

TÉREY VILMOS

A parlamentnek felelős kormányzás újjászületése (1989–1990) – Szabályozástörténeti áttekintés a jubileumi évforduló alkalmából

A cikk a parlamenti demokráciát harminc évvel ezelőtt megteremtő korszakváltó reformra tekint vissza. Azokat az alapvető jogalkotási lépéseket idézi fel, amelyek a korabeli tételes szabályok átalakításával a felelős kormányzás megteremtésére irányultak. Miután a parlamentáris rendszerekben a kormány felelősségét már alapvetően közvetlen parlamenti felelősségként szokás értelmezni, a cikk azt a rendszerváltoztatási folyamatot mutatja be, amelynek végén a parlament jogosulttá vált arra, hogy bizalmatlanságának kifejezésével leválassza a végrehajtó hatalom élén álló kormányt. E parlamenti jogosítvány a miniszteri felelősség, de egészében véve a parlamentáris rendszer működése szempontjából is meghatározó. Biztosítja, hogy a kormány a működéséhez és a megbízatásához folyamatosan megszerezze a képviselők (többségi) támogatását, a parlament bizalmát. A cikk a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye kapcsán rámutat arra, hogy önmagában nem feltétlenül képes bebetonozni a parlamenti bázisát vesztett kormányt, a többségi elv negligálásával sem képes abszolút stabilitást biztosítani. Nem ez az intézmény, hanem a pártfegyelem blokkolja valójában a parlamentáris demokrácia alapvető szabályá érvényesülését, vagyis azt, hogy a parlamenti bizalomvesztés a kormány bukásának elkerülhetetlen következményével járjon együtt.

A parlamenti demokrácia a korszakváltó reform eredményeként harminc évvel ezelőtt létrejött, ennek kapcsán az alábbi szemlével szeretnénk hozzájárulni a jubileumi visszaemlékezéshez. Írásunkban kiváltképpen azokat az alapvető jogalkotási lépéseket kívánjuk felidézni, amelyek a korabeli tételes szabályozás átalakításával a felelős kormány megteremtésére irányultak. Miután a parlamentáris rendszerekben a kormány felelősségét már alapvetően közvetlen parlamenti felelősségként szokták értelmezni, ezért fókuszunkban annak a rendszerváltoztatási folyamatnak a bemutatása áll, amelyen végighaladva a parlament jogosulttá vált arra, hogy bizalmatlanságának kifejezésével menessze, leválassza a végrehajtó hatalom élén álló kormányt. E parlamenti jogosítvány a miniszteri felelősség, de egészében véve a parlamentáris rendszer működése szempontjából is meghatározó jelentőségű. Végző soron lényegében azt hivatott ugyanis garantálni, hogy a kormány működéséhez és megbízatásának megőrzéséhez folyamatosan megszerezze a képviselők (többségi) támogatását, a parlament bizalmát. A parlamenti bizalom ekként a parlamentáris rendszerben a kormány működésének feltétele, a kormány fennmaradásának lételeme, amihez aztán maga a miniszteri felelősség, illetve a felelősség parlamenti érvényesítése is igazodik, és amit összességében úgy szok-

tak jellemezni, hogy parlamenti felelősség és parlamenti bizalom kölcsönösen fel-
téli egymást.¹

Első lépések (1989)

A rendszerváltoztatás menetében a tételes jog szintjén a végrehajtó hatalmat érintő első lényeges fordulatot az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény hozta magával, amit az 1985-ben megalakult Országgyűlés az alkotmányozási folyamat, vagyis az ún. „demokrácia csomagterv” részeként fogadott el. Ez rendelkezett – egyebek mellett – a Minisztertanács megbízatásának megszűnéséről is.² Lényeges újdonságként rögzítették immár azt, hogy a Minisztertanács megbízatása a következő Országgyűlés első üléséig tart. E szabályt később az 1989. évi XXXI. törvénnyel pontosították olyan módon, hogy a Minisztertanács megbízatása az Országgyűlés által megválasztott új Minisztertanács hivatalba lépéséig tart.³ A megbízatás megszűnésére vonatkozó előírás, főként pedig az, hogy a végrehajtó hatalom élén álló szerv megbízatását a parlament mandátumától teszik függővé, jelentős előrelépésként értékelhető a parlamenttel szemben felelős kormány megteremtése felé vezető úton. Jelentős volt azért, mert azt az üzenetet közvetítette, hogy a végrehajtó hatalomnak a parlamenti kormányokra jellemző módon kell működnie, korlátlan (ideig tartó), „abszolút” hatalomnak nem lehet helye.

Status quo ante

Kicsit távolabbi múltba visszatekintve látható, hogy az Alkotmány 1949-től kezdve (előbb a 27. §-ában, majd 1972-től a 39. §-ában) folyamatosan rendelkezett a Minisztertanács, illetve tagjai Országgyűlésnek való felelősségéről. Ez azonban nem volt parlamenti felelősségnek tekinthető, mert valójában a hatalom egységének elve dominált. A parlamenti felelősség előfeltételét képező hatalommegosztásról parla-

¹ Johannes Masing: Politische Verantwortlichkeit und rechtliche Verantwortlichkeit. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2001. 37. o.; Petrétei József: A parlamenti kontroll sajátosságairól. In: Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003. 332. o.

² Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény által az Alkotmányba beiktatott 33. § (2) bekezdés második mondatát. Az ún. demokrácia csomagtervet Pozsgay Imre – az államminiszter feladatáról és hatásköréről szóló 60/1988. (VII. 22.) MT rendelet alapján eljárva – 1988. november 24-én ismertette, melynek értelmében az új alkotmány elfogadásáig tisztázni kell a Minisztertanács viszonyát a felállítandó köztársaság elnöki intézményhez, valamint az Országgyűléshez. Emellett „a biztosítékok körében szólni kell a kormány és a miniszterek felelősségének módozatairól, különös tekintettel a bizalmi kérdésre és az ezzel kapcsolatos eljárásra”. A dokumentum szövegét közli: Szalay Péter: Mi van a „demokrácia csomagterv”-ben? in: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1988 (Debrecen: R-Forma Kiadói Kft. 1989) 254–264. o.

³ Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény által az Alkotmányba beiktatott 33. § (3) bekezdés utolsó mondatát.

menti képviselet és vele szemben felelős kormány között nem lehetett szó, mi több, szabad választások hiányában még valódi parlamentként működő képviselétről sem. Az Alkotmány szintjén a „legfelsőbb államhatalmi szerv” elnevezéssel illeték az Országgyűlést, úgy, mintha minden más szerv a parlamentnek alárendelt lett volna. De igazából még ez sem felelt meg a politikai valóságnak, csupán egyfajta koncepcióként volt talán értelmezhető, hiszen valójában az állampárt állt mindenek felett. Egy legfelső hatalomnak – tételes jogilag konkrétan az Országgyűlésnek – való alárendeléssel mindenesetre aligha lehet összeegyeztetni példaként azt, amit az 1848-as alapokon álló független kormány parlamenti felelőssége jelentett.⁴

A felelősség érvényesítésének módjáról az Alkotmány szintén hallgatott, a Minisztertanács (és tagjai) országgyűlési felelősségre vonásának módjáról nem rendelkezett (nem tette lehetővé például a minisztertanáccsal szembeni bizalmatlansági indítványt).⁵ Az 1972. évi I. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítást követően sem módosult érdemben a szabályozási környezet, hiszen mind a hatalom egységének elve, mind az Országgyűlésnek való alárendeltség fennmaradt. Változás pusztán abban volt, hogy a felelősség már az államtitkárokra is kiterjedt, ellenben a Minisztertanács elnökének felelősségéről már nem rendelkezett az Alkotmány, hanem csak a Minisztertanács tagjaiéről. Felelősségüket az Alkotmány mind az Országgyűléssel, mind pedig a Minisztertanáccsal szembeni beszámolási kötelezettséghez kötötte. Ezeket a beszámolókat az Országgyűlés ügyrendje szerint immáron ki kellett adni az illetékes állandó országgyűlési bizottságnak; a beszámolók sorsát viszont nem szabályozták.⁶

⁴ Említést érdemelhet ennek kapcsán az, hogy bár az Alkotmány szerint az Országgyűlés tagjai a Minisztertanácshoz, annak elnökéhez vagy bármely tagjához kérdést intézhetnek a feladatkörükbe tartozó ügyben, s a megkérdezett köteles volt felvilágosítást adni, de az Országgyűlés ügyrendjéről szóló 2/1956. (VIII. 8.) OGY határozat, mely az interpellációra vonatkozó szabályokat tartalmazta, eredetileg egyáltalán nem szólt azzal az eshetőséggel, hogy a kérdésre adott választ az Országgyűlés esetleg ne fogadná el, így annak következményeiről sem szólt az Országgyűlés ügyrendje.

⁵ Az eredeti alkotmányszöveg 23. § (3) bekezdése, illetve 1972 után 33. § (2) bekezdése ugyan a Minisztertanács felmentését az Országgyűlés (illetve a NET) hatáskörévé tette, lehetőséget adva elvileg a Minisztertanács bármikor és bármilyen okból történő elmozdítására, s ilyen módon a Minisztertanács felelősségre vonására. Ezt azonban úgy értelmezték, hogy a Minisztertanács tagjait „a legfelsőbb államhatalmi szervek választják és korlátozás nélkül visszahívhatják”, valamint „egész tevékenységükben alá vannak rendelve a legfelsőbb államhatalmi szerveknek és működésükben felelősek azoknak”. Mindez egyúttal az államhatalom egysége elvének keretein belül kifejezésre juttatja a miniszter „teljes alárendeltségét a legfelsőbb államhatalmi szervek irányában”. Beér János – Kovács István – Szamel Lajos: Magyar államjog (Budapest: Tankönyvkiadó 1964) 318, 320. o.

⁶ Az Országgyűlés ügyrendje 1972 után már rendelkezett az interpellációra adott válasz el nem fogadása esetén követendő eljárásról. 1986-ban – egy-egy nagyobb „botrányt” okozó (ti. nagyobb számú tartózkodással és nem szavazatok mellett elfogadott) törvényjavaslat kapcsán – módosították az Országgyűlés ügyrendjét, szigorítva az interpellációra és a kérdésre vonatkozó szabályokat. Így pl. előírták a képviselőknek, hogy milyen körülmények között éljenek interpellációs jogukkal: „ha valamely intézkedés nem a törvényes előírások szerint történik, vagy ha az törvényes, de hatása nem kielégítő, továbbá, ha az intézkedés a törvényes előírások ellenére elmarad”. Lásd az Országgyűlés 9/1985–1990. számú határozata az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről 50. §-át.

Az Alkotmány a felelősségre vonás módjára vonatkozó szabályozást kezdetől fogva külön törvényre bízta, de 1973-ig nem alkottak ilyen törvényt.⁷ Amikor pedig az 1972-es alkotmánymódosítást követően mégis megalkották a vonatkozó törvényt, az épp a felelősség Országgyűlés általi érvényesítése tekintetében nem adott érdemi támpontokat. E törvény – a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény – csak megerősítette azt, hogy a Minisztertanács felmentését és visszahívását a NET gyakorolja, ha az Országgyűlés nem ülésezik. A törvény alapján azonban nem volt világos, hogy mikor lehetett helye felmentésnek, valamint visszavonásnak (illetve hogy mi a felmentés és a visszavonás közti különbség). Az a gyakorlat, amely e törvény hatálybalépését megelőzően kialakult, nevezetesen hogy az Országgyűlésnek az „első ülésen” kívül szinte semmilyen beleszólása nincs a Minisztertanács összetételébe, mindvégig jellemző maradt. Így akár a Minisztertanács teljes egésze átalakulhatott az Országgyűlés ritka és formális ülései közötti időszakokban úgy, hogy abban az Országgyűlés semmi szerepet nem játszott, mely önmagában véve is jól mutatja, hogy valójában mennyire látszólagos volt csupán a Minisztertanács Országgyűléssel szembeni felelőssége.

Előrelépés (1989)

Ilyen előzmények után jelentős elmozdulásként értékelhető, hogy az ún. demokrácia csomagterv részeként intézményesítették a kormánnyal szembeni parlamenti bizalmatlanság kifejezésének a lehetőségét. A bizalmatlansági indítványra vonatkozó első szabályozás már a politikai egyeztető tárgyalások előtt megszületett, mégpedig az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi VIII. törvénnyel, amely 1989. május 26-án lépett hatályba. E törvény iktatta be az Alkotmányba a 39/A. és 39/B. §-t. Eszerint a képviselők egyötöde bizalmatlansági indítványt nyújthatott be a Minisztertanáccsal vagy annak bármely tagjával szemben. A Minisztertanács elnöke ellen benyújtott indítványt a Minisztertanács egészével szemben benyújtott indítványnak kellett tekinteni. A bizalmatlansági indítvány megtárgyalására legkorábban a benyújtásától számított öt nap elteltével, legkésőbb pedig tizenöt napon belül, az Országgyűlés soron következő ülésszakán kerülhetett sor. Ugyanilyen határidők mellett a Minisztertanács – elnöke útján – kérhetett bizalmi szavazást, illetve kérhette, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyúttal bizalmi szavazás is legyen.

Az 1989. évi VIII. törvény úgy teremtette meg a bizalmatlanság kifejezésének lehetőségét, hogy emellett a közjogi berendezést érintő szabályozási környezet érdemben nem változott. Érintetlen maradt így többek között az az előírás is, amely

⁷ Az államtitkári tisztségről szóló 1968. évi 5. tvr. 3. § (1) bekezdése szerint a „minisztériumi államtitkár a minisztert annak akadályoztatása esetén teljes jogkörrel helyettesíti”. Ezzel összefüggésben a minisztériumi államtitkár „működéséért a miniszternek, a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelős” volt, de ennek tartalmát sem állapította meg a jogszabály.

szerint a Minisztertanács megválasztása és felmentése a NET javaslata alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozott. Az 1989. évi VIII. törvény indokolása kiemelte azt, hogy a bizalmi szavazás bevezetésének funkciója a kormányként működő Minisztertanács hatalmi helyzetének megerősítése, egyszersmind tevékenységének parlamenti bizalomhoz kötése volt. A hangsúly ekkor feltehetőleg inkább az elsősre helyeződött, vagyis a Minisztertanács hatalmi helyzetének megerősítésére, nyilván a párt döntéshozó szerveivel szemben. A kormánynak valódi döntési jogosítványokkal kellett rendelkeznie ahhoz, hogy parlamenti felelőssége létrejöhessen. (Ha valamennyi érdemi döntési joggal továbbra is az állampárt vezető szervei rendelkeznek a Minisztertanács helyett, akkor aligha lett volna magyarázható az utóbbival szemben megengedni a parlamenti bizalom megvonását.) A bizalmatlanság kinyilvánításának lehetősége azért is jelentős előrelépésnek tekinthető, mert magában rejtette az állampárti rendszertől idegen, ekkor még csak politikai szlogenként hangoztatott pluralizmus megteremtése iránti igényt (a bizalmi szavazáshoz kell ugyanis többség és ellenzék is; ha kizárólag egyetlen párt képviselői ülnek a parlamentben, akkor az intézmény funkciótlan),⁸ továbbá a szintén egyre inkább követendő elvként emlegetett hatalommegosztást, valamint ennek részeként a politikai felelősséget és elszámoltathatóságot.

Fontos döntések sorozata (1989)

Mindezek után az 1989-es politikai egyeztető tárgyalások eredményeként további fontos tételes jogi változások következtek. Döntöttek mindenekelőtt a köztársasági elnöknek a kormányalakításban játszott szerepéről. Az egykori állampárt 1989. februári alkotmánytervezete az Országgyűlés hatáskörébe javasolta utalni a miniszterelnök, illetve a kormány tagjainak megválasztását, az elképzelések szerint azért, hogy a köztársasági elnök pozíciója ne legyen túl erős az Országgyűléssel szemben.⁹ Az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) – amely eredetileg nem kívánt tárgyalni az Alkotmány módosításáról, csak a választójogi törvény elfogadásáról és a szabad parlamenti választások lebonyolításáról – szervezetei közül először az MDF által kidolgozott csomagterv foglalkozott ezzel a kérdéssel. Eszerint az 1848. évi III. törvénycikkben nyugvó közjogi ha-

⁸ 1989-ben a magyar Országgyűlés történetében már lényeges fordulat következett be: megszűnik a parlament egypártrendszerű meghatározottsága, létrejön a legális többpártrendszer, megjelennek az első ellenzéki „fecskek” a parlamentben. Kukorelli István: Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez. In: Kukorelli István – Tóth Károly: A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai (Lakitelek: Antológia 2016) 34. o.

⁹ Lakos János (sorozatszerk.): A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei I. (Budapest: MOL 1993) 419, 423. o. A tervezet szerint a „közepesen erős” köztársasági elnöki intézményt a Kormány elnöke jelölésének joga illetné meg, valamint a miniszterelnökkel szemben erősítené a pozícióját, ha a kormánytagok jelölésének joga is őt illetné meg. „Az Országgyűlés rováására erősödik az elnök hatalma abban az esetben, ha a kormány elnökét és tagjait a köztársasági elnök nevezi ki, s az Országgyűlés csak ennek elfogadása vagy elutasítása felől dönthet.” Uo. 437. o.

gyományoknak megfelelően a köztársasági elnök lett volna jogosult a miniszterelnök kinevezésére, aki a kormány megalakulását követően az Országgyűlés bizalmát kérhette volna a kormányzáshoz.¹⁰ A későbbiekben az EKA álláspontja is gyakorlatilag ez lett, mivel az ún. kisalkotmányt, a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikket vették alapul, mely úgy rendelkezett, hogy a miniszterelnököt a köztársasági elnök nevezi ki. De emellett fontosnak tartották azt is hangsúlyozni, hogy a köztársasági elnök a parlamenti többségi viszonyokra tekintettel adjon megbízást a kormányalakításra.¹¹ A Harmadik Oldal szerint a köztársasági elnök „kormányalakítási megbízást ad”.¹² Az egykori állampárt tervezete ehhez hasonlított, de a következő lényeges eltéréssel: „a köztársasági elnök ad kormányalakítási megbízást. A Minisztertanács megválasztásáról, továbbá programjának elfogadásáról az országgyűlés egyszerre határoz.” Az elkészült alkotmányszöveg lényegében a fentiekben ismertetett álláspontokat ötvöző kompromisszumos megoldást tartalmazott. Az elfogadott alkotmányszövegre tehát részben ugyan hatottak a közjogi hagyományok, azonban a leglényegesebb kérdésben, ti. hogy a kormány (vagyis a miniszterelnök és a miniszterek) kinevezésének joga az államfő hatáskörébe tartozzon-e, eltértek e hagyományoktól. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény által beiktatott 33. § (3) bekezdése szerint ugyanis: „Kormányalakításra az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai vezetőinek, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottjának a meghallgatása után a köztársasági elnök ad megbízást. A Minisztertanács megválasztásáról, továbbá programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.” Megemlítené továbbá, hogy az 1989. évi XXXI. törvény értelmében az Országgyűlés a Minisztertanács elnökének javaslata alapján választotta és mentette fel a Minisztertanács tagjait. Végeredményben így az 1989. évi XXXI. törvény alapján a köztársasági elnök nem volt jogosult sem a miniszterelnök, sem a miniszterek kinevezésére. Ezt a törvény indokolása a következőképpen magyarázza: „Bár a polgári demokráciák többségében a kinevezési és felmentési hatáskör az államfő kezében van, a Parlamentnek felelős kormányzás elve és a bizalmi szavazás intézménye egyaránt a javasolt megoldás mellett szólt.”¹³

¹⁰ Bozóki András (szerk.): A rendszerváltás foratókönyve III. (Budapest: Magvető 1999) 224. o.

¹¹ „A köztársasági elnök nevezi ki és menti fel a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával a miniszterelnököt, a miniszterelnök előterjesztése alapján pedig a minisztereket.” Ezt az I/1. számú munkabizottság szeptember 5-i ülésén terjesztette elő az EKA. Bozóki András (szerk.): A rendszerváltás foratókönyve VI. (Budapest: Új Mandátum 2000) 156. o.

¹² Lásd a Harmadik Oldal 1989. augusztus 23-án előterjesztett álláspontját. Bozóki András (szerk.): A rendszerváltás foratókönyve III. (Budapest: Magvető 1999) 137. o.

¹³ Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 20–21. §-ához kapcsolódó indokolást. Valójában a két érv közül egyik sem tette szükségessé a túlságosan erős parlamenti hatáskör megteremtését, illetve a köztársasági elnöki intézmény elgyengítését. Kukorelli utal rá, hogy 1989-ben „a sokszor direkt és taktikai pártelképzeléseket az Országgyűlés nem tudta elensúlyozni, így valószínű, hogy politikatörténetileg nem mindig az optimális döntés született meg.” Kukorelli István: Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez. In: Kukorelli István – Tóth Károly: A rendszerváltozás állam-szervezeti kompromisszumai. (Lakitelek: Antológia 2016) 38. o. Aligha kerülheti el a figyelmünket, hogy a parlamentarizmus kezdeteitől fogva (formálisan) államfői döntés útján alakul

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény részben módosította a Minisztertanács összetételére vonatkozó rendelkezést is. Eszerint a testület a Minisztertanács elnökéből, államminiszterekből és miniszterekből áll. A Minisztertanácsnak tehát csak „az államigazgatás meghatározott ágazatait – miniszterek –, vagy a Minisztertanács által kijelölt feladat-, illetve témakört – államminiszterek”¹⁴ – irányító személyek lettek tagjai. A Minisztertanács összetételének szabályozásához kapcsolódóan az 1989. évi XXXI. törvény – bár csak zárójelben – Kormányként nevezte meg a Minisztertanácsot, mely már az 1949. évi XX. törvény szerinti fogalomhasználattal való szakítást jelezte. A Kormány hivatalos megnevezése azonban még továbbra is a Minisztertanács maradt.

Nem utolsósorban lényeges továbbá, hogy az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény a 39. § (2) bekezdését is megváltoztatta. Ennek következtében a 39. § (2) bekezdésének első mondata már nem rendelkezett az államtitkárok felelősségéről, illetve beszámolási kötelezettségéről, hanem kizárólag a Minisztertanács tagjainak a Minisztertanáccsal, illetve az Országgyűléssel szemben viselt felelősségéről és beszámolási kötelezettségéről. A bekezdés második mondata értelmében pedig a Minisztertanács tagjai és az államtitkárok jogállását és díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját alkotmányerejű törvényben kellett szabályozni.¹⁵ Az 1989. évi XXXI. törvény még egy új (3) bekezdést is beiktatott a 39. § végére, amely alkotmányos szinten rögzítette a Minisztertanács tagjainak részvételi és felszólalási jogát az Országgyűlés ülésén.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény a bizalmi szavazásról szóló rendelkezést lényegében változatlanul hagyta, egyedül az indítvány feletti szavazás határidejének szabályait módosította (rövidítette le). Ezt követően

meg a kormány, ez a kormányalakítás hagyományos módja; a miniszteri kinevezés és felmentés szokásos (immár évszázadokon átnyúló) rendjével már csak emiatt sem lehet ellentétes a kormány parlamenti felelőssége. Részletesebben erről lásd: Térey Vilmos: Egy klasszikus újrachapcsolás – a miniszteri felelősségről. Recenzió Cserny Ákos: „A miniszteri felelősség” című kötetéről. *Jogtudományi Közlöny* 2012/9. 364. o. Kevésbé következetes ezért a kormány (miniszterelnök, miniszterek) megbízásának keletkezését vélni meghatározónak abban a vonatkozásban, hogy kivel szemben áll fenn a kormánytagok felelőssége, bár erre is találunk számos példát: Müller György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990–2002). *Magyar Közigazgatás* 2002. 356. o.; Holló András: A Kormány és a miniszterek (politikai) felelőssége a miniszterelnök (politikai) felelősségében. In: Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, 2003. 457–458. o.; Körösnéyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, 2003. 375. o.; Cserny Ákos: A miniszteri felelősség Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás* 2009/9. 41. o.; Cserny Ákos – Kis Norbert: *The Government and Public Administration*. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, 2012. 147-149. o. Álláspontunk szerint a bizalom/bizalmatlanság parlamenti szavazás útján történő kifejezésének lehetősége sem indokolhatja azt, hogy parlamenti, s ne államfői hatáskörbe tartozzon a kormánytagok megbízásának keletkeztetése, illetve megszüntetése.

¹⁴ Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 20–21. §-ához kapcsolódó indokolást.

¹⁵ A módosított rendelkezés furcsa módon a Minisztertanács tagjain kívül az államtitkárok felelősségre vonását érintően is törvényalkotási felhatalmazást adott, jöllehet a bekezdés első mondata már nem tartalmazta az államtitkárok felelősségére való utalást.

az indítványról annak benyújtásától számított három nap elteltével és legfeljebb nyolc napon belül kellett szavazni.

Paktum (1990)

A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvénnyel 1990. május 19-től¹⁶ ismét változtak a Minisztertanácsra vonatkozó szabályok. A módosítás alapjául az MDF és az SZDSZ 1990. április 29-i pártközi megállapodása szolgált (ennek első melléklete tartalmazta az alkotmánymódosítások szövegét is).¹⁷ E módosítás helyezte hatályon kívül a Minisztertanács megnevezést, így 1990. június 25-től az Alkotmányban már a Kormány megnevezés szerepelt, a Minisztertanács elnöke helyett pedig már miniszterelnökről rendelkezett. Megszűnt továbbá az államminiszteri poszt, ettől fogva a Kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll.¹⁸ Módosultak a kormányalakítás szabályai is. A miniszterelnököt az Országgyűlés választotta meg a köztársasági elnök javaslata (és nem megbízása) alapján. A köztársasági elnök egyeztetési kötelezettségét azonban a módosítás megszüntette. Az Országgyűlés ezt követően nem az általános szavazati arány – egyszerű többség – alapján dönt a miniszterelnök személyéről, mivel az Alkotmány már abszolút többséget követel meg ehhez. A minisztereket ugyanakkor nem az Országgyűlés választja, hanem a miniszterelnök javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki. Ennek indoka, hogy „a demokratikus országok gyakorlatának megfelelően a miniszterelnöknek legyen joga arra, hogy kiválassza kormányának tagjait”.¹⁹ A módosítást követően a Minisztertanács a miniszterek kinevezésével alakul meg, melyet követően a Minisztertanács tagjai az Országgyűlés előtt esküt tesznek. Megjegyezhető továbbá, hogy az Alkotmány a miniszterek és államtitkárok jogállásáról szóló törvény elfogadását ekkortól már csupán egyszerű többséghez kötötte.

Lényeges, máig ható következménnyel járt, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény jelentősen megváltoztatta

¹⁶ Az országgyűlési választások két fordulója 1990. március 25-én és április 8-án volt. Az Országgyűlés alakuló ülését az ideiglenes köztársasági elnökként eljáró Szűrös Mátyás 1990. május 2-ára hívta össze. Az alkotmánymódosító törvény elfogadására tehát már a szabad parlamenti választásokat követően került sor, de még az új kormány megalakulása előtt.

¹⁷ Az ún. MDF–SZDSZ-paktum szerint „módosítandó a kormány hivatalba kerülésnek eljárása oly módon, hogy a választás csak a miniszterelnök személyére vonatkozzék, a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezze ki”. A megállapodás szerint továbbá „abszolút többséget kell megkívánni a miniszterelnök megválasztáshoz, de ugyanígy az ellene benyújtandó bizalmatlansági indítvány elfogadásához is”. A paktum szövegét közli Kiss József – Kovács Éva: A magyarországi politikai rendszerváltás alapdokumentumai 1989–1991. In: Bihari Mihály (szerk.): A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985–1991 (Budapest: Kossuth 1992) 263. o.

¹⁸ Az államminiszteri tisztség megszüntetésére az alkotmánymódosítás indokolása szerint azért került sor, mert az a miniszterek között státuszbeli különbséget idézett elő. [A 37. § (2) bekezdésével létrejött ugyanakkor a tárca nélküli miniszteri tisztség.]

¹⁹ Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvény indokolását.

a bizalmatlanság kifejezésére vonatkozó szabályokat. Külön-külön a kormány tagjaival szemben nem lehetett már bizalmatlanság kifejezésére irányuló indítványt benyújtani, csak a miniszterelnökkel szemben.²⁰ A miniszterelnökkel szemben benyújtott indítványt a teljes kormányra kiterjedőnek kellett tekinteni (ez önmagában nem jelent változást a korábbiakhoz képest), és fel kellett benne tüntetni a miniszterelnöki tisztségre jelölt személyt. Korábban az Alkotmány az általános többségi szabályok mellett tette lehetővé a bizalmatlansági indítványról történő szavazást, vagyis egyszerű többséggel. Az 1990. évi XL. törvény ezen is változtatott: valamennyi képviselő többségének szavazatát, vagyis immár abszolút többséget követelt meg az indítvány elfogadásához.

A hivatalos indokolás szerint: „A konstruktív bizalmatlansági indítvány egyik előnye, hogy biztosítja a kormányzás folytonosságát, továbbá növeli a parlament hatáskörét a köztársasági elnökkel szemben.” Látszólagos az az előnye, hogy a kormány leváltásának megnehezítése révén stabil kormányzást biztosít (miközben mellékessé engedi tenni, hogy a kormánynak van-e támogató parlamenti többsége, hiszen a kormány az összes képviselő együttes kívánságára sem váltható le mindaddig, amíg nincs olyan többség, amelyik egyezséget köt a kormányfő utódjának személyéről). Hátránya viszont, hogy a parlamentáris demokrácia többségi elvének mellőzésével a többség akarata ellenére is lehetőséget biztosít a kormány működésére, illetve a kormányzati hatalomnak a parlamenti többség ellenében történő gyakorlására. Önmagában persze a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye sem feltétlenül képes bebetonozni a parlamenti bázisát vesztett kormányt, a többségi elv negligálásával sem képes abszolút stabilitást biztosítani. A többségi akarattal szembeszállva még a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének árnyékában sem igazán lehet hosszú ideig kormányozni, hiszen a többség támogatását nélkülöző kormány viszonylag hamar ellehetetlenül, és így akár önkéntes távozásra is kényszeríthető.²¹ Voltaképpen tehát ez az intézmény magát a parlamenti többséget formálisan korlátozza „csak” a kormány megbízatásának megszüntetésében (és egyúttal a parlamentáris demokrácia alapsza-

²⁰ Érdemes megjegyezni, hogy akkor sem lehet hatékonyabban érvényre juttatni a kormánycsoportok parlamenti felelősségét, ha a kollektív felelősségre vonás módja mellett a felelősségre vonás individuális formái (impeachment, bizalom individuális megvonásának lehetősége stb.) is rendelkezésre állnának. Egyéni felelősség (pl.: a kormányfő felelőssége) ugyanis kollektív felelősségre vonás útján is érvényesíthető. Az individuális felelősségre vonási forma kapcsán továbbá nem szabad megfeledkezni arról, hogy intézményesítése milyen veszélyeket rejtene magában. Adott esetben lehetővé tenné (különösen kormánykoalíció esetén) a többséget alkotó parlamenti erők (egy része) számára, hogy az ellenzékkel együttműködve felelősségre vonják a koalíciós minisztert, és ilyen módon gyakori kormányválságot idézzenek elő. Ezáltal a kormánytagok közti politikai szolidaritás kialakulását, s a kollektív felelősség érvényesülését korlátozná (ellehetetlenítve a kormány mint testület működését), nem utolsósorban pedig negatívan befolyásolná a kormány stabilitását. Lásd: Térey Vilmos: A parlamenti felelősségre vonás eszközei. Athenaeum. Konzervatív Szemle 2016/1. 50. o. http://konzervativszemle.hu/pdf/Athenaeum_III_2016_03.pdf

²¹ Herbert Küpper – Térey Vilmos: „39/A. § [A bizalmatlansági indítvány]” in: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja (Budapest: Századvég 2009) 8. msz.

bályának érvényesítésében). A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményénél pedig alighanem sokkal inkább blokkolja a pártfegyelem a parlamentáris demokrácia alapvető szabálya érvényesülését, vagyis azt, hogy a parlamenti bizalomvesztés a kormány bukásának elkerülhetetlen következményével járjon együtt. A parlamenti többség pont a szigorú pártfegyelem miatt vélheti feltétlen kötelességének azt, hogy mindenáron támogassa a kormányt, mert ha a kormánytól nyíltan megvonná a bizalmát (akár konstruktív bizalmatlansági indítvány útján), akkor saját politikai jövőjét veszélyeztetné. Kukorelli a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye következményének tartja a kancellárdemokrácia magyarországi kialakulását,²² melyet bár stabilitást adó, elfogadott alkotmányos megoldásként jellemez, veszélyeként arra figyelmeztet, hogy „a kancellár-demokráciák is hajlamosak az elnöki rendszerhez nagyon hasonlóvá válni”.²³

* * *

A rendszerváltoztatást övező alkotmánymódosítások révén a korábbi rendelkezések jelentős átalakuláson mentek keresztül, melynek eredményeként a végrehajtó hatalmat érintő, a kormány tagjai jogállását, megbízatásának rendjét, s különösen a felelősségét érintő új alkotmányi rendelkezéseket fogadtak el.²⁴ Kialakították az alapvető feltételeket a parlamentnek felelős kormányzáshoz. Mindez az első szabadon választott Országgyűlés megalakulását követően lehetővé tette a parlamenttel szemben felelős kormány 1990. május 23-i hivatalba lépését és működésének megkezdését.

Irodalom

BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos: *Magyar államjog* (Budapest, Tankönyvkiadó, 1964).

BOZÓKI András (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve III.* (Budapest, Magvető, 1999).

²² Kukorelli István: Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei. In: Kukorelli István – Tóth Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai.* (Lakitelek: Antológia 2016) 170–171. o.

²³ Kukorelli István: Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei. In: Kukorelli István – Tóth Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai.* (Lakitelek: Antológia 2016) 180. o.

²⁴ Említést érdemel, hogy a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, díjazásáról, továbbá felelősségre vonásuk módjáról szóló törvényi – vagy sok esetben a még hatályban levő annál alacsonyabb szintű – szabályok az új alkotmányi követelményeknek még nem, vagy nem feltétlenül feleltek meg. Az újabb jogalkotás ellenére is maradtak egyáltalán nem, vagy nem megfelelő jogforrási szinten rendezett kérdések. Az Alkotmánybíróság utóbb 49/1996. (X. 25.) AB határozatában – számos jogszabály megsemmisítésével egyidejűleg – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, s felhívta az Országgyűlést, hogy 1997. június 15-ig tegyen eleget a miniszteri jogállás és felelősség szabályozására vonatkozó jogalkotói kötelezettségének. Az Alkotmánybíróság határozatát azután többszöri jogalkotás követte.

Bozóki András (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve VI.* (Budapest, Új Mandátum, 2000).

CsERNY Ákos: *A miniszteri felelősség Magyarországon.* Új Magyar Közigazgatás 2009/9.

CsERNY, Ákos – Kis, Norbert: *The Government and Public Administration.* In: CsINK, Lóránt – SCHANDA, Balázs – VARGA, Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary* (Dublin, 2012).

HOLLÓ András: *A Kormány és a miniszterek (politikai) felelőssége a miniszterelnök (politikai) felelősségében.* In: BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata* (Budapest, 2003).

KISS József – KOVÁCS Éva: *A magyarországi politikai rendszerváltás alapidokumentumai 1989–1991.* In: BIHARI Mihály (szerk.): *A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985–1991* (Budapest, Kossuth, 1992)

KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest, 2003).

KUKORELLI István: *Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez.* In: KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek, Antológia, 2016).

KÜPPER, Herbert – TÉREY Vilmos: 39/A. § [A bizalmatlansági indítvány]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest, Századvég, 2009).

LAKOS János (sorozatszerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei I.* (Budapest, MOL, 1993).

MASING, Johannes: *Politische Verantwortlichkeit und rechtliche Verantwortlichkeit.* *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2001.

MÜLLER György: *A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990–2002).* Magyar Közigazgatás 2002.

PETRÉTEI József: *A parlamenti kontroll sajátosságairól.* In: Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára (Miskolc, Bíbor, 2003).

SZALAY Péter: *Mi van a „demokrácia csomagterv”-ben?* In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1988* (Debrecen, R-Forma, 1989).

TÉREY Vilmos: *A parlamenti felelősségre vonás eszközei.* *Konzervatív Szemle* 2016/1., http://konzervativszemle.hu/pdf/Athenaeum_III_2016_03.pdf.

TÉREY Vilmos: *Egy klasszikus újrhangolva – a miniszteri felelősségről.* *Recenzió Cserny Ákos: „A miniszteri felelősség” című kötetéről.* *Jogtudományi Közlöny* 2012/9.

Kulcsszavak: rendszerváltoztatás, parlamenti demokrácia, felelős kormány, kormány leváltása, bizalmatlanság kifejezése

TÉREY VILMOS
főtanácsadó
Alkotmánybíróság
terey@mkab.hu