

nemzetközi kitekintés•

Franczel Richárd

NYUGATI MINTAORSZÁGOK MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNYEI

(zárótanulmány)¹

A tanulmány² a brit, a francia és a német miniszterelnöki intézményről (a közjogi funkcióról) szóló, a Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás folyóirat elmúlt három lapszámában megjelent írások tapasztalatait összegzi, rámutatva az egyes intézmények szabályozása, gyakorlati működése közötti hasonlóságokra és különbségekre. A vizsgálat keretében az eddigi szempontrendszer szolgál, vagyis az adott országok egyes alkotmányos alapjainak – úgymint államforma és államszerveződés, alkotmány, kormányzati rendszer, végrehajtó hatalom – egybevetése után összehasonlítjuk, hogy miben egyezik és miben tér el egymástól a miniszterelnökök megbízatása, a kormányok és kormányfők parlament előtti felelőssége, főbb feladat- és hatáskörei, a háttérapparátus fő sajátosságai, a miniszterelnökök alkotmányos kapcsolata a politikai

1 A tanulmányt a közelmúltban elhunyt édesapám, Franczel János emlékének ajánlom.

2 Jelen írás egy négyrészes tanulmányorozat zárótanulmánya. A sorozat keretében az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország, vagyis a három nyugati mintaország miniszterelnöki intézményét vizsgáltuk meg ugyanazon szempontrendszer segítségével, a konzekvenciákat pedig e zárótanulmányban összegezzük. A három országtanulmány a szerző korábbi, Miniszterelnöki intézmények Európában című egyetemi kutatásán és dolgozatán alapszik, illetve az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet megbízásából, a szerző által oktatott, az említett dolgozattal megegyező című kurzus ismeretanyagára támaszkodik. A tanulmányorozat első eleme: FRANCZEL Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4. szám. 48–68.; http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-az-egyedul-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf [2014. október 15.]. A második tanulmány: FRANCZEL Richárd: Franciaország miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1. szám. 69–96.; http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf [2014. október 15.]. A harmadik tanulmány: FRANCZEL Richárd: Németország kormányfői intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/2. szám. 88–119.; http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-nemetorszag-kormanyfoi-intezmenye.original.pdf [2014. október 15.]. Az alábbi zárótanulmányban összefoglaljuk a három országtanulmány főbb megállapításait, illetve összevetjük a három ország miniszterelnöki intézményét, levonva a konzekvenciákat. Amennyiben jelen keretek között külön-külön nem hivatkozunk újra az országtanulmányokban már szereplő, e helyütt összefoglalás céljából megismételt egyes állítások, megállapítások, adatok forrásait, azok a három országtanulmányban pontosan visszakereshetőek.

rendszer főbb intézményeivel (államfő, parlament stb.). Zárásként egybevetjük és értékeljük a vizsgált országok miniszterelnöki intézményeinek szerepét, karakterét, politikai-hatalmi súlyát.



1. ALKOTMÁNYOS ALAPOK

1.1. Államforma és államszerveződés

Az államforma sok mindent nem árul el egy ország belső kormányzati viszonyairól, mégis kiindulópontként szolgál egy alkotmányos intézmény elemzésekor. Ebben a tekintetben a britek képezik az egyik (*monarchia*), míg a franciák és a németek a másik (*köztársaság*) pólust. A három nyugati mintaországnak nemcsak az államformája, hanem annak stabilitásfoka is eltér egymástól, ráadásul ebben a tekintetben a franciák és a németek között is különbséget tehetünk.

Az Egyesült Királyság (parlamentáris) monarchiája évszázadokon át tartó stabilitást mutat, amely csak egyszer, 1653–1660 között, Oliver és Richard Cromwell lordprotektorátusa alatt szakadt meg. Ezzel szemben Franciaország államformája és államberendezkedése a nagy francia forradalom óta folyamatosan és hektikusan változott, mintegy tizenöt alkalommal módosult, az egyes rendszerek – a harmadik és az ötödik köztársaság két kivételétől eltekintve – pedig még harminc évig sem álltak fenn.³ A francia kommun leverése után kikiáltott, az 1875-ös alkotmánnyal rögzített köztársasági berendezkedés ugyanakkor csak egy rövid időre, 1940–1946 között tört meg, ezt követően a negyedik, majd a jelenlegi ötödik köztársaság formájában továbbra is töretlen. Végül Németország államformájának tekintetében az 1918-as esztendő jelenti a cezúrát, az addigi monarchikus, illetve császári-birodalmi tradíciót felváltotta az 1919-ben kikiáltott (weimari) köztársaság. Az államforma típusa formálisan az 1933–1945 közötti Harmadik Birodalom alatt is fennmaradt, és az 1945–1949 közötti szövetséges megszállás átmeneti időszakától eltekintve a kettéosztott, majd az újraegyesített Németországban sem változott. A jelenleg is fennálló szövetségi köztársasági berendezkedés évtizedek óta változatlan. Látható tehát, hogy az államforma stabilitását illetően a britek a konstans, a németek a félkonstans, a franciák pedig a hektikus pólust foglalják el.

1.2. Alkotmány

Az alkotmány tekintetében ugyancsak a britek képezik az egyik (*történeti alkotmány*), a franciák és a németek pedig a másik (*írott, kartális alkotmány*) pólust. Ami az Egyesült Királyságot illeti, a történeti alkotmány jogi és nem jogi forrásokból áll, és némileg önkényes, hogy milyen írott dokumentumot, jogesetet, alkotmányos szokást vagy jogértelmező értekezést tekintünk a brit alkotmány forrásának.⁴ A hektikusan változó francia államszerveződés

3 ÁDÁM Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina Könyvkiadó, 2007, 35.

4 TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005, 263.

a francia forradalom óta a változásokkal legalább megegyező számú alkotmányos dokumentumot termelt ki, mígnem eljutott a jelenleg hatályos, 1958-ban hatályba lépett De Gaulle-i alkotmányhoz. Noha ez az alkotmány a megalkotása óta mintegy huszonnégy alkalommal módosult, mégis hozzájárul(t) az ötödik köztársaság immáron közel hatvan éve tartó stabilitásához. S bár a francia baloldal sokáig ódzkodott a Charles De Gaulle nevével fémjelzett alkotmánytól, az 1980-as évekbeli hatalomra kerülése után saját kormányzásával elfogadta és elismerte legitimitását.⁵ Végül Németország esetében – a francia alkotmányos dokumentumokhoz képest csak mintegy feleannyi, mégis – legalább hét alkotmánytörténeti előzménye volt a jelenlegi, 1949 óta hatályos Alaptörvénynek.⁶ A német Grundgesetz legfontosabb jellemzője a stabilitása, illetve mintaadó szerepe, hiszen számos más közép-kelet-, illetve dél-európai ország számára szolgált mintául a németek által megalkotott dokumentum.

1.3. Kormányzati rendszer

A három vizsgált ország tekintetében ebből a szempontból mutatkozik meg a legélesebb különbség. Az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország az egyes kormányzati rendszertípusok, illetve altípusok klasszikus, mintaadó államai,⁷ amely megoldásokra számos európai és a kontinensen kívüli ország is követendő megoldásként tekintett az elmúlt évtizedekben, kormányzati berendezkedésének kialakításakor.

A brit kormányzati rendszer képezi a három fő típus – parlamentáris, prezidenciális és egyes – közül az első pólust, vagyis a parlamentnek felelős kormány elvét követő, duális végrehajtó hatalommal rendelkező berendezkedést működtet. Az Egyesült Királyság parlamentáris kormányzati rendszere az altípusok közül a róla elnevezett *westminsteri* altípusba tartozik. Ugyanakkor – főként – a hetvenes években bekövetkezett változásoknak köszönhetően a rendszer szinte minden eleme kapcsán korrekciókat tehetünk, így helyesebb, ha úgy fogalmazunk, hogy a *korrigált westminsteri parlamentáris* kormányzati rendszerről beszélhetünk a szigetországban. Az egyes rendszerjellemzők – úgymint unitárius államszerkezet, a kormány/parlament funkcionális fúziója, egypárti egységes kormány(zás), egydimenziós kétpártrendszer, kizárólag képvisleti demokrácia, egyszerű többségi választási rendszer stb. – esetében többnyire releváns változás vagy legalábbis komoly reformkísérlet történt, illetve merült fel.⁸ A brit parlamentáris kormányzás mintaadó jellegét mi sem bizonyítja jobban,

5 ÁDÁM: i. m. 199–200. A módosításokról lásd: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/les-revisions-constitutionnelles.5075.html> [2014. október 15.].

6 Lásd erről: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 284–290., 339–347., 393–402.

7 Jelen tanulmányban a három vizsgált országra tehát elsősorban ebből, illetve – ehhez kapcsolódóan – a miniszterelnöki funkció szabályozásának és gyakorlati működésének szempontból tekintünk mintaadó államként.

8 A brit westminsteri rendszer korrekciójáról lásd: LIJPHART, Arend: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press, 1999, 9–21.

mint hogy Európa legtöbb országa ma is parlamentárisnak tekinthető, jelentősen merítve a szigetországban kialakult hagyományok közül.⁹

Franciaországban a parlamentáris kormányzati rendszer, azon belül is a másik altípus, a *nemzetgyűlési* szisztéma hosszú, két (a harmadik és a negyedik) köztársaság alatt is megfigyelhető időszaka után 1958-tól egyértelműen a vegyes kormányzati rendszerbe, azon belül is a *félelnöki vagy félpreszidenciális*¹⁰ kormányzati rendszer altípusba tartozik. S bár az elmúlt évtizedekben, illetve a közelmúltban (legutóbb a 2008-as jelentős alkotmányos revízió alkalmával) is számos lényeges kérdésben történt módosítás Franciaország alkotmányos intézményeinek szabályozásában – például a köztársasági elnökre, a Nemzetgyűlésre stb. vonatkozó módosítások –, mégis a rendszer félelnöki jellege továbbra is konstansnak tekinthető. Vagyis immáron évtizedek óta egy közvetlenül választott, széles jogkörökkel és potenciális hatalommal felruházott, a parlament felosztatására is képes köztársasági elnökkel, illetve neki és a Nemzetgyűlésnek egyaránt felelős kormánnyal működő rendszer funkcionál ebben az országban. E példa a sajátos orosz működés mellett egyes európai államok meghatározott időszakaiban, például Finnországban 1999-ig, Portugáliában 1976–1982 között, vagy Görögországban 1986-ig volt megfigyelhető, továbbá a lengyel és a román¹¹ rendszert is jellemezték erőteljes félelnöki vonások.

Végül Németország kormányzati rendszere a vegyes – más csoportosítás szerint a parlamentáris – főtípus altípusaként számon tartott *kancellári*¹² kormányzati rendszerbe tartozik. Ebből és a hosszú múltra visszatekintő (birodalmi) kancellári tradícióból fakad a német kancellár kiemelt közjogi státusa, vagyis a kancellár a döntéshozatal központi figurája, ő határozza meg a kormányzati politika fő irányait. A legtöbb európai országban is elmondható a miniszterelnök valamilyen szintű kiemelt szerepe, így a német rendszer különlegességét sem önmagában a kiemelkedés, hanem annak alapja jelenti. A kiemelt státust az ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye támasztja alá. Ez a parlament előtti meglehetősen gyenge felelősséget jelenti, vagyis azt, hogy a kormány(fő)t nehéz megbuktatni. Az csak úgy lehetséges, ha az új miniszterelnök személyében megállapodnak, és indítványban megneve-

9 Sőt, Szentpéteri Nagy Richárd egyik tanulmányában úgy fogalmaz, hogy Svájcot kivéve minden európai ország alapvetően parlamentáris, és csak azután más, például félpreszidenciális rendszerű. SZENTPÉTERI NAGY RICHÁRD: A parlamentáris kormányrendszer államfője. *Politikatudományi Szemle*, 2005/3–4. szám, 116. Lásd: www.poltudszemle.hu/szamok/2005_3szam/2005_3_szentpeteri.pdf [2014. október 15.].

10 A félpreszidenciális kormányzati rendszert sok helyütt a parlamentáris és a prezidenciális kormányzati rendszer mellett a harmadik főtípusnak tekintik. Az általunk alkalmazott tipológia szerint a harmadik főtípus a vegyes kormányzati rendszer, amelybe a félelnöki rendszer mellett a német kancellári, illetve a svájci kollegiális kormányzati rendszereket soroljuk.

11 E rendszereket – számos szakirodalmi állásponttal szemben – nem tekintjük klasszikus félpreszidenciális országoknak, hanem elfogadjuk Balogh László besorolását, aki Lengyelország kormányformáját erős köztársasági intézménnyel működő, parlamentáris köztársaságként, Romániáét pedig a francia (fél)elnöki rendszerhez közelítő, erős köztársasági elnöki hatáskörrel bíró, de miniszterelnök-központú parlamentáris köztársaságként határozta meg. Lásd: BALOGH László: *Kormányformák, választási rendszerek, választások Kelet- és Közép-Európában*. ELTE Eötvös Kiadó, 2012, 54., 72.

12 A szakirodalom egy része megkérdőjelezi a kancellári kormányzati rendszer önálló minőségét, e felfogás sokkal inkább a parlamentáris rendszer egyik leágazásaként tekint erre a működésre, akárcsak a félelnöki rendszer esetében, amely ebből a megközelítésből ugyancsak a parlamentáris főtípus egyik sui generis altípusa.

zik az illetőt. Cserébe viszont éles elválasztottság érvényesül a törvényhozás (parlament) és a végrehajtás (kormány) között. Ugyanis a német kancellár nem kezdeményezheti kénye-kedve szerint a parlament felosztatását, hanem erre csak két meghatározott esetben van lehetősége, a szövetségi elnök pedig ilyenkor is mérlegelhet a felosztatásról. A német rendszer elsősorban a mediterrán (például Spanyolország), illetve egyes kelet-közép-európai országok esetében (Magyarország, részben Lengyelország) szolgáltatott mintát a közjogi berendezkedés kialakításakor.

1.4. Végrehajtó hatalom

A végrehajtó hatalom vizsgálatát jelen keretek között a kormány egyes jellemzőinek – jelleg, a megbízatás keletkezése, összetétel, képviselőséggel való összeférhetőség – elemzésére szűkítjük le.

A végrehajtó hatalom *jellegét tekintve* a brit és a német rendszer relatíve azonosságát mutat, hiszen mindkét országban a parlamenttel és az államfővel szemben erős jog- és hatáskörökkel rendelkező kormánnyal és kormányfővel találkozhatunk, szemben a francia rendszerrel, ahol a kormány ebből a szempontból gyengébbnek tekinthető, az államfő akarátának sokkal inkább alárendelten működik. Ugyanakkor a brit és a német kormány jellege is különbözik egymástól, ugyanis a kiemelt státus más alapokon nyugszik. A brit kormány erős hatalmi státusát a több évszázados szokásjogi hagyományok határozzák meg, többek között a (többségi) választási rendszerből (is) fakadó centralizált, döntően szilárd egypárti kormányzás lehetősége, illetve – legalábbis a 2011-es reformig – a parlamenttel szembeni erős jogosítványok (felosztatás korlátlan kezdeményezése) biztosítják. Ezzel szemben a német kormány(fő)¹³ kiemelkedése az írott Alaptörvényben pontosan körülírt szabályokból, többek között az általános politikai iránykijelölési jogra, illetve a kormány parlament előtti felelősségének meggyengítésére (konstruktív bizalmatlansági indítvány) vonatkozó rendelkezésekből fakad.¹⁴

A kormánytagok *megbízatásának keletkezése* szempontjából a három vizsgált ország megegyezik abban, hogy a miniszterelnök megbízatásának keletkezése elválik a többi kormánytagétól, továbbá az egyes miniszterek az államfőtől kapják a kinevezésüket. A különbség abban rejlik, hogy míg az Egyesült Királyságban, illetve Németországban formálisan és ténylegesen is a miniszterelnök tesz javaslatot a tárcavezetők személyére, addig Franciaországban ez a hatáskör már nem annyira egyértelmű. Noha formálisan ebben az országban is a miniszterelnök tesz javaslatot a miniszterek személyére, mégis a köztársasági elnöknek – mint majd a továbbiakban, a miniszterelnök és az államfő kapcsolatát elemző, 2. 6. 1. fejezetben erre utalunk – a szokásosnál nagyobb beleszólása van ebbe a kérdésbe.

13 A kormány és a kormányfő kormányzati rendszerben elfoglalt helyzete ebben a tekintetben sem választható el élesen egymástól.

14 Az eltérést jól szimbolizálja, hogy míg az Egyesült Királyságban a 2011-es reformig a miniszterelnök bármikor kezdeményezhette a parlament felosztatását, addig a német rendszerben erre nincs lehetősége a kancellárnak, a parlament mandátumát csak eshetőlegesen, alkotmányosan konkrétan meghatározott esetekben szakíthatja meg.

A kormány összetételének vonatkozásában többféle szempontból is összehasonlítást tehetünk. A kormány fogalmi megragadásának, körülírásának tekintetében a francia és a német rendszer mutat hasonlóságot, hiszen ezekben az országokban a kormányt egyféleképpen, egységes testületként értelmezik, szemben a brittel, ahol különbség tehető a szűk és tág értelemben vett kormány között. Előbbi a csak a miniszterelnökből, a helyetteséből és a kabinetminiszterekből álló kabinet, utóbbi pedig a kabinettagságot nem viselő minisztereket is magában foglaló, létszámát tekintve jóval bővebb kormány(zat).

Az összetétel kérdését a kormánytagság típusainak szempontjából is megragadhatjuk. Ebben a tekintetben inkább a brit és a francia rendszer mutat relatíve hasonlóságot, hiszen ezekben az országokban a kormánytagságnak többféle típusa is lehetséges. A britek esetében a miniszterelnök és a kabinetminiszterek – utóbbiakat az angolszász terminológia szerint a miniszteri rang felett álló államtitkár (Secretary of State) elnevezéssel illetik – mellett a tág értelemben vett kormány részét alkotják a kabinettagságot nem viselő kormánytagok is, a franciáknál pedig a klasszikuson túl például államminiszteri, megbízott miniszteri, államtitkári vagy főbiztosi tagság is lehetséges. Ezzel szemben Németországban a kormány klasszikus módon szerveződik, vagyis a kormánytagságnak csak kétféle – miniszterelnök és miniszter – típusa különböztethető meg.¹⁵

Az összetételnek egy harmadik vetületét a kormány létszáma jelenti. Ebből a szempontból ismét brit és német hasonlóságot fedezhetünk fel, hiszen mindkét országban relatíve állandó a kormánytagok létszáma. Az Egyesült Királyságban a szűk értelemben vett kabinet általában húsz-huszonkét, jelenleg huszonkét fős – maximum ennyi fizetett tagja lehet –, a tág értelemben vett kormány pedig száznál is több, jelenleg százhuszonegy¹⁶ fős. Vagyis a huszonkét fős kabinet mellett még kilencvenkilenc olyan személy vesz részt a kormányzásban, akik nem kabinettagok. Németországban ugyancsak stabil a kormány létszáma, korábban húsz fő körül mozgott, az utóbbi kormányok tekintetében pedig kb. tizenöt fő körül állandósult. A jelenlegi tizenhat fős Merkel-kormány is tizenöt minisztert számlál a kancellár mellett. Ezzel szemben a francia kormányok létszámadatai az elmúlt évtizedekben jelentős eltéréseket mutattak, ciklusról ciklusra hektikusan változtak. Volt olyan kormány, amelynek a létszáma az ötven főt is megközelítette (az 1988-ban alakult második Rocard-kormány negyvenkilenc tagú volt), és volt olyan kormány is, amelynek a tagsága alig haladta meg a húsz főt (a 2007-ben alakult első Fillon-kormány huszonegy fős volt). A kormányok létszáma átlagosan harminc-ötven fő között mozgott, az utóbbi időben harminc körül „stabilizálódott”.¹⁷ Manuel Valls első kormánya is harmincegy, a második – jelenleg is hivatalban lévő – pedig harmincnégy tagú, amely egy miniszterelnökből, tizenhat miniszterből és tizenhét államtitkárból áll.

Az összetétel negyedik vetületét a kormányok szerkezete és pártösszetétele jelenti. A legnagyobb azonosság a három ország között a kormányok többségi jellegében mutatkozik

15 Érdemes megjegyezni, hogy Németországban is létezik – elnevezését tekintve a franciához hasonló – államminiszteri (Staatsminister) tisztség, de itt ezt a szövetségi elnök a kancellár javaslatára parlamenti államtitkároknak, és nem minisztereknek adja. Ezzel szemben Franciaországban az államfő által „adományozható” államminiszteri tisztség a miniszteri hierarchiában közvetlenül a kormányfő után következő közjogi pozíció.

16 Lásd erről a brit kormányzati portált: www.gov.uk/government/how-government-works [2014. október 15.].

17 ÁDÁM: i. m. 99.

meg, ugyanis egyik országban sem jellemző a kisebbségi kormányzás. A kormányok szerkezetét tekintve leginkább a francia és a német koalíciós kormányok mutatnak hasonlóságot, szemben a 2010 előtti – leszámítva a hetvenes évek zűrzavaros időszakát –, mindvégig egypárti brit kormányokkal. Jelenleg azonban mindhárom országban koalíciós kormányzással találkozhatunk. Az Egyesült Királyságban – rendhagyó módon – 2010 óta kétpárti, konzervatív-liberális koalíció irányítja az országot. Németországban 1949 óta végig koalíciós kormányok működtek, a legutóbbi, 2013 decemberében felállt kormány sem kivétel ezalól, sőt a bonni Alaptörvény megalkotása óta immáron harmadik alkalommal nagykoalíció működik az országban. Ez az együttműködés – hasonlóan az előző kettőhöz – a két kereszténydemokrata párt, a CDU és CSU pártszövetsége és a szocialisták között jött létre. Franciaországban ennél bonyolultabb a helyzet, ugyanis döntően a két nagy szemben álló párt köré szerveződő, kisebb-nagyobb szatellitpártok alkotta baloldali és jobboldali blokkok között zajlik a küzdelem. 2012 májusa óta a szocialista párt mellett 2014 tavaszáig három, a zöldek és a baloldali radikálisok távozása után pedig jelenleg már csak egy kis párt, a Baloldali Radikális Párt (PRG, Parti Radical de Gauche) – jelenleg négy kormánytaggal – vesz részt a kormányzásban.¹⁸

Végül a végrehajtó hatalom vonatkozásában szót kell ejtenünk a *kormánytagság és a képviselőség* összeférhetőségének kérdéséről. A vizsgált országok a viszonyulás három lehetséges típusának mintaállamai. Az Egyesült Királyságban kifejezett (szokásjogi) előfeltétel, hogy a kormány tagja egyúttal (alsóházi) képviselő is legyen, e tekintetben csak annyi korlátot szabnak, hogy legfeljebb kilencvenöt miniszter lehet a House of Commons tagja. Franciaországban a kormánytagság és a parlamenti képviselőség összeférhetetlen. A 2008-as reformig ez azt jelentette, hogy a képviselőnek le kellett mondania képviselői mandátumáról, amennyiben kormánytagságot kívánt viselni, helyébe pedig pótképviselő ült, akitől csak abban az esetben tudta „visszaszerezni” parlamenti mandátumát, ha a pótképviselő lemondása után megnyerte a képviselői helyre kiírt választást. A 2008-as reform könnyített ezen, azóta az a szabály, hogy a kormánytaggá váló képviselő parlamenti mandátumát „csak” felfüggesztik, a kormányzati mandátum lejáratá után pedig automatikusan visszakapja, addig ideiglenesen helyettesítik.¹⁹ A Manuel Valls vezette jelenlegi kormánynak huszonkét olyan tagja is van, akinek felfüggesztették nemzetgyűlési mandátumát kormánytagsága miatt, további három esetben pedig a szenátori megbízatás szakadt meg erre tekintettel.²⁰ Végül a vegyes típusba tartozó Németországot említhetjük, ahol – Magyarországhoz hasonlóan – a kormánytagok számára sem nem előfeltétel, sem nem tilalmazott a képviselőség. A jelenlegi, Angela Merkel

18 A kormányok összetételéről lásd az egyes országok kormányzati portáljait.

19 ÁDÁM: i. m. 108–109., illetve ÁDÁM Péter: Fazonigazítás Párizsban. Élet és Irodalom, LII. évfolyam, 31. szám. 2008. augusztus 1., 5.

20 Erről a francia Nemzetgyűlés, illetve Szenátus portáljai nyújtanak tájékoztatást. Előbbinek az esetében lásd: www.assemblee-nationale.fr/14/tribun/xml/liste_mandats_clos.asp?legislature=14 [2014. október 15.], utóbbi kapcsán pedig lásd: www.senat.fr/senateurs/news.html [2014. október 15.]. A Nemzetgyűlés portálja arról is információt nyújt, hogy az aktuális helyettesítésen túl kormánytaggá válás miatt a jelenlegi ciklusban eddig összesen tizenöt további alkalommal került sor nemzetgyűlési „helyettesítő” képviselőségre.

vezette tizenhat fős kormányban a tagok túlnyomó többsége parlamenti képviselő, csak három miniszter nem tagja a Bundestagnak.²¹

2. A MINISZTERELNÖKRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS

Mindezek után tekintsük át és hasonlítsuk össze az egyes országok miniszterelnöki intézményeire vonatkozó szabályokat, a kialakult szokásokat és a gyakorlati tapasztalatokat.

2.1. A miniszterelnöki intézmény előtörténete

Kezdjük a vizsgálatot a miniszterelnöki funkció előtörténetével, az intézmény kialakulásának történeti előzményeivel. Mindhárom ország miniszterelnöki intézményének előtörténetében megtalálhatjuk ugyanis azokat a főbb pontokat, amelyek később visszaköszönek a mai szabályozásban és gyakorlatban is.

Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézményének létrejötté egybeesik az egyetemes miniszterelnöki intézmény kialakulásával. Kezdetben az uralkodó személyes tanácsadóiból, bizalmasaiból álló (kabinet)tanács a királlyal való találkozás előtt rendszeresen összeült, és e testület vezetőjét nevezték *első miniszternek* (*prime minister*). Az uralkodó és a parlament között közvetítő kincstári tisztviselők közül a kincstár első lordja (The First Lord of Treasury) tehát a kormány nem hivatalos vezetőjeként funkcionált, aki fizetést nem ebből fakadóan, hanem egy ezzel párhuzamosan betöltött tisztségért kapott. Ebből is következtethetünk, hogy a szigetországban kezdetben meglehetősen negatívan viszonyultak e funkcióhoz. Elutasították a megnevezés használatát, voltak, akik egyenesen szégyenletesnek tartották azt. A történetírás szerint első miniszterelnöknek tekintett Robert Walpole is sértőnek találta e címet, leginkább a többi minisztertársával szembeni jogtalan megkülönböztetés miatt. Ugyanakkor 1735-ben II. Györgytől csak úgy fogadta el a Downing Streeten található rezidenciát, hogy azt nem ő személyesen, hanem maga a funkció kapja. Egészen 1905-ig kellett várni arra, hogy a miniszterelnöki funkció hivatalosan, egy közjogi funkciókat felsoroló rendeletben megjelenjen, ekkortól viselik ténylegesen is a prime minister megnevezést a funkció betöltői. Az első törvényi elismerésre 1917-ben került sor, ám még ekkor is csak egy vidéki rezidenciát kapott a miniszterelnök. A tényleges jogi elismerést húsz évvel később, 1937-ben, a koronaminiszterekről szóló törvényben kapta meg az intézmény, ekkortól jár ugyanis hivatalosan is fizetés e pozícióért.²²

21 Heiko Maas igazságügyi és fogyasztóvédelmi miniszter, Manuela Schwesig család-, idős-, nő- és ifjúságügyi miniszter, illetve Johanna Wanka oktatási és kutatási miniszter. Lásd erről a Bundestag portálját: www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/alphabet [2014. október 15.].

22 Low, Sidney: *The Governance of England*. London, T. Fisher Unwin, 1904, 155–157.; MARRIOTT, John Arthur Ransome: *English Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press, 1925, 85., 88.; MEZEY-SZENTE: i. m. 518.; *Brit kormányfők: az elsők*. Múlt-kor történelmi portál, 2012. május 8. Lásd: www.mult-kor.hu/20120508_brit_kormanyfok_az_elsok [2014. 10. 15.]. Az említett törvények: Chequers Estate Act 1917, lásd: www.legislation.gov.uk/ukpga/1917/55/pdfs/ukpga_19170055_en.pdf [2014. október 15.], illetve Ministers of the Crown Act 1937, lásd: www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m06.pdf [2014. október 15.].

A francia miniszterelnöki intézmény kialakulása számos párhuzamot mutat a brit előtörténettel. Kezdve azzal, hogy a francia miniszterelnöki intézménnyel szembeni ellenérzés is – a brithez hasonlóan – sokáig megmutatkozott, és hosszú időn keresztül itt is szükség volt egy másik tisztség egyidejű betöltésére. A gyökerek az ancien régime, vagyis a 17. századi abszolút királyi kormányzás időszakára nyúlnak vissza, amikor is gyakorlattá vált, hogy az uralkodó a többi miniszterrel szemben elsőbbséget ad valamely közeli bizalmasának, tanácsadójának (Richelieu, Mazarin). Ugyanakkor egészen az 1815-ös Bourbon-restaurációig kellett várni arra, hogy a tisztséget – *Minisztertanács elnöke (Président du Conseil des ministres)* – Talleyrand személyében először ténylegesen is betöltsék. Ezt követően a hektikusan változó államforma és berendezkedés okán a pozíció hol be volt töltve, hol nem, de az első jelentősebb áttörésre a harmadik köztársaság idején került sor, amikor is először a „Minisztertanács alelnöke” (Vice-président du Conseil, 1871-1876), majd 1876-tól – ismét – „a Minisztertanács elnöke” (Président du Conseil) megnevezés alatt megszilárdul a modern értelemben vett miniszterelnöki intézmény. A jogi elismerésre viszont Franciaországban is a 20. század első feléig kellett várni, amikor is – három évvel az említett vidéki kúria brit miniszterelnöknek történő törvényi adományozása előtt – 1914-ben fontos állomásához érkezett az intézmény, hiszen ekkortól a miniszterelnöknek már nem kell egy másik „tárcát” is vállalnia. 1934-ben – ugyancsak három évvel a brit miniszterelnök fizetéssel való elismerése előtt – pedig az intézményes háttérrel megteremtették a francia miniszterelnök számára, amikor is a Hôtel Matignonban létrehozzák hivatalát (Présidence du Conseil). Mindezzel együtt az intézményt csak a negyedik köztársaság idején foglalták először alkotmányba *Président du Conseil* elnevezés alatt, és csak a jelenlegi ötödik köztársaság alkotmánya használja először a miniszterelnök (*premier ministre*) kifejezést. Ez utóbbi ráadásul voltaképpen hatalomcsökkenést jelent, hiszen a francia kormányfő ennek értelmében már nem elnöke (feje) a Minisztertanácsnak,²³ hanem csak első minisztere (vezetője).

Az intézmény németországi előtörténete annyiban különbözik a két másik vizsgált országtól, hogy itt csak 1867-ig nyúlnak vissza a gyökerek, ekkor jön létre ugyanis az Északnémet Szövetség kancellári intézménye. Az első német kancellár, Otto von Bismarck ugyanakkor gondoskodott arról, hogy a kancellári tradíció – jó másfél évszázad múlva – ma is meghatározója legyen a német kormányzati berendezkedésnek. Bismarck „vaskancellári” szemlélete tulajdonképpen alkotmányos tradícióvá tette az intézmény kiemelt közjogi státusát, amely hagyományhoz még a náci Németország után is vissza mertek térni az alkotmányozó atyák, létrehozva az egyik legstabilabb és legműködőképesebb berendezkedést Európában. Ami az elnevezést illeti, az 1867-ben létrehozott *szövetségi kancellár (Bundeskanzler)* az 1871-es alkotmány értelmében átadta helyét a *birodalmi kancellárnak (Reichskanzler)*, amely rendszerben a kancellár még nem tartozott felelősséggel a népképviselői szervnek. Az első világháborút követően, 1918–1919 között átmeneti időszak következett, amelyben kétszer is névváltásra került sor. 1918. november és 1919. február között az intézmény megnevezése a *Népképviselői Tanács elnöke (Vorsitzende des Rates der*

23 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 91–94.

Volksbeauftragten) volt, ezt követően pedig az új alaptörvény megalkotásáig, 1919. február és augusztus között, az ideiglenes hatalomgyakorlásról szóló törvény értelmében *birodalmi miniszterelnök* (*Reichsministerpräsident*) lett a megnevezés. Az ezt követő weimari rendszer – furcsa módon a császárság felszámolása ellenére – megtartotta a birodalmi jelzõt, és ismét visszatért a *birodalmi kancellár* (*Reichskanzler*) kifejezéshez. Az intézmény történetében egyik legfontosabb tartalmi változás is ekkor következett be, ugyanis inentól kezdve a kancellárnak bírnia kellett a Reichstag bizalmát. Az 1933-tól kibontakozó Harmadik Birodalom kancellárja 1934-től összevonta a birodalmi elnöki és kancellári funkciót, és *Vezér és Birodalmi Kancellár* (*Führer und Reichskanzler*) néven a totalitárius diktatúra legsötétebb rendszerét hozta létre.²⁴ Az 1949-es bonni Alaptörvény által létrehozott *szövetségi kancellár* (*Bundeskanzler*) tisztségének elnevezése lényegében visszatérést jelentett az 1867-es gyökerekhez, tartalmát tekintve pedig teljes mértékben modern és demokratikus alapokra helyezte a kancellári intézményt.

2.2. A miniszterelnök mandátuma

Mindezek után nézzük meg és vessük össze az egyes országok miniszterelnökeire vonatkozó alkotmányos szabályokat és szokásokat, illetve gyakorlati tapasztalatokat. A vizsgálódást a miniszterelnökök megbízásával kezdjük, amely szempont jól rávilágít az egyes intézmények eltérő karaktereire, hiszen mindhárom vizsgált ország releváns módon különbözik egymástól ebben a tekintetben (is).

Mindhárom ország azonos abban, hogy a miniszterelnököt az államfő (királynő, köztársasági, illetve szövetségi elnök) *kinevezi*, ez a közjogi aktus – ellentétben például Magyarországgal – tehát nélkülözhetetlen része a miniszterelnöki megbízatás keletkezésének. A kinevezés előtti szabályok, szokások tekintetében már eltérések figyelhetők meg. Az Egyesült Királyságban – írott szabályok híján – a szokásjog alapján az államfő előbb felkéri kormányalakításra a legnagyobb támogatottságú, vagyis a választáson alsóházi többséget szerzett politikai párt vezetőjét.²⁵ Németországban a kormányfő személyére nézve az államfő javaslatot tesz az alsóháznak, vagyis a Szövetségi Gyűlésnek (Bundestag), és csak annak eredményes szavazása után kerülhet sor a kinevezésre. Ezzel szemben a francia köztársasági elnök egyszerűen csak kineve-

24 MEZEY-SZENTE: i. m. 339–347., 393–402., 430.

25 Chronowski Nóra tanulmányában megjegyzi, hogy a többségi párt vezetőjének miniszterelnökké kinevezése erős hagyomány, de nem abszolút szabály. Bár a brit választási rendszer ezt igyekszik kiküszöbölni, bizonytalan erőviszonyok esetén előállhat olyan helyzet, amikor a választásokon győztes párttal szemben két vagy több koalíciós pártnak szélesebb parlamenti többsége van, és ekkor az uralkodó dönthet úgy is, hogy e koalíció vezető pártjának elnökét nevezi ki. Lásd: CHRONOWSKI Nóra: Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007, 189.

zi a miniszterelnököt.²⁶ A francia államfő kinevezése egyúttal tehát beiktatást is jelent, vagyis semmilyen más közjogi aktusra nincs szükség a mindenkori miniszterelnök hivatalba lépéséhez. Ráadásul az elnök gyakorlatilag bárkinek adhat megbízatást, senkivel nem kötelező konzultálnia erről, nincs határidőhöz sem kötve, kinevező rendeletét pedig senkinek nem kell ellenjegyeznie sem.²⁷ Ezzel szemben a másik két országban kötöttebbek a szabályok, szokások, de különbség itt is tehető. Míg a brit uralkodó – mint láttuk – fő szabály szerint a legnagyobb támogatottságú párt vezetőjét szokásjogi úton kéri fel, majd nevezi ki miniszterelnöknek, addig a német szövetségi elnök az Alaptörvényben lefektetett szabályokra támaszkodva mérlegeli az erőviszonyokat, és hozza meg javaslattevő döntését. Az Egyesült Királyságban ez a hatáskör mindvégig az államfő kezében marad, Németországban viszont az államfői javaslattevő követő bundestagi választás eredménytelensége (abszolút többség el nem érése) esetén a második lépcsőben a szövetségi elnöktől a Bundestag kezébe kerül a javaslattevő joga, amely tizennégy napon belül a Bundestag legalább huszonöt százalékának vagy ekkora frakciónak az ajánlásával saját maga állíthat jelöltet.²⁸

Érdekes különbségeket fedezhetünk fel a három ország között abban a tekintetben is, hogy a parlamenti képviselők milyen módon kapcsolódnak be a megbízatás elnyerési folyamatába. Amíg az Egyesült Királyságban nincs szükség kötelező parlamenti (alsóházi) beiktató, ún. *investitúraszavazásra*, addig Németországban ez nélkülözhetetlen feltétele a kancellári mandátumnak. Az első két lehetséges bundestagi kancellárválasztási fordulóban abszolút többség, a harmadikban pedig relatív többség is elegendő a megválasztáshoz. Ugyanakkor az utóbbi esetben – eltekintve a harmadik fordulóban relatív többségi minimum ellenére abszolút többséget szerző kancellárjelölt kötelező kinevezésének követelményétől – a szövetségi elnök mérlegelhet, hogy hét napon belül kinevezi az ezzel a többséggel megválasztott kancellárt, vagy inkább felosztatja a Bundestagot. Németországban eddig mindegyik kancellárt már az első fordulóban sikeresen megválasztották, a legszorosabb eredményt épp az első kancellár, Konrad Adenauer 1949. szeptember 15-ei megválasztása hozta, aki valójában saját szavazatának köszönhette a megbízatás elnyerését.²⁹

Franciaországban a parlamenttől kapott (beiktató) bizalom kérdésköre ugyancsak speciálisnak tekinthető, ugyanis a vonatkozó alkotmányos szabályokból nem következik egyértelműen, hogy a köztársasági elnök által újonnan kinevezett kormánynak szükségképpen bi-

26 Ebből a szempontból a francia polgárok a választások előtt és után, egészen a kinevezés pillanatáig – még ha esetleg sejtethető is a várományos személye – legfeljebb csak találgathatják, hogy ki lesz a következő miniszterelnök, szemben a brit és a német polgárokkal, akik jóval a választások előtt világosan tudják, hogy az általuk támogatott pártnak ki a miniszterelnök-jelöltje. Ez utóbbi fogalom tehát kvázi „ismeretlen” Franciaországban, a biztos „befutó” a konkrét bejelentésig legfeljebb csak az államfő fejében létezik.

27 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 94–95.

28 Ezt nem a Német Szövetségi Köztársasági Alaptörvénye, hanem a Bundestag házszabályának (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, röviden: GeschOBT) 4. szakasza tartalmazza. Lásd: www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go02/245156 [2014. október 15.].

29 FEHNDRICH, Martin: *Wahl des deutschen Bundeskanzlers – Kanzlerwahl*, Wahlrechtslexikon, 15. 02. 2002 (letzte Aktualisierung: 28. 10. 2009). Lásd: www.wahlrecht.de/lexikon/bundeskanzlerwahl.html [2014. október 15.].

zalmat kellene szereznie a Nemzetgyűlésben.³⁰ Ami a gyakorlatot illeti, az ötödik köztársaság első kormányai még szükségét érezték az investitúraszavazásnak, aztán a következő évtizedekben – kivéve például a Raymond Barre által kezdeményezett, 1977. áprilisi beiktató bizalmi szavazást – nem volt jellemző ennek alkalmazása. A kilencvenes évek első felétől azonban ismét szokássá vált a kormány megalakulását követő néhány héten belül bizalmat kérni a Nemzetgyűléstől.³¹ A legutóbbi miniszterelnökök – François Fillon, Jean-Marc Ayrault, illetve a jelenlegi kormányfő, Manuel Valls – egyaránt éltek ezzel a lehetőséggel. 2014 áprilisában Valls első, szeptemberben pedig második kormányának is (beiktató) bizalmat szavazott a Nemzetgyűlés.³²

Fontos különbség, hogy míg Németországban a kancellár megválasztása után kerül sor – kötelező jelleggel – a szövetségi elnök általi kinevezésre, addig Franciaországban csak a köztársasági elnök kinevezése után következik – lehetőségként – az alsóházi beiktató bizalmi szavazás. Mindhárom országról elmondható, hogy a megbízatás elnyeréséhez a miniszterelnököknek nem kell kötelezően bemutatnia a kormányprogramot vagy más nyilatkozatot. Az Egyesült Királyságban – mint láttuk – eleve csak kinevezés van. Franciaországban a bizalmi szavazás és így az annak alapjául szolgáló program vagy általános politikai nyilatkozat benyújtása csak opcionális. A német Alaptörvény a vonatkozó szakaszában pedig egyenesen úgy fogalmaz, hogy a Bundestag vita – vagyis kormányprogram – nélkül választja meg a kancellárt.³³

A *miniszterelnöki megbízatás időtartama* – amely összefügg a tanulmány harmadik részében még tárgyalt kormányzati stabilitás kérdéskörével – fő szabály szerint mindhárom országban igazodik a parlament (alsóház) megbízatásához, ebből fakadóan 2011-ig mindhárom ország különbözött egymástól. Az Egyesült Királyságban a 2011-es reformig legfeljebb öt évig tartott a miniszterelnök mandátuma. Ezt rendszerint felülírta a miniszterelnök által korlátlanul kezdeményezhető parlamentfeloszlatás lehetősége, ami a gyakorlatban három-négy évig tartó miniszterelnöki ciklusokat eredményezett. A 2011-es alkotmányos reformot követően immáron fix öt évig tart a brit képviselőház és így a miniszterelnök mandátuma is.³⁴ Franciaországban a Nemzetgyűlés megbízatása öt évre szól, így fő szabály szerint ehhez igazodik a miniszterelnök mandátuma is. Ugyanakkor a gyakorlatban két-három évente új kormány alakul, gyakorta ciklus közben lecserélt miniszterelnökkel, mint ahogyan azt a jelenlegi, 2012 májusa óta tartó ciklus is alátámasztja. Németország esetében a Bundestag és így a kancellár megbízatása négy évre szól, amely időtartamot az elmúlt évtizedekben – egy-két kivételtől eltekintve – a gyakorlatban is kitöltötték.

30 Ezt az alkotmányértelmezést nevezik a francia alkotmányjogi irodalomban ún. *Pompidou-doktrínának*, hiszen az egykori miniszterelnök, majd köztársasági elnök George Pompidou fogalmazta meg ezt a tételt 1966-ban. Lásd: ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 148–149.

31 Uo. 148–149.

32 Lásd erről a Nemzetgyűlés portálját: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-1.asp [2014. október 15.].

33 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 63. cikk (1) bekezdés.

34 Fixed-term Parliaments Act 2011. Lásd: <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/fixedtermparliaments.html> [2014. október 15.].

A miniszterelnök mandátumának kapcsán érdemes megvizsgálni a *miniszterelnök helyettesítésének* kérdését is. Az erre vonatkozó szabályok, szokások tekintetében a brit és a francia szabályozás hasonlóságot mutat, amennyiben egyik országban sem állandó a pozíció, ellentétben Németországgal, ahol valamelyik kormánytag mindig kap ilyen megkülönböztetést. Az Egyesült Királyságban a miniszterelnök döntésén múlik, hogy a királynő kinevez-e ilyen személyt, a gyakorlat pedig azt mutatja, hogy az 1945 óta eltelt hetven évből mintegy harmincegy év telt el úgy, hogy nem volt ilyen személy kinevezve. 2010 óta a kisebb koalíciós partner vezetője, a liberális Nick Clegg kapott ilyen megbízatást. A szokásoknak megfelelően – már ha persze a pozíció betöltése mellett dönt a miniszterelnök – mindig egy miniszterelnök-helyettes kap kinevezést, aki nem vesz át főbb hatásköröket a miniszterelnöktől, csak annak akadályoztatása esetén helyettesít a hivatalos feladatoknál (klasszikusan a miniszterelnöki kérdések megválaszolásánál). A betöltött alaptisztség szakterülete ugyancsak változó. A negyvenes-ötvenes években előfordult, hogy a külügyminiszter látott el ilyen feladatot. Gyakorlat az is, hogy az ún. „első államtitkár” (First Secretary of State) tisztséggel kötik össze a funkciót, vagy – miként az aktuális miniszterelnök-helyettes esetében is megfigyelhető – a Királyi Államtanács elnöke (Lord President of the Council) látja el ezt a feladatot. Nick Clegg emellett az alkotmányos és politikai reformért felelős miniszter is.³⁵

Franciaországban a miniszterelnök-helyettes funkcióját – alkotmányos előírás híján – gyakorlatilag az államminiszter testesíti meg, amely pozíció – a brithez hasonlóan – ugyancsak nem állandó. A kinevezés indoka lehet az adott portfólió vagy személy kiemelése vagy akár a miniszterelnök ellensúlyozása is. Számuk változó, előfordult, hogy egyszerre három-négy (például 1993–1995 között Édouard Balladur kormányában) vagy akár öt-hat (például 1991–1992 között Édith Cresson öt, illetve 1981–1982/83 között Pierre Mauroy kormányában hat), de több alkalommal is csak egy személy (Jean-Pierre Raffarin vagy Dominique de Villepin kormányában Nicolas Sarkozy) kapott ilyen megbízást. Arra is van példa, hogy egyetlen személy sem kapott ilyen kinevezést, mint ahogyan ez a 2012 májusa óta működő jelenlegi szocialista kormányoknál is megfigyelhető.³⁶ Az államminiszterek miniszteri portfóliója ugyancsak szerteágazó, például a belügyi, a külügyi, a védelmi, a környezetvédelmi, az igazságügyi vagy a kulturális tárca vezetője is kapott már ilyen kiemelt szerepet. Ebben a tekintetben sincs tehát kikristályosodott gyakorlat, kiváltképp, hogy nemritkán egyszerre több miniszter is kap ilyen megbízatást.

Németország Alaptörvénye pontosan rögzíti, hogy a kancellár a szövetségi miniszterek közül nevezi ki a helyettesét. Itt tehát állandó, alkotmányosan is meghatározott pozícióról van szó, még ha a Grundgesetz kerüli is ezt a kifejezést, rábízva az aktuális kormányra az intézmény valódi tartalommal való megtöltését.³⁷ Az Alaptörvényből is következik, hogy egy-

35 A miniszterelnök-helyettes funkciójáról: *Deputy prime minister*. BBC, 15 August 2008. Lásd: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82118.stm [2014. október 15.]. A feladatairól lásd még: www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/deputy-prime-minister/role-and-responsibilities [2014. október 15.].

36 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 101.

37 MÉSZÁROS Szilárd: A kormány alkotmányos helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban, kitekintéssel a magyar megfelelő szabályozásra. *Jogelméleti Szemle*, 2010/2. szám. Lásd: <http://jesz.ajk.elte.hu/meszaros42.html> [2014. október 15.].

idejűleg egy alkancellár van hivatalban, 1949 óta pedig mindig be is volt töltve ez a pozíció, gyakorta meglehetősen hosszú – akár tíz éven át tartó – periódust felölelve. Az alkancellárok miniszteri portfóliója is kötöttebb a francia államminiszterekéhez képest, itt többnyire a külügyi vagy a gazdasági tárca vezetője kap ilyen felkérést. Jelenleg is a gazdasági és energiaügyi miniszter, Sigmar Gabriel az alkancellár Németországban.

Végül, ami a miniszterelnök-helyettes kormányon belüli pártpolitikai elhelyezkedését illeti, a koalíciós működés okán Németországban – három kivételtől eltekintve³⁸ – mindig a ki-sebbik koalíciós párt vezetője kapta az alkancellári posztot, szemben az Egyesült Királysággal vagy Franciaországgal, ahol fő szabály szerint a vezető kormányzó párt adja ezt a tisztséget. Az Egyesült Királyságban eddig csak 1942–1945 között, a konzervatív Winston Churchill nemzeti egységkormányának (a munkáspárti Clement Attlee), illetve a jelenlegi, 2010 óta működő, ugyancsak konzervatív David Cameron koalíciós kormányának idején (a már említett liberális Nick Clegg) fordult elő, hogy a vezető kormánypárttól eltérő párt adja a miniszterelnök-helyettest.

2.3. A miniszterelnök felelőssége

A miniszterelnöki intézmény jellegéről, karakteréről sok mindent megtudhatunk, ha tanulmányozzuk a kormány(fő) parlament előtti felelősségére vonatkozó alkotmányos szabályokat és még inkább ezeknek a gyakorlati alkalmazását, érvényesülését. Mindenekelőtt érdemes elválasztani egymástól a felelősség szűkebb és tágabb értelmezését. A felelősség *tágabb értelmezése* („soft” dimenzió) kiterjed az ellenőrzés különböző eszközeire is (a parlamenti képviselők kérdéses, interpellációs, beszámoltatási stb. jogosítványai), a *szűk értelemben vett felelősség* („hard” dimenzió) viszont a konkrét felelősségre vonásra (bizalmatlansági indítvány benyújtása) szorítkozik. Ez utóbbit – szankciós jellege okán – témánk szempontjából relevánsabbnak ítéljük, ezért a vizsgálódás fókuszát erre irányítjuk.

Az elemzés előtt viszont az is tisztázandó, hogy a felelősségre vonásra összpontosító, szűk értelemben vett, „hard” felelősségen belül különbséget kell tenni a jellegét tekintve a parlamenti képviselők által kezdeményezhető *bizalmatlansági indítvány*, illetve a miniszterelnök által felvethető *bizalmi szavazás* alapkategóriák között.

A kormány(fő) parlament előtti „hard” felelősségén belül a parlamenti képviselők részéről felmerülő (A) *bizalmatlanság* kifejezését kétféle, egy kvantitatív és egy kvalitatív dimenzióban is elemezhetjük. E szerint a *felelősség kvantitatív dimenziója* a mennyiségi kérdésekre ad választ, tehát arra, hogy mekkora a felelősség terjedelme, ki(k)re terjed ki. A *felelősség kvalitatív dimenziója* pedig a kormány(fő) parlament előtti felelősségének minőségére utal, arra,

38 A három kivétel: 1. A kereszténydemokrata Ludwig Erhard (1957. október 29. és 1963. október 16. között) az ugyancsak kereszténydemokrata Adenauer kancellár harmadik, negyedik és ötödik kormányának idején; 2. a kereszténydemokrata Hans-Christoph Seebohm (1966. november 8. és december 1. között) az ugyancsak kereszténydemokrata Ludwig Erhard kancellár második kormánynak idején; 3. a szociáldemokrata Egon Franke (1982. szeptember 17. és október 1. között) az ugyancsak szociáldemokrata Helmut Schmidt harmadik kormányának idején. Lásd: www.welt-fakten.de/vice-chancellor_of_germany [2014. október 15.].

hogy milyen erősségű ez a felelősség, milyen eszközök állnak rendelkezésre a bizalmatlanság kifejezésének érvényesítésére.

A kvantitatív dimenzió szempontjából két opció lehetséges. Az egyik esetben a mindenkori kormánynak *csak kollektív felelőssége* van, az egyes miniszterek külön nem buktathatók meg. A másik esetben a kollektivitást lazítja az *egyéni felelősség*, vagyis az egyes minisztereknek külön is van felelősségük, velük szemben külön-külön is benyújtható bizalmatlansági indítvány. A vizsgált országok közül Franciaország és Németország egyértelműen az első dimenzióba sorolható, itt nagyon erős a kollektivitás, a parlamenti képviselőknek nincs lehetőségük egyenként „levadászni” a kormány egyes tagjait. Ezzel szemben az Egyesült Királyságban elvileg létezik az egyéni felelősség elve, ugyanakkor a gyakorlatban nem valószínű, hogy a kormány létére ne lenne kihatással egy ilyen jellegű fiaskó.

A kvalitatív dimenzió szempontjából négy lehetséges – két élő és két történeti – esetkör különböztethetünk meg. Az első a *konstruktív bizalmatlansági indítvány* által meggyengített felelősség, amikor a parlament a lehető legnehezebben tudja megbuktatni a miniszterelnököt, hiszen nemcsak annak eltávolításában, hanem a helyére érkező új személyben is (konstruktívan) meg kell(ene) állapodnia az „új”, de rendszerint heterogén és bizonytalan többségnek. A másik a *destruktív bizalmatlanság*, amely esetben az indítványban már nem kell megjelölni az új miniszterelnököt. Így a kormány parlament előtti felelőssége már valamelyest erősebb, hiszen töredezett vagy azzá váló parlamenti erőviszonyok közepette az „új” többségre szert tevő képviselők abban már könnyebben (destruktívan) meg tudnak állapodni, hogy a parlamentben megbuktassák az aktuális kormányt. A harmadik, inkább történeti példával alátámasztható esetkör a *kifejezett bizalmatlansági indítvány nélküli kormánybuktatás*, amikor egy fontosabb törvényjavaslat (például költségvetési törvény) parlamenti leszavazása ezt eredményezi. Ekkor már kifejezetten erős a kormány parlament előtti felelőssége, hiszen könnyebben előfordulhat a kormány bukását eredményező parlamenti leszavazó döntés. Végül a negyedik, ugyancsak történeti példákkal szemléltethető esetkör a kormány parlamenti felelősségének extrém erősségét jelenti, vagyis amikor *bármilyen kormány által benyújtott javaslat parlamenti leszavazása* a kormány bukását vonja maga után, tehát rendkívül könnyen véget érhet a kormány megbízatása.³⁹

A vizsgált országok a kormány(fő) parlament előtti felelősségének mind a négy esetkörüre szolgáltatnak példát. A ma is hatályos szabályokat, szokásokat tekintve az első esetkör, vagyis a konstruktív bizalmatlanság Németországra jellemző. Az Egyesült Királyság (az 1970-es évek után) és Franciaország a második kategóriába sorolható, vagyis a felelősségre vonáshoz itt destruktív bizalmatlanság kifejezésére van szükség. A kifejezett bizalmatlansági indítvány nélküli, fontosabb törvényjavaslat leszavazásával érvényesített felelősségre vonási metódus az Egyesült Királyság 1979 előtti időszakára volt jellemző. S végül a negyedik, bármely kormányjavaslat leszavazásával megvalósuló felelősségre vonási alakzatra Franciaország harmadik és negyedik köztársasági időszaka hozható fel példaként.

39 BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009, 492–493.

A vizsgált országoknak a *bizalmatlansági indítványok benyújtására* vonatkozó alkotmányos szabályai, szokásai között nem fedezhetők fel éles különbségek, de van néhány egyedi jellemző. Az Egyesült Királyságban többféle módon is benyújtható az indítvány, kifejezetten a bizalmatlanság kinyilvánításának céljából (1976, 1977, 1979, 1990) vagy erre irányulva, de csak körülírva (1962, 1965, 1980, 1981, 1991), vagy valamely szakpolitikai kérdéshez kapcsolva (1980), vagy akár a kormány(fő) által kezdeményezett bizalmi jellegű szavazáshoz kapcsolódva (1956, 1992).⁴⁰ Fontos sajátosság, hogy a mindenkor hivatalos árnyékkormány, vagyis az intézményesített ellenzék az indítvány benyújtásakor – más ellenzéki pártokkal szemben – elsőbbséget élvez.⁴¹ Franciaországban az Alkotmány 49/2. szakasza szerint a Nemzetgyűlés tagjainak legalább egytizede (58 képviselő) írja alá az indítványt, amelyről csak egy kétnapos, ún. „lehülési időszak” után szavazhatnak. Elfogadásához a Nemzetgyűlést alkotó tagok szavazatainak (abszolút) többségére van szükség. Rendes ülés alatt egy képviselő maximum háromszor vehet részt ilyen kezdeményezésben, szükségállapot idején pedig nincs rá lehetőség. Érdekesség, hogy csak az indítvány mellett (a házszabály szerint nyilvánosan) leadott voksokat számolják össze.⁴² Németországban az Alaptörvény 67. cikke rögzíti a franciaéhoz sokban hasonló szabályokat. Noha a Bundestag házszabálya szerint – a francia egyötödhez képesti arányt tekintve – itt a képviselők valamivel nagyobb csoportjának kell benyújtani az indítványt (a 631 fős Bundestag tagjainak egynegyede: 158 fő vagy ekkora méretű frakció), az elfogadáshoz itt is a képviselők abszolút többségére van szükség, és a benyújtás után itt is alkalmazzák a kétnapos „lehülési szabályt”.⁴³

A bizalmatlansági indítványok gyakorlati alkalmazásának, *intenzitásának* szempontjából éles distinkciót tehetünk a három vizsgált ország közé. Ebben a vonatkozásban a brit és a német tapasztalatok mutatnak hasonlóságot, markánsan elkülönülve a francia hagyományoktól. Az Egyesült Királyságban, illetve Németországban a kormány(fő) parlament előtti felelősségének felvetésére (bizalmatlanság) relatíve ritkán kerül sor, a meglehetősen stabil kormányzati működés ugyanis okafogyottá teszi ezekben az országokban az intézmény gyakori alkalmazását, ami összefüggésben áll a politikai kultúra viszonylagos higadtságával. Ezzel szemben a francia politikai kultúra meglehetősen heves vérmérsékletéből is fakad, hogy Franciaországban – különösen a másik két országhoz képest – kifejezetten gyakran élnek a bizalmatlanság felvetésének lehetőségével. Bár a kormányzati működés stabilitása – a másik két országgal ellentétben – itt jóval kisebb mértékű, azért mégsem annyira bizonytalan, hogy általános jelleggel valószínűsítene a bizalmatlansági indítvány sikerre vitelét. Ennek ellenére az intézményt sűrűn alkalmazzák a gyakorlatban, a politikai napirend tematizálásának lehetősége felülírja a benyújtott indítványok várható sikeretelenségéből fakadó politikai hátrányokat.⁴⁴

40 KELLY, Richard: *Confidence Motion*. Library, House of Commons, 13 May 2013. 6, 12–20.

Lásd: www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf [2014. október 15.].

41 Uo. 7.

42 Franciaország Alkotmánya, 49. cikk, második bekezdés. ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 151.

43 A Bundestag házszabályának (Geschäftsordnung, röviden GeschO BT) 97. szakasza. Lásd: www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_bt/go08/245176 [2014. október 15.].

44 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 151–153.

Ami a benyújtott *indítványok számát* illeti, Franciaország toronymagasan kiemelkedik a másik két ország közül, ugyanis 1959 óta összesen ötvenöt alkalommal nyújtottak be bizalmatlansági indítványt.⁴⁵ Háromszor is előfordult, hogy egy miniszterelnöki ciklus alatt hétszer is benyújtottak ilyen indítványt: George Pompidou (1962–1968), Raymond Barre (1976–1981), illetve Pierre Mauroy (1981–1984) miniszterelnökségének idején, de Michel Rocard kormányának (1988–1991) három éve alatt is hat alkalommal volt erre példa. Érdekes, hogy – az idén hivatalba került jelenlegi Valls-kormány mellett – az ötödik köztársaság teljes időszaka alatt csak egyetlen kormányfő, Maurice Couve de Murville miniszterelnökségének idején (1968–1969) nem nyújtottak be a kormánnyal szemben bizalmatlansági indítványt, az összes többi miniszterelnöki ciklusban legalább egyszer sor került erre. Az Egyesült Királyságban a bizalmatlansági indítványok történetét egészen a Lord North miniszterelnökkel szemben benyújtott indítványig⁴⁶ vissza lehet vezetni, amelyet a 19. században számos további indítvány követett. A brit parlament elektronikus könyvtári felületéről elérhető 2013. májusi kiadvány ugyanakkor 1895-től veszi számításba az indítványokat, illetve a szavazásokat. 1945 előtt három (1895-ben egy, 1924-ben két), azt követően pedig – a BBC számításához hasonlóan – huszonhárom bizalmatlansági vagy annak megfelelő szavazást említ, ami viszonylag tekintélyes számnak tekinthető.⁴⁷ Németországban 1949 után mindössze kétszer nyújtottak be ilyen indítványt, 1972. április 27-én Willy Brandt-tal, majd tíz évre rá, 1982. október 1-jén Helmut Schmidttel szemben.

A *benyújtott indítványok sikerességének* szempontjából ugyanakkor a vizsgált országok nagyfokú hasonlóságot mutatnak. Ugyanis az 1945 után benyújtott indítványok közül mindhárom országban csak egyszer jártak sikerrel a bizalmatlanságot felvető képviselők. Az Egyesült Királyságban 1979. március 28-án James Callaghan miniszterelnök kormányát sikerült mindössze egy szavazattal (311:310) megbuktatni, ami után Margaret Thatcher hosszú miniszterelnöki periódusa következett a szigetországban. A teljességhez hozzátartozik, hogy a szigetország történetében 1895-től (a 19. század több korábbi, bizalmat megvonó döntését követően) összesen négy alkalommal volt sikeres indítvány: egy tehát még a 19. században (1895. június 21-én a miniszterek fizetésének száz fonttal csökkentése miatt Earl of Rosebery miniszterelnök kormányával szemben), illetve három – az említett 1979-es eset mellett további kettő – a 20. században (1924-ben kétszer: 1924. január 21-én Stanley Baldwin, illetve 1924. október 8-án az első munkáspárti miniszterelnök, Ramsay MacDonald miniszterelnök kormánya ellen).⁴⁸ Franciaországban 1962. október 5-én George Pompidou kormányával szemben került sor az eddigi egyetlen sikeres bizalmatlansági indítványra. Ugyanak-

45 Erről a francia Nemzetgyűlés portálja nyújt tájékoztatást.

Lásd: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-2.asp [2014. október 15.].

46 MEZEY-SZENTE: i. m. 222–223., illetve lásd a brit kormányzati portál történeti visszatekintését: www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/frederick-north [2014. október 15.].

47 KELLY: i. m. 12–20., illetve Parliamentary progress: HE Bill. BBC News portálja, 2004. január 27. Lásd: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc_parliament/3434507.stm [2014. október 15.]. Megjegyezzük, hogy az 1945 utáni számadat nem tartalmazza a kormány által kezdeményezett bizalmi jellegű kérdésekhez kapcsolódó néhány, bizalmatlansági szavazásnak is tekinthető „csatlakozó” ellenzéki kezdeményezést.

48 KELLY: i. m. 1., 9–11.

kor válaszul De Gaulle köztársasági elnök feloszlatta a Nemzetgyűlést, az új választáson elért gaullista győzelemmel pedig végeredményben sikerült felülírni a bizalmatlansági indítvány sikerét.⁴⁹ Németországban a két benyújtott indítvány közül az 1982. október 1-jén, Helmut Schmidtel szemben benyújtott konstruktív bizalmatlansági indítványt vitték sikerre a képviselők, és egyúttal az indítványban szereplő Helmut Kohl választották kancellárrá, aki ezt követően tizenhat éven át meg is tartotta a pozícióját.⁵⁰

A kormány(fő) parlament előtti felelősségének kérdésköréhez szervesen hozzátartozik a mindhárom vizsgált országban alkalmazott (B) *bizalmi szavazás* intézménye, amelyet – fő szabály szerint – a miniszterelnök kérhet ki a mögötte álló parlamenti többség támogatásának „szondáztatására”. E tekintetben a legegyszerűbb szokásjogi szabályai és világos gyakorlati tapasztalatai az Egyesült Királyságnak vannak, ahol az intézményt valóban arra használják, amire eredetileg rendeltetett, vagyis a kormánypárti többség bizalmának kinyilvánítására. A bizalmatlansági indítványokhoz hasonlóan a bizalmi szavazásra vonatkozó indítványt is be lehet nyújtani kifejezetten ezzel a céllal („a Ház kinyilvánítja a bizalmat Öfelsége kormánya iránt”), vagy valamely szakpolitikai kérdéshez kapcsolódva is. A parlament honlapján található összesítés szerint az első kategóriára még nem volt konkrét példa, kivéve talán az 1978. december 14-ei szavazást, amely a kifejezett bizalom kinyilvánításán túl egyúttal szakpolitikai (gazdaságpolitikai) kérdéshez is kapcsolódott. A második kategóriába az 1992. szeptember 27-ei, illetve az 1993. július 23-ai szavazás sorolható. Mindkettőt John Major miniszterelnök kérte ki, előbbi a kormány gazdaságpolitikájának kifejezett támogatására, utóbbi a maastrichti szerződés szociális jegyzőkönyvével kapcsolatos kormányzati politika támogatására irányuló, bizalminak minősített szavazás volt. A parlamenti portál tájékoztatása szerint emellett sor került még egy-egy olyan bizalmi, vagy ilyen jellegű szavazásra is, amely valamilyen lényeges kérdéshez (például 1956-ban a szuezi válsággal, 1972-ben az Európai Közösséghez való csatlakozással vagy 1994-ben az Európai Közösség költségvetési törvényével kapcsolatos parlamenti szavazás) vagy valamely (ellenzék vagy más által kezdeményezett), többnyire bizalmi jellegű kérdéshez – egyfajta csatlakozó indítványként – kapcsolódott (1965, 1985).⁵¹ A BBC fentebb hivatkozott 2004-es kimutatása mindenesetre három – vélhetően a parlamenti portál összesítésében is egyértelműen ekként megjelölt, fentebb említett három esettel azonos – bizalmi szavazást említ.⁵²

Franciaországban a bizalmi szavazásnak többféle, alkotmányosan is rögzített típusa létezik. Az egyik a *normál bizalmi szavazás* (az Alkotmány 49/1-es szakasza), amelynek értelmében a miniszterelnök a Minisztertanáccsal való konzultációt követően a Nemzetgyűlés előtt felvetheti a kormány programjával vagy valamely általános politikai nyilatkozatával kapcsolatban a kormányzati felelősség kérdését. Ennek az intézménynek kétféle felhasználási módja is lehetséges. Egyfelől a már említett, a ciklus elején – egyfajta lehetőségként – kikért, ún.

49 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 152.

50 FEHNDRICH, i. m.

51 KELLY: i. m. 5–6., 12–20.

52 Parliamentary progress: HE Bill. BBC News portálja, 2004. január 27.

Lásd: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc_parliament/3434507.stm [2014. október 15.].

beiktató (invesztitúra-) szavazás, illetve a nem beiktatáshoz kapcsolódó, hanem a ciklus közben kikért bizalmi szavazás. Az ötödik köztársaság történetében eddig összesen harminchét alkalommal került sor (beiktató és ciklus közbeni) normál bizalmi szavazásra, de ebből egyik sem végződött kudarccal.⁵³ A francia bizalmi szavazás másik lehetséges esete az ún. *törvényszöveghez kötött bizalmi szavazás* (az Alkotmány 49/3. szakasza). Ez annyiban különbözik a más országokban is ismert illetén megoldástól, hogy itt nem a törvényszöveghez kapcsolódik a bizalom, hanem valójában a bizalomhoz kapcsolódik a – normál jogalkotási procedúrát kikerülő – törvényszöveg. Ekként a parlament nem is a törvényszövegről, hanem a bizalomról szavaz, ahhoz csak „járulékos” tényezőként kapcsolódik az ekként elfogadtatni kívánt törvényjavaslat. A sokat támadott, a parlamentet megkerülő „jogalkotási intézményt” a 2008-as alkotmányreform keretében visszaszorították. Ekkortól csak a költségvetési és társadalombiztosítás finanszírozásáról szóló törvényjavaslatához kapcsolódhat, ezenfelül egyéb, egyszerű javaslat esetében ez az eljárás ülészakonként csak egyszer alkalmazható. Ezzel az eljárással szemben a parlamenti képviselők is felléphetnek, amennyiben huszonnégy órán belül egyfajta (ellen)bizalmatlansági indítványt fogadnak el, amelyet „kivprovokált bizalmatlansági indítványnak” is hív a szakirodalom. Ebben az esetben a bizalmi szavazás bizalmatlansági szavazássá fordul át.⁵⁴ A bizalmi szavazás e sui generis módját 2015 tavaszáig összesen nyolcvanháromszor alkalmazták, amelyre válaszként negyvenkilenc bizalmatlansági indítványt nyújtottak be. Legutóbb, 2015 februárjában Manuel Valls kormánya alkalmazta mintegy tíz éves szünet után (ezt megelőzően 2005 februárjában, Dominique de Villepin kormányzása idején került rá sor).⁵⁵ A francia bizalmi szavazás harmadik típusa a *Szenátustól kért bizalom* (az Alkotmány 49/4. szakasza), vagyis amikor a miniszterelnök valamely általános politikai nyilatkozatának jóváhagyását, támogatását kéri a Szenátustól. Ez következmények nélkül kikerülhet, vagyis elvesztése nem kötelezi távozásra a kormányt. Ennek ellenére ritkán alkalmazzák, például 1989 novemberében Michel Rocard a berlini fal leomlásának kapcsán, illetve 2005 júniusában Dominique de Villepin a Nemzetgyűléstől kapott bizalom után kezdeményezte ilyen nyilatkozat elfogadását. Az előbbi eset ráadásul meglehetősen groteszk helyzetet idézett elő, ugyanis a baloldali miniszterelnököt – a témára tekintettel – a jobboldali többség úgy volt „kénytelen” támogatni a Szenátusban, hogy eközben a Nemzetgyűlésben épp bizalmatlansági indítványt nyújtottak be kormányával szemben.⁵⁶

A bizalmi szavazás – Franciaországhoz hasonlóan – Németországban is különleges intézménynek számít, egyfelől elvesztésének jogkövetkezménye, másfelől – főként – gyakorlati alkalmazásának valódi, eredeti rendeltetését időnként kijátszó célja miatt. A bizalmi szavazás elvesztésének ugyanis nincs egyértelmű jogkövetkezménye Németországban, automatikusan nem vonja maga után a kancellár megbízatásának megszűnését, hanem többféle kimenetele lehet egy ilyen fejleménynek. A kancellár egyrészt választhatja azt a

53 Erről a francia Nemzetgyűlés portálja nyújt tájékoztatást.

Lásd: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-1.asp [2014. október 15.].

54 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 149–151., illetve ÁDÁM: *Fazonigazítás...* i. m. 5.

55 Erről a francia Nemzetgyűlés portálja nyújt tájékoztatást.

Lásd: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-3.asp [2014. október 15.].

56 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 149.

lehetőséget, hogy kisebbségben kormányoz tovább, ignorálva az elvesztett bizalmi szavazás szokásos következményét. Másrészt választhatja a – más országokban is megfigyelhető – lemondást, ez esetben a normál szabályok szerint új kancellárt kell választani. Végül – az Alaptörvény adta lehetőségéből fakadóan – elvesztett bizalmi szavazás esetén huszonegy napon belül kezdeményezheti a szövetségi elnöknél, hogy oszlassa fel a Bundestagot, és írjon ki új választást. Ebben az esetben a Bundestag tagjainak lehetőségük van döntésük korrigálására is, a feloszlásra vonatkozó jog ugyanis hatályát veszti, ha a tagok többsége másik kancellárt választ.⁵⁷

Az 1949 óta megfigyelhető gyakorlati tapasztalatok rávilágítanak az intézmény másik sajátosságára. Többször előfordult ugyanis, hogy a kancellár tudatosan veszítette el a bizalmat annak érdekében, hogy – más erre irányuló eszköze nem lévén – valahogy kezdeményezni tudja az államfőnél a Bundestag feloszlását. Ennek okán – segítségül hívva a Mezei-Henning szerzőpáros munkáját – az 1949 óta bekövetkezett öt bizalmi szavazást két csoportra oszthatjuk. Az egyik a *valós és sikeres*, vagyis amelynek valóban az a célja, hogy a Bundestag többsége kinyilvánítsa a bizalmat. Amikor ilyet kezdeményeztek (Helmut Schmidt 1982. február 5-én, illetve Gerhard Schröder 2001. november 16-án), az mindig sikeres is volt, hiszen eleve csak akkor kérte ki a kancellár, ha biztos volt abban, hogy meg lesz a bizalma. A másik típus a *hamis vagy negatív*, vagyis a tudatosan sikertelen bizalmi szavazás, amely az intézmény eredeti rendeltetésétől eltérően kifejezetten arra irányul, hogy ne legyen meg a bizalom, és ennek okán a kancellár kérhesse az államfőtől a Bundestag feloszlását, az új választást megnyerve pedig újabb négyéves megbízatást kapjon az aktuális kormány. Erre három példa is volt a német közjogtörténetben: Willy Brandt 1972. szeptember 22-én, Helmut Kohl 1982. december 17-én, illetve Gerhard Schröder 2005. július 1-jén kérte ki és veszítette el tudatosan a bizalmat. Valódi célját, a parlament feloszlását mindhárom kancellár el tudta érni, azonban Gerhard Schröder az elvesztett bizalmi szavazás után kiírt választást 2005-ben elvesztette, és – ugyan a szocialisták nagykoalícióban kormányon maradtak – kancellári székét át kellett adnia Angela Merkelnek.⁵⁸

A német bizalmi szavazás kapcsán végül érdemes megemlíteni, hogy Franciaországhoz hasonlóan itt is lehetőség van a bizalmi kérdést *törvényszöveghez kapcsolni*, de a német szabályozás – a franciával szemben – nem ad lehetőséget a hagyományos jogalkotási procedúra megkerülésére, hanem csak normál módon, vagyis a jogalkotási folyamaton végigment, zárszavazás előtt álló törvényjavaslat kapcsán minősíthető bizalmi jellegűvé a szavazás.

57 KÜPPER, Herbert: Das parlamentarische Misstrauen gegenüber der Regierung – die deutsche Verfassungspraxis und § 39/A ungarischer Verfassung. *JURA*, 12. évfolyam, 2006/1. szám, 67. Továbbá: KÜPPER, Herbert: A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása? In: KOCIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009, 485.

58 MEZEI Péter – HENNING, Regina: A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban. *De iurisprudentia et iure publico*, II. évfolyam, 2008/1. szám, 83–85. Lásd: www.dieip.hu/2008_2_1_szam.pdf [2014. október 15.]. Továbbá: KÜPPER, Herbert: *A parlamenti bizalomhoz...* i. m. 487–489.

Összességében megállapítható: mind Franciaországban, mind Németországban jellemző, hogy a bizalmi szavazás intézményét nem rendeltetésszerűen vagy az alkotmány szabta lehetőségeket extrém módon kiterjesztve alkalmazzák.

2.4. A miniszterelnök jogköre, főbb feladatai

Az egyes országok miniszterelnökeinek szokásjogi alapon kialakult, illetve alkotmányosan is rögzült feladat- és hatáskörei jelentősen átfedik egymást, így e téma bővebb vizsgálata nem indokolt, csak néhány jellemző sajátosságot érdemes kiemelni. A vizsgálódást az is bonyolítja, hogy nehéz egyértelműen elkülöníteni egymástól a kormány és a miniszterelnök hatásköreit, azok a gyakorlatban sokszor egybecsúsznak, elmosódnak. Nem véletlen, hogy a szakirodalomban tendenciaként észlelt prezidencializálódási folyamat velejárójaként sokan már-már egyenlőséget tesznek kormány és kormányfő közé.

E szempontból az adott ország kormányzati rendszere döntő jelentőségű, így nem meglepő, hogy a vizsgált országok közül a francia félelnöki berendezkedés kormányfője kilóg a sorból. Amíg a brit és a német kormányfő jogosítványai kiterjedtek, a francia miniszterelnök egyértelműen a köztársasági elnök szolgálatában áll, és feladatai döntően végrehajtó jellegűek.

Az Egyesült Királyságban *ténylegesen a miniszterelnök kezében vannak* az egykoron uralkodói előjogoknak tekintett hatáskörök, úgymint a kinevezendő személyek meghatározása vagy éppen a parlament feloszlata. Ez utóbbi hosszú időn keresztül a brit miniszterelnök egyik legjellemzőbb jogköre volt. Azért csak volt, mert – mint majd később utalunk rá – a 2011-es alkotmányos reform eredményeképpen épp ez a jelleget adó hatásköre korlátozódott, ami megváltoztatta a brit miniszterelnöki intézmény karakterét is. Ez a hatalomcsökkenés ugyanakkor nem teremtett új kormányzati rendszert, hiszen a miniszterelnök a parlamentáris kormányzati rendszerekre jellemző fúzió okán továbbra is de facto a végrehajtó hatalom, az alsóházi parlamenti többség és a legnagyobb parlamenti párt vezetője maradt, aki vezeti a kormány üléseit, és jóformán koordinálja az egész kormányzati működést. A tradíciók tiszteletét pedig az is jelzi, hogy a mindenkori brit miniszterelnök még ma is viseli a kincstár első lordja (*The First Lord of Treasury*) címet, és szokásjogi alapon egyben betölti a közszolgálati miniszteri tisztséget (*Minister for the Civil Service*) is.⁵⁹

Franciaországban ezzel szemben keretei vannak a miniszterelnök mozgásterének. Bár az alkotmány úgy fogalmaz, hogy a miniszterelnök irányítja a kormány tevékenységét, valójában nem ő, hanem *a köztársasági elnök a kormány feje, elnöke*. Ennek legékesebb bizonyítéka, hogy Franciaországban nem a miniszterelnök, hanem a köztársasági elnök elnököl a kormány ülésein.⁶⁰ A miniszterelnök inkább a köztársasági elnök döntéseinek a végrehajtója, ami például az alkotmánynak a nemzetvédelemmel kapcsolatos – látszólag – ellentmondó rendelkezéseiből is kiolvasható. A francia kormány gyakorlati működése rávilágít arra, hogy az egyes országok alkotmányos szabályai önmagukban nem biztos, hogy egyértelmű eligazítást adnak a hatáskörök valódi gyakorlásának kapcsán. Példaként említhető, hogy az

59 CHRONOWSKI: i. m. 190.

60 Franciaország Alkotmánya, 9. cikk.

államfő polgári és katonai kinevezési jogosultságai látszólag a miniszterelnök ellenjegyzéséhez vannak kötve, ugyanakkor a valóságban az államfőnek egyértelmű autoritása van az állam legmagasabb főtisztviselőinek kinevezését illetően. A miniszterelnök feladatai elsősorban a jogalkotás terén mutatkoznak meg, amit hangsúlyos törvénykezdeményezési és rendeltetési lehetőségei alátámasztanak.⁶¹

Németországban a kancellárnak a kormányzati működés és a politikai döntéshozatali mechanizmus egésze feletti *autoritása* – brit kollégájához hasonlóan – *egyértelmű*. A német kancellár feladat- és hatáskörére vonatkozó precíz alkotmányos szabályozás példaértékű volt számos ország – köztük például hazánk, Spanyolország vagy éppen Lengyelország – számára is. A német Alaptörvény ugyanis egyértelműen rögzíti, hogy a német kancellár jelöli ki a politikai irányokat (iránykijelölési jog – Richtlinienkompetenz), amiért viseli is a felelősséget. Ehhez szorosan kapcsolódik a miniszteri reszortfelelősség elve (Resortprinzip), azaz – a kancellár által meghatározott irányokat követve – a tárcavezetők autonómiája saját ágazatuk tekintetében jelentős, tevékenységükért pedig ugyancsak viselniük kell a felelősséget.⁶² A német kancellár feladat- és hatásköreit, döntési kompetenciáját az sem csorbítja, hogy – brit kollégájának 2011-ig meglévő ez irányú jogosítványaival ellentétben – nincs konkrét illetékessége a parlament mandátumának megakasztására vonatkozóan. Az előző fejezetben ismertetett, a német kormány(fő) parlament előtti felelősségére vonatkozó gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor igazolták, hogy ha a kancellárok érdekei úgy kívánták, erre vonatkozó jogkörük híján, több alkalommal is képesek voltak úgy befolyásolni az egész politikai működést, hogy e céljaikat is megvalósítsák.

2.5. A miniszterelnök háttérapparátusa

A miniszterelnök mögötti háttérapparátusnak szinte mindenhol, így az általunk vizsgált országokban is egyre meghatározóbb a szerepe, jelentősége, összefüggésben a prezidencializálódás általános nemzetközi tendenciájával. Ugyanakkor mindhárom országban megfigyelhető, hogy a miniszterelnök mögötti háttérapparátus folyamatosan változik, egymást érik a kisebb-nagyobb reformok, és nem ritka, hogy egy miniszterelnöki ciklus alatt is megváltozik az apparátus jellege, összetétele, funkciója.⁶³ Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a miniszterelnökök gyakorta kísérleteznek az egyes megoldási lehetőségekkel, keresve a leghatékonyabb és leghatékonyabb működést. Általánosan bevált struk-

61 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 87., 94., 111–112. Továbbá: HASKÓ Katalin: Franciaország. In: KARDOS József – SIMÁNDI Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004, 242–243.

62 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 65. cikk.

63 Érdekes sajátosság, hogy gyakorta nemcsak a struktúra változik, hanem a szervezet vezetőjének jogállása is (miniszter vagy államtitkár). Továbbá az egyes miniszterelnökök is eltérően viszonyulnak a mögöttük lévő apparátushoz. A vizsgált országok tapasztalatai azt mutatják, hogy egyes miniszterelnökök (például Margaret Thatcher, Tony Blair, Gerhard Schröder) a kormányzás motorjaként tekintettek a szervezetre, mások (például Ludwig Erhard) kevésbé érezték a jelentőségét, vagy mozgásterük nem tette lehetővé a benne rejlő lehetőségek kihasználását (például Alec Douglas-Home). Lásd: FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei – Amerikai és európai példák, I. rész. *Politikatudományi Szemle*, 2002/3–4. szám, 43–49., 53–56. Lásd: www.poltudszemle.hu/szamok/2002_3szam/2002_3_feher.pdf [2014. október 15.].

túra vagy mechanizmus nem létezik, ugyanis számtalan tényező befolyásolja, hogy egy ország adott időszakában, adott körülmények között milyen jellegű, felépítésű, struktúrájú hivatali működés a legelőnyösebb.

A szakirodalom két klasszikus modellt különít el a miniszterelnök mögötti háttérapparátusok vonatkozásában. Az ún. *titkársági* típusú modellt követő munkaszervezetek esetében elsősorban a kormány(fő) hagyományos titkársági típusú feladatainak ellátására kerül a hangsúly, a háttérapparátus főként a döntések előkészítéséhez, illetve azok végrehajtásához, ellenőrzéséhez nyújt többnyire adminisztratív segítséget. Az ilyen szervezet élén leginkább valamilyen vezető köztisztviselő (szakmai államtitkár) található. Ezzel szemben a *kancellária típusú modellt* megvalósító apparátus kifejezetten aktív részese a döntéshozatalnak, kiemelt szerepet játszik a stratégiai tervezésben és tanácsadásban, összkormányzati koordinációt valósít meg, összehangolja az ágazatközi feladatokat, vezetését tekintve pedig politikailag motivált személyt (miniszter, politikai államtitkár) kíván meg.⁶⁴

Noha minden országban kiemelt jelentősége van a miniszterelnök mögötti apparátusnak, a három vizsgált ország közül a német kancellár mögötti hivatal szervezete és működése az, amelyik a leginkább meghatározza a kancellár, sőt mi több, az egész kormányzat működését, így a vizsgálatot ezzel érdemes kezdeni. A Német Szövetségi Kancellári Hivatal (*Bundeskanzleramt*) prototípusa, voltaképp névadója a szakirodalomból ismert kancelláriamodellnek. Ez a háttérapparátus *monisztikus jellegű*, vagyis a szakmai és politikai koordináció szempontjából nem válik ketté, egy – az utóbbi kormányok gyakorlatát tekintve – miniszteri rangú politikai vezető fogja össze a működését. A kancellár és hivatala kölcsönösen erősíti egymást, a mindenkori kancellár hatalma a mögötte álló apparátus befolyásolási képességéből is táplálkozik, a hivatal hatalmi szerepét pedig a kancellár kiemelt közjogi jogállása is alátámasztja, segíti. A német kancellária erejét leginkább a Willy Brandt idején megjelenő, azt követően kibontakozó, az egyes kancellárok által eltérően kihasznált, klasszikus *tűkörreferatúra-rendszer* szimbolizálja, amelynek lényege, hogy a hivatal leképezi az egész minisztériumi struktúrát, minden főbb szakpolitikai területnek van egy referense, aki egyfelől közvetíti a tárcák felé a kancellár és apparátusának döntéseit, kéréseit, másfelől továbbítja a minisztériumok felől érkező visszajelzéseket. E mechanizmus révén a német kancellária lényegében „kormány a kormányban”.⁶⁵

A német hivatallal ellentétben a brit miniszterelnök mögötti háttérapparátus *duális jellegű*, elkülöníthető egymástól a kormányfő munkáját közvetlenül támogató Miniszterelnöki Hivatal (*Prime Minister's Office*, PMO, Downing Street 10.), illetve a kormányzati koordinációért felelős, az évek során egyre inkább ugyancsak a miniszterelnök szolgálatában álló Kabinetiroda (*Cabinet Office*, CO, Whitehall 70.).⁶⁶ A szakirodalom szerint e szervek – a Pénzügyminisztériummal együtt – a brit végrehajtó hatalom magját, a kormányzat középpontját

64 FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 149–150. Továbbá ehhez kapcsolódóan: FRANCZEL Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010–2014 között. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/1. szám, 51. Lásd: <http://kodifikator.hu/letoltes/category/11-2014-evi-i-szam?download=69:franczel-richard-a-miniszterelnokseg-szervezete-2010-2014-kozott> [2014. október 15.].

65 FEHÉR: i. m. 46–48.

66 Uo. 37–38, 56.

(Centre of Government) jelentik. A brit háttérapparátusnak a miniszterelnöki intézmény kialakulásában is fontos szerepe volt, hiszen – mint említettük – Robert Walpole a Downing Streeten található rezidenciát csak úgy fogadta el, ha azt nem ő személyesen, hanem a mindenkori miniszterelnök, vagyis maga a funkció kapja. Ebben a rezidenciában a kezdeti klasztrikus kabinetkormányzás idején csak egy kisebb jelentőségű személyes titkárság kapott helyet, a miniszterelnöki kormányzás fokozatos kibontakozásával viszont az apparátus egyre jelentősebb szerepet töltött be a kormányzati működésben.⁶⁷

A francia miniszterelnököt segítő apparátusból – a brithoz hasonlóan – két szervezet emelkedik ki. Az egyik a Kormányhivatal (*Secrétariat général du Gouvernement*), a másik a Miniszterelnöki Kabinet (*Cabinet du Premier ministre*),⁶⁸ amelyek funkciójukat tekintve hasonlítanak a brit Kabinetiroda (Cabinet Office) és Miniszterelnöki Hivatal (Prime Minister's Office) vagy a 2010–2014 közötti magyar Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és Miniszterelnökség kettőséhez.

Látható tehát, hogy a kormányzati működésre való ráhatás, illetve befolyásolási képesség szempontjából a brit és a német, szervezeti felépítését tekintve a brit és a francia háttérapparátus mutat hasonlóságot.

A miniszterelnökök munkaszervezetének kapcsán végül érdemes utalni arra, hogy egyik országban sem idegen az egyes *szakpolitikai területeknek* a miniszterelnök mögötti apparátus portfóliójába illesztése, kiemelve a hagyományos minisztériumi struktúrából. A brit Kabinetirodába például szervezetileg is integrálva van a nemzetbiztonság és hírszerzés területe, a közszolgálat korszerűsítése vagy éppen a miniszterelnök-helyettes által felügyelt alkotmányos és kormányzati reform.⁶⁹ A német kancellária úgyszólván a teljes miniszteriális portfóliót leképezi a hivatalában, így itt inkább annak van jelentősége, hogy az egyes szakpolitikai kérdések milyen hangsúlyt kapnak a kancellárián belül.⁷⁰ A francia miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakpolitikai portfóliója – a kormányfőnek a kormányzati rendszerben elfoglalt relatíve gyengébb pozíciója ellenére – ugyancsak kiterjedt és szerteágazó. Manuel Valls jelenlegi miniszterelnök munkáját a kormányzati portál tájékoztatása szerint összesen több mint száz szervezeti egység segíti. Ezek a kormányzati munka koordinálását végző, kiemelt szerepet játszó két említett szervezeten túl például biztonságpolitikával, gazdasági és szociális ügyekkel, területi koordinációval, szabadságjogokkal és esélyegyenlőséggel, az állami intézkedések modernizálásával, európai és nemzetközi politikával vagy éppen közegészségüggyel foglalkoznak.⁷¹

2.6. A miniszterelnök viszonya más alkotmányos intézményekkel

67 Uo. 40.

68 Lásd erről a francia kormányzati portált: www.gouvernement.fr/qu-est-ce-qu-un-gouvernement [2014. október 15.].

69 A Cabinet Office felelősségi területeiről lásd a brit kormányzati portált: www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about [2014. október 15.].

70 A Bundeskanzleramt szakpolitikai portfóliójáról lásd a német kormányzati portálon közzétett szervezeti organogramot: www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2010/2010-12-15-organigramm-bkamt.pdf?__blob=publicationFile&v=11 [2014. október 15.].

71 A miniszterelnököt segítő szervezeti egységekről lásd ugyancsak a francia kormányzati portált: www.gouvernement.fr/les-services-du-premier-ministre [2014. október 15.].

Mindezek után végül érdemes megvizsgálunk és összehasonlítani, hogy a három vizsgált ország miniszterelnöke és az egyes alkotmányos – úgymint államfő, parlament, kormány, illetve egyéb – intézmények között milyen kapcsolat alakult ki az elmúlt évtizedek folyamán, miként képesek befolyásolni egymás munkáját a gyakorlatban.

2.6.1. A miniszterelnök és az államfő

A vizsgálatot a legmagasabb közjogi méltósággal való viszony elemzésével kezdjük. A leglényegesebb szempontot itt az jelenti, hogy az adott ország államfője vajon milyen mértékben szól bele a napi politikába, milyen szokások alakultak ki ezzel kapcsolatosan. A brit és a német rendszer természetesen élesen különbözik a félelnöki berendezkedésű franciától, ahol az államfőnek kiemelt szerepe van, tulajdonképpen az egész kormányzati működés motorjának tekinthető. Ha pedig a brit és a német államfő szerepe, hatalmi súlya között is különbséget akarunk tenni, akkor a relatíve erőteljesebb, főként a parlament feloszlatásához kapcsolódó jogosítványai okán az utóbbit tekinthetjük a kormányzati rendszer működésének szempontjából meghatározóbb szereplőnek.

Az Egyesült Királyság parlamentáris rendszerében a megbízatását örökletes úton elnyerő államfő klasszikusan szimbolikus, *protokolláris* feladatokat lát el. Az uralkodók évszázadok óta elfogadják az alsóházi erőviszonyokat, és alkalmazkodnak hozzájuk, még ha nem szimpatizálnak is az adott miniszterelnökkel és kormányával. Utoljára 1834-ben fordult elő, hogy az uralkodó a parlamenti többség ellenében adott kormányalakítási megbízást. Ekkor a whig Earl Grey miniszterelnök lemondása után egy rövid időre az ugyancsak whig Lord Melbourne kapott megbízatást, azonban kormányát IV. Vilmos király még novemberben elutasította, és előbb két tory miniszterelnököknek – Wellington grófnak (Arthur Wellesley), majd decemberben Robert Peelnek – adott megbízást, majd az év végén egyoldalúan feloszlatta a parlamentet, annak dacára, hogy Lord Melbourne vezetésével a whig kabinetnek megvolt a többsége. Az 1835 elején megtartott választáson azonban a toryk nem szereztek többséget, így Lord Melbourne végül mégiscsak folytathatta munkáját.⁷² Ezt követően azonban az uralkodók tiszteletben tartották a játékszabályokat. A mindenkori brit államfő mozgásterének kapcsán érdekes kérdést vet fel, hogy bizonytalan erőviszonyok közepette – ez jellemezte például a hetvenes éveket vagy a 2010-es választások utáni időszakot – az uralkodó befolyásolhatná-e érdemben a folyamatokat. Párhelyzetben kétségtelenül felmerülne az alkotmányos működés stabilitásáért való felelőssége, ugyanakkor ez az említett bizonytalan időszakokban megfigyelhető uralkodói passzivitás a „szokásával” ellentétes magatartás lenne ez az államfő részéről. A monarcha semlegességét támasztja alá az is, hogy több mint háromszáz évvel ezelőtt, 1707-ben, az utolsó Stuart-házi uralkodó, Anna királynő részéről, az ír miliciáról szóló törvényjavaslat ese-

72 CHRONOWSKI: i. m. 189. Továbbá lásd a brit kormányzati portál történeti visszatekintését az Egyesült Királyság miniszterelnökeiről: www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers [2014. október 15.].

tében fordult elő utoljára, hogy az államfő megvétózott egy törvényt.⁷³ Minekokán az államfő be sem léphet az alsóház üléstermébe, az évente megrendezett, ünnepélyes parlamenti megnyitóbeszédét is csak a Lordok Házába átvonulva tudják meghallgatni a képviselők. Az államfő és a miniszterelnök közötti közjogi kapcsolatot leginkább a szokásjoggá vált heti személyes – vagy ha ez nem lehetséges, telefonos – audiencia biztosítja, teszi élővé, amelynek keretében az uralkodónak joga és kötelessége is kifejtteni véleményét a kormányzat ügyeiről, de ennek ugyancsak szimbolikus jelentősége van.⁷⁴

A brithez hasonlóan a német államfő alapvetően ugyancsak *protokolláris* szerepet tölt be a Német Szövetségi Köztársaság működésében. A döntően szimbolikus hatáskörökkel felruházott szövetségi elnökre vonatkozó alkotmányos szabályozás kialakításakor az alkotmányozó atyák szeme előtt a weimari, relatíve erős államfői hatalom elkerülése lebegett, hiszen az – bármennyire is demokratikus volt – végül elvezetett a náci totalitárius diktatúra egyszemélyi uralmához. Ezért a bonni Alaptörvény szűkre szabott jogosítványokkal látta el a szövetségi elnököket, ami Zeller Judit szerint egyebek mellett abban is megnyilvánul, hogy a miniszterek kinevezésére tett kancellári javaslatot az államfő csak formai szempontból vizsgálhatja, és amennyiben e feltételek fennállnak, akkor nincs lehetősége a megtagadásra.⁷⁵ Ugyanakkor bizonyos esetekben felerősödhet a német államfő szerepe. Az alapvetően protokolláris funkcióihoz képest az Alaptörvény biztosít számára bizonyos mozgásteret, amivel – szerepfelfogásától függően – képes lehet befolyásolni a politikai folyamatokat, például a gyakorlatban több alkalommal is kihasználta vétózási lehetőségével vagy éppen az alsóház feloszlásával kapcsolatos jogosítványával. Ez utóbbi kapcsán meglévő mérlegelési joga – különösen a kancellár ez irányú, rendkívül szűk mozgásterére okán – egyértelműen felértékelődik. Ráadásul a miniszterelnök kinevezése mellett a sikertelen kancellárválasztás miatti parlamentfeloszlathoz sincs szüksége a kormány valamely tagjának ellenjegyzésére.⁷⁶

Franciaországban a miniszterelnök megbízatása és jelentős mértékben sorsa is egyértelműen a *nagy hatalmú államfőtől* függ. Az államfőnek számos, ellenjegyzés nélkül gyakorolható jogosítványa van (például a miniszterelnök kinevezése, a Nemzetgyűlés feloszlata), és – a francia Alkotmány 11. cikkének értelmében, ha vitatottan is, de – akár a parlamentet megkerülve, népszavazás útján is keresztülvihet lényeges alkotmányos változtatásokat, mint amire például 1962-ben, a közvetlen elnökválasztás bevezetésekor De Gaulle részéről sor is került, illetve 1969-ben is ezzel próbálkozott. S bár az államfő ez utóbbi jogosítványával látszólag csak a kormány(fő) javaslata alapján élhet, nyilvánvaló, hogy a miniszterelnök ebben a tekintetben (is) alárendelt szerepet játszik.⁷⁷

73 MEZEY– SZENTE: i. m. 220.

74 A brit uralkodó és a miniszterelnök közjogi viszonyáról lásd a brit államfő portálját: www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/QueenandPrimeMinister.aspx [2014. október 15.].

75 ZELLER Judit: Német Szövetségi Köztársaság. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007, 132.

76 Cservák Csaba a német elnököt – többek között a vétózási gyakorlata miatt – kifejezetten nem sorolja a gyenge államfők közé. CSERVÁK Csaba: Választási és kormányzati rendszerek összefüggései. *Jogelméleti Szemle*, 2007/2. szám. Lásd: <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak30.html> [2014. október 15.].

77 A francia alkotmánymódosítás e sui generis módjáról lásd: ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 23–24., 33–35., 86., 112., 152.

A francia alkotmány szerint a köztársasági elnök elvileg a miniszterelnök javaslatára és ellenjegyzése mellett nevezi ki a minisztereket is, a gyakorlatban azonban ugyancsak az államfő szava a meghatározó, a miniszterelnök eleve olyan jelöltet javasol, akiről feltételezi az államfő bizalmát. A külügyi és a védelmi tárca tekintetében az államfő befolyása pedig még egyértelműbb.⁷⁸

Franciaországban a félelnöki rendszer sajátosságának, illetve az államfő és a parlament 2000-ig tartó eltérő mandátumhosszának következtében több alkalommal is kialakult olyan szituáció, amikor egyidejűleg más párt adta a köztársasági elnököt, és más a parlamenti többséget maga mögött tudó miniszterelnököt. Az ötödik köztársaság alatt eddig ez három ízben – 1986–1988, 1993–1995, illetve 1997–2002 között – fordult elő.⁷⁹ Ezeket az időszakokat hívják *kohabitációnak* vagy társbérletnek, amikor a két közjogi méltóság – eltérő politikai színezetük ellenére – kénytelen együttműködni. Az államfő hatalma ilyenkor valamelyest korlátok közé szorult, a miniszterelnökök pedig nagyobb autoritást tudtak kiharcolni maguknak. A társbérlet kialakulásának lehetőségét jelentősen lecsökkentette, hogy 2000-ben hétről öt évre módosították az államfő megbízási idejét, így fő szabály szerint a köztársasági elnök megválasztásának évében tartanak nemzetgyűlési választást is, tehát nem valószínű, hogy a néhány héten belül megtartott két választáson jelentősen megváltoznának a franciák pártszimpátiái.⁸⁰

Végül, ami az államfő akadályoztatásának kérdését illeti, Németországban és Franciaországban is az elnöki hatásköröket a parlament második kamarájának elnöke gyakorolja. A francia miniszterelnök vagy a német kancellár ebben a tekintetben tehát csak a harmadik közjogi méltóság a sorban, amiből persze tényleges hatalmi súlyukra nézve nem vonhatunk le releváns következtetést. Franciaországban a miniszterelnök még saját kormányának ülésén is csak kivételes esetekben, kifejezett felhatalmazás alapján és kizárólag meghatározott napirend tekintetében helyettesítheti a köztársasági elnököt.⁸¹

2.6.2. A miniszterelnök és a parlament

A kormány(fő) és a parlament kapcsolatát az előző fejezetekben már több szempontból érintettük, e helyütt a három vizsgált ország miniszterelnökének parlamentfeloszlattal kapcsolatos lehetőségeit érdemes összehasonlítani. Mindhárom ország közös abban, hogy sehol sem lehet idő előtt megakasztani a második kamara mandátumát. A brit Lordok Háza, a francia szenátus, illetve a német Szövetségi Tanács (Bundesrat) ebből a szempontból védett intézményeknek tekinthetők, a közjogi rendszer stabilitásának fontos szimbólumai.

A 2011-es brit reform óta elmondható, hogy a miniszterelnök – pusztán saját akaratából – *egyik országban sem tudja korlátok nélkül kezdeményezni a parlament feloszlattását*. Míg az Egyesült Királyságban és Németországban két – előbbinél törvényben, utóbbinál az Alaptör-

78 Uo. 98.

79 HASKÓ: i. m. 243.

80 A társbérletekről lásd ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 28–30., 89–90.

81 Lásd: Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 57. cikk, illetve Franciaország Alkotmánya, 7. cikk 4. bekezdése, valamint 21. cikk, 4. bekezdés.

vényben nevesített – konkrét, a miniszterelnöktől nem vagy csak részben függő esetben kerülhet rá sor, addig Franciaországban a miniszterelnök maximum csak a véleményét mondhatja el az államfő döntése előtt. Érdeemes részletesebben is szemügyre vennünk e szabályokat!

Az Egyesült Királyságban a parlament feloszlataása eredetileg az uralkodó prerogatívái közé tartozott, fokozatosan került át a miniszterelnök tényleges hatáskörébe. A hosszú időn keresztül meglévő szabályozás szerint a brit miniszterelnök a döntésével bármikor megszakíthatta az alsóház mandátumát, és új választások kiírását kezdeményezhette a királynőnél. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a brit választók gyakorta idő előtt megújították a House of Commons megbízatását. Az 1945 és 2010 között megtartott tizenhét parlamenti választásból tizenegyre az ötéves ciklus lejártá előtt, a legtöbb esetben a negyedik évben került sor. Ugyanakkor az is előfordult, hogy egy éven belül két választást tartottak, ugyanis 1974 februárjában és októberében is volt általános választás.⁸² A parlament alsóházának mandátuma tehát csak *legfeljebb volt öt év* az Egyesült Királyságban. Ezen a tradíció változtatott a 2011-ben lezárult reform, amelynek értelmében a brit alsóház mandátuma *fixen öt év* lett, a következő választás időpontja pontosan meghatározott (legközelebb 2015. május 7-én, csütörtökön lesz), így a mindenkori miniszterelnök csak két módon tudja elérni az alsóház feloszlataását. Egyfelől bizalmatlansági indítvány elvesztésekor, amennyiben két héten belül nem fejeznek ki mégis bizalmat a kormánynak, másfelől egy kifejezetten feloszlataásra irányuló indítvány kétharmados alsóházi támogatásával. E két esetet leszámítva a miniszterelnök kénye-kedve szerint már nem élhet ezzel a lehetőséggel, tehát e karaktert, jelleget adó jogosítvány korlátozása jelentős változásnak tekinthető az intézmény történetében.⁸³

Franciaországban a parlament feloszlataása egyértelműen *az államfő diszkrecionális joga*, s nemcsak a másik két, hanem Európa többi országával összehasonlítva is az egyik legerősebb parlamentfeloszlataási jogosítványa a francia köztársasági elnöknek van. Az alkotmány szerint ebben a kérdésben csak konzultál a miniszterelnökkel, illetve a parlament két házának vezetőjével, ez azonban nem jelent érdemi korlátot.⁸⁴ Az ötödök köztársaság eddigi tizenhárom nemzetgyűlési választása közül ötre az államfő idő előtti parlamentfeloszlataása miatt került sor, amelyeknek a háttérben különböző indokok húzódtak meg. Ádám Péter a munkájában idézi Dominique Chagnollaud francia alkotmányjogász tipológiáját, amelyben az

82 Az 1974. februárban megtartott választásra fő szabály szerint eleve csak 1975-ben kellett volna sort keríteni, azonban a bányászok sztrájkja miatt egyre erősödő konfliktus okán az akkori konzervatív miniszterelnök, Edward Heath úgy döntött, hogy előrehozza a választást. A számára kudarcot jelentő eredmény után nem tudott megállapodni a liberálisokkal, így a munkáspárti Harold Wilson kisebbségi kormányt alakíthatott, a kormányzást pedig az 1974. októberi újabb választás után is folytatni tudta. Lásd erről, illetve Heath és Wilson miniszterelnökségéről a brit kormányzati portált: www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers [2014. október 15.]. Továbbá: SURÁNYI Róbert: Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. In: KARDOS József – SIMÁNDI Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004, 563–564.

83 A parlamentfeloszlataási megváltoztatásáról (Fixed-term Parliaments Act 2011) lásd a brit parlament portálját: www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN06111/fixdterm-parliaments-act-2011 [2014. október 16.]. Továbbá: www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/dissolution/ [2014. október 15.].

84 Közjogi korlátnak maximum csak azt tekinthetjük, hogy ismételt feloszlataásra a választásokat követő évben, illetve kivételes állapot idején sincs erre lehetősége. Lásd: Franciaország Alkotmánya, 12. cikk és 16/5. cikkely.

esetek többsége egy-egy *parlamentfelosztatási* típust testesít meg. E szerint a felosztatás történhet egyrészt *bosszúból*, mint például Charles De Gaulle-é 1962-ben, amely a kormányától – a francia nemzetgyűlési képviselők által – megvont bizalomra adott válasznak tekinthető. Másrészt sor kerülhet rá a néppel való egyfajta „konzultáció” keretében, amire ugyancsak De Gaulle szolgáltatott példát, amikor – jóval az általa javasolt, alkotmányos kérdésekben is dönteni hivatott referendum előtt – 1968-ban azért oszlatta fel a Nemzetgyűlést, hogy kvázi kikérje a nép véleményét az általa fontosnak tartott kérdésben, és az ő megerősítő támogatásukkal vezesse ki az országot a válságból. Harmadrészt a *parlament váltógazdaság-jegyében* az elnökkel azonos pártállású nemzetgyűlési többség kialakítása is cél lehet, mint például François Mitterrand esetében 1981-ben és 1988-ban. Negyedrész *taktikai szempontból* is felhasználható, a gyenge parlamenti többséget is meg lehet erősíteni vele, mint amivel Jacques Chirac próbálkozott – sikertelenül – 1997-ben. Végül a parlamentfelosztatást egyfajta *fenyegetésként* is fel lehet használni, amivel a renitens képviselőket sakkban lehet tartani, mint ahogyan ezt Valéry Giscard d’Estaing 1976–1981 között igyekezett is kihasználni.⁸⁵ Az említett példák közül kitűnik, hogy az eddigi hét államfő közül csak három élt ezzel a jogositványával, Mitterrand elnök kétszer is, De Gaulle és Chirac pedig egy-egy alkalommal.

Németországban az alsóház felosztatására *két esetben* van lehetőség. Az egyik a „*relatív*” *siker*es *kancellár*választás, vagyis amikor a harmadik kancellár választási fordulóban csak relatív többséggel választják meg a jelöltet. A szövetségi elnök – hét napon belül – ekkor dönthet úgy, hogy a kinevezés helyett felosztatja a parlamentet. A másik eset az *elvesztett bizalmi szavazás*, amikor a kancellár javaslatára – huszonegy napon belül – ugyancsak mérlegelhet az elnök, hogy új kancellár keresése vagy a kisebbségi kormányzás folytatása helyett – eleget téve a kancellár kérésének – inkább felosztatja a Bundestagot, és új választást ír ki.⁸⁶ Ami a gyakorlatot illeti, 1949 óta az első esetre még nem volt példa, az eddigi összes kancellárt megválasztották már az első fordulóban. Bizalmi szavazásra – mint láttuk – viszont öt alkalommal is sor került. Amikor a kancellárnak valóban az volt a szándéka (mint Helmut Schmidtnek 1982 februárjában vagy Gerhard Schrödernek 2001 novemberében), hogy bizalmat nyilvánítsanak irányába, a szavazás sikeres is volt. Amikor viszont a valódi (palástolt) szándék a Bundestag felosztatása volt (mint például Willy Brandt esetében 1972 szeptemberében, Helmut Kohl esetében 1982 decemberében és Gerhard Schröder esetében 2005 júliusában), a kancellárok tudatosan veszítették el a bizalmi szavazást, és mindhárom ízben sor is került a parlament felosztatására.⁸⁷ Látható tehát, hogy a német kormányzati gyakorlatban a parlamentfelosztatás a bizalmi szavazás, pontosabban az amögötti valós szándék függvénye.

2.6.3. A miniszterelnök és a kormány

A miniszterelnöknek a kormánnyal való kapcsolata mindhárom országban megegyezik abban, hogy a *miniszterelnök tesz javaslatot* az államfőnek a miniszterek személyére nézve. A kormány-

85 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 82–83.

86 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 63. cikk (4) bekezdés, illetve 68. cikk (1) bekezdés.

87 Lásd 58. jegyzet.

zati rendszerek ebben a tekintetben tehát nem különböznek egymástól, ám míg a brit és a német kormányfő *maga dönti el*, hogy ténylegesen ki legyen részese a kormánynak (illetve a brit esetben a kormányon belüli szűk körű kabinetnek is), addig a javaslattétel szabadsága a francia miniszterelnök esetében *korlátozott*, hiszen döntését a gyakorlatban az államfő álláspontjára tekintettel hozza meg. Ugyanez igaz a ciklus közbeni személyzeti vagy szervezeti változtatásokra is.

Chronowski Nóra egyik, általa is szerkesztett könyvben megjelent tanulmányában olvashatjuk, hogy az Egyesült Királyságban leginkább a kormányfő személyisége, a kormánypárt, illetve a mögötte lévő parlamenti többség egysége vagy megosztottsága határozza meg a kormány feletti hatalmának mértékét és mikéntjét.⁸⁸ Ez mindhárom általunk vizsgált országra egyaránt igaz. Az alkotmányos szokásokból és a gyakorlati működés tapasztalataiból pedig az is kirajzolódik, hogy az egyes miniszterelnökök milyen mértékben képesek kormányuk tagjainak döntéseit befolyásolni, vagy tevékenységüket az általuk helyesnek vélt irányba terelni. Ebben a tekintetben talán a brit miniszterelnök a legbefolyásosabb, aki *utasításokat adhat* miniszterei számára, általában jellegű direktívákkal láthatja el őket, vagyis beleszólhat bármelyik tárca ügyeinek vitelébe.⁸⁹

Németországban már árnyaltabb a szabályozás, a közvetlen utasításadás lehetőségét korlátozzák a felelősség alkotmányos szinten is meghúzott határvonalai. A kormány működését ugyanis *három klasszikus elv* határozza meg. Az egyik és legfontosabb a *miniszterelnöki elv* (*Kanzlerprinzip*), amely szerint a kancellár jelöli ki a kormányzás irányvonalait. Ezzel függ össze a *reszortelv* (*Ressortprinzip*), amely szerint a miniszterek a kijelölt irányokat kötelesek tartani, de a saját ágazatuk tekintetében nagyfokú autonómiával rendelkeznek. S végül a harmadik a *kabinet elv* (*Kollegialprinzip*), vagyis a kormány testületileg működik, a tárcák közötti vitás kérdéseket a kormánynak kell elrendeznie.⁹⁰ Mindebből kiderül, hogy a kancellár felelőssége nem foglalja magában az ágazati kormányzati felelősséget, így a kancellár az ágazati politikai részleteit illetően nem gyakorol irányítást a miniszterek felett.⁹¹

Franciaország vonatkozásában Ádám Péter hangsúlyozza, hogy a miniszterelnök és a kormány többi tagja között jogilag nincs hierarchikus viszony, a kormányfő nem főnöke, nem feljebbvalója vagy felettese a többi miniszternek. Ez viszont nem zárja ki azt, hogy a miniszterelnök mint a kormány munkájának a vezetője *utasításokat, direktívákat adjon* a minisztereknek, ha nem is részletekbe menően. A miniszterelnök gyengébb hatalmi súlya ellenére a kormány tagjainak utasíthatósága tehát nemcsak a nagy hatalmú köztársasági elnök „privilegiuma”.⁹² A miniszterelnök utasításadási lehetősége annak fényében különös, hogy bár van

88 CHRONOWSKI: i. m. 190.

89 ROSE, Richard: Politika Angliában. In: ALMOND, Gabriel A. – POWELL JR., G. Bingham – STRØM, Kaare – DALTON, Russel J. (szerk.): Összehasonlító politológia. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 239., illetve IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011, 119.

90 DALTON, Russel J.: Politika Németországban. In: ALMOND, Gabriel A. – POWELL JR., G. Bingham – STRØM, Kaare – DALTON, Russel J. (szerk.): Összehasonlító politológia. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 380–381.

91 LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: Németország közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011, 486.

92 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 98–99., 104–105.

lehetősége összehívni az államfő részvétele nélkül zajló ún. kabinetértekezletet, a kormány üléseit sem ő, hanem a mindenkori köztársasági elnök vezeti.

Végül jelen alfejezet kapcsán a miniszterelnöki megbízatás mellett *egyidejűleg ellátott esetleges miniszteri feladatokra* érdemes utalni. Ami a gyakorlatot illeti, mindhárom ország különbözik egymástól. Az Egyesült Királyságban – mint fentebb láttuk – a mindenkori miniszterelnök hagyományosan egyúttal közszolgálati miniszter is. Franciaországban nincs kizárva, hogy a miniszterelnök más megbízatást is vállaljon, ami ha ritkán is, de előfordult már, például Raymond Barre egyúttal pénzügy-, George Pompidou pedig közoktatási ügyekért felelős miniszter volt.⁹³ Németországban – Magyarországhoz hasonlóan – nem bevett gyakorlat, hogy a kancellár egy konkrét miniszteri portfólióért is feleljen.

2.6.4. A miniszterelnök és egyéb alkotmányos szervek

E helyütt a vizsgált országoknak a miniszterelnök hatalmára is kiható államszerkezeti *besorolását*, illetve a mindenkori kormányzati és parlamenti többség akaratát ellensúlyozni képes *alkotmánybíráskodás* kérdését vizsgáljuk meg.

A három ország közül a *legunitáriusabbnak* Franciaország tekinthető, ami összefügg a centralizált és hierarchizált klasszikus francia közigazgatási modellel. Ezzel szemben a brit és a német államszerkezet már nagyobb mozgásteret biztosít az egyes államalkotó entitások számára. Az egységes, unitárius Egyesült Királyságot a kilencvenes évek második felében kibontakozó decentralizációs folyamat, a skót, az északír és a walesi önkormányzás megerősítése, a helyi parlamentek (re)aktiválása ún. *devolutív állammá* tette. A szakirodalom a Tony Blair kormányzásának idején végrehajtott reformokat egyenesen a föderalizmus irányába való határozott elmozdulásként értékeli.⁹⁴ A devolúciós folyamatok az Egyesült Királyság területi egységét is megkérdőjelezték, azonban az egyes országrészek elszakadását szorgalmazó törekvések a Skócia függetlenségéről szóló, 2014. szeptember 18-án megtartott népszavazás kudarca után – egy időre legalábbis – veszítettek lendületükből.

Németország a *föderális államok* egyik klasszikus típusa, ahol a tartományi rendszernek évszázados hagyományai vannak. A kancellár jogállása kiemelt, a kormány(ő)nek a parlament előtti felelőssége konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal meggyengített, vagyis a kormányzati rendszer kormányzati stabilitást szolgáló elemeit a föderális elrendezésből fakadó hatalommegosztás ellensúlyozza. A kettő tehát kölcsönösen feltételezi egymást, a végrehajtott hatalom megerősítése csak a Landok meghatározott autonómiájával együtt indokolható és igazolható. A tartományokban zajló pártpolitikai mozgásoknak, hangsúlyeltolódásoknak a kancellár kormányzása szempontjából is jelentősége lehet. A szövetségi törvényhozás második kamarájában, a Bundesratban ugyanis sajátos módon a tartományi kormányok és kormányfők kijelölt tagjai vesznek részt, s mivel a tartományok lakosságárányosan

93 Uo. 98–99.

94 GAJDUSCHEK György: *A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 44., illetve IMRE–KRISTÓ: i. m. 105.

delegálnak ide tagokat, egy-egy nagyobb tartományban bekövetkezett kormányváltás – a két kamara aszimmetrikus súlya ellenére is – befolyásolhatja a kancellár jogalkotási munkáját. Sőt, mint láttuk, egy-egy jelentősebb tartomány elvesztése akár a kancellár székébe is kerülhet, mint ahogyan ezt 2005-ben Gerhard Schröder esetében a szociáldemokrata fellegrárnak tekintett észak-Rajna-veszfáliai tartományi választás elvesztése után megfigyelhettük.⁹⁵

A parlamenti többség akaratát ellensúlyozó *alkotmánybíráskodás* tekintetében a francia és a német modell mutat hasonlóságot, hiszen mindkét államban létezik *különálló intézményként* működő Alkotmánybíróság. Az 1958-ban létrehozott, meglehetősen aktivista szellemségben működő francia *Alkotmánytanács* sajátossága, hogy minden organikus törvény⁹⁶ esetében előzetes alkotmányossági kontrollt végez, a többi törvény tekintetében pedig többek között a miniszterelnök is kezdeményezhet ilyen eljárást. Ugyanakkor – eltérően a megszokott európai modellektől – a francia testületnek nincsenek utólagos ellenőrzési hatáskörei.⁹⁷ Az 1949-es bonni Alaptörvény által bevezetett, az 1951-es törvénnyel felállított német *Szövetségi Alkotmánybíróság* komoly politikai tényező, amely képes akadályt jelenteni a kancellár számára, még ha a tagok kiválasztásában a mindenkori parlamenti többség orientációs erejű is.⁹⁸ A két (alapjogi és államjogi) szenátusra bomló taláros testületnek a kancellár kormányzása szempontjából is kiterjedtek a hatáskörei – előzetes és utólagos, illetve absztrakt és konkrét normakontroll, az Alaptörvény értelmezése stb. –, nem véletlen, hogy a szakirodalom nem a harmadik hatalmi ág egyik szervének, hanem érdemben önálló „hatalmi ágnak” minősíti.⁹⁹

A francia és német példával szemben az Egyesült Királyságban *nincs elkülönült Alkotmánybíróság*, sőt a parlamenti szupremácia klasszikus elvének okán alkotmánybíráskodás sem létezik, ilyen jellegű feladatokat legfeljebb a parlament lát el. A kontinentális országokra jellemző kartális alkotmány hiánya miatt a parlament által hozott törvényeket más szerv tehát nem bírálhatja felül, alkotmányellenességre hivatkozva nem lehet a bíróságok előtt megtámadni azokat. A jogszabályok értelmezésével kapcsolatos vitákat ugyanakkor a bíróságok oldják fel, s az Egyesült Királyságnak az Európai Közösséghez való 1973-as csatlakozása után a parlamenti szuverenitás elve is módosult. Azóta a brit nemzeti jogszabályokat (is) az uniós jogszabályokkal összhangban kell értelmezni, és ha ez nem lehetséges, akkor a közösségi jog előbbre való. 1998-tól pedig az Emberi jogok európai egyezménye is beépült a királyság jogába, amellyel a brit törvényeknek ugyancsak összhangban kell lenniük.¹⁰⁰

95 Az elvesztett tartományi választásról lásd: *Schröder előrehozott választást akar Németországban*. MTI, Origo Portál, 2005. május. 22. Lásd: www.origo.hu/nagyvilag/20050522schroder.html [2014. október 15.]

96 Organikus törvény határozza meg például a parlament két háza megbízásának időtartamát, tagjainak számát, díjazását, választhatóságuk feltételeit, vagy a megüresedő parlamenti helyekre ideiglenesen helyettesítés céljából bekerülő személyek megválasztásának feltételeit. Lásd: Franciaország Alkotmánya, 25. és 46. cikk.

97 VERESS Emőd: *Francia köztársaság*. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 114–115. A francia Alkotmánytanács joggyakorlatáról lásd: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006. 214–218.

98 A német Szövetségi Alkotmánybíróság működéséről lásd részletesen: SZENTE: i. m. 240–254.

99 LÖVÉTEI-BOROS-GAJDUSCHEK: i. m. 483–484.

100 IMRE-KRISTÓ: i. m. 105–106., illetve CHRONOWSKI: i. m. 191–192.

3. ÖSSZEZÉS: A MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNY JELLEGE, SÚLYA

Zárásként a három ország miniszterelnöki intézményének karakterét az intézmény kormányzati rendszerben elfoglalt hatalmi súlyának, a parlamenti felelősség intenzitásának, a kormányzati működés stabilitásfokának, illetve a második világháború utáni miniszterelnöki ciklusok összegző elemzésének révén kívánjuk összevetni.

Az Egyesült Királyság miniszterelnöke a parlamentáris, korrigált westminsteri kormányzati rendszer *kitüntetett szereplője*, amely funkció jelentősen eltávolodott a klasszikus parlamentáris primus inter pares közjogi tradíciótól. Számos szempontból nagyobb a hatalma, mint az európai kormányfőké általában, például nemcsak a kormánynak vagy pártjának az első embere, hanem a parlamenti frakciót is ő vezeti.¹⁰¹

Leglényegesebb jogosítványa egészen 2011-ig a parlament feloszlatásának korlátlan kezdeményezése volt, amellyel gyakorlatilag egymaga dönthetett arról, hogy az országban mikor legyen választás. S bár David Cameron e jelentős jogköről megfosztotta saját magát, az intézmény jellege, karaktere alapjaiban nem változott.

Ami a *kormányzati rendszer stabilitását* illeti, a hetvenes évek rövid időszakát leszámítva évtizedeken keresztül stabil, szilárd és fegyelmezett parlamenti többségre támaszkodó egypárti kormányok alakultak, amelyek többnyire átlagosan négy évig voltak hivatalban. A leghosszabb ideig Margaret Thatcher (tizenegy év), a legrövidebb ideig pedig Alec Douglas-Home (egy év) miniszterelnöki ciklusa tartott.

A stabilitáshoz hozzátartozik, hogy a parlamenti képviselők nem túl gyakran vetették fel a *kormány(fő) parlament előtti felelősségét*, s mindössze egyszer, 1979-ben, James Callaghan miniszterelnöksége alatt fordult elő, hogy megvonták a bizalmat az aktuális kormánytól. A kormányfők ugyancsak ritkán éltek a bizalom felmérésének lehetőségével.

Winston Churchill 1940-ben megalakított nemzeti egységkormányától számítva összesen tizenöt miniszterelnök volt hivatalban, személyét tekintve tizenhárom, hiszen első miniszterelnöki ciklusukat követően Winston Churchill, illetve Harold Wilson – előbbi Clement Attlee, utóbbi Edward Heath kormányzása után – ismét miniszterelnöki megbízatást kapott. 1940 óta összesen tizennyolc kormányalakítás történt. Pártpolitikai szempontból kilenc konzervatív (nyolc miniszterelnök, kb. negyvennégy év) és hat munkáspárti (öt miniszterelnök, kb. harminc év) ciklus különíthető el. A konzervatívok túlsúlyát még jobban kifejezi, ha a Tony Blair előtti időszakot vizsgáljuk, ugyanis az 1940–1997 közötti ötvenhét évből mindössze tizenhét évig volt hivatalban munkáspárti kormányfő.

A francia miniszterelnöki tisztség több szempontból is az államfőnek *alárendelt funkció*, a miniszterelnök feladata döntően a végrehajtás, méghozzá a köztársasági elnök akaratának megfelelően. Tévedés lenne ugyanakkor pusztán az államfő mindenkori „bábjának” tekinteni ezt a posztot, hiszen számos olyan – például jogalkotási vagy egyes esetekben kinevezési stb. – jogosítványa is vannak, amelyek önállóságot kölcsönöznek az intézménynek. A társbérletek idején kivívott relatív autonómiája pedig a későbbi időszakokra is kihatott, s szerep-

101 IMRE-KRISTÓ: i. m. 118.

felfogásának vagy éppen az államfőénél gyakorta nagyobb népszerűségének függvényében még inkább felértékelődhet a szerepe.

A francia *kormányzati működés* – a brittel s főként a némettel szemben – kifejezetten *instabilnak* mondható. S bár a korábbi harmadik és negyedik köztársaság „szuperparlamentáris” időszakához képest az ötödik köztársaság lényegesen javított e helyzeten, igazi áttörésről nem beszélhetünk. A döntően egy nagy párt és egy-két kisebb formáció koalíciójából álló kormányok ugyanis továbbra is átlagosan két-három évig vannak hivatalban, a köztársasági elnökök tehát gyakran váltogatták miniszterelnökeiket, vagy ha hivatalban maradt is a miniszterelnök, egy cikluson belül több kormányt is alakított. E gyakorlaton az elnöki és nemzetgyűlési mandátum 2000-ben megvalósult összehangolása sem segített, ugyanis azóta mindössze egyszer, Nicolas Sarkozy köztársasági elnök időszakában fordult elő, hogy a miniszterelnök (François Fillon) a parlamenti és elnöki ciklus teljes öt éve alatt kitarított, de az ő esetében is három kormányalakításról beszélhetünk. Érdekes, hogy eddig egyetlen szocialista kormányfő (Lionel Jospin) töltötte ki a teljes ciklust 1997–2002 között. S – bár egyedülként az ötödik köztársaság miniszterelnökei közül – mindezt egyetlen kormány megalakításával sikerült megvalósítania, teljes ciklusát beárnyékolta a kohabitáció.¹⁰² A leghosszabb ideig (egyhuzamban) a Pompidou-kormányok (több mint hat évig), a legrövidebb ideig pedig Édith Cresson kormánya volt hivatalban (kevesebb mint egy év).

A relatíve instabil működéshez illeszkedik a francia politikai kultúra azon jellegzetessége, hogy a parlamenti képviselők – a siker valószínűsége nélkül – *rendkívül gyakran* kezdeményeztek *bizalmatlansági indítványt a kormánnyal szemben*. Több mint ötvenszer volt erre példa az ötödik köztársaság történetében, és mindössze egy érte el a célját 1962-ben. Ráadásul a kormányfők sem tétlenkedtek, amikor a bizalom kinyilvánítására kérték a képviselőket: közel negyvenszer érezték szükségét ennek, s nyolcvannál is több alkalommal fogadtak el törvényi bizalmi szavazás keretében.

Ami a statisztikát illeti, 1959 óta összesen *huszonegy miniszterelnök* volt, személyüket tekintve húsz, hiszen Jacques Chirac 1974–1976 közötti első miniszterelnöksége után 1986–1988 között ismét miniszterelnöki kinevezést kapott. A miniszterelnökök összesen harmincnegynyolc kormányt alakítottak, a legtöbbit (négyet) a későbbi köztársasági elnök, George Pompidou 1962–1968 között. Pártpolitikai értelemben nyolc baloldali (kb. tizenhét év), illetve tizenhárom jobboldali (kb. harmincnegynyolc év) miniszterelnöki ciklus különíthető el.

Végül Németország szövetségi kancellárjának kapcsán az intézmény *kiemelt közjogi státusát*, az egész kormányzati rendszert meghatározó, szimbolizáló szerepét emelhetjük ki. Jogszövegeit és hatalmi súlyát tekintve a „közepesen erős” miniszterelnöki intézmény kategóriájába sorolja a szakirodalom,¹⁰³ hiszen brit kollégájához képest jóval több ellensúly – például tartományok, Alkotmánybíróság, esetenként államfő stb. – korlátozza a hatalmát. Mint lát-

102 Lionel Jospin (1997–2002) és François Fillon (2007–2012) mellett egyedül George Pompidou későbbi elnöknek sikerült még megvalósítania 1962–1967 között, hogy egy nemzetgyűlési választást követően öt éven át hivatalban maradjon. Sőt az 1967-es választás után újabb egy évre kinevezést kapott. Raymond Barre 1976–1981 között ugyan szintén öt évig volt hivatalban, de közben volt egy választás 1978-ban.

103 Lásd erről: KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (szerk.): *Magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 418–422.

tuk, a német kancellár a parlament feloszlásának kezdeményezésében is kifejezetten korlátozva van, minisztereknek az ágazati autonómiáját is tiszteletben kell tartania. Relatíve erős hatalma leginkább a parlament előtti felelősségének meggyengítéséből fakad.

A kormányoknak a parlament előtti gyenge felelősségével függ össze, hogy a koalíciós kormányzást Németországban rendkívül erőteljes *stabilitás* jellemzi, a kormányozhatóságot alábástyázó közjogi megoldások és a politikai kultúra is egy jól működő, hosszú konszolidációs időszakokat felölelő kormányzati működést valósított meg az elmúlt évtizedekben, amelytől még az sem volt idegen, hogy a politikai váltógazdaság két fő ereje, a kereszténydemokraták és a szociáldemokraták három alkalommal – jelenleg is – együtt kormányozzanak. A leg-hosszabb ideig Helmut Kohl vezette az országot, négy egymást követő választást is megnyerve, tizenhat éven keresztül (1982–1998) volt kancellár. A bonni rendszer első kancellárja, Konrad Adenauer tizennégy éven át tartó periódusa (1949–1963) ugyancsak négy választás megnyerését jelentette. A legrövidebb kancellári ciklus is mintegy három évig tartott, Kurt Georg Kiesinger nagykoalíciója idején (1966–1969). Ha átlagoljuk a kancellárok hivatali idejét, akkor nyolc és fél év az átlagos hivatali idő, s ez európai viszonylatban kimagasló arány.

A nagyfokú stabilitást mutatja, hogy – a britekhez hasonlóan – *a kormányoknak a parlament előtti felelősségét* a képviselők eddig *mindössze kétszer vetették fel*, s ebből is csak az egyik volt sikeres. A kancellárok részéről ugyancsak ritkán, de valamelyest gyakrabban merült fel a kérdés. Az eddigi öt eset közül viszont csak kettő irányult a bizalom tényleges kinyilvánítására, a másik három alkalommal a valódi cél a parlament feloszlása volt. Ez utóbbi esetekben a kancellár tudtával és szándékából vonták meg a bizalmat tőle, tehát e példák sem értelmezhetők a kormányzati stabilitás váratlan fellazulásának.

Ami a konkrét számadatokat illeti, az 1949 óta eltelt hatvanöt év alatt *mindössze nyolc kancellár* volt, ebből öt kereszténydemokrata (kb. negyvenöt év), illetve három szociáldemokrata (kb. húsz év). A jelenlegivel együtt összesen csak huszonhárom kormányalakítás történt, a legtöbb (öt-öt) Adenauer és Kohl nevéhez fűződik.

Végül érdekességként megjegyezhetjük: mindhárom országra igaz, hogy a miniszterelnöki intézmény történetében eddig csak egy alkalommal *töltötte be nő* a kormányfői pozíciót (Margaret Thatcher, Édith Cresson, Angela Merkel), ugyanakkor – Franciaország kivételével – ezek a ciklusok hosszú ideig meghatározó jelentőségűek az adott ország történetében. Margaret Thatcher mintegy tizenegy éven át volt miniszterelnök, amivel a 19., 20. és 21. századi miniszterelnökök közül – nem számítva Robert Jenkinson 1812–1827 közötti tizenöt éves periódusát – máig csúcstartónak számít, a kormányzati politika irányait tekintve pedig komoly fordulatot eredményezett miniszterelnöksége. Angela Merkel kancellári időszaka 2015-ben a tizedik évfordulójához érkezett, ezzel pedig a harmadik leghosszabb ideje hivatalban lévő kancellár Helmut Kohl tizenhat és Konrad Adenauer tizennégy éves periódusa után. Az eddig egyedüliként az NDK-ból származó Merkel kancellársága pedig elsősorban abban újszerű, hogy Németországban meghonosította a korábban csak kivételesnek tekinthető nagykoalíciós együttműködést.¹⁰⁴

104 Eddig három nagykoalíció jött létre. Kurt Georg Kiesinger 1966–1969 közötti, Angela Merkel 2005–2009 közötti, és 2013 óta tartó kormánya.