

***Franczel Richárd***

*Témavezető: Bihari Mihály*

## MINISZTERELNÖK AZ ÚJ ALAPTÖRVÉNYBEN

### Bevezetés

A 2010-es országgyűlési választások után megindult alkotmányozási folyamat eredményeképpen létrehozott új Alaptörvénnyel, illetve a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvények megalkotásával számos ponton megváltozott Magyarország alkotmányos berendezkedése. A parlamentáris közjogi berendezkedés – noha felmerült annak prezidenciális konverziója – megmaradt, de szinte minden fontosabb alkotmányos intézmény (parlament, alkotmánybíróság, köztársasági elnök, kormány, ügyészségi és bírósági szervezet, ombudsmani rendszer, stb.) vonatkozásában történtek kisebb-nagyobb reformok. A magyar közjogi rendszerben kitüntetett szerepet játszó miniszterelnöki intézmény tekintetében is számos alkotmányos szintű, illetve abból fakadó közvetlen és közvetett módosítás történt. A változások karakterét tekintve ugyan nem helyezték új alapokra a kormányfői funkciót, mégis relevánsnak tekinthetők, hiszen részben racionalizálták, részben átalakították a meglévő szabályokat. Az alábbi tanulmány a rendelkezésre álló terjedelmi keretek okán szigorúan csak az Alaptörvény szövegéből kiolvasható változásokat, azokon belül is csak a miniszterelnököt konkrétan is nevesítő rendelkezéseket, és azok lehetséges konzekvenciáit kívánja tömören összefoglalni.

### A miniszterelnöki rendelet, mint első elem

A miniszterelnök kifejezéssel elsőként már az Alaptörvény Alapvetés fejezetében találkozhatunk. E rész utolsó cikke ugyanis – többek között – meghatározza a jogszabályok körét, melyek között külön is nevesíti a miniszterelnöki rendeletet.<sup>1</sup> A jogforrási hierarchiában a törvény és a kormány rendelete után a miniszterelnöki és miniszteri rendelet következik, melyek így nem lehetnek ellentétesek törvénnyel,

---

<sup>1</sup> Alaptörvény Alapvetés T) cikk (2) bek.

illetve a kormány rendeletével. A jogszabályok felsorolása, és a miniszterelnöki rendelet külön nevesítése 2010. november 16-ig nem szerepelt az 1949. évi XX. törvényben sem. A korábbi Alkotmányt módosító 2010. évi CXIII. törvény viszont kiegészítette a szöveget a 7/A. §-al, az Alaptörvény voltaképp az ekkor rögzítetteket vette át, erősítette meg.

### **A miniszterelnök Országgyűlés általi megválasztása**

Az Alaptörvény államra vonatkozó rendelkezései közül már rögtön az első, az Országgyűlés feladat- és hatásköreit taglaló cikkben megjelenik a miniszterelnök kifejezés, ahol kimondásra kerül, hogy az Országgyűlés választja meg a miniszterelnököt, illetve dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről.<sup>2</sup> A miniszterelnök mandátumának keletkezése ebből a szempontból (Országgyűlés általi választás) tehát nem változott, de a miniszterelnök mandátumának későbbi vizsgálatakor erre a kérdésre még vissza kell térnünk. Ehelyütt változást jelent, hogy az Alaptörvény nem vette át a korábbi Alkotmány azon passzusát, mely szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.<sup>3</sup> Vagyis ebben a tekintetben a kormány szervezetszabályozó hatásköre egyértelművé vált. Ugyanakkor a minisztériumok felsorolásáról – 1848 óta tartó közjogi hagyományt követve – továbbra is az Országgyűlés alkot törvényt, tehát a kormány szervezeti viszonyainak, felépítésének egyik leglényegesebb kérdésében megmaradt döntési kompetenciája.<sup>4</sup>

### **A köztársasági elnök parlament-feloszlatási lehetőségei**

A következő miniszterelnökre vonatkozó szabályozást sorrendben az államfő parlament-feloszlatási lehetőségeinek tárgyalásánál találhatjuk, mely rendelkezésekben tartalmi változás történt a korábbiakhoz képest. Az új szabályok értelmében az Országgyűlés önfeloszlatási esete mellett az államfő továbbra is két esetben élhet e jogosítványával. Az egyik szerint – ami a korábbiakhoz képest változatlan – a kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg. A másik eset új, eszerint akkor is felosztható az Országgyűlés, ha az adott évre vonatkozó központi

<sup>2</sup> Uo. 1. cikk (2) bek. f) pont

<sup>3</sup> A korábban hatályos 1949. évi XX. törvény 19. § (2) bek.

<sup>4</sup> MÜLLER 2011, 29. o.

költségvetést március 31-ig nem fogadja el.<sup>5</sup> Ez utóbbi változtatást a Lehet Más a Politika (LMP) is javasolta, amit a kormánypártiak is elfogadtak.<sup>6</sup>

Az Alaptörvény értelmezése szerint ugyanakkor a költségvetés el nem fogadása a parlament-feloszlatás lehetőségének tükrében formálisan is közeledik a kormánnyal szembeni bizalmatlansági szavazáshoz, hiszen ennek eddig csak politikailag volt ez a jellege. Ha ugyanis nem fogadják el, akkor az a kormánytöbbség végét, és egyúttal a kormányzásoképtelenséget is jelenti. Ráadásul a kérdéskörrel összefügg a Költségvetési Tanács új, Alaptörvényben rögzített vétójoga, mely szerint – az ország eladósítását elkerülendő – a költségvetésről szóló törvény elfogadásához (és módosításához is) e háromtagú testület előzetes hozzájárulása szükséges, mely adott esetben alkalmat teremthet arra, hogy a köztársasági elnök erre hivatkozással feloszlassa az Országgyűlést.<sup>7</sup>

Még mindig e kérdésnél maradva, ki kell emelni, hogy a parlament-feloszlatási esetek közül kikerült az a korábbi rendelkezés, mely szerint az Országgyűlés – ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a kormánnytól.<sup>8</sup> E szabályozás valóban felesleges volt, hiszen meglehetősen valószínűtlen és irreális lehetőséget foglalt alkotmányos keretek közé. Ennek kapcsán – némi finomításként – az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság kormányzati munkacsoportja által elkészített részkoncepcióban mint alternatíva felvetődött, hogy a „legalább négy” szövegrész helyett „legalább három” szerepeljen az új Alaptörvényben, vagyis valamelyest csökkentve az előfordulás irracionálisát, megtartották volna ezt az esetkört. Ugyancsak felmerült, de végül nem valósult meg az ún. „Gyurcsány-klauzula”, melynek értelmében az államfő jogosult lett volna az Országgyűlés feloszlatására kivételesen akkor is, ha az súlyos bizalomvesztés okából előállt alkotmányossági-politikai válság feloldását szolgálja.<sup>9</sup> Végezetül megemlíthető, hogy megmaradt az a korábbi szabály, hogy az államfő döntése előtt köteles kikérni a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek véleményét. Az Alaptörvény kiegészítésként csak azt jegyzi meg, hogy a köztársasági elnök az a) pont (sikertelen

---

<sup>5</sup> Alaptörvény, 3. cikk (3) bek. a) és b) pont

<sup>6</sup> Alkotmány a jövőnek. Az LMP alkotmánykonceptiója 18., 28.

<sup>7</sup> Alaptörvény, 44. cikk (3) bek., illetve: JAKAB 2011, 290-291. o.

<sup>8</sup> A korábban hatályos 1949. évi XX. törvény, 28. § (3) bek. a) pontja

<sup>9</sup> A Kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formái III. munkacsoport részkoncepciója, 7. pont, „B” változat, 4. o.

kormányfőválasztás) szerinti parlament-feloszlatási jogát addig gyakorolhatja, amíg az Országgyűlés meg nem választja a miniszterelnököt.<sup>10</sup>

### **A miniszterelnök és a miniszterek mandátumának keletkezése és megszűnése**

#### ***A miniszterelnök mandátuma***

##### *A miniszterelnök (és a miniszterelnök-helyettes) mandátumának keletkezése*

Először is azzal kell kezdenünk, hogy az Alaptörvény szerint a kormány tagjai továbbra is a miniszterelnök és a miniszterek, tehát az államtitkárok az új szabályok értelmében, illetve az új kormányzati struktúra ellenére sem váltak kormánytagokká.<sup>11</sup> A vonatkozó cikk következő mondata szerint a miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki.<sup>12</sup> A miniszterelnök-helyettes(ek) kapcsán érdemes utalni arra, hogy a korábbi Alkotmány szerint a miniszterelnököt az általa kijelölt miniszter helyettesítette.<sup>13</sup> A 2010. május 25-ei alkotmánymódosítás<sup>14</sup> hozta vissza a miniszterelnök-helyettes kategóriáját, melynek elődjét (Minisztertanács elnökhelyettese) a harmadik köztársaságot megeremtő 1989. évi XXXI. törvény iktatta ki az 1949. évi XX. törvényből, és így (mintegy húsz évre átmenetileg) a közjogi rendszerből. Az új szabály szerint a miniszterelnök a miniszterek közül miniszterelnök-helyettest jelöl ki. A miniszterelnök eredeti jogalkotó hatáskörét hangsúlyozandó, a 2010. november 16-ai alkotmánymódosítás<sup>15</sup> annyiban pontosította e májusban rögzített megfogalmazást, hogy a miniszterelnök a miniszterek közül rendeletben jelöli ki a helyettest. Az Alaptörvény voltaképp ezen utóbbi szabályt vette át annyi kiegészítéssel, hogy kifejezetten lehetővé teszi, hogy több miniszterelnök-helyettes legyen („egy vagy több”), bár voltaképp addig is több helyettes volt esetenként.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Alaptörvény 3. cikk (4)-(5) bek.

<sup>11</sup> Uo. 16. cikk (1) bek. Müller ezzel kapcsolatosan megjegyzi, hogy az államtitkárok annak ellenére sem tagjai a kormánynak, hogy közülük egyik-másik miniszternél is kiemelkedőbb kormányzati vagy politikai szerephez is juthat. Ld.: MÜLLER 2010, 10. o.

<sup>12</sup> Alaptörvény 16. cikk (2) bek.

<sup>13</sup> 1949. évi XX. törvény 2010. május 25-e előtti szövegváltozatában a 33. § (2) bek.

<sup>14</sup> Ld.: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10085.pdf>

<sup>15</sup> Ld.: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10174.pdf>

<sup>16</sup> JAKAB 2011, 255. o. Az Alaptörvény 22. cikk (3) bekezdésében több miniszterelnök-helyettes esetén a sorrendre is utal. A miniszterelnök-helyettes intézményéről ld. részletesen: MÜLLER 2011, 37-39. o.

Folytatva a miniszterelnök mandátumának keletkezésére vonatkozó szabályokat, az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – rögzíti, hogy a miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg, amihez az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges, a miniszterelnök pedig megválasztásával hivatalba lép.<sup>17</sup> Technikai változtatást jelent, hogy a korábbi, az Országgyűlés „tagjai többségével” kitételt a „több mint a felének” szövegrész váltotta fel. A miniszterelnök hivatalba lépésének meghatározása korábban az Alkotmányban nem, csak a kormány tagjainak jogállására vonatkozó említett kormány szervezeti törvényben szerepelt, ez gyakorlatilag áttemelésre került az Alaptörvénybe.

A miniszterelnök személyére vonatkozó javaslattételt az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz képest újdonságként – már a köztársasági elnök feladataira vonatkozó rendelkezések között megemlíti, amikor is egy helyütt összefoglalva kimondja, hogy ő teszi meg javaslatát – a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa mellett – a miniszterelnök személyére.<sup>18</sup> A javaslattétel időbeli kötöttségei kapcsán egyfelől Alaptörvénybe foglalja a korábban meglévő szabályokat, másfelől új, a korábbiakhoz képest rövidebb határidőt állapít meg. Eszerint ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, a köztársasági elnök – továbbra is – az új Országgyűlés alakuló ülésén, az összes többi (később még részletezett) megbízatás megszűnési esetben – a konstruktív bizalmatlansági indítvány következtében történő megszűnési eset kivétel – a miniszterelnök megbízatása megszűnésétől számított tizenöt napon belül teszi meg javaslatát.<sup>19</sup> A korábbi kormány szervezeti törvényekben<sup>20</sup> erre vonatkozólag harminc napos határidő volt megállapítva. Az Alaptörvény arra vonatkozóan is rendelkezést tartalmaz, hogy mi történik akkor, ha a fenti módokon miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg. Ez esetben a köztársasági elnök – ugyancsak tizenöt napos határidővel – új javaslatot tesz.<sup>21</sup> E szabályok alaptörvényi rögzítése és pontosítása a későbbi vitás helyzetek elkerülése érdekében kifejezetten hasznosak.

Ha szemügyre vesszük a miniszterelnök megbízatásának eddig ismertetett keletkezési szabályait, látható, hogy kimaradt a korábbi Alkotmány miniszterelnök megválasztására vonatkozó egyik fontos szabálya, nevezetesen: „A miniszterelnök

---

<sup>17</sup> Alaptörvény 16. cikk (3)-(4) bek.

<sup>18</sup> Uo. 9. cikk (3) bek. j) pont

<sup>19</sup> Uo. 16. cikk (5) bek.

<sup>20</sup> Az 1997. évi LXXIX. törvény 9. §-a; továbbá a 2006. évi LVII. törvény 17. § (2)-(3) bek.-e, illetve az Alaptörvény hatálybalépését megelőző szövegváltozatában a 2010. évi XLIII. törvény 22. § (2)-(3) bek.-e

<sup>21</sup> Alaptörvény 16. cikk (6) bek.

*megválasztásáról, továbbá a kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.*”<sup>22</sup> Megszűnt tehát a kormányprogram intézménye, mely eddig is inkább miniszterelnöki programnak volt tekinthető, hiszen annak összeállítására voltaképp a kormányfő feladata volt, amiről még azelőtt szavaztak is (a kormányfővel együtt), mikor még meg sem alakult a kormány. A miniszterelnöknek megválasztásához immáron nincs alkotmányos (alaptörvényi) kötelezettsége programot bemutatni, erről nem, csak személyéről szavaz a parlament. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a leendő miniszterelnökök innentől fogva ne alkotnának majd saját programot. Az Alaptörvény értelmezése szerint a kormányprogram és az erről való szavazás rítusának megtartása felesleges lett volna, a dokumentummal szemben ugyanis lényegében nem állt fenn semmilyen követelmény, és jogkövetkezmények sem kapcsolódtak hozzá.<sup>23</sup>

#### *A miniszterelnök mandátumának megszűnése*

A korábbi Alkotmány a kormány megbízásának megszűnési eseteit rögzítette. Az új Alaptörvény fontos változása, hogy a miniszterelnök kiemelkedő szerepét még jobban kihangsúlyozva, immáron nem a kormány, hanem kifejezetten a miniszterelnök megbízásának megszűnéséről, illetve annak esetköreiről beszél, ami egyúttal a kormány megbízásának megszűnését is jelenti, tehát megfordította az eddigi megfogalmazást.<sup>24</sup> Ekként már felesleges külön kimondania a kormány szervezeti törvényeknek, hogy a miniszterelnök megbízásának megszűnése egybeesik a kormány megbízásának megszűnésével.<sup>25</sup>

A miniszterelnök megbízásának megszűnési esetei kapcsán is némi változás történt a korábbi szabályokhoz képest. Az Alaptörvény összesen hét esetet különböztet meg. Eszerint a miniszterelnök megbízásának megszűnik: a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával; b) ha az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben („konstruktív”) bizalmatlanságát fejezi ki, és új miniszterelnököt választ; c) ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki; d) lemondásával; e) halálával; f) összeférhetetlenségének kimondásával; g) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.<sup>26</sup> Az esetkörök közül a c) és a g) pont kapcsán fedez-

<sup>22</sup> 1949. évi XX. törvény 33. § (3) bek., 2. mondat

<sup>23</sup> JAKAB 2011, 255. o.

<sup>24</sup> Alaptörvény 20. cikk (1) bek.

<sup>25</sup> Ld.: az Alaptörvény hatálybalépését megelőző szövegváltozatában a 2010. évi XLIII. törvény 22. § (1) bek.

<sup>26</sup> Alaptörvény, 20. cikk (2) bek.

hetünk fel újdonságot. Bekerül a felsorolásba a korábban nem a megbízás megszűnési esetek között említett bizalmi szavazás intézménye, így annak elvesztése esetén világos helyzet áll elő. A másik jelzett változás értelmében a korábbi Alkotmányban a „választójog elvesztése” megszűnési eset helyett az új szöveg a „megválasztáshoz szükséges feltételek hiánya” kitéltet rögzíti. Ennek révén a 2011-ig aktív, azóta passzív választójog (vagyis az országgyűlési képviselők választásán való választhatóság<sup>27</sup>) feltételének lehetséges elvesztésén túl a miniszterelnökké megválaszthatóság másik feltételének, vagyis a büntetlen előéletnek a lehetséges elvesztésére is kiterjeszti ezt az esetkört.

Fontos és részben új szabály, hogy a miniszterelnök megbízásának lehetséges hét megszűnési esete közül négy esetben az Országgyűlés határoz a kérdésről. Az említett b) és c) esetekben, vagyis a konstruktív bizalmatlansági és bizalmi indítványokról – a korábbi szabályokkal megegyezően – az (összes) országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával, míg az f) és g) esetekben, vagyis az összeférhetlenségről és a megválasztáshoz szükséges feltételek hiányáról – immáron – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.<sup>28</sup> Az Alaptörvény értelmezése rávilágít, hogy az eljárás nehezítésének értelme, hogy elkülönüljön az intézmény a bizalmi szavazástól.<sup>29</sup>

Megtartotta az Alaptörvény az 1997-es alkotmánymódosítással az Alkotmányba emelt ügyvezető kormányra és miniszterelnökre vonatkozó szabályokat, melyek a 2010-es, fentebb már említett alkotmánymódosítások nyomán egészültek ki, illetve módosultak a miniszterelnök-helyettes(ek)re vonatkozó új rendelkezések következtében.<sup>30</sup>

### ***A miniszter mandátuma***

#### *A miniszter mandátumának keletkezése*

A miniszter mandátumának keletkezése kapcsán továbbra is érvényben vannak a korábbi szabályok, miszerint a minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A korábbi Alkotmányhoz képest viszont újdonság annak alaptörvényi rögzítése, hogy a miniszter a kinevezésében megjelölt időpontban, ennek hiányában a kinevezéssel hivatalba lép.<sup>31</sup> A miniszterek kormányfő előtti

---

<sup>27</sup> Ld.: az Alaptörvény hatályba lépését követően módosított 2010. évi XLIII. törvény 20. §-a

<sup>28</sup> Alaptörvény, 21. cikk (2)-(3) bek., illetve 20. cikk (4) bek.

<sup>29</sup> JAKAB 2011, 259. o.

<sup>30</sup> Ennek részletezésétől eltekintünk. Ld. erről részletesen: Alaptörvény, 22. cikk (1)-(3) bek.

<sup>31</sup> Alaptörvény 16. cikk (7) bek.

felelőssége kapcsán fontos új megfogalmazással találkozhatunk. Az Alaptörvény ugyanis kimondja, hogy a kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.<sup>32</sup> Az Alaptörvény értelmezése kihangsúlyozza, hogy a miniszter az eddigiektől eltérően tehát nem a kormánynak, hanem személyesen a miniszterelnöknek felelős, ami egyfelől megfelel az elmúlt húsz év gyakorlatának, másfelől pedig igazodik a kormányfő – későbbiekben még tárgyalandó – általános iránykijelölési hatásköréhez.<sup>33</sup> Fontos azonban rögzíteni, hogy az új szabályok értelmében a miniszterek a parlament által, bizalmatlansági indítvány keretében továbbra sem vonhatóak felelősségre, vagyis egyénileg nem buktathatók meg, felelőségük tehát csak közvetetten, a miniszterelnök útján valósul meg. Müller ezzel kapcsolatosan megjegyzi, hogy mivel a miniszterekkel szemben továbbra is kizárt a bizalmatlansági indítvány kezdeményezésének lehetősége, ennek az az ára, hogy a miniszterek (korábbi Alkotmányban és az új Alaptörvényben is kimondott) parlament előtti felelősége következmény nélküli.<sup>34</sup> Ezzel szemben Térey Vilmos arra hivatkozik, hogy a felelősségre vonás lehetősége, illetve annak hiánya sohasem előfeltétele a felelőségnek, mint ahogyan általában véve valamely jogosultság vagy kötelezettség fennállása sem a jogérvényesítés függvénye.<sup>35</sup>

#### *A miniszter mandátumának megszűnése*

A miniszter megbízatása megszűnésének első eseténél is egyértelműen lecserélték a korábbi „kormány” kifejezést a „miniszterelnök” kitételre. Eszerint a miniszter megbízatása megszűnik: a) a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével; b) a miniszter lemondásával; c) felmentésével; d) halálával.<sup>36</sup> Kikerült a korábbi alkotmányos szabályozásban fellelhető két esetkör, nevezetesen az összeférhetetlenség és a megválasztáshoz szükséges feltételek fenn nem állása, melyek, mint speciális hivatalvesztési okok eltűntek, és beolvadtak a c) pontba, vagyis ilyen esetekben a miniszterelnöki felmentés alkalmazható.<sup>37</sup> Ehelyütt érdemes utalni az LMP azon felmerült, de meg nem valósult javaslatára, mely szerint amennyiben a parlament a miniszter – adott időn belül meghatározott számú interpellációra adott – választ elutasítja, úgy az őt kinevező államfő hivatalból elmozdíthassa. A miniszterelnök

---

<sup>32</sup> Uo. 18. cikk (4) bek., első mondat

<sup>33</sup> JAKAB 2011, 257. o.

<sup>34</sup> MÜLLER, 2011 30. o.

<sup>35</sup> TÉREY 2011, 5. o.

<sup>36</sup> Alaptörvény 20. cikk (3) bek.

<sup>37</sup> JAKAB 2011, 259. o., illetve ld. erről: TÉREY 2011, 4-5. o.



sorozatos interpellációs lezavazása pedig a javaslat szerint a bizalmi szavazás kötelező elrendelését vonhassa maga után.<sup>38</sup> Végezetül a miniszter megbízatásának megszűnése kapcsán egy új, elsőként az Alaptörvényben rögzített szabályt kell megemlíteni, melynek értelmében az ügyvezető miniszterelnökre vonatkozó, fentebb említett szabályokat analóg módon a miniszterre is kiterjesztette az alkotmányozó, ezáltal alkotmányi joghézagot is pótolva.<sup>39</sup>

### A miniszterelnök iránykijelölési hatásköre

A következő miniszterelnököt konkrétan is nevesítő szabályozás a német Alaptörvény mintájára a miniszterelnök általános iránykijelölési, politikameghatározó szerepét („Richtlinienkompetenz”) rögzíti. Eszerint a miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját.<sup>40</sup> 2006-ig erről semmilyen szabályozás nem volt, erre vonatkozó kitétel a 2006-os kormány szervezeti törvénybe került be a második Gyurcsány-kormány kezdetén. 2011-ben voltaképp ennek alaptörvényi áttemelésére kerül sor. Térey Vilmos ezzel kapcsolatosan felhívja a figyelmet, hogy az Alaptörvény rögzíthetné a forrásként használt német Alaptörvény vonatkozó cikke első mondatának másik felét is, ami sajnálatos módon lemaradt a jogkörnek a magyar jogba való 2006-os átültetésekor, vagyis, hogy „viseli érte a felelősséget”.<sup>41</sup> Müller hangsúlyozza, hogy a kormányfő ezirányú dominanciája nem újdonság, a miniszterelnöki kormány nem az Alaptörvénnyel, hanem az 1990-es alkotmányos helyzettel jött létre. Az Alaptörvény annyiban új, hogy most már nem leplezi a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét azzal, hogy pusztán testületvezetésként definiálja feladatkörét, hanem világosan megfogalmazza főnöki pozícióját.<sup>42</sup> Az Alaptörvény értelmezése is utal erre, miszerint a korábbi Alkotmány vonatkozó rendelkezése a miniszterelnök tevékenységének csak néhány elemét emelte ki,

---

<sup>38</sup> Alkotmány a jövőnek. Az LMP alkotmánykonceptiója. 19-20. A javaslat ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az államfő (itt nem tárgyalt egyéb eszközökkel is kibővítendő „vészelhárító”) szerepét úgy kívánják megerősíteni, hogy közben ne vegyen át klasszikus végrehajtó funkciókat, a rendszer ne mozduljon el a (fél)prezidenciális irányba.

<sup>39</sup> Ehelyütt ez nem részletezzük. Ld. erről: Alaptörvény 22. cikk (4) bek., illetve JAKAB 2011, 261. o.

<sup>40</sup> Alaptörvény 18. cikk (1) bek.

<sup>41</sup> A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 65. cikk, első mondata szerint: „A szövetségi kancellár határozza meg a politika irányvonalait és azokért viseli a felelősséget.”. Ld.: TRÓCSÁNYI – BADÓ 744., illetve TÉREY 2011, 3-4. o.

<sup>42</sup> MÜLLER 2011, 29-30. o.

úgy mint az említett kormányülés vezetése, illetve a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról való gondoskodás.<sup>43</sup>

Az iránykijelölési hatáskörhöz szorosan kapcsolódik a miniszterek reszortfelelősségének („Resortprinzip”) alaptörvényi rögzítése, miszerint a miniszter a kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.<sup>44</sup> Az Alaptörvény értelmezése hangsúlyozza, hogy e szabályozás az eddigiektől eltérően és a miniszterelnök említett iránykijelölési jogkörével összhangban rögzíti a miniszterelnöknek a miniszterekkel szembeni irányítási jogát. Az új szövegből magától értetődősége okán kimaradt, hogy a miniszter csak a jogszabályok keretei között járhat el.<sup>45</sup> Müller megemlíti, hogy az Alkotmánybíróság 2009-ben elfogadta a miniszterelnök új iránykijelölési jogkörét, és a kormánypolitika általános irányának meghatározásához járuló eszközként elismerte, hogy a minisztereknek feladatokat szabhat meg. Ugyanakkor normatív utasítás adását alkotmányellenesnek találta, mert nyíltan hierarchikus kapcsolatot teremt a kormányfő és a kormánytagok között és jogalkotási rendet is sért. A miniszterelnök ezzel ugyanakkor Müller szerint nemhogy gyengült, hanem inkább erősödött, mert voltaképp formai kötöttség nélkül nyert elismerést utasítási hatalma.<sup>46</sup>

### **A miniszterelnök parlament előtti felelőssége**

A miniszterelnököt konkrétan is nevesítő következő rendelkezések vonatkozásában a bizalm(atlanság)i kérdéseket kell megvizsgálni. Noha felmerült, hogy kikerül,<sup>47</sup> végül mégis megmaradt az Alaptörvényben a konstruktív bizalmatlanság indítvány, melynek megfogalmazása enyhén módosult, de tartalmilag nem történt érdemi változás. Eszerint az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki

<sup>43</sup> 1949. évi XX. törvény 37. § (1) bek., illetve JAKAB 2011, 257. o.

<sup>44</sup> Alaptörvény 18. cikk (2) bek.

<sup>45</sup> JAKAB 2011, 257. o.

<sup>46</sup> MÜLLER 2010, 12. o.

<sup>47</sup> Eszerint a képviselők egyharmada terjeszthetett volna be olyan (destruktív) bizalmatlansági indítványt, amelyben nem kellett volna megjelölni az új miniszterelnököt. Ld.: az említett munkacsoport által készített javaslat 15. pontjának „B” változatát, 5-6. o.

tisztségre javasolt személyt. Az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges.<sup>48</sup> A korábbi szöveghez képest – az átfogalmazás révén – voltaképp csak annyi változás történt, hogy az egyötöd elől kikerült a „legalább” kitétel, a „jelölt” helyett „javasolt”, a „többsége” helyett pedig a „több mint a fele” szerepel a szövegben. A létszámadatokot tekintve a majdani százkilencvenkilenc fős parlamentben tehát negyven képviselő tudja benyújtani az indítványt, melynek sikeréhez legalább száz képviselő támogató szavazata szükséges.<sup>49</sup>

Ami a bizalmi szavazás intézményét illeti, fentebb már jeleztük, hogy először is maga az esetkör bekerült a miniszterelnök megbízatása megszűnési esetei közé, aminek következtében a bizalom elvesztése esetén a miniszterelnök mandátum automatikusan lejár, nincs szükség külön kormánylemondásra.<sup>50</sup> A megfogalmazás további újdonsága, hogy a bizalmi szavazást immáron nem a miniszterelnök útján a kormány, hanem maga a miniszterelnök indítványozhatja. Az Országgyűlés pedig a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt. A kormányfő a korábbi szabályokkal megegyezően azt is indítványozhatja, hogy a kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben ugyancsak bizalmatlanságát fejezi ki, ha a kormány által benyújtott ezen előterjesztést nem támogatja.<sup>51</sup> Az Alaptörvény végül azt is változatlanul rögzíti, hogy az Országgyűlés a bizalmi kérdésről – tehát a bizalmatlansági indítvány, vagy a miniszterelnök bizalmi indítványa – való döntését a beterjesztéstől számított három nap után, de legkésőbb nyolc napon belül hozza meg.<sup>52</sup> Az alkotmányozás folyamatában a bizalmi szavazás kapcsán felmerült, hogy noha ez az intézmény elsősorban a kormány(fő) számára van fenntartva, a képviselők legalább egyötöde azt is javasolhassa, hogy az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslat feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen.<sup>53</sup> Ennek révén akár az ellenzéki képviselők is kezdeményezni tudták volna, hogy egy javaslat elfogadása egyúttal a kormány(fő) iránti bizalomról is szóljon, de végül ez nem valósult meg.

---

<sup>48</sup> Alaptörvény 21. cikk (1)-(2) bek.

<sup>49</sup> A 386 fős parlamentben a benyújtáshoz legalább 78, az elfogadáshoz pedig legalább 194 képviselő támogatása (volt) szükséges

<sup>50</sup> Ld. erről: JAKAB 2011, 255. o., illetve 260. o.

<sup>51</sup> Alaptörvény 21. cikk (3)-(4) bek.

<sup>52</sup> Alaptörvény 21. cikk (5) bek.

<sup>53</sup> Ld.: az említett munkacsoport által készített javaslat 15. pontjának „C” változatát, 6. o.

### **Az önálló szabályozó szerv vezetője mandátumának keletkezése**

A miniszterelnököt konkrétan is nevesítő rendelkezések tekintetében sorrendben egy új elemre, nevezetesen az önálló szabályozó szerv vezetője megbízatásának keletkezésére vonatkozó szabályokra is ki kell térni. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre, melynek vezetőjét vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök, vagy maga a miniszterelnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra.<sup>54</sup> Az önálló szabályozó szerv, mint önálló kategória kifejezetten e két szerv felölelésére jött lére, hogy ne kelljen másodlagos közigazgatási szerveket név szerint is rögzíteni az Alaptörvényben. E szervek köre nem bővíthető tetszőlegesen, jelenleg két ilyen szerveről beszélhetünk, az egyik a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF), a másik a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH), melynek vezetői rendeletkiadási hatáskörrel is rendelkeznek.<sup>55</sup> Utóbbi vezetőjét maga a miniszterelnök nevezi ki kilenc évre.

### **A miniszterelnök és a különleges jogrend**

Végezetül a miniszterelnök a különleges jogrendre vonatkozó szabályoknál jelenik meg konkrétan is nevesítve. A korábbi Alkotmány vonatkozó rendelkezései tartalmukat tekintve nem változtak. Vagyis az Országgyűlés akadályoztatásának tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének az indokoltságát továbbra is az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan határozza meg.<sup>56</sup> A miniszterelnök kifejezéssel az Alaptörvényben utolsóként a rendkívüli állapotra vonatkozó cikkben találkozhatunk, mely – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – rögzíti, hogy a köztársasági elnök elnökletével működő Honvédelmi Tanácsnak az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, illetve a tanácskozási joggal résztvevő Honvéd Vezérkar főnöke mellett a miniszterelnök és a miniszterek is tagjai.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Alaptörvény 23. cikk (1)-(2). bek.

<sup>55</sup> JAKAB 2011, 262. o.

<sup>56</sup> Alaptörvény, 48. cikk (5) bek.

<sup>57</sup> Uo., 49. cikk (1) bek.

## Összegzés

Rövid összefoglalásként megállapítható, hogy az Alaptörvényben racionalizálódott a miniszterelnökre vonatkozó szöveg. A miniszterelnök mandátuma kapcsán konkretizálódott és lerövidült a köztársasági elnök általi javaslatétel időbeli feltételei (alakuló ülés, vagy a korábbi harminc nap helyett tizenöt napon belüli javaslatétel). A kormányprogram kikerülésével már csak a miniszterelnök személyéről szól a parlamenti szavazás. Megbízásának megszűnését egyenlővé tették a kormány megbízása megszűnésével, az egyes eseteket pedig némileg pontosították, illetve bővítették. A miniszterelnök alaptörvényi szinten rögzített általános politikai iránykijelölési hatáskört, továbbá (az önálló szabályozó szerv vezetője kapcsán) új javaslatételi és kinevezési hatáskört kapott, továbbá a miniszterek immáron nemcsak parlament előtti közvetett, hanem a miniszterelnöknek való (közvetlen) felelőssége is kimondásra került.

Az államfő parlament-feloszlatási lehetőségeiből kikerült a korábbi négyszeri bizalommegvonás szabálya, ugyanakkor bővült a költségvetés március 31-ig történő el nem fogadása miatti esetkörrel. Végezetül érdemes kiemelni, hogy az új Alaptörvényben lényegesen nagyobb hangsúlyt kapott a kormány(fő) – jelen keretek között külön szintén nem részletezett – közpénzügyekért és a költségvetési egyensúlyért viselt felelőssége.

## Felhasznált irodalom

JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2011

MÜLLER György: A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben. *Közjogi Szemle* 2010/3. 10-17. o.

MÜLLER György: Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról. *Közjogi Szemle* 2011/2. 28-32. o.

MÜLLER György: Magyar kormányzati viszonyok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011

TÉREY Vilmos: A kormányformát meghatározó szabályokról, a kormány működésének kereteiről az alkotmányozás kapcsán. Műhelytanulmány. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2011

TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005

### ***Dokumentumok***

Az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság III. munkacsoportja által elfogadott rész-konceptióról: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/iii.pdf>.

Alkotmány a jövőnek. Az LMP alkotmánykonceptiója: [http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp\\_alkotmanykonceptio.pdf](http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf)

### ***Jogszabályok***

1949. évi XX. törvény (a korábban hatályos Alkotmány)

1997. évi LXXIX. törvény a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről

2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és államtitkárok jogállásáról

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és államtitkárok jogállásáról

Az 1949. évi XX. törvény 2010. május 25-ei módosítása

Az 1949. évi XX. törvény 2010. november 16-ai módosítása

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)