvény ezen sorának értelmében a bizalmi szavazás használata szükséges, ha a kancellár irányító szerepe van veszélyben – utalva ezzel a kancellárelvre. Vagyis, ha az általa kijelölt irányvonalakat a kormány nem tudja végrehajtani, így a kormány nem cselekvőképes.¹¹⁸ A BVerG végül megállapította, hogy jelen esetben fennállt a kormány cselekvőképességének veszélye, a kancellár nem bírt a parlamenti többség támogatásával.

¹¹⁴ Később kiderült, hogy megvesztegették a CDU azon két képviselőjét, akik a 2 szavazatos különbséget okozták.

¹¹⁵ FRANCZEL (2014) 106. oldal

¹¹⁶ A német Szövetségi Alkotmánybíróság.

¹¹⁷ NEUMANN, Felix (2007): *Gerhard Schröders Vertrauensfrage 2005. Politik am Rande der Verfassung. Studienarbeit.* Books on Demand GmbH, Norderstedt Germany 14.o.

¹¹⁸ u.o.

9. Konklúzió

Dolgozatomban a magyar rendszerváltás után kialakult kormányzati rendszert, valamint a bonni alkotmány által létrehozott német kancellárdemokrácia sajátosságait mutattam be. Továbbá azt vizsgáltam, hogy a két alkotmányos szabályozás között milyen párhuzamok vélhetőek felfedezni. A kancellárdemokrácia fogalmából adódóan írásom két fontosabb kérdés köré épült: a kormányfő domináns szerepére a kormányban, illetve a bizalmi kérdésre.

Írásom első fejezetében áttekintésre kerültek azon törvények, amelyek elősegítették a jogállam létrejöttét, illetve meghatározzák a magyar kancellárdemokráciát. Ezen legfőbb törvények: az alkotmánymódosításról szóló 1989. évi XXXI. tv., 1990. évi XXIX. és XL. törvények, a kormány tagjairól és azok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. tv. Utóbbi mára hatályát veszítette és helyette a 2010. évi XLIII. törvény van érvényben. Ezt követően pedig a jelenleg hatályos Alaptörvény által eszközölt változtatásokra tértem ki.

A kancellárdemokrácia három elvének, a kancellári elv, a tárca-elv és testületi elv érvényességét vizsgáltam a két országban. Összességében elmondható, hogy bár mindhárom elv jelen van a két vizsgált ország kormányzati működésében, mégis a kancellári elv a legerősebb és meghatározóbb. Ezen jelenség erős szerepet biztosít a kormányfőnek. Hiszen kancellári elv alatt azt értjük, hogy a mindenkori kormányfőnek van joga meghatározni a kormánya politikájának irányvonalát, melynek a kormány összes tagja alárendelődik. A kormányfő dominanciáját azonban még sok egyéb szabályozás is elősegíti. Mindkét országban a kormányfő a törvényhozástól kapja felhatalmazását a kormányzásra. A kormányfőnek van joga kormányalakításra, s ezzel együtt a kormány megszűnése is az ő személyéhez van kötve. Maga jelölheti ki helyettesét, vagy helyetteseit. Bizalmi szavazást kezdeményezhet, rendeletet alkothat. A kormányzást segítő fontos háttérintézmény a német Kancellári Hivatal, illetve Magyarországon a korábbi Miniszterelnöki Hivatal, jelenleg pedig a Miniszterelnökség. Ezen háttérintézmények a tükörreferatúrák bevezetésével a kormányzati tervezés és előkészítés központjává váltak.¹¹⁹ A kormányzati koordinációban és a jogalkotási folyamatban is kiemelkedő szereppel bírnak. A kormányfőnek tökéletes eszközül szolgálnak arra, hogy az egész kormány felett sikeresen érvényesítse irányadási kompetenciáját és kormányzati filozófiáját megfelelően tudja érvényesíteni. Ezzel a miniszterelnök és a kancellár kormányból való kiemelkedő szerepe még hangsúlyosabb lett.

¹¹⁹ Fontos megjegyezni azonban, hogy a jelenlegi háttérintézményben nincsen tükörreferatúra.

A másik nagyobb kérdéskört a bizalmi szavazás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány magyar és német alkotmányjogi szabályozásának összehasonlítása adta. A bizalmi szavazás esetében a két szabályozás eltér az indítványok alanyának kérdésében. A magyar szabályozás a miniszterelnökön keresztül az egész kormányra vonatkozik, míg a német szabályozás csak a szövetségi kancellárt nevesíti. A német szabályozás a magyartól eltérően nem csak a szövetségi kancellár, s vele együtt a szövetségi kormány számára, hanem a törvényhozás számára is tartalmaz jogkövetkezményeket. A szövetségi kancellár javaslatot tehet a szövetségi elnöknek a törvényhozás feloszlatására.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében a két ország törvényhozása az intézmény központi kérdésében nem mutat különösebb különbséget, csupán részletszabályozásában. Alapvető lényege, hogy a kormányfő ellen benyújtott indítvány jogkövetkezménye az egész kormányra érvényes, valamint, hogy a kormányfő menesztésével egyidejűleg új kormányfőt választanak. A két vizsgált állam szabályozásának legfőbb különbsége az államfői szerepkörben keresendő. Egyik országban sem tehet az új kormányfő személyére javaslatot az államfő, viszont Németországban, a magyar szabályozással ellentétben, a kancellárt – megválasztását követően – tisztségében kinevezéssel megerősíti.

Összességében tehát elmondható, hogy hazánkban a rendszerváltást követően kancellárdemokráciát építettek ki, amely egy erős miniszterelnöki tisztséget eredményezett. Megállapítható, hogy a magyar kormányzati rendszer modellje komparatív szempontból a német rendszerhez hasonlít leginkább. Dolgozatom azon axiomatikus párhuzamokra mutatott rá, amelyek a két vizsgált ország kormányzati rendszere között megfigyelhetők.

10. Felhasznált irodalom

Könyvek, tanulmányok:

- BARABÁS Gergely (2005): *A konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar Alkotmányjogban*. In: Parlamentari Ösztöndíjasok 2005.
- CSERVÁK Csaba (2010): *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)* http://doktori.bibl.u-szeged.hu/880/1/Cservak_Csaba_ertekezes.pdf
Letöltés dátuma: 2014. február 19.
- CHRONOWSKI, Nóra – DRINÓCZI, Tímea (szerk.) (2007): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó
- DEGENHART, Christoph (2013): *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht*. Hamburg, C. F. Müller
- FEHÉR Zoltán (2002): *A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák I. rész*. In: Politikatudományi Szemle 2002/3-4. szám
- FRANCZEL Richárd (2010a): *A kormányfői hatalom erősödése Magyarországon*. In: De iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat 2010/3-4. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2010-3-05.pdf> Letöltés dátuma: 2014. március 10.
- FRANCZEL, Richárd (2010b): *A magyar miniszterelnöki intézmény alkotmányos és jogállási háttere*. In: Nagy Marianna szerk. (2010): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. 2010. április 23. III. kötet, Budapest, ELTE ÁJK. http://www.ajk.elte.hu/file/doktkonf2010_03.pdf Letöltés dátuma: 2014. március 20.
- FRANCZEL, Richárd (2013a): *A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása*. Jog – Állam – Politika, V. évfolyam, 2013/2. szám <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2013/2/franczel.pdf> Letöltés dátuma: 2014. március 21.
- FRANCZEL, Richárd (2013b): *A második Orbán-kormány kormányzati struktúrája három év távlatából*. in.: Kodifikáció és közigazgatás 2. sz./2013.
- FRANCZEL, Richárd (2014): *Németország kormányfői intézménye*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2014/2. szám http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-nemetszag-kormanyfoi-intezmenye.original.pdf Letöltés dátuma: 2014. szeptember 21.

- KATZ, Alfred (2010): *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. Heidelberg, C. F. Müller
- KÖRÖSÉNYI András (2001): *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán kormány összehasonlító perspektívából*. In: Századvég, Új folyam 20. szám. <http://www.c3.hu/scripta/szazadvég/20/korosuj.htm> Letöltés dátuma: 2014. március 13.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó
- KÖRÖSÉNYI András (2006): *Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990-2005*. In.: Politikatudományi Szemle 2006/1. szám
- KUKORELLI István (2007): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest
- KURTÁN Sándor - SÁNDOR Péter - VASS László (szerk.) (1999): *Magyarország Politikai Évkönyve*. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt.
- KÜPPER, Herbert (2006): *Das parlamentarische Misstrauen gegenüber der Regierung – die deutsche Verfassungspraxis und § 39/A ungarischer Verfassung* In: Jura 2006/1. szám 67.o http://jura.ajk.pte.hu/JURA_2006_1.pdf Letöltés dátuma: 2014. március 14.
- MEZEI Péter – HENNING, Regina (2008): *A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban*. In: De iurisprudencia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat 2008/1. szám <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2008-1-05.pdf> Letöltés dátuma: 2014. március 29.
- MÉSZÁROS Szilárd (2010): *A kormány alkotmányos helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban, kitekintéssel a magyar megfelelő szabályozásra*. In: Jogelméleti Szemle 2010/2. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/meszaros42.html> Letöltés dátuma: 2014. március 16.
- MÜLLER György (2002): *A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002)* In: Magyar Közigazgatás 6. szám
- MÜLLER György (2010): *Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A kormány” című fejezete kapcsán*. In: Jogelméleti szemle 2010/1. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/muller41.html> Letöltés dátuma: 2014. március 14.
- MÜLLER György (2011): *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról*. In: Közjogi Szemle 2011/2. szám

- MÜLLER György (2012): *A miniszterelnöki kormányról*. In: Jogelméleti Szemle 2012/4. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/muller52.pdf> Letöltés dátuma: 2014. március 18.
- NEUMANN, Felix (2007): *Gerhard Schröders Vertrauensfrage 2005. Politik am Rande der Verfassung. Studienarbeit*. Books on Demand GmbH, Norderstedt Germany
- SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmányméternökség*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- SCHANDA Balázs (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft
- TÓTH Judit - LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- TRÓCSÁNYI László - SCHANDA Balázs (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- TÖLGYESSY Péter (1999): *Elégedetlenségek Egyensúlya*. Budapest, Helikon Kiadó
- ZWEIGERT, Konrad - KÖTZ, Hein (1996): *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*. Tübingen, J.C.B. Mohr

Törvények, határozatok, rendeletek

Magyarország

- 1949. évi XX. törvény
- 1972. évi I. törvény
- 1983. évi II. törvény
- 1989. évi I. törvényt
- 1989. évi XXXI. évi törvény
- 1990. évi XXIX. és XL. törvény
- 1997. évi LXXIV. törvény
- 2006. évi LVII. törvény
- 2010. évi CXXX tv.
- 11/1992. (III.5.) AB határozat

46/1994. (IX.30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról
55/2004 (XII. 13.) AB határozat

2010. évi XLIII. törvény

1144/2010 (VII.7) Korm. határozat

152/2014. (VI.6.) Korm. határozat

1/2014. (VII. 23.) ME utasítása

Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.

Németország

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949. május 23.)

Geschäftsordnung der Bundesregierung (1951. május. 11.)

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (2013. július 2.)

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (1953. június. 17.)

BVerG 2 BvE 4/05 és 2 BvE 7/05 határozat

Egyéb

1992. évi cseh alkotmány

1975. évi görög alkotmány

1946. évi francia alkotmány

1992. évi szlovák alkotmány

Online források

A német szövetségi kormány honlapja – a szövetségi kancellári hivatal vezetője
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-chef-des-bundeskanzleramtes.html> Letöltés dátuma: 2014. március 17.

MTI - Sólyom: alkotmányos a Gyurcsány elleni konstruktív bizalmatlansági. HVG.hu
http://hvg.hu/itthon/20090323_solyom_laszlo_konstruktiv_bizalmatlansagi Letöltés dátuma:
2014. április 08.