

Nemzeti
Köszolgálati Egyetem
Vezető-és Továbbképzési Intézet

BALOGH JUDIT, PAPP LÁSZLÓ

**Állami szervek felépítésének
alkotmányos alapjai, állami szervek
rendszere, jellegük
és egymáshoz való viszonyuk**



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Balogh Judit, Papp László 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

I. Alapelvek

1. Az állami szervezetrendszer alkotmányhoz kötöttsége

Az alkotmány – amint ez közkeletűen elfogadott – széleskörű társadalmi megegyezést kifejező, egy állam jogrendszerének alapját képező különleges helyzetű törvény, amelynek különböző funkciói vannak:

- * meghatározza a politikai „játéktér”, azaz leírja a társadalmi, politikai alapjául szolgáló döntéseket (pl. hogy az államforma köztársasági vagy monarchikus legyen, demokratikusan működjön-e, a kormány élén álljon-e egyszemélyi köztársasági elnök, legyen-e alkotmánybíróság, stb.);
- * tartalmazza az állam szerveire, továbbá azok létrejöttére és működésére vonatkozó főbb szabályokat, valamint
- * az emberi és állampolgári jogok rendezésével meghatározza az állam és az állampolgár egymáshoz való viszonyának kereteit.

Amennyiben egy állam alkotmányt fogad el (legyen az történeti vagy kartális), ezzel létrehozza az állam szerveit, egyúttal meghatározza azok felépítését és működését is. Megállapíthatjuk tehát, hogy ezek a szervek az alkotmány alapján, annak folyományaként léteznek. Ez azt jelenti, hogy az államot tulajdonképpen működtető szervek kapcsán az **alkotmányban meghatározott**, más szóval **konstituált hatalomról** beszélünk. A konstituált hatalom fogalma egyben azt is rögzíti, hogy ezek a szervek csak és kizárólag **az alkotmány alapján, az alkotmány rendelkezéseinek maradéktalan betartásával működhetnek**: az elfogadott játékszabályokat mindenkinek be kell tartania, attól nem térhet el senki. Az eltérés ugyanis alkotmányellenességnek minősülne. **Ezt nevezzük az állami szervezetrendszer alkotmányhoz kötöttsége elvének.** Az alkotmányhoz kötöttség követelménye egyben biztosítja az államhatalom gyakorlásának racionalizálását, de a korlátozását is. (Az alkotmány által létrehozott konstituált hatalom ilyen értelemben eltér az alkotmányozó hatalomtól, hiszen ez utóbbinak semmilyen korlátját nem jelenti egy korábbi alkotmány)

2. Demokrácia és jogállamiság: az állami hatalom szervezésének követelményei

Egy államot alkotmányosnak a szó formális és tartalmi értelmében is nevezhetünk, ám a kettő között nagy különbség van. Formális értelemben alkotmányos lehet egy állam, ha van egy olyan törvénye, amelyet alkotmánynak (vagy hasonlóknak) neveznek, amelyből megismerhető az állam szervezetrendszere. E megközelítésből azonban az állam működéséről még keveset tudunk meg. Többet árul el számunkra a tartalmi megközelítés. Utóbbi értelemben ugyanis csak akkor nevezünk egy államot alkotmányosnak, ha államberendezkedése meghatározott tartalmi jellemzőket valósít meg, illetve bizonyos morális, politikai és jogi követelményeknek eleget tesz. Az alkotmányosságot tehát jól körülírható követelmények megvalósítása eredményezi, amelyek azért vannak, hogy az alkotmány rendelkezései valóban érvényesüljenek is, ne csak „ünnepélyesen deklarált tételek” maradjanak, továbbá az alkotmány élő legyen, ne fikatív, „nem realizált” alkotmány.

Az alkotmányosság tartalmi követelményei közé szokás sorolni, hogy a hatalom a néptől ered és korlátozott, szabad választások adják a hatalomgyakorlás alapját, valamint hogy az alapvető jogok garanciái megvannak és érvényesülnek.

Az alkotmányosság követelménye tehát egy modern államban a demokrácia, azaz, hogy az állam működése demokratikus legyen.¹

A demokrácia eredeti tartalma a többség uralma, azaz az az elv, hogy a lehetséges döntések közül annak kell érvényesülnie, amellyel többen értenek kinyilvánítottan egyet (ez a **többségi demokráciafogalom**). A többség (50 % + 1 szavazat) akarata azonban ebben a megközelítésben csak formálisan érvényesülhet, hiszen e szabály merev alkalmazását az Alaptörvény maga is több esetben áttöri. Miközben például az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése az Országgyűlés döntéseivel (főszabály szerint) a jelenlevők több mint felének szavazatát kívánja meg, utalásszerűen már itt is, számos más helyen viszont kifejezetten más szavazati arányt követel meg (bizonyos döntések meghozatalához a jelenlevők 2/3-os, minősített többsége, vagy az összes képviselő 2/3-ának szavazata szükséges, ugyanakkor más esetben egy aktusra a képviselők 1/5-ének indítványára már sor kerülhet). A többségi elvet áttörő jelenségeként értékelhető az Alkotmánybíróság pusztá léte is, hiszen adott esetben a többségi elv alapján meghozott határozatokat semmisíthet meg.

¹ Ezt fejezi ki az Alaptörvény Alapvetés B) cikk (1) bekezdése is, amely szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

A magyar alkotmányos felfogásban ezért – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – kikristályosodott egy másik, tartalmi megközelítésű demokráciafogalom is, amely szerint a demokrácia a politikai közösség tagjainak egyenlőségét biztosító eljárási rend (ami az egy ember – egy szavazat elvének felel meg). E felfogás lényegi eleme, hogy a többségi szavazás eredménye is csak akkor igazolható, a döntés csak akkor demokratikus, ha az eljárás során tiszteletben tartották az egyenlőség elvét (ez a **konkordanciaelven működő**, más néven **'konszenzusos' demokrácia**).

Éppen az Alkotmánybíróság volt az a szerv, amely határozatában megjelölte a demokratikus működés követelményeit is, az alábbiak szerint:

- * rendszeresen ismétlődő szabad választások
- * versengő többpártrendszer
- * közvetlen és közvetett hatalomgyakorlás intézményei
- * választott, felelős és ellenőrizhető tisztségviselők
- * politikai szabadságjogok garanciákkal
- * deliberáció, azaz lehetőség a közügyek szabad megvitatására.

Az állami hatalom szervezésének további követelménye a **jogállamiság**, amelyet az Alaptörvénynek szintén az Alapvetés B) cikk (1) bekezdése rögzít. Lényege az igazságtételi ügyekben kifejtett azon gondolat, hogy a jogállam abban különbözik a korábbi politikai rendszerektől, hogy még az erkölcsi szörnyetegekkel szemben sem vet be jogsértő eszközöket. Az elv tartalmát pedig szintén az Alkotmánybíróság határozataira alapozva lehet megadni.² Eszerint a jogállamiság megvalósulásához szükséges követelmény:

- * hatalommegosztás
- * törvényhez kötöttség
- * jogbiztonság³
 - Formalizált eljárási rend betartása
 - Normavilágosság
 - Előreláthatóság
 - Megismerhetőség
 - Megfelelő felkészülési idő
 - Lezárt jogviszonyok védelme
- * visszaható hatályú jogalkotás tilalma
- * az anyagi igazság érvényre juttatását ellehetetlenítő szabályozás tilalma
- * a büntetőhatalom alkotmányos korlátai (alkotmányos büntetőjog)
- * eljárásjogi garanciák (tiszteséges eljáráshoz való jog)
 - eljárási határidők
 - a felek helyzete
 - végrehajtási garanciák.

3. A népszuverenitás

Az állami szervezetrendszer működésének következő alkotmányos követelménye a **népszuverenitás elve**.⁴

Az elv megjelenését megelőzően az uralkodói szuverenitás Thomas Hobbestól származó gondolata volt elfogadott. Eredete egy fikció: a kezdet kezdetén a nép (egy adott területen élő emberek közössége) felhatalmazást adott a közhatalom gyakorlására (vö.: társadalmi szerződéselméletek: Locke, Rousseau).

Mai jelentése: a közhatalom forrása a nép, azaz minden közhatalmi aktusnak, döntésnek, de minden közhatalom-gyakorlásnak is visszavezethetőnek kell lennie az állampolgárok (a választópolgárok) akaratára. A népnek (itt: a választópolgároknak) részvételi jogosultsága van a döntések meghozatalában. A részvétel eszköze a választójog.

A népszuverenitás tartalmilag tehát azt jelenti, hogy senkinek nincs születési kiváltsága arra, hogy a politikai közösség tagjai felett hatalmat gyakoroljon. Mindenki egyenlően, illetve egyenlőként vehet részt a közügyek alakításában: szükséges a közügyek nyilvános megvitatása, és az, hogy a közhatalom gyakorlóit mindenki szempontjait egyenlően

2 Vö. pl.: Györfi Tamás és Jakab András fejezete in: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 155-211. old. és Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest, 2009, 148. old.

3 Vö.: 9/1992. (I. 30.) AB határozat

4 Az elvet az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése az alábbi formában rögzíti: „A közhatalom forrása a nép.” Vö. Györfi Tamásnak a korábbi alkotmány alapján készült magyarázó írását in: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 211-227. old.

vegyék figyelembe. A népszuverenitásnak tartalmilag része a közvetlen demokrácia intézményeinek érvényesülése is: a törvényhozáshoz kapcsolódó (korlátozott) népszavazás és a népi kezdeményezés.

A népszuverenitás követelményének leképeződése a **demokratikus legitimitáció**, azaz egy megszakítatlan legitimitációs láncolat.⁵ Csak az a közhatalom-gyakorlás vagy közhatalmi aktus alkotmányos, amely e láncolaton keresztül visszavezethető az állampolgárok akaratára. Az ilyen legitimitációnak meg kell valósulnia mind a közhatalmat gyakorló szervek és személyek vonatkozásában, mind pedig a közhatalom által alkotott normák tekintetében.

Példa:

A köztársasági elnök vagy az alkotmánybírák közhatalmat gyakorolnak. Akkor alkotmányos a hatalomgyakorlásuk, ha személyük visszavezethető a nép akaratára. Pedig a nép az Alaptörvény értelmében nem választ sem köztársasági elnököt, sem alkotmánybírákat. Mégis: az alkotmánybírákat az Országgyűlés választja, az országgyűlési képviselőket pedig a nép. Így két lépcsőben (két láncszem útján) igazolható a közhatalom-gyakorlásuk.

Ugyanennek igaznak kell lennie a jogalkotásra is: csak azok a normák lesznek alkotmányosak, amelyeket erre feljogosított szerv törvényes eljárásban, a számára biztosított hatáskört túl nem lépve hozott meg. Amennyiben ezeknek az előírásokat a norma megalkotása során súlyosan megszegik, az Alkotmánybíróság megállapítja a norma alkotmányellenességét. Ilyen érvelés alapján minősítette az Alkotmánybíróság 1992-ben alkotmányellenesnek az ún. pszeudonormákat,⁶ és ezért volt szükség az európai uniós csatlakozási klauzulára.⁷

4. A hatalommegosztás alkotmányos elve

Végül az alkotmányosság alapjának számít a **hatalommegosztás** elve is, amelyet ma az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése rögzít: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

A hatalmi ágak megosztásának és egymástól való elválasztásának gondolata újkori: a szuverenitás tanához hasonlóan ez is a felvilágosodás tételeire, a társadalmi szerződés tartalmáról vallott nézetekre, Locke és Montesquieu elméletére vezethető vissza. Locke két hatalom: a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között tett különbséget. Kifejtette, hogy a törvényhozás joga a választott képviselői szervet illeti meg, amely nem adhatja át hatalmát más kezekbe, hiszen saját hatalma is csak a nép által delegált, átruházott hatalom. A végrehajtó hatalom a törvények végrehajtását végzi, tevékenysége a törvényektől függ.

A felvilágosodás gondolkodói azt fejtették, hogy az emberek szabadságának biztosítása érdekében a kormányzat hatalmának korlátozottnak kell lennie, mivel az a jó, ha az egyéni hatalomgyakorlás korlátozottsága mellett (hiszen az emberek már lemondtak az őket megillető szabadságok egy részéről) az államra átruházott hatalom is csak korlátok közé szorítva érvényesül, azaz az a helyes, ha „**hatalom szab határt hatalomnak**” (Montesquieu). Ehhez tartották megfelelő eszköznek a közhatalom megosztását, mégpedig úgy, hogy ezeket egymással szemben is egyensúlyban tartják, ehhez pedig szükségesnek ítélték „fékek és ellensúlyok” kiépítését is.

A kora-újkortól beszélhetünk tehát **három hatalmi ágról**: törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalomról. A hatalmak megosztása ekkor még sajátos módon jelentkezett, hiszen e hatáskörök nem különültek el egymástól élesen, de az uralkodó tevékenysége során a gyakorlatban mégis megkülönböztette ezeket. A polgári forradalom idején a demokratikus jelleg vált meghatározóvá, amellyel a cél az volt, hogy ne egy kézben összpontosuljon a három hatalmi ág, hanem legyenek ezek egymástól elválasztva, megosztva. A zavartalan működéshez szükséges azonban az is, hogy egy-egy hatalmi ág ne kerüljön túlsúlyba. Ehhez fékek rendszere, egyensúlyi helyzet megteremtése útján juthat el az állam.

A hatalmi ágak megosztása és egymástól való elválasztása eredményeként ugyanis:

- * megvalósul az alkotmány célja: az egyéni szabadság,
- * csökken az elhamarkodott döntéshozatal veszélye,
- * csökken a korrupció veszélye.

A hatalommegosztásról később is számos elmélet született, a gondolkodók közül ki több, ki kevesebb hatalomról beszélt.⁸ Mind a mai napig azonban a legelfogadottabb a Montesquieu-féle három hatalmi ág elválasztása.⁹

5 Vö.: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

6 Vö.: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat

7 Vö.: korábban: Alkotmány 2/A § ill. jelenleg: Alaptörvény E) cikk.

8 Közismert Benjamin Constant (1767-1830) elmélete, amelyben hat hatalom elkülönítése szerepel, de sokszor idézik Bibó István három, „nem klasszikus” hatalmi ágát is.

9 Montesquieu „A törvények szelleméről” című munkájában államhatalmi ágakként a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást különböztette meg, a cél elérése érdekében pedig ezek személyi és szervezeti különválasztását tartotta szükségesnek. Véleménye szerint a törvényhozás és a végrehajtás összefonódása zsarnokságot eredményezhetne, a törvényhozás és az igazságszolgáltatás különválasztásának hiánya bírói önkényhez vezethet, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás egy kézben összpontosulása pedig az elnyomás lehetőségét valósítja meg.

A hatalommegosztás és a korlátozott hatalomgyakorlás, mint cél eléréséhez többféle eszköz is rendelkezésre áll. Az ezek közötti választás az alkotmányozó hatalom kezében van, politikai döntés eredménye. A hatalommegosztás mikéntje azonban meghatározza az adott állam kormányformáját is.

A demokratikus felfogás szerint a hatalommegosztás célja a jogállamiság, a demokratikus működés és az államszervezet hatékonyságának egyidejű biztosítása. Ennek megvalósításához a hatalommegosztás az alábbi elméleti-stratégiai eszközöket kínálja:

- * hatalmi triász és semleges államfő (horizontális hatalommegosztás)
- * időben korlátozott hatalomgyakorlás (temporális hatalommegosztás)
- * térben megosztott hatáskörökkel gyakorolt hatalom föderális államokban (territoriális hatalommegosztás)
- * alkotmányozó és törvényhozó hatalom megkülönböztetése (konstitucionális hatalommegosztás)
- * a parlamenti-kormányzati döntéseket befolyásoló egyéb szervek megléte (decizív – döntési – hatalommegosztás).

A gyakorlatban két tipikus hatalommegosztási modellt szokás megkülönböztetni, amelyek más-más eszközzel valósítják meg a korlátozott hatalmat.

Az egyik a hatalmak merev szétválasztásán alapuló **amerikai modell**, amelyben a hatalmi ágak mereven el vannak választva egymástól, pontosabban mindenekelőtt a végrehajtó hatalom van elválasztva a parlament támogatásától.¹⁰ A hatalmak ugyanakkor sok esetben **együttes hatáskör-gyakorlás** útján korlátozzák (kiegyensúlyozzák és ellenőrzik) egymást („**checks and balances**”).¹¹

A hatalmak ezen megosztásához az amerikai alkotmány viszonylag stabil keretet ad: a normaszöveg három egymást követő fejezetben tartalmazza a törvényhozásra, az elnöki hatalomra (azaz a végrehajtásra) és az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket, amely során valóban csak a keretek meghatározására törekszik, míg – különösen a végrehajtó hatalom gyakorlása tekintetében – igen tág kereteket ad a törvényalkotó (illetve az elnök) számára, hogy azok rugalmasan alakíthatóak, építhessék fel az államszervezetet. Az amerikai modell legmeghatározóbb sajátossága mégis az, hogy a parlament nem avatkozhat be a kormány, a végrehajtó hatalom belügyeibe, azaz a végrehajtó hatalom fejének nem érvényesül politikai felelőssége a törvényhozó hatalom letéteményese előtt. A Kongresszus tehát politikai eszközzel nem tudja elmozdítani az elnököt ciklusának lejárta előtt.¹²

A hatalom korlátozását szolgáló közös hatáskör-gyakorlásnak az amerikai alkotmány számos példáját adja: a szövetségi bírakat és számos végrehajtó hatalmi tisztségviselőt az elnök a Szenátus jóváhagyásával nevezhet ki, de a törvényhozás is az elnöknek és a Kongresszus két házának együtt gyakorolható feladata (még akkor is, ha ebben az együttgyakorlásban a Kongresszusé a meghatározó szerep).¹³

A másik a (francia gyökereken felépülő, de több államban eltérő sajátosságokkal megvalósuló) **kontinentális modell**, amelyben a hatalmi ágak nem különülnek el annyira mereven egymástól, mint az USA-ban (különösen igaz ez a törvényhozás és a végrehajtó hatalom esetében, hiszen e hatalmak gyakorlására ugyanazon választás eredménye adja meg a felhatalmazást), ugyanakkor hatásköröket általában nem is gyakorolnak közösen. A kontinentális hatalommegosztási modellben a korlátozásokat az egyes szervek számára a más hatalmi ágba tartozó szervekkel kapcsolatosan biztosított hatáskörök adják (pl. az alkotmánybírótság utólag megsemmisítheti a törvényhozás által megszavazott – alkotmányellenesnek minősült – törvényeket, vagy megállapíthatja a köztársasági elnök közjogi felelősségét és megfoszthatja őt tisztségétől).

A modern kormányformák közül a parlamentáris berendezkedés az, amely szükségképpen mindig a hatalommegosztás elvén működik.

A hatalommegosztási modellek között árnyalatokat képezhet az, miként foglal állást egy állam alkotmányozó hatalma például az ügyesség helyéről és szerepéről az állami szervek között, illetve az is, hogy az alkotmányos berendezkedés enged-e – és ha igen, milyen mértékben – teret a közvetlen demokrácia közhatalmat korlátozó intézményeinek (pl.: népszavazás, közvetlen elnök- vagy polgármester-választás).

A hatalommegosztásról a magyar Alkotmánybíróság által kialakított értelmezés lényege, hogy a hatalmi ágak megosztása magyarítja és írja elő az alkotmányos intézmények meghatározott viszonyát. Eszerint **az állami felada-**

10 Egyes szakértők éles különbséget tesznek a hatalmi ágak elválasztása és megosztása között, s ezen az alapon magyarázzák a prezidenciális (elnöki) kormányforma és a parlamentarizmus különbségeit. Vö.: Sartori, Giovanni: Összehasonlító alkotmánymérnökség, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003, különösen 110-111 ill. 125-128. old.

11 Az amerikai modelltől részletesen: Sartori, 2003, i.m., 110-116. old. Szerinte egyébként a „fékek és ellensúlyok rendszere” kifejezés nem differencia specifikája, meghatározó karakterjege az amerikai hatalomgyakorlási modellnek, „hiszen minden valódi alkotmányos rendszer fékek és ellensúlyok rendszere.” (Sartori, 2003, i.m., 111. old.)

12 Az idő előtti elmozdításra kizárólag a közjogi felelősségrevonási eljárás (impeachment) esetében lehet mód.

13 Képes György: A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, Gondolat Kiadó, Budapest, 2003, különösen 103-107. old.

tok ellátása a szervtípusok között meg van osztva. A különböző szervtípusokba tartozó szervek tevékenységét kívülről ellensúlyozzák, ellenőrizhetik tőlük független, más szervtípusba tartozó szervek.

Ugyanakkor arra is figyelni kell, hogy a hatalommegosztás mindig csak kompromisszumokkal valósítható meg, hiszen a hatalommegosztás elve akár szemben is állhat a demokrácia elvével (különösen, ha azt az egyszerűbb értelemben, többségi demokráciaként fogjuk fel).

A hatalommegosztás elve a magyar alkotmányfejlődésben is többféle módon valósult meg. Történeti értelemben egy korai formának tekinthetjük a király és a rendek között a rendi időszakban (az egyszerűség kedvéért az 1301 és 1848 közötti időszakot határozzuk meg rendiségként) megvalósult hatalommegosztást (ún. **rendi dualizmus**), amelyben a törvényhozást a király és a rendek együttesen gyakorolhatták, míg a végrehajtó (és az ekkor még ennek részeként értelmezhető igazságszolgáltató) hatalmat területileg osztották meg: a király a központi, a rendek pedig a helyi igazgatás szintjén birtokolták a hatalmat.

Az 1949. évi XX. törvényben elfogadott alkotmányban szintén sajátos hatalommegosztás szerepelt, amelyet **funkcionális hatalommegosztásnak** nevezhetünk. A szocialista alkotmány ugyanis (mint minden, a szovjet alkotmányon alapuló korabeli kommunista vagy szocialista alkotmány) a hatalommegosztás helyett deklarálta a hatalomegység elvén épült fel, a klasszikus Montesquieu-i elvet tagadta, ugyanakkor a hatásköröket az alkotmányban felsorolt állami szervek között mégis elosztotta egy bizonyos rendszer szerint. Ezt azonban – mivel a megosztás demokratikus alapja hiányzik, illetve csak látszólag van meg – mai fogalmaink szerint szintén nem tekintjük hatalommegosztásnak. A hatalmi ágak tényleges megosztása és elválasztása az 1989-es rendszerváltás módosításai révén került be az alkotmányba, s ez alapján mondhatta ki a magyar Alkotmánybíróság az 1990-as évek első felében több határozatában is, hogy a hatalommegosztás (anélkül, hogy az alkotmányban kifejezetten szerepelne) „a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.”¹⁴ E töretlenül érvényesülő alkotmánybíróági értelmezés nyomán épült be az elv szövegszerűen is az Alaptörvény idézett rendelkezésébe.

Fontos kiemelni, hogy **a hatalommegosztás elve épp azt fejezi ki, hogy jogállamban nem lehet korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Egymástól függetlenek, de kölcsönösen ellenőrizhetik egymást, és bizonyos mértékig együttműködni** (de nem együttesen működni!) **kötelesek**. Nem vonhatják el egymás hatásköreit, azokat kölcsönösen tiszteletben kell tartaniuk, és minden állami szerv csakis az Alaptörvényben meghatározott szabályok szerint, azok megtartásával szerveződhet és gyakorolhatja hatásköreit.

A magyar közigazgatási berendezkedés a hatalmi ágak elválasztását több módon őrzi, garantálja: a köztársasági elnöknek biztosított vétőjog(ok), továbbá az őrködő funkciója (lásd később), az Alkotmánybíróság normakontroll funkciója, az alkotmányjogi panasz vagy a szervezeti vita eldöntésére kapott felhatalmazás, de pl. az eredményes abrogatív (azaz már meghozott törvényt hatályától megfosztó) népszavazás vagy az ombudsman (alapvető jogok biztosa) intézménye is mind-mind ilyen garancia.

A külső korlátozás néhány lehetőségét mutatják be az alábbi példák:

- * Az Országgyűlés törvényhozó tevékenységének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja.
- * A köztársasági elnök érdemi aktusaihoz általában a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése szükséges.
- * A Kormánynak – legalábbis megalakulásához – bírnia kell az Országgyűlés tagjai többségének bizalmát.
- * Az Országgyűlés törvényhozó tevékenységének előkészítője jelentős részben a Kormány (a törvényjavaslatok döntő többségét a Kormány nyújtja be)
- * A helyi-területi önkormányzatok tevékenységének törvényességét önkormányzati ügyekben az államigazgatási szervek ellenőrzik, Alaptörvény- vagy törvénysértő döntéseiket az Alkotmánybíróság, illetve a bíróságok felülvizsgálhatják.
- * A bíróságok által kiadott jogértelmező normák, a Kúria jogegységi határozatai (bár ezt vitatják), továbbá az alkotmányellenes jogszabályok alapján hozott, alkotmányos jogokat sértő bírói ítéletek az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatók, az Alkotmánybíróság által vizsgálhatók.
- * A Kúria jogegységi határozataival és elvi döntéseivel megadja a törvényeknek a gyakorlatban elfogadott tartalmát, amivel a jövőbeni törvényhozás irányát (még ha indirekt módon is) befolyásolni tudja.
- * Az Országgyűlés tagjai a legfőbb ügyészhez kérdezt intézhetnek a feladatkörébe tartozó minden ügyben.
- * Ha az Alkotmánybíróság egy törvényt alkotmánysértés miatt megsemmisít, az Országgyűlésnek módja van arra, hogy az alkotmányt (Alaptörvényt) módosítsa és azzal összhangban a korábban megsemmisített törvényt később újból elfogadja.

A gondolatsor lezárásaként feltétlenül hangsúlyozni kell, hogy **az eddig áttekintett alapelvek** – akkor is, ha az Alaptörvényben kijelentő módon szerepelnek – nem egyszerű tények, nem pusztá deklarációk, hanem minden esetben **követelmények, normatív előírások**, amelyek érvényesülésre törnek, érvényesülniük kell az alkotmányos berendezkedés egészében. Éppen ezek azok az elvek, amelyek az állami szervezetrendszer felépítésének lényegét megadják, ezek azok a garanciák, amelyek a hatalom korlátozottságát, ellenőrizhetőségét képesek biztosítani.

Ellenőrző kérdések az I. fejezethez:

1. A konstituált hatalom jellemzője, hogy az állami szervek kizárólag a(z) rendelkezéseinek maradéktalan betartásával működhetnek

- a.) természetjog
- b.) alkotmány
- c.) törvény
- d.) Európai Unió

2. Az alkotmányosság követelménye egy modern államban azt is jelenti, hogy az állam működése legyen.

- a.) olcsó
- b.) demokratikus
- c.) hasznos
- d.) jogszerű

3. Az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése az Országgyűlés döntéseire (főszabályszerint) szavazatát kívánja meg

- a.) az összes képviselő felének
- b.) a jelenlévők több mint felének
- c.) mindenkinek
- d.) a jelenlévők kétharmadának

4. Mit értünk deliberáció alatt?

- a.) a liberalizmus ellentétét
- b.) a közügyek szabad megvitatásának lehetőségét
- c.) az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségét
- d.) az országgyűlési választásoktól való távolmaradás lehetőségét

5. Az alkotmánybíróság határozatai alapján mely követelmény nem szükséges a jogállamiság megvalósulásához?

- a.) hatalommegosztás
- b.) jobbiztonság
- c.) visszaható hatályú jogalkotás
- d.) törvényhez kötöttség

6. A népszuverenitás értelmében a közhatalom forrása a(z)

- a.) nemzet
- b.) országgyűlés
- c.) nép
- d.) államfő

7. Mely fogalmat takarja az alábbi állítás: „Csak az a közhatalom-gyakorlás vagy közhatalmi aktus alkotmányos, amely (...) visszavezethető az állampolgárok akaratára.”

- a.) népszuverenitás
- b.) választójog
- c.) hatalommegosztás
- d.) demokratikus deficit

8. Párosítsa össze az alábbi fogalmakat

- a.) temporális hatalommegosztás
- b.) horizontális hatalommegosztás
- c.) konstitucionális hatalommegosztás
- d.) területiális hatalommegosztás
 - 1. időben korlátozott hatalomgyakorlás
 - 2. alkotmányozó és törvényhozó hatalom megkülönböztetése
 - 3. térben megosztott hatáskörökkel gyakorolt hatalom föderális államokban
 - 4. hatalmi triász és semleges államfő

9. A szocialista alkotmányok, így az 1949:XX. tv. is a(z) elvén épültek fel.

- a.) hatalomegység
- b.) alkotmányosság
- c.) hatalommegosztás
- d.) jogállamiság

10. A hatalommegosztás elve azt fejezi ki, hogy jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom.

- a.) lehet
- b.) nem lehet
- c.) kell, hogy legyen

II. Az állami szervek rendszere és egymáshoz való viszonyuk

1. A kormányformák rövid áttekintése

Az ókori államoktól egészen napjainkig számos megoldást ismerünk a végrehajtó hatalom gyakorlásának módozataira. Az egyes kormányzati berendezkedések döntően az adott állam történelmi, alkotmánytörténeti sajátosságaira vezethetők vissza. A kormányforma akkor tűnik ideálisnak, ha egyaránt biztosítja a kormányzás stabilitását, azaz megóv a kormányválságoktól, illetve biztosítja a demokratikus kontroll lehetőségét is. **Közjogi értelemben a kormányforma azt az alkotmányos berendezkedést jelenti, amelyben a legmagasabb szintű állami szervek (törvényhozás, államfő, kormány) működnek.** A kormányformák meghatározása arra a kérdésre adja meg a választ, hogy milyen viszonyban állnak egymással a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szervei. Az egyes kormányformák elkülönítésének alapja pedig a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya, ezen belül a végrehajtó hatalom gyakorlásának módja.

A kormányformák között – egyebek mellett – a következő jelentősebb típusok különíthetők el: alkotmányos monarchia, kollegiális, prezidenciális, félprezidenciális és parlamentáris rendszerek. Az alkotmányos monarchia napjainkra inkább jogtörténeti érdekesség, míg a kollegiális kormányforma egyedül Svájcra jellemző. A két legelterjedtebb kormányzati berendezkedés: a parlamentáris és prezidenciális.

A **parlamentáris rendszerekben a végrehajtó hatalom politikai felelősséggel tartozik a törvényhozásnak**, azaz a népképviselői elven működő törvényhozó szerv kontrollt gyakorol a kormány felett. Attól függően, hogy az említett kontroll milyen erős, a parlamentáris rendszereket is tovább csoportosíthatjuk:

- * Elsőként Angliában a 18. század végén jelent meg a **westminsteri típusú parlamentarizmus** (amelyet más elnevezéssel **kabinetkormányzásnak** is nevezünk), amelyben a kormány még sokkal inkább a parlament egyfajta (végrehajtó) bizottságának tekinthető. A kabinetrendszer kialakulása a parlamentnek felelős miniszterelnöki (pontosabban: első miniszteri) tisztség emancipálódásához köthető, jellegadó sajátossága pedig a tagjai közötti szolidaritás, valamint az, hogy őket a döntésekért kollektív felelősség terheli, és csak addig maradhatnak hatalmon, amíg a törvényhozás alsó kamarája többségének támogatását élvezik.¹⁵
- * A parlamentarizmus másik ága a 19. század közepére kikristályosodott, és az 1875-ös alkotmánytörvényekben lefektetett elvek szerint működött **francia (klasszikus vagy törvényhozás-központú) parlamentarizmus** volt, amely az államfő és a kormányfő révén duális végrehajtó hatalmat hozott létre, utóbbit egy felelős kormány élére állítva. Az államfőnek viszont nem volt politikai felelőssége a nemzetgyűléssel szemben. Bár az elnök rendelkezett törvénykezdeményezési joggal, kinevezte az Államtanács tagjait és más főbb köztisztviselőket, ő volt a hadsereg és a tengerészet főparancsnoka, és még a Minisztertanácsban is ő elnökölt, jogosítványait csak miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatta. Politikai súlya is hamar elhalványult, s innen gyökerezett az elhíresült mondás is, amely szerint „... Az alkotmányos uralkodó (...) uralkodik, de nem kormányoz. Az Egyesült Államok elnöke kormányoz, de nem uralkodik. Az a Francia Köztársaság elnökének van fenntartva, hogy ne uralkodjék és ne is kormányozzon.”¹⁶ A végrehajtó hatalomban e modellben meghatározó szereppel bíró kormány korántsem olyan önálló, mint a westminsteri rendszerben. Bár tagjait a köztársasági elnök nevezte ki, összetétele és működőképessége nagyban függött a parlamenti erőviszonyoktól, a többpárti alkalmi politikai szövetségekre épülő kormányzati többség sorsától, gyakori széthullásától. Emiatt a francia parlamentarizmus ingatag, instabil kormányzást eredményezett.¹⁷
- * Bár a két ország hatása az európai államok alkotmányfejlődésére a 19. században megkérdőjelezhetetlen, ennek ellenére a 20. századra a parlamentarizmus új formáival is találkozunk, így többek között a **weimari parlamentarizmussal**. Ennek a számos alkotmányos újítást felvonultató konstrukciónak az érdekessége abban áll, hogy az instabil francia parlamentarizmussal ellentétben a német alkotmányozó olyan berendezkedést kívánt életre hívni, amelyben a törvényhozás túlsúlyát egy hasonló legitimációjú köztársasági elnökkel (és a közvetlen demokrácia számos intézményének bevezetésével) ellensúlyozta. Az államfő ténylegesen nem vett részt a napi kormányzásban, mintaadóvá mégis azzal vált, hogy a konfliktushelyzetek, alkotmányos válságok és szükséghelyzetek megoldásában kapott jelentős felhatalmazást (elsősorban a Weimari Alkotmány 48. cikkében biztosított birodalmi végrehajtás eszköze révén).¹⁸

15 Részletesen vö.: Mezey Barna – Sente Zoltán (szerk.): Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 541-543. old.

16 Henry Maine találó megfogalmazását idézi Sente Zoltán in: Mezey-Sente, 2013, i.m., 544. old.

17 Részletesen vö.: Mezey – Sente, 2003, i.m., 543-545. old.

18 Részletesen vö.: Mezey – Sente, 2003, i.m., 543-545. old. és Szabó István: Német alkotmányfejlődés 1806-1945, Szent István Társulat, Budapest, 2002, 185-219. old.

Mindezekből következik, hogy a parlamentarizmusoknak több fajtája is létezik, azonban mindegyik konstrukció közös nevezője a végrehajtó hatalom politikai és/vagy közjogi felelőssége a törvényhozás előtt. Attól függően, hogy az említett felelősség milyen mértékű, mozdulhat el a kormányzati berendezkedés a tiszta parlamentáris szemlélettől a félprezidenciális felé.

A parlamentáris rendszerekkel ellentétben a (számos vonatkozásban a korábbiakban már megismert) **prezidenciális kormányforma** erős elnöki hatalmat jelent, amely fölött nincs direkt törvényhozás általi kontroll. E kormányzati rendszer legelőszőr és a legtisztább formában az Egyesült Államokban jelent meg, ahol az elnöki hatalom egyéb alkotmányos korlátoknak van alávetve. (vö.: impeachment eljárás)

Hazánkban az 1848-as polgári átalakulástól kezdve fokozatosan a parlamentáris kormányzati rendszer honosodott meg, amelynek történeti alapját az 1848. évi III. törvénycikk és az 1946. évi I. törvény képezte. A rendszerváltó alkotmány módosításokkal e törvények mintájára tiszta parlamentáris rendszert építettek ki, amely napjainkig jellemzi Magyarország kormányzati berendezkedését. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése értelmében a Kormány a végrehajtó hatalom általános hatáskörű központi szerve, amely felelős az Országgyűlésnek. A parlamentarizmus működési rendszerét átható többségi elv értelmében a Kormánynak – a megalakulásához mindenképp, a működéséhez pedig főszabályként – bírnia kell a törvényhozás többségének támogatását. Ez nyilvánul meg a Kormány megalakításában és a bizalmatlansági indítványban is. A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg, míg a minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A többségi elv értelmében egy parlamentáris Kormány csak addig működőképes, amíg bírja a törvényhozás többségének támogatását. A kormányzati válság elkerülése érdekében az Alaptörvény – és a korábbi alkotmány is – lehetővé teszi, hogy a kormányzati ciklus lejárta előtt az Országgyűlés megvonja a bizalmat a végrehajtó hatalomtól. Technikailag mindez a konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában jelenik meg, amelyet az országgyűlési képviselők 1/5-e indítványozhat. Amennyiben az összes képviselő többsége támogatja az indítványt, akkor a miniszterelnök mandátuma megszűnik, és egyúttal az indítványban megjelölt személyt megválasztott miniszterelnöknek kell tekinteni.¹⁹

A miniszteri politikai felelősség ma érvényesülő formája azonban a felelős kormány elvének sajátos módját valósítja meg. A kormány felelőssége ugyanis csak a miniszterelnökön keresztül érvényesül: a parlament a politikai felelősség érvényesítésére hivatkozva nem távolíthatja el leszavazással az egyes minisztereket, csupán a miniszterelnököt. A kormány mint egész tehát felelős (a miniszterelnök útján), az egyes miniszterek elmozdítására azonban az országgyűlés hatásköre nem terjed ki. E vonatkozásban azt mondhatjuk hát, hogy a mai parlamentáris berendezkedésünk eltér az 1848-ban bevezetett parlamentáris kormányzástól.

Azért hangsúlyozni kell, hogy a kormány parlament előtti politikai felelőssége mégis egy nagyon fontos eszköz, hiszen ez teszi lehetővé a Kormány feletti törvényhozási kontrollt, amely a többségi elv érvényre juttatásának, s ezáltal a parlamentáris kormányzati berendezkedés működőképességének záloga.

19 Vö.: Alaptörvény 21. cikk (1) és 82) bekezdés

Ellenőrző kérdések:

1. Párosítsa össze az alábbi fogalmakat!

- a.) weimari parlamentarizmus
 - b.) prezidenciális kormányforma
 - c.) parlamentarizmus
 - d.) tiszta parlamentarizmus
1. Anglia
 2. Németország
 3. Magyarország
 4. USA

2. Melyik típusú parlamentarizmusra jellemző? Párosítsa!

- a.) a szolidaritás
 - b.) hogy törekény pártkoalíciókhoz kötött
 - c.) hogy erős államfői hatalom ellensúlyozza
 - d.) a döntésekért viselt politikai felelősség
5. a weimari parlamentarizmusra
 6. a westminsteri típusú parlamentarizmusra
 7. mindegyik parlamentarizmus-típusra
 8. a francia parlamentarizmusra

3. Magyarország kormányformája.....

- a.) köztársaság
- b.) parlamentarizmus
- c.) prezidenciális
- d.) kollegiális

4. A hazánkban meghonosodott kormányzati rendszer történeti alapját az 1848. évi törvénycikk és az 1946. évi törvény képezte.

- a.) II. és III.
- b.) V. és I.
- c.) I. és V.
- d.) III. és I.

5. A prezidenciális kormányforma erős elnöki hatalmat jelent, amely fölött nincs direkt általi kontroll

- a.) törvényhozás
- b.) alkotmánybíróság
- c.) kormány
- d.) ügyészség

2. A köztársasági elnök, mint semleges hatalom

(Alaptörvény 9-14. cikk)

A magyar államszervezet tényezői közül elsőként az államfőt kell áttekintenünk, aki ugyan közvetlenül és komoly önálló hatáskörökkel nem vesz részt az állam tényleges, napi működtetésében, mégis, mint a hatalmi ágakon kívül (kissé talán azok felett) álló, kiegyensúlyozó szereppel bíró tisztség, az alkotmányosság garanciájaként érdemes elsőként tárgyalni.

Az egyszemélyi államfői tisztség Magyarországon sok évszázados múltra tekint vissza, ám mivel az államforma sok száz éven át monarchikus volt, az államfő ennek megfelelően a törvényesen megkoronázott király. Amikor nem monarchia volt Magyarország államformája, hanem köztársaság, akkor azonban valójában csak az 1946-1949 közötti alig három és fél évben volt választás útján hivatalába került, köztársasági elnöknek elnevezett tisztséget betöltő

államfőnk (Károlyi Mihály a népkormány elnökéből, azaz miniszterelnökből „lett” az 1918. november 16-i néphatározat „átértelmezésével” (nép)köztársasági elnök). Ezt követően csak a rendszerváltás során állították fel (vissza) a köztársasági elnöki tisztelet, s 1990 óta választ a parlament Magyarországon is államfőt.

Az államfő jelenleg hatályos szabályozásának gyökere éppen az említett időszakra, az 1946. évi I. törvényre vezethető vissza, hiszen a rendszerváltás előkészítése során ezt vették alapul. A legjelentősebb különbség bemutatásával azonban máris érzékeltethető, hogy a két államfői szerepfelfogás két egymástól alapjaiban különböző elnöki modellt képez le. Az 1946. évi I. tv. értelmében ugyanis az államfő – kicsit a monarchikus hagyományokat továbbviendő – a végrehajtó hatalom élén állt, azt vezette, ily módon alapvetően az elnök határozhatta meg a végrehajtó hatalom működését. Nem voltak ugyan erős hatáskörei (hiszen minden akkori politikai erő, bár más-más okból, mégis egyaránt gyenge elnöki jogköröket tartott elképzelhetőnek), a törvény 13. §-a mégis úgy rendelkezik, hogy „[a] végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja.”

Az 1989-es szabályozás ehelyett az elnök jogállását alapvetően változtatta meg azáltal, hogy az elnököt a hatalmi ágak közül kivette, és az államszervezetben semleges tényezőként határozta meg. Nem adott számára több jogkört, mint a korábbi „kisalkotmány” (ez a semleges államfői modellnél egyébként sem jellemző), ugyanakkor a korábban említett hatalommegosztási elvre tekintettel komoly szerepet biztosított számára az államszervezet demokratikus működésének zavara esetére. **Az államfő e semleges hatalomkénti konstruálásának alapvető célja ugyanis az, hogy kiegyensúlyozza a hatalommegosztásból származó egyenetlenségeket.** Ez a megoldás megfelel a parlamentáris kormányforma szokásos államfői hatalmának is.

„A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az Alkotmányban kifejezetten deklarált sérthetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.”²⁰

Az Alaptörvény szerint a **köztársasági elnök** kifejezi a nemzet egységét és **örködik az államszervezet demokratikus működése felett.**²¹ Ezt az örököségi funkcióját az elnök úgy tudja betölteni, ha nem részese egyik hatalmi ágnak sem, hanem azoktól független. Ugyanakkor a funkció lényege az *örködés* (az Alaptörvény nem véletlenül nem változtatott a korábbi alkotmány szóhasználatán), azaz az államfőnek nem a demokratikus államműködés *biztosítása* vagy *megvalósítása* a feladata, hanem – amint ezt korábban is említettük – az alkotmányozó egy alapvetően *passzív* jellegű hatáskört biztosított a számára, azzal együtt azonban, hogy szükség esetén az elnök aktívvá is válhat. Aktivitása azonban nem saját hatáskörök gyakorlásában áll (mert olyan konkrét önálló hatáskörei nincsenek, amelyekkel a demokratikus működés esetleges zavarát látva az államműködés rendjét önmaga képes lenne „helyreütni”), hanem abban, hogy felhívja a hatáskörrel rendelkező illetékes szerveket a cselekvésre.

A köztársasági elnök és az egyéb állami szervek egymáshoz való viszonyában megvizsgálandók azok a hatáskörök, amelyek az államfőt a többi hatalmi ágat gyakorló szervvel kapcsolatban (néha azokkal szemben) megilletik.

Az Országgyűléssel, a törvényhozó hatalom letéteményesével szembeni ilyen jogosítványait részben az Alaptörvény, részben az Országgyűlés Házaszálya, részben pedig az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. tartalmazza. Ezek részben formális jogosítványok (pl.: az új Országgyűlés alakuló ülésének összehívása, megnyitása), részben igencsak tartalmiak (pl.: az Országgyűlés ülését elnapolhatja, sőt, az Országgyűlést feloszlathatja, az Országgyűlés által elfogadott törvényekkel szemben alkotmányossági vagy politikai vétóval élhet,²² amelyekkel a törvényhozás működését alapvetően befolyásolhatja).

A kormányval, mint a végrehajtó hatalommal kapcsolatosan megilleti a személyi javaslatvételi jog (pl. miniszterelnök személyére az államfő tesz javaslatot az Országgyűlésnek), a miniszterelnök javaslatára pedig ő nevezi ki (és ugyanígy meneszt) a minisztereket és államtitkárokat. A Magyar Honvédségnek – az Alaptörvény és sarkalatos törvény rendelkezései alapján – irányítója lehet, kinevezési és elöléptetési jog e vonatkozásban illeti meg a köztársasági elnököt (miniszteri ellenjegyzés mellett). Mivel a Honvédségen kívül áll, nem vezetője, illetve előljárója annak, a főparancsnoki pozíció nem rangja vagy beosztása, hanem alkotmányjogi funkciója az elnöknek.

Az igazságszolgáltató hatalommal kapcsolatos jogkörei között említendő a bírák kinevezésének joga, személyi javaslatvételi joga van a Kúria, az Országos Bírósági Hivatal elnökének, valamint a legfőbb ügyésznek a személyére, továbbá egyéni kegyelmezési jog is megilleti.

20 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

21 Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés

22 Vö.: Alaptörvény 6. cikk, különösen (4) és (5) bekezdés

A köztársasági elnök hatásköreinek ilyen meghúzásában szerepe lehet az államfő legitimációja szabályozásának is. A modern magyar közjogi vitáknak vissza-visszatérő sarkalatos kérdése ugyanis, hogy a köztársasági elnök közvetlen (azaz a választópolgárok általi) vagy közvetett (azaz a parlament általi) választása lenne megfelelőbb. Mindkét megoldás mellett felhozhatók érvek. A közvetlenül választott köztársasági elnök legitimációja (elfogadottsága) nagyobb, ennek megfelelően azokban az államokban, ahol ilyen módon választanak államfőt, jogkörei is általában szélesebbek. A parlament általi választás mellett szóló érvként pedig azt szokás emlegetni, hogy így megalapozottabb, az aktuális politikai közhangulatnak kevésbé kitett választásra kerülhet sor, valamint azt is, hogy csakis ez felel meg a parlamentáris demokrácia követelményeinek. Magyarországon az 1989-es szabályozás a közvetlen választást határozta el, majd az 1989 novemberében megtartott népszavazáson a közvetett választás kapott több szavazatot. Ezt követően az Országgyűlés alkotmánymódosítással mégis a közvetlen választást intézményesítette, de csak egy rövid időre, hiszen 1990-ben az Antall–Tölgyessy (más néven MDF–SZDSZ) paktum véglegesen a parlament általi államfőválasztást intézményesítette.

Amennyiben a köztársasági elnök jogköreit, államszervezetben betöltött súlyát értékeljük, azt látjuk (megvizsgálva a következő fejezetekben részletezett, az Országgyűléssel és a Kormánnyal kapcsolatban az elnöknek biztosított hatásköröket is), hogy **a magyar államfő gyenge-közepes súllyal szerepel a közjogi rendszerben, mivel**

kevés önállóan gyakorolható érdemi jogköre van,

még kevesebb az általa meghozható önálló politikai döntés (amelyért senki nem visel politikai felelősséget),

a többi hatalmi ággal szembeni fellépésének lehetősége pedig mindig csak kivételes.

Ellenőrző kérdések:

1. Melyik állítás igaz a köztársasági elnökre?

- e.) végrehajtó hatalmat gyakorol
- f.) konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal élhet
- g.) mindkettő
- h.) egyik sem

2. A köztársasági elnök

- a.) megtestesíti a népszuverenitást.
- b.) felügyeli és ellenőrzi a hatalmi ágak működését.
- c.) kifejezi a nemzet egységét és örködik az államszervezet demokratikus működése felett.
- d.) örködik a nemzet egysége felett és megtestesíti az államszervezet demokratikus működését.

3. A köztársasági elnök kivételes lehetősége, hogy az új választások egyidejű kitűzése mellett – az Alaptörvényben rögzített eljárási szabályok betartása mellett – feloszthatja az Országgyűlést, amennyiben az az adott évre vonatkozónem fogadja el.

- a.) zárszámadási törvényt március 30-ig
- b.) központi költségvetési törvényt március 30-ig
- c.) zárszámadási törvényt március 31-ig
- d.) központi költségvetési törvényt március 31-ig

4. A köztársasági elnököt megillető alkotmányossági vétó....

- a.) szuszpenzív hatályú.
- b.) relatív hatályú.
- c.) devolutív hatályú.
- d.) abszolút hatályú.

5. Melyik a kakukktójás (azaz nem igaz állítás)?

A magyar államfő gyenge-közepes súllyal szerepel a közjogi rendszerben, mivel

- a.) kevés önállóan gyakorolható érdemi jogköre van.
- b.) kevés az általa meghozható önálló politikai döntés.
- c.) a többi hatalmi ággal szembeni fellépésének lehetősége mindig csak kivételes.
- d.) közvetlenül magintézkedhet, ha az államszervezet demokratikus működésének zavarát észleli.

3. A törvényhozó hatalom letéteményese: az Országgyűlés

(Alaptörvény 1-7. cikk, 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről)

a.) Az Országgyűlés és az államhatalom más szerveinek viszonya

Az állami szervek egymás közötti viszonyait vizsgálva a magyar parlamentáris berendezkedésben, kiemelt jelentősége van a törvényhozó hatalom letéteményesének, az Alaptörvény által legfőbb népképviselői szervként megjelölt Országgyűlésnek. A hatalmi ágak megosztásának és egymástól való elválasztásának elvéből, illetve ennek – korábban tárgyalt – kontinentális megoldásából az következik, hogy az állami szervek között az **Országgyűlés és a Kormány legitimitációja azonos**, hiszen a Kormány csak a parlamenti többség bizalmának birtokában alakulhat meg. A két szerv között nemcsak politikai, hanem jogi, hatásköri értelemben is számtalan szál fut oda és vissza, hiszen az Országgyűlés hozza meg azokat a törvényi normákat, amelyeken a végrehajtó hatalom felépül, és amelyeket a végrehajtó hatalom érvényre juttat, miközben ellenőrzést is gyakorol a végrehajtó hatalom működése felett. A Kormány, amint ez a parlamentáris kormányforma jellegadó elemeként megjelenik, politikai felelősséggel tartozik az Országgyűlés felé, amelynek számos eszköze van a kérdéstől az interpelláción át, a konstruktív bizalmatlansági indítványig. A Kormány pedig, mint a végrehajtó hatalom szerve, az Országgyűlés törvényhozó tevékenységének előkészítésében vállal jelentős szerepet. Nem véletlen, hogy a legfontosabb, legnagyobb társadalmi és gazdasági súllyal bíró törvényjavaslatok általában a Kormánytól származnak, hiszen rendelkezik azzal a szakmai bázissal, apparátussal és szaktudással, amely egy-egy ilyen törvényjavaslat kidolgozásához, a különböző hatástanulmányok elkészítéséhez, egyszóval a minőségi jogalkotáshoz elengedhetetlen.

A Kormány és az Országgyűlés kapcsolatának egy sajátos vonulata a köztársasági elnök parlamentfeloszlatai jogának szabályozása. Az Alaptörvény 3. cikke ugyanis úgy rendelkezik, hogy az elnök két kivételes esetben (természetesen a megfelelő egyeztetések után), az új választások egyidejű kitűzése mellett feloszthatja az Országgyűlést, amennyiben

1. „a Kormány megbízásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg, vagy
2. az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.”

Az első eset egyértelműen olyan helyzet, amikor a Kormány működésképtelen, hiszen az ország Kormány nélkül van, az ügyvezető Kormány pedig a hazai közjogi rendszerben is csak korlátozott lehetőségekkel bír, és ilyenkor indokolt a köztársasági elnök örökös funkciójából következő beavatkozás. Az elnök azonban nem a Kormányt meneszt, hiszen az nem függ tőle, hanem az Országgyűlésre tud hatást gyakorolni, és a demokratikus működés zavarának elhárítása érdekében élhet a feloszlata drasztikus eszközével annak érdekében, hogy a működési zavart egy új összetételű parlament létrehozásával maga a választópolgárok közössége, a nép hárítsa el.

A második esetben ennyire nem egyértelmű a kapcsolat az Országgyűlés és a Kormány működése között, ugyanakkor mivel a költségvetési törvényt mindenkor a Kormány nyújtja be, és a Kormány lehet az, amely adott esetben a Költségvetési Tanács által indítványozott módosításokat nem tudja keresztülvezetni a tervezeten, működésével kényszeríti ki a köztársasági elnök beavatkozását. (Azt azért látni kell, hogy ebben az esetben nem annyira egyértelmű a helyzet, mint az előzőben, ugyanis nem csupán a most tárgyalandó két szerv, az Országgyűlés és a Kormány lehet „ludas” az alkotmányos működést sértő helyzet kialakulásában, hanem akár mindkettő kitűnő működése és példás együttműködése mellett, mindennek ellenére is előállhat – pl. a Költségvetési Tanács eljárása miatt – olyan helyzet, amely a köztársasági elnök számára megnyitja a lehetőségét a házfeloszlatai jog alkalmazásának. Azonban természetesen nem ez a tipikus helyzet.)

Az **Országgyűlés és az igazságszolgáltató hatalom** szervei között már koránt sincs ilyen szoros és ennyire kétoldalú kapcsolat. A bíróságok és az ügyészség²³ (mint az igazságszolgáltatás közreműködője) tekintetében éppen a parlament az a szerv, amely törvény útján zárja ki a kapcsolatot maga és a szervek között, megállapítva a szigorú összeférhetlenségi szabályokat (pl. hogy bíró vagy ügyész nem lehet országgyűlési képviselő). Némiképp szakmai felelősséget azért érvényesít a legfőbb népképviselői szerv (amely szükségképpen adódik is a népszuverenitás elvéből), amikor az Alaptörvényben ad lehetőséget arra, hogy az országgyűlési képviselők a legfőbb ügyészhez kérdést intézzenek. Mivel azonban ez elsősorban nem a felelősségrevonást, hanem azt szolgálja, hogy az országgyűlés tájékozódjon egy

23 Az ügyészség alaptörvényi jogállásáról részletesebben: Varga Zs. András: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség, Pázmány Press, Budapest, 2012, különösen 169-191. old.

kérdésben, az ilyen kérdéshez a legfőbb ügyész esetében nem kapcsolódik semmilyen politikai felelősség, politikai következmény, azaz az Országgyűlés e tisztségviselőt nem tudja hivatali ideje alatt politikai megfontolásból eltávolítani.

Az **Országgyűlés és az államfő** egymáshoz való viszonyát szintén bizonyos egyoldalúság jellemzi. Míg az államfő „az Országgyűlés kezében van” – mivel az választja meg –, valamint a megfosztási eljárást is a képviselők kezdeményezhetik és a Ház rendelheti el vele szemben, aközben az elnöknek csak kivételesen vannak jogosítványai az Országgyűlés működésének befolyásolására.

Ezt a kivételesen előálló befolyásolási lehetőséget már bizonyos vonatkozásban érintettük, amikor az elnöki vétójogról volt szó. Az államfő az Országgyűlés törvényhozási aktusait megvétózhatja:

1. ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénybe ütközőnek tartja, és akkor az Alkotmánybíróságnak küldi meg (ez az **alkotmányossági vétó**, amely **tulajdonképpen devolutív, azaz átszármaztató hatályú vétójog**, hiszen a parlament és az államfő nézeteltérésének feloldója egy harmadik szerv, az Alkotmánybíróság lesz) vagy
2. ha a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, akkor azt megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek (ez a **politikai vétó**, amely jogi természetét tekintve **szuszpenzív, azaz felfüggesztő hatályú vétójog**, hiszen ha a vétóval az elnök nem is tudja véglegesen megakadályozni, hogy a törvény – akként ahogy azt a parlament elfogadta –, megszülessen, késleltetni tudja azt).

A köztársasági elnök és az Országgyűlés viszonyának másik – szintén kivételesen előálló – vonulata a parlament akadályoztatásának esetköre, amikor az elnök a parlament hatásköreit maga gyakorolja. **Rendkívüli jogrend idején** ugyanis „a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van” (Alaptörvény 48. cikk (3) bekezdés). Az Alaptörvény 48. cikke által részletesen felsorolt akadályoztatási esetekben ugyanis e döntéseket a parlament helyett a köztársasági elnök hozhatja meg, természetesen azzal a kötelezettséggel, hogy amikor az akadályoztatás megszűnik, az Országgyűlés az érintett döntéseket felülvizsgálja.

b.) Az Országgyűlés funkciói

Az Országgyűlés az Alaptörvény szerint a legfőbb népképviselői szerv, ilyenként a demokratikus legitimitáció birtokosa, a népszuverenitás hordozója, amelynek alapvető feladata, hogy döntsön az állam legfontosabb ügyeiben.

Az Országgyűlés funkcióit az Alaptörvény Az állam című fejezetének 1. cikkében sorolja fel. A hatásköröket végeztékintve öt főbb funkciócsoportot különböztethetünk meg. Az Országgyűlés funkciói:

- * **Szabályoz** (alkotmányoz, törvényt hoz, költségvetést fogad el, nemzetközi szerződéseket köt, megalkotja Hárszabályát, stb.)
- * **Rendkívüli jogrendről dönt** (hadiállapotot hirdet, békét köt, rendkívüli állapotot vagy szükségállapotot hirdet, fegyveres erők felhasználásáról dönt, stb.)
- * **Személyi kérdésekben dönt** (megválasztja a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét és a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát, az Állami Számvevőszék elnökét és még számos más közhatalom-gyakorlót)
- * **Parlamenti ellenőrzést végez** (plénumon, bizottságokban vagy általa létrehozott elkülönült szervek - pl. Állami Számvevőszék, ombudsman - révén)
- * **Egyéb döntéseket hoz** (önkormányzati-területszervezési jogkörben dönt, amnesztiát hirdet, népszavazás elrendeléséről dönt, stb.).

A magyar Országgyűlés a rendszerváltás óta folyamatosan törvényhozó országgyűlésnek minősül, ugyanis az itt megjelölt funkciók közül tevékenységének legjelentősebb részét (statisztikák szerint legalább 2/3-át, de inkább annál is többet) a szabályozó funkció gyakorlása (a jogalkotás) teszi ki.²⁴ A törvényhozás (és a magyar közjogi berendezkedésben az alkotmányozás is) az Országgyűlés kizárólagos joga az előbb említettek alapján, mivel ez a szerv hozza meg az állam legfontosabb döntéseit. Elméletben bármilyen kérdéstről hozhat törvényt, és amely tárgykört egyszer szabályozási körébe vonta (törvényhozási tárgyá tette), azt más szerv már nem vonhatja saját (alacsonyabb szintű, pl. rendeleti) jogalkotása körébe, nem vonhatja el az Országgyűléstől.

A törvényhozási jog tehát látszólag a maga teljességében, minden korlátozástól mentesen illeti meg az Országgyűlést. Mivel azonban korábban arról volt szó, hogy a hatalommegosztás elvének nem felel meg, ha egy szerv korlátlan és korlátozhatatlan hatalmat gyakorol, az Országgyűlés esetében sem lehet ez így. **A törvényhozásnak ugyanis van tartalmi korlátai, amelyek részben a jogrendszeren belüli (azaz belső) korlátok, részben a magyar jogon kívül eső (külső) korlátok lehetnek.**

24 Vö.: Smuk Péter: Magyar közjog és politika 1989-2011, Osiris Kiadó, Budapest, 2011, 410-415. old.

Belső tartalmi korlát mindenekelőtt maga az Alaptörvény, hiszen (gondoljunk csak Kelsen joglépcső-elméletére) a jogrendszer minden, az Alaptörvény alatt elhelyezkedő elemének, így a törvényeknek is összhangban kell lenniük az Alaptörvénnyel vagyis nem lehetnek alkotmányellenesek. Mivel a törvényhozó hatalom az alkotmány által létrehozott, konstituált hatalom, ezért maradéktalanul meg kell tartania az Alaptörvényben foglalt szabályokat. Nem hozható tehát olyan törvény, amely ellentmond az Alaptörvény valamely rendelkezésének, még akkor sem, ha konszenzus volna az ilyen törvény meghozataláról. (Például nem rendelhet el az Országgyűlés törvényben tömeges kivégzéseket, mivel az Alaptörvény szerint (Alaptörvény II. cikk) az élethez való jog minden embert megillető alapjog.) **Belső korlát a jogalkotási törvény és a házzsabályi rendelkezésekben foglalt eljárásrend is**, hiszen az ezek súlyos megsértésével meghozott törvény is alkotmányellenes lesz. **Belső**, de nem tartalmi, hanem **intézményi korlátként tartjuk számon az Alkotmánybíróságot**. Ez ugyanis az a szerv, amely jogosult megállapítani egy törvényhozó hatalmi aktus alkotmányellenességét, s ha így tesz, levonni az ennek megfelelő jogkövetkezményt, például megsemmisíteni a törvényt vagy törvényi rendelkezést. Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak megosztásának és elválasztásának elvéből következően örökös az alkotmányosság megtartása felett, s ilyenként képezheti a törvényhozó hatalom hatékony korlátját. **A törvényhozás külső korlátjaként tekinthetünk ugyanakkor a nemzetközi szerződésekre és az uniós jogra**. Mindkettő esetében arról van szó, hogy ha nemzetközi jogi ill. uniós norma szabályoz bizonyos kérdést, akkor abban a magyar törvényhozás már nem gyakorolhatja szuverenitásból folyó jogait, illetve a törvényhozás ezekkel kapcsolatos aktusai (pl. nemzetközi szerződés esetén lehetnek ilyenek) nem lehetnek ellentétesek a külső jogforrásban foglaltakkal.²⁵

c.) Az Országgyűlés szervezete és működése

Az Országgyűlés megbízásának kezdete az alakuló ülés, amelyet a köztársasági elnök hív össze a választásokat követő egy hónapon belül. Az Országgyűlés működési rendje ezt követően ülésszakokhoz igazodik, ezeken belül ülésekre és ülésnapokra tagolódik. Az üléseket a Ház tisztségviselői vezetik, és a Házzsabályban meghatározott elvek, továbbá a Házbizottságban konszenzussal elfogadott rend szerint zajlik az Országgyűlés munkája. A parlament működésének eszköze a mentelmi jog, amelyről – anélkül, hogy itt részletesen kitérnénk rá – témánkra koncentrálna csak azt szükséges feltétlenül megjegyezni, hogy az nem a képviselő saját joga a jogi felelősség alóli mentesülésre, hanem a Ház, és azon belül a megválasztott képviselő alkotmányos funkciógyakorlásához, a képviselő megvalósításához, a deliberációhoz elengedhetetlenül szükséges garancia.

A parlament megbízása, a képviselők mandátuma főszabály szerint az új Országgyűlés alakuló ülésével ér véget. Rendkívüli esetben a parlament is kimondhatja saját feloszlását (pl. 1989. december 21-én a pártállami időszak utolsó Országgyűlése járt el így, megállapítva, hogy munkáját befejezte), illetve a parlamentet a köztársasági elnök is feloszthatja új választások kitézésével, a már említett korlátok között és szabályok szerint.

Az Országgyűlés tisztségviselői között tartjuk számon a házelnököt (az Országgyűlés elnöke), az Országgyűlés alelnökeit, jegyzőit és a háznagyot. Az Országgyűlés testületi szervei között pedig megkülönböztetjük a plénumot és a bizottságokat, utóbbi kategórián belül különbséget teszünk állandó és eseti bizottságok között. Az állandó bizottság lehet általános hatáskörű (pl. a Házbizottság), illetve szakosított bizottság, ez utóbbin belül megkülönböztetjük a kötelezően felállítandó (pl. alkotmányüggyel, költségvetéssel, mentelmi ügyekkel, külügyekkel, uniós ügyekkel foglalkozó), és a nem kötelező szakosított bizottságokat (ez a kör nem előre meghatározott, az e körben létrehozható bizottságok köre általában a kormányzati struktúrához igazodik, ciklusonként változó lehet). Az ideiglenes bizottságok között is két csoport különíthető el: az eseti bizottságok (amelyek feladata, hogy meghatározott ügyet meghatározott ideig intézzenek – például a vörösiszap-katasztrófa környezetre káros hatásainak elhárítása), valamint a vizsgálóbizottságok (amelyek valamely, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó és másképp fel nem tárható speciális kérdés meg- vagy kivizsgálására hozhatók létre – például olajszőkítést vizsgáló bizottság, politikusok III/III-as érintettségét vizsgáló bizottság, Orbán- vagy Gyurcsány-bizottság). Az eseti bizottságok sajátossága, hogy tagjai nem csak országgyűlési képviselők, hanem – szavazati jog nélkül – nem képviselő szakemberek is lehetnek, míg minden más bizottság munkájában szükségképpen kizárólag képviselők vehetnek részt.²⁶

25 Vö.: Alaptörvény E) cikk és Q) cikk

26 Az Országgyűlés szervezetéről, működéséről részletesen vö. pl. Trócsányi László fejezetét in: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): bevezetés az alkotmányjogba, Hvgorac lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2012, 211-240. old.

Ellenőrző kérdések:

- 1. A kormánynak megalakulásához az országgyűlés többségének bizalmát.**
 - a.) nem kell bírnia
 - b.) bírnia kell
 - c.) semmiképpen sem kell bírnia
- 2. Az Országgyűlés tagjai a legfőbb ügyészhez kérdést intézhetnek**
 - a.) a feladatkörébe tartozó minden ügyben
 - b.) bármilyen ügyben
 - c.) de csak az ügyészség szervezetét érintő ügyben
 - d.) de csak a vádemelés hatékonyságát érintő ügyben
- 3. Az alábbiak közül melyik nem tartozik az országgyűlés funkciói közé?**
 - a.) a kormány politikai ellenőrzése
 - b.) az önkormányzatok pénzügyi ellenőrzése
 - c.) a miniszterelnök menesztése
 - d.) törvénymódosítás
- 4. A törvényhozás külső korlátjaként tekinthetünk az uniós jogra, amely ha szabályoz egy kérdést,.....**
 - a.) attól az még nem feltétlenül kötelező Magyarország számára
 - b.) akkor abban a magyar törvényhozás főszabály szerint nem gyakorolhatja szuverenitásból folyó jogait
 - c.) akkor abban a magyar törvényhozás csak a kormánnyal együtt gyakorolhatja szuverenitásból folyó jogait
 - d.) attól a magyar törvényhozás azt még felülírhatja, hiszen e szerv a szuverenitás letéteményese
- 5. Melyik állítás igaz, melyik hamis?**
 - a.) Az Országgyűlés szervezetének kialakítása körében megválasztja a miniszterelnököt.
 - b.) Az Országgyűlés szervezetének kialakítása körében megválasztja a Házelnököt.
 - c.) A Házbizottság az Országgyűlés szakosított bizottsága.
 - d.) A vizsgálóbizottságnak tagjai legfeljebb fele olyan személy is lehet, aki nem országgyűlési képviselő.

4. A végrehajtó hatalom szervei

A Kormány az államszervezet egészének leginkább átpolitizált, politikailag leginkább meghatározott intézménye. Ezért a jogrendszer fogalmaival – annak ellenére, hogy legalább két jogterület: azaz a közigazgatási jog és az alkotmányjog szabályozási körébe is beletartozik – sokkal kevésbé írható körül, mint az pl. az Alkotmánybíróság vagy az alapvető jogok biztosa. A Kormányról, mint központi állami szervről számos ismeret szerezhető a közigazgatási jog keretében, és nehéz is elválasztani az alkotmányjogi szempontból meghatározó sajátosságokat a közigazgatási jogi elemektől.

Magyarország államberendezkedése a parlamentáris kormányformát valósítja meg, azaz az 1848-ban követelt „felelős ministerium” a parlament által számonkérhető, és tartósan nem működhet a többség támogatása hiányában. Jóllehet, elfogadható, hogy a mai magyar alkotmányos berendezkedésben ez a felelősség pusztán mítosz, hiszen a parlament a modern államban, a hatalommegosztásra épülő demokratikus berendezkedés követelményei miatt soha nincs abban a helyzetben, hogy valódi felelősséget érvényesíthessen a kormánnyal szemben, illetve a Kormány is arra törekszik, hogy döntéseit mind kevésbé „akadályozza” a törvényhozás, a miniszteri (helyesebben: miniszterelnöki vagy kormányzati) felelősség a magyar alkotmányos berendezkedésben fennálló és szükségképpen működő intézmény.

Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése értelmében a Kormány a *végrehajtó hatalom általános szerve*. Ez azt jelenti, hogy – amint ezt az Alaptörvény is megfogalmazza – feladat- és hatásköre mindarra kiterjed, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.

A Kormány feladata a fentiek értelmében elsősorban a parlament által meghozott törvények végrehajtása. De a végrehajtó hatalom résztvevői nem csupán szolgai végrehajtói a törvényhozás aktusainak, hanem legfelsőbb szinten maguk is részt vesznek a társadalompolitikai döntések előkészítésében, kidolgozásában és az állami mechanizmuson

keresztül történő érvényesítésében. Nem mondhatjuk tehát, hogy a Kormány pusztá eszköze volna az Országgyűlésnek, mert bár a Kormány számára a törvények végrehajtása egyfelől *kötelességet* jelent, másfelől azonban a legkiterjedtebb *hatalmat* is biztosítja számára. A végrehajtás egyfelől kötelesség, hiszen a törvények a Kormányra is vonatkoznak, azok megtartásáért és érvényesítéséért az Országgyűlés felé jogi felelősséggel (is) tartozik. Másfelől azonban a végrehajtás az államszervek között páratlan hatalmat is biztosít a kormánynak: a törvények végrehajtásához szükséges kikényszerítő erő ugyanis a Kormányt illeti meg. Nem az Országgyűlés, hanem kizárólag a Kormány rendelkezik a legitim kényszereszközökkel (pl. az adóhatóság, a rendőrség, a hadsereg, stb. igénybevételének lehetőségével), ez a szerv rendelkezik az erőforrások felett (tervezi a költségvetést, majd végrehajtja azt) és ezért az államszervezet demokratikus működése szempontjából különös jelentősége van annak, hogy milyen alkotmányos keretek között működik ez a szerv. Az Alkotmánybíróság az elmúlt évtizedekben több határozatában igyekezett elvi jelleggel behatárolni, hogy meddig terjedhet a végrehajtó hatalom cselekvési szabadsága, melyek azok az **alkotmányos garanciák**, amelyek **korlátok közé szoríthatják, korlátok között tarthatják a Kormány hatalmát**. Ilyen korlátként említhetjük meg mindenekelőtt azt, hogy a Kormány is a **törvényekhez kötött**, ide sorolhatók működésének **átláthatósági, ellenőrizhetőségi követelményei**, a határozatai ellen igénybe vehető **bírószági, illetve alkotmánybírószági jogorvoslati lehetőségek**, és ilyen korlát a helyi önkormányzatok számára biztosított autonómia is.

Az Alaptörvény szövegéből is kitűnik, hogy a Kormánynak biztosított hatáskörök nem sorolhatók fel taxatíven: e körbe ugyanis mindaz beletartozik, amit az Alaptörvény vagy valamely jogszabály nem utal kifejezetten más szerv feladat- és hatáskörébe. Ebből adódóan a Kormánynak kétféle feladatot kell ellátnia: egyrészt gyakorolnia kell a (első sorban törvényekben) *nevesített* feladat- és hatásköröket, másrészt gondoskodnia kell olyan feladatok ellátásáról, valamint közszolgáltatások megszervezéséről is, amelyet a törvényhozás előzetesen nem állapított meg, *nem nevesített* számára. Ez utóbbi körben a Kormány mozgástere viszonylag széles. Az Alaptörvény felfogása a hatáskörök tekintetében a korábbi alkotmány szövegéhez képest alapvető változást mutat: a korábbi tételes felsorolást egy generálklauzula váltotta fel, ezzel is igazolva azt a - bevezetőben tett - megállapításunkat, hogy **a Kormány hatásköreinek meghatározása elsősorban politikai, és nem jogi természetű kérdés**.

A hatáskörök gyakorlása körében az Alaptörvény következő bekezdései még további két eszközt nevesítenek: egyrészt a *szervezetalakítási jogkört*, amellyel a Kormány - szigorúan csak törvényi felhatalmazás alapján és keretek között - az államigazgatás különböző szerveit létrehozhatja, másrészt a *jogalkotó hatáskört*, amely rendeletalkotási joggal ruházza fel a Kormányt.

A Kormány által gyakorolható feladat- és hatáskörök tehát három csoportba sorolhatók:

1. a törvényhozás előkészítése (a Kormány által kidolgozott és előterjesztett törvényjavaslatok az Országgyűlés jogalkotó munkájának legnagyobb részét teszik ki),
2. az államélet operatív irányítása, ideértve az Európai Unióval való kapcsolattartást és az Unió szerveiben való részvételt is, valamint
3. jogalkotás a törvényben nem szabályozott életviszonyok tekintetében.

A végrehajtó hatalom hatáskör-gyakorlása azonban erős alkotmányos kontroll alatt van, hiszen jogállamban a Kormány maga is alá van vetve a törvényeknek, azok vonatkoznak rá, továbbá megszabják mind jogalkotó, szervezetalkító, mind pedig operatív tevékenységének kereteit. A Kormány jogszabályalkotó tevékenységét az Alkotmánybíróság is kontroll alatt tartja. Az alkotmányos kontroll eszközeihez tartozik ezen kívül a parlamenti ellenőrzés számos, a kormánnyal szemben megnyilvánuló formája (lásd alább), valamint a többség bizalmához kötött hatalomgyakorlás. A Kormány működésének komoly alkotmányos kontrollját jelenti működésének nyilvánossága is.

A népszuverenitás elvéből adódóan a közhatalom a néptől ered, azaz demokratikus államban legitim módon közhatalom csak úgy gyakorolható, ha az visszavezethető a nép akaratára, amely demokratikus választások útján jut kifejezésre. Ezért általános alkotmányos rendelkezés az, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlójának mandátuma a nép által választott képviselői szerv megbízásához igazodik, csak úgy alakulhat meg, ha bírja annak bizalmát, és a végrehajtó hatalom (de legalábbis annak feje) megbízatása a legfőbb népképviselői szervtől, azaz a parlamenttől ered.

A Kormány fejét, a miniszterelnököt a magyar alkotmányos rendszerben az Országgyűlés választja meg. E választás sajátosságát egyrészt az adja, hogy az a köztársasági elnök javaslatára történik, másrészt pedig az, hogy a magyar parlamentáris gyakorlatban a XX. századra kialakult, és érvényesülő többségi elv figyelembevételével a miniszterelnök megválasztásához az összes országgyűlési képviselő több mint felének támogató szavazata szükséges (azaz legalább 50 % + 1 szavazat). Ez a követelmény a Kormány megalakulásakor elengedhetetlen, jöllehet, működőképességéhez a ciklus teljes tartama alatt nem feltétlenül szükséges e támogatás folyamatos megléte (kisebbségi kormányzás).

A köztársasági elnök kormányalakítási megbízása általában (a magyar parlamentáris gyakorlatban 1990 óta töretlenül érvényesülő, alkotmányos szokásjogi gyakorlat szerint) a választásokon győztes párt miniszterelnök-jelöltjének szól. E javaslatát az államfő az Országgyűlés alakuló ülésén teszi meg.

A miniszterelnök megválasztásával csak a saját megbízatása kezdődik meg (a megválasztással hivatalba lép), a Kormány létrejöttéhez azonban a miniszterek kinevezése is szükséges. A Kormány tehát a miniszterek kinevezésével alakul meg.

A Kormány, megalakulását követően, törvényi keretek között alakíthatja ki a végrehajtó hatalom szervezetét és saját munkaszervezetét. A Kormány és tagjainak jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény viszonylagos részletességgel szól a Kormány szerveiről, így a kabinet, a kormánybizottság vagy más testületek létrehozásának jogáról, valamint a kormánybiztos, miniszterelnöki biztos vagy miniszteri biztos kinevezéséről. E szervek segítségével képes a Kormány feladatait összehangoltan és hatékonyan ellátni.

A Kormány – amint azt az előzőekben is láthattuk – az Országgyűlés bizalmából kormányoz: bírnia kell a mindenkori parlamenti többség bizalmát. Ezt nevezzük **a Kormány politikai felelősségének**. A törvényhozás azonban meghatározott szabályok szerint meg is vonhatja a bizalmat a kormányzattól. Ha ez megtörténik, a Kormány megbízatása megszűnik.

A Kormány működéséért az Országgyűlésnek felelős, a miniszterelnök útján rendszeresen beszámol a parlamentnek. A felelősség alapja tehát a bizalom, amely az Országgyűlés és a Kormány között áll fenn. (Ha a törvényhozás már nem támogatja a kormányzati politikát, azaz már bizalmatlan a Kormánnyal szemben, a Kormánynak távoznia kell.)

De ez a viszony nem eredményez alá-fölrendeltséget a Kormány és az Országgyűlés között.

A magyar alkotmányozó hatalom az 1990-es MDF–SZDSZ paktum alapján 1990 nyarán, az 1990. évi XL. törvénnyel emelte be az alkotmányos gondolkodásba a **konstruktív bizalmatlansági indítványt**, mint a Kormány megerősítésének eszközét. A konstruktív bizalmatlanság intézménye a végrehajtó hatalom racionalizálása, illetve a Kormány stabilitása jegyében alakult ki az alkotmányjogban, egyúttal – a miniszteri megbízatás keletkezésére vonatkozó szabályokkal együtt – miniszterelnöki kormányt konstruál. Nyilvánvaló, hogy csak hivatalban lévő (tehát teljes jogkörű) miniszterelnökkel szemben, és csakis vele szemben (tehát az egyes miniszterekkel szemben nem) lehet benyújtani. A miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság a kormánnyal szembeni bizalmatlanságot jelenti, hiszen a miniszterelnök megbízatásának megszűnését eredményezi, amellyel a Kormány megbízatása is megszűnik.²⁷

A konstruktív bizalmatlansági indítvány lényege, hogy a parlament csak akkor vonhatja meg a bizalmat a Kormánytól (kormányfőtől), amennyiben az összes parlamenti képviselő több mint fele egyszerre két dologban is konszenzusra tud jutni. Egyrészt abban, hogy a jelenlegi miniszterelnökkel a továbbiakban nem látja biztosítva az ország megfelelő kormányzását (azaz bizalmatlanságát fejezi ki vele szemben), ezért elmozdítja őt hivatalából, másrészt egyúttal az új miniszterelnöknek jelölt személybe vetett bizalomban is. Azaz a konstruktív bizalmatlansági indítvány éppen attól lesz konstruktív, hogy nem pusztán meneszt (lerombolja) az épp aktuális kormányt, és kormány nélküli, tartósan nyilván nemkívánatos helyzetet idéz elő, hanem azonnal pótolja is a kieső kormányfőt egy új személlyel, s így az ország anélkül tud tovább működni, hogy azt átmeneti idő, rövidebb vagy hosszabb kormány nélküli állapot szakítaná meg.²⁸

Ellenőrző kérdések:

1. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése értelmében a Kormány a végrehajtó hatalom általános hatáskörű központi szerve, amely felelős a(z)

- a.) népnek
- b.) államfőnek
- c.) országgyűlésnek
- d.) miniszterelnöknek

2. A miniszterelnököt a(z)

- a.) köztársasági elnök tetszése szerint nevezi ki.
- b.) köztársasági elnök az országgyűlés javaslatának figyelembevételével nevezi ki.
- c.) országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg.
- d.) köztársasági elnök a legfőbb közjogi méltóságok és az országgyűlés javaslatára nevezi ki.

²⁷ Alaptörvény 20. cikk (1) bekezdés

²⁸ A kormány szervezetéről, működéséről részletesen vö. pl. Balogh Judit fejezetét in: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba, Hvgorac lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2012, 263-281. old.

3. Konstruktív bizalmatlansági indítványt.....

- a.) csak a miniszterelnök nyújthat be.
- b.) csak a köztársasági elnök nyújthat be.
- c.) az országgyűlési képviselők 1/5-e nyújthat be.
- d.) az országgyűlési képviselők 1/5-e, illetve maga a miniszterelnök is benyújthat.

4. A kormány feladata elsősorban.....

- a.) törvényjavaslatokat benyújtani
- b.) képviselni Magyarországot az uniós szerveknél
- c.) gondoskodni a törvények végrehajtásáról
- d.) örködni a hatalommegosztás demokratikus rendje felett

5. A kormány jogszabályalkotó tevékenységét a(z) alkotmányossági kontroll alatt tarja.

- a.) országgyűlés
- b.) Kúria
- c.) Alkotmánybíróság
- d.) köztársasági elnök

5. Az igazságszolgáltató hatalmi ág

a.) A bírósági szervezetrendszer

A hatalommegosztás rendszerében a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett harmadik hatalmi ág az igazságszolgáltatás. **Az igazságszolgáltatás olyan közhatalmi tevékenység, amelyben bírói hatóságok jogvitát döntenek el abból a célból, hogy a megsértett jogrend helyreálljon.** A szervezett társadalmakban elkerülhetetlenek a konfliktusok, amelyek ha egyúttal jogvitát is jelentenek, akkor azok eldöntésére az állam jogosult. Ebből adódóan a jogalanyok között keletkezett viták közül csak azok tartoznak az igazságszolgáltatás elé, amely viták egyúttal jogvitát is jelentenek. Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág jellegéből következik, hogy a jogviták elbírálására főszabályként az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése értelmében a bíróságok jogosultak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a bíróságokon kívül más állami szerv ne vehetne részt a jogviták elbírálásában,²⁹ ilyenkor azonban rendre bírósági felülvizsgálatnak van helye (vö.: szabálysértés). Az igazságszolgáltatási tevékenység fajtái szerint, azaz a jogvita szempontjából, büntető vagy polgári jogszolgáltatás lehet. E klasszikus felosztás a 19. század végére kiegészült a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése értelmében kizárólagos bírói hatáskörbe tartoznak:

- * büntető ügyek és magánjogi viták,
- * közigazgatási határozatok törvényességének a megítélése,
- * önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének megállapítása és a rendelet megsemmisítése,
- * annak a megállapítása, hogy helyi önkormányzat jogszabályon alapuló jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget.

Az igazságszolgáltatás szervezetrendszere alatt alapvetően a bírósági szervezetet értjük, de ide kapcsolható az ügyészség is, mint az igazságszolgáltatás közreműködő szervezete. A bíróságok és a bírósági szervezet alapvető rendelkezéseit az Alaptörvény 25-27. cikkei, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt) határozzák meg.

b.) Az igazságszolgáltatás alapelvei

Szervezeti és eljárási tekintetben az igazságszolgáltatással szemben követelmények határozhatók meg. A **bírói függetlenség** – mint alapvető alkotmányos követelmény – tágran értelmezendő, mert magában foglalja a bíróságok (tehát a teljes szervezet) és az ítéldbírák (azaz a konkrét ügyben eljáró konkrét személyek) függetlenségét, befolyásmentességét, önállóságát is. **A bírói függetlenség azt az igényt fejezi ki, hogy a bírói hatalmat védeni kell a törvényhozó és végrehajtó hatalom általi illetéktelen beavatkozásoktól.** Az Alaptörvény C. cikk (1) bekezdése értelmében a magyar állam működése a hatalommegosztás elvén alapul, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság korábban

29 Vö.: Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdés

kimondta, hogy a bíróságok az igazságszolgáltatási tevékenységük során önálló bírói hatalmat testesítenek meg.³⁰ A hatalommegosztás rendszerében – amint erről korábban már volt szó – az igazságszolgáltatás nem áll olyan függésben a többi hatalmi ággal, mint amilyen a Kormány és a törvényhozás között megfigyelhető.

A bírói függetlenség szervezeti és személyi vonatkozásban is értelmezhető. Személyi értelemben az ítélembírák függetlenségéről beszélhetünk, amelyet az Alapörvény külön nevesít. A 26. cikk (1) bekezdése értelmében a bírák függetlenek, és csak a törvényeknek vannak alávetve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. Az idézett rendelkezés korántsem mondható újkeletűnek, hiszen a Montesquieu-i elképzelés Európában elsőként már az 1831. évi belga alkotmányban konkretizálódott, majd hazánkban az 1869. évi IV. törvénycikkkel jelent meg. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése arra utal, hogy a bíró senki által sem utasítható, és ítélezési munkája során egyedül és kizárólag a törvényeknek van alávetve. E törvényeknek való alávetettség arra irányul, hogy a bírói jogalkalmazás jogszabályhoz kötött, a bíró a jogszabályok alapján jogosult és egyben köteles is eljárni. A kontinentális jogrendszerekben mindez azt jelenti, hogy a bíró csak megállapítja a jogot, de nem alkotja. Azonban ez nem jelenti azt, hogy a bíró a jogértelmezés eszközeivel élve ne értelmezhetné a normahelyet, csupán ez az értelmezés nem irányulhat az életviszonyok eltérő szabályozására: azaz a kontinentális jogrendszerek nem ismerik a precedensjogot. A rendelkezés nemcsak a többi hatalmi ág számára ír elő kötelezettséget, hanem magára a bíróra nézve is, aki az összeférhetetlenségben nyilvánul meg. A Bjt 39-40. §-ai szabályozzák a bírák *politikai és gazdasági összeférhetetlenségét*. A politikai összeférhetetlenség értelmében a bíró nem lehet politikai párt tagja, nem folytathat politikai tevékenységet; nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselő; polgármester; központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezető. A gazdasági összeférhetetlenség értelmében pedig nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője vagy személyes közreműködésre köteles tagja, valamint felügyelőbizottság, illetve egyéni cég tagja. A bíró szolgálati viszonyán kívül egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyt csak a munkáltató előzetes jóváhagyásával létesíthet.

Mindezekből adódóan az Alaptörvényből folyó bírói függetlenség azt az alkotmányos igényt fejezi ki, amely **biztosítja a pártatlan és részrehajlásmentes igazságszolgáltatást**. Ezen érdekek maradéktalan érvényesítése végett a Bszi 3. §-a a bírói függetlenségnek olyan értelmet is tulajdonít, amely szerint a bírák jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók, és nem utasíthatók. A függetlenség biztosítása érdekében a Bszi nemcsak az utasítás, hanem a befolyásolás tilalmát is kimondja, amelynek elhárítása a Bjt 36. §-a értelmében egyenesen a bíró kötelezettsége. A bíró a döntése befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani, és arról a bíróság elnökét tájékoztatni.

A bírák személyi függetlensége mellett a bírói függetlenség szervezeti függetlenségét is jelent. A hatalommegosztás tehát kölcsönös kontrollként nem érvényesülhet a bírói hatalom felett, ugyanis az igazságszolgáltatás egyetlen eleme sem lehet más hatalmi ág kontrolljának a tárgya. Ezzel ellentétben azonban maga az igazságszolgáltatás a végrehajtó hatalom vonatkozásában széles ellenőrzési funkciót gyakorol, amelyen önmagában a hatalommegosztás garanciájaként is értelmezhető (vö.: közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata). Mindezekből következik, hogy a szervezeti függetlenség a személyi függetlenséggel szemben nem korlátlan, s azt az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány jogállásával összefüggésben lehet vizsgálni.

Az Országgyűlés, mint törvényalkotó szerv határozza meg az igazságszolgáltatás szervezetrendszerét, működésük anyagi jogi és eljárási szabályait, illetve gondoskodik a szervezet működésének anyagi feltételeiről. Ennek ellenére azonban a két hatalmi ág között semmilyen szervezeti kapcsolat nem keletkezik. Az Országgyűlés választja meg a Kúria elnökét és az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban OBH) elnökét kilenc évre, az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása mellett.

Az említettekben adódóan a köztársasági elnök a bírósági szervezethez jelölési joga alapján kapcsolódik, hiszen a Kúria elnökének és az OBH elnökének is csak olyan személy választható, akit a köztársasági elnök javasol, továbbá az államfő nevezi ki és menti fel az összes hivatásos bírót, azonban fegyelmi jogkört nem gyakorol. Ezen túlmenően a bírák mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában az OBH elnökének a javaslatára a köztársasági elnök dönt.

Végezetül említést kell tenni a Kormány és az igazságszolgáltatás kapcsolatáról, amely a hatalommegosztás egyik alapvető kérdése. A bírói függetlenség ugyanis épp a végrehajtó hatalommal szemben megfogalmazódott igény volt, hiszen hazánkban az 1869. évi IV. törvénycikkig az igazságszolgáltatás a végrehajtó hatalom része volt. A bírói hatalom, mint önálló hatalmi ág megteremtése által a Kormány és a bíróságok kapcsolata nem szűnt meg maradéktalanul, hiszen a Kormány feladata az igazságügyi politika kialakítása és végrehajtása, továbbá a bírói szervezethez szükséges személyi és dologi feltételeknek a biztosítása.

Az ismertett bírói függetlenség a hatalommegosztás egyik alapvető biztosítója, amelynek legapróbb csorbulása is a jogállamiságot veszélyezteti. Az Alaptörvényből folyó kötelezettség, amelynek értelmében a bíró kizárólag a törvényeknek van alávetve, eredetileg a másik két hatalmi ággal szemben megfogalmazott követelmény is volt. A ha-

30 Vö.: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

talommegosztás rendszeréből és a pártatlan jogszolgáltatás követelményéből következik az az igény is, amely egyfajta kontrollt jelent az ítélőbíró felett. Ebből adódóan a modern jogszolgáltatás hazai megjelenésével azonnal szabályozást nyert a **bírói felelősség** is.³¹ E felelősség a hatályos szabályok szerint **fegyelmi és kártérítési felelősséget jelent**. Hangsúlyozni kell azonban, hogy maga az ítélkezési tevékenység jogi felelősség tárgya nem lehet, azaz a bírósági határozatnak a jogorvoslati rendszerben történő megváltoztatása a bíró jogi felelősségét nem érinti. A bírák felelősségre vonása kapcsán, Budapest területén működő ítélőtábla mellett elsőfokú szolgálati bíróság (a továbbiakban: elsőfokú szolgálati bíróság), a Kúria mellett másodfokú szolgálati bíróság (a továbbiakban: másodfokú szolgálati bíróság; a továbbiakban együtt: szolgálati bíróság) jár el. Fegyelmi vétséget követ el a bíró, ha vétkeken a szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségeit megszegi, vagy az életmódjával, magatartásával a bírói hivatás tekintélyét sérti vagy veszélyezteti. Amennyiben az elsőfokú vagy másodfokú szolgálati bíróság a fegyelmi vétséget megállapítja, a bíróval szemben fegyelmi büntetésként alkalmazhat feddést, megrovást, egy fizetési fokozattal való visszavetést, vezetői tisztségből való felmentést, és indítványozhatja az érintettnek a bírói tisztségből való felmentését. A fegyelmi felelősségen túl a bíró szolgálati kötelezettségének szándékos vagy súlyosan gondatlan megszegésével a munkáltató irányába anyagi felelősséggel is tartozik. E kártérítési felelősség súlyosan gondatlan magatartás esetén a bíró háromhavi illetményének erejéig, míg szándékos károkozás esetén a teljes kár megtérítéséig terjedhet.

A bírói függetlenségen túl az igazságszolgáltatással szemben támasztott alapelvek: **az igazságszolgáltatás bírói monopóliuma, az igazságszolgáltatás egységessége, társas bíráskodás, nyilvánosság, bírósághoz fordulás joga, jogorvoslati jog, tisztessége eljárásához való jog**.

c.) Az igazságszolgáltatás szervezete és igazgatása

Magyarországon a bírósági szervezet tradicionálisan négy szintű, az eljárás pedig háromfokú: Kúria; ítélőtábla; törvényszék; járásbíró, illetve közigazgatási és munkaügyi bíróság. A jelenlegi bírósági szervezet történelmi hagyományainkhoz igazodik, hiszen az már a 19. század végére jelenlegi formájában kialakult. A második világháborút követően a különbírói rendszer – köztük a Közigazgatási Bíróság – felszámolása és a táblabíráskodás megszüntetése torzított a szervezetrendszeren, amelyet a rendszerváltás, illetve az 1997-es bírósági reform korrigált. Bár a rendszerváltást követően hazánk szakított a különbírói rendszerrel, az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdése továbbra is lehetővé teszi az ügyek meghatározott csoportjára a különbírói felállítását.

A jelenlegi bírósági szervezet kialakítása során különös hangsúlyt kapott az elsőfokú ítélkezés akkénti alakítása, hogy a bíróságot a jogvita keletkezéséhez legközelebb kell megszervezni. Ennek értelemszerű korlátja a költséghatékonyság, és a két elv ideális kombinációja alakította ki az osztott elsőfokú hatáskörök rendszerét. Jelenlegi ítélkezési struktúránkban általános hatáskörű elsőfokú bíróság a járásbíró – amely kizárólag elsőfokon jár el – és a közigazgatási és munkaügyi bíróság. E szervek mellett szintén elsőfokú hatáskörben járhat el a törvényszék, azonban csak azokban az ügyekben, amelyeket a polgári perrendtartás (1952. évi III. törvény) és a büntetőeljárásról szóló törvény (1998. évi XIX. törvény) kifejezetten előír. Mindezekből következik, hogy a járásbíró és a közigazgatási és munkaügyi bíróság kizárólag elsőfokú bíróságok, addig a törvényszék első- és másodfokú bíróság, míg az ítélőtábla és a Kúria kizárólag fellebbviteli bíróságok.

Az említett bíróságok közül a Kúria, mint az igazságszolgáltatási szervezet legmagasabb bíró fóruma, kettős funkcióval bír. Egyrészt végérvényesen eldönti a másod- vagy kivételesen harmadfokon hozza ügyeket, másrészt biztosítja a jogalkalmazás egységességét. Ez utóbbi funkció értelmében a Kúria jogegységi határozatok, elvi bírósági határozatok, illetve elvi bírósági döntések meghozatalára is jogosult.

Tágabb értelemben az igazságszolgáltatás körébe nemcsak a bírósági, hanem az ügyészségi szervezet is beletartozik. Az Alaptörvény 29. cikke értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség független szervezet, funkcióját tekintve az állami büntetőigény kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség szervezete a bírósági szervezethez igazodóan Legfőbb Ügyészségből, fellebbviteli főügyészségekből, főügyészségekből és járási, illetve járási szintű ügyészségekből áll.

A bírói függetlenségből adódóan az igazságszolgáltatás igazgatása nem hasonlítható egyéb igazgatási ágazathoz. Az 1997-es bírósági reform az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsra (OIT), mint az önkormányzatiság elvén működő testületre bízta az igazságszolgáltatás igazgatását. 2011-től kezdődően az OIT jogosítványainak jelentős része az OIT elnökéhez került, majd 2012. január 1. napjával az igazságszolgáltatás igazgatásában jelentős változás következett be. A bíróságok központi igazgatását az Országos Bírósági Hivatal elnöke látja el, akinek jogköre az OIT elnökének jogállásához képest tovább bővült, míg az OBH elnökének a munkáját az Országos Bírói Tanács (OBT) felügyeli.

31 Vö.: 1871. évi VIII. törvénycikk

d.) Az Alkotmánybíróság

Az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény és az alkotmányosság védelmének legfőbb szerve, csak nevében bíróság, hiszen az igazságszolgáltatás szervezetrendszerébe sem illeszkedik, illetve valódi jogszolgáltatást is csak részben végez. Az alkotmányvédelem intézményesült szervezetrendszere a kontinentális jogrendszerekben a 20. század vívmánya, az ismert két modell közül (angolszász és osztrák-német megoldás) Európára döntően a német-osztrák típusú alkotmánybíráskodás jellemző.

Hazánkban az Alkotmánybíróságot (rövid és korántsem valódi előzmények után) az 1989. évi XXXII. törvény intézményesítette, működését 1990. január 1-jével kezdte meg.

Az Alkotmánybíróság megszervezése az alkotmányosság jelentős biztosítója. Ahogyan Sólyom László fogalmazott: „Az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás után a jogállam legfontosabb alkotmányos garanciája, amely biztosítja, hogy egy független bíróság (vagy hasonló szerv) örökké járjon az alkotmányosság megtartása felett.”³²

Ennek eszközei:

- * Az alkotmány autentikus, és mindenkire kötelező értelmezése
- * Az alkotmány tételes rendelkezéseinek konkrét esetekben történő alkalmazása
- * Bírósághoz hasonló eljárás során jogilag megtagadhatatlan határozat hozatala.

Az Alkotmánybíróság léte, működése az alkotmányosság érvényesülését biztosítja. Hatásköreit – annak függvényében, hogy melyik modellt alkalmazza az adott állam – gyakorolhatja önálló intézményként felállított szerv vagy a legfelsőbb rendes bírói fórum is. Az Alkotmánybíróság független szerv, nincs felsőbb, felettes szerve. A hatalmi ágaktól elkülönül (bár bíráskodik, de az igazságszolgáltatástól is elkülönül, nem része a bírói szervezetrendszernek). Feladata a jogi normák alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének megállapítása, azaz mindenekelőtt normakontroll és alkotmányértelmezés.

Az Alkotmánybíróság hatásköre jogi természete szerint bírói hatáskör, hiszen egy jogi normát (az alkotmányt, ma Magyarországon az Alaptörvényt) alkalmazza konkrét normák, döntések vagy magatartás elbírálására, ráadásul az is a bíróságokhoz teszi hasonlatossá, hogy az eljárása indítványozók kezdeményezéséhez van kötve. Ugyanakkor általában nincs két ellenérdekű fél, azaz – a bíróival ellentétben – nem kontradiktórium az eljárás. Más az Alkotmánybíróság szervezeti rendszere is: a bírakat nem a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel, továbbá nem életfogytig, de nem is az általános nyugdíjkorhatárig bíráskodnak. Az alkotmánybíráskodás szükségessége kapcsán sokan vitatkoznak azon is, hogy jogi vagy politikai szerv. Ha ugyanis az alkotmány normatív tartalma csökken, az alkotmánybíróság könnyen politikai szervvé válhat, és bekövetkezhet „a bírói talár uralma.”

Az átpolitizálódásnak, az Alkotmánybíróság politikai szervvé válásának és túlhatalmának azonban alkotmányos korlátai vannak:

- * Az Alkotmánybíróság a hatályos Alaptörvény (ill. mindenkor a hatályos alkotmány) alapján ítél
- * Alkotmánymódosítással felülrható a döntése
- * Az alkotmánybírák demokratikus legitimációja (Magyarországon: választás)
- * Alkotmánybírák függetlensége (Magyarországon: határozott időre történő választás)
- * A nyilvánosság kontrollja
- * Nyilvános indokolási kötelezettség
- * Különvélemények
- * Párhuzamos indokolások.

Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás rendszerében mindhárom hatalmi ággal kapcsolatba kerül: a törvényhozó hatalom kontrollszervévé válik azáltal, hogy hatáskörébe tartozik a törvények alkotmányossági felülvizsgálata. A végrehajtó hatalom kontrollja is egyben, hiszen a végrehajtó hatalom rendelkezéseinek (a rendeleteknek) alkotmányossági felülvizsgálata is a hatáskörébe tartozik. Még a bírói hatalom kontrolljára is jogosult, hiszen erre vonatkozó indítvány alapján a bíróságok döntéseinek alkotmányossági felülvizsgálata is lehetséges, a magyar jogalkotó által átvett német minta szerint: alkotmányjogi panasz keretében.

Jelenleg az Alkotmánybíróságra vonatkozó hatályos normaanyag az Alaptörvény 24. cikkében, illetve az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényben található. Ezt egészíti ki az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) Tü határozat.

Az Alkotmánybíróság jogosult megvizsgálni, és adott esetben megsemmisíteni az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályokat, illetve e szerv jogosult elbírálni az alkotmányjogi panaszokat is. A tizenöt alkotmánybíráta, és az Al-

32 Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001

kormánybíróság elnökét az Országgyűlés kétharmados többséggel 12 évre választja meg, ezáltal a taláros testület a hatalmi ágaktól elkülönülő, politikai, gazdasági és költségvetési függetlenséget élvező alkotmányvédő szervezetként értelmezhető.³³

Ellenőrző kérdések:

1. Az igazságszolgáltatás olyan közhatalmi tevékenység, amelyben bírói hatóságok abból a célból, hogy a megsértett jogrend helyreálljon.

- a.) igazságot szolgáltatnak
- b.) jogvitát döntenek el
- c.) vitát döntenek el
- d.) segítséget nyújtanak

2. A bírói függetlenség azt az igényt fejezi ki, hogy a bírói hatalmat védeni kell a illetéktelen beavatkozásoktól

- a.) a törvényhozó hatalom általi
- b.) a végrehajtó hatalom általi
- c.) a törvényhozó és végrehajtó hatalom általi
- d.) az állampolgárok általi

3. A bíró senki által sem utasítható, és ítélezési munkája során kizárólag a(z)van alávetve

- a.) saját értékítéletének
- b.) Kúria elnökének
- c.) OBH elnökének
- d.) törvényeknek

4. A bíró ítélezési tevékenységéből adódóan..... tartozik.

- a.) csak fegyelmi felelősséggel
- b.) csak kártérítési felelősséggel
- c.) fegyelmi és kártérítési felelősséggel
- d.) fegyelmi vagy kártérítési felelősséggel

5. Az alábbiak közül mi nem tartozik az igazságszolgáltatás alapelvei közé?

- a.) bírói függetlenség
- b.) jogorvoslathoz való jog
- c.) demokratikus legitimáció
- d.) tisztességes eljáráshoz való jog

6. Az alkotmánybírákat az Országgyűlés választja meg

- a.) kétharmados többséggel 9 évre
- b.) kétharmados többséggel 12 évre
- c.) egyszerű többséggel 12 évre
- d.) egyszerű többséggel 9 évre

³³ Az Alkotmánybíróság szervezetéről, működéséről részletesen vö. pl. Balogh Zsolt fejezetét in: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): bevezetés az alkotmányjogba, Hvgorac lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2012, 343-374. old.

Irodalomjegyzék:

- Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára, Gondolat Kiadó, Budapest, 2012
Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I-II., Századvég Kiadó, Budapest, 2009
Képes György: A tökéletesebb unió: Az Amerikai egyesült Államok alkotmánya, Gondolat Kiadó, Budapest, 2003
Mezey Barna – Szenté Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 2003
Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg-Campus, Pécs-Budapest, 2009
Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II., Dialóg-Campus, Pécs-Budapest, 2013
Smuk Péter: magyar közjog és politika 1989-2011, Osiris Kiadó, Budapest, 2011
Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001
Szabó István: Német alkotmányfejlődés 1806-1945, Szent István társulat, Budapest, 2002
Szenté Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005, Osiris Kiadó, Budapest, 2006
Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen. Osiris Kiadó, Budapest, 2009
Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba, Hvgorac lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2012
Varga Zs. András: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség, Pázmány Press, Budapest, 2012

Fogalomtár

alkotmányosság: egy államberendezkedés azon sajátossága, hogy működése megfelel az alkotmányban foglalt követelményeknek. Értelmezhető egyrészt *formálisan*, amelyhez elegendő, ha az államnak van „alkotmány” (vagy ezzel rokon értelmű) elnevezésű alapvető törvénye, amelyből megismerhető az adott állam szervezetrendszere. Értelmezhető másrészt *tartalmilag*, amikor abban az esetben nevezhetünk egy államot alkotmányosnak, ha államberendezkedése meghatározott tartalmi jellemzőket valósít meg, illetve bizonyos morális, politikai és jogi követelményeknek (pl. demokrácia, népszuverenitás, stb.) eleget tesz.

alkotmányossági vétő: a köztársasági elnök számára a törvényhozással szemben biztosított, devolutív hatályú jogsítvány, amely szerint amennyiben az elnök a már elfogadott de még ki nem hirdetett törvényt vagy annak valamely rendelkezését alaptörvény-ellenesnek tartja, az aláírásra nyitva álló határidőn belül megküldheti azt az Alkotmánybíróságnak, kérve az előzetes normakontrollt. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja az alaptörvény-ellenességet, az Országgyűlés köteles a törvény elfogadott szövegét megváltoztatni, amennyiben azonban az Alkotmánybíróság nem állapít meg alkotmányellenességet, az elnök köteles a törvényt kihirdetni.

demokrácia: alapvetően többségi döntéshozatalt jelent (= többségi demokrácia), amelyben legitim a döntés, ha az a többség (legalább 50 % + 1 szavazat) akaratának megfelel. Jellemző másik felfogása is (= konkordanciaelven működő, konszenzusos vagy deliberatív demokrácia), amely szerint a demokrácia a politikai közösség tagjainak egyenlőségét biztosító eljárási rend. E definíció értelmében csak akkor minősülhet egy (akár többségi elven meghozott) döntés demokratikusnak, ha az eljárás során tiszteletben tartották az egyenlőség elvét.

demokratikus legitimáció: a népszuverenitás elvének tényleges megvalósulása, egy megszakítatlan legitimációs láncolat. Csak az a közhatalom-gyakorlás vagy közhatalmi aktus alkotmányos, amely e láncolaton keresztül valóban visszavezethető az állampolgárok akaratára (Vö.: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat).

hatalommegosztás: az Alaptörvény rendszerében azt jelenti, hogy az állami feladatok ellátása a különböző szervtípusok között meg van osztva. Az egyes szervek tevékenységét kívülről ellensúlyozzák, ellenőrizhetik tőlük független, más szervtípusba tartozó szervek.

kartális alkotmány: az egyetlen alkotmányozási (törvényhozási) aktussal elfogadott, tipikusan egy törvényként kihirdetett alkotmány (pl.: Magyarország Alaptörvénye (2011. 04. 25.) vagy a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (Grundgesetz) (1949. 05. 23.).

konstituált hatalom: a hatalomgyakorlásnak az a sajátossága, hogy az állami szervek működésük során az alkotmányban meghatározott szabályokhoz kötve vannak, kizárólag azok alapján jöhetnek létre és működésük során sem térhetnek el azoktól.

kormányforma: közjogi értelemben azt az alkotmányos berendezkedést jelenti, amelyben a legmagasabb szintű állami szervek (törvényhozás, államfő, kormány) működnek. A kormányformák elsősorban a végrehajtó hatalom gyakorlásának módja, a végrehajtó hatalom törvényhozás előtt viselt felelőssége alapján különíthetők el.

miniszteri felelősség: a parlamentáris kormányformák azon sajátossága, hogy a végrehajtó hatalom tisztségviselői politikai felelősséggel tartoznak a törvényhozás szerve, az országgyűlés előtt. Ez a felelősség fennállhat az egyes miniszterek számonkérhetőségében és elmozdíthatóságában (mint az 1848-as konstrukcióban), de megvalósulhat akként is, hogy a minisztereknek a parlament előtt közvetlen politikai következménnyel járó felelőségük nincs, a kormány felelőssége a miniszterelnökön keresztül érvényesül (mint a jelenleg hatályos magyar alkotmányjogban).

népszuverenitás: az Alaptörvény megfogalmazása szerint az az elv, hogy „A közhatalom forrása a nép.” Lényege, hogy a közhatalom gyakorlásának visszavezethetőnek kell lennie az állampolgárok akaratára.

önálló politikai döntés: a köztársasági elnök olyan aktusa, amelyért senki nem visel politikai felelőséget. (Ilyen az államfő parlamentfeloszlatói joga, továbbá a kinevezés megtagadásához vagy a kitüntetés megtagadásához fűződő joga.)

történeti alkotmány: az a jelenség, amikor egy adott állam szerveinek összetételére, működésére, valamint az állam és polgára egymáshoz való viszonyaira vonatkozó szabályanyagot több, időben egymástól függetlenül keletkezett vagy alkotott jogforrásból ismerhetjük meg. Pl.: Anglia (Egyesült Királyság): a Magna Cartától a 2005-ös (végül 2009-ben a Legfelsőbb Bíróság felállítását eredményező) alkotmányreform törvényig.