

A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei alkotmányos fejlődésünkben

1. A parlamentáris kormányzati rendszer kifejlődése Nyugat- és Dél-Európában

A parlamentáris kormányzati rendszer kifejlődése időben megelőzte a politikai felelősség alapvető intézményeinek alkotmányos szabályozását. Ennek egyik alapvető oka az, hogy a brit parlamentarizmus szokásjogi úton alakult ki, s az új kormányforma kontinentális elterjedése során eleinte az angol mintát követték. A politikai felelősség alkotmányos szabályozását a dinasztikus a mögöttük álló társadalmi csoportok ellenállása is akadályozta. Az uralkodók, a lassan burzsoává váló arisztokraták és a magas állású állami hivatalnokok még a XX. század elején is ragaszkodtak ahhoz, hogy a királyi prerogatívákat jogilag ne korlátozzák.¹ Ezért a parlamentáris kormányzati rendszer intézményei először azokban az alkotmányokban jelentek meg, amelyeket a szerves fejlődés, a jogfolytonosság megszakítása nyomán fogadtak el.

A klasszikus brit modell kiindulópontját a dicsőséges forradalom jelentette, amely formálisan az uralkodó és a parlament hatalmi egyensúlyán nyugvó alkotmányos monarchiát hozott létre, ám az erőszakos trónváltás következtében valójában az utóbbinak biztosított meghatározó szerepet. Már a XVII. század végén olyan gyakorlat alakult ki, hogy a király tanácsosait a többségi párt tagjai közül választja ki, s ennek alapján a parlament fokozatosan

* CSc., dr. habil., egyetemi tanár, az Alkotmányjogi Tanszék tanszékvezetője

¹ A politikai felelősség intézményének korabeli szabályozatlansága és az uralkodói prerogatívák szükségességéről vallott álláspontja nyomán Concha Győző úgy vélte, hogy a parlamentáris kormányzati rendszer jogi lehetetlenség. „A jogi lehetetlenséget illetőleg ugyanis világos, hogy a király vagy a (köztársasági) fejedelem joga mellett: ministereket nevezni és elbocsátani, meg nem állhatna a parlament joga, hogy ugyanazokat bizalmával vagy bizalmatlanságával a parlament válassza, illetőleg bukassa. A király vagy elnök parlament feloszlatási jogát pedig kizárná a parlament jogi fensőbbisége, a parlamenti kormányrendszernek az a politikai alapelve, hogy az államnak úgy kül- mint belügyekben legfőbb akaratát a parlament dönti el.” CONCHA GYŐZŐ, *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* Budapesti Szemle, 1905. december, 348. szám, 424-425.

vétójogot szerzett a korona kinevezéseivel szemben.² Tovább erősítette az alsóház pozícióját, hogy 1742-ben a leszavazott Robert Walpole miniszterelnök távozott tisztségéből, e precedens azonban még nem teremtette meg a parlament kormánybuktatási jogát. Következő lépésként 1782-ben Lord North kormánya a király akarata ellenére lemondott, hogy megelőzzön egy sikeresnek ígérkező bizalmatlansági szavazást, ami annak elismerését jelentette, hogy a kabinet politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek. Megszilárdult szokások hiányában azonban az ifjabb Pitt még 1784-ben is arra hivatkozhatott, hogy prerogatívája alapján a minisztereket a király nevezi ki, akik így a parlamenti többség akarata ellenére is a hivatalukban maradhatnak. Kisebbségi kormányok később is alakultak, s csak 1841-ben, a mérsékelt konzervatív Peel javaslatára döntött úgy a parlament, hogy a minisztereknek az alkotmány szellemében távoznuk kell, ha nem élvezik eléggé az alsóház bizalmát.³ E határozat sem vezette be a bizalmatlansági indítvány pontosan szabályozott intézményét, ám nyilvánvalóvá tette, hogy a kormány elsődlegesen nem az uralkodónak, hanem a parlamentnek tartozik politikai felelősséggel.

A kormányformaváltás folyamatában a felosztatási jog alkalmazásának gyakorlata is jelentősen átalakult. Eredetileg az alsóház felosztatása a korona és a parlament közötti egyensúly megőrzésének egyik alapvető eszközeként működött, és elsődlegesen az uralkodó politikai céljait szolgálta. E prerogátiva tette lehetővé kisebbségi kormányok kinevezését, hiszen a parlament ellenállása esetén az új kabinet előrehozott választások kiírását kérhette, melyek általában az addigi ellenzék győzelmét eredményezték.⁴ A parlamentáris berendezkedés megszilárdulása után azonban a felosztatást főként a hivatalban levő kormány

² „A király először egységes whig-kormányt nevez ki (1695-1698). A III. Vilmos trónra lépésétől a hannoveri dinasztiáig terjedő időszak átmeneti korszak, melyben a korona minisztériumát részint szabad belátása szerint választotta, részint az alsóház hangulatának megfelelően nevezte ki.” Jürgen HABERMAS, *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltása*, Budapest, 1971, 88, 4. sz. lábjegyzet.

³ Robert Peel határozati javaslata szerint „Ő felsége miniszterei nem bírják eléggé az alsóház bizalmát, mely nekik lehetővé tenné, hogy azokat a rendszabályokat a Házban keresztülvigyék, amelyeket lényegesen tartanak a közjóra, ennél fogva hivatalban maradásuk ellenkezik az alkotmány szellemével.” Idézi CONCHA Győző, *i.m.*, 434-435.

⁴ „A XVIII. században a felosztatás akkor is a korona érdekeit szolgálta, ha azt tömegpetíciók követelték. Bár 1701-ben és 1710-ben a megfelelő petíciókat ténylegesen a parlament felosztatása követte, alapjában azonban ezek pusztán akklamációk voltak, melyeket a király felhasznált. Ez derül ki 1768 és 1771 között, mikor a Wilkes-féle agitációval összefüggésben számos grófság és település petícióját egyáltalán nem követte a parlament felosztatása: a királynak nem volt érdeke, hogy - tekintettel a feltétlen engedelmeskedő parlamentre – új választás veszélyeinek tegye ki magát. Még a parlament 1784-es felosztatása, melynek alkalmából a király egyik ismertté vált beszédében a commonok előtt azt a megállapítást tette, hogy kötelességének érzi... hogy visszatérjen a néperzülethez, sem e «népvélemény» nyomásának köszönhető elsősorban.” Jürgen HABERMAS, *i.m.*, 96. 1784-ben egyébként a kisebbségi kormány élén álló ifjabb Pitt kérte az uralkodót az alsóház felosztatására és új választások kiírására, amelyen aztán pártja elnyerte a mandátumok többségét.

és a mögötte álló parlamenti többség kezdeményezte, abból a célból, hogy a választásokat a számukra legkedvezőbb időpontban bonyolítsák le. Ily módon a feloszlatás a korona előjogából a mindenkori kormánypárt eszközévé vált, ami abban is megnyilvánult, hogy a miniszterelnök indítványát az uralkodó politikai mérlegelés nélkül, automatikusan elfogadta.

A kontinensen rendkívül lassan elterjedő parlamentáris kormányzati rendszer először Franciaországban jelent meg, ahol 1875-ben a közhatalmak szervezéséről szóló alkotmánytörvény bevezette mind a kormány, mind az egyes miniszterek politikai felelősségének intézményét. Pontos szabályozást azonban a történelem első parlamentáris köztársaságának alkotmánya sem tartalmazott; talán a tapasztalatok hiánya is közrejátszott abban, hogy a törvény csupán a kamarák előtti felelősséget deklarálta, s hallgatott a bizalmi szavazás, illetőleg a bizalmatlansági indítvány intézményéről.⁵ A III. köztársaság alkotmányából az sem derült ki, hogy a kormány leszavazása milyen következményekkel jár, s így a politikai bizalom megvonásának konkrét formái a gyakorlatban, szokásjogi úton alakultak ki. A bizalmi szavazás intézménye oly módon fejlődött ki, hogy a miniszterelnök valamely, a kormány számára fontos előterjesztés elfogadását bizalmi kérdésnek nyilvánította, s így annak elutasítása esetén lemondásra kényszerült. Az egyéni felelősség elve alapján a miniszterek is kérhettek bizalmi szavazást, ami a hivatalban lévő kormányok összetételének rendkívül gyakori változásához vezetett. Kivételesen az is előfordult, hogy a kabinet interpellációs kérdésre adott válasz miatt távozott. Ilyenkor ugyan a szokásjog nem követelte meg a kormányváltást, a kérdés állandó napirenden tartása azonban lejáráthatta a minisztériumot, amelynek kockázatát a III. köztársaság instabil politikai viszonyai között a végrehajtó hatalom birtokosai esetenként nem vállalták.⁶

A parlament előtti politikai felelősség megteremtése ugyanakkor nem változtatott azon, hogy a miniszterelnököt és a kormány tagjait továbbra is az államfő nevezte ki, aki egyben – a szenátus jóváhagyásával – a nemzetgyűlést is feloszlathatta. Ily módon a köztársasági elnök elvileg a szilárd nemzetgyűlési támogatottsággal rendelkező kabinetet is elmozdíthatta, s az aktuális parlamenti többséggel szemben a választókhoz fordulhatott. A politikai gyakorlat azonban e téren is felülírta az alkotmányos szabályozást. MacMahon államfő ugyanis 1877-ben a monarchista restauráció érdekében bocsátotta el a republikánus kormányt, majd oszlatta fel az új, királpárti minisztériumot leszavazó

⁵ A közhatalmak szervezéséről szóló 1875. február 25-én elfogadott törvény 6. §-a szerint „a ministerek szolidárisan felelősek a kamaráknak a kormány általános politikájáért, egyénileg pedig személyes tényeikért.” Idézi CONCHA Győző, *i.m.*, 422.

⁶ Részletesebben lásd MIZSEY Barna, SZENTÉI Zoltán, *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*, Budapest, 2003, 544.

nemzetgyűlést. Kísérlete azonban sikertelennek bizonyult, mivel az új választásokon is a köztársaságpárti erők győztek, ezt követően pedig az államfők a III. köztársaság fennállásának egész időszaka alatt tartózkodtak a nemzetgyűlés felosztatásától. Ily módon a parlament, részben a pártrendszer fragmentáltsága és a pártfegyelem hiánya miatt is, túlsúlyba került a végrehajtó hatalommal szemben, megerősítve azt a vélekedést, hogy a parlamentáris berendezkedés nem biztosít stabil kormányzást.⁷

Más nyugat-európai országokban a parlamentáris kormányzati rendszer jórészt a XIX. század utolsó évtizedeiben és a XX. század elején, kizárólag szokásjogi úton alakult ki. Ezt a skandináv államok esetében az a korábban már említett összefüggés magyarázza, hogy az uralkodó és a mögötte álló társadalmi csoportok még az ipari kapitalizmus kifejlődése után is ragaszkodtak a királyi prerogatívákhoz, s a kormány parlament előtti felelősségét csak erős politikai nyomás hatására, alkotmánymódosítás nélkül ismerték el. Norvégiában először 1884-ben, Dániában pedig 1901-ben nevezte ki a király miniszterelnökké a választásokon győztes párt vezetőjét, míg Svédországban az áttörés csak 1917-ben következett be, az Edén-Branting kormány megalakulásával.⁸ Olaszországban, Belgiumban és Hollandiában a parlamentáris kormányzati rendszerre való áttérés már korábban, s élesebb politikai küzdelmek nélkül ment végbe, a változásokat azonban az alkotmányok ezekben az államokban sem formalizálták. Ily módon a bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézménye Európa valamennyi monarchiájának jogrendjéből hiányzott, jelezve, hogy az új kormányforma a kontinensen igazából még nem szilárdult meg.

A parlamentáris kormányzati rendszer pontos jogi szabályozása először a polgári demokratikus forradalmak nyomán létrejött német, illetőleg osztrák köztársaság alkotmányában jelent meg. Az I. világháború végéig mindkét országban a végrehajtó hatalmat közvetlenül az uralkodó gyakorolta, és a

⁷ MEZEY Barna, SZIENTÉ Zoltán, *i.m.*, 334.; SZIENTÉ Zoltán, *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945-2005*, Budapest, 2006, 81-82.

⁸ Svédországban, függetlenül az 1809-ben elfogadott kormányzati eszköz törvénytől „fokozatosan a kormányzás egy különböző formáját alakították ki. Amikor kiválasztotta minisztereit, a király mindinkább arra kényszerült, hogy figyelembe vegye azt a bizalmat, amelyet ők a Riksdagban élveznek. Ebben az összefüggésben az elsődleges eszköz, amellyel a Riksdag befolyást gyakorolhatott, a költségvetési összegek feletti hatalma volt. Ez egy olyan helyzetbe vezetett, amelyben a királynak az a joga, hogy saját maga határozza meg a kormányzati ügyeket, csökkent és végül eltűnt. Az államtanácsosok váltak kormánnyá. A kormányzati eszköz törvény megváltozása nélkül a dualisztikus rendszer monolitikus parlamenti rendszerre változott át egy olyan kormánnyal, melynek ereje azon szavazatok számától függött, amelyet az a Riksdagban uralt. A folyamat lassú volt és nem független az ellenzékétől. Szokás mondani, hogy a meghatározó áttörés a parlamentáris rendszerre 1917-ben, az Edén-Branting-kormány megalakulásával jött el, több mint 50 éve, mielőtt azt az alaptörvényben intézményesítették.” Erik HOLMBERG, Nils STJERNQUIST, *Introduction = The Constitution of Sweden, The Swedish Parliament*, 2000. 14.

kormány tagjai kizárólag a koronának tartoztak politikai felelősséggel, ami a dinasztia és az államhivatalnoki kar fölényét biztosította a parlamenti politikusokkal szemben. Változás e téren csupán a bukás előtt, 1918 októberében következett be, amikor a német császár utolsó kormányát a birodalmi gyűléssel egyetértésben nevezte ki, az osztrák uralkodó pedig, államát föderalizálva, a tényleges hatalmat az újonnan létrejövő nemzeti tanácsokra kívánta ruházni.⁹ E lépések azonban már nem akadályozhatták meg a forradalmak kitörését, melyek aztán mindkét országban egy új alkotmányos rend megteremtéséhez vezettek.

A Weimari Köztársaság alkotmánya olyan parlamentáris berendezkedést intézményesített, amelyben a közvetlenül választott elnök is széles körű jogosítványokkal rendelkezett. Az államfő feloszlathatta a birodalmi gyűlést, az elfogadott törvényt népszavazásra bocsáthatta, kivételes esetekben pedig különleges intézkedésekkel (szükségrendeletekkel) kormányozhatott. A birodalmi kancellárt és javaslatára a minisztereket, a hatalommegosztás klasszikus elvének megfelelően, az elnök nevezte ki, illetőleg mentette fel, a kormány azonban politikai felelősséggel tartozott a birodalmi gyűlésnek. Az alkotmány nemcsak deklarálta a parlamentáris kormányzati rendszer bevezetését, hanem a bizalmatlansági szavazás intézményét is megfogalmazta, kimondva, hogy a birodalmi kancellár, illetőleg a miniszterek kötelesek visszalépni, ha a birodalmi gyűlés kifejezett határozatában megvonja tőlük a bizalmat. Ily módon a bizalmi kérdés önálló jogi kategóriává vált, és egyértelműen elkülönült a kormány-előterjesztések leszavazásától, valamint az interpellációs kérdésekre adott válaszok elutasításától.¹⁰

Jóval nagyobb szerepet biztosított a parlamentnek az Osztrák Köztársaság 1920-ban elfogadott alkotmánya, amely a szövetségi kancellárból, az alkancellárból és a miniszterekből álló kormány megválasztásának jogával a nemzeti tanácsot ruházta fel. E megoldás a törvényhozás abszolút elsőlegességének elvén alapult, ami nyilvánvaló szakítást jelentett a hatalmi

⁹ Németországban „1918. október 3-án Max von Baden herceg birodalmi kormánya a birodalmi gyűlési többségi akarata szerint jött létre. Nem csupán a kancellár nyerte így el a császártól hivatalát, hanem az államtitkárokat is így választotta ki a császár – a birodalmi gyűlési többség egyetértésével. Az államtitkárok a többségi pártok vezetői lettek. Az 1918. október 28-i birodalmi törvény – gesztusokat téve Wilson amerikai elnöknek – a kormányzástól jogilag is kikapcsolta a császárt, aki végrehajtó hatalmát ezentúl csak a felelős minisztérium útján gyakorolhatta.” Vö. RUSZOLY József, *Európa alkotmánytörténete*, Budapest, 2005, 366.; Ausztriában a Reichsrat osztrák-német képviselői október 21-én magukat ideiglenes nemzetgyűléssé nyilvánították és három elnököt, illetőleg 20 tagú végrehajtó bizottságot választottak. Ez utóbbi testület, illetőleg az azt felváltó Államtanács rövid ideig párhuzamosan működött az utolsó császári kormánnyal, sajátos kettős hatalmat megvalósítva.

¹⁰ Vö. a Weimari Köztársaság alkotmányának 54. cikkelyét, továbbá SZABÓ István, *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*, Budapest, 2000, passim.

ágak elválasztásának klasszikus elméletével. A parlamentarizmus „*tisztá*” modellje azonban csak 1929-ig állt fenn, amikor az államiság megerősítése és a nemzeti tanáccsal szembeni ellensúly megteremtése érdekében átfogó alkotmánymódosítást hajtottak végre. Az új szabályozás a közvetlenül választott elnök hatáskörébe utalja a kormány tagjainak kinevezését és felmentését, és emellett feljogosítja az államfőt a nemzeti tanács összehívására, ülései elnapolására és felosztatására, valamint szükségrendeletek kibocsátására. A szövetségi kancellár, illetőleg az egész kabinet megbízatását az újonnan kinevezett kormányfő ellenjegyzzi, míg az elbocsátáshoz nincs szükség javaslatra és ellenjegyzésre. Formálisan az is az elnök pozícióját erősíti, hogy hivatalba lépésük előtt beiktatja a kormány tagjait, s a kinevezést követő egy héten belül bemutatja a kabinetet a nemzeti tanácsnak. Ennek során az új kancellár nem kér bizalmat a törvényhozástól, amely azonban – tagjai legalább felének jelenlétében hozott kifejezett határozatával – megvonhatja a bizalmat a kormánytól vagy egyes miniszterektől. E megoldás háttérében az a korabeli megfontolás húzódott meg, hogy a kormányzati stabilitás biztosítása érdekében a parlamenti többség hiányának bizonyítása az ellenzéket terheli, amely célját bizalmatlansági indítvány benyújtásával érheti el. A bizalom megvonása esetén az elnök köteles a kabinetet, vagy annak érintett tagját felmenteni hivatalából, ám az új kormány megalakulásáig (illetőleg az új miniszter kinevezéséig) megbízhatja az ügyek vitelével. Az osztrák alkotmányos modell a bizalmi szavazás intézményét a működő kabinet esetében sem ismeri, a kormány vagy egyes miniszterek azonban lemondhatnak tisztségükről.¹¹

Sajátos egyensúlyi modellje ellenére az osztrák alaptörvény lényegében nem korlátozza a kormánynak a törvényhozástól való függését, s így az 1929. évi módosítás után sem félpreszidenciaális, hanem parlamentáris kormányzati rendszert intézményesít.¹² Az elnök ugyanis a nemzeti tanácsot kizárólag a szövetségi kormány kezdeményezésére és a kancellár ellenjegyzése mellett oszlathatja fel, ám ilyen előterjesztést csak hivatalban levő kabinet tehet. Gyakorlatilag az államfő a parlament bizalmát élvező kormányt sem mozgathatja el; e döntése ugyan – mint erre előbb már utaltunk – sem javaslatot, sem ellenjegyzést nem igényel, az új kabinetből azonban a bemutatás

¹¹ Részletesebben lásd *Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye* 70-72; 74. cikk. = *Nyugat-Európa alkotmányai*, szerk. Kovács István, Budapest, 1988, 183-184.

¹² A módosítást követő években „*az 1929-es alkotmány egyik döntő következménye a három legfontosabb szövetségi szerv, a Nemzeti Tanács, a szövetségi elnök és a szövetségi kormány közötti új viszony. A szövetségi elnököt most a Nemzeti Tanáccsal azonos szintre helyezik, és a szövetségi kormány többé nemcsak a Nemzeti Tanácstól, hanem a szövetségi elnöktől is függ. A három legfelsőbb szövetségi szervnek egymással hasonló egyensúlyi viszonyba kell lépnie, mint a népképviselőnek, az uralkodónak és a kormánynak az alkotmányos államban. A szövetségi elnök jogállása azonban nincs megfelelően kialakítva.*” Wilhelm BRAUNEDER, *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*, Pécs, 1994, 274.

során nagy valószínűséggel megvonják a bizalmat, ami súlyos presztízsvesztést okozhat az elnök számára. Ilyen helyzet kialakulását pedig az államfő nem kerülheti el, mivel az alkotmány az egy héten belüli bemutatási kötelezettség előírásával kizárja, hogy az új kormány kinevezését követően oszlassa fel a nemzeti tanácsot.¹³

A bonyolult osztrák alkotmányos szabályozás a politikai gyakorlatban teljesen másként működik. Bizalmatlansági indítványt eddig még nem nyújtottak be a kormánnyal szemben, és 1930 óta az államfő sem élt házfelosztási jogával. Az elnök ugyanakkor kivételes esetekben beavatkozott a kormányalakítás folyamatába, s több alkalommal az is előfordult, hogy a költségvetési törvényjavaslat elutasítása után nem fogadta el a kabinet lemondását.¹⁴ Sajátos vonása az osztrák alkotmányos rend fejlődésének az is, hogy 1945-ben az alaptörvény 1933 előtti szövegét ismét hatályba léptették, amely így valójában csak a II. világháború után, teljesen megváltozott körülmények között biztosított jogi keretet a politikai rendszer számára.

1945 után a parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei fokozatosan csaknem valamennyi nyugat- és észak-európai állam alaptörvényében megjelentek. E folyamat kiindulópontját a francia és az olasz alkotmányozás képezte; mindkét országban, jórészt a szocialisták és a kommunisták követelésére, a törvényhozás túlsúlyán nyugvó kormányformát vezettek be, s ennek keretében részletesen szabályozták a kormányalakítás módját és a parlament előtti politikai felelősség alakzatait. A IV. köztársaság 1946 októberében elfogadott alaptörvénye az új kabinet létrehozására bonyolult eljárást, kettős bemutatkozási kötelezettséget írt elő. A törvényhozási ciklus kezdetén a köztársasági elnök előzetes politikai konzultációk nyomán jelölte ki a kormányfőt, aki a nemzetgyűlés elé terjesztette majdani kabinetje programját és politikáját. A miniszterelnök csak akkor nyerhette el a kormányalakítási megbízást, ha a nemzetgyűlés név szerinti voksolással és abszolút többséggel bizalmat szavazott számára. Ezt követően a kormányfő megalakította kabinetjét, amelyet bizalomkérés céljából be kellett mutatnia a parlamentnek. Második alkalommal már nem a miniszterelnök személyéről, hanem a testületről szavaztak, s ilyenkor a voksolás kimenetele attól függött, hogy a koalíciós tárgyalások során sikerült-e szilárd többséget biztosítani az új kabinet számára. A kettős bizalmi szavazást követően az államfő dekrétummal nevezte ki a kormány tagjait, s ily módon a kijelölés, a bizalmi szavazás és a megbízatás jogilag elkülönült egymástól. Ezt az eljárást alkalmazták akkor is, ha a hivatalban levő kormány működése haláleset, lemondás vagy más ok miatt

¹³ A Nemzeti Tanács felosztásáról lásd az *Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye* 29. cikk (1); 67. cikk. = *Nyugat-Európa alkotmányai*, i.m., 170; 182.

¹⁴ Az osztrák alkotmányos rend tényleges működésére vö. SZENTE Zoltán, i.m., 329-330.

szűnt meg. 1954-ben a kettős bemutatkozás intézményét eltörölték, e változás azonban nem erősítette meg a végrehajtó hatalom pozícióját a nemzetgyűléssel szemben.

Pontosan szabályozta az alaptörvény a hivatalban levő kabinetet érintő bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézményét is. Előbbit a kormány a miniszterelnök támogató döntése alapján kérhette, s ha a nemzetgyűlés abszolút többséggel megvonta a bizalmat a kabinettől, az alkotmány a testületet lemondottnak tekintette. Automatikusan megszűnt a miniszterelnök és a miniszterek megbízatása sikeres bizalmatlansági indítvány esetén is, amelyről éppúgy, mint a bizalmi kérdésről a képviselők név szerint voksoltak. Ugyanakkor, a nemzetgyűlés megválasztását követő másfél év után, a minisztertanács kezdeményezhette a ház feloszlatását, amennyiben 18 hónap alatt, elvesztett bizalmi szavazás vagy bizalmatlansági indítvány nyomán, két alkalommal kormányválság következett be. Ilyenkor a feloszlatást a köztársasági elnök dekrétummal mondta ki, s egyben a házelnököt nevezte ki ügyvezető kormányfővé. (Ebben az esetben a korábbi miniszterelnök és a belügyminiszter kivételével a kabinet tagjai hivatalukban maradtak.) E szabályozás alapján 1955 végén feloszlatták a nemzetgyűlést, a végrehajtó hatalom ellenlépése azonban nem változtatta meg a főhatalmi intézmények közötti erőviszonyokat.¹⁵ A sorozatos kormányválságok és az algériai háború végülis a IV. köztársaság bukásához vezettek, amelynek parlamentáris berendezkedését a gaulle-ista félprezidenciális rendszer váltotta fel.

Hasonló kormányzati rendszert intézményesített az 1947 decemberében elfogadott olasz alkotmány is azzal az eltéréssel, hogy a kormány létrehozásának folyamatát jóval egyszerűbben szabályozta. A miniszterelnököt az olasz alaptörvény szerint is a köztársasági elnök nevezi ki (a szokásjog alapján elődeivel és a pártok vezetőivel folytatott konzultációk után), aki ezt követően megalakítja kormányát. Az új kabinet a bizalom elnyerése céljából a létrejöttétől számított 10 napon belül bemutatkozik a kamaráknak, amelyek a képviselők, illetőleg a szenátorok többségének szavazatával adják vagy tagadják meg a támogatást. A működő kormány is távozni kényszerül, ha elveszti a bizalmi voksolást, illetőleg ellene sikeres bizalmatlansági indítványt nyújtottak be. Valamely előterjesztésének leszavazása azonban nem jelent lemondási kötelezettséget. Házfelosztási joggal ugyanakkor a miniszterelnök ellenjegyzése mellett az olasz elnök is rendelkezik, ám e hatásköre nem ellensúlyozza a kamaráknak a végrehajtó hatalommal szembeni elsőbbségét.¹⁶

¹⁵ *Constitution of the French Republic—October 27 1946.* Article 45-46; 49-52. http://www.geocities.com/iturks/html/french_constitutions.html 200614. 4-5; SZENTE Zoltán, *i.m.*, 80-82.

¹⁶ *Az Olasz Köztársaság alkotmánya* 94. cikk (3)-(4) = *Nyugat-Európa alkotmányai, i.m.*, 398.

Részben az alkotmányos szabályozás, részben az erős kommunista párt elszigetelésére irányuló politikai törekvések miatt az elmúlt évtizedek Olaszországát is a kormányzati instabilitás jellemezte, amely az 1980-tól évektől életre hívta a félpreszidenciális berendezkedés megteremtésére irányuló kísérleteket. Végül is az 1990-es évek elején létrejött II. olasz köztársaság nem a parlamentáris kormányzati rendszer, hanem a választási szisztéma és a pártstruktúra átalakításával lépett túl a sorozatos kormányválságok időszakán, kormányforma-váltási szándékokkal azonban még az ezredforduló táján is találkozhattunk.¹⁷

Teljesen más jogi modellt vezetett be a Német Szövetségi Köztársaság 1949-ben elfogadott alaptörvénye, amely a Weimari alkotmány hibáinak kiküszöbölése érdekében egyszerre törekedett az államfői hatalom korlátozására és a kormányzati stabilitás biztosítására. Szemben a francia és az olasz megoldással, a német kancellárt a szövetségi elnök javaslatára a parlament választja, és e döntésen alapul az államfői kinevezés. Ha a jelölt nem nyeri el a voksok abszolút többségét, a javaslatétel joga a szövetségi gyűlésre száll át, amely két héten belül ugyanilyen szavazataránnyal választhat kormányfőt. Ezt követően a tisztség elnyerése már csak relatív többséget igényel, ilyenkor azonban az elnök mérlegelheti, hogy egy héten belül kinevezi-e a kancellárt vagy feloszlatja a parlamentet. A kormányzati stabilitást szolgálja a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének bevezetése is, amely a kabinet megbuktatását nemcsak az új kancellár megválasztásával köti össze, hanem az államfőt is kizárja a kormányalakítás politikai folyamatából. Bizalmi szavazás elvesztése esetén viszont az elnök érdemi szerephez jut; ebben az esetben ugyanis a kormány lemondását követő 21 napon belül feloszthatja a parlamentet, kivéve, ha az – abszolút többséggel – saját jelölése alapján kancellárt választ. A szabályozásból egyértelműen kitűnik, hogy a kormányalakítás során az államfő funkciója a stabilitás feltételeinek megteremtésére korlátozódik; e szempontot mérlegelve oszthatja fel a szövetségi gyűlést, ha az csupán relatív többséggel választja meg a kormányfőt, illetőleg az elvesztett bizalmi szavazás után nem tud szilárd parlamenti többséget kialakítani.¹⁸

Az 1940-es évek második felének alkotmányozási hulláma nem érintette a parlamentáris monarchiákat, amelyek jogi értelemben továbbra is hagyományos

¹⁷ Utoljára 1997-98-ban, az átfogó alkotmánymódosítással foglalkozó kétkamarás parlamenti bizottság működése során merült fel olyan javaslat, hogy vezessék be a félpreszidenciális kormányformát. Ezt elsősorban Silvio Berlusconi követelte, az akkor kormányzó balközép többség azonban elvetette a kormányzati rendszer átalakítását.

¹⁸ *A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye*, 63; 67-68. cikk = *Nyugat-Európa alkotmányai, i.m.*, 332-334.

képviselői államként működtek. Változás e téren először Dániában történt, ahol az 1953-ban elfogadott új alaptörvény a legfőbb hatalom letéteményesének ugyan továbbra is a királyt tekinti, de az általa kinevezett miniszterelnök illetőleg miniszter nem maradhat hivatalban, ha vele szemben a parlament kinyilvánította bizalmatlanságát. Korlátozza a királyi hatalmat az a rendelkezés is, amely szerint az uralkodó az új miniszterelnök bemutatkozása előtt nem oszthatja fel a törvényhozást. A kormánnyal szembeni sikeres bizalmatlansági indítvány esetén a miniszterelnök mérlegelheti, hogy kabinetje felmentését vagy a parlament feloszlatását kéri-e az uralkodótól. Elvileg a király bármikor felmentheti minisztereit, vagy új választást írhat ki, gyakorlatilag azonban e döntései mindig a kormányfő alkotmányosan is szabályozott kezdeményezésein alapulnak. Ily módon a dán alaptörvény lényegében a brit modellt vette át, az alkotmányos monarchia deklarációja ellenére kulcspozícióba juttatva a miniszterelnököt.¹⁹

Jóval radikálisabb változásokat vezetett be az 1974-ben elfogadott svéd alkotmány, amely formálisan is a népszuverenitás és a parlamentarizmus elvére épül. Ennek megfelelően az alaptörvény kimondja, hogy a kormány a törvényhozásnak tartozik felelősséggel, és egyben az uralkodót kizárja az új kabinet megalakításának folyamatából. E hagyományos államfői szerepkört a svéd szabályozás a házelnökre ruházza, aki a frakciók képviselőivel és a parlamenti alelnökökkel folytatott tanácskozás után tesz javaslatot a miniszterelnök személyére. Amennyiben a képviselők több mint a fele a javaslat ellen szavaz, az eljárást megismétlik, a negyedik kísérlet után viszont a törvényhozást feloszlatják, és rendkívüli választást írnak ki. A miniszterek személyéről a megválasztott miniszterelnök a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a törvényhozást és a kabinet végülis oly módon alakul meg, hogy a parlament nevében a házelnök megbízólevelet ad a kormányfőnek.

Érdemi államfői jogosítványok hiányában a svéd alkotmány a rendkívüli választás és a bizalmatlansági indítvány intézményének pontos szabályozásával kíván a parlament és kormány között hatalmi egyensúlyt teremteni. A kabinet a ciklus első három hónapja után bármikor feloszthatja a törvényhozást, kivéve, ha már valamennyi tagja lemondott, s így a miniszterek csak ügyvezetőként látják el feladataikat. Bizalmatlansági indítványt a képviselők legalább egytizede kezdeményezhet, s a törvényhozás a szavazatok abszolút többségével vonhatja meg a bizalmat a kormánytól vagy annak tagjától. Ilyenkor a miniszterelnököt, vagy az érintett minisztert a házelnök felmenti tisztségéből, ám e döntése nem hatályosul, ha a kormány az indítvány bejelentését követően egy héten belül rendkívüli választást rendel el. Ellensúlyozó szabály az is, hogy az általános

¹⁹ *A Dán Királyság Alkotmánya* 2-3; 12; 14-15. cikk; 32. cikk (2)-(3) = Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 249-250. és 253.

választás napjától vagy a házfelosztatástól az új törvényhozás alakuló üléséig tartó időszakban a benyújtott bizalmatlansági indítványt nem tárgyalhatják meg, ami egyben arra utal, hogy a parlamenti ciklus kezdetén nem szűnik meg automatikusan a kormány megbízatása.²⁰

Két másik parlamentáris monarchiában, Belgiumban és Hollandiában a kormányzati rendszer tételes jogi szabályozása még később történt meg. Belgiumban, ahol 1970-ig az alaptörvény a kormány és a miniszterelnök intézményét sem ismerte, 1993-ban, a föderatív államszerkezet létrehozásakor emelték alkotmányos szintre a kabinet parlament előtti politikai felelősségét. Eddig az időpontig az uralkodó névlegesen saját belátása szerint nevezte ki és mentette fel a minisztereket s elvileg a kamarákat akár egyidejűleg, akár külön-külön bármikor feloszlathatta. E formális mechanizmust a módosított alaptörvény a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményével egészítette ki, s ezzel összefüggésben erőteljesen korlátozta a király házfelosztatási jogát. Az új szabályozás értelmében a szövetségi kormány benyújtja lemondását az uralkodónak, ha a képviselői kamara a szavazatok abszolút többségével elfogadja a miniszterelnök utódát is megjelölő bizalmatlansági indítványt, illetőleg elutasítja a bizalomkérést, s három napon belül új kormányfő megbízását javasolja. E két esetben a király miniszterelnökké nevezi ki a javasolt személyt, vagyis a kormányalakítás folyamatában nem rendelkezik aktív, érdemi szereppel. Fennmarad viszont az uralkodó funkciója akkor, ha a képviselői kamara a kabinettől a támogatást destruktív indítvánnyal vonja meg, illetőleg az elvesztett bizalmi szavazás után három napon belül nem tesz javaslatot a kormányfő utódára. Ilyenkor a király, a megfelelő többség hiánya miatt, feloszlathatja a képviselőházat (ami egyben automatikusan a szenátus megbízatását is megszünteti) s hasonlóan járhat el a szövetségi kormány lemondása esetén is, amennyiben ehhez megkapja az alsóház abszolút többségének kifejezett hozzájárulását. Ugyanakkor a módosított alaptörvény sem írja elő, hogy a választásokat követően létrejövő új kabinetnek bizalmat kell kérnie a törvényhozástól s a királynak a kormányalakításban betöltött szerepét sem szabályozza.²¹

Hollandiában a parlamentáris kormányforma jogi intézményesítése a miniszterelnöki tisztség alaptörvényi szabályozására korlátozódik. Az 1983-as átfogó alkotmányrevízió ugyanis nem deklarálja a kormány parlament előtti politikai felelősségét, s ennek megfelelően a bizalmatlansági indítvány és a

²⁰ *A Svéd Királyság Alkotmánya* Első fejezet 6. cikk; Harmadik fejezet 4. cikk; Hatodik fejezet 1-8. cikk = *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 967., 973., 976-977.

²¹ *A Belga Királyság Alkotmánya* 46; 96. cikk = *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 127-129.

bizalmi szavazás intézményét sem ismeri. Ily módon az alaptörvény továbbra is csak annyit mond a kabinet megalakításáról, illetőleg elmozdításáról, hogy a minisztereket az uralkodó királyi rendelettel nevezi ki és menti fel, azzal a kiegészítéssel, hogy az új miniszterelnök ellenjegyzí saját megbízatását. Látszólag fennmaradt a király szabad mérlegelésen alapuló házfelosztási joga is, melyet formálisan csak a kormányfői ellenjegyzés korlátoz. Kétségtelen, hogy a holland uralkodó a többi európai monarchánál nagyobb befolyással rendelkezik, s a bizalmi szavazás intézménye szokásjogi úton sem fejlődött ki, a parlamenti többségi elv általában mégis érvényesül.²²

Legpontosabban talán a spanyol alaptörvény szabályozza a parlamentáris monarchia kormányzati rendszerét, nem függetlenül attól, hogy ebben az országban az alkotmányos képviseleti államot a II. köztársaság, majd az autoritárius Franco-rezsim követte, s a királyság tényleges helyreállítása a demokratizációs folyamat szerves részét képezte. Az 1978-ban elfogadott alaptörvény, bár jelentős változtatásokkal, a német modellt veszi át, korlátozva az államfő szerepét a kormányalakítás mechanizmusában. Az uralkodó akkor vehet részt érdemben e folyamatban, ha az előző kabinet megbízatása az általános választások, a kormányfő lemondása vagy halála, illetőleg elvesztett bizalmi szavazás miatt szűnik meg. Ilyenkor a király, a parlamenti pártok képviselőivel folytatott előzetes tanácskozás után, a képviselőház elnökén keresztül jelöltet javasol a kormányelnöki tisztségre, aki a megalakítandó kabinet politikai programjának ismertetését követően bizalmat kér a kamarától. A miniszterelnöknek javasolt személy első alkalommal a szavazatok abszolút többségével nyerheti el az alsóház támogatását, a 48 órán belül lebonyolított második forduló során viszont a bizalom megszerzése már csak relatív

²² *A Holland Királyság Alkotmánya* 43; 48; 64. cikk = Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 468., 470. Belgiumban és Hollandiában az elmúlt évtizedekben sajátos kormányalakítási gyakorlat alakult ki, mely az utóbbi államban napjainkig fennmaradt. Hollandiában „A választásokat követően a király egy informatort nevez ki, aki tájékozik a pártokról a leendő kormánytöbbség lehetőségeiről. E tárgyalások alapján ő tesz javaslatot az uralkodónak egy formatör megbízására. A formatör már a leendő miniszterelnök, akinek a feladata a kormánykoalíció létrehozása, a koalíciós tárgyalások lefolytatása. Az uralkodónak nem kell feltétlenül figyelembe vennie az informatör javaslatát, ő csak tanácsadó szerepet tölt be, az uralkodónak szabad keze van a formatör megbízásában. 1994-ben is ez történt, amikor a javaslat ellenére Wim Koknak adott formatöri, vagyis kormányalakítási megbízást. E bonyolult megoldás következménye, hogy a kormányalakítás igen ellúzódhat: az 1970–1987-es periódusban 164–207 nap volt a kormányok megalakulási ideje.” FÁBIÁN György, KOVÁCS László Imre, *Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945–2002)*, Budapest, 2004, 214.; A hasonló belga megoldásról lásd SZENTE Zoltán, *i.m.*, 306–307. Sente megjegyzi, hogy Belgiumban „az uralkodó szerepe a folyamatban alapvetően passzív, illetve legitimációs célzatú volt, bár akár az imformateur, akár a formateur személyének kiválasztása alkalmanként jelezhetette, hogy az államfő milyen összetételű vagy típusú koalíciót látna szívesen.” *Uo.*, 307.

többséget igényel. Sikeres voksolás esetén a király a jelöltet kormányfővé nevezi ki, a kabinet többi tagját pedig az elnök javaslatára bízza meg és menti fel. Ha az ismételt szavazás is eredménytelennek bizonyul, az uralkodó újabb jelölte(ke)t terjeszt a képviselőház elé. E folyamat az első parlamenti voksolástól számított két hónapig tarthat; amennyiben eddig az időpontig az alsóház nem választ miniszterelnököt, a király, a ház elnökének ellenjegyzésével, mindkét kamarát feloszlatja és új választásokat ír ki.

Az államfői szerepkör valóban jelentős korlátozását a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének bevezetése jelenti, amely – a mintául szolgáló német modellhez hasonlóan – a politikai stabilitás biztosítását is szolgálja. Ilyen javaslatot a képviselők egytizede terjeszthet az alsóház elé, amely a szavazatok abszolút többségével vonhatja meg a bizalmat a kabinettől. Ebben az esetben a kormány benyújtja lemondását az uralkodónak, aki az indítványban feltüntetett személyt nevezi ki kormányelnökké.

A hivatalban levő kabinet pozícióját nemcsak a relatív többséggel megőrizhető bizalom és a konstruktív bizalmatlansági indítvány, hanem a házfelosztás szabályozása is erősíti. A bonni alaptörvénytől eltérően a spanyol alkotmány feljogosítja a kormány elnökét arra, hogy a minisztertanácsban történt előzetes megvitatás után kizárólagos felelősséggel javasolja a képviselőház, illetőleg a szenátus, vagy mindkét kamara felosztását, amelyet aztán az uralkodó rendel el. E kormányzati kezdeményezés alapvető korlátja az, hogy bizalmatlansági indítvány benyújtása után, annak elbírálásáig a miniszterelnök nem terjeszthet elő ilyen javaslatot, vagyis a parlamentarizmus korai modelljétől eltérően a törvényhozás többségétől nem fordulhat a választókhöz. Emellett az alkotmány, a sikertelen kormányalakítás esetét kivéve, az egy éven belüli újabb felosztást is kizárja.²³

A parlamentáris monarchia jogi szabályozása mindazonáltal nem vált teljesen általánossá. Norvégia és Luxemburg, alaptörvénye szerint, a mai napig alkotmányos képviseleti államként működik, ez azonban a politikai gyakorlatban nem okoz semmilyen problémát. Korunkban a parlamentáris kormányzati rendszert és annak legitimációs alapját, a népszuverenitás elvét már nem az uralkodók és a mögöttük álló társadalmi csoportok, hanem az európai integrációs és a globalizációs folyamatok oldaláról éri kihívás. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a parlamentáris kormányforma alkotmányos szabályozása történelmi végpontjához érkezett, s a jövőben már nem várhatók érdemi változások. Különösen a kormányfői tisztség ún. prezidencializálódása vált ki olyan törekvéseket, amelyek a miniszterelnök növekvő hatalmának jogi formalizálására irányulnak. Ezek a szándékok Olaszországban a legerősebbek,

²³ *Spanyolország Alkotmánya* 99-101; 113-115. cikk. = Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 940., 942-943

ahol a félprezidenciális kísérletek kudarca után a 2005 végén elfogadott alkotmánymódosítás kiiktatta a bemutatkozáshoz kötődő bizalmi szavazás intézményét, s a miniszterelnököt feljogosította a kamarák felosztatására. 2006 júniusában az alkotmányrevízióról tartott népszavazás ugyan elutasította e változásokat, a kormányfői tisztség megerősítésének kérdése azonban nem került le a politikai napirendről.

2. A korai polgári Magyarország kormányzati rendszere

Hazánkban a parlamentáris kormányzati rendszer bevezetésének igénye először a reformkor végén, az 1840-es években merült fel. Kossuth és a centralisták egyaránt azt követelték, hogy a dikasztériumok funkcióit valódi parlamentáris kormány vegye át, amelynek irányvonalát a nemzet akaratát képviselő parlamenti többség határozza meg. E politikai elképzelés az 1847 júniusában elfogadott ellenzéki nyilatkozatban is megfogalmazódott, s így a liberális fő- és köznemesség reformkoncepciójának szerves részévé vált.

A többségi elv az 1848. március 14-i feliratban és a független felelős minisztériumról szóló törvényjavaslat országgyűlési vitájában is megjelent, az 1848. évi III. tc azonban – más korabeli alaptörvényekhez hasonlóan – végülis nem parlamentáris, hanem alkotmányos monarchiát intézményesített.²⁴ Ez világosan kitűnik abból, hogy a kormányalakítás folyamatában kizárólag a király, a nádor és a miniszterelnök jogosítványait szabályozta, s így az országgyűlésnek e téren semmilyen szerepet nem biztosított. A törvénycikk szerint a miniszterelnököt, az uralkodó jóváhagyásával, a végrehajtó hatalom teljességével felruházott nádor (a király alteregója) nevezte ki, a miniszterek személyére pedig a kormányfő tett javaslatot. Hivatalba lépésekor a minisztériumot nem terhelte a parlament előtti bemutatkozási kötelezettség, s ennek megfelelően, összhangban a kor jogfelfogásával, a szabályozás a bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézményét sem ismerte. Hallgatott a

²⁴ E napokban a parlamentáris kormányzati rendszer megteremtésének szándéka abban is kifejeződött, hogy Batthyány minisztériumát „mind a résztvevők, mind a kívülállók ... ideiglenesnek tekintették, amely legkésőbb a népképviselési választások után újjáalakul – vagy mindenestől lelé. Erre a Márczius Tizenötödike már a kormányalakításról érkező első hírek idején, március 22-én utalt ... Április 1-én Kossuth az országgyűlés színe előtt említette a lehetőséget, hogy a követválasztásokon a kormány kisebbségben is maradhat, s két nap múlva Szalay László is azt írta Pozsonyból feleségének, hogy nem tudni, meddig tart »az új kombináció«. A közlekedési törvény vitáján, április 7-én a kerületi ülésen Szechenyi jelentette ki, hogy »az első minisztérium provinciája úgy is mind össze 5-6 hónap« – t.i. ekkor még össze tervezték az országgyűlés összehívását. Vagyis a népképviselési választások ígérték a fordulópontot, és ez a magyarázata annak, hogy a baloldal olyan korán sürgetni kezdte az országgyűlés összehívását.” URBÁN Aladár, *Batthyány Lajos miniszterelnöksége*, Budapest, 1986, 261-262.

törvénycikk a megbízás megszűnésének más formáiról is, az uralkodó kinevezési hatásköre azonban nyilvánvalóan a felmentés jogát is magába foglalta, a távozó vagy az új kormányfő ellenjegyzése mellett.²⁵ Ily módon a kabinet kizárólag az uralkodónak és a nádornak tartozott politikai felelősséggel, bár e függést bizonyos fokig korlátozta, hogy a végrehajtó hatalom fejének valamennyi aktusa miniszteri ellenjegyzést igényelt. A kormány tagjait ugyanis nemcsak saját tevékenységükért, hanem a király, illetőleg alteregója döntéseinek aláírásáért is jogi felelősség terhelte; a parlament alkotmány- vagy törvénysértés esetén vád alá helyezhette és elítélhette őket. Emellett az államfői hatalom túlsúlyát az országgyűlés budget-joga is mérsékelte, amelynek az adott különleges jelentőséget, hogy az uralkodó addig nem oszlathatta fel a parlamentet (illetőleg nem rekeszthette be ülését), ameddig az nem hagyta jóvá a költségvetést és a zárszámadást. Ezen előterjesztések elutasításával tehát a parlament kinyilváníthatta bizalmatlanságát a kormány iránt, s így módon közvetve érvényre juttathatta a többség akaratát.

A kiegyezés során létrejött kormányzati rendszer elsődlegesen az áprilisi törvényeken alapult, Ferenc József azonban ragaszkodott néhány olyan változtatáshoz, amelyek az uralkodó pozícióját erősítették a törvényhozással és a minisztériummal szemben. Az 1867. évi VII. tc. megszüntette az uralkodó és a nádor közötti hatalommegosztást, s ez utóbbi tisztség betöltését határozatlan időre elhalasztotta, a VIII. tc. pedig, e változtatásnak megfelelően, a miniszterek kinevezésének jogát a királyra ruházta. Tovább növelte a korona hatalmi súlyát az 1867. évi X. tc., amely a királyt felhatalmazta arra, hogy a költségvetés illetőleg a zárszámadás beterjesztése előtt az országgyűlést feloszlassa (vagy berekeszthesse). E szabályozás az államfő és a kormány politikai egyetértése esetén megakadályozhatta, hogy a parlament jogilag felelősségre vonhassa a minisztereket, illetőleg a költségvetés elutasításával kinyilváníthassa bizalmatlanságát a minisztérium iránt. A hatalmi pozíciók átrendezését kevéssé mérsékelte, hogy elfogadott költségvetés és megajánlás nélkül adót kivetni és beszédni nem lehetett, s az sem jelentett érdemi ellensúlyt, hogy az (új) országgyűlést még ugyanabban az évben össze kellett

²⁵ Az első miniszterelnök lemondása és utódjának kinevezése lényegében törvénytelenül zajlott le. „... október elsején Récsey Ádám tábornagnak, a magyar testőrség kapitányának a király személye körüli miniszterre történő kinevezését akarták a gróffal aláíratni, aki azonban azt visszautasította, mert arra őt a törvény nem jogosítja fel, hiszen a leendő elnök feladata a kabinet tagjaira javaslatot tenni. Látva Batthyány makacskodását és azt, hogy míg le nem mond, ellenjegyzési jogával és aggáyaival csak akadályt jelent, október másodikán a gróf rövid királyi rendeletet kapott a következő szöveggel: »Báró Vay Miklóst, Magyarország álladalmi tanácsnokát és koronaőrét magyar miniszterelnökkömmé nevezem ki«. Batthyány ezt aláírta és egyidejűleg beadta lemondását. Másnap, október 3-án, megkapta a királytól felmentését – azzal a meglepő szöveggel, hogy az uralkodó egyidejűleg magyar miniszterelnökkének Récsey Ádám bárót nevezte ki.” URBÁN Aladár, *i.m.*, 723.

hívni a pénzügyi előterjesztések megtárgyalására. Ennek legkésőbbi időpontját ugyanis a törvénycikk nem határozta meg, s így hiányzott a garancia ahhoz, hogy a parlament az év vége előtt dönthessen a költségvetésről.²⁶

Belkormányzati ügyekben az 1848-ban kialakított kormányzati rendszert legerőteljesebben az uralkodó előszentesítési joga alakította át. E prerogatívát csakúgy, mint a királyi végelhatározás alá tartozó egyedi ügyek körét nem törvény, hanem az uralkodó és a minisztérium megállapodását rögzítő 1867/64 M. E. számú bizalmas minisztertanácsi szabályzat tartalmazta, amelyről a közvélemény csak évtizedek múlva szerzett tudomást. Az új előjog értelmében a kormány csak olyan törvényjavaslatokat, vagy más indítványokat terjeszthetett az országgyűlés elé, amelyeket a király előzetesen jóváhagyott, erőteljesen korlátozva ezáltal a minisztérium – és közvetve a parlament – hatalmát. E sajátos megoldás ugyanakkor garantálta, hogy az uralkodó szentesíti az elfogadott törvényeket, s így jórészt kizárta az állami főhatalmi szervek közötti nyílt konfliktusok kialakulását. Az előszentesítés intézménye nyilván gyengítette az országgyűlés budget-jogát is, megakadályozva, hogy a minisztérium, jóváhagyott költségvetés alapján, a parlamentre támaszkodva szembeforduljon a koronával, melynek pozícióját a feloszlatás (elnapolás, berekesztés) újraszabályozása egyébként is erősítette. Mindezen változások együttes hatása végülis növelte a minisztériumnak az uralkodótól való politikai függését, elvileg azonban nem zárta ki, hogy az országgyűlés a költségvetés elutasításával kinyilvánítsa bizalmatlanságát a kormány iránt, és budget-jogát felhasználva kísérletet tegyen a parlamentáris kormányzati rendszer szokásjogi úton történő megteremtésére.

Formálisan a dualista államszervezet nem érintette a kormányzati rendszert, hiszen a közös minisztérium a delegációk parlamentáris kontrollja mellett működött. A kiegyezési törvénycikkben megfogalmazott legfőbb hadúri jog azonban a honvédelem terén olyan hatalmi túlsúlyt biztosított a koronának, amely a (neo)abszolutizmus korára emlékeztetett. E pozíció, amelyet az 1848. III. tc. nem ismert, elvi alapot szolgáltatott ahhoz, hogy a közös ügyek intézésére speciális, alkotmányjogilag nehezen definiálható intézmények jöhessenek létre. Ezek közül legjelentősebb a katonai-politikai, illetőleg a katonai konferencia volt; az előbbi ülésein az uralkodó, a közös külügyminiszter és a katonai vezetők vettek részt, míg az utóbbin a hadügyminiszter, a két honvédelmi miniszter és a vezérkari főnök jelent meg, s esetenként meghívták a tanácskozássra a hadsereg főfelügyelőjét is. Mindkét fórumon olyan stratégiai döntések születtek, amelyek az összbirodalmi

²⁶ Az 1867. évi X. tc-nek a kiegyezés folyamatában játszott szerepére részletesebben vö. SARIÓS Béla, *Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében*, Budapest, 1976, 29-34.

érdekeket szolgálták, s nemegyszer a két állam kormánya előtt is titkosak maradtak.²⁷

A dualizmus időszakában az állami főhatalmi szervek kapcsolatrendszerében olyan szokásjogi intézmények alakultak ki, amelyek, más korabeli monarchiákhoz hasonlóan, a parlamentáris kormányzati rendszer létrejöttének irányába mutattak. E változások kiindulópontját a minisztérium országgyűlési bemutatkozása képezte, amely a kormányprogram megvitatásával függött össze. Noha sem az 1848. évi III. tc., sem a házszabály nem kötelezte a kabinetet arra, hogy elképzeléseit a két ház elé terjessze, már Andrássy Gyula, a dualizmus első kormányfője bemutatkozott az országgyűlésnek, s rövid programbeszédet mondott, a későbbi miniszterelnökök pedig folytatták ezt a gyakorlatot. E szokásjogi intézmény megjelenése azért jelent fordulatot a kormányforma szempontjából, mert elvileg a bemutatkozásból és a program feletti vitából fejlődhet ki a bizalmatlansági indítvány, illetőleg a bizalmi szavazás intézménye. A változás azonban nagyon lassan ment végbe; a dualizmus kezdeti időszakában az országgyűlés hallgatólagosan, szavazás nélkül tudomásul vette a minisztériumot kinevező királyi leiratot, nem függetlenül attól, hogy az uralkodó a többségi párt támogatását élvező politikust állított a kabinet élére. Az állami főhatalmi szervek közötti összhang az országgyűlés eljárásának módjában is kifejeződött; az alsóház, a dokumentum felolvasása után, először tudomásul vette a leiratot, döntött annak a főrendi házhoz történő átküldéséről, s csak azt követően hallgatta meg a programbeszédet. Ez a gyakorlat lényegében kizárta, hogy a vita során bizalmatlansági indítványt terjesszenek elő, hiszen az alsóház az uralkodó leiratát már elfogadta.²⁸ Változás e téren csupán a XX. század elején következett be, amikor a véderőtörvényjavaslat körüli politikai küzdelmek kiélezték a kormányzó Szabadelvű Párt és a képviselőházi baloldal ellentétét. Először 1903-ban, Tisza István minisztériumának bemutatkozásakor követelte az ellenzék, hogy az országgyűlés szavazhasson a királyi leirat tudomásul vételéről, amit azonban a

²⁷ A két parlament és kormány által képviselt külön érdekek mellőzésének szándékát egyértelműen jelzi, hogy „alkalmanként a két honvédelmi minisztertől titoktartást kívánnak saját kormányukkal szemben – ez külön katonai kormányzat létét sejteti, egy olyan kormányzatét, mely feltétlenül elvárja az országos minisztertől a birodalmi érdek primátusának elismerését.” SOMOGYI ÉVA, *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában (A közös Minisztertanács 1867-1906)*, Budapest, 1996, 109.

²⁸ Ezen eljárás mód kialakítása még Deák Ferenchez kötődött, aki az Andrássy Gyulát miniszterelnökké kinevező kézirat felolvasását követően kifejtette, hogy arról az alsóház nem vitatkozhat. „A kegy. királyi leiratnak két fő tárgya van: az alkotmány visszaállítása és a magyar felelős minisztérium kinevezése. Erről természetesen tanácskozni nem szükséges, de nem is lehetséges; erre nézve tehát nincs más teendőnk, amit t. elnökünk is kimondott, hogy t.i. köszönjük meg ő felségének és köszönetünket küldötség által is fejezzük ki.” Vö. Az 1865. évi december 10-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója, Harmadik Kötet, 182.

házelnök, a korábbi gyakorlatra hivatkozva, elutasított. Következő lépésként 1905-ben, a darabont kormány kinevezésekor a választásokon győztes egykori ellenzék kikényszerítette, hogy a kormányfő a kézirat „elintézése” előtt mondja el programbeszédét, ami lehetővé tette, hogy az alsóház a tudomásul vétel mellett Kossuth Ferenc indítványára kinyilvánítsa bizalmatlanságát a kabinet iránt.²⁹ Hasonlóan járt el a kézirat átküldése után a főrendi ház is, jelezve, hogy szintén elutasítja az imparlamentáris kormány hivatalba lépését. E döntések ugyan sem tételes, sem szokásjogi értelemben nem kötelezték a minisztériumot távozásra, Fejérváry Géza mégis azonnal lemondott, amit azonban az uralkodó nem fogadott el. Ily módon a bizalmi elvvel szemben a korona akarata érvényesült, ami abban is kifejeződött, hogy a korabeli parlamenti szokásoktól eltérően a király csak nyolc hónap múlva oszlatta fel az alsóházat, bár üléseit több alkalommal elnapolta. Noha az 1906. évi választásokon ismét többséget szerzett koalíció végülis minisztériumot alakíthatott, ez nem jelentett kormányformaváltást, hiszen a győztes politikai erők az uralkodóval kötött paktum nyomán programjuk lényegének feladására kényszerültek.

Másodszor 1910-ben, a koalíció szétesését és a Khuen-Héderváry minisztérium kinevezését követően tett kísérletet az alsóházi többség a parlamentáris kormányzati rendszer megteremtésére, amely jellemzően ismét az eljárás körüli vitákban éleződött ki.³⁰ A bemutatkozás során az új kabinet hívei ugyanis a hagyományos megoldás mellett érveltek, a radikális függetlenségiiek viszont az öt évvel korábbi ügymenetet ítélték követendő tradíciónak. Végülis a parlamentben formálisan egyetlen szavazattal sem rendelkező miniszterelnök a tudomásul vétel és az átküldés előtt felolvasta programját, s így módon az alsóház, akárcsak 1905-ben, kinyilváníthatta bizalmatlanságát. E döntést

²⁹ A Kossuth Ferenc által beterjesztett határozati javaslat szerint „a képviselőház hódoló tisztelettel tudomásul veszi Ő Felsége kéziratát és kibirdetés céljából a főrendi házhoz való átküldését elrendeli. Minthogy azonban a Fejérváry-kormánynak a miniszterelnökhöz intézett és általa ellenjegyzett királyi kéziratban megállapított jellege nem felel meg a parlamentáris kormányforma követelményeinek, a képviselőház a Fejérváry-kormány iránt bizalmatlansággal viseltetik. A határozati javaslat egy axiómaszerű igazságnak a következménye; ez az igazság a magyar alkotmányosságnak egyik alaptételét képezi, amely szerint Magyarországon csak oly minisztérium létezhetik, amely független parlamenti felelős minisztérium.” *Képviselőházi Napló 1905-1910 I. kötet*, 466.

³⁰ A két eljárásmodot jellemezve Batthyány Tivadar kifejtette, hogy „itt nem egyszerűen arról van szó, hogy a régi tradíció követessék-e, amely szerint akkor, midőn a miniszterelnök úr bemutatja a királyi kéziratot, amellyel a kormány kineveztetett, ezt előbb intézzük-e el, és azután terjessze elő a miniszterelnök úr az ő programbeszédét, vagy megtartassék-e az a gyakorlat, hogy akkor, amidőn a királyi kéziratot bemutatják; ugyanakkor, midőn a ház a királyi kézirat tudomásul vételére és a főrendi házhoz való utalására határoz, alkalma és módja legyen arra, hogy az új kormány programja felett is megnyilatkozhassék. Ebben a szegény Magyarországon, ahol folyton támadások intézettek alkotmányunk ellen, nekünk, ennek a képviselőháznak, az alkotmányos tradíciókat meg kell tartanunk. Felkérem miniszterelnök urat, hogy mondja el programbeszédét.” *Képviselőházi Napló 1906-1911 XXI. kötet*, 87.

azonban maguk a képviselők is eltérően értelmezték: az egyik álláspont szerint a kormánynak azonnal távoznia kell, míg mások az országgyűlés feloszlatását és új választások kiírását is alkotmányos megoldásnak nevezték. Ez utóbbi felfogást támogatta a miniszterelnök is, ám arra hivatkozva, hogy e kérdésben a kabinet egyedül nem határozhat, felolvastatta az alsóház ülését elnapoló kéziratot. Ily módon, a többség véleménye szerint, alkotmányellenes helyzet jött létre, amely azonban azzal zárult, hogy két hónap múlva a király feloszlatta az országgyűlést, és az új választásokon a pártját időközben megteremtő miniszterelnök fölényesen győzött. Látszólag tehát jelentős lépés történt a kormányformaváltás irányába, az új eljárás mód azonban nem szilárdult meg. 1912-ben a radikális függetlenségek ugyan még kikényszerítették, hogy az alsóház szavazzon a királyi kézirat tudomásul vételéről,³¹ 1917-ben azonban az Esterházy-kormány programjának vitája után a levezető elnök kizárta a voksolást, mentesítve a Tisza István vezette munkapárti többséget attól, hogy formálisan is elfogadja a kisebbségi minisztériumot. Néhány hónappal később, Wekerle Sándor kormányának bemutatkozásakor már fel sem merült az a kérdés, hogy az országgyűlés állást foglaljon a kinevező kéziratról, bizonyítva, hogy még a tudomásul vétel feletti szavazás intézménye sem vált igazán szokássá. Ebben kétségtelenül a háborús körülmények is közrejátszottak, amelyekre hivatkozva a király elutasította, hogy feloszlassa az immár nyolc éve működő alsóházat.

Szokásjogi úton történtek kísérletek a hivatalban levő kormány parlamenti elmozdítására is, ehhez azonban az országgyűlés alapvető eszköze, a budget-jog gyengének bizonyult. Kétségtelen, hogy 1899-ben Bánffy Dezső, 1903-ban pedig Széll Kálmán a bekövetkezett költségvetési exlex állapot miatt kényszerült távozásra, ám mindkét esetben a korona bizalmának elvesztése idézte elő a lemondást. Természetesen nemcsak a költségvetési törvényjavaslat elutasítása illetőleg az elfogadás megakadályozása jelenthette a minisztérium kudarcát, hanem bármely indítványának elvetése, vagy az interpellációra adott miniszteri válasz leszavazása is. Ilyen döntés azonban a dualizmus fél évszázada alatt csak kivételesen fordult elő, bár az elutasítás két alkalommal is a kormányfő távozásához vezetett. 1903-ban, napirendi javaslatának leszavazása után, Khuen-Héderváry kijelölt miniszterelnök látta úgy, hogy az ellenzék megvonta tőle a bizalmat és ezért visszaadta megbízatását,³² 1918-ban pedig

³¹ 1912. áprilisában, Khuen-Héderváry újabb kormányának bemutatkozásakor Návay Lajos házelnök először azt állította, hogy nem lehet határozni a királyi kéziratról, majd Batthyány Tivadar közbeszólására mégis szavaztatott annak tudomásul vételéről. A vitát és a szavazás eredményét lásd *Képviselőházi Napló 1910-1915 XVI. kötet*, 66-67.

³² Khuen-Héderváry lemondásának körülményeiről részletesebben lásd DEÁK Albert, *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon I. kötet*, Budapest, 1912, 172-173.; DOLMÁNYOS István,

Wekerle minisztériuma mondott le, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy az országgyűlés elveti választójogi törvényjavaslatát és az uralkodó nem vállalja a ház feloszlását.³³

A kormányforma-váltási kísérletek kudarca miatt a dualizmus időszakában a minisztérium mindvégig jóval erőteljesebben függött a koronától, mint az országgyűléstől. Ennek nem mond ellent, hogy Ferenc József általában a parlamenti többség bizalmát élvező politikust nevezett ki miniszterelnökké, s ennek során esetenként személyes ellenszenvét is leküzdötte. Ragaszkodott viszont a dualizmus kereteinek, s ezen belül is legfőbb hadúri jogának védelméhez, amit világosan bizonyít, hogy az egykori balközéppárti politikust, Tisza Kálmánt, illetőleg az 1905-ben győztes koalíciót csak eredeti programjuk feladása után engedte kormányra. Még erőteljesebben érvényesítette a dinasztia és az összbirodalom érdekeit a hivatalban levő kormányok elmozdításakor. 1890-től, Tisza Kálmán lemondásától kezdve a minisztériumok többsége azért kényszerült távozni, mert elvesztette a korona bizalmát, noha a parlamentben szilárd támogatottsággal rendelkezett.³⁴ Ezek az ismétlődő szituációk jelzik leginkább, hogy az alkotmányos képviselői állam a XX. század elején sem alakult át parlamentáris monarchiává, sőt az uralkodó érdemi kormányzati szerepe is fennmaradt. Ugyanakkor mind Ferenc József, mind utóda, IV. Károly nem a jog eszközével, hanem informálisan, politikai úton érzékeltette a bizalom megvonását. Ily módon egyetlen alkalommal sem a király mentette fel miniszterelnökét, hanem megrendült helyzetüket felismerve ők ajánlották fel lemondásukat, s egyben ellenjegyezték az elbocsátásukról szóló királyi kéziratot. Nem gyakorolta ez esetekben az uralkodó házfeloszlási jogát sem, amellyel csak akkor élt, amikor imparlamentáris minisztériumot nevezett

A magyar parlamenti ellenzék történetéből (1901-1904), Budapest, 1963, 254-264.; PESTI Sándor, *Az újkori magyar parlament*, Budapest, 2002, 26-27.

³³ A kiváló taktikusnak tekintett Wekerle Sándor azonban formálisan nem a választójogi reformjavaslat kudarcára, hanem a közös külügyminiszter kinevezésének alkotmányellenességére hivatkozva mondott le tisztségéről. Az alkotmány sérelmét abban látta, hogy a kinevezést nem ellenjegyezhetette, noha ilyen jogosítvánnyal nem is rendelkezett. Wekerle átmeneti távozásának körülményeiről vö. VARGA Lajos, *Kormányok, pártok és a választójog Magyarországon 1916-1918*, Budapest, 2004, 201.

³⁴ Tisza Kálmán távozásának okairól lásd KOZÁRI Mónika, *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, Budapest, 2004, 524-525.; LAKOS János, *A „generális” bukása (Adalékok Tisza Kálmán lemondásának okaihoz)*, Levéltári Közlemények, 58 (1987), 147-158. Lakos kifejti, hogy „Az uralkodó «semlegessége» véleményünk szerint döntően befolyásolta Tisza sorsát. Szilágyi és társai Ferenc József véleményének megismerése után biztosak lehettek dolgukban. A kabinetben belüli harc ezzel végképp eldőlt, Tisza lemondása elkerülhetetlenné vált. Ország levele ugyanakkor azt is jól szemlélteti, hogy az uralkodó nehezen mondott le kipróbált, oly sok szolgálatot tett miniszterelnökről. A könnyörtelen politikai követelmények azonban a változtatás elfogadására kényszerítették.” LAKOS János, *i.m.*, 155.

ki, illetőleg az általa támogatott kormány az alsóházi többség bizalmának elvesztésétől tartott.

A korona kezdeményező, sőt meghatározó szerepének fennmaradását jórészt a dualista államberendezkedés magyarázza. E sajátos struktúra nemcsak az összbirodalmi érdekek miatt akadályozta a kormányformaváltást, hanem azért is, mert a hazai pártképződés az 1890-es évekig kizárólagosan és azt követően is jórészt a dualizmusról vallott eltérő felfogásokon, a közjogi törésvonalon alapult. Ez a helyzet pedig kizárta a parlamentáris váltógazdálkodás létrejöttét, hiszen olyan politikai erő nem szerezhette meg a végrehajtó hatalmat, amely az Ausztriához, illetőleg az összbirodalomhoz fűződő viszony átalakítására törekedett. Ugyanakkor nem válhattak kormányzati szereplővé az új osztály- illetőleg ideológiai pártok sem, hiszen a rendkívül szűk, cenzusos választójog mellett be sem kerülhettek az alsóházban, vagy ott csupán néhány képviselővel rendelkeztek.

Az I. világháború végén, Ausztriához és Németországhoz hasonlóan, hazánkban is polgári demokratikus forradalom zajlott le, amely átmenetileg felszámolta a hagyományos államiságot, s új berendezkedés megteremtésére törekedett. A dualista államszerkezet IV. Károly proklamációjának hatására már az őszirózsás forradalom előtt felbomlott, a döntő fordulat azonban akkor következett be, amikor az uralkodó Károlyi Mihály kérésére felmentette a minisztériumot a *homo regius* előtt tett esküje alól. E lépés megszüntette a király és a kormány közötti alkotmányjogi kapcsolatot, melyet a kabinetnek a nemzeti tanácstól való politikai függése váltott fel. Rövidesen az állami főhatalmi szervek formálisan is befejezték működésüket; az uralkodó eckartsau nyilatkozatában, visszavonult az államügyekben való részvételtől, 1918. november 16-án, a népköztársaság kikiáltásának napján pedig az alsóház önmagát feloszlottnak nyilvánította, amit a főrendiház tudomásul vett és egyben berekesztette tanácskozásait.³⁵ Az államformaváltás nyomán megszilárdult kormányzati rendszer a forradalmi korszakokra jellemző sajátosságokkal rendelkezett; a legfőbb hatalmi szerv funkcióját a nemzeti tanács, illetőleg annak intézőbizottsága töltötte be, a népkormány törvényeket alkotott, s 1919 januárjától az államfői jogosítványokat az ideiglenes köztársasági elnök gyakorolta. Ugyanakkor, Ausztriától és Németországtól eltérően, az alkotmányozás folyamata nem kezdődött meg, nem függetlenül attól, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokat, többszöri halasztás után, végülis 1919. április 13-ára tűzték ki. A második forradalom következtében azonban e voksolás elmaradt, s mivel a tanácskormány nem parlamentáris, hanem szovjet-orosz típusú kormányzati rendszer létrehozására

³⁵ Részletesebben lásd SCHÖNWALD Pál, *A magyarországi 1918-1919-es polgári demokratikus forradalom állam- és jogtörténeti kérdései*, Budapest, 1969, 30-34., 39-43.

törekedett, a többségi elv intézményei e korszakban sem jelentek meg a hazai jogrendszerben.

A forradalmak bukását követően kísérletek történtek a hagyományos államberendezkedés visszaállítására. Ez legerőteljesebben a korábbi *homo regius*, József főherceg rövid ideig tartó kormányzóságában nyilvánult meg. A győztes antant hatalmak azonban megakadályozták e törekvéseket, s így a végrehajtó hatalmat gyakorló ideiglenes kormányok államfői és parlamenti kontroll nélkül működtek.³⁶ Változás e téren 1920. februárjában következett be, amikor a választások nyomán összeült egykamaras nemzetgyűlés törvénycíkket alkotott az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről. Az 1920. évi I. tc a parlamentet a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánította, amely – uralkodó híján – kizárólagosan birtokolta a törvényhozó hatalmat, s ennek alapján a kormányzati rendszert is meghatározhatta. Átmenetileg, a kormányzói tisztség betöltéséig a végrehajtó hatalmat egyedül a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium gyakorolta, a felelősség tartalmát azonban a törvénycikk nem bontotta ki. Az új alkotmányos szabályozás legfontosabb eleme az volt, hogy az államfői tisztség betöltésének végleges rendezéséig, a történelmi tradíciókra hivatkozva, bevezette a választott kormányzói hatalom intézményét.³⁷ Bár a precedensek alapján a kormányzó a királyi prerogatívák teljességét is birtokolhatta volna, a nemzetgyűlés viszonylag jelentős korlátokat állapított meg, amelyek a kormányzati rendszert is érintették. Ennek lényegét abban ragadhatjuk meg, hogy a kormányzó a végrehajtó hatalmat nem személyesen,

³⁶ 1919. augusztus közepén nyilvánvalóvá vált, hogy Párizsban „nem kapott bizalmat a Habsburg főherceg kormányzó és kormánya... A békekonferencia augusztus 22-i üléséről ultimátumot küldött, s az általános, egyenlő és titkos választójog előírása mellett felszólította József főherceget és kormányát a lemondásra... A főherceg valóban távozott, de Friedrich nem.” Ezután „a jogfolytonosság hívei, a legitimisták 1919. szeptemberében nyíltan követelték az 1918. november 16-án önmagát feloszlató képviselőház, illetve az üléseit berekesztő főrendiház újbóli összehívását. A nemzetgyűlést tehát előzze meg a jogfolytonosság deklarációja... Friedrich miniszterelnök szeptember 23-án úgy nyilatkozott, hogy a kormány kész összehívni a régi képviselőházat, de csak akkor a korlátozott feladattal, hogy elfogadja az ő választójogi javaslatát, majd önmagát ismét feloszlatja, s ezután következnek a nemzetgyűlési választások. Az antant Legfelsőbb Tanácsa elutasította az elképzelést, hiszen a régi országgyűlés elismerése egyfajta jogalap is lehetett volna az integritásra.” Gergely Jenő, *Titkos választás és ellenforradalom – 1920 = Parlamenti választások 1920-1998*, FÖLDIES György, HUBAI László, Budapest, 1999², 51-52.

³⁷ Az 1920. évi I. tc 12. §-ához fűzött indokolás, elutasítva az 1867-ben felfüggesztett nádori tisztség betöltésére irányuló törekvéseket, úgy érvelt, hogy „kormányzóval is többször találkozhatunk történelmünk folyamán, így II. Géza és IV. László kiskorúsága idején, továbbá II. Endrénének (1216) és Zsigmondnak (1414-1418) az országból való távolléte alatt. Ugyancsak kormányzó választása útján gondoskodott a nemzet a királyi hatalom ellátásáról 1446-ban, amikor a várnai csata után bizonytalan volt, hogy az országnak van-e királya. Vége az 1707. és 1849. évi trónfosztás alkalmával is kormányzót választott a nemzet a főhatalom ideiglenes gyakorlására.” Vö. Az 1920. évi I. tc. az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.

hanem kizárólag a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolhatta, s e megfogalmazás elvileg utat nyitott a parlamentáris kormányforma megteremtésének. A törvénycikk azonban a felelősség tartalmát a kormányzói hatáskörrel összefüggésben sem fejtette ki, megőrizte azonban a legfőbb hadúri jogot, amelynek keretében Horthy Miklós is miniszteri ellenjegyzés nélkül dönthetett a nemzeti hadsereg vezérletéről, vezényletéről és belső szervezésének meghatározásáról. E pozíció a két világháború között is alapot szolgáltatott ahhoz, hogy az államfő a hadügyek terén abszolutisztikus jellegű hatalommal rendelkezzen.

Még erőteljesebben korlátozta a törvénycikk a kormányzónak a nemzetgyűlés működésével kapcsolatos jogosítványait. A ház üléseinek elnapolását eleve kizárta, a felosztatást pedig csak akkor tette lehetővé, ha a törvényhozás az ideiglenes államfő üzenete ellenére tartósan munkaképtelenné vált, s működőképességét a házelnök nem tudta helyreállítani. E szabályozás tehát kizárólag hosszantartó obstrukció esetén biztosított felosztatási jogot a kormányzónak, erősítve a parlament pozícióját az államfővel szemben. Néhány hónappal később az 1920. évi XVII. tc viszont harminc napra megadta az elnapolás jogát, a berekesztés és a felosztatás esetében pedig az uralkodó hatáskörét ruházta a kormányzóra, azzal a megszorítással, hogy az új nemzetgyűlés három hónapon belüli összeüléséről már a felosztató rendeletben döntenie kell.³⁸ Az ideiglenes államfő – a nemzetgyűlés kizárólagos törvényhozó funkciójával összhangban – a szentesítés jogát sem kapta meg, a köztársasági elnökökhöz hasonlóan azonban, megfontolás céljából, egy alkalommal visszaküldhette a már elfogadott törvényt. E hatásköre az államformára és az államfő személyének megválasztására vonatkozó alkotmányos szabályokra nem terjedt ki, amit azzal indokoltak, hogy e kérdésekben a nemzetgyűlés nyilvánvalóan alapos előkészítés nyomán hozza meg határozatát.

A nemzetgyűlés előtti felelősség deklarálása ellenére a parlamentáris kormányzati rendszer a két világháború között sem fejlődött ki. Ebben az időszakban még azok az eljárásmodok is eltűntek, amelyek a dualizmus válságperiódusaiban lehetővé tették az új minisztérium iránti bizalmatlanság kinyilvánítását. A házelnök már az első kormányzói kézirat felolvasásakor a nemzetgyűlés megkérdezése nélkül bejelentette annak tudomásul vételét, s e szokás a korszak végéig töretlenül érvényesült. Nem voksoltak a képviselők a kormányprogram feletti vita után sem. 1920 márciusában, Simonyi-Semadam kabinetjének bemutatkozásakor a levezető elnök még hangsúlyozta, hogy a parlament a kormányfői beszéd megtárgyalását követően nem hozhat

³⁸ Később az 1933. évi XXIII. tc, a dualizmus kori szabályozáshoz visszatérve, az elnapolás jogának 30 napra történő korlátozását is feloldotta.

határozatot, később azonban már ez az utalás is elmaradt.³⁹ Kivételesen ugyan előfordult, hogy az új kormányfő a program feletti vita során valamely indítvány elfogadását bizalmi kérdésnek nyilvánította, miként ez 1931. augusztusában, Károlyi Gyula kabinetjének bemutatkozásakor történt.⁴⁰ Ez azonban nem változtatott azon, hogy a minisztérium továbbra is elsődlegesen az államfőtől függött, s a bizalmi elv csupán annyiban érvényesült, hogy a kormányzó politikai erők, rövid időszakoktól eltekintve, a törvényhozásban mindig abszolút többséggel rendelkeztek.

Hivatalban levő kabinet elmozdítására is csupán egyetlen esetben történt kísérlet, amikor 1938 novemberében, a Nemzeti Egység Pártjából való tömeges kilépések után az alsóház elvetette Imrédy Béla indítványát a házszabály revíziójáról. E döntést követően a miniszterelnök azonnal lemondott, ám a kormányzó várakozó álláspontra helyezkedett, s csak a parlament ülésének elnapolásáról döntött. Rövid ideig felmerült egy széles körű koalíciós kormány létrehozásának gondolata, az Imrédyvel szembenálló politikai erők közötti ellentétek azonban ezt az elképzelést megghiúsították. A lehetséges utódok ugyanakkor, a tengelyhatalmak nyomását is figyelembe véve, arról győzték meg a kormányzót, hogy ne fogadja el a miniszterelnök lemondását, aki rövidesen új kabinetet alakított, s megkezdte a kormánypárt átszervezését. Ily módon, a dualizmus korához hasonlóan, az államfői akarat felülkerekedett a többségi elv érvényesülésén, miközben az ellenzéki kiszegzdek támogatásukról biztosították a kormányfőt, a „disszidensek” pedig magyarázkodásra kényszerültek. Imrédy azonban 1939 februárjában mégis megbukott, ám távozásának hátterében az állt, hogy véglegesen elvesztette a kormányzó bizalmát, aki a származására vonatkozó dokumentumot ürügyként felhasználva lemondásra szólította fel miniszterelnökét. Napokig húzódó tárgyalások után a kormányfő végülis eleget tett e követelésnek, s formálisan önként távozott posztjáról.⁴¹

³⁹ A Simonyi-Semadam Sándort, Teleki Pált és Bethlen Istvánt miniszterelnökké kinevező kormányzói kéziratok vita és szavazás nélküli tudomásul vételéről lásd Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett *Nemzetgyűlés Naplója, Első kötet* 117.; *Negyedik kötet*, 3-4. ; *Kilencedik kötet*, 183-184.

⁴⁰ „Gr. Károlyi Gyula miniszterelnök: T. Képviselőház! Farkas Tibor igen t. képviselőtársam felszólalására vonatkozóan van szerencsém annyit kijelenteni, hogy az általa felolvasott felsőházi határozathoz az akkori kormány teljes mértékben hozzájárult s azt magáévá tette. Ez a kormány is magáévá teszi azt a határozatot s ahhoz alkalmazkodni fog. Annak idején lesz módjában a t. Képviselőháznak azt megfelelően országos határozattá emelni. ... Kun Béla: Hétfőn tartunk ülést! Mi veszedelem van abban? ... Büchler József: Az ország súlyos helyzete megköveteli. ... Arra kérem a t. Képviselőházat, méltóztassák az elnök úr által javasolt napirendi indítványt elfogadni s ennek kapcsán kijelentem, ... hogy annak elfogadását a kormány részéről bizalmi kérdésnek tekintem. ...” *Képviselőházi Napló 1931-1936*, I. kötet, 405.

⁴¹ Imrédy fokozatosan veszítette el a kormányzó bizalmát, amihez a Bethlen István által vezetett politikai érdekcsoport támadása is hozzájárult. „Horthy, aki súlyosan sérelmezte, hogy a földbirtok-politikai törvényjavaslat néhány fontos pontja tekintetében Imrédy elmulasztotta kikérni az ő kormányzói

A dualizmus korához képest nem történt érdemi változás abban sem, hogy a kormányok általában az államfő döntése nyomán kényszerültek lemondásra. Ugyanakkor a kormányzói akarat háttérében többnyire a meghatározó politikai érdekcsoportok küzdelme is meghúzódott, amelyek e téren részben az udvar funkcióját vették át. Tevékenységük, miként ezt Imrédy Béla bukásának körülményei is mutatják, jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy Horthy elvesztette a hivatalban lévő kormányfő iránti bizalmát, illetőleg felismerte a váltás szükségességét. A kormányzó döntéseiben emellett személyes szempontok is meghatározó szerepet játszhattak. Teleki első alkalommal azért kényszerült távozásra, mert nem határolódott el egyértelműen IV. Károly 1921 áprilisi királypucstól (menesztését egyébként a nemzetgyűlés kormányzóhű többsége is követelte), míg Bárdossy László elbocsátását túlzottan németbarát politikája mellett az is magyarázza, hogy nem támogatta igazán Horthy István kormányzóhelyettes utódlási jogát.⁴² Ugyanakkor, Ferenc Józsefhez hasonlóan, a kormányzó sem kapcsolta össze a miniszterelnök elmozdítását az alsóház felosztatásával. A két világháború között az államfő három alkalommal is élt ezen jogával (1926-ban, 1935-ben és 1939-ben), de egyik esetben sem azért, mert hivatalban levő minisztériumot kívánt eltávolítani. A felosztatást egyébként is a kormányfők kezdeményezték, hogy megváltoztassák a parlament politikai összetételét, illetőleg számukra kedvező időpontban bonyolíthassák le a választást.

A két világháború között a kormányformaváltást részben a bukott forradalmak után kialakult társadalmi-politikai helyzet, részben a nemzetközi környezet akadályozta. A hagyományos társadalmi és állami berendezkedés megőrzésére törekvő keresztény nemzeti erők úgy vélték, hogy akár a liberális, akár a mérsékelt baloldali pártok hatalomra kerülése a fennálló rendet veszélyezteti, s ezért még a lehetőségét is kizárták annak, hogy a parlamenti váltógazdálkodás hazánkban is létrejöjjön.⁴³ Emellett, a 1920-as évek végétől,

előzetes hozzájárulását, különösen akkor érezte úgy, hogy betelt a pohár, amikor az általa mindenáron megőrizni kívánt rendet és nyugalmat felbolygatta a nyilasok február 3-i terrorista merénylete... A másnap kihirdetett statáriumon túlmenő erélyes intézkedéseket már nem Imrédytől várta. A miniszterelnök »tarthatatlanságára« utalt a felsőház február 7-i ülése is, amelyn a keresethalmozási törvény egyik részletének módosítása során a kormányt leszavazták.» Magyarország története 1918-1919, 1919-1945 2. kötet, főszerk. RÁNKI György, Budapest, 1984, 976.

⁴² „Az a körülmény..., hogy Bárdossy miniszterelnök nem képviselte meggyőződéssel Horthy óhaját az utódlási jogot illetően, hanem számításba vette a németek és a szélsőjobb-oldal ... ellenzését, s az utódlási jogot nem érvényesítette a betervezett törvényjavaslatban, a kormányzó Bárdossy iránti bizalmának elvesztéséhez vezetett. Ezt csak aláhúzta amiatti felháborodása, hogy a törvényjavaslat parlamenti tárgyalásakor Bárdossy nem tudta biztosítani az ünnepélyes, egyhangú állásfoglalást...” RÁNKI György, *i.m.*, 1074.

⁴³ A liberális ellenzéki pártok kormányzati szerepvállalásának lehetősége mindazonáltal felmerült a gazdasági válság időszakában. 1931 decemberében Károlyi Gyula miniszterelnök „ha másképp nem, passzívítása révén, mutatott bizonyos hajlandóságot az ún. nemzeti koncentrációra, azaz

Európát a parlamentarizmus válsága jellemezte; számos országban a polgári demokratikus rendszereket tekintélyuralmi berendezkedések váltották fel, s az „új állam” hívei – Nagy-Britannia kivételével – azokban az államokban is megjelentek, melyekben a formális demokrácia fennmaradt. Ilyen körülmények között hazánkban sem a parlamentáris kormányzati rendszer bevezetése került napirendre, hanem azok a törekvések erősödtek meg, amelyek a hagyományos alkotmányos rendet olasz, osztrák, vagy portugál mintára, hivatásrendi alapon kívánták átalakítani.

3. A parlamentáris kormányzati rendszer megteremtésének kísérlete

Az újabb világháborús vereség, 1918-hoz hasonlóan, ismét a tradicionális államszervezet széteséséhez vezetett. Az új berendezkedést, a jogfolytonosság megszakításával, az 1944. december 21-én összeült ideiglenes nemzetgyűlés teremtette meg, mely magát a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjének nyilvánította, s a végrehajtó hatalom gyakorlására létrehozta az ideiglenes kormányt. Az alakuló ülés nem rendelkezett az államformáról, s az államfői tisztséget is betöltetlenül hagyta, így a minisztérium teljes mértékben a nemzetgyűléstől, illetőleg annak választott helyettesítő szervétől, a politikai bizottságtól függött. E helyzetet azonban nem a kormányformaváltás igénye, hanem az államfői intézmény hiánya idézte elő, amelyet rövidesen, 1945 januárjában a nemzeti főtanács felállításával kívántak pótolni. E háromtagú testületet, amely a házelnökből, a kormányfőből és politikai bizottság által választott tagból (illetőleg helyettesekből) állt, a miniszterek kinevezésének és felmentésének jogával is felruházták; e hatáskörüket azonban csak a politikai bizottságnak a miniszterelnök javaslatára szótöbbséggel hozott határozata alapján gyakorolhatták. Mivel a nemzeti főtanácsnak a miniszterelnök is tagja volt, megbízatásáról a testület nem dönthetett; az 1945. évi II. tc. értelmében az új kormányfőt a politikai bizottság előterjesztése alapján az ideiglenes

egyes polgári ellenzéki pártoknak a kormányba való bevonásába; de a legitimista és a polgári ellenzéki körök reményeit és felajánlását a jelentkező tömegnyomás megbíúsította, Károlyt visszariasztotta Bethlennel szembeni önállósulási törekvéseitől. Az Egységes Párton belüli Károlyi-ellenes lázadás kitérését viszont Bethlen – miután saját visszatérését még korainak tartotta – leszerelte; fő érve annak hangsúlyozása volt, hogy a kormánypárt monopolhelyzetét feltétlenül fenn kell tartani. Károlyi újjáalakította kormányát; a pénzügyminiszter báró Korányi Frigyes, a Pénzügyintézeti Központ elnöke, volt párizsi követ, a finántőke exponense lett. Ez garantálta a kormány pénzügyi politikájának további «türetlenségét», tehát jelképezte az állambatalom és a finántőke közötti megegyezést, a pénzügyi politikában a finántőke elsődlegességének érvényesülését. A nemzeti koncentráció ismét megbukott, de ugyanakkor Bethlen befolyására megbátrált az Egységes Párt agrárius – és fajvédő – szárnya is.” RÁNKI György, i.m., 639.

nemzetgyűlés elnöksége, egyhangú javaslat hiányában pedig maga a nemzetgyűlés bízta meg.⁴⁴

Az 1945. novemberi választások után az állami főhatalmi szervek jellegében és kapcsolatrendszerében kisebb változások történtek. A nemzetgyűlés az 1945. évi XI. tc-ben feljogosította magát arra, hogy az állami szuverenitás kizárólagos képviselőjeként meghatározza az ország alkotmányát és államformáját, s egyben a nemzeti főtanács összetételét is átalakította. Az államfői testület élén változatlanul a házelnök állt, további két tagját pedig a nemzetgyűlés választotta meg. A miniszterelnök tehát kivált a nemzeti főtanácsból, s így megbízatásáról, illetőleg annak megszüntetéséről már az államfői testület rendelkezhetett. Az új szabályozás értelmében a kormányfőt a politikai bizottság kétharmados többséggel hozott határozata, ennek hiányában pedig a nemzetgyűlés döntése nyomán a nemzeti főtanács nevezte ki és mentette fel, ami e hatalmi jogosítvány formális megoszlását jelentette a parlament és az államfői testület között. Újrafogalmazta a törvénycikk a kabinet jogi státusát is, kimondva, hogy a nemzetgyűlés megalakulásától kezdve a kormány magyar felelős minisztériumként működik. E hagyományos meghatározásból, valamint az 1848. III. tc-re történő hivatkozásból kitűnik, hogy az 1945. XI. tc. is elsősorban a jogi felelősséget hangsúlyozta, a miniszterelnök kinevezésének és felmentésének mechanizmusán keresztül azonban a szabályozásban a parlamentarizmus elemei is megjelentek.

Az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló törvénycikk valóban csak rövid ideig maradt hatályban. Már 1945. december elején, a Tildy-kormány programjának vitája során a szociáldemokraták, majd a kommunisták követelték a köztársaság kikiáltását, s noha eleinte a kisgazdák elzárkóztak az államformaváltás kérdésétől, külpolitikai megfontolások miatt hamarosan megváltoztatták álláspontjukat. A moszkvai külügyminiszteri értekezletet követően az FKgP úgy vélte, hogy a béketárgyalások megkezdése előtt az ország külpolitikai érdekei e téren nem tűrnek halasztást, s nemzetgyűlési képviselői végülis egyhangúan a köztársaság kikiáltása mellett foglaltak állást.⁴⁵

Míg az államformaváltás kérdésében a meghatározó politikai erők között lényegében konszenzus alakult ki, az államfői funkció jellegéről és a kormányzati rendszerről vallott felfogásuk gyökeresen eltért egymástól.⁴⁶ A

⁴⁴ Feltehetően nem véletlen, hogy az 1945. évi II. tc 1. § (4) bekezdése nem a választás, hanem a megbízatás kifejezést használta, ezzel is jelezve, hogy nem kívánja a parlamentarizmus „tisztá” modelljét bevezetni, melyben a kormányfőt a törvényhozás választja.

⁴⁵ E kérdésről részletesebben lásd VIDA István, *Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről*, Jogtudományi Közlöny (1982/12), 952-954.

⁴⁶ A pártok álláspontja néhány más kérdésben is különbözött egymástól, ezek vizsgálatától azonban eltekintünk, mert közvetlenül nem érintették a kormányzati rendszer jogi szabályozását.

szociáldemokraták, akiknek álláspontja Ries István igazságügy-miniszter révén az első törvénytervezetben is megjelent, a végrehajtó hatalom birtokosának a köztársasági elnököt tekintették, aki kormányzati funkcióit a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja. Érdemi szerepkörének megfelelően az államfő megkötések nélkül, saját politikai meggyőződését követve nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt, a minisztereket pedig ez utóbbi javaslatai alapján. Ugyanakkor a szociáldemokrata koncepció szerint az elnök a nemzetgyűlést kizárólag akkor oszthatja fel, ha az tartósan munkaképtelenné vált, s üléseit harminc napnál hosszabb időre csak egy alkalommal napolhatja el. A hagyományos államfői státushoz képest korlátozást jelentett az is, hogy a törvénytervezetben az elnök sem legfőbb hadúri, sem főkegyúri jogokkal nem rendelkezett, s hatásköre az igazságszolgáltatás, illetőleg a közigazgatás szférájára sem terjedt ki.⁴⁷

A kormányzati rendszer alapstruktúráját tekintve a szociáldemokraták felfogása jórészt az 1920. évi I. tc. megfogalmazásait követte, nyitva hagyva azt a kérdést, hogy a minisztérium politikai vagy csupán jogi felelősséggel tartozik-e a nemzetgyűlésnek. Kétségtelen, hogy az elnök korlátozott házfelosztási joga gyakorlatilag kizárta imparlamentáris kormány kinevezését, ám a nemzetgyűlés sem rendelkezett megfelelő eszközökkel ahhoz, hogy (többségi) akaratát érvényesítse. Még kevésbé jellemezték a parlamentarizmus szempontjai a kiscgazdák tervezetét, amely a kabinet felelősségének kérdésében az 1848. évi III. tc. fordulatait vette át. E dokumentum, világosan elkülönítve az államhatalmi ágakat, lényegében az alkotmányos monarcha hatáskörét ruházta az elnökre, beleértve a főkegyúri jogot és a hadsereg felett gyakorolt felügyeletet is. Mivel a kiscgazda tervezet értelmében az államfő saját belátása szerint nevezte ki és mentette fel a miniszterelnököt, s emellett a nemzetgyűlést bármikor feloszthatta, elnapolhatta, vagy berekeszthette, érzékelhető hatalmi túlsúllyal rendelkezett a parlamenttel szemben. Ily módon az FKgP lényegében az államfői kormányforma fenntartása mellett foglalt állást, olyan megoldást támogatva, amely a parlamentáris és a prezidenciális kormányzati rendszer között helyezkedett el.⁴⁸

A harmadik álláspontot a kommunisták törvénytervezete tartalmazta, amely a „tisztá” parlamentarizmus modelljéhez közel álló berendezkedést vázolt fel. E javaslat az államfői és a végrehajtó hatalmat élesen elválasztotta egymástól, kimondva, hogy ez utóbbit kizárólagosan a kormány gyakorolja és ezért az elnöki hatáskörök külön szabályozást igényelnek. A miniszterelnököt a kommunista tervezet szerint is az államfő nevezte ki, ám nem saját belátása, hanem a nemzetgyűlés politikai bizottságának kétharmados többséggel hozott

⁴⁷ VIDA István, *i.m.*, 959-960.

⁴⁸ *Uo.*, 958-959.

határozata alapján. Így a tényleges jelölés joga a nemzetgyűlés állandó helyettesítő szervét illette meg, ami lényegében megfelelt az akkori hatályos szabályozásnak, s nem állt távol a korabeli szovjet alkotmányos megoldástól sem. (A dokumentum egyébként más államfői hatáskörök esetében is jórészt az 1945. évi XI. tc. rendelkezéseit vette alapul.) Erőteljesen korlátozta a kommunista koncepció az elnök házfelosztási jogát is; az államfő a nemzetgyűlést csak a politikai bizottság kétharmados szótöbbséggel hozott határozata alapján oszthatta fel, összehívási, elnapolási és berekesztési hatáskörrel pedig egyáltalán nem rendelkezett. A tervezet tehát az elnököt alapvetően protokolláris szerepkörrel ruházta fel, amin az sem változtatott, hogy a nemzeti főtanácshoz hasonlóan a minisztereket, s talán a kormányfőt is saját belátása alapján menthette fel.⁴⁹

Az egyes pártok álláspontját aktuálpolitikai és elvi szempontok egyaránt megszabták. A kisgazdák felfogását nyilvánvalóan befolyásolta az, hogy választási győzelmük után egyértelműen e párt valamelyik vezetője volt az elnöki szék várományosa, s e tisztség elnyerésétől azt remélték, hogy ellenőrzésük alá vonhatják a végrehajtó hatalmat. A kommunisták viszont arra törekedtek, hogy megőrizzék a rendőrség és a közigazgatás feletti befolyásukat, ami arra ösztönözte őket, hogy az államfőnek csak protokolláris jogosítványokat biztosítsanak. Emellett a kisgazdák, a jobboldal egyetlen legitim képviselőjeként, minél kisebb változtatásokat kívántak az államberendezkedésben, ami abban is megnyilvánult, hogy tervezetük függelékében a szentkorona tan is megjelent. Meghatározó elvi megfontolások a kommunisták álláspontját is érzékelhetően alakították; testvérpártjaikhoz és a baloldali szocialista áramlatokhoz hasonlóan a parlamentarizmusban látták az igazi néphatalom előszobáját, míg az erős végrehajtó hatalmat a jobboldali tekintélyuralmi rendszerek csírájának tekintették.⁵⁰ A szociáldemokraták is valódi népi köztársaságot akartak, ennek megteremtését azonban a hatalommegosztás hagyományos formáinak megőrzése mellett is reális elképzelésnek tartották.

Az eltérő álláspontokat először az 1946. január 17-i pártközi értekezleten, majd politikai és szakmai tanácskozások sorozata után a kormányülésen próbálták egyeztetni. Ez utóbbi fórumon a szociáldemokrata Szakasits Árpád azt az áthidaló megoldást javasolta, hogy az elnök a nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után nevezze ki az új miniszterelnököt. Indítványa mellett azzal érvelt, hogy ez a megoldás biztosítja a parlament befolyását a kormányfő kiválasztása során, ám az érdemi döntés joga végülis az államfőt illette meg. Bár végleges megállapodás e kérdésben nem született, Szakasits

⁴⁹ *Uo.*, 957-958.

⁵⁰ Részletesebben lásd *uo.*

formulája bekerült a törvényjavaslatba, amelynek végleges szövegét a nemzetgyűlés alkotmány- és közjogi bizottsága fogalmazta meg.⁵¹

A szakbizottsági ülésen a politikai erők ismét kísérletet tettek a kormányzati rendszerre vonatkozó elképzeléseik érvényesítésére. A kommunista Révai József, pártja korábbi álláspontját némiképp módosítva, két javaslatot terjesztett elő. Az első azt indítványozta, hogy a végrehajtó hatalmat, amennyiben azt törvény nem utalja a köztársasági elnök hatáskörébe, a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium gyakorolja. E megoldás tehát kivételes esetben elismerte az államfő kormányzati szerepét, a végrehajtó hatalom letéteményesének azonban változatlanul a kabinetet tekintette. Másik előterjesztésében Révai a korábbinál is erőteljesebben hangsúlyozta a parlament befolyását a kormányfő kiválasztására; ezen indítvány szerint ugyanis a köztársasági elnök a nemzetgyűlés politikai bizottságának javaslata alapján nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt, vagyis az államfő önálló mérlegelési joga az elbocsátás során sem érvényesülhet.

Jóval erőteljesebben változott a kiscgazdák álláspontja, amit először Bencze Imre indítványa jelzett. Az FKgP képviselője olyan módosító javaslatot nyújtott be, amely szerint a köztársasági elnök a parlamentáris elv tiszteletben tartásával nevezi ki a miniszterelnököt. Kompromisszumos előterjesztését azonban a kommunisták nem támogatták, hangsúlyozva, hogy a módosított formula is túlzottan széles kinevezési jogkört biztosít az államfőnek. Úgy vélték, hogy ilyen szabályozás mellett az új kormányfő kinevezése a köztársasági elnök és a miniszterelnök négy szemközti megegyezésén alapulhat, ami egyben a parlament kizárását is jelenti a minisztérium megalakításának folyamatából. A kiscgazdák viszont Révai indítványát utasították el, ám elfogadták azt a formulát, hogy az államfő a nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után nevezi ki a miniszterelnököt, sőt Szakasits megfogalmazását egy orientáló fordulattal ki is egészítették, hangsúlyozva, hogy a kinevezés a parlamentáris többségi elv szerint történik. Erősítette a kormányzati rendszer parlamentáris jellegét Pfeiffer Zoltán igazságügyi minisztériumi államtitkár indítványa is, amely az új minisztériumnak a kinevezésétől számított nyolc napon belül bemutatkozási kötelezettséget írt elő. E javaslat, amely a szokásjog törvényi szintre emelésére irányult, Tildy Zoltán miniszterelnök értelmezésében a bizalmi szavazás intézményét is magába foglalta. A kormányfő egyébként a parlament szerepének növelése érdekében azt indítványozta, hogy a leszavazott minisztérium ne tehesen előterjesztést a ház felosztatására, elvetve ezáltal a hagyományos felfogást, amely szerint ilyenkor a kormány szabadon dönthet a lemondás és a választókhöz fordulás között. Az elnöki tisztség várományosa ugyanakkor nem támogatta, hogy az államfő kinevezési hatáskörét a

⁵¹ Részletesebben lásd VIDA István, *i.m.*, 960-964.

parlamentáris többségi elvre hivatkozással korlátozzák, mint ahogy elutasította Révai módosító javaslatát is. Ezen előterjesztést úgy értékelte, hogy az nemcsak az elnök tényleges kinevezési jogát zárja ki, hanem tartós kormányválsághoz is vezethet, amennyiben a politikai bizottság nem tud megegyezni a jelölt személyéről.

Az ellentétes álláspontokat végülis a törvényjavaslat parlamenti előadója, a kispazda Sulyok Dezső próbálta összehangolni. Először elfogadta Révai azon javaslatát, hogy a végrehajtó hatalmat főszabályként a kormány gyakorolja, ugyanakkor támogatta azokat a kispazda módosító indítványokat is, melyek a miniszterelnök kinevezésére és a kabinet bemutatkozására vonatkoztak. Később azonban, álláspontját megváltoztatva, olyan szövegtervezetet terjesztett elő, amely alapvetően saját pártjának felfogását tükrözte. Megfogalmazása szerint a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium útján gyakorolja, s ennek keretében, a nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után, a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt, a kormányfő előterjesztése alapján pedig a minisztereket. A parlament szerepét azon javaslat átvételével is növelni kívánta, hogy a kinevezett minisztérium nyolc napon belül köteles bemutatkozni a nemzetgyűlésnek, amelynek megtörténte előtt az államfő a házat nem oszthatja fel. Ez utóbbi fordulat ugyanakkor eltért Tildy indítványától, amely szerint a leszavazott kormány nem kezdeményezheti a nemzetgyűlés feloszlását.

Sulyok a kommunista módosító javaslatokból csupán azt fogadta el, hogy a köztársasági elnök a miniszterelnök felmentése előtt is meghallgatja a politikai bizottság álláspontját. Ezért Révai kísérletet tett arra, hogy legalább a végrehajtó hatalom gyakorlásának kérdésében érvényesítse pártja álláspontját, indítványát azonban minimális többséggel elutasították s így, stílusos javításokkal, végülis Sulyok Dezső szövegtervezete került be a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc-be.

Szembekerült a kispazdák és kommunisták álláspontja az államfő házfeloszlási jogának kérdésében is. Bencze Imre az elnöknek korlátlan feloszlási jogot kívánt biztosítani, míg Révai javaslata szerint az államfő köteles a nemzetgyűlést feloszlítani, ha azt a kormány kezdeményezi, s jogosult e döntést meghozni, a képviselők legalább kétötödének felterjesztésére. Ez utóbbi indítvány célja az volt, hogy egy erős kisebbség is kérhesse a nemzetgyűlés feloszlását, ha elégedetlen annak munkájával vagy politikai összetételével. Sulyok az eredeti szöveg megtartása mellett érvelt, a bizottság azonban most Révai javaslatát szavazta meg, aki azonban azt később visszavonta. Végülis a törvényjavaslata azt a megfogalmazást tartalmazta, hogy az elnök jogosult a nemzetgyűlést feloszlítani, ha arra a kormány előterjesztést

tesz, illetőleg a képviselők legalább kétötöde felterjesztésben kéri. A hadsereg kérdésében viszont Révai álláspontja kerekedett felül, mivel a bizottság elutasította azt a kispazda javaslatot, amely az államfőt a fegyveres erők legfőbb parancsnokának nyilvánította. Ezt az indítványt a kommunisták a legfőbb hadúri jog részleges visszaállításaként értékelték, s még egyes kispazda képviselők sem támogatták.⁵²

A nemzetgyűlés plenáris ülése kétnapos vita után, 1946. január 31-én lényegében változtatás nélkül fogadta el a bizottságban véglegesített törvényjavaslatot. Az 1946. évi I. tc. egyszerre vezette be a köztársasági államformát és a parlamentáris kormányzati rendszert, ez utóbbi alapvető jogi intézményeit azonban, szemben a korabeli nyugat-európai alkotmányokkal, nem bontotta ki. Hiányzott a törvénycikkből a bizalmatlansági indítvány intézménye, a bizalmi szavazást pedig változatlanul a minisztérium bemutatkozása helyettesítette. E jogi pontatlanságok azonban nem okoztak politikai problémát, mivel a miniszterelnökök személyéről és az új kormányok összetételéről valójában a pártközi értekezletek döntöttek, s így a többségi elv egyáltalán nem érvényesült. E koalíciós jellegnek megfelelően a nemzetgyűlés egyhangú jóváhagyással fogadta el a programot, s fejezte ki bizalmát az új minisztérium iránt, ami az alkotmányjogi keretek fenntartásával biztosított lehetőséget arra, hogy a koalíciós hatalomgyakorlás egypárti, államszocialista kormányzati rendszerre alakuljon át. Névlegesen a koalíciós politikai erők a fordulat éve után is kormányon maradtak, miközben, az egyesült munkáspárt kivételével, párttevékenységük beszüntetésére kényszerültek. E helyzet csak 1952 augusztusában változott meg, amikor Rákosi Mátyás formálisan is átvette a kormányfői tisztséget.

Az 1949. augusztus 20-án hatályba lépett államszocialista alkotmány formálisan továbbfejlesztette a parlamentáris kormányzati rendszert. Az alaptörvény szerint ugyanis a minisztertanács elnökét és tagjait az országgyűlés választja és menti fel, a ház két ülése között pedig e jogkört az elnöki tanács gyakorolja. Ugyanakkor e szabályozás sem vezette be a bizalmatlansági indítvány, illetőleg a bizalmi szavazás intézményét, s a kormány megbízatásának idejéről is csupán annyit mondott, hogy az az új minisztertanács megválasztásáig tart. Ily módon az országgyűlések alakuló ülései fő szabály szerint továbbra sem kapcsolódtak össze a kormányváltásokkal, bár több alkalommal is, így 1953-ban, 1967-ben és 1975-ben a parlament alakuló ülésén új miniszterelnököt választottak. Ugyanakkor a tényleges döntési mechanizmus alapvetően különbözött az alkotmányos szabályozástól: a kormányfő személyéről valójában az állampárt vezető testülete, a politikai bizottság (sőt

⁵² A nemzetgyűlés alkotmány- és közjogi bizottságának ülését részletesen elemzi VIDA István, *i.m.*, 964-968.

nem egyszer csak az első- vagy főtitkár) határozott, s e döntés a Hazafias Népfront átiratán keresztül vált formális előterjesztéssé. Abban az értelemben viszont a kormányzati rendszer folytonossága fennmaradt, hogy az állam elsőszámú vezetőjének szerepkörét továbbra sem a miniszterelnök töltötte be. Míg a dualizmus időszakában a király, a két világháború között pedig a kormányzó volt az állam elsőszámú vezetője, addig az államszocialista korszakban e funkció az állampárt első- vagy főtitkárára szállt át. (1952-53, majd 1956-58 és 1961-65 között, illetőleg 1988-ban e két tisztséget ugyanaz a személy töltötte be.) Jelentősen korlátozta a kormány tényleges befolyását az is, hogy a hatalompolitikai tárcákat, a miniszterelnök megkerülésével, közvetlenül a központi bizottság illetékes titkárai irányították.

4. A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek kiépülése a rendszerváltás időszakában

Az 1980-as évek második felében az államszocialista berendezkedés válsága átfogó reformtörekvéseket hívott életre, amelyek a kormányzati rendszer gyökeres átalakítását is magukba foglalták. E téren a változások kiindulópontját az 1987. évi X. tv. képezte, mely az alkotmány módosításával megszüntette az elnöki tanács általános helyettesítő jogkörét, az ennek alapján elfogadott jogalkotási törvény pedig, a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározásával, helyreállította az országgyűlés tényleges törvényhozó funkcióját. Második lépésként, a modellváltási folyamat keretében, az MSZMP KB 1988. november 22-i határozata felszámolta a hatalompolitikai tárcák közvetlen pártirányítását, s így a minisztertanács visszanyerte önállóságát és felelősségét a kormányzati munkában.⁵³ Az ülésen a pártállam megszüntetésével egyidejűleg egy olyan alkotmánymódosító csomagtervet is elfogadtak, amely a legsürgetőbb változtatási igényeket tartalmazta. E körbe tartozott annak deklarálása is, hogy az új országgyűlés alakuló ülésén lejár a minisztertanács megbízatása, vagyis ilyenkor új kormányt kell választani. E politikai döntés alapján az igazságügyi minisztérium – a magyar történelemben első alkalommal – törvényjavaslatot dolgozott ki a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményének bevezetéséről.

A következő év májusában elfogadott 1989. évi VIII. tv a parlamentáris kormányzati rendszer jogi alapjait még a hatalom egységén nyugvó

⁵³ *Az MSZMP KB határozata a Központi Bizottság és a Politikai Bizottság munkarendjéről, munkamódszereiről, a KB munkabizottságainak, munkaközösségeinek és apparátusának feladatköréről*, 1988. november 22. = *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai*, Interart Studio, 1994, 505.

alkotmányba építette be, miközben a készülő alaptörvény szabályozási koncepciója már a hatalmi ágak elválasztásának elvét követte. Ez az ellentmondásos helyzet a törvényjavaslat indokolásában is megjelent, amely szerint a bizalmatlansági és a bizalmi indítvány, valamint a bizalmi szavazás intézménye egyszerre fejezi ki a kormány önállóságát az állam operatív irányításában, illetőleg az országgyűlésnek való alárendeltségét. Átmenetileg tehát nem is parlamentáris, hanem parlamenti kormányforma jött létre, amelyben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között jogi értelemben hierarchikus viszony állt fenn.

Bizalmatlansági indítványt a képviselők legalább egyötöde a minisztertanáccsal vagy annak valamely tagjával szemben írásban nyújthatott be, amelyről a vitát és a szavazást az országgyűlés következő ülészakán, de legkésőbb a beterjesztéstől számított 15 napon belül kellett megtartani. E szabályozás alapján a testületi és az egyéni felelősség egyaránt érvényesült, azzal a kivétellel, hogy a miniszterelnök a kormány egészének tevékenységéért politikai felelősséggel tartozott. A parlament a bizalmat egyszerű, relatív többséggel megvonhatta a kabinettől, mely az új minisztertanács megválasztásáig maradt hivatalban, ám ügyvezető státusa miatt nemzetközi szerződést nem köthetett, s rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothattott.

Bizalmi szavazást, elnöke útján, a kormány bármikor kérhetett a parlamenttől, s azt is javasolhatta, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazást bizalmi kérdésnek nyilvánítsák. Az alkotmánymódosító törvény a bizalom megadásához is csupán relatív többséget írt elő, talán azért is, mert az ekkor még kormányzó MSZMP a többpárti választások után kisebbségi kabinet alakítását sem zárta ki a politikai alternatívák közül. A bizalom megvonása esetén egyébként a minisztertanács szintén utóda megválasztásáig maradt hivatalban, s jogosítványait az előbb említett korlátok között gyakorolhatta.

Az új kormány megalakítására a törvény viszonylag hosszú időt biztosított, kimondva, hogy az országgyűlés a bizalom megvonásától számított 60 napon belül határoz az új minisztertanács programjának elfogadásáról és tagjainak megválasztásáról. Ugyanakkor az alkotmánymódosítás hallgatott arról, hogy a kéthónapos időtartam eredménytelen elmúlása milyen jogkövetkezményekkel jár. Ez szorosán összefügg azzal, hogy a parlamenti kormányzati rendszer nem ismeri a ház felosztatását, s emellett az állami főhatalmi szervek közül az e jogosítvánnyal felruházható egyszemélyi államfő intézménye is hiányzott. Ily módon, a hatalom egységének elve alapján, alkotmányjogi szempontból olyan aszimmetrikus kapcsolat jött létre, amelyben a törvényhozás bármikor eltávolíthatta a kormányt, az utóbbi viszont semmilyen eszközzel nem rendelkezett ahhoz, hogy a parlamenttől a választókhöz forduljon. E

szabályozást ugyanakkor a politikai vezetés is átmenetinek tekinthette, hiszen, mint korábban már említettük, a készülő új alaptörvény a hatalmi ágak elválasztásának elvére épült, s időközben döntés született a köztársasági elnöki tisztség visszaállításáról.

Teljesen új jogintézmények bevezetése s a KB már említett határozata ellenére az 1989. évi VIII. tv. sem mondta ki, hogy az országgyűlés alakuló ülésével megszűnik a minisztertanács megbízatása. Ily módon megőrizte azt a hagyományos gyakorlatot, amely a választásokat elszakította a kabinetek megalakításától, ami megfelelt mind az alkotmányos monarchia, mind a pártállam berendezkedésének. Nem írt elő az alkotmánymódosítás az új kormány számára bemutatkozási, illetőleg bizalomkérési kötelezettséget sem, hiszen tagjait nem az államfő nevezte ki, hanem az országgyűlés választotta.

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott átfogó alkotmányrevízió, mely a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon elfogadott normaszövegen alapult, lényegesen megváltoztatta az állami főhatalmi szervek egymáshoz való viszonyát. A rendszerváltó alkotmányozás parlamentáris kormányzati rendszert vezetett be, ám annak klasszikus modelljétől eltérően a köztársasági elnököt nem a végrehajtó hatalom fejének tartotta, hanem számára önálló hatásköröket állapított meg. Semleges (neutrális) hatalmi funkciója ellenére az államfő érdemi szerepkört kapott a kabinet létrehozásának folyamatában; az új szabályozás értelmében ugyanis kormányalakításra, a frakcióvezetők és a független képviselők megbízottjának meghallgatása után, az elnök adott megbízást. A minisztertanács tagjait ugyanakkor az alkotmányrevízió után is az országgyűlés választotta meg (a minisztereket a kormányfő javaslata alapján), s hatályban maradt az a rendelkezés is, amely szerint a kormány megbízatása utódának hivatalba lépéséig tart.

Az államfői szerep megfogalmazása mellett az 1989. évi XXXI. tv. az öt hónappal korábban meghatározott határidőket érzékelhetően lerövidítette. A bizalmatlansági indítvány feletti vitát és szavazást a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kellett megtartani, az új kormány megválasztására pedig 40 nap állt rendelkezésre. Meghatározó, elvi jellegű változást azonban az jelentett, hogy az alkotmányrevízió ez utóbbi határidő elmulasztásához a feloszlítás jogkövetkezményét fűzte. A köztársasági elnök ugyanis, a miniszterelnök, a házelnök és a frakcióvezetők véleményének kikérése után, feloszlathatta az országgyűlést, ha az nem szavazott bizalmat a bemutatkozó minisztertanácsnak. Emellett e jogosítványával akkor is élhetett, ha a parlament, ugyanazon ciklus alatt, 12 hónapon belül négy esetben megvonta a bizalmat a kormánytól. Ez utóbbi, rendkívül szigorú szabály a rendszerváltó politikai erőknek az államfői tisztség akkori várományosa, Pozsgay Imre iránti bizalmatlanságát fejezte ki; különösen a két liberális párt, az SZDSZ és a Fidesz

feltételezte, hogy az MSZMP jelöltje, megválasztása esetén, akadályozni kívánja az új parlament tevékenységét.

Míg az 1989. évi átfogó alkotmányrevízió az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal kompromisszumán nyugodott, a kormányzati rendszert is átalakító újabb alaptörvény-módosítások az MDF és az SZDSZ paktumára épültek. Az 1990-es választások első és második helyezettjének vezető politikusai április 29-én írták alá pártközi megállapodásukat, amely a köztársasági elnök státusára, a kormányalakítás mechanizmusára és a bizalmatlansági indítvány szabályozására is kiterjedt.⁵⁴ Ennek alapján az 1990. évi XXIX. tv., a miniszterelnök előterjesztése alapján, a miniszterek kinevezésének és felmentésének jogát a köztársasági elnökre ruházta, az 1990. évi XL. tv. pedig a kormányfő megválasztásához és a bizalom megvonásához abszolút többséget követelt meg, s egyben bevezette a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét. Ez utóbbi, átfogó alkotmánymódosító törvény a köztársasági elnök közvetett választását is visszaállította, s megváltoztatta a házfelosztás jogi feltételeit is.

Az 1990 májusában elfogadott első alaptörvény-módosítás a kormányalakítás mechanizmusát jelentős mértékben közelítette a parlamentarizmus „tisztá” modelljéhez, amikor kimondta, hogy a minisztereket nem az országgyűlés választja, hanem az államfő nevezi ki és menti fel. Ugyanakkor a kormányfő, a köztársasági elnök javaslata alapján, továbbra is az országgyűléstől kapja megbízatását, melynek elnyeréséhez, a paktum nyomán, az 1990. évi XXIX. tv. már a képviselők abszolút többségének támogatását írja el. E parlamenti jogosítvány fennmaradása szorosan összefügg a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével; mindazon európai országokban, melyekben a kormányzati stabilitás erősítése érdekében ezt a megoldást alkalmazzák, a miniszterelnököt a parlament választja, s az államfő legfeljebb a jelölés, illetőleg a névleges kinevezés hatáskörével rendelkezik.

A nyugat-német és a spanyol alaptörvényből átvett új intézmény gyökeresen átalakította az egy évvel korábban életre hívott parlamentáris

⁵⁴ Témakörünket a megállapodás alábbi pontjai érintették:

„2/b Az 1946. évi I. számú törvénynek megfelelően helyreállítandó a köztársasági elnök eredeti státusa,
2/c Módosítandó a kormány hivatalba kerülésének eljárása oly módon, hogy a választás csak a miniszterelnök személyére vonatkozik, a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezzé ki,
2/f A felek az ország kormányozhatóságának érdekében feltétlenül szükséges mértékig kiterjesztik a köztársasági elnök jogát a parlament felosztására,
2/g Abszolút többséget kell megkívánni a miniszterelnök megválasztásához, de ugyanígy az ellene benyújtandó bizalmatlansági indítvány elfogadásához is,
2/h A felek egyetértenek abban, hogy a bizalmatlansági indítvány jogintézményét a fentiekén túlmenően is át kell alakítani oly módon, hogy az egyes miniszterekkel szemben ne, hanem csak a miniszterelnökkel szemben legyen előterjeszthető bizalmatlansági indítvány, konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában.” Vö. A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985-1991, szerk. Bihari Mihály, Budapest, 1992, 262-263.

kormányzati rendszert. Mindenekelőtt kizárja a miniszterek egyéni felelősségét, hiszen e konstrukció alkalmazása esetén a képviselők a bizalmi kérdést kizárólag a miniszterelnökkel, s rajta keresztül a kormány egészével szemben vethetik fel. Emellett, mint korábban már említettük, a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszavazása esetén az államfő nem vesz részt az új kabinet megalakításának folyamatában; ilyenkor ugyanis a bizalom megvonása egyben az új miniszterelnök megválasztását és kormányprogramjának elfogadását is jelenti. Stabilizáló politikai funkciója következtében ezen intézmény a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyát is megváltoztatja, sajátos egyensúlyt teremtve e két hatalmi ág között. A konstruktív bizalmatlansági indítvány ugyanis lehetővé teszi a parlamenti többségét elvesztett kormány fennmaradását, ha az ellenzék a miniszterelnök utódának személyéről nem tud megegyezni, ami megfelelően ellensúlyozza azt a jogi helyzetet, hogy a kabinet az átfogó alkotmányrevízió után sem tehet javaslatot az országgyűlés feloszlására. Ezáltal olyan normatív modell alakult ki, amelyben egy választási ciklus alatt a meghatározó hatalmi ágak nem, vagy alig tudják egymást elmozdítani.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével egyidejűleg a júniusi átfogó alkotmánymódosítás a kormány megbízatásának megszűnését is részletesen szabályozta. Szemben a hagyományos megoldással, amely szerint a kabinet mandátuma utódának megválasztásáig tart, az 1990. évi XL. tv. kimondta, hogy az új országgyűlés megalakulása megszünteti a kormány megbízatását, mely ezt követően már csak ügyvezetőként folytatja működését. Hasonló a jogi helyzet akkor is, ha a miniszterelnök meghal, vagy kormánya, illetőleg saját nevében lemond tisztségéről; ezt a kormányfő szabad mérlegelése alapján is megteheti, elvesztett bizalmi szavazás esetén viszont a kabinetet lemondási kötelezettség terheli. Emellett a sikeres bizalmatlansági indítvány is megszünteti a kormány megbízatását, ám ilyenkor ügyvezető jelleggel sem maradhat hivatalban, hiszen a megjelölt személy miniszterelnökké választása biztosítja a kormányzati munka folytonosságát.

Újraszabályozta a júniusi alkotmánymódosítás a köztársasági elnök házfeloszlási jogát is. Mint korábban már említettük, e tisztség visszaállításakor az államfőt feljogosították arra, hogy a bemutatkozó kormány leszavazása esetén az országgyűlést feloszlathassa. Az 1990. évi XL. tv. viszont első közelítésben szigorúbbnak látszó feltételt határozott meg; az új rendelkezés szerint az elnök akkor élhet e jogával, ha első jelölésétől számított 40 napon belül a parlament nem választja meg a miniszterelnököt. E változtatás célja nyilvánvalóan a kormányalakítás folyamatának felgyorsítása volt, hiszen a júniusi alkotmánymódosítás hatályon kívül helyezte azt az előírást, amely 40 napot biztosított az új kormányfő megválasztására. Az elnök

tehát egymást követően több jelöltet is megnevezhet, miközben megszűnt az a kötelezettsége, hogy a javaslattétel előtt konzultáljon a parlamenti pártok frakcióvezetőivel, illetőleg a független képviselők megbízottjával. Ezáltal az MDF-SZDSZ paktum azon pontja is teljesült, amely az államfő házfelosztási jogkörének kiterjesztésére irányult, sőt a szabályozás elvileg az elnök számára a kormányalakítás időszakában egyfajta hatalmi túlsúlyt is biztosít. Szabad mérlegelésen alapuló jelölési, illetőleg házfelosztási hatásköre ugyanis formálisan lehetőséget teremt arra, hogy a parlamenti erőviszonyoktól függetlenül tegyen javaslato(ka)t a miniszterelnök személyére, és sikertelen kísérlete(i) után, az országgyűlés politikai összetételének megváltoztatása érdekében, a választókhöz forduljon.

A parlamentáris kormányzati rendszer jogi intézményesítését a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. LXXIX. tv. tetőzte be, amely a kabinet lemondásának folyamatát is részletesen szabályozta.⁵⁵ E törvény értelmében a miniszterelnök, illetőleg a kormány 30 napos idő megjelölésével, az államfő útján a házelnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le megbízatásáról, amelyet az elnök a kézhezvételtől számított három napon belül köteles továbbítani. A házelnök a kabinet távozásáról a következő ülésnapon tájékoztatja az országgyűlést, amely e kérdésben nem dönthet, hiszen a lemondás érvényessége nem igényel elfogadó nyilatkozatot. Pontosabbá vált a kormányalakítási mechanizmus szabályozása is, mivel e törvény arra kötelezte az államfőt, hogy a megbízatás megszűnését követő 30 napon belül tegyen javaslatot az új miniszterelnök személyére. E kiegészítésekkel lezárult a parlamentáris kormányzati rendszer jogi intézményeinek kiépülése, amelyeket a rendszerváltást követő másfél évtized lényegében nem tett ki a gyakorlat próbájának.

5. A politikai gyakorlat hatása a jogi szabályozásra

A modell-, illetőleg a rendszerváltás folyamatában létrejött parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei a politikai gyakorlatban 2004 augusztusáig ellentmondásmentesen működtek. A köztársasági elnök a választások után mindig a legerősebb parlamenti párt jelöltjét javasolta

⁵⁵ Az alaptörvényt módosító 1997. évi LIX. tv is érintette a kormány alkotmányos státusát, amikor a megbízatás megszűnésének eseteit a miniszterelnök választójogának elvesztésével, illetőleg összeférhetetlenségének megállapításával egészítette ki, s emellett bevezette az ügyvezető miniszterelnök fogalmát. E változások azonban a parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei szempontjából másodlagos jelentőségűek, s ezért behatóbb elemzést nem igényelnek.

miniszterelnököknek, akit abszolút többséggel, valamennyi alkalommal meg is választottak. Konstruktív bizalmatlansági indítványt ezen időszak alatt egyszer sem nyújtottak be, s a kormány sem kért bizalmi szavazást, illetőleg egyetlen előterjesztésének elfogadását sem nyilvánította bizalmi kérdésnek. Két választás között csupán Antall József miniszterelnök halála miatt történt kormányváltás; ekkor, 1993 decemberében Göncz Árpád államfő az MDF jelöltjét, Boross Pétert javasolta miniszterelnököknek, noha a hárompárti jobbközép koalíció a független képviselők támogatása nélkül már nem rendelkezett országgyűlési többséggel. A kormányon levő erők sorozatos választási vereségei miatt a parlamenti váltógazdálkodás is megszilárdult, mely, mint ezt korábban már részletesen kifejtettük, az 1848-1990 közötti időszakban csak kivételesen jelent meg a hazai politikai rendszerben.

Az első közelítésben pontosnak tűnő jogi szabályozás belső ellentmondásai akkor váltak nyilvánvalóvá, amikor az SZDSZ-szel kialakult konfliktusa nyomán Medgyessy Péter kormányfő 2004. augusztus 19-én felvetette lemondásának lehetőségét, s ezt még aznap nemcsak a kisebb koalíciós párt, hanem az MSZP országos elnöksége is tudomásul vette.⁵⁶ Mivel a miniszterelnök nyilatkozata a hatályos szabályozás alapján nem minősült lemondásnak, azonnal felmerült az a kérdés, hogy az új kabinet létrehozása milyen jogi keretek között menjen végbe. A koalíciós politikai erők konstruktív bizalmatlansági indítványt kívántak benyújtani annak érdekében, hogy az államfőt kizárják a kormányváltás folyamatából, s az új kabinet minél gyorsabban megalakulhasson. Medgyessy viszont, személyes presztízsét is féltve, ezt nem tartotta jó megoldásnak, s augusztus 25-én az államfőnek hivatalosan is benyújtotta lemondását. E lépése két, éles vitát kiváltó alkotmányjogi kérdést vetett fel. Az egyik az volt, hogy az 1997. évi LXXIX. tv-ben megfogalmazott 30 napos határidőt figyelembe véve mikor hatályosul a kormányfő lemondása; nyilatkozatának benyújtása napján vagy egy hónap elteltével. Mádl Ferenc köztársasági elnök és az igazságügyi miniszter egyaránt az utóbbi nézetet vallotta, hangsúlyozva, hogy a lemondási idő fogalmából értelemszerűen ez a megoldás következik. Bragyova András viszont úgy vélte, hogy az alkotmány értelmében a miniszterelnök megbízatása lemondása pillanatában, vagy a nyilatkozatában megjelölt időpontban megszűnik, s a törvényben meghatározott 30 nap az ügyvezető kormány működésének időtartamára vonatkozik. Álláspontját számos alkotmányjogi érveléssel kívánta alátámasztani; mindenekelőtt azt hangsúlyozta, hogy a megbízatás megszűnésének valamennyi esetében az arra okot adó jogi tény hatása azonnal

⁵⁶ Medgyessy Péter lényegében ultimátumot intézett az SZDSZ-hez, követelve, hogy erősítsék meg tisztségében, vagy augusztus 26-ig teremtsék meg az új miniszterelnök megválasztásának feltételeit.

bekövetkezik, így ez alól a lemondás sem lehet kivétel. Gondolatmenetének másik sarokpontja az volt, hogy a lemondó nyilatkozat alkotmányos szabályozását törvény sem új feltétellel, sem új joghatással nem egészítheti ki, s a lemondás egyébként is a bizalom megvonását helyettesíti, amely szükségszerűen a megbízatás azonnali megszűnéséhez vezet. Bragyova részletesen érvelt azon állítása mellett is, hogy a 30 napos lemondási idő a távozó kormányfő ügyvezetői kötelezettségére vonatkozik. Ennek bizonyítékát különösen abban látta, hogy az államfőnek is ez az időtartam áll rendelkezésére az új miniszterelnök jelölésére. Fejtegetéseiből végülis azt a következtetést vontta le, hogy a két 30 napos határidő párhuzamosan folyik; a lemondott miniszterelnök ügyvezetőként tevékenykedik, a köztársasági elnök és a parlamenti pártok pedig ugyanezen időszak alatt az utód kiválasztásával foglalkoznak. Ugyanakkor Bragyova azt a felfogást sem vetette el, hogy a lemondási időről szóló törvényi rendelkezés alkotmányellenes, s így értelmezése csak e tény megállapítására terjedhet ki.⁵⁷

A másik alkotmányjogi kérdés a lemondás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány viszonyának tisztázására irányult. Az egyik álláspont, melyet főként kormánypárti politikusok képviseltek, nem látta akadályát annak, hogy ilyen indítványt az önként távozó kormányfővel szemben is benyújtsanak, mások viszont azt hangoztatták, hogy a már lemondott miniszterelnök esetében nem lehet a bizalmatlanságot kinyilvánítani. Az előbbi felfogás hívei a 30 napos határidőre is hivatkoztak, úgy érvelve, hogy annak lejártáig a lemondás még nem hatályosul, s ezért a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának nincs jogi akadálya. Végülis e kérdésben a második álláspont kerekedett felül, s a 30 nap elteltével az elnök tett javaslatot az új kormányfő személyére. Mádl Ferenc e határidő lejártát követően azonnal döntött, s az MSZP rendkívüli kongresszusának határozatát figyelembe véve Gyurcsány Ferencet jelölte miniszterelnöknek, akit az országgyűlés a kormányprogram vitája után, szeptember 29-én e tisztségre meg is választott. Ezzel lezárult a kormányváltás elhúzódó folyamata, a felmerült alkotmányjogi problémák azonban változatlanul tisztázást igényeltek.

Mindkét kérdésben a vitát végülis az alkotmánybíróság döntése zárta le. A testület 55/2004. (XII.13.) AB határozatával az 1997. évi LXXIX. tv. vitatott szövegrészét alkotmányellenesnek nyilvánította, s azt a közzététel napjával megsemmisítette. A határozat indokolásában az alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy az alaptörvény nem enged olyan következtetést, amely szerint lemondását követően a miniszterelnök, illetőleg a kormány teljes jogkörrel hivatalban marad, mint ahogy a megszűnés más esetei is azonnal érvényesülnek. Ezen

⁵⁷ Részletesebben lásd BRAGYOVA András, *Mikor szűnik meg a miniszterelnök megbízatása?* Népszava, 2004. augusztus 30., 15.

értelmezés alapján a testület úgy találta, hogy a 30 napos határidő, különválasztva a lemondás időpontját annak hatályosulásától, ellentétben áll az ügyvezető miniszterelnökről, illetőleg a korlátozott jogkörű kormányról szóló alaptörvényi rendelkezésekkel, és sérti a megbízatás megszűnésének azonnaliságára vonatkozó alkotmányos előírásokat is.

Az alkotmánybíróság e gondolatmenet nyomán a lemondott miniszterelnökkel szemben bizalmatlansági indítvány benyújtását fogalmilag kizártnak nyilvánította. Érvelése azon alapult, hogy az alkotmány kizárólag a miniszterelnök, s nem az ügyvezető kormányfő esetében biztosítja e jogintézmény alkalmazását. A testület szerint bizalmatlansági indítványt, a nyelvtani értelmezésen túlmenően, azért sem nyújthatnak be az ügyvezető miniszterelnökkel szemben, mert e státus feltételezi, hogy a kormány megbízatása megszűnt, így azt nem lehet még egyszer kikényszeríteni. Ugyanakkor az alkotmánybíróság elismerte, hogy a lemondási határidő intézménye olyan jogi helyzetet teremtett, amely elvileg nem zárja ki, hogy a megbízatás megszűnésének új oka merüljön fel.

Döntésének indokolásában a testület azt is kifejtette, hogy a megbízatás megszűnésére vonatkozó alaptörvényi rendelkezések zárt rendszert alkotnak, melyek a kormányzati stabilitás alkotmányos értékét fejezik ki. E megközelítés alapján a megsemmisítő határozat nem írt elő jogalkotási kötelezettséget, az egyes megszűnési okok egymáshoz való viszonyának rendezése azonban mégis új szabályozást igényelt. Ezt a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai, és az államtitkárok jogállásáról idén májusban elfogadott törvény valósította meg, amely hatályon kívül helyezte az 1997. évi LXXIX. tv.-t.

A 2006. évi LVII. tv. új elemként mindenekelőtt a bizalmatlansági indítvány tárgyalásának módját határozza meg. Ilyen javaslat benyújtását bármely képviselő kezdeményezheti, s az annak bejelentését követő három munkanapig, valamint a bizalmatlansági indítvány előterjesztésétől a szavazás lezárultáig a kormány, illetőleg a miniszterelnök nem mondhat le; e korlátozás időtartama azonban nem haladhatja meg a 15 napot. E rendelkezés egy olyan joghézagot számol fel, amely eddig lehetőséget biztosított arra, hogy az indítvány benyújtását követően a kormány távozzon, s ügyvezetőként még legalább egy (a lemondási időt figyelembe véve pedig akár két) hónapig is hivatalban maradjon. Ily módon nemcsak a lemondott miniszterelnökkel szemben nem nyújthatnak be bizalmatlansági indítványt, hanem, az intézmény alkotmányjogi védelme érdekében, ennek fordítottja is kizárt. A kormányfő nem távozhat önként, ha ilyen javaslat előterjesztését kezdeményezik, illetőleg azt benyújtják. Pontosította az új törvény a lemondás folyamatának szabályozását is, kimondva, hogy a kormányfő a köztársasági elnökhöz intézett

írásbeli nyilatkozatával mondhat le megbízatásáról, mely a benyújtással válik hatályossá. Az eljárás egyszerűsítése során a törvény azt is előírja, hogy a távozásról az államfő tájékoztatja az országgyűlést, s ez a mechanizmus érvényesül akkor is, ha a kormány a bizalmi szavazás elvesztése miatt kényszerül lemondásra.

Az új törvény a miniszterelnök jelölésének szabályait is valamelyest módosítja. A választások utáni kormányalakítás folyamatának felgyorsítása érdekében előírja, hogy amennyiben a kabinet megbízatása az új országgyűlés megalakulása miatt szűnik meg, a köztársasági elnök még ezen az ülésnapon javaslatot tesz a kormányfő személyére. Ilyenkor az államfőnek a jelölés előkészítésére a választások végeredményének megállapításától számított 30 napos időszak áll rendelkezésére.

E változások, a kormányfői összeférhetetlenség megállapításának és az ügyvezető miniszterelnöki státus megszűnésének szabályozásával együtt, azt a célt szolgálják, hogy a hatályos alkotmányos keretek között a parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei valóban koherens, zárt rendszert alkossanak. Természetesen a 2006. évi LVII. tv. nem oldhatja meg azokat a jogi problémákat, amelyek az alaptörvény szakmai hiányosságaiból származnak. Ezeket csak egy átfogó alkotmányrevízió, vagy egy új alkotmány elfogadása küszöbölheti ki, mely a jelenleginél pontosabban rendezi az államfő szerepét a kormányalakítás folyamatában és a házfelosztás feltételeit is újrafogalmazza. A parlamentáris kormányzati rendszer hatékony működése azonban elsődlegesen nem a szabályozás minőségétől függ, hanem attól, hogy a meghatározó politikai szereplők legitim partnernek tekintik-e ellenfeleiket; ennek hiányát semmilyen normatív rend nem tudja pótolni.

465 / 2006