



*Mezei Péter egyetemi tanársegéd,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Összehasonlító Jogi Intézet
Regina Henning LL.M. (Dresden), idegennyelvi lektor,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Összehasonlító Jogi Intézet*

A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban

1. Bevezetés

2006 őszét követően gyakran lehetett olvasni a hazai és a nemzetközi sajtóban Gyurcsány Ferenc kormányfőről, aki a 2006-os választási győzelmét – saját „elmondása” szerint – a gyenge kormányzati tevékenység ellenére ügyes taktikázásának köszönhette.¹ A zárt frakcióülésein készült hangfelvétel 2006 szeptemberében, röviddel az önkormányzati választások előtt, a sajtó kezébe került, mely az egész országban a kormányfő lemondását követelő demonstrációkhoz vezetett. Habár Gyurcsány ettől elzárkózott, 2006. október 6-án bizalmi szavazást kezdeményezett magával szemben, melyet 207–165 szavazati arány mellett megnyert, s így továbbra is hivatalban maradhatott.

Le kellett volna mondania a miniszterelnöknek? Lett volna esélye az ellenzéknek eltávolítani a kormányfőt? Tulajdonképpen milyen lehetőség kínálkozik a végrehajtó hatalom kontrolljára? E kérdések adták az alapot ahhoz, hogy megvizsgáljuk a kormányzat parlamentáris kontrolljának rendszerét, azon belül kifejezetten a bizalmi kérdést.

2. Alapfogalmak

A modern parlamentarizmus működését a hatalmi ágak elválasztásának elmélete és gyakorlata hatja át a nyugati demokráciákban. A checks and balances elve képes biztosítani a

¹ Az ún. „őszödi beszédet” lásd például: http://hu.wikiquote.org/wiki/Gyurcs%C3%A1ny_Ferenc

demokratikus alapokon nyugvó államok jogrendszerének stabilitását. A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága is rámutatott erre: „a hatalommegosztás elve elsősorban nem az államhatalmi ágak merev elválasztását jelenti, hanem az alkotmányos szervek működésének, a hatalomgyakorlásnak kölcsönös ellenőrzését, kiegyensúlyozását”.² Ezért a hatalmi ágak hatásköreinek éles elhatárolása nemcsak feltétele a demokraciának, de egyben garanciája is annak, hogy saját hatáskörében senki se járjon el úgy, hogy ezáltal az egész alkotmányos rendszert veszélyeztesse. Ennek legegyszerűbb módja az, hogy minden hatalmi ágat egy másik ág ellenőriz. Így jelentős jogosítványai vannak a bíróságoknak a végrehajtó hatalom aktusainak felülvizsgálata során, és ugyanígy befolyást gyakorol a törvényhozás az igazságszolgáltatásra.³

A jelen cikk a végrehajtó hatalom fékeinek egy részével, a végrehajtó hatalom felelősségére fókuszál. Ebből a szempontból különbséget kell tennünk jogi és politikai eszközök között. Az első csoportba sorolható, hogy a kormánytagok – mentelmi joguk elvesztése esetén – felelősséggel tartoznak a jogrendszerrel ellentétes cselekményeikért. A kormány politikai felelőssége pedig a parlament és a választópolgárok elvárásainak történő megfelelésben nyilvánul meg. Ez a felelősség mindenekelőtt politikai célszerűségi és szükségszerűségi alapokon nyugszik. A kormány felelősségének alapját egyértelműen az adja, hogy annak kinevezése a parlament bizalmához kötött. A kormány munkája tehát az állandó bizalom meglétét feltételezi.⁴

A kormány felelősségre vonására szolgáló eszközök palettája sokszínű. Az interpelláció, a kérdés, a politikai vitapanok vagy az azonnali kérdések és válaszok órája, bár gyakran eltérő tartalommal, egyaránt megtalálhatóak a különböző jogrendszerekben. Ezen – a leggyakrabban az ellenzék által használt – eszközök mellett az állandó parlamentáris kontrollnak olyan fegyverei is vannak, amelyeket abban az esetben szoktak bevetni, amikor a

² A Magyar Alkotmánybíróság 2/2002 (I. 25.) határozata.

³ Természetesen a törvényhozás és a bíróságok jogosítványai mellett ugyanilyen jelentősek a végrehajtó hatalom számára biztosított eszközök is. A XX. századtól pedig egyre több országban jelentek meg az olyan kontroll funkcióval bíró szervek, mint az alkotmánybíróság vagy az ombudsman. Más vélemények szerint a média is önálló hatalmi ággá nőtte ki magát.

⁴ Habár lényeges különbség tehető a különféle jogrendszerek között tekintetben, hogy a kormányfő miként nyeri el tisztségét, erre a pozícióra általában a választásokon legsikeresebben szereplő – kormányt legvalószínűbb keretek között alakítani tudó – párt jelöltjét kéri fel az államfő. Ettől eltekintve azonban a kormány és különösen a kormányfő a törvényhozó hatalomnak tartozik felelősséggel. Eltekintve a kinevezés vagy a választás körülményétől, ez indokolja tehát, hogy a miniszterelnök megszerezze a parlament bizalmát.

célszeméllyel/szervvel szemben a bizalom megrendül. Ezek a bizalmi szavazás, az (egyszerű vagy destruktív) bizalmatlansági indítvány, illetve a konstruktív bizalmatlansági indítvány.

Az elsőként említett eszközök eredménytelensége, így például ha az interpellációra adott választ a képviselők többsége nem fogadta el, nem feltétlenül jár súlyos következményekkel. Persze, ha ez egy miniszter esetén fordul elő, a miniszterelnök számára ez jelzésül szolgálhat arra, hogy az illetőt felmentse hivatalából. Egy, a kormány számára kedvezőtlen, bizalmi szavazás, illetve bizalmatlansági indítvány azonban együtt jár a miniszteri vagy a miniszterelnöki mandátum megszűnésével (lemondás vagy felmentés révén). Érthető tehát, hogy ezeket az eszközöket csak szigorú feltételek mellett és – összehasonlítva a többivel – ritkán használják.⁵ Így például Magyarországon 1990 óta még egyszer sem terjesztettek elő konstruktív bizalmatlansági indítványt, s az alábbiakban röviden vizsgált Németországban is csak két alkalommal került sor erre a bonni alkotmány elfogadása óta.

2.1 A bizalmi szavazás

A kormánnyal szembeni bizalmatlanság kifejezésének a legegyszerűbb és ezért a leggyakrabban használt formája a bizalmi szavazás. Így gyakran már a kormányprogramról való döntés is bizalmi szavazással párosul, s annak sikere a kormányzati munka feltétele és garanciája is egyben. Ilyen létezik például Szlovákiában, Lengyelországban, illetve Portugáliában.⁶ Arra is található példa, hogy a kormány munkájának megkezdése nem függ ugyan a kormányprogram elfogadásától, de a miniszterelnök a munka megkezdését megelőzően köteles megszerezni a parlament bizalmát. Példa erre Csehország és Görögország.⁷

⁵ Ezért nevezi Barabás Gergely a konstruktív bizalmatlansági indítványt Janus arcú jogintézménynek. Lásd: Barabás Gergely: A konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar Alkotmányban, Parlamenti Ösztöndíjasok, 2005: p. 62

⁶ A Szlovák Alkotmány 113. cikke; a Lengyel Alkotmány 154. cikk (2) bekezdése; a Portugál Alkotmány 192. cikk (3) bekezdése.

⁷ A Cseh Alkotmány 68. cikk (3) bekezdése szerint: „A Kormány a kinevezéstől számított harminc napon belül megjelenik a Képviselői Kamara előtt, és bizalmi szavazást kér”. A Görög Alkotmány 84. cikk (1) bekezdése alapján „a kormány a miniszterelnök esküvétele utáni tizenöt napon belül köteles, és mindenkor jogosult bizalmi szavazást kérni”. A jelen lábjegyzetben szereplő, valamint a későbbiekben is idézett külföldi alkotmányok szövegének forrása: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.

A kormányok nagyon gyakran hivatali működésük ideje alatt kezdeményezik a bizalmi szavazást, hogy ezáltal ellenőrizzék a munkájukba (vagy csupán a beléjük) vetett bizalmat. Így az egyszerű bizalmi szavazás pusztán a kormány támogatottságának fokát méri,⁸ de a kormányfő a parlamentnek egy konkrét kérdésre (törvénytervezetre, előterjesztésre, politikai nyilatkozatra vagy valamely, az egész országot illető, kérdésre) adott választ bizalmi szavazásnak is nyilváníthatja.⁹ A Finn Alkotmány értelmében az is elképzelhető, hogy egy interpellációt kötnek össze bizalmi szavazással.¹⁰

Bizalmi szavazásra több példa is hozható európai viszonylatban. A későbbiekben említésre kerülő német és magyar eseteken felül például 2004-ben a szociáldemokrata koalíciós kormány kérte a cseh parlamentet bizalma kinyilvánítására, Lengyelországban pedig 2005-ben próbálta így bebizonyítani az akkori kisebbségben lévő kormány, hogy elegendő külső támogatással rendelkezik az ország irányításához.

Az „elvesztett” bizalmi szavazás következménye államról államra változik. Az olyan országokban, ahol az államfő erős jogosítványokkal bír, a kormányfőt az államfő menti fel vagy hívja vissza, amelyet követően új személyt kér fel a kormányalakításra.¹¹ Amennyiben az államfő nem rendelkezik túlzottan erős alkotmányos pozíciókkal, akkor szerepe „csak” a kormányfő kötelezően benyújtandó lemondásának elfogadására korlátozódik, melyet hagyományosan új kormányfő jelölése követ.¹² Létezik olyan megoldás is, amikor az egyszerű bizalmi szavazás elbukása a törvényhozás feloszlatásához vezethet. Így Németországban a szövetségi elnök a szövetségi kancellár előterjesztésére a Szövetségi Gyűlést huszonegy napon belül feloszlathatja.¹³

⁸ A Magyar Alkotmány 39/A. cikk (4) bekezdése; a Lengyel Alkotmány 160. cikke.

⁹ A Magyar Alkotmány 39/A. cikk (5) bekezdése; a Szlovák Alkotmány 114. cikk (3) bekezdése; a Portugál Alkotmány 193. cikke; a Francia Alkotmány 49. cikk (1) és (3) bekezdése.

¹⁰ A Finn Alkotmány 43. cikk (2) bekezdése szerint „az interpelláció eredményeképp a Parlament bizalmi szavazást tart, amennyiben a vita során bizalmatlansági indítványt terjesztettek elő a kormánnyal vagy a miniszterrel szemben”.

¹¹ Így például a Görög Alkotmány 37. és 38. cikke, avagy a Szlovák Alkotmány 115-116. cikke.

¹² Például a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban KFTv.) 9.§-a, avagy az azt hatályon kívül helyező, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban új KFTv.) 17.§-a, s ugyanígy a Cseh Alkotmány 73. cikke.

¹³ Német Alkotmány, 68. cikk. Ennek részletes vizsgálatát lásd a II. fejezetben.

2.2. A bizalmatlansági indítvány

A bizalmatlansági indítvány alapvetően abban különbözik a bizalmi szavazástól, hogy míg utóbbit a kormány szokta kezdeményezni magával szemben, addig a bizalmatlansági indítvány már az ellenzék fegyvere.

Az egyes alkotmányos megoldások technikai részletei között jelentős szóródás figyelhető meg. Így például eltérések tapasztalhatóak tekintetben, hogy az indítvány kezdeményezéséhez milyen mértékű támogatottság szükséges (vagyis hány képviselőnek kell azt aláírnia);¹⁴ az előterjesztés és a szavazás lefolytatása között minimálisan, avagy maximálisan mennyi időnek kell eltelnie;¹⁵ ha az indítvány sikertelennek bizonyulna, mennyi időn belül nem lehet újat kezdeményezni, avagy egy meghatározott időszakon belül legfeljebb hány indítvány kezdeményezhető.¹⁶ A bizalmatlansági indítvány hagyományosan bármilyen okból benyújtható, azonban például a Portugál Alkotmány csak a kormány programjának végrehajtásával vagy valamely országos jelentőségű ügygel összefüggésben teszi lehetővé ezt.¹⁷

Abból a szempontból, hogy az indítvány kivel szemben nyújtható be, a variációs lehetőségek – logikusan – korlátozottak: az egyes miniszterek, illetve – tipikusan – a kormány egésze jöhet csak szóba.¹⁸ Így például Portugáliában, illetve Franciaországban kizárólag a

¹⁴ A Görög Alkotmány értelmében a képviselők egyhatodának [84. cikk (2) bekezdés], a Cseh Alkotmány szerint legalább ötven képviselőnek [72. cikk (2) bekezdés], a Francia Alkotmány szerint a nemzetgyűlési képviselők egytizedének [49. cikk (2) bekezdés], a Portugál Alkotmány értelmében pedig a szavazati joggal rendelkező képviselők egynegyedének, vagy valamely parlamenti csoportnak (frakciónak) a támogatása szükséges ehhez [194. cikk (1) bekezdés].

¹⁵ A Portugál Alkotmány 194. cikk (2) bekezdése alapján minimum 48 óra elteltével lehet megkezdeni az indítvány feletti vitát, és az legfeljebb 3 napig tarthat. A Görög Alkotmány 84. cikkének (4) és (5) bekezdése alapján ugyanez a főszabály, azonban a kormány kérheti az indítvány azonnali megtárgyalását, illetve kivételesen azt is indítványozhatja, hogy a vita után kötelezően megtartandó szavazást 48 órára halasszák el. A Francia Alkotmány viszont csak annyit ír, hogy legkorábban 48 óra múlva lehet lefolytatni a vitát, annak maximális időtartamáról nem szól [49. cikk].

¹⁶ A Görög Alkotmány 84. cikkének (2) bekezdése értelmében az indítvány benyújtásától számított hat hónapon belül újabb indítvány nem nyújtható be, kivéve, ha az összes képviselő többsége aláírta azt [84. cikk (2)-(3) bekezdés]. A Francia Alkotmány úgy rendelkezik, hogy egy rendes ülészakon belül legfeljebb háromszor, egy rendkívüli időszakon belül pedig legfeljebb egyszer terjeszthető elő ilyen indítvány [49. cikk (2) bekezdés]. A Portugál Alkotmány értelmében, ha az indítvány nem vezetett eredményre, az érintett előterjesztők ugyanazon törvényhozási ülészak alatt nem kezdeményezhetnek újabbat [194. cikk (3) bekezdés].

¹⁷ Portugál Alkotmány, 194. cikk (1) bekezdés.

¹⁸ Az ilyen passzusoknál nem szükséges a kormányfőt külön megjelölni, hiszen függetlenül attól, hogy „kancellári demokrácia” működik-e egy adott országban, a kormányt annak vezetője testesíti meg. Így fogalmilag kizárt, hogy az ellenzék a kormányfőt eltávolítsa, azonban a kormány tagjait helyükön hagyja.

kormány egészével szemben nyújtható be az indítvány,¹⁹ míg Ausztriában, illetve Görögországban a kormány mellett az egyes miniszterek önállóan is elszámoltathatók.²⁰ Érdekes módon, Izlandon kizárólag a miniszterekkel szemben terjeszthető elő bizalmatlansági indítvány.²¹

A bizalmatlanság kinyilvánítása esetére természetesen valamennyi megoldás ugyanazt a jogkövetkezményt rendeli: a kormány, illetve az adott miniszter megbízatásának megszűnését. Ennek megfelelően az érintett általában köteles lemondani, de az is elképzelhető, hogy lemondó nyilatkozat hiányában is (általában államfői felmentésre) elveszíti hivatalát, amelyet minden esetben új választások kiírása követ.²²

2.3. A konstruktív bizalmatlansági indítvány

A bizalmi kérdés és a bizalmatlansági indítvány szabályozására – ahogy azt fentebb láthattuk – rengeteg példa hozható. Az ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány ehhez képest szűkebb körben érvényesül. Az alábbiakban a német és a magyar mellett a spanyol és a lengyel alkotmányos szabályozást vesszük vizsgálatunk alapjául, melyet az első két ország tapasztalatainak és „gyakorlatának” részletezése követ.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány lényege, hogy az előterjesztők egyetlen szavazással döntsenek a regnáló és az őt felváltó kormányfő személyéről. Ennek megfelelően amennyiben a jelenlegi kormányfőtől, illetve kormányától a parlament megvonja a bizalmat, ezt csak akkor teheti meg, amennyiben új jelölt állításával gondoskodik az „utánpótlásról”. Ez elvileg kizárja, hogy a kormányválság a parlamenti munkát veszélyeztesse, mivel a korábbi kormány és kormányfő helyét azonnal egy új kormányfő veszi át, aki a szavazáson kapott többség tudatában stabilan kormányozhat a jövőben.²³ Így nincs szükség lebonyolítani a

¹⁹ Portugál Alkotmány, 194. cikk (1) bekezdés; Francia Alkotmány, 49. cikk.

²⁰ Osztrák Alkotmány, 74. cikk (1) bekezdés; Görög Alkotmány, 84. cikk (2) bekezdés.

²¹ Izlandi Alkotmány, 14. cikk.

²² A kormányfő köteles lemondani a Francia Alkotmány 50. cikke szerint, ha a Nemzetgyűlés megvonja tőle a bizalmat, míg az Osztrák Alkotmány 74. cikke szerint a bizalmat elvesztő személy „felmentendő hivatalából”. A Portugál Alkotmány 195. cikke szerint a kormány felmentése bekövetkezik, ha a bizalmatlansági indítványt az összes képviselő többsége elfogadja.

²³ Természetesen azt sosem szabad elfelejteni, hogy a napi pártpolitika alakulása ezt az elméletet bármikor felboríthatja, így gyorsan kötött „koalíciók” könnyen felbomolhatnak, s az indítvány után győztes kormányfő maga is bármikor áldozattá válhat. (Nem is véletlen, hogy maga a jogintézmény is a tartós együttműködés reményében teszi lehetővé a váltást, erre, vagyis az építő jellegre, kíván utalni a „konstruktív” szó is).

hosszadalmas és költséges országos választási procedúrát, mely hónapokkal megnyújtaná a bizalmat elvesztő kormány működését, s indokolatlan terheket róna az adófizetőkre. Sokan ezért tartják jobbnak ezt a módszert az „egyszerű vagy destruktív” bizalmatlansági indítványnál, ahol az új választások rengeteg pénzébe és idejébe kerül az országnak, és még így sem jár feltétlenül a politikai instabilitást felszámolásával.

Az eddigiekből kitűnik, hogy az indítvány kizárólag a kormányfővel – az egész testület vezetőjével – szemben nyújtható be, amiből logikusan következik, hogy kizárt, hogy az ellenzék csak egy miniszterét „ültesse be a kormányba”.

Hasonlóan az egyszerű bizalmatlansági indítványhoz, a technikai részletek itt is országonként változnak. Így a lengyel és a spanyol megoldás szerint az összes képviselő egytizedének az előterjesztésére veheti kezdetét az eljárás.²⁴ Magyarországon ez a szám húsz százalék,²⁵ Németországban pedig a képviselők negyedének, vagy egy olyan frakciónak az előterjesztése szükséges, amely a képviselői helyek legalább negyedével rendelkezik.²⁶

Az előterjesztés benyújtása és az afelett tartott szavazás között valamennyi országban létezik egy bizonyos türelmi idő, egy „lehülési időszak”.²⁷ Ez Magyarországon három nap, Németországban negyvennyolc óra.²⁸ A Spanyol, illetve a Lengyel Alkotmány úgy fogalmaz, hogy a szavazásra az előterjesztéstől számított öt, illetve hét napon belül kerül sor.²⁹

Végül az újbóli előterjesztés kérdése tekintetében is komoly eltérések tapasztalhatók. A Német Alkotmány nem tartalmaz ezzel kapcsolatban semmit, a Lengyel Alkotmány értelmében pedig három hónapon belül csak akkor lehet ismét ilyen indítvány előterjeszteni, ha azt a képviselők egynegyede (115 fő) aláírta.³⁰ A Spanyol Alkotmány nem korlátozza az újbóli betervezés lehetőségét, mindössze azt köti ki, hogy azok a személyek, akik az eredeti indítványt aláírták, ugyanazon ülés alatt másikat nem kezdeményezhetnek.³¹ A Magyar Alkotmány ebből a szempontból sajátosan fogalmaz: „A köztársasági elnök a választások kitzűzésével egyidejűleg feloszlathatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés – ugyanazon

Helmuth Kohl ettől való félelmével indokolta, hogy a sikeres konstruktív bizalmatlansági indítványt követő alig két hónapon belül már bizalmi szavazást kért maga ellen (előrehozott választások kiírása érdekében).

²⁴ Lengyel Alkotmány, 158. cikk (1) bekezdés; Spanyol Alkotmány, 113. cikk (2) bekezdés.

²⁵ Magyar Alkotmány, 39/A.§ (1) bekezdés.

²⁶ A Szövetségi Gyűlés Hárszabálya, 49. és 97.§§

²⁷ Barabás: i.m., p. 66.

²⁸ Magyar Alkotmány, 39/A.§ (2) bekezdés; Német Alkotmány, 67. cikk (2) bekezdés.

²⁹ Spanyol Alkotmány, 113. cikk (3) bekezdés; Lengyel Alkotmány, 158. cikk (2) bekezdés.

³⁰ Lengyel Alkotmány, 158. cikk (2) bekezdés.

³¹ Spanyol Alkotmány, 113. cikk (4) bekezdés.

Országgyűlés megbízásának idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól.”³² Ennek a rendelkezésnek az elsődleges célja, hogy a gyorsan ismétlődő kormányváltások nemkívánatos jelenségét megelőzze, azonban arra is lehet következtetni belőle, hogy az indítványok számát tekintve különösebb megkötés nincs.

A jogkövetkezmény mindenhol megegyezik (ez a jogintézmény egészének a lényege): a kormányfőt egy másik váltja, új választások vagy államfői jelölés nélkül. Fel kell hívni a figyelmet azonban arra, hogy a Spanyol és a Lengyel Alkotmány egyaránt előírja, hogy sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány esetén a kormányfőnek be kell nyújtania lemondását.³³

Az indítvány vonatkozásában külön meg kell említeni egy érdekességet. Spanyolországban és Magyarországon a kormány megalakulásának elengedhetetlen feltétele a kormányprogram. A Spanyol Alkotmány kifejezetten arról beszél, hogy a kormány működése a kormányfőről és programjáról tartott bizalmi szavazáshoz kötött, s bár a „bizalmi szavazás” kifejezés hiányzik a Magyar Alkotmányból, valójában e parlamenti szavazás Magyarországon is „bizalmi” jellegű. A konstruktív bizalmatlansági indítvány spanyol és magyar szabályai viszont csak arról rendelkeznek, hogy meg kell jelölni az új kormányfő személyét, annak kormányprogramjáról már nem esik szó. Ezért megítélésünk szerint egy fontos hiányosságnak lehetünk a szemtanúi: a sikeres indítvány esetén olyan személy is kormányt alakíthat, aki kész programmal nem rendelkezik.³⁴

Lengyelország és Németország vonatkozásában ilyen probléma nem merülhet fel, mivel Németországban a kancellár szövetségi gyűlési megválasztása alkotmányosan nem feltételezi a kormányprogramot (habár ennek hiányában nehezen képzelhető el, hogy valaki választást nyerjen). A Lengyel Alkotmány pedig úgy rendelkezik, hogy a minisztertanács Képviselőház által megszavazott elnöke csak 124 napon belül köteles előterjeszteni programját, és afölött bizalmi szavazást kérni.³⁵ Vagyis ha már a rendes választások után sem feltétel a kormányprogram megszavazása, akkor nem lehet az „konstruktív váltás” esetén sem ezen országokban.

³² Magyar Alkotmány, 28.§ (3) bekezdés a) pontja.

³³ Spanyol Alkotmány, 114. cikk (2) bekezdés; Lengyel Alkotmány, 158. cikk (1) bekezdés.

³⁴ Épp ezért nehéz megmondani, hogy egy ország számára egy diszfunkcionálisan, vagy egy program nélkül működő kormány hasznosabb-e rövidtávon?

³⁵ Lengyel Alkotmány, 154. cikk (2) bekezdés.

3. A konstruktív bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás gyakorlata a német alkotmányos rendszerben

3.1. A konstruktív bizalmatlansági indítvány

A Weimari Köztársaság idején (1919-1933) a kancellárral és a miniszterekkel szemben anélkül lehetett benyújtani a („destruktív”)bizalmatlansági indítványt, hogy az utódot meg kellett volna jelölni. Az akkori politikai helyzetben (a sok kis párt miatt a törvényhozás felaprózott volt) nem jelentett különösebb gondot megszerezni a szükséges többséget a kancellár elmozdítására, az utód megtalálása azonban már komoly nehézséget jelentett. A Weimari Köztársaság instabil politikai rendszerében ezért a kancellárok gyorsan váltották egymást.³⁶

Az ezt követő, jól ismert történelmi események hatására a Német Szövetségi Köztársaság 1949-es Alkotmányának (a továbbiakban: GG) 67. cikke már úgy rendelkezett, hogy a kancellárt – a minisztereket többé már nem – kizárólag abban az esetben lehet a hivatalából elmozdítani, ha egyidejűleg az új kormányfőt is megválasztja a törvényhozás. Az indítványnak nem célja, hogy a kancellárt valamely kötelezettségének az elmulasztásával vádolja (tehát semmiféle „konkrét okot” nem kell tartalmaznia), ezért mindössze arra kell utalni benne, hogy az előterjesztők a továbbiakban nem kívánják támogatni a kancellárt vagy annak programját.³⁷

A Szövetségi Gyűlés képviselőinek egynegyede (vagy a képviselők negyedét kitevő frakció) által aláírt indítvány és az arról tartott szavazás között, ahogy az fentebb már elhangzott, egy 48 órás „lehülési időszaknak” kell eltelnie, ami arra ad lehetőséget, hogy az indítványt esetleg visszavonják az előterjesztők. Ha erre nem kerül sor, akkor a képviselők titkos szavazás keretei között adják le voksukat. A megjelölt utód csak akkor tekinthető megválasztottnak, ha a Szövetségi Gyűlés képviselőinek az abszolút többségű támogatását megszerzi. Ebben az esetben a Szövetségi Elnök – mérlegelési jog hiányában – kinevezi a megválasztott jelöltet, ami a korábbi kancellár automatikus felmentését eredményezi. Az új kormány megalakulásának az utolsó lépcsője a miniszterek kinevezése.

³⁶ Dieter Hesselberger: *Das Grundgesetz*, Luchterhand, München/Unterschleißheim, 2003, 13. Auflage, Art. 67, Nr. 1.

³⁷ Hartmut Maurer: *Staatsrecht I*, Verlag C. H. Beck, München, 2003, 3., überarbeitete und ergänzte Auflage, § 48, Nr. 38.

Konstruktív bizalmatlansági indítványt mindmáig kétszer nyújtottak be a Bundestagban. 1972. áprilisában az első még sikertelenül zárult, mert a Willy Brandt (Német Szociáldemokrata Párt, SPD) felváltani igyekvő Rainer Barzel két vokssal elmaradt a szükséges 249-től. A Kereszténydemokrata Unió (CDU) azért terjesztette elő az indítványát, mert elégedetlen volt – a korábban nyugat-berlini polgármester – Brandt-nak a szocialista országok (köztük Kelet-Németország) irányában folytatott politikájával. A helyzet mégis inkább akkor vált pikánsná, amikor később kiderült, hogy a CDU két képviselőjét lefizették, nehogy Brandt ellen szavazzanak.³⁸ Ehhez képest 1982. októberében Helmut Kohl (CDU) 256 szavazatot gyűjtve sikerrel váltotta Helmut Schmidet (SPD) a kancellári pozícióban.

3.2. A bizalmi szavazás

A GG a fentiek mellett egy másik olyan eszközt is tartalmaz, amely a parlamenti krízisek megakadályozására szolgál. Tekintettel arra, hogy a német politikai és jogéletben a bizalmi szavazás ún. „negatív vagy hamis” típusa rengeteg vitára adott okot, érdemes ezt az előzőnél is részletesebben áttekinteni.³⁹

A 68. cikk értelmében a Szövetségi Kancellár bizalmi szavazást kezdeményezhet magával szemben annak kiderítésére, hogy bírja-e a Szövetségi Gyűlés támogatását. A bizalmi szavazásra irányuló kezdeményezés és a fölötte tartott szavazás között ez esetben is el kell telnie 48 órának. Ha ezen időszak alatt nem sikerül „lehűteni a kedélyeket”, akkor – a képviselők nevét viselő szavazókártyák használatával – nyilvános szavazás következik. Ha a Szövetségi Gyűlés tagjainak többsége nem fejezi ki bizalmát a kancellárral szemben, akkor „a szövetségi elnök a szövetségi kancellár előterjesztésére a Szövetségi Gyűlést huszonegy napon belül feloszlathatja. A feloszlataásra vonatkozó jog hatályát veszti, amennyiben a Szövetségi Gyűlés tagjainak többségével másik szövetségi kancellárt választ”. [GG 68. cikk

³⁸ Maurer: i.m., § 14, Nr. 39.

³⁹ Ez a – hangsúlyozottan politikai és nem alkotmányjogi – kifejezés arra a megkülönböztetésre vezethető vissza, mely szerint ha kancellár alapos indokkal kezdeményezi a bizalmi szavazást (tehát egy konkrét kérdéshez köti a bizalom meglétét, vagy a parlamenti mandátumok alakulására tekintettel indokolt a bizalom ellenőrzése), „valós bizalmi szavazásról” beszélhetünk. Ha azonban a kancellár kizárólag azzal a céllal kezdeményezi a szavazást, hogy azt elbukva a Bundestag feloszlataását, majd előrehozott választások kiírását elérje, e cselekedetét „negatívnak vagy hamisnak” nevezik. Ezzel összefüggésben lásd: Ulrike Heckötter & Christoph Spielmann: Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved – An Expression of Faith in the German Public, *European Constitutional Law Review*, 2006: p. 7.

(1) bekezdés] Amennyiben a szövetségi elnök kiadja az alsóházat feloszlató rendeletet, akkor azt a GG 58. cikke értelmében a kancellárnak ellenjegyeznie kell.

A Bonni Alkotmány történetében mindezidáig ötször kezdeményezték a kancellárok a bizalmi szavazást. Valós bizalmi szavazásra került sor 1982. februárjában, amikor Helmut Schmidtet 269-224-es aránnyal biztosította bizalmáról a Bundestag,⁴⁰ illetve 2001-ben, amikor Gerhard Schröder a német csapatok afganisztáni bevetéséről tartott szavazást nyilvánította bizalminak.

A másik három esetet azonban a német alkotmányjog tudománya negatívnak tekinti. 1972. szeptemberében Willy Brandt tette fel magával szemben a bizalmi kérdést, vagyis nem sokkal a számára szerencsés végkimenetelű konstruktív bizalmatlansági indítvány beterjesztését követően, mivel a kormánykoalíció elveszítette többségét annak eredményeként, hogy több kormánypárti képviselő is átült az ellenzéki padosorokba. A kancellár a bizalmi kérdést ugyan elveszítette, azonban a Bundestag Gustav Heinemann szövetségi elnök általi feloszlását követően kiírt választásokat pártja minden addigit felülmúló teljesítménnyel nyerte meg. Az 1972-es események nem eredményeztek különösebb alkotmányos konfliktust, mivel Brandt ténylegesen nem rendelkezett többséggel a Bundestagban a szavazáskor. Negatívnak is csak később, az 1982-es események hatására nevezték el ezt az eljárást, elsősorban azért, mert a kancellár célja kifejezetten a Bundestag feloszlására irányult. Ezt erősítette az a tény is, hogy Brandt miniszterei szándékosan távolmaradtak a szavazástól.

Mikor azonban 1982. december 13-án Helmut Kohl kezdeményezte a bizalmi szavazást,⁴¹ számszerűleg többség állt mögötte az alsóházban. A bizalmi szavazást ő is „elbukta”, s a Bundestagot a szövetségi elnök (Karl Carstens) 1983. január 7-én feloszlatta, azonban a választásokat az addighoz képest nagyobb támogatottságot szerezve megnyerte. Mindezek után négy képviselő kezdeményezte a kérdés alkotmánybíróági megtárgyalását.⁴²

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése⁴³ alapján két irányból kell vizsgálni a Bundestag feloszlását. Annak eljárásjogi feltételeit konkrétan meghatározza a GG 68. cikke.

⁴⁰ Más kérdés, hogy az ugyanezen év októberében benyújtott konstruktív bizalmatlansági indítvány eredménye folytán át kellett adnia a kancellári széket Helmut Kohlnak.

⁴¹ Helmut Kohl akkor még csak két hónapja volt hivatalban, ennyi idő alatt mindössze a legfontosabb teendők elintézésére, így például a költségvetés elfogadására kerülhetett sor.

⁴² Heckötter & Spielmann: i.m., p. 8.

⁴³ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2 BvE 1/83 számú ítélete (16.02.1983), lásd online: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es19830216_2bve000183.html

Ezt szemügyre véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az alkotmány megszövegezéséből nem következik, hogy a negatív bizalmi szavazás tiltott volna. Eljárásjogi értelemben tehát a kancellár akkor is kezdeményezheti ezt a szavazást, ha azzal nem a bizalom kinyilvánítását, hanem az alsóház felosztatását kívánja elérni.

A vizsgálat másik része viszont a tartalmi elemekre koncentrál. Ennek kiindulópontja, hogy mivel a GG 39. cikk (1) bekezdése értelmében a Szövetségi Gyűlés képviselői négy éves időtartamra nyerik el megbízatásukat, ezért a 68. cikk szűken értelmezendő. Ebből kifolyólag a felosztatásra irányuló bizalmi szavazás *conditio sine qua non*-ja egy lényeges ok kell, hogy legyen, vagyis a kancellár csak akkor kezdeményezheti a bizalmi szavazást, ha – elsősorban a parlamenti többség elvesztése vagy annak instabilitása miatt – az adott körülmények között nem látja biztosítottnak a kormányzás feltételeit („materielle Auflösungslage”). Az Alkotmánybíróság a konkrét esetben viszont úgy ítélte meg, hogy Kohl érvelése, mely szerint a konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmával őt támogató pártok koalíciója törekeny támogatást jelentett számára, helytálló és megalapozott volt.

A GG megfogalmazása alapján („a szövetségi elnök feloszlathatja a Szövetségi Gyűlést” – kiemelés tőlem: M.P.) az államfő vizsgálati joggal rendelkezik a bizalmi szavazást követően. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint míg az államfő vizsgálati joga az eljárásjogi feltételek vonatkozásában korlátlan, addig a tartalmi elemek szempontjából már korlátozott („Evidenzkontrolle”). A taláros testület szerint ugyanis kizárólag a kancellár ítélni meg pontosan, hogy a politikai helyzete lehetővé teszi-e a kormányzást, vagy sem, s ebbe a szövetségi elnök nem szólhat bele. Csak abban az esetben nem köteles az államfő elfogadni a kormányfő döntését, ha az nyilvánvalóan tévesnek bizonyul.

A harmadik „negatív bizalmi szavazásnak” azt tartják, amikor Gerhard Schröder 2005. júniusában arra hivatkozással kezdeményezte a bizalmi szavazást, hogy mivel a mindig is szociáldemokrata fellegvárnak tartott észak-rajna–vesztfáliai tartományi választásokon pártja minden addiginál rosszabb eredményt ért el, a jövőben – mandátuma hátralévő majd egy évében – már nem érzi biztosítottnak a kormányprogram megvalósításához szükséges támogatást.⁴⁴ A Bundestag 2005. július 1-jén vonta meg a bizalmat a kancellártól, aki azonnal

⁴⁴ Habár a tartományi választások csak a Szövetségi Tanács (Bundesrat) összetételét befolyásolják, a körülmények – így például saját frakciója vezetőjének a pesszimista jóslata, mely szerint már ő sem biztos, hogy képes a képviselőket egyben tartani – arra engedtek következtetni, hogy az alsóházi támogatottsága sem egyértelmű. Ezzel persze sokan nem értettek egyet, hiszen Schröder többséggel bírt a Bundestagban, melyet jelentős törvények elfogadása is bizonyít.

lemondott. A szövetségi elnök (Horst Köhler) ezt elfogadva új választásokat írt ki. Első ízben fordult azonban elő, hogy a korábbi ellenzék – elsőként kancellárrá emelve nőt, Angela Merkelt, az NSZK történetében – diadalmaskodni tudott ezen a választáson.⁴⁵

Ezúttal is megtámadta azonban Schröder „eljárását” két képviselő a Szövetségi Alkotmánybíróság előtt, amely viszont másodízben is alkotmányosnak nyilvánította a „negatív bizalmi szavazást”, s a benyújtott indítványt (hét az egyhez arányban) elutasította.⁴⁶ A döntések részeként az Alkotmánybíróság tovább szűkítette a kancellárral szembeni kontroll lehetőségét, amikor rögzítette, hogy az alkotmánybíróság sem jogosult a ténykérdéseket vizsgálni, vagyis azt, hogy a kancellár által kezdeményezett bizalmi szavazásnak mi volt a tényleges oka. Ha ugyanis ezt bírósági úton felül lehetne írni, akkor csorbulna a kancellár politikai döntési szabadsága. A kancellárnak az adott politikai helyzetről alkotott ítélete azonban a „valószínűségi tesztnek” („test of plausibility”) van alávetve, eszerint döntése figyelmen kívül hagyható (az államfő részéről), ha az nyilvánvalóan téves. Az Alkotmánybíróság egyébként megjegyezte, hogy szerinte a bizalmi szavazás okaként megjelölt körülmények valószínűek, de legalábbis nem nyilvánvalóan tévesek voltak.⁴⁷

4. A bizalmi szavazás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar alkotmányos rendben

A bizalmi szavazás magyar szabályai a fentebb kifejtett általános rendelkezésektől nem térnek el jelentősen. Az Alkotmány 39/A.§ (3)-(4) bekezdése értelmében a kormány konkrét előterjesztéshez kötve, vagy „szimplán” a támogatottságának a mérése érdekében felteheti a bizalmi kérdést. Ennek elvesztése esetén a kormány a 39/A.§ (5) bekezdése értelmében köteles benyújtani lemondását (tehát nincs választási lehetősége, mint a német kancellárnak). A (kormányfő vagy a kormány egészének) támogatottság fokát mérő „egyszerű” bizalmi szavazásra az 1990 óta fennálló alkotmányos rend egyedüli példája a

⁴⁵ Heckötter – Spielmann: i.m., p. 8-9.

⁴⁶ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2 BvE 4/05 and 7/05 számú ítéletei (25.08.2005), lásd online: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20050825_2bve000405.html. Az egyedüli ellenvéleményt megfogalmazó Hans-Joachim Jentsch szerint egyáltalán nem volt politikai krízis, ami Schröder kezdeményezését indokolta volna. A különvéleményt, és Gertrude Lübke-Wolff párhuzamos véleményét röviden lásd: Heckötter – Spielmann: i.m., p. 13-14.

⁴⁷ Az Alkotmánybíróság jelen tárgykörben hozott három döntésének kritikai elemzését lásd részletesen: Heckötter – Spielmann: i.m., p. 14-18.

bevezetőben említett 2006. októberi szavazás, ahol Gyurcsány Ferencet a kormánykoalíció az „öszödi beszéd” ellenére bizalmáról biztosította. A rendszerváltozást követő magyar alkotmányos rendszerben mindezidáig nem került sor arra, hogy a kormányfő egy bizonyos kérdés (jogsabály) feletti szavazást bizalminak minősített volna.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány 1990 óta része Magyarország alkotmányos rendjének. A rendszerváltást megelőzően az 1989. évi VIII. törvény 1.§-a iktatta be az Alkotmánynak a bizalmatlansági indítvány (sajátos) szabályait tartalmazó – ám sosem alkalmazott – 39/A-B.§§-at. E szerint a képviselők egyötöde a Minisztertanáccsal (a kormánnyal) vagy bármely tagjával szemben írásban bizalmatlansági indítvány nyújthatott be. Amennyiben a kérdés felett tartott szavazás során a bizalmat megvonták a parlamenti képviselők, a Minisztertanács megbízatása megszűnt, és a kormány az új Minisztertanács elnökének és tagjainak parlamenti megválasztásáig ügyvezető kormányként járt el. Az új Minisztertanács összetételére az államfői jogosítványokat kollektívaként gyakorló Népköztársaság Elnöki Tanácsa tehetett javaslatot (a bizalom megvonását követő hatvan napon belül).

Az 1989. évi XXXI. törvény, az ún. „októberi alkotmány”, a bizalmatlansági indítvány jogintézményét változatlanul hagyta, helyette a hatalommegosztás rögzítésére, a kancellária típusú kormányzás erősítésére és a demokratikus értékek megjelenítésére fókuszált. Az ország kormányozhatósága érdekében a két legerősebb rendszerváltó párt (a kormányzó MDF és az ellenzéki SZDSZ) között létrejött megállapodás⁴⁸ alapján elfogadott alkotmánymódosítás megszüntette a miniszterek parlamenti felelősségét azáltal, hogy választásuk jogát megvonták a parlamenti képviselőktől, s a miniszterelnök jelölése mellett államfői kinevezéssé változtatták.⁴⁹ Végül az 1990. évi XL. törvény léptette a konstruktív bizalmatlansági indítványt az addigi bizalmatlansági indítvány helyébe.

Az 1990 óta máig hatályos 39/A.§ értelmében „A képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. A miniszterelnökkel szemben

⁴⁸ Az ún. „Antall-Tölgyessy paktum”, 1990. április 29. A paktum megkötésének háttérében az állt, hogy az ún. 2/3-os törvények nagy száma, ezen keresztül a kormány parlamenti kiszolgáltatottsága, a stabil irányítást veszélyeztette.

⁴⁹ Ezzel az a furcsa, habár mindössze körülbelül másfél hónapig tartó helyzet állt elő, hogy bár a minisztereket nem az Országgyűlés választotta, így annak közvetlenül felelősséggel nem tartoztak, azonban velük szemben bizalmatlansági indítvány volt benyújtható. Ez természetesen nem jelenti, hogy ne lettek volna beszámoltathatók más eszközök (például interpelláció) segítségével.

benyújtott bizalmatlansági indítványt a Kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. Ha az indítvány alapján az országgyűlési képviselők többsége bizalmatlanságát fejezi ki, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni.”

E helyütt röviden szükséges utalnunk ismét arra, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány célja a kormányok parlamenti válságának a megelőzése. E fegyver a magyar jogrendben is kétoldalú: az ellenzék számára kiváló eszközt teremt a kiszámítható hatalomszerzéshez, feltéve, hogy elegendő többséggel bír a Parlamentben.⁵⁰ Másrészt azonban, épp az előzőekből kifolyólag, a hatalmon lévők elég stabilnak érezhetik a helyzetüket, annak ugyanis csak minimális az esélye, hogy az ellenzék – valamilyen rendkívüli esemény hiányában – ily módon üsse ki őket a hatalomból.

Épp ezért tűnhet érdekesnek az az esemény, amely a rendszerváltozás utáni magyar alkotmány történetében a legközelebb jutott a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának lehetőségéhez. Ezzel együtt felmerül az a kérdés is, hogy miként viszonyul a miniszterelnöki lemondás a konstruktív bizalmatlansági indítványhoz.

A 2002-es választások eredményeként kormányalakításra felkért Medgyessy Péter 2004. augusztus 25-én másnapi hatállyal benyújtotta lemondását az akkori államfőnél, Mádl Ferencnél. Anélkül, hogy a politikai eseményekbe részletesebben belemennénk,⁵¹ érdemes megemlíteni, hogy a lemondást – bár a két kormánypárt között több fronton is létezett feszültség – mindössze egy hét eseményei váltották ki. A miniszterelnök 2004 nyarán kormányátalakításra szánta el magát, s ennek keretében koalíciós partnerének, az SZDSZ-nek egy miniszterét is le kívánta cserélni. Az azonban ennek hatására kihátrált a miniszterelnök mögül, és kifejezésre juttatta, hogy nem kívánja támogatni őt a továbbiakban. Medgyessy 2004. augusztus 19-én egy olyan „ultimátumot” fogalmazott meg, mely szerint az SZDSZ vagy aznap biztosítja őt a bizalmáról, vagy augusztus 26.-áig a két kormánypárt megjelöli az új miniszterelnök személyét (előrevetítve ezzel a konstruktív bizalmatlansági indítvány

⁵⁰ A magyar parlamenti erő- és pártpolitikai viszonyok között (jelenleg) ez nehezen képzelhető el. Habár az aktuális kormánykoalíciónak Magyarországon csak csekély többsége van, az egymással szemben ellenségesen viseltető pártok és politikusok, illetve az erős frakciófegyelem miatt a másik képviselői csoportba való „átülés” lehetősége kevésbé valószínű (legalábbis elegendő számban). Egyedüli lehetőségként azt tudjuk elképzelni, hogy egyszerre nagyobb számú egyéni választókerületből bekerült kormányoldali képviselő mandátuma szűnjön meg bármilyen összeférhetlenségi ok, avagy halálememény miatt, s így a fennmaradó helyek viszonylatában – időközi választásokat követően – az ellenzék kerüljön többségbe.

benyújtásának a lehetőségét). Mivel az SZDSZ az első kérést nem teljesítette, a miniszterelnök egy nagyon komoly válaszut előtt állt. Vagy hagyja, hogy a koalíciós pártok lecseréljék őt, s helyébe új kormányfőt ültessenek, vagy lemond. A kormányfő végül hosszas hezitálást követően ez utóbbi mellett döntött, és az általa kikötött határidőt megelőző napon benyújtotta lemondását.⁵² Ezt követően az államfő előterjesztését követően a Parlament 2004. szeptember 29-én kormányfővé választotta Gyurcsány Ferencet.

Ezen eseményeket széleskörű politikai és jogi vita követte. Egyrészt vita bontakozott ki a parlamenti pártok között az új kormány legitimitását illetően,⁵³ másrészt megszületett az év végén az 55/2004. (XII. 13.) AB határozat, mely elsődlegesen a lemondás kérdéskörét tárgyalva kitért annak a konstruktív bizalmatlansági indítványhoz fűződő viszonyára is.

A két jogintézmény alkalmazásában szereplő személyek és azok akaratának a különbözőségére tekintettel a jogi és politikai konfliktusok megelőzése érdekében indokolt volt a határozathozatal. Jogosan merült fel ugyanis a kérdés, hogy „benyújtható-e konstruktív bizalmatlansági indítvány a lemondott miniszterelnökkel szemben, és lemondhat-e a kormányfő, ha már ilyen indítványt előterjesztettek vele szemben?”⁵⁴

Az Alkotmánybíróság szerint a kormány megalakulása és megszűnése – összhangban a kancellári demokrácia jellegével – a miniszterelnök személyéhez kötött. Az Alkotmány 33.§-a értelmében a Kormány a miniszterelnökről és kormányának programjáról tartott szavazást követően a miniszterelnök által a köztársasági elnökhöz miniszteri posztokra felterjesztett személyek kinevezésével (és eskütételével) alakul meg. A Kormány

⁵¹ Ezzel összefüggésben lásd: Csizmadia Ervin: A Medgyessy-talány, Századvég Kiadó, Budapest, 2004: p. 184-255.

⁵² A volt miniszterelnök – saját bevallása szerint – annak eldöntésekor, hogy melyik megoldást fogja választani, elsődlegesen azt vette szemügyre, hogy melyikkel tudja a legkisebb kárt okozni az országnak, mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. Elmondta: „Az ilyen vagy olyan gyors megoldás az ország érdeke és az én miniszterelnöki felelősségem. Ezzel akarom elkerülni azt, és el is fogom kerülni, hogy az elért eredményeket a következő politikai kurzus visszavonja. Azokat a béremeléseket, családi pótlék növelést, juttatásokat, lehetőségeket, amelyeket az elmúlt hónapokban, elmúlt években megtettünk. Ezzel akarom elkerülni azt, hogy a forintot támadás érje, mert a gyors megoldás létérdeke az országnak. Ezzel akarom elkerülni azt, hogy az új munkahelyek, az azokhoz nagyon fontos befektetői bizalom megrendüljön. És ezzel akarom elkerülni azt, hogy az ország nemzetközi tekintélyén bármifajta csorba essék.” Lásd: <http://www.medgyessypeter.hu/archivum/archivumdb5c.html?hir=1155>.

⁵³ A miniszterelnök lemondása esetén ugyanis az államfő – az akkor hatályban lévő KFTv. 9.§-a, s a jelenlegi új KFTv. 17.§ (2) bekezdése értelmében – 30 napon belül javaslatot tehetett (tehet) az új miniszterelnök személyére, de nem volt lehetősége arra, hogy a Parlamentet feloszlassa. Így bármely olyan vélemény, amely megkérdőjelezi az olyan kormány legitimitását, amely ilyenképpen nyerte el tisztségét, alaptalan. S hogy ezt még egy érveléssel alátámasszuk: a lemondás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány végső következménye valójában megegyezik: egy olyan kormány jöhet létre, amely nem választások útján kapott erre felhatalmazást.

megszűnésének eseteit a 33/A.§ sorolja fel. E szakasz (b) pontja rögzíti a miniszterelnök, illetve a Kormány lemondásának lehetőségét. A Kormány akkor mond le, ha a feltett bizalmi kérdést elbukja. A miniszterelnök ezzel szemben egyoldalúan, szubjektív okokból, fakultatív jelleggel mondhat le, mely nyilatkozatának gyakorlatilag semmilyen speciális oka nem kell, hogy legyen, s senki részéről nem szükséges annak érvényességéhez elfogadó nyilatkozat.⁵⁵ A KFTv. 7.§-a értelmében a lemondás egyedüli feltétele az volt, hogy a kormányfő e nyilatkozatát harminc napos lemondási idő megjelölésével tegye meg. Az Alkotmány 39/C.§-a értelmében a lemondás eredményeként a kormányfő ügyvezető kormányfővé (a kormány pedig ügyvezető Kormányvá) válik, melyhez korlátozott jogosítványok társulnak.⁵⁶ Végül utolsó szabályként meg kell említeni az Alkotmány 39.§ (2) bekezdését, amely felhatalmazza az Országgyűlést, hogy a kormány tagjainak felelősségét érintően az Alkotmányban nem szereplő kérdésekben külön törvényt alkosson.

A probléma abból adódott, hogy a KFTv. 7.§-ában megjelölt határidő ellentétben állt az Alkotmánynak a lemondáshoz fűzött azonnali hatályra vonatkozó rendelkezésével. A KFTv. értelmében ugyanis a lemondás ténye és hatálya elvált egymástól, s így harminc napra egy változatlan hatáskörű kormányt feltételezett annak ellenére, hogy az Alkotmány már a lemondás napjától csak ügyvezető – s egyben korlátozott hatáskörű – miniszterelnökként tekintett a kormányfőre. Mindezekre tekintettel egy olyan törvényi rendelkezés, amely egy alkotmányos kérdést az Alkotmánnyal ellentétesen határoz meg, alkotmányellenes. Az AB rávilágított arra is, hogy amennyiben az Alkotmány számolt volna lemondási idővel, akkor azt tartalmaznia kellett volna.

Az AB határozatának azonban van egy másik lényeges része is. Az indokolás 3.2. pontja arra is felhívta a figyelmet, hogy „a lemondott miniszterelnökkel szemben, aki az Alkotmány erejénél fogva ügyvezető miniszterelnöki státuszba került, bizalmatlansági indítvány benyújtása az Alkotmányból következően fogalmilag kizárt.” Kizárt, ugyanis az

⁵⁴ Barabás: i.m., p. 64.

⁵⁵ Barabás: i.m., p. 63-64.

⁵⁶ 39/B.§: „Ha a Kormány megbízatása megszűnik, az új Kormány megalakulásáig a Kormány hivatalban marad, és gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a Kormányt megilletik; nemzetközi szerződést azonban nem köthet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat”. 39/C.§ (1) bekezdés: „Ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával vagy a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával szűnt meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja a hatáskörét, de új miniszter kinevezésére, illetőleg miniszter felmentésére javaslatot nem tehet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján halaszthatatlan esetben alkothat.”

Alkotmány értelmében a lemondással a miniszterelnök és egyben Kormánya megbízatása is megszűnik. Következik ez egyrészt az Alkotmány szövegezéséből, amely a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának lehetőségét csak a miniszterelnökkel szemben engedélyezi (ügyvezető miniszterelnökkel szemben nem). Másrészt fogalmilag kizárt, hogy egy „nem létező” kormánnyal és kormányfővel szemben olyan indítványt nyújtsanak be, amely egyébként a kormány megszüntetésére (lecserélésére) használható.

A határozat fényében érdemes ismét feltenni a fentebb elhangzott kérdéseket. Közülük az elsőre közvetlenül megadja a választ az AB: lemondott miniszterelnökkel szemben konstruktív bizalmatlansági indítvány nem nyújtható be. A második kérdésre („lemondhat-e a miniszterelnök, ha vele szemben benyújtottak egy konstruktív bizalmatlansági indítványt?”) a választ az AB határozat fényében ugyancsak egyszerűen megadhatjuk. Ehhez érdemes azonban felidézni az Alkotmánynak a konstruktív bizalmatlansági indítványhoz fűzött eljárási rendelkezését: „Az indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani” [Alkotmány 39/A.§ (2) bekezdés]. Tekintettel egyrészt arra, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem zárja ki, hogy a miniszterelnök akkor is lemondjon, ha vele szemben az indítványt már benyújtották, illetve arra, hogy az AB határozat szerint lemondani kizárólag azonnali hatállyal lehet, a kormányfő – legalábbis elvileg – „megúszhatná” a politikai felelősségre vonást az indítvány feletti vitát megelőző percekben benyújtott lemondással.

Mivel a lemondásnak és a konstruktív bizalmatlansági indítványnak a joghatása teljesen eltérő, ezért indokoltnak bizonyult, hogy az Országgyűlés tisztazza a helyzetet. Ha ugyanis a miniszterelnök bármikor lemondhatna, a konstruktív bizalmatlansági indítvány elveszítené létezésének alapját: ha nem lehet felelősségre vonni a kormányfőt, ráadásul úgy, hogy siker esetén egy alkalmasabb személy váltsa fel, kiüresedne a jogintézmény, s semmi szükség nem volna rá.

Ezért csak üdvözölni tudjuk a 2006. novemberében elfogadott új KFTv. által bevezetett változtatásokat, amely a lemondás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány viszonyát az alábbiak szerint rendezi. A miniszterelnökkel szemben bizalmatlansági indítvány benyújtását bármely országgyűlési képviselő kezdeményezheti. A kezdeményezést az Országgyűlés elnökének be kell jelenteni. A Kormány, illetve a miniszterelnök a bejelentést követően három munkanapig, illetve a bizalmatlansági indítvány benyújtásától az indítvány

feletti szavazás lezárultáig nem mondhat le. Ezen korlátozás időtartama azonban folyamatosan legfeljebb tizenöt nap lehet [új KFTv. 20.§ (1)-(3) bekezdések].⁵⁷

Ezzel tehát a korábbi (az AB határozat meghozatala és az új törvény hatályba lépése közötti) időszak alkotmányos helyzete jelentősen módosult: a miniszterelnök korlátlan lemondási joga, amely a konstruktív bizalmatlansági indítvány létét egészében veszélyeztette, nem létezik többé, s ezáltal – az Alkotmány és az új KFTv. együttes alkalmazása révén – immáron világos keretekkel rendelkezik a miniszterelnök felelősségre vonása.

⁵⁷ Barabás Gergely – még a törvény elfogadását megelőzően – ugyancsak amellet tört lándzsát, hogy ha nem is harminc napos, de bizonyos időtartamú lemondási időt lenne érdemes szabni. Barabás: i.m., p. 66-67.

Felhasznált irodalom

- Barabás Gergely*: A konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar Alkotmányban, Parlamenti Ösztöndíjasok, 2005: p. 47-75.
- Csizmadia Ervin*: A Medgyessy-talány, Századvég Kiadó, Budapest, 2004
- Heckötter, Ulrike & Spielmann, Christoph*: Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved – An Expression of Faith in the German Public, European Constitutional Law Review, 2006, p. 5-20.
- Hesselberger, Dieter*: Das Grundgesetz, Luchterhand, München/Unterschleißheim, 2003, 13. Auflage
- Maurer, Hartmut*: Staatsrecht I., Verlag C. H. Beck, München, 2003, 3., überarbeitete und ergänzte Auflage
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005