

Kormány

Szerző: TÉREY Vilmos

Affiliáció: főtanácsadó, Alkotmánybíróság

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2023.09.29

Idézési javaslat: TÉREY Vilmos: „Kormány” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/kormany> (2023). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A kormány a mindennapi szóhasználatban a modern állam egyik alapvető intézménye, mely jellemzően arra hivatott, hogy egy ország, mint politikai egység életét szabályozza, irányítsa. Az angol köznyelvben a „kormány” (government) sok esetben azonos az állammal: „government” nemcsak „kormányt”, hanem általánosabban „államot” is jelent. A kormányt mindazonáltal általában a végrehajtó hatalom csúcsszerveként szokták meghatározni; a végrehajtó hatalom alatt értve egyrészt a politikailag felelős államvezetést és másrészt a hierarchikusan felépülő államigazgatást. A kormány felfogható így a kormányzati funkciót ellátó állami szervezet összességéként, de azonosítható magával a kormányzati tevékenységgel is. Az európai fogalomalkotásban a kormány a hatalommegosztás elvére figyelemmel, az államhatalmi szervek rendszerébe ágyazva határozható meg. Európában lényegében azáltal intézményesült, hogy a politikai döntéshozatal centruma az abszolút monarchiáról a képviseleti szervtől függő, vagyis a parlamenttel szemben felelős minisztériumra (miniszterekre) tevődött át. Az európai-kontinentális szóhasználatban az ilyen módon létrejött – parlamentáris – rendszer keretei között definiálható a kormány fogalma, ami alatt a ministereknek, az egyes kormányzati ágak vezetőinek a testülete értendő, amely a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás koordinátarendszerében a végrehajtó hatalom – parlamenttel szemben felelős – központi szerve. Mivel a kormány fogalma alatt egy önállósult, kollektív államhatalmi szerv értendő, ilyen formában a parlamentáris rendszeren kívül, elnöki (prezidenciális) rendszerben nem fordul elő, az intézmény ekként nem megtalálható. A hibrid parlamentáris-elnöki (semi-prezidenciális) rendszerekben egyenként elemezni kell, hogy az adott országban intézményesített gubernatív-adminisztratív csúcsszervezet az előbbiektől értelmében kormányként fogható-e fel, vagy sem. Ugyanígy vizsgálandó a – ritkán előforduló – ún. direktoriális rendszerek (például Svájc, Uruguay 1952 és 1966 között) esetében is, hogy a gubernatív-adminisztratív csúcsszervezet megfelel-e a kormány fogalmának.

Tartalomjegyzék

- 1. A kormány fogalmáról, valamint feladat- és hatásköréről**
- 2. A kormány működéséről**
- 3. A kormány összetételéről**
- 4. A kormány megbízatásáról**
 - 4.1. Kormányalakítás
 - 4.2. A megbízatás megszűnése, megszüntetése

5. A kormány felelősségéről

5.1. Parlamenti felelősség

5.2. A felelősség érvényre juttatása

6. JEGYZETEK

1. A kormány fogalmáról, valamint feladat- és hatásköréről

[1] A parlamentáris ->kormányforma működését meghatározó ->hatalommegosztás elve „kiindulópontként feltételezi az állami funkciók megkülönböztetését, s hogy ezek ellátását különböző szervekre bízzák”, ennél fogva lennie kell „végrehajtó funkciónak”, illetve ennek ellátására hivatott „végrehajtó szervnek”.^[1] A parlamentáris kormányforma keretei között a „végrehajtó funkciót” ellátó, jellemzően kevés tagból álló kollektív „végrehajtó szervet” nevezhetjük kormánynak,^[2] melynek önálló államhatalmi szervként való működése a hatalommegosztás követelményrendszeréből ered,^[3] s így önálló alkotmányjogi státusza, struktúrája, feladat- és hatásköre nem más államhatalmi szerv döntésétől függ, más szervnek nem alárendelt,^[4] ilyen értelemben „eredetinek” nevezhető.

[2] Az alkotmányok az állam felépítését megállapító szabályok között pozícionálják a gyakran „végrehajtó szervként” nevezett kormányt (a szabályozás többnyire kimerül a szervezeti kérdések rendezésében, így különösen a megbízatás keletkezése, megszűnése, jogosítványai, s jellemzően parlamenthez való viszonya meghatározásában). Általában nem rendelkeznek viszont arról az összetett „végrehajtó” funkcióról, aminek ellátásával megbízzák, vagy ha mégis, akkor ezt rendkívül szűkszavúan és legtöbbször általános meghatározással intézik el, illetve a kormánynál – legtöbbször generálklauzula formájában – tesznek róla említést.^[5] E funkciót megpróbál(hat)ják valamiképpen – tartalma, terjedelme, eszközei stb. szerint – körülhatárolni, de minden aspektusát, a kormány összes feladatát lehetetlen előre kimerítően szabályozni. Feladat- és hatásköre egzaktan ugyanis nem körülhatárolható, sokrétű tevékenységet lát el.^[6] Egyéni szabályozási megoldásként előfordul, hogy a kormány feladat- és hatáskörébe minden, nem más szervere telepített állami feladatot-hatáskört utalnak.^[7]

[3] Ha nem is lehet az alkotmányokban konkrét meghatározást adni a kormány funkciójáról, illetve annak teljességéről, az mégis kétségbevonhatatlan, hogy általában véve politikai és közigazgatási kormányzás, vezetés és irányítás nélkül egyik állam sem létezhet. Minden politikai közösségnek szüksége van konszenzusteremtő vezetésre és irányításra, mely céljait és feladatait meghatározza és a valóságba átülteti, előre lát és tervez, a társadalomban felmerült igényeket és elképzeléseket koordinálja, továbbá megvalósításra alkalmas kezdeményezésekké dolgozza ki, valamint az állami és a társadalmi élet válságait lehetőség szerint elhárítja vagy megakadályozza.^[8] E kormányzati tevékenység ellátásában az adott alkotmányos rendszer tagoltságának megfelelően általában több állami szerv is részt vesz (tipikusan a „végrehajtó szerv”, a törvényhozó hatalmat gyakorló ->parlament (gyűlés), valamint az előbbi től nem mindig egyértelműen elválasztható ->államfő), de a leginkább hangsúlyos szerephez mégis a „végrehajtó szerv” jut. Végrehajtó szervként feladata a parlamenti akarat végrehajtása, de „gyakran sokkal kiterjedtebb jogkörökkel rendelkezik” annál, mint amit „végrehajtó hatalomnak” nevezhetünk.^[9] Lényegesen több ugyanis annál, mint ami a végrehajtó hatalom gondolatából következik, mivel az állam irányítására/vezetésére irányuló alakító – kormányzati – funkciója nem merül ki a törvényeket érvényre juttató igazgatásban, vagyis nem csak másodsorban, nem pusztán felhatalmazás alapján jár el. Funkciója nem azonosítható a XIX. századi alkotmányjogi felfogásnak megfelelően szimpla maradékfunkcióként sem.^[10] Egy modern kormánynak alapvetően és elsődlegesen ösztönző szerepe van: „ez a politikai gépezet motorja”, „valódi funkciója a nemzeti célkitűzések meghatározásában, a cselekvési programok felvázolásában áll”, s „a kormány lényegi szerepe így a nemzeti cselekvés megtervezésében áll”.^[11] Stratégiai vezetési és operatív irányítási képessége alapján arra hivatott, hogy az egész állami tevékenységnek

meghatározott irányt adjon, és ennek a kijelölt irányvonalnak a megvalósításáról, megvalósulásáról gondoskodjon.^[12]

[4] A kormány az állam/ország általános politikai irányítást végző, illetve operatív döntéshozó szervének is nevezhető. Ekként ugyanis „működésbe hozza a kitűzött célok eléréséhez szükséges eszközöket”,^[13] meghozza mindazokat a döntéseket, megteszi mindazokat az intézkedéseket, amelyekkel az állam, az ország működését ösztönzi a kijelölt célok elérésére (minden vonatkozásban, mindaddig, amíg nem vonja el – nem sérti meg – más szervek feladat- és hatáskörét, ténykedése nem minősül jogellenesnek). Irányító/vezető hatalma e körben is jóval meghaladja tehát a végrehajtó hatalom fogalmát, mivel döntései, intézkedései az egyszerű végrehajtásnál szélesebb körű kezdeményezést foglalnak magukba. A kormány ugyanis mindenekelőtt a saját programját, s nem pusztán a parlament által megszavazott törvényeket hajtja végre.^[14] A programjában szereplő, az állam működésének központi irányítása körében hozott legfontosabb (politikai) célkitűzéseit az ágazati politikákon keresztül érvényesíti, koordinálva ezeket egymással. Ennek megfelelően számos parlamentáris rendszerben a parlament a kormány(fő) megbízásához kapcsolódóan kifejezetten a kormány programjáról is szavaz, azaz támogatást nem szűk értelemben véve a személynek ad, hanem a kormány programjának megvalósításához.

[5] A végrehajtó hatalom csúciszerveként^[15] a kormány eszköze és egyben célrendszerének meghatározó eleme a közigazgatás,^[16] „a kormányzati irányítás fő eszköze és megvalósítója”.^[17] Egyfajta álláspont szerint „a kormányzás nem azonos a közigazgatással, sőt jogállami körülmények közt élesen elkülönítik egymástól a kormányzati és a közigazgatási aktusokat, azok alkotmányos és jogi különbözősége miatt.”^[18] Más vélemény szerint ugyanakkor a politikai és a jogi funkció nem választható el mereven egymástól, a legtöbb állami tevékenységben összekapcsolódik a kettő, még ha arányaik eltérőek is.^[19] Jogösszehasonlító szempontból sajátos megoldás a német föderalizmus, amelyben a szövetségi szint főleg politikai irányítási és a szövetségi törvényhozáshoz kapcsolódó feladatokat lát el, mialatt tartományi szintre kerül a közigazgatás zöme: ebben a rendszerben – egyfajta vertikális hatalommegosztás jegyében – a szövetségi kormány funkciója főleg „politikai” vagy gubernatív, a tartományi kormányok funkciója főleg „jogi” vagy adminisztratív. A kormány a közigazgatás központi szerve (is), mely minőségében szervezetalkítási feladattal rendelkezik, feladata az erre hivatott államszervezet folyamatos működtetése, illetve folyamatos működését biztosító feltételek megteremtése (a törvények keretei között). A kormány az államigazgatás felett (a nem a kormány alá rendelt szervek kivételével) irányítási^[20] jogkört gyakorol, ezen túlmenően hatósági jogkört is gyakorolhat a törvények érvényre juttatására, valamint felügyeli, ellenőrzi a törvények végrehajtását a közigazgatásban (a nem irányított közigazgatási szervek felett). A kormány döntései, intézkedései többféle formában is megjelenhetnek, hozhat akár jogalkalmazói döntéseket^[21] is, de ->jogalkotási formában is rendelkezhet. Jogalkotói jogköre eredhet törvényi felhatalmazásból, központi irányítóként mindazonáltal általában nem pusztán származékos, hanem eredeti jogalkotói jogkörrel is rendelkezik.

2. A kormány működéséről

[6] Parlamentáris kormányformában a kormány a parlamenti többség politikai támogatása (bizalma) birtokában képes stabil működésre. (A csak a parlamenti kisebbségre támaszkodni képes kormány általában inkább válságjelként értékelhető és csak átmenetileg szokott elfogadottnak számítani.) Parlamentáris rendszerben a kormány a parlamenttel szorosan együttműködik. Ez hagyományosan egyrészt azt jelenti, hogy a kormányzati tevékenység sok esetben parlamenti hatáskörbe tartozó döntést igényelhet, melynek kezdeményezése a kormánynak – pont az ösztönző-tervező funkciója miatt – a feladata,^[22] s ennél fogva a döntéshozatal elérésében is aktívan közre kell működnie, majd pedig a parlament – a parlamentáris rendszer „főhatalma”^[23] – által hozott döntés végrehajtására is köteles. A parlamenti döntéshozatal ezáltal korlátként hat a kormányzati cselekvésre, egyrészt azért, mert a törvények megszabják azokat a jogi korlátokat, amelyeken belül a kormány cselekedhet, másrészt a parlament a költségvetési hatalma révén meghatározza a kormányzati cselekvés pénzügyi

korlátait.^[24] A kormányt azonban nem csak fékezi, hanem ösztönzi is a parlament, amikor követeléseit kinyilvánításával, akár az állampolgárok, érdekcsoportok részéről érkező igények becsatornázásával is, beindítja a kormányzati motort, vagy nagyobb sebességre kapcsolja azt.^[25]

[7] A hatalommegosztás formája, s ezzel összhangban a kormánytagok közt kialakuló viszonyrendszer, illetve működési mód alapján a kormánynak a miniszterelnöki vagy kabinetrendszerű kormánytól a törvényhozás-központú kormányig különböző változatai lehetnek.^[26] Legalább három tipikus változatot szoktak megkülönböztetni egymástól.^[27] Az egyik végletet a westminsteri típusú, más néven angol típusú vagy kabinetkormányzás, illetve miniszterelnöki kormányzás képviseli, amelyben a parlamenttel szemben a kormányzat dominanciája érvényesül. A másik végletet a klasszikus francia (III. és IV. köztársaság) típusú vagy törvényhozás-központú kormányzás képezi. E kettő között helyezkedik el a pártok uralta, más néven koalíciós vagy többpárti kormányzás.^[28]

[8] Rendszerint három fő elv, szabály érvényesülése befolyásolja döntő módon a kormány működését:

1. testületi elv,
2. a kormány általános politikájának (irányvonalának) kormányfői meghatározása (kormányfői hatalom),
3. tárcafelelősség (kormánytagok individuális felelőssége).

[9] Bár a kormány mindenütt több tagból álló testület, s ekként a testületekre jellemző módon tagjainak többségi szavazása útján is hozhat döntést, a testületi szervektől mégis többnyire eltérő módon működik, általában nem a többségi elv alkalmazásával jár el.^[29] Hagyományos értelemben vett szavazásra sem mindig kerül sor, az ülést vezető kormányfő jóformán csak a testületen belül általánosan elfogadottnak tartott/vélt álláspont alapján konstatálja a döntést. Ennek meghozatalában ráadásul nem is feltétlenül kell, hogy minden kormánytag részt vegyen, mivel sok esetben nem érinti az összes tárcát; mi több, a fejlődés iránya a kormány tehermentesítése felé mutat, így adott esetben tárcaközi egyeztetések révén, illetve kormányzati segédszervek bevonásával, például kabinetek, állandó vagy ideiglenes kormánybizottságok, tárcaközi testületek, kormánybiztosok stb. hozzák meg a (minden tárcát általában nem is érintő) döntéseket.^[30] A végrehajtó hatalom gyakorlását érintő államfői jogszítványok, kiváltképpen a hibrid parlamentáris-elnöki (semi-prezidenciális) rendszerekben, már önmagában véve is korlátozhatják a többségi elv érvényesülését. Miniszterelnöki kormányzásnál pedig egyértelműen a kormányfőnek van meghatározó szerepe, a kormányfőt a kormánytagok többsége nem szavazhatja le, vele szemben, illetve nélküle a kormány nem is hozhat döntést. Nem alkalmazható a testületiség elve, illetve a szótöbbséggel történő döntéshozatal koalíciós kormányzás esetén sem. A koalíciós vagy többpárti kormányzás döntéshozatalát leginkább a pártok uralma, politikai hatalma dominálja, s a kormány döntéséhez a koalíciós erők, illetve az őket képviselő kormánytagok támogatása szükséges, mert bármelyikük mellőzése a döntések meghozatalánál a koalíciós megállapodás megszegésének lenne minősíthető, ami a koalíción belül konfliktust eredményezne, s akár a koalíciós kormány felbomlásához is vezethetne. A törvényhozás-központú kormányzásban ugyanakkor lényegében megvalósítható a többségi elven alapuló döntéshozatal, amikor tehát az azonos szavazati joggal rendelkezők szavazattöbbségével határoz a kormány, még akár magával a kormányfővel szemben is (a szavazattöbbséggel hozott döntések dominanciája mindazonáltal kikezdheti külön-külön a tagok, mindenekelőtt a kormányfő hatalmát, autonómiáját, kiváltképpen pedig felelősségét, ami belső vitákhoz és felbomláshoz, vagy pedig a testület egyik tagja – kormányfő – „diktatúrájához” vezethet).^[31]

[10] A kormányzati tevékenység kiszámítható, előrelátó, tervszerű megvalósulása érdekében szükséges a kormány általános politikájának meghatározása, melynek joga jellemzően a kormányfőt illeti meg.^[32] A kormány egésze által követendő politikai irányvonal meghatározásával a kormányfő lényegében a kormány, illetve a kormányzati tevékenység vezetését, irányítását végzi. A politikai irányvonal meghatározása jellemzően politikai kezdeményezésekben, politikaalakító döntésekben nyilvánul meg. A kormányfő továbbá széles körű szervezetalakítási lehetőségekkel rendelkezik,

meghatározhatja a kormányzati szervezetalakítás általános irányait, ideértve az egyes minisztériumokat, szervezeti és működési szabályzatuk általános elveit is, dönteni jogosult a miniszterek közti munkamegosztásról. Jogosult meghatározni továbbá a testületi működés irányait, összehívja és vezeti az üléseket, szervezi a kormány mint testület munkáját. Vezető, irányító funkciója alapján joga és kötelessége, hogy a kormány döntéseit, határozatait végrehajtsa, a megvalósítást irányítsa és felügyelje, fontos szerepe van tehát a kormánydöntések végrehajtásának koordinációjában és kontrolljában is, mely folyamatos összehangolást és szervezést igényel. A kormányfői hatalom értelemszerűen a miniszterelnöki kormányzásnál a legerősebb, mert itt egyértelműen a kormányfőnek van meghatározó szerepe. Koalíciós kormányzásnál is érvényesül, de korlátozottabban, ráadásul a koalíción belüli politikai erőviszonyok függvényeként. A törvényhozás-központú, többségi elven működő kormányzásban ugyanakkor a kormány többsége még akár magával a kormányfővel szemben is érvényesítheti az akaratát, korlátozva a kormányfő hatalmát.

3. A kormány összetételéről

[11] A kormány (régi magyar elnevezése szerint „minisztérium”; más elnevezés szerint „kabinet”; direktoriális végrehajtó szerv, a direktoriális és monokratikus elemet kombináló dualista végrehajtó szerv stb.) alapvetően több tagból álló, e szempontból tehát testületi szerv (még ha működését illetően a testületiség elve nem is annyira érvényesül, sokkal inkább a politikai érdekek, a politikai szolidaritás elve szerint működik). A kormány tagjai együtt alkotják a kormányt, külön-külön egyikük sem azonos a kormánnyal, így tehát egyedül maga a kormányfő sem. A kormány semmiképpen sem válhat monokratikus végrehajtó szervvé, mert ez egyetlen tagjának személyi (abszolút) hatalmához, „diktatúrájához” vezetne, ami a miniszteri tisztséget nélkülözhetővé tenné, önállóságuk és a felelősségük megszűnésével járna.^[33]

[12] A direktoriális kormánytípus kivételével a kormánynak jellemzően van vezetője, a kormányfő (miniszterelnök, kancellár, minisztertanács elnöke, főpolgármester [városállamban] stb.). A kormányfő a kormányon belül több-kevesebb hatalommal rendelkezhet, s ennek megfelelően eltérő reláció lehet a kormányfő és a kormány tagjai között. Az angol miniszterelnök „első az egyenlőtlenek fölött”, a német kancellár „kevésbé prominens, de inkább az egyenlőtlenek közt első, mintsem az egyenlők között; míg egy szabályos parlamentáris rendszerben a miniszterelnök első az egyenlők között, tehát nem is annyira első.” Az első az egyenlőtlenek fölött „olyan kormányfő, aki egyben a párt vezére is, akit saját parlamenti képviselői aligha mozdíthatnak el, s aki belátása szerint nevezi ki és váltja le kabinetjének minisztereit. Ily módon ez az „első” a miniszterei fölött kormányoz és ténylegesen uralma alatt tartja őket.” Az első az egyenlőtlenek között „nem feltétlenül a párt vezére is”, s „rendszerint hivatalban marad, ha kabinetjének tagjai kicserélődnek. Ez az „első” tehát leválthatja a minisztereit, de őt a miniszterek nem válthatják le.” Az első az egyenlők közt „olyan miniszterelnök, aki kabinetjével együtt bukik, aki rendszerint kénytelen „ráerőltetett” minisztereket bevenni a kormányba, s akinek nem sok hatalma van a miniszterek csapata fölött (amely tulajdonképpen nem is csapat, hiszen az érinthetetlenek a maguk játékát játsszák).”^[34]

[13] A parlamentáris kormány tagjai hagyományosan a miniszterek, akik rendszerint egyes kormányzati ágak (minisztériumok) vezetőiként vesznek részt a kormányban.^[35] A kormány típusától függően a miniszterek a kormányon belül eltérő cselekvési hatalommal, illetve önállósággal rendelkezhetnek. Tipikusan a törvényhozás-központú kormányban rendelkeznek tágabb cselekvési hatalommal, akiket még maga a kormányfő sem feltétlenül kontrollálhat, míg a miniszterelnöki kormányban leginkább olyanok a miniszterek, mintha a kormányfő alárendeltjei lennének.^[36]

[14] A testület nagysága, vagyis a miniszterek száma, illetve az egyes miniszterek portfóliója és a minisztériumok létrehozása általában összefügg egymással (kivételt képeznek e szempontból a tárca nélküli miniszterek, illetve az olyan miniszterek, akik kizárólag bizonyos jogosítványuk alapján, például a kormányfő helyetteseként vesznek részt a kormányban). A minisztériumokat a közigazgatás struktúrájának, illetve a nemzetgazdasági ágazatoknak megfelelően, de az adott ország nagyságára,

teherbíró-képességére is figyelemmel szokás kialakítani. Jellemzően tagja a kormánynak

- az ország belső biztonságáért felelős miniszter (belügyminiszter),^[37]
- az ország határainak védelméért, a hadügyekért felelős miniszter (honvédelmi miniszter),
- a pénzügyi (monetáris) politikáért felelős miniszter (pénzügyminiszter),
- a külpolitikáért felelős miniszter (külügyminiszter),
- az igazságügyért felelős miniszter (igazságügyi miniszter),
- az oktatásért, közművelődésért, kultúráért felelős miniszter(ek) (oktatási és/vagy kultuszminiszter),
- a gazdaságért, kereskedelemért, mezőgazdaságért, illetve iparért, adott esetben az infrastruktúráért is felelős miniszter(ek) (gazdasági, földművelési, illetve mezőgazdasági, közlekedési, továbbá ipari miniszter),
- az egészségügyért, társadalombiztosításért felelős miniszter (egészségügyi miniszter).

[15] Alapvetően bármilyen (önálló) közigazgatási egység (közvetlen) miniszteri vezetés alatt álló (önálló) minisztériummá alakítható, s ennél fogva a kormány összetétele lényegében szabadon formálható. A miniszterek (minisztériumok) száma, a kormányzati struktúra mindenekelőtt a kormányt támogató parlamenti oldal (s kiváltképpen a kormányoldalt vezető, illetve megjelenítő kormányfő) politikai akaratától függ.^[38] Politikai döntés alapvetően az is, hogy minisztériumot nem vezető, tárca nélküli miniszterek is helyet kapnak-e a kormányban. A kormánytagok körének kibővítésével szemben viszont egyfajta korlátként érvényesül a miniszterek (a testület) kollektív parlamenti felelőssége;^[39] a parlamenttel szemben felelős miniszterek száma tehát nem növelhető korlátlanul, hiszen ezáltal pont a parlamenttel szemben viselt kollektív felelősségük, különösen kollektív felelősségükre vonásuk lehetősége szűnne meg.^[40]

4. A kormány megbízatásáról

4.1. Kormányalakítás

[16] Parlamentáris demokráciákban a kormány megbízatása – a parlament primátusa,^[41] illetve a kormány parlamenti felelőssége miatt – alapvetően a parlament megbízatásához igazodik. A kormány megbízatása ezért legfeljebb az adott parlamenti ciklus időtartamára szól, ami általában 4-5 év (monarchikus berendezkedésű országokban hosszabb, akár határozatlan idejű megbízatás is megengedett lehet). Egy új parlament megalakulása így rendszerint mindig egy új kormány létrehozásával, kormányalakítással jár együtt. Kormányalakításra azonban nemcsak az újonnan megválasztott parlament megalakulása miatt kerülhet sor, hanem a kormány megbízatásának idő előtti, parlamenti ciklus közbeni megszűnése (megszüntetése) esetén is.

[17] A kormány megbízatása jellemzően összekapcsolódik a kormányfő megbízatásával, ezért a kormányalakítás első lépése a kormányfő kinevezése/megválasztása szokott lenni, s ezt követi a kormány többi tagjának a kinevezése, illetve megválasztása.^[42] A kormány megbízatása így lényegében a tagjai, mindenekelőtt a kormányfő, illetve ennek nyomán a miniszterek megbízatása által jön létre.

[18] Miután parlamentáris kormányformában a kormány a parlamenti többség politikai támogatása (bizalma) birtokában működhet stabilan, megbízatásához el kell nyernie a többség támogatását. Eltérő követelmények vannak arra vonatkozóan, hogy a kormányalakításhoz, egy új kormány megbízatásához ténylegesen szükség van-e formális parlamenti szavazásra, és milyen többséggel. E kérdés leírására a szakirodalom a pozitív/negatív parlamentarizmus fogalmát használja.^[43]

[19] Negatív parlamentarizmus esetén nincs beiktatási szavazás, a parlamentnek csak tolerálnia kell a kormányt, hatalma nem a megválasztásban, hanem a megbuktatásban manifesztálódik. Hagyományos módon ugyanis államfői jogosítvány (uralkodói prerogátiva) a kormányalakítás, amit a kormányfő, illetve a kormány tagjai kinevezése útján gyakorol.^[44] A parlamentarizmus

kiteljesedésével persze maga az államfői jogkör egyre formálisabbá, a kormánytagok államfői kinevezése egyre inkább szimbolikus aktussá vált. A parlamentarizmusra jellemzően ugyanis a kormány már parlamenti (többségi) akarat befolyása alatt áll, s ezért a mindenkori államfő a kormányalakítás kapcsán (is) a mindenkori parlamenti erőviszonyokhoz kényszerült idomulni.^[45] Így mind a kormányfő kinevezésénél, mind a miniszterek – rendszerint kormányfői előterjesztés alapján történő – kinevezésénél a parlament (többségi) akaratához való igazodási kényszer vált az államfők számára meghatározóvá (anélkül, hogy erről formális parlamenti szavazás döntött volna, illetve döntene). Negatív parlamentarizmus esetén ennél fogva a parlamentnek kell bizonyítania azt, hogy nem (mégsem) tolerálja a testületet (a kormány ennél fogva addig marad hatalmon, amíg meg nem bukta/tájk).

[20] Pozitív parlamentarizmusról akkor beszélünk, amikor a kormány megbízatásához a parlament kifejezett támogatása szükséges (a kormánynak kell igazolnia, hogy rendelkezik a parlament támogatásával). Ennek egyik formája az alkotmányban előírt beiktatási szavazás, abszolút vagy relatív többséggel, a másik, amikor alkotmányos gyakorlat a szavazás, szintén a kétfajta többség valamelyikével. Közvetlenül (közvetlenebbül) érvényesül a parlament (többségi) akarata, ha a parlament a beiktatási szavazást államfői jelöltállítás nélkül is végezheti, azaz ha a parlament maga határozhatja meg, hogy kinek a kormányfői beiktatásáról dönt,^[46] vagy akár az államfő kikerülésével saját maga is megbízhat egy új kormányfőt.^[47]

[21] A kormányalakítás vegyes rendszerét képviseli a tolerálás és a pozitív szavazás kombinációja. Vegyes megoldásként fogható fel, amikor a hagyományos államfői kinevezést követően a kormány működésének megkezdéséhez feltételként írják elő a kormány (kormányprogram) parlamenti támogatásának megszerzését (parlamenti szavazás útján). Történhet ez úgy, hogy a kinevezett kormány programjáról vagy a kormányfőjelölt elutasításáról szavaznak (Portugália, Svédország), s ha az abszolút többség nem szavaz ellene, a kormány hivatalba lép. Vegyes rendszernek számít az is, amikor egyedül a kormányfőt választja meg a parlament, a minisztereket pedig a parlament által megválasztott kormányfő előterjesztése alapján az államfő nevezi ki (Magyarország, Németország szövetségi szinten).

[22] Pozitív parlamentarizmus esetén, illetve az olyan vegyes rendszerekben, amikor a kormány működésének megkezdését parlamenti szavazástól (bizalom kifejezésétől) teszik függővé, nem zárható ki, hogy a parlamentben nem sikerül (adott esetben többszöri próbálkozás ellenére sem sikerül) a kormány támogatásához szükséges többséget létrehozni, s így meghiúsul a kormányalakítás. Negatív parlamentarizmus esetén is előfordulhat, hogy a kormány működéséhez szükséges többségi parlamenti támogatás elnyerésére irányuló igyekezet meghiúsul. Ilyen esetekben jellemzően nem marad más megoldás, mint hogy a parlamentet érintően kell új helyzet teremteni, aminek következtében a kormány már feltételezhetően nehézség nélkül megalakítható lesz. Ez jellemzően a ->parlament feloszlatása, s új választások kiírása, megtartása útján érhető el.

[23] A kormányfő és a miniszterek jelölésével, a javaslat tartalmával, magának a jelöltnek a személyével kapcsolatban (megbízatási) feltételeket általában nem szokás megállapítani, hiszen e tekintetben is – a parlamentarizmusra általában jellemző módon – a többségi akarat érvényesülése az elsődleges szempont.^[48] Általános követelmény lehet ugyanakkor a jelöltekkel, a jelöléssel szemben, hogy a formálisan szabályos jelölésnek tartalmilag összhangban kell állnia az alkotmányi és törvényi szabályokkal, s ez bizonyos körben a jelölés, illetve a javaslatétel megfelelőségének vizsgálatára, s ennek alapján a kinevezés/megválasztás megtagadására is lehetőséget adhat. Nyilván ilyen eset lehet, ha a jelölt személyével kapcsolatban a megbízatás valamely megszűnési oka (például választójog elvesztése) áll fenn.^[49] Kevésbé egyértelmű viszont, amikor a kormányfőjelölt, illetve a miniszterjelölt megbízatását érintően súlyos (például alkotmányi szintű) akadályok merülnek fel, melyek megállapítása mérlegelést igényel, s így vitára adhat okot, hogy adott esetben valóban fennállnak-e vagy sem, s ekként a kinevezést/megválasztást gátolják-e vagy sem.

[24] Bármilyen ok tegye is szükségessé a kormányalakítást (az új kormány megalakítását), azt egy adott parlamentáris rendszeren belül általában véve mindig ugyanazon módon kell lefolytatni. Előfordulhat azonban, hogy bizonyos esetekre kivételes szabályok vonatkoznak, ilyen lehet például a konstruktív bizalmatlansági indítványnak az a formája, amikor magának az indítványnak a parlamenti megszavazása automatikusan (az általános szabálytól eltérően) hozza létre az új kormányfő megbízását (melyet aztán már a kormányalakítás szokásos eljárása követ).

[25] A kormányalakítás gyakran összekapcsolódik a kormány programjának parlament elé terjesztésével és parlamenti elfogadásával. Pozitív parlamentarizmus esetén, amennyiben a kormányfő, illetve a kormány tagjai megbízása parlamenti döntéshez kötött, akkor a parlamenti szavazás a személy(eke)t illetően egyidejűleg a program elfogadásáról szóló döntésnek is minősülhet. Programját a kormány azonban logikusan csak a megalakulását követően képes összeállítani és kormányprogramként prezentálni, ezért a parlament is csak ezt követően tud dönteni róla (ha egyáltalán kell hozzá a parlamenti döntés). E parlamenti döntés ekként felfogható egyben egyfajta bizalmi szavazásként is, hiszen a program parlamenti elfogadásával a kormány voltaképpen mintegy biztosítékot kap arra, hogy a kormányprogram megvalósításához a parlament a támogatását adja (és aztán saját programja alapján a későbbiekben számonkérheti, illetve értékelheti a kormány működését^[50]).

[26] Hagyományosan a kormánytagok közös eskütételében nyilvánult meg a kormány megalakulása, az eskütétellel vált a kormányalakítás befejezetté. Manapság már a megbízás megszerzése, illetve a kormányalakítás nem feltétlenül függ eskütételtől. Következésképpen a kormány akkor is megalakulhat, ha a kormány valamelyik (vagy valamennyi) tagja nem teszi le az esküt. Megszűnési oknak sem számít az eskütétel elmaradása, ehhez tehát a kormánytag(ok) megbízására kiható jogkövetkezmény általában nem kapcsolódik.

4.2. A megbízás megszűnése, megszüntetése

[27] A kormány parlamenthez, parlamenti ciklushoz kötött megbízásából következően elsősorban a parlament feloszlása/feloszlatása, s ennek nyomán az új parlament megalakulása vonja magával a kormány megbízásának megszűnését. Ezenkívül a kormány megbízásának megszűnésére más okból, kiváltképpen a kormányfő személyével összefüggő okokból is sor kerülhet, hiszen a kormány megbízása általában összekapcsolódik a kormányfő megbízásával; megszűnik tehát a kormány megbízása a kormányfői megbízás megszűnésének következtében is. A miniszterek megbízásának megszűnése viszont önmagában véve nem eredményezi a kormány megbízásának megszűnését (önmagában így új kormányalakításhoz sem vezet).

[28] A megbízás megszűnésének formája manapság már többféle lehet. Mivel a kormányalakítás hagyományosan államfői jogosítványnak (uralkodói prerogátiva) számított (->államfő), eredetileg uralkodói aktussal, felmentés alapján szűnt meg a kormányfő, illetve a kormány tagjai, s ennél fogva a kormány megbízása. Így manapság is még sok országban egyedi aktus (a tisztséget betöltő személyen – kormányfőn – kívüli aktor) dönt a megbízás megszüntetéséről, s erre továbbra is az államfői döntés (felmentés) mutatkozik adekvát megoldásnak.^[51] Parlamentáris rendszerben az államfői aktus javaslattételhez, ellenjegyzéshez kötött, az államfő jogilag szabályozott keretek között lényegében a parlamenti többség akaratát hajtja végre. Ekként például a parlamentáris hagyományokat követve még a parlamenti bizalmatlanság kifejezése esetén is jellemzően az államfő menti fel – a többség akaratának engedve – a kormányt; továbbá a más okból távozni kívánó, illetve kényszerülő kormánytag megbízásának megszüntetésére is felmentéssel kerül sor.^[52]

[29] Az előbbieken említett hagyományos megoldástól eltérően ugyanakkor ma már nem feltétlenül, illetve nem kizárólag az államfő aktusa szünt(et) meg a kormányfő (illetve a kormány tagjai), s ezáltal a kormány megbízását, hanem például a kormányfő egyoldalú – további aktushoz nem kötött – jognyilatkozata (lemondás), illetve automatikusan a jog által is megszűnhet a

megbízás.

[30] Amennyiben a megbízás egyoldalú jognyilatkozattal is megszüntethető, akkor lemondással nyilván maga a kormányfő élhet (illetve maguk a miniszterek, akár együttesen is, illetve a miniszterek közül egyszerre többen is, ami azonban önmagában nem számít a kormány megbízása megszűnésének). A kormányfő lemondása az egész kormány megbízására is kihat (mivel a kormány és kormányfő megbízása általában összekapcsolódik egymással). Lemondásra lényegében bármikor, bármilyen okból sor kerülhet, indokolni a lemondást jellemzően nem kell, illetve általában nem teszik, nem is tehetik az egyoldalú jognyilatkozatot indokolástól függővé.^[53] Formálisan a lemondással mint jognyilatkozattal szemben is követelmény azonban, hogy ne szenvedjen akarathibában és feltétel nélküli jognyilatkozatot tartalmazzon. Ennek érdekében követelik meg az írásos formát, illetve rögzítik, hogy melyik szervhez (államfő, parlament stb.) kell a lemondást formálisan benyújtani.^[54] A lemondás hatálya – kifejezett és megfelelő szintű korlátozás, illetve a lemondó nyilatkozat eltérő rendelkezése hiányában – azonnal beáll, formális elfogadására nincs szükség.

[31] A kormányfő (illetve a kormány) megbízásának megszüntetése egyoldalú jognyilatkozattal azonban rendszerint nem, vagy nem feltétlenül alkalmazható kizárólagos jelleggel, emellett meghatározott esetekre a megbízás automatikusan, a jog erejével bekövetkező megszűnése szolgálhat megoldásként. A kormány megbízásának ilyen megszűnési oka lehet a kormányfő halála.^[55] Adott esetben a kormányfő egészségügyi okból bekövetkező tartós alkalmatlansága a tisztséggel járó feladatok ellátására bizonyos idő elteltével is kiválthatja a megbízás automatikus megszűnését. Automatikusan, a jog erejével szűnhet meg a kormányfő, illetve a kormány megbízása a parlament feloszlása, feloszlata következtében az új parlament megalakulása által. Lehet adott esetben a parlamenti bizalmatlanság kifejezésének, különösen a „konstruktív bizalmatlansági indítvány” intézményének alkalmazása esetén is következménye a megbízás automatikus megszűnése. A kormányfő megbízásának automatikus megszűnése (az itt említett esetekben) is az egész a kormány megbízásának megszűnésével jár együtt.

[32] Annak érdekében, hogy a kormány megbízásának megszűnését követően ne alakuljon ki interregnum, alkotmányi szintű szabályok szokták garantálni a folyamatos kormányzást, általában ügyvezető kormányként (esetleg csökkentett hatáskörrel) kötelezve működésre a testületet az új kormány megalakulásáig. Más államhatalmi szervek, mindenekelőtt az államfő, illetve adott esetben a parlament is rendelkezhetnek olyan jogosítvánnyal, amelyen keresztül kezelni tudják az esetlegesen kialakuló átmeneti helyzetet, redukálni az átmeneti időszak hosszát, illetve elő tudják segíteni az új kormány mielőbbi megalakulását, megbízásának megszerzését, a kormányzás folytonosságát.

5. A kormány felelősségéről

5.1. Parlamenti felelősség

[33] Parlamentáris rendszerben a kormány, annak minden tagja tisztségével, alkotmányjogi pozíciójával összefüggésben felelősséget visel a parlamenttel szemben. A parlamentáris kormány alkotmányjogi felelőssége ma már alapvetően a parlamenti képviselők többsége által közvetlenül – végsősoron bizalmatlanság kifejezése útján – fogatosítható felelősséget jelent.^[56] Felelőssége ebben az értelemben mintegy kötelezettségként terheli a kormányt, arra kényszerítve, hogy megbízásához, működéséhez (folyamatosan) megszerezze a képviselők (többségi) támogatását, a parlament bizalmát.^[57] Ekként a támogatás, a bizalom megszerzése – a bizalom megvonásával közvetlenül fogatosítható parlamenti felelősség révén – a parlamentáris kormány működéséhez elengedhetlenné vált.^[58]

[34] A kormány parlamenti felelősségéhez parlamenti kontroll társul, melynek alapján folyamatosan

ellenőrizhető a kormányzati hatalomgyakorlás, illetve az, hogy a kormány érdemes-e a működéséhez szükséges parlamenti bizalomra. E kontroll révén a parlament a kormánytól, illetve a kormánytagoktól tájékoztatást kérhet, őket számadásra kötelezheti, tevékenységüket értékelheti, s mindezek alapján a rendelkezésére álló informális és formális (kontroll)eszközeivel a saját (többségi) akaratának figyelembe vételét követelheti meg. A bizalom megvonásával realizálható parlamenti felelősséghez kapcsolódó parlamenti kontroll így lényegében korlátként hat a kormányra, gátat szab (a képviselői többségi akaratának ellenszegülő) önkényes hatalomgyakorlásnak,^[59] s ennél fogva a parlamenti kormánybuktatást lehetővé tevő felelősség is tulajdonképpen egy olyan korlátozás, ami a kormányt parlamenti – a parlamenti többség akaratának megfelelő – kormányzásra készíti.^[60]

[35] A parlamenti bizalom és felelősség relációja alapján a végrehajtó hatalom oldalán azok viselnek felelősséget a parlamenttel szemben, akiknek a megbízatása közvetlenül a parlament bizalmától (bizalmatlanságától) függ. Jogosítványai által a parlament a kormány tagjait vonhatja felelősségre, illetve a kormánytól vonhatja meg a bizalmát, s képes ezáltal a hatalomból eltávolítani.^[61]

[36] A kormány parlamenti felelősségét illetően meg szokták különböztetni az egyes kormánytagok individuális felelősségét, illetve a testület által viselt kollektív felelősséget. Kezdetben a miniszteri felelősség individuális – jellemzően a miniszter vád alá helyezésével és (büntetőjogi jellegű) jogi felelősségre vonásával érvényesíthető – felelősségként jelent meg.^[62] Később ugyanakkor a kollektív döntésekhez társuló kollektív felelősség (és felelősségre vonás) hatására a miniszterek egyéni felelőssége fokozatosan visszaszorult, bár tartalmát tekintve a parlamentáris rendszer alkotóeleme maradt. Individuális felelőssége alapján a miniszter a parlament előtt a megbízatásával, különösen politikai és szakmai kompetenciájába tartozó minden döntésért, intézkedésért és mulasztásért felel, továbbá morális szempontból is személyes felelősséget visel.^[63] Kompetenciája körében ekként tulajdonképpen felelős az általa vezetett minisztérium, illetve irányított szervek aktusaiért is, rajta a tárca, illetve az általa irányított szervek egész tevékenysége számon kérhető. Manapság viszont már kevésbé várható el racionálisan a teljes vezetett, irányított szervért viselt felelősség, ezért a miniszterek individuális felelőssége inkább a saját politikai döntéseiből, policy-hibából származó, valamint a morális-személyes felelősségre szűkül.^[64]

[37] A parlamenti felelősség alapvetően individuális, a kormány összes, azaz minden egyes tagját terhelő felelősség, valamennyi kormánytag (miniszter) az alanya. Nem tehető tehát kivétel, mert különben ellenőrzés nélküli, korlátlan és önkényes hatalom jönne, jöhetne létre, amit a parlament nem tudna kontrollálni és a rendelkezésére álló eszközeivel (számadásra kötelezés, illetve felelősségre vonás útján) megakadályozni abban, hogy ne éljen vissza a rá bízott hatalommal, hatáskörét ne önkényesen, korlátlanul gyakorolja. Vele szemben a parlament (képviselet) tehát eszköztelenné válna, a hatalomgyakorlást tehetetlenül szemlélő publikum szerepébe kényszerülne.^[65] Individuális parlamenti felelősségük alól a miniszterek tehát nem mentesülhetnek, nem mentesíthetők, még akkor sem, ha (sok esetben már) a parlament nem jogosult arra, hogy külön-külön az egyes miniszterektől megvonja a bizalmát, s így ebben a formában egyenként felelősségre vonja őket.^[66] A kollektív felelősségre vonás (kizárólagos) intézményesítése miatt önmagában nem szűnik meg a miniszterek individuális parlamenti felelőssége. Amennyiben a parlament az egyes minisztereket külön-külön nem, kizárólag (a kormányfőn keresztül) az egész kormánnyal (vagyis az összes kormánytaggal) szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány (például konstruktív bizalmatlansági indítvány) útján tudja felelősségre vonni és eltávolítani, akkor ez nem az individuális miniszteri felelősség hiányát jelzi, hanem a minisztereket terhelő (individuális) felelősség tárgyának határtalanságára utal: a kormánytagok így már nemcsak saját tetteikért, hanem a kormány egészének, vagyis a kormány többi, tehát minden tagjának működéséért is kötelesek helytállni, hiszen minden egyes kormánytag az egész kormány, azaz (kollektíven) az összes, s ennél fogva bármelyik kormánytag tevékenysége miatt is felelősségre vonható és eltávolítható.

[38] A miniszterek (individuális) parlamenti felelősségének intézményesülését követte testületi (kollektív) felelősségük kialakulása: a kormány döntése az egyes kormánytagok döntése is,

függetlenül attól, hogy ténylegesen megszavazta-e, illetve támogatta-e azt a testületben, s ezért mindaddig, amíg a kormány tagja marad, osztozik az érte viselt (kollektív) felelősségben (s ez alól nem mentesülhet még arra hivatkozással sem, hogy a testületen belül a kollégái meggyőzték, illetve leszavazták).^[67] Kollektív felelősségük ennél fogva egyfajta kollegiális szolidaritás vállalására készítetik a minisztereket: miután nem vonhatják ki magukat az érte viselt felelősség alól, a nyilvánosság (parlament) előtt ki kell állniuk a kormány minden döntése mellett.^[68] A kollektív felelősség ekként megkönnyíti a kormány felelősségének érvényesítését is, hiszen a parlamentnek nem kell már felkutatnia a konkrét döntés meghozatalában résztvevő kormánytagokat, azaz a konkrét felelősöket, ha esetleg elhibázottnak tartja a kormányzat valamely intézkedését (és nem kell a „valódi” felelősök megtalálásának hiányában eszköztelenül túrnie a kormányzat túlkapásait). Egy ominózus intézkedés miatt (vagy azért, mert nem akadályozták meg az elhibázottnak tartott intézkedést) a parlament nagyvonalúan akár a kormány egészének felelősségét is érvényesítheti.

[39] A parlamentáris kormány a parlamenttel szemben visel felelősséget: felelőssége a parlament egészével szemben, s nem kizárólag a parlamenti többség vagy a parlamenti ellenzék, illetve bizonyos képviselők, frakciók, bizottságok irányában áll fenn.^[69] A kormány felelőssége a gyakorlatban mégis látványosan eltérő módon érvényesül a parlamenti többséggel, illetve az ellenzékkel szemben. A kormány erős szálakkal kötődik a mára már többnyire erősen diszciplinált, az ellenzékétől élesen elkülönülő parlamenti többséghez, amely a kormány zavartalan működésében, illetve ennek támogatásában érdekelt, voltaképpen azért, hogy ilyenformán lehetősége legyen saját (többségi) politikai elképzelései (hatékony) kormányzati megvalósítására.^[70] Minthogy a kormány nyilvános bírálata a többség számára kontraproduktív lenne, ezért nem érdekelt a kormány parlamenti felelősségének nyílt, formális érvényesítésében.^[71] A minisztereket így kevésbé a tételes jog által biztosított eszközökkel a (parlamenti) nyilvánosság előtt, sokkal inkább intern módon (például frakcióüléseken, illetve a frakció- és pártvezetésen keresztül^[72]) tudja felelős kormányzásra ösztönözni.

[40] Ezzel párhuzamosan megfigyelhető ugyanakkor, hogy a kormány ellenőrzését, számonkérését, a kormány parlamenti felelősségének formális érvényesítését alapvetően az ellenzék tagjai vállalják fel (nyilvánosan), azokkal az eszközökkel, amelyek a parlament (kisebbsége) számára rendelkezésre állnak, s amelyek alkalmazása nem többségi támogatáshoz kötött. Mivel a leghatékonyabb jogi eszközök felett általában a parlament többsége rendelkezik, s az utóbbi rendszerint ellenérdekelt azok alkalmazásában, a kisebbségben maradt ellenzék a kormányzat felelősségét a formális jogi eszközökkel általában csak korlátozottan érvényesítheti. Leghatékonyabb eszköze voltaképpen a nyilvános bírálathoz és a nyilvános tényfeltárás marad, amely nyilván nem jogi eszköz, joghatások sem fűződnek hozzá, de a kormány parlamenti felelősségének érvényesítése kapcsán mégsem hagyható említés nélkül: a kormányzat nyilvános negatív értékelésével ugyanis az ellenzék, noha csak informálisan, de a regnáló kormány felelősségét juttatja érvényre (közvetett módon a parlamenti többséget készítve a kormány felelősségének informális érvényesítésére, s egyúttal magát már a jövőre vonatkozóan elkötelezi a felelős kormányzás mellett).^[73]

[41] A parlamenti többség, illetve az ellenzék (látványosan) eltérő viszonyulása a kormányhoz, s fordítva, a kormánynak a parlamenti erőkhöz való eltérő viszonyulása miatt úgy tűnhet, mintha a kormány csak az ellenzékkel, s nem az egész parlamenttel szemben viselne felelősséget. Jogilag viszont a kormány az egész parlamenttel, tehát a többséggel szemben is felelős (még akkor is, ha a kormánytöbbség a felelősség érvényesítését illetően a fentiekben kifejtett okokból a nyilvánosság előtt általában önmegtartóztatásra kényszerül, a kormányzással kapcsolatos esetleges elégedetlenségét nem tárja a nyilvánosság elé, s jellemzően elkerüli a kormány felelősségre vonására rendelkezésre álló alkotmányjogi eszközök és mechanizmusok igénybe vételét). A kormányoldal természetesen nincs elzárva attól, hogy éljen akár a formális parlamenti eszközökkel (például parlamenti bizalmatlanság kifejezésével) is,^[74] de a parlamenti kormányoldal e nélkül, pusztán többségi befolyása révén is hatékonyan érvényt tud szerezni a kormány parlamenti felelősségének.^[75]

[42] A hatalommegosztás követelményrendszerének megfelelően a kormány felelőssége a parlament irányában terheli a kormány tagjait; alkotmányjogi felelősségük iránya szempontjából tehát nem a miniszteri megbízás eredete (kormányfői jelölés, államfői kinevezés stb.) a mérvadó.^[76] Parlamentáris rendszerben a kormány felelősséget a kormányfő irányában azért nem viselhet, mert a miniszterekkel együtt a kormányfő maga is a parlamenti (többségi) akarat befolyása alatt áll: a kormányalakítást, s ennél fogva a miniszterek megbízatását, illetve megbízatásuk megszüntetését, s magát a kormányzást illetően az egész kormány (beleértve a kormányfőt is) a mindenkori parlamenti erőviszonyokhoz kénytelen idomulni.^[77] Amennyiben parlamenti felelősségük mellett a minisztereket (még) a kormányfő irányában is alkotmányjogi felelősség terhelné, akkor ez utóbbi dominálhatná felelősségüket (a parlamenti felelősségük helyett), ami a parlament irányában fennálló, a parlament által közvetlenül érvényesíthető miniszteri felelősség helyett az ennek kialakulását megelőző – az abszolút monarchiák korára emlékeztető – állapotok kialakulásához vezethetne.^[78] A kormány parlamenti felelőssége nem értelmezhető továbbá a választópolgárok irányában viselt alkotmányjogi felelősségként sem.^[79] A kormány parlamenti (a parlamenttel, a parlamenti képviselőkkel szemben viselt) felelőssége nem a demokrácia elvének, tehát nem (a képviselőkön keresztül) a nép uralmának érvényesítésére szolgál, illetve nem ezt hivatott érvényre juttatni.^[80] A miniszteri felelősség – már első megjelenési formájától kezdve – parlamenti (s nem választópolgárok irányában viselt) felelősség, mely a hatalommegosztás eszközeként (parlamenti, törvényhozói) korlátot jelent a végrehajtó hatalommal szemben, nem pedig olyan jogintézmény, ami a kormány számára (a képviselőten keresztül) valamiféle demokratikus legitimitációt lenne hivatott biztosítani.

[43] Jellemzően nem szokták tételesen meghatározni, hogy mihez igazodik a kormány felelőssége, mi a felelősség alapja, nem létezik a felelősség alapját, mércéjét rögzítő kódexszerű szabályozás.^[81] Nincs (már) normatív előírás arra, hogy a kormány jogszabálysértésért, célszerűtlen intézkedésért, politikailag inkorrekt magatartásért stb. tartozik-e a parlamentnek felelősséggel.^[82] Pont ezért, vagyis a felelősség mércéjének kifejezett tételes jogi szabályozása hiányában nevezhető a kormány parlamenti felelőssége – a (kizárólag jogsértéshez tapadó) jogi felelősségtől megkülönböztetve – politikai felelősségnek. Nem állíthatjuk mégsem, hogy a kormány által viselt parlamenti felelősségnek, illetve az érvényesítésére irányuló felelősségre vonásnak egyáltalán nincs, ne lenne semmilyen alapja, mércéje. Ha így lenne, akkor a parlament minden ok nélkül felelősségre vonhatná, bizalmatlansága kifejezésével távozásra kényszeríthetné (szankcionálhatná) a kormányt: önkényesen meghozott, diszkrecionális döntésnek kellene tartanunk a kormányt távozásra kényszerítő parlamenti szavazást, azaz a parlamenti felelősség érvényesítésére a tételes jog által kilátásba helyezett szankció alkalmazását (a kormány „megbüntetését”). Miután parlamentáris rendszerben a parlament bizalmára van szükség a kormányzáshoz (a hatalom gyakorlásához), a kormánynak lényegében azért kell felelősséget viselnie a parlamenttel szemben, hogy működése során a képviselők elvárásainak figyelembe vételével részlegesen a parlament (megelőlegezett) támogatására. A felelősségre vonás, valamint a parlamenti felelősség alapja így végsősoron nem más, mint mindaz a követelmény, amit a parlament a regnáló kormány irányában (nyilvánosan vagy hallgatólagosan) megnyilvánuló bizalmáért cserébe vele szemben támaszt. A parlament, a plénum, a parlamenti bizottságok, a képviselőcsoportok, valamint az egyes képviselők által a miniszterekkel szemben támasztható követelményeknek, s ehhez igazodóan a miniszteri felelősség mércéjének a spektruma azonban még így is határtalanul széles: a jogi normáktól, célszerűségi, pártpolitikai és választás-taktikai szempontokon át morális szabályokig mérhetetlenül tág a felelősség mércéje.^[83]

[44] Az sem határozható meg pontosan, hogy milyen magatartások kapcsán terheli felelősség a kormányt.^[84] A felelősség nyilván a kormány, illetve a kormánytagok hivatali tevékenységét illetően áll fenn elsősorban: kiterjed a kormány által meghozott intézkedésekre éppúgy, mint az egyes miniszterek intézkedéseire, illetve az intézkedések elmulasztására, s mindennek következményeire,^[85] vagyis mindarra, amit a kormány tagja e pozíciójával összefüggésben, illetve a velejáró befolyásának felhasználásával tesz, illetve nem tesz.^[86] A kormánytagok ugyanakkor még a

hivatali tevékenységükhöz nem tartozó cselekményeik miatt is kénytelenek adott esetben felelősséget viselni (különösen súlyos törvényi vagy morális szabályok megsértése esetén). Egy parlamenti bizalmatlansági indítvánnyal szemben aligha védekezhetnének sikeresen arra hivatkozva, hogy az indítványt nem hivatali tevékenységükkel összefüggésben terjesztették elő, benyújtását más indokok, a kormánytagok privát cselekményei motiválták. Ennélfogva szinte korlátlan, hogy milyen magatartásokért áll fenn a kormány parlamenti felelőssége.

5.2. A felelősség érvényre juttatása

[45] A parlamentáris rendszer keretei között a parlament számtalan módon, különféle eljárások útján, illetve eszközök alkalmazásával szerezhet érvényt a miniszteri felelősségnek. Egyes eljárások kiválthatják (szankcióként) a kormány, illetve tagjai megbízatásának megszüntetését, mások pedig erre közvetlenül nem irányulnak: a parlamenti kontroll eszközei, amelyek adott esetben számadásra kényszeríthetik a kormány tagját, illetve lehetővé tehetik a kormánytagokkal szemben hátrányos, de eltávolításukhoz képest mégis enyhébb jogkövetkezmények megállapítását.^[87] Jelentős önmagában a parlamenti kontroll-eszközök hatása, mi több, a miniszteri felelősség érvényesítésében még akár az előbbieknél jóval nagyobb is lehet a tényleges gyakorlati szerepük.^[88] A parlamentáris rendszer lényegi sajátosságát azonban mégis azok az eljárások képezik, amelyek a kormány(tagok) hatalomból való parlamenti eltávolítását (mint legsúlyosabb szankció alkalmazását) teszik lehetővé,^[89] mindenelekőt az a speciális intézményesített eljárás, amely révén a parlament megvonhatja a bizalmát a kormánytól. A parlamenti bizalom kollektív megvonásának lehetősége révén a parlament a kormány egyes tagjait külön-külön nem, hanem csak együttesen, a kormány egészét menesztheti,^[90] parlamenti bázisának lemorzsolódása nyomán az egész kormányt leválthatja egy újonnan kialakuló parlamenti többség, s (részben vagy egészben) újat hozhat létre helyette.^[91]

[46] Nincs ugyanakkor garancia arra, hogy – különösen többpárti rendszerben – a kormánybuktató erők képesek lesznek új kormányt alakítani, kiváltképpen olyan kormányt, amely mögött stabil parlamenti többség alakul ki.^[92] Erre a problémára adhat megoldást a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének^[93] alkalmazása, amely megnehezíti a parlamenti többség számára a kormány leváltását (több-kevesebb biztosítékát képezve így a stabil kormányzásnak). Lényege, hogy az új kormányfőről tartott (bizalmi) szavazás a hivatalban lévő kormányfő (illetve közvetve kormánya) leváltásával jár együtt.^[94] A formálisan a kormányfővel kapcsolatos bizalmi-bizalmatlansági indítvány joghatásában az egész kormánnyal, vagyis annak minden tagjával szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak minősül. Emiatt alkalmas arra, hogy elégséges legyen a kormány, illetve minden tagja parlamenti felelősségének érvényesítésére, még akkor is, ha kizárólag ilyen módon tudja eltávolítani a parlament a kormányt.^[95]

[47] A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének hatására a hivatalban lévő kormány a megbuktatására szerveződő aktuális többséggel szemben is demokratikus és legitím (kisebbségi) kormányként maradhat fenn egészen a parlamenti többség által támogatott új kormány létrehozásáig, elkerülve egy esetleges interregnum kialakulását, ami akár a parlamentáris demokráciát is veszélybe sodorhatná. Nem képes ugyanakkor a kormány stabilitásának védelmében huzamosan elnyomni, illetve feltartóztatni a parlamentáris demokráciát jellemző többségi akaratot (pontosabban eltusolni annak hiányát). A parlamenti bázisát veszített kormányt a parlamentáris rendszerben ugyanis nem nehéz ellehetetleníteni, s ilyen módon önkéntes távozásra kényszeríteni [még ha maga a parlament (a többség) jogilag korlátozott is a kormány közvetlen menesztésében]. A konstruktív bizalmatlansági indítvány ezért jogi eszközként arra nyújt így egyfajta biztosítékot, hogy ne maradjon működő kormány nélkül az ország.

[48] Funkciójában alapvetően különbözik az előzőekben tárgyalt parlamenti bizalmatlansági indítványtól a bizalmi szavazás intézménye, hiszen ezáltal nem a parlamenti képviselők, hanem a kormányfő kezdeményezhet szavazást, kikényszerítendő a parlament támogatását, mivel

alapvetően arra irányul, hogy a parlament támogassa a kormányfőt (illetve rajta keresztül a kormányt).^[96] A bizalmi szavazás kezdeményezésének joga lényegében tehát nem a miniszterelnök (kormány) felelősségének érvényesítésére szolgáló parlamenti jogosítvány (a kormányfő bizalmatlanság kifejezésére irányuló kezdeményezéssel nem élhet), hanem a kormányfő eszköze az ingadozó többség megfegyelmzésére, a parlamenti támogatás nyílt kifejezésének elérésére.^[97] A bizalmi szavazás felfogható mindazonáltal a kormány parlamenti felelősségének érvényesítésére (is) szolgáló eszközként: sikertelen kezdeményezés esetén, amennyiben a szavazáson a kormányfő indítványát a többség nem támogatja, menesztani tudja a kormányfőt (és kormányát), ami mintegy felelősségre vonásként is értelmezhető.^[98] De még ilyen esetekben sem mindig állítható, hogy a leszavazott indítvány a kormány parlamenti felelősségének érvényesítésével volna egyenlő. Németországban többször is előfordult, hogy a szövetségi kancellár szándékosan kezdeményezett bizalmi szavazást azért, hogy indítványát leszavazzák, s ekként elérje az államfőnél az alsóház – egyébként nem megengedett – felosztatását és új parlamenti választások megtartását.^[99] A parlament felosztatására irányuló bizalmi szavazások – a stabil kormányzást, a parlamentáris rendszer működésének biztosítását is érintő – éles (szakmai) vitát váltottak ki, amely alkotmánybíróági döntésekhez is vezetett,^[100] szakmai megítélésük mindenek ellenére továbbra sem egyöntetű.

[49] Parlamenti felelősség (és közvetlen parlamenti felelősségre vonás) mellett egyes országokban jellemzően történelmi hagyatékként él tovább a miniszteri felelősség bírói úton történő érvényesítésének lehetősége.^[101] A kezdeti, XVIII. század végi – XIX. század eleji alkotmányos charták a miniszterek felelősségét általában büntetőjogi jellegű felelősségre vonás útján, *impeachment*-szerű eljárásban érvényesíthető felelősségi alakzatban^[102] hozták létre: a parlament – az alkotmányban, illetve törvényben rögzített – jogsértések elkövetésére hivatkozással vádat emelhet a miniszterekkel szemben, s a vád alapján bíróság, rendszerint a kifejezetten erre a célra létrehozott bírói testület ítélkezik (büntető)jogi felelősségük felett. A bíróság az elmarasztaló ítéletben a miniszter – rendszerint előre rögzített büntetési keretek között történő – megbüntetéséről és hatalomból való eltávolításáról rendelkezhet.^[103] A vádemelés és a jogi úton történő elmarasztalás lehetősége így jóformán inkább a végrehajtó hatalom törvénysértő intézkedéseinek visszaszorítását szolgálhatja, melyhez igazodóan a miniszteri felelősség lényegében korlátozott, pusztán (büntető)jogi felelősséggé válik (még akkor is, ha a korabeli alkotmányos karták rendszerint magát a miniszterek felelősségét ugyanúgy nem határolták le, mint ahogy ezt a tételes jogban manapság sem teszik). A jogirodalomban régóta meghatározó álláspont, hogy a parlamentáris rendszerekben a parlamenti-politikai felelősségre vonási forma lényegében fölöslegessé tette a miniszterek büntetőjogi formában történő felelősségre vonásának intézményesítését, illetve alkalmatlannak tartják arra, hogy ilyen módon szerezzenek érvényt a kormány parlamenti felelősségének.^[104] Nem melleleg komoly veszélyt rejthet magában a parlamentáris demokráciára, illetve magára a jogállamiságra nézve is, ha a kormányzat parlamenti többsége révén (politikai okokból) vád alá helyeztetheti és (büntető)jogi úton elítéltheti a (volt) minisztereket, s ilyen módon likvidálhatja az ellenzékét, ellehetetlenítve egy alternatív kormányerő kialakulását. Nem indokolatlan tehát, hogy a miniszterek parlamenti vádemelés útján történő (büntető)jogi felelőssége (felelősségre vonása) mellőzötté vált, miután a miniszterek már nemcsak közvetve viselnek felelősséget a parlamenttel szemben, hanem immáron közvetlenül parlament előtt beszámolásra, helytállásra kötelesek, illetve a parlament által közvetlenül elmozdíthatók.

orac | KIADÓ

KÖZPOLITIKA

A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata
Második, átdolgozott kiadás



6. JEGYZETEK

[1] Maurice DUVERGER: „Állam és kormányzat” in TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 425. Duverger a „kormány” szó helyett a „végrehajtó szerv” kifejezést használja. Egyrészt azért, mert a végrehajtó szerv a gyakorlatban számos formát ölthet, lehet szerinte monokratikus, kollegiális, direktoriális, illetve dualista végrehajtó szerv. Másrészt azért, mert maga a „végrehajtó szerv” gyakran sokkal kiterjedtebb jogkörökkel rendelkezik annál, mint amit „végrehajtó hatalomnak” nevez. Lásd uo. 387.

[2] Duverger az államok felépítését elemezve „kormányzat” fogalommal jelöli a kormányzati szervek összességét, s ettől megkülönböztetve a parlamentek („gyűlések”) viszonylatában ír a „kormányokról” mint a „gyűlésektől” különböző állami szervekről. Lásd DUVERGER (1. j.) 386.

[3] Sartori rögzíti, hogy a parlamentáris rendszerek „arról az alapozó elvükről kapták a nevüket, mely szerint a főhatalom a parlamentet illeti.” Szerinte: „A parlamentáris rendszerek tehát nem engedik meg a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását: minden ilyen berendezkedés a parlament és a kormány közötti hatalommegosztáson alapul.” Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003, 125.

[4] „A kormány ugyanakkor – amíg megbízatása tart, vagyis hivatalban van – saját önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik, mégpedig a parlamenttel szemben is. Ez azt eredményezi, hogy a kormány nem a parlament egyik szerve vagy bizottsága, hanem önálló szerv.” PETRÉTEI József: „Hatalommegosztás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) (2018) [25].*

[5] PETRÉTEI József: *Kormányzás és alaptörvény*, Budapest, Dialóg Campus, 2020. 21.

[6] Ha kivételesen részletesen is felsorolják a kormány feladatát, hatásköreit, a felsorolás aligha kimerítő jellegű. Balla kifejezetten a „párt-állami kormányzás filozófiáját” véli visszatükröződni abban, hogy a kormány feladatkörét korábban az alkotmány keretjelleggel felsorolta. BALLA Zoltán: „Az államigazgatás csúcsszerve” in ÁRVA Zsuzsanna – BARTA Attila (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István professzor 65. születésnapjára*, Debrecen, DE ÁJK, 2021, 219.

[7] Albánia 1998. évi alkotmánya 95. cikk 2. bekezdése; Koszovó 2008. évi alkotmánya 93. cikk 11. pontja. Ide sorolható Magyarország Alaptörvénye 15. cikkének (1) bekezdése is. A kormány feladat- és hatáskörét korábban a magyar Alkotmánybíróság is ilyen módon ragadta meg: „A végrehajtó hatalom feladatköre és hatásköre olyan komplex és átfogó, hogy hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Valójában a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe.” (48/1991. AB határozat, ABH 1991, 217, 230.) Lásd a maradékfunkció típusú meghatározás aktuális alkalmazhatóságának dilemmáját a [3] bekezdésben.

[8] PETRÉTEI (5. j.) 22. Lásd még Meinhard SCHRÖDER: „Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung” in: HStR III, 2. Aufl. 1996, § 67 Rn. 1.

[9] DUVERGER (1. j.) 387.

[10] „Az állam vezetésének és irányításának körvonalazott feladata nem merül ki a jogalkotásban és a közigazgatásban, és nem is csupán „maradék hatalom”, ahogy azt a 19. századi alkotmányelmélet még feltételezte.” Lásd SCHRÖDER (8. j.) Rn. 1.

[11] DUVERGER (1. j.) 419.

[12] PETRÉTEI (5. j.) 24.

[13] DUVERGER (1. j.) 419.

[14] DUVERGER (1. j.) 419.

- [15] Balla szerint a kormány nem lehet a végrehajtó hatalom általános, illetve „legfőbb” szerve. A végrehajtó hatalmat a közigazgatás egészével azonosítja, s ebből kiindulva szerinte a kormány csak az államigazgatási, alá-, fölrendelt szervek élén pozícionált. Lásd BALLA (6. j.) 216.
- [16] BALÁZS István: „A kormányzati irányítás jellemzői” in *Negyvenedik Jogász Vándorgyűlés*, Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2018, 2.
- [17] BALÁZS (16. j.) 6.
- [18] BALÁZS (16. j.) 2.
- [19] Abban az esetben lenne tagadható a kapcsolat, ha a kettőt egymással szembeállítva, a jog funkcióját kizárólag a politikai tevékenység korlátozásaként fognánk fel, melynek fókuszába így nem a megoldandó feladatokat, hanem csupán a hatalomszervezési, hatalommegosztási és hatalomgyakorlási eszközöket állítanánk. Lehetetlen azonban a jogot és a politikát akként szembeállítani egymással, hogy az előbbit a racionalitás, az utóbbit pedig kizárólag az irracionalitás jellemzi, mintha a politikának köze sem lenne a ratio-hoz. Lásd Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl., C.F. Müller, 1999, S. 227, Rn. 532
- [20] „Szociológiai értelemben az irányítás azt a meghatározó befolyást jelenti, amely meghatározza az irányított viszonyait. Eszközrendszerében ez jogi és nem jogi eszközök összességéből áll, melyek szerves egységet képeznek.” BALÁZS (16. j.) 2. A kormányzati irányítást korlátozza a decentralizáció, vagy az áttételekre terelő dekoncentráció. Lásd *uo.* 6.
- [21] Balázs szerint ugyanakkor: „Demokratikus jogállami körülmények közt azonban – a kormány kettős, politikai és közigazgatási jellege miatt – sem a Kormány, sem a miniszterek nem járnak el egyedi, főként hatósági ügyekben [...]” BALÁZS (16. j.) 6.
- [22] A kormány feladata, hogy törvényjavaslatot terjesszen a ház elé, parlamenti felelősségével összefüggésben rendelkeznie, illetve élnie is kell ezzel az ösztönző hatáskörrel.
- [23] SARTORI (3. j.) 125.
- [24] DUVERGER (1. j.) 419.
- [25] DUVERGER (1. j.) 420.
- [26] SARTORI (3. j.) 129–139.
- [27] Ezeken túlmenően még más, sajátos, atipikus struktúrák is beazonosíthatók, például weimari típusú kormányzás, svájci típusú kormányzás stb. MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*, Budapest, Osiris, 2003, 541–548.
- [28] SARTORI (3. j.) 126.
- [29] „Annak a – szocialista – megoldásnak az alkalmazását, amely szerint a kormány jogi értelemben is testületi szerv, határozatait a testületek jellemző módon, többségi szavazással hozza stb. egyértelműen ki lehet zárni. Egyebek mellett el kell fogadnunk ugyanis a klasszikus közjognak azt az érvelését, mely szerint a kormány jogi értelemben vett testületisége ellentétes a miniszteri felelősség elvével [...]” SÁRI János: „Elméleti megfontolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához” in MOLNÁR Imre (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*, Szeged, SZTE ÁJK, 1996, 538. „A parlamentáris monarchiák és köztársaságok esetében a kormányoknak mint testületnek van meghatározó szerepe, de ez korántsem jelenti azt, hogy azok valóban testületi döntést is hoznak.” BALÁZS (16. j.) 5. Néhány, egyébként a parlamentáris demokrácia talaján álló alkotmány mégis a kormány testületi működését írja elő, például az 1946. évi bajor tartományi alkotmány 54. cikke. Emellett a kormányfő ún. politikai irányvonal meghatározási hatáskörét (47. cikk 2. bekezdés), valamint a miniszteri tárcafelelősséget (51. cikk 1. bekezdés) is rögzíti. A svájci direktoriális rendszerben is a testületi elv érvényesül, lásd Svájc 1999. évi alkotmánya 177. cikkét, ahol emellett a tárca-elv megjelenik.

- [30] Peter DOREY: *Cabinet and Prime Minister: Heart of the Body Politic?* Sheffield Hallam University, 1995, 13–23.
- [31] DUVERGER (1. j.) 389.
- [32] Magyar vonatkozásban erről lásd PETRÉTEI József: „A kormány általános politikájának meghatározásáról” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1, 231–237.
- [33] KILÉNYI Géza: „A Kormány és a Miniszterelnöki Hivatal” in KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – A magyar államszervezet*, Budapest, Szent István Társulat, 2008, 132–133.
- [34] SARTORI (3. j.) 127–128.
- [35] Van, ahol más magas rangú politikai vezetők (például államtitkárok) is kormánytagok, lásd az 1946. évi bajor tartományi alkotmány 43. cikk (2) bekezdését, továbbá az 1947. évi saarlandi tartományi alkotmány 86. cikkét. A szocialista országokban nem ritkán magas rangú hivatalok vezetői is kormánytagok lehettek, például Magyarországon 1953 és 1989 között a kormány tagja volt az Országos Tervhivatal elnöke.
- [36] Németországban sajátos rendelkezés, hogy egy minisztert tárcájához kötődő vétójoggal látnak el: a szövetségi kormány bizonyos – nem tervezett – kiadásokról a szövetségi pénzügyi miniszter hozzájárulása nélkül nem dönthet (német Alaptörvény 112. cikk).
- [37] Magyarországnak 2006 és 2010 között nem volt belügyminisztere, a belső biztonság területe az igazságügyi tárcához tartozott.
- [38] Sajátos megoldás a minisztériumok alkotmányban történő felsorolása, az 1949. évi magyar Alkotmány eredetileg valamennyit nevesítette (lásd az [Alkotmány 24. §-át](#)), majd az 1957-es alkotmánymódosítás következtében a minisztériumokat már külön törvény sorolta fel, ez mind a mai napig így van [lásd az [Alaptörvény 17. cikk \(1\) bekezdését](#)]. Lehet példát hozni továbbá a kormánytagok felső határának alkotmánybeli rögzítésére, mely szintén a kormány (kormányfő) szervezetalkítási szabadságának a korlátja: lásd az 1946. évi bajor tartományi alkotmány már említett 43. cikkét. A gyakorlatban ez a rendelkezés számottevően megnehezíti a kormányalakítást, mert a politikailag fontos – nem, régió, felekezet, pártpolitikai szempontok szerinti – arányokat nehéz így megjeleníteni a kormányban.
- [39] Lásd például Ellen ROCK: *Measuring accountability in public governance regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, 47–62. Rock kifejezetten a felelősség szempontjából határozza meg, hogy ki alkotja a kormányt.
- [40] A kollektív felelősségnek abban az értelemben viszont, hogy a testülethez tartozóknak kohéziót, egységet kell képviselniük, s ennél fogva nem kritizálhatják nyilvánosan a kormányt, már-már a miniszterek körén túl is érvényesülnie kell. A parlamentáris rendszer őshazájában a kollektív felelősség doktrínája az ellenzék vezetőire (az ún. árnyékkormányra) is kiterjed, s így a választóik felé nekik is egységesnek kell mutatkozniuk. DOREY (30. j.) 13–23.
- [41] Sartori szerint: „A parlamentáris rendszerek arról az alapozó elvükről kapták a nevüket, mely szerint a főhatalom a parlamentet illeti.” SARTORI (3. j.) 125. „A parlamentáris kormányforma meghatározó sajátossága, hogy a közhatalmi döntések centrumában a választópolgárok által közvetlenül választott törvényhozó szerv, a parlament áll.” POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Kormányforma” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) (2022) [15]*.
- [42] A kormányalakítás alkotmányos normák szerinti eljárását (procedúra) általában megelőzi, illetve azzal párhuzamosan fut a politikai folyamat (processzus), amelyben a jelölt (jelöltek) személye kiválasztódik (szelekció), s ennek alapján kerül sor a jelölésre (nomináció), valamint a

kinevezésre/megválasztásra. HORVÁTH Péter: *Pártok és koalíciók. Kormányalakítás Magyarországon, 1990–2014*, Budapest, Gondolat, 2014, 200.

[43] HORVÁTH (42. j.) 37–38.

[44] A kezdeti alkotmányos charták még egyáltalán nem korlátozták az uralkodót (államfőt) a kormányalakításban, lásd például az 1791-es francia alkotmány III. Cím II. Fejezet IV. Szakaszának 1. cikkét.

[45] Egyes országokban létezik ún. elismerési szabály (*recognition rule*), ami meghatározza, hogy milyen sorrendben kell felkérni a parlamenti pártokat a kormányalakításra, illetve milyen sorrendben tehetnek erre kísérletet. E szabályt formálisan rögzítik például Görögországban, ahol az alkotmány kimondja, hogy abszolút többségi párt hiányában az államfőnek először a legtöbb mandátumot szerző pártot kell felkérnie kormányalakításra, ennek sikertelensége esetén a második legtöbb mandátummal rendelkezőt, és így tovább. Teljes sikertelenség esetén az államfő összpárti megbeszélésre hívja a pártvezetőket, ennek kudarca esetén pedig a legfelsőbb bírák egyikét kinevezi ügyvezető kormány megalakítására, amely előkészíti az előrehozott választásokat. Más országokban az elismerési szabályt kifejezetten nem rögzítik, hanem konvencióként érvényesül, mint pl. Írországból, hogy a hivatalban lévő miniszterelnök kapja meg először a kormányalakítás jogát. Lásd HORVÁTH (42. j.) 35. Magyarországon az ún. kisalkotmány, az 1946. évi I. törvénycikk 13. § (2) bekezdése a köztársasági elnököt a miniszterelnök kinevezésénél „a parlamenti többségi elv tiszteletben tartására” kötelezte, s a minisztereket az államfő „a miniszterelnök előterjesztésére” nevezte ki.

[46] Németországban például szövetségi szinten az államfő állít kancellár-jelöltet, de ha az államfő jelöltjét a parlament nem választja meg, akkor a második fordulóban a parlament már magához veheti a jelöltállítás jogkörét. Lásd német Alaptörvény 63. cikk.

[47] Magyarországon az Alkotmány 39/A. (1) bekezdése alapján, majd az Alaptörvény 21. cikk (2) bekezdése alapján egyedül a parlament dönt a kormányfőcseréről.

[48] Kivételt képeznek e tekintetben bizonyos normák, amelyek közvetett vagy közvetlen korlátozást jelentenek a kormányalakításra. A Német Szövetségi Köztársaságban például a választási törvény eleve kizárta a kommunista pártot 1956 és 1972 között. Korlátként értelmezhető a nyelvi paritás szabálya Belgiumban, ahol alkotmányi előírás, hogy egyenlő számú francia és holland nyelvű miniszter legyen a kormányban.

[49] Nem minden megszűnési ok adhat azonban erre okot, hiszen például az összeférhetetlenség kérdése, illetve ennek megszüntetésére irányuló kötelezettség teljesítése ténylegesen csak a megbízatás megszerzése után merülhet fel.

[50] PETRÉTEI (5. j.) 119.

[51] Ez az egyedi döntés parlamenti szavazás útján is meghozható, de a kormány megbízatását érintő parlamenti szavazás és a kormánnyal szembeni bizalmi/bizalmatlansági szavazás között alighanem átfedés lenne. Egyedi jogalkalmazói (bírói) döntés pedig az ezekre az eljárásokra általában jellemző körülményességük, hosszadalmasságuk miatt nem tűnik praktikusnak, ráadásul a jellemzően politikai kérdéseket érintő döntéshozatal bírói függetlenséggel összeegyeztethetősége is vitatható lenne.

[52] A közvetlen demokrácia sajátos esete, ha a kormány ezúton visszahívható. Néhány svájci kantonban a nép közvetlenül választhatja meg a kantoni kormányt, s így jogosult azt vissza is hívni [lásd például Uri kanton 1984. évi alkotmánya 27. cikk 2. bekezdése és 95. cikk (1) bekezdése]. Van továbbá példa arra is, hogy bár a kormány a népképvisellettől kapja a megbízatását, de a közvetlen demokrácia jegyében a nép a parlament visszahívásával megszüntetheti egyúttal a kormány megbízatását is (lásd az 1946. évi bajor tartományi alkotmány 18. cikk 3. bekezdését).

[53] Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozata szerint a kormányfő, illetve a kormány alkotmányi szinten rögzített lemondási jogát jogszabály nem korlátozhatja [55/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 18. oldal

2004, 788, 793]. Ettől függetlenül lemondásra okot adó rendelkezés szerepelhet egy alkotmányban; az Alkotmány 39/A. § (5) bekezdése például a többség által nem támogatott bizalmi szavazás nyomán lemondásra kötelezte a kormányt. A normatív kötelezés és az egyoldalú jognyilatkozattal történő lemondás mindazonáltal ellentmondásos volt.

[54] Ellene szólhat ugyanakkor, hogy egy esetleges formai szabálytalanság esetén sem lenne igazán érdemes a kormány megbízatásának megszűnésével kapcsolatos bizonytalanságot a lemondás formai hibájának kiküszöböléséig fenntartani.

[55] Demokratikus társadalmakban ez nem kérdés; a Koreai Demokratikus Népköztársaság alkotmányának preambuluma értelmében viszont Kim Ir Szen halála után az állam „örökös elnökévé” vált: ez olyan tisztség, amelyet a halott továbbra is betölt. Erről lásd Herbert KÜPPER: *Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2005, 640.

[56] Neves kutatók, mint Bryce (1921), Loewenstein (1957, 1975), Verney (1959) és von Beyme (1973, 1999), valamennyien törekedtek a parlamentáris rendszer fogalmának általános meghatározására, s ezek közös elemeit Strøm – Müller – Bergman 8 pontba foglalva összegezte. E felsorolás szerint valamennyi parlamentáris rendszer közös ismérve, hogy a kormány politikai felelősséget visel a parlamenttel, a parlamenti többséggel szemben; jellemzője továbbá, hogy a parlamenti többség távozásra tudja kényszeríteni a kormányt. Kaare STRØM – Wolfgang C. MÜLLER – Torbjörn BERGMAN (szerk.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 2003, 9–11.

[57] Loveland szerint a parlamenti bizalom megszerzésére irányuló követelmény mai, modern értelemben nem minden egyes parlamenti döntést érintően kell, hogy érvényesüljön, hanem a kormánynak a kifejezetten a bizalom/bizalmatlanság kinyilvánításáról tartott parlamenti szavazáson kell megszereznie a többség bizalmát, ami nélkül nem működhet tovább. Szerinte újabb értelmet is kap így a bizalom/bizalmatlanság kifejezéséről tartott parlamenti szavazás, mivel a mai pártrendszer révén gyakorlatilag a választók akaratát megjelenítő képviselői szavazással válik az adott kormányról. Ian LOVELAND: *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A Critical Introduction*, Oxford University Press, 2021, 225.

[58] A jogirodalomban parlamenti felelősség és parlamenti bizalom összekapcsolódását hangsúlyozzák. Johannes MASING: „Politische Verantwortlichkeit und rechtliche Verantwortlichkeit” *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2001, 37; PETRÉTEI József: „A parlamenti kontroll sajátosságairól” in BRAGYOVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003, 332.

[59] Philippe SÉGUR: „Qu'est-ce que la responsabilité politique?” *RDP*, 1999, 1616. Duverger szerint: „Ha a kormány a motor, akkor a parlament bizonyos értelemben a fék.” Lásd DUVERGER (1. j.) 419.

[60] A parlamenti többség befolyása (a parlamenti felelősség) ugyanakkor ma már nem egyedül a bizalom megvonásának lehetőségén keresztül érvényesül; ennél valójában sokkal szorosabb, a jogi kereteken belül viszont kevésbé értékelhető az a kapcsolat, ami a kormányt a parlament egy élesen körülhatárolható többségéhez fűzi, s ami így egyúttal jogon túli alapját képezi a parlamenttel szemben viselt felelősségének is. Pierre AVRIL: „Responsabilité et accountability” in Olivier BEAUD – Jean-Michel BLANQUER (szerk.): *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes&Cie, 1999, 88–89.

[61] Kizárásos alapon ezért nem lehetnek a parlamenti felelősség alanyai a végrehajtó hatalom egyéb szereplői (államtitkár, kormánybiztos, miniszteri biztos, köztisztviselő stb.). Ha viszont testületi kohéziót megkövetelő intézményként fogjuk fel, akkor a kollektív felelősségnek a miniszterek körén túl, akár még az ellenzékre vonatkozóan is érvényesülnie kell. DOREY (30. j.) 13–23.

[62] Cserny aprólékosan bemutatja az ún. alkotmányos jogi felelősség fejlődését, részletszabályait. CSERNY Ákos: *A miniszteri felelősség*, Budapest, Complex, 2011, 46–64. A mai „magyar alkotmányjog egyik jelentős hiányosságának” véli a kormány tagjainak alkotmányos jogi felelősségére vonatkozó

rendelkezések megalkotását. Lásd uo. 132.

[63] LOVELAND (57. j.) 241.

[64] Dorey a következőképpen árnyalja a miniszterek egyéni felelősségét: „a modern kormányhivatalok mérete és hatásköre miatt irreális és észszerőtlen, hogy a miniszterek viseljének felelősséget mindenért, ami a hivatalukon belül történik”. Majd egy korábbi minisztert idézve azt állítja, hogy az individuális miniszteri felelősség elve hitelesen már egyre kevésbé alkalmazható. Dorey jelentőségét abban véli mégis felfedezni, hogy az individuális felelősség vállalásával (lemondásával) a miniszter megmentheti a többit, illetve a testület egészét attól, hogy valamennyiük kollektív felelősségét érvényesítsék. DOREY (30. j.) 39–40. Loveland szerint „a lemondást inkább a politika, mintsem a végrehajtás kudarca váltja ki, mivel az előbbi sokkal inkább a miniszterek hatáskörébe tartozik”. LOVELAND (57. j.) 237.

[65] Siegfried MAGIERA: *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, Berlin, Duncker & Humblot, 1979, 274.

[66] A felelősség önmagában véve nem függhet a felelősségre vonás módjától, úgy, ahogy általában a jog, illetve a kötelezettség sem a jogérvényesítés függvénye. Lásd Georg VON WICK: „Die Verantwortung der Bundesminister” *Die Öffentliche Verwaltung* 1956, 114.

[67] Általában Lord Salisbury miniszterelnök 1878-as, angol parlamentben elmondott beszédével (Hansard 8 April 1878: c. 833-34) kötik össze a miniszterek kollektív felelőssége érvényesülésének kezdetét.

[68] Ebben az értelemben a kollektív felelősségben látják a kormányfői hatalom megerősödésének a valódi okát. Kollektív felelősségükre hivatkozással ugyanis rákényszerítheti a minisztereket arra, hogy az általa kijelölt irányvonalat kövessék, mert ha nem teszik, akkor ez úgy lenne értékelhető, mintha nem kívánnának már a testülettel azonosulni, nem akarnának tovább annak tagja maradni. DOREY (30. j.) 31. A kollektív felelősség révén megerősödött kormányfői hatalom vezetett el gyakorlatilag a testületi működés, a kabinet kormányzás (Cabinet government) felszámolásához. LOVELAND (57. j.) 233–236.

[69] Julia WUTTKE: *Die Verantwortlichkeit von Regierungsmitgliedern in Deutschland und Frankreich*, Köln-Berlin-München, Carl Heymanns, 2005, 45.

[70] A parlamenti többség befolyása révén tudja saját (párt)érdekeit, elképzeléseit érvényre juttatni a kormányzásban. Csökkenne, megszűnne erre a lehetősége, ha a kormányt (nyilvánosan) támadná, a többségi támogatását illetően folytonosan elbizonytalanítaná, s így hatalmát (közvetve a saját politikai hatalmát is) gyengítené, rontva ezáltal a kormány(pártok) nyilvános megítélését, kiváltva ekként szavazóik elpártolását, s a következő választási megmérettetésen a többségi (kormányzati) pozíció elvesztésének veszélyét.

[71] A nyilvánosság számára így a felelősségre vonás, s a kormány felelőssége is relativizálódhat. Lásd ÁDÁM Antal: „A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról” *Magyar Jog* 1995/3, 132; JAKAB András: „A közigazgatás helye a magyar államszervezetben” *Jura* 2004/1, 40; KISS László: „A törvényességi kontroll néhány kérdése a közigazgatásban” in Magyar Közigazgatási Kamara (közread.): *A közigazgatás és ellenőrzése*, Budapest, Unió 1996, 98; KUKORELLI István: „A magyar kormányzati rendszer egyenetlenségei” *Magyar Közigazgatás* 1993/10, 586; PETRÉTEI József: „A magyar kormányzati rendszer főbb jellemzőiről és továbbfejlesztésének egyes kérdéseiről” in ÁDÁM Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*, Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 1994, 220.

[72] A németek ezt az ún. *Sitzungszimmerparlamentarismus* fogalommal írják le. Schneider/Zeh § 49 Rn. 80.

[73] Jiang szerint az ellenzék abban érdekelt, hogy potenciális kormányerőként tüntesse fel magát, elsődlegesen ez váltja ki a kormányra gyakorolt kritikáját. Emiatt szerinte az ellenzék sem mindig feltétlenül érdekelt a kormány felelősségének érvényesítésében, különösen akkor nem, ha a

visszaélések, illetve jogsértések feltárásával neki magának is tartania kellene attól, hogy az rá is árnyékot vethet. Azt állítja tehát, hogy ma már egyik parlamenti oldalt sem kifejezetten a visszaélések és problémák megszüntetésére irányuló igény, mint inkább stratégiai céljaik vezérlik a kormány felelősségének érvényesítésében. Jiangyuan JIANG: „La défaillance logique de la responsabilité politique” in Philippe SÉGUR (szerk.): *Gouvernants: quelle responsabilité?* Perpignan, Harmattan, 2000, 125.

[74] Konstruktív bizalmatlansági indítvány révén vált meg például a parlamenti kormányoldal 2009-ben az aktuális miniszterelnöktől. Németországban kétszer került már sor „nem valódi” bizalmi szavazásra, s ennek alapján 1982-ben, illetve 2005-ben a szövetségi kancellár megbízatásának megszüntetésére. Mindkét esetben alkotmánybírói ügy is vált belőle (BverfGE 62, 1ff; 114, 121ff).

[75] A kormány tagja formális parlamenti eszközök alkalmazása, például a parlamenti bizalom formális megvonása nélkül is meghajolni kényszerül a többség (párt, illetve a frakció) akarata előtt, s ennek engedve „önkéntes lemondás” vagy a „kormány átszervezése” formájában kénytelen formális menesztés nélkül is távozni a kormányból. Edmund BRANDT: *Vertrauenserfordernis, Misstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, Berlin, 1979, 169.

[76] Cserny szerint ugyanakkor a „végrehajtó hatalom vezetőinek politikai felelőssége a hatalommegosztás elvéhez kapcsolódva abban az alkotmányos követelményben fejeződik ki”, hogy „a kormányzás irányának meghatározása az állam-, illetőleg a kormányfő, a törvényhozó szerv, közvetve pedig az állampolgárok felfogása szerint, a hatalmon lévő párt vagy pártok akaratával összhangban történjen, tehát azok érdekeit valósítsa meg, akiktől a megbízatása ered.” A hatalommegosztás elvére utalva amellet érvel, hogy a megbízatás eredete határozza meg a miniszteri felelősség irányát, illetve „irányait”. Hozzáfűzi ehhez azonban azt is, hogy „a bemutatott felelősségi irányok közül [...] nem mindegyik tekinthető a miniszteri felelősség körébe tartozónak”. CSERNY (62. j.) 70.

[77] A kormány típusától függően a kormányfőnek persze eltérő cselekvési hatalma lehet, a törvényhozás-központú kormányban kevesebb, míg a miniszterelnöki kormányban több.

[78] Sári idézve: „a miniszterek esetében a felelősségre vonás jogosultságának a kormány fejére – azaz egyben a miniszter politikai felelősségének érvényesítésére is jogosult személyre – történő telepítése egyet jelentene azzal a parlamentáris demokráciák világában nyilvánvaló alkotmányjogi képtelenséggel, hogy a végrehajtó hatalom saját cselekedetei felett rendelkezik ítélkezési joggal.” SÁRI János: „A miniszteri és az államtitkári felelősség. Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle” *Jogtudományi Közlöny* 1999/7–8, 310. Sajátosan szabályoz e szempontból az [Alaptörvény 18. cikk \(4\) bekezdése](#): „A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.”

[79] Cserny szerint „a kormány, illetőleg a miniszterek választópolgárok irányában fennálló politikai »felelősségét« [...] nem tekintjük a miniszteri felelősség részének.” CSERNY (62. j.) 72.

[80] JIANG (73. j.) 119. Ha a demokrácia elve követelné meg a kormány parlamenti felelősségét, akkor a demokrácia elve alapján mindenkinek felelősséget kellene viselnie a parlamenttel szemben, aki a parlamenttől, parlamenti szavazás útján kapja a megbízatását.

[81] Többek között ez az egyik oka annak, hogy a kormány miért nem vonható felelősségre bírói úton. Peter BADURA: „Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1980/4, 579; Manfred DAUSTER: „Die Ministeranklage im deutschen Landesverfassungsrecht – Unpraktikabilität in der Durchführung und Unbestimmtheit im Tatbestand” in Wilfried Fiedler-Georg RESS (szerk.): *Verfassungsrecht und Völkerrecht – Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck*, Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymanns, 1989, 17; RÁCZ Attila: „A miniszteri felelősség intézménye a burzsoá országokban” *Jogtudományi Közlöny* 1982/3, 188; MASING (58. j.) 37–38.

[82] A XIX. századi jogalkotók még jellemzően szabályozták, ha nem is a felelősség, de általában a felelősségre vonás alapját, amiből következtetni lehet(ett) a felelősség alapjára. CSERNY (62. j.) 47–53.

[83] E politikai felelősség érvényesítését tehát minden bizalomrontó tényező, körülmény kiválthatja, mégpedig azért, mert a parlamenti (politikai) bizalom nem jogviszony. Előfordulhat, hogy nem maga a kormányfő/miniszter, hanem például annak házastársa vagy más hozzátartozója kerül valamilyen botrányba (korrupció, gyerekprostitúció stb.), mégis a politikus kényszerül lemondani (leváltása megelőzése végett), még akkor is, ha bizonyítani tudta, hogy a botrányos cselekményekben ő nem vett részt és nem is tudott róla. Tehát nemcsak a kormányfő/miniszter személyes viselkedése lehet a felelősségre vonás oka.

[84] Kilényi szerint a miniszteri státúumokban felsorolt feladat- és hatáskörök ellátásáért áll fenn a kormány felelőssége. KILÉNYI Géza: „A miniszteri és államtitkári felelősség” in KILÉNYI Géza (szerk.): *A miniszteri és államtitkári felelősség*, Budapest, Főirány Programirodája, 1981, 216–279.

[85] Friedrich GREVE: *Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat: unter besonderer Berücksichtigung der Verfahren gegen den Minister von Scheele im Herzogtum Holstein 1855/56*, Berlin, Duncker&Humblot, 1977, 48; Philippe SÉGUR: *La responsabilité politique*, Paris, 1998, 14.

[86] Petra POPP: *Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage im Spannungsfeld von Verfassungsgebung und Verfassungswirklichkeit: Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte des Kurfürstentums Hessen*, Münster, Lit, 1996, 31. Lásd továbbá WUTTKE (69. j.) 42.

[87] Például interpelláció kapcsán a miniszteri válasz leszavazása, illetve ennek jogkövetkezménye. Ilyen a német parlamenti gyakorlatban a miniszter tevékenységéről nyilvánosan elmarasztaló, illetve a miniszter felmentését indítványozó parlamenti határozat; a rosszul működő minisztérium költségvetési forrásainak, illetve a miniszter jövedelmének csökkentése vagy eltörlése. VON WICK (66. j.) 114. A parlament legsúlyosabb jogkövetkezményként eleve csak a miniszteri megbízatásra kiható szankciót alkalmazhat (büntetőjogi jogkövetkezményt, például szabadság megvonásával járó büntetést egyáltalán nem szabhat ki a kormány tagjaival szemben).

[88] Beaud mutat rá (helyesen) arra, hogy a kormány felelősségének érvényesülése szempontjából nem a kormány megbuktatásával járó felelősségre vonások, illetve a kormányválságok száma a mérvadó. Olivier BEAUD: „La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants” *RDJ* 2000, 18.

[89] STRØM-MÜLLER-BERGMAN (56. j.).

[90] Egyes országokban akár külön-külön is felelősségre vonhatja a parlament a minisztereket, bizalmát tőlük megvonhatja, s így egyenként is megbuktathatja őket (lásd például az osztrák alkotmányt, illetve egyes német tartományi alkotmányokat). A felelősségre vonás módja az érvényesített felelősség formájára (kollektív, individuális) is következtetni enged, de nem feltétlenül, hiszen a kollektív felelősségre vonás egyéni felelősség (például a kormányfő felelőssége) érvényesítésére is szolgálhat, illetve fordítva. Nem feltétlenül biztosítja tehát jobban a felelősség (individuális) érvényesülését, ha a felelősségre vonás individuális formái (*impeachment*, bizalom individuális megvonásának lehetősége stb.) is rendelkezésre állnak. Az utóbbiak intézményesítése inkább arra adhat lehetőséget (különösen kormánykoalíció esetén), hogy a többség részben az ellenzékkal együttműködve kigolyózza a koalíciós minisztert, ami gyakori kormányválsághoz vezetne, korlátozva a kormányon belüli politikai szolidaritás kialakulását, a kollektív felelősség érvényesülését, s negatívan befolyásolná a kormány-stabilitást.

[91] A gyakorlatban a manapság már erős pártfegyelem mellett lecsökken a nyilvános kollektív felelősségre vonás esélye (és ezáltal a kollektív felelősségre vonási forma gyakorlati jelentősége). A parlamenti többség a kormány támogatásában érdekelt, mert a kormány felelősségre vonásával saját politikai jövőjét is veszélyeztetné. A kormánytagok (kollektív) felelőssége így is érvényesül, mi több még talán erősebben is a parlament (a parlamenti többség) irányába, csak már alapvetően nem a (kollektív) felelősségre vonás intézményén keresztül.

[92] Elegendő példát szolgáltatnak erre a weimari köztársaság, illetve a III. és IV. francia köztársaság

gyakori kormányválságai, melyek okozója épp az volt, hogy a parlament könnyen megbuktathatta a regnáló kormányt.

[93] A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye német találmányként 1949-től a szövetségi alkotmány alkotóeleme (német Alaptörvény 67. cikk).

[94] Németországban a parlament nem a régi kancellár személyébe vetett bizalomról szavaz, hanem az új jelölt támogatásáról. Ha az új jelölt megkapja a parlamenti többség támogatását, ez egyszerre kötelezi az államfőt, hogy mentse fel a hivatalban lévő kancellárt (német Alaptörvény 67. cikk). Lényeges, hogy „normál” esetben is az államfő nevezi ki a parlamenti többség által támogatott kancellár-jelöltet [uo. 63. cikk (2) 2. bekezdés]. A magyar szabályozás szerint azonban a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal való szavazással a parlament meg is választja az új kormányfőt, tehát nem az államfő nevezi ki – jelöli – a miniszterelnököt, az államfő ebben az esetben csak a miniszterek kinevezésére jogosult [Alaptörvény 21. cikk (2) bekezdés].

[95] A konstruktív bizalmatlansági indítványnak az egész kormányra kiterjedő (kollektív) joghatása miatt mellőzhető az individuálisan, az egyes miniszterekkel szemben előterjeszhető bizalmatlansági indítvány alkalmazása.

[96] A bizalmi szavazás Ádám szerint „megmérettetési lehetőség”. Lásd ÁDÁM (71. j.) 133. Hasonló álláspontot képviselnek: PETRÉTEI (5. j.) 124; VINCZE Attila: „»Kabinet-kérdés« A Kormány lemondási kötelezettsége a bizalom megvonása esetén” *Magyar Jog* 2004/6, 341; Herbert KÜPPER: „Das parlamentarische Misstrauen gegenüber der Regierung – die deutsche Verfassungspraxis und § 39/A ungarischer Verfassung” *Jura* 2006/1, 65.

[97] KÜPPER (85. j.) 67; SÁRI János: „A Kormány” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Budapest, Osiris, 2007, 429.; András VARGA ZS. – András PATYI – Balázs SCHANDA (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*, Dublin, Clarus Press, 2015, 173–174.

[98] Franczel szerint: „A kormány(fő) parlament előtti felelősségének kérdésköréhez szervesen hozzátartozik a [...] bizalmi szavazás intézménye.” FRANCZEL Richárd: „Nyugati mintaországok miniszterelnöki intézményei” *Pro Publico Bono* 2015/1, 72.

[99] 1949 után három esetben is leszavazták a szövetségi kancellár – Willy Brandt 1972. szeptember 22-én, Helmut Kohl 1982. december 13-án, illetve Gerhard Schröder 2005. július 1-jén kezdeményezett – bizalmi szavazásra irányuló indítványát. A háromból az utóbbi két esetben a kormányfői kezdeményezés előre kinyilvánított célja a parlament feloszlata és az új parlamenti választások megtartása volt.

[100] A szövetségi alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) legitimnek tartotta (BVerfGE 62, 1.; 114, 121.) a bizalmi szavazás e sajátos formáját: a Bundestag feloszlata célzó bizalmi szavazás (*die auf die Auflösung des Bundestages gerichtete Vertrauensfrage*) (BVerfGE 114, 121.), annak ellenére, hogy az 1949-ben létrehozott parlamentáris kormányforma keretei között fokozottabban kívánták biztosítani a kormány stabilitását. Ezért a korábbi alkotmányoktól eltérően az 1949-es német alaptörvény alapján az államfő már nem szerzett jogot arra, hogy saját belátása szerint szabadon feloszlassa a parlamentet (és ilyen módon egy esetlegesen elhúzódó és visszaélésekre okot adó interregnumot idézzen elő). A parlament feloszlata szigorú korlátokhoz kötötték (a parlament önfeloszlata pedig eleve nem is tették lehetővé). A kormányfő által kezdeményezett, tudatosan a parlament feloszlata irányuló bizalmi szavazások kapcsán így félték, hogy pont az előbbi, a stabil kormányzás biztosítására szolgáló szigorú szabályozás válik megkerülhetővé.

[101] Például több német tartományi alkotmány ismeri még a miniszterek elleni vádemelés intézményét (Baden-Württemberg alkotmányának 57. cikke, Bajorország alkotmányának 59. és 61. cikke, Alsószászország alkotmányának 31. cikke, Észak-Rajna-Vesztfália alkotmányának 63. cikke, Rheinland-Pfalz alkotmányának 131. cikke). A felelősségre vonásnak ez a módja megtalálható továbbá

a vegyes, a parlamenti és az elnöki rendszer között átmenetet képező ún. félelnöki rendszerekben (például Franciaország, Lengyelország), ahol a parlamentet és az elnököt is közvetlenül választják, ilyenformán hasonló legitimitációt biztosítva nekik (ami miatt a parlamenti felelősség, a parlamenti rendszer meghatározó eleme adott esetben gyengébben tud érvényesülni).

[102] Az említett felelősségre vonási eljárás prototípusát voltaképpen az angol *impeachment* intézménye képezte. A vádemelés útján történő felelősségre vonás e formája valamikor a XIV. századi Angliában alakult ki, alkalmazása azonban a Tudor, illetve a Stuart uralkodók alatt vált gyakoribbá. A szigetországban 1806-ban emeltek így utoljára vádat (Henry Dundas, 1st Viscount Melville ellen). Ezután már lényegében mellőzték, bár formális eltörlése nem történt meg, vádemelésre irányuló kezdeményezések még a XX. századi Angliában is voltak, az eljárás megindítására azonban többé nem került sor.

[103] A magyar szakirodalomban a miniszterek büntetőjogi úton érvényesíthető felelőssége többféle néven szerepel. Concha Győző „alkotmányos jogi felelősség”-nek nevezte el. CONCHA Győző: „Az állami főszervek viszonya egymáshoz” in *Politika I. Alkotmánytan*, Budapest, ²1907. Ezt az elnevezést használja Cserny is. Lásd CSERNY (62. j.) 43.

[104] Georg JELLINEK: „Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie” in: *Ausgewählte Schriften und Reden. 2.*, Aalen, Scientia, 1970 (Neudruck der Ausgabe Berlin, 1911), 130; Carl SCHMITT: *Verfassungslehre*, München und Leipzig, Duncker & Humblot, 1928, 135–136; Klaus KRÖGER: *Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main, 1972, 17–26; BADURA (81. j.) 575–576; A. Norbert MEIER: „Die Ministeranklage nach der nordrhein-westfälischen Landesverfassung” *Verwaltungsrundschau* 1985, 377; Klaus VON BEYME: *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*, Opladen–Wiesbaden, Westdeutscher, 1999, 67; DAUSTER (81. j.) 140; Wolfgang LÖWER – Peter J. TETTINGER (szerk.): *Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Stuttgart–München–Hannover–Berlin–Weimar–Dresden, Richard Boorberg, 2002, 63. cikk 8. széljegyzet; Rolf GRAWERT: „Zur Verantwortlichkeit von Regierungsmitgliedern” *Der Staat* 2007/4, 577.