

Kormányzás és alaptörvény



PETRÉTEI JÓZSEF

diálóg Campus

KORMÁNYZÁS ÉS ALAPTÖRVÉNY

Vákát oldal

Petrétei József

KORMÁNYZÁS ÉS ALAPTÖRVÉNY

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A mű a KÖFOP-2.1.2. VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt keretében, az „Államszervezési és kormányzási kihívások Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően” című alprojekt részeként, az *NKE Államtudományi Műhelyében* készült.

Szakmai lektor
Stumpf István

© Petrétei József, 2020
© A kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	7
1. A kormányzás alkotmányjogi megközelítésben	9
1.2. A kormányzati rendszerről	10
1.3. A kormányzás fogalmáról	21
1.4. A Kormány általános politikájának meghatározása	31
1.5. A Kormány feladat- és hatásköre	44
1.6. A Kormány mint testület	53
1.7. A miniszterelnöki elvű kormányzás struktúraelvei	56
2. Kormányzás és jogalkotás	61
2.1. A kormányzás és a jogalkotás összefüggése	61
2.2. A törvény- és a rendeletalkotás sajátosságai	66
2.3. A jogalkotás tervezéséről	71
2.4. A magyar törvényhozásról	78
2.5. A törvényhozási folyamat	85
2.6. A Kormány rendeletalkotása	96
2.7. A hatásvizsgálat sajátosságairól	104
2.8. A hatásvizsgálat jogi szabályozása	116
Összegzés	121
Felhasznált irodalom	124

Vákát oldal

Előszó

E munka arra tesz kísérletet, hogy elsősorban dogmatikai szempontból tekintse át a kormányzás egyes elméleti kérdéseit, vizsgálja meg a kormányzati rendszer és a kormányzás fogalmát, ezek alkotmányjogi meghatározottságát, szabályozásának lehetőségeit és korlátait, szervezeti és funkcionális jellemzőinek sajátosságait, továbbá kitér a kormányzás eljárási kérdéseire, a kormányzati döntéshozatal jellegzetes vonásaira, a döntés-előkészítés és a kormányzati tervezés problematikájára.

Mivel a kormányzás szoros kapcsolatban áll a jogalkotással, ezért az értekezés újszerű megközelítésben foglalkozik a kormányzás és a jogalkotás viszonyával, főbb összefüggéseivel, a törvény- és rendeletalkotás jellegével és jelentőségével, továbbá bemutatja a jogalkotás tervezésének fontosságát és főbb elemeit, majd kitér a magyar törvényhozás alapvető vonásaira, az Országgyűlés törvényalkotó hatalmára és a parlamenti törvényhozási eljárására. A Kormány rendeletalkotásának vizsgálata során külön értékeli a Kormány jogalkotási hatásköreit, ezek terjedelmét és korlátait, valamint a saját jogon alkotott rendeletek és a felhatalmazás alapján hozott rendeletek azonosságait és eltéréseit.

Az elemzés kitér a hatásvizsgálatok szerepére, legfontosabb jellemzőire, továbbá céljára, alapelveire, előnyeire, valamint a hatásvizsgálati szabályozás értékelésére, mivel a várható hatások előzetes megbecslése, illetőleg a tényleges hatások utólagos értékelése egyre nagyobb jelentőséget kap a társadalmi és gazdasági folyamatok jogi szabályozásánál. A jogi szabályozás növekvő komplikáltsága és komplexitása, valamint a társadalmi együttélés egyes területeinek interdependenciája következtében a megszületett jogszabályok esetében feltétlenül ajánlott a politikai, illetve jogalkotói szándékok előzetes tisztázása és a tényleges, bekövetkezett hatások utólagos megismerése. A kormányzás a jogalkotás esetében is megköveteli az informatív visszacsatolást, az alkotott jogszabályok szándékolt és tényleges eredményének az értékelését.

Pécs, 2018. augusztus

A szerző

Vákát oldal

1. A kormányzás alkotmányjogi megközelítésben

A demokratikus államokban a kormányzás alkotmányjogi rendszerét lényegében és fő vonásaiban az alaptörvény előírásai alakítják ki, ezért ennek vizsgálatát indokolt ebből a szempontból is elvégezni. A szabad, alkotmányos államban ugyanis a kormányzás területét nem lehet a joga kívülre telepíteni, az államirányításnak mindig az alkotmány talaján kell állnia, ami ezt korlátozza, de ugyanakkor tartalmilag folyamatosan nem köti.¹

Magyarország Alaptörvénye a kormányzást – mint állami alaptevékenységet – azonban kifejezetten nem nevesíti.² Ez viszont nem jelenti azt, hogy a magyar alkotmányban a kormányzást érintően ne lennének olyan rendelkezések, amelyek a kormányzás tartalmát, időtartamát, az ebben közreműködő egyes állami szervek feladat- és hatásköreit, a kormányzati döntések létrejöttét, ellenőrzését és értékelését ne szabályoznák. Az Alaptörvény alkotmányos alapelvei – különösen a jogállam és a hatalommegosztás elve –, az állami célokat és feladatokat meghatározó előírások, az egyes állami szervek feladat- és hatásköreit rögzítő normák, e szervek kapcsolatát, együttműködését szabályozó rendelkezések kijelölik a kormányzás alkotmányi keretfeltételeit, amelyek jogi kötelező erejükkel fogva behatárolják a kormányzás alkotmányos mozgásterét, és megteremtik ennek az állami alaptevékenységnek is az alkotmányos korlátait. Ez az értekezés a kormányzás alaptörvényi kereteinek elsősorban dogmatikai szempontú elemzésére tesz kísérletet.³

¹ SCHRÖDER 1988, 505.

² A korábbi Alkotmány 19. § (2) bekezdése szerint „[a]z Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit”. E rendelkezést az új Alaptörvény már nem tartalmazza, jóllehet a kormányzás szervezetének, irányának és feltételeinek meghatározása feladatként kimutatható az Országgyűlés tevékenységében. Maga e rendelkezés is „tovább él” a magyar jogrendszerben, némi átalakítással. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 30. § (1) bekezdés a) pontja szerint a Honvédelmi Tanács az Alaptörvényben meghatározott feladatain túl „meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit”.

³ A magyar szakirodalomban az utóbbi időben öröndetes módon megnövekedett a kormányzással, a Kormány tevékenységével, döntéshozatali mechanizmusával, szervezeti rendszerével

1.2. A kormányzati rendszerről

A kormányzati rendszer az *államirányítás egészének intézményesített döntési struktúráját* jelenti, azt az átfogó rendszert, azt a rendet és módot, ahogy az adott államot kormányozzák. A kormányzati rendszer a kormányzást végző – abban közreműködő – szervek köre és egymáshoz való viszonya, amelyben az egyes elemek – és a köztük lévő kapcsolat – különböző jellegű lehet attól függően, hogy milyen feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, illetőleg ezeknek egymásra vonatkoztatott gyakorlása konkrétan – vagyis a gyakorlatban – hogyan történik. A modern demokráciákban a kormányzati tevékenység döntő tényezői az úgynevezett központi állami szervek: azok, amelyek a politikai folyamat középpontjában állnak, a kormányzati döntések meghozatalát, végrehajtását és ennek ellenőrzését végzik, amelyek tevékenységének az eredményei a kormányzati döntések.⁴ Az egyes kormányzati szervek – jellegüknek megfelelően – eltérő formában és módon vesznek részt a kormányzati döntések előkészítésében, meghozatalában és végrehajtásában.

Az Alaptörvény *expressis verbis* nem határozza meg a magyar kormányzati rendszer jellegét, kifejezetten nem mondja ki, hogy Magyarországon parlamentáris kormányforma van. Mégis az Alaptörvény különböző rendelkezései – így a miniszterelnöknek az Országgyűlés általi választása,⁵ a miniszterek kinevezésével összefüggő jogosítványa,⁶ továbbá a Kormány általános politikájának meghatározása,⁷ valamint leginkább a Kormánynak az Országgyűléssel szembeni politikai felelőssége⁸ – alkotmányjogilag a parlamentáris kormányzati rendszer legfontosabb elemeit rögzítik.⁹ Ezen túlmentően – az Alaptörvény általánosan kötelező jellegéből adódóan¹⁰ – a magyar parlamentáris

és működésével foglalkozó tanulmányok száma. Az Alaptörvény hatálybalépése után az első sorban jogi megközelítésű munkák közül lásd különösen: MÜLLER 2012, 2014a, 2014b, 2014c; STUMPF 2015. A magyar kormányzati tapasztalatok összefoglalását lásd: SÁRKÖZY 2017.

⁴ A kormányzati rendszer többjelentésű fogalmáról lásd: PETRÉTEI 2009, 331.

⁵ Alaptörvény 16. cikk (3) bek.

⁶ Alaptörvény 16. cikk (7) bek.

⁷ Alaptörvény 18. cikk (1) bek.

⁸ Alaptörvény 15. cikk (1) bek. 2. mondat.

⁹ Elméleti konstrukcióként felállíthatók olyan elvek és szempontok, amelyek lehetővé teszik az egyes kormányzati rendszerek tipizálását, jellemző jegyeik alapján történő kategorizálását. Ehhez természetesen az szükséges, hogy egyetértés álljon fenn a kormányzati rendszerek típusképző ismérveiben, amit az is megnehezít, hogy magának a kormányzati rendszernek sincs egységes meghatározása.

¹⁰ Vesd össze: Alaptörvény R) cikk (2) bek.

kormányzati rendszer az Alaptörvény materiális értékrendjéhez kötött, így a jogállamiság, a hatalommegosztás, a demokrácia, az alapvető jogok érvényesítésének szolgáltatában kell állnia.

A parlamentáris kormányzati rendszereknek nincs általános modellje, de vannak olyan minimális ismérvek, amelyek alapján adott állam kormányzati rendszere ebbe a modellbe sorolható.¹¹ A parlamentáris kormányzati rendszert azonban meg kell különböztetni a parlamentarizmustól és a parlamentáris demokráciától. Parlamentarizmusról akkor és ott lehet beszélni, ahol az állam felépítésében létezik a nép képviseleti szerve, még akkor is, ha az állam nem demokratikus felépítésű, mint például az alkotmányos monarchiában.¹² Parlamentáris kormányzati rendszer alatt meghatározott alkotmányjogi kapcsolatot értenek a parlament és a kormány között, nevezetesen olyan kapcsolatot, amelyben a parlament a kormány létrehozataláról és megbuktatásáról dönthet, és ahol a kormány a parlamentnek felelős, ennek bizalmát igényli, és ennek kontrollja alatt áll.¹³ A parlamentáris demokrácia viszont nincs szükségszerűen összekapcsolva a parlamentáris kormányzati rendszerrel, mert a parlamentáris demokráciának prezidenciális kormányzati rendszere is lehet.¹⁴

Parlamentáris kormányzati rendszerként az alkotmánytanban tehát azt a kormányformát jelölik, amelynek *lényege* egyrészt a parlamenti többségi demokrácia léte, másrészt a *parlament és a kormány közötti bizalmi és felelősségi viszony*. A többségi demokrácia¹⁵ elve szerint a választások eredményeképpen a parlamentben többséget alkotó párt(ok) kap(nak) felhatalmazást

¹¹ A kormányzati rendszernél problémát jelent az is, hogy ezt a fogalmat a politológiai és az alkotmányjogi szakirodalomban különböző összefüggésben használják, más-más jelenség körülírására és megragadására alkalmazzák.

¹² Az alkotmányos monarchiában – ellentétben az abszolút monarchiával – az uralkodó intézményét már az alkotmány szabályozza és korlátozza, de a kormányt az uralkodó és nem a népképviselet irányítja, illetve alapvetően tőle függ, nem a parlamenttől, tehát az uralkodó által bármikor meneszthető.

¹³ A parlamentáris monarchiában – az alkotmányos monarchiával ellentétben – az uralkodónak már nincs meg az a lehetősége, hogy a kormányt tetszése szerint leváltsa (a kinevezés joga is formális), és rendszerint kevés befolyást gyakorol az államügyekre, mivel ezeket a parlament és a kormány irányítja, ezért az uralkodót legtöbbször már csak reprezentatív feladatok illetik meg.

¹⁴ Vessd össze: BADURA 1996, 235.

¹⁵ A többségi demokráciáról lásd: PETRÉTEI 2009, 24–25.

a kormányzásra,¹⁶ és a parlament – mint legfőbb népképviselői szerv¹⁷ – tevékenységének középpontjában a többségi elv alkalmazásával történő döntéshozatal áll, vagyis a politikai akaratképzés a többségi elvet követi. Mivel a Kormány léte (megbízatása) a miniszterelnökhöz kötött,¹⁸ a miniszterelnöké pedig annak az Országgyűlésnek a bizalmától függ, amely népképviselőként a közvetlen választás eredményeként jön létre, ezen keresztül közvetett úton realizálódik a nép hatalomgyakorlása, így a parlamentáris kormányzati rendszer szorosan összefonódik az Alaptörvény demokratikus rendjével is. A választópolgárok a szavazatleadásukkal arról döntenek, hogy kit választanak többséggé, vagyis kit hatalmaznak fel a kormányzásra. Mivel a miniszterelnök a nép által választott parlamenttől, pontosabban ennek többségétől nyeri megbízatását, ez számára – illetve az általa vezetett Kormány számára – demokratikus legitimitást közvetít. Ezáltal valósul meg – a demokratikus elvnek megfelelően – a folyamatos, szakadatlan demokratikus legitimációs lánc a néptől az állami szervek felé. A miniszterelnök az általa javasolt minisztereknek a maga részéről szintén demokratikus legitimitást közvetít, amelyhez a köztársasági elnök általi kinevezés is hozzájárul. Az Országgyűlés többsége azonban a demokratikus legitimitást bármi kor képes újra megvonni, ezzel a miniszterelnöket – és így a minisztereket (a Kormányt) is – a tisztségükből elmozdítani és helyettük a demokratikus legitimitással a megválasztott utódjaikat ismét felruházni.

A politikai akaratképzés – mind a népakarat megjelenítése és képviselete, mind az államakarat megállapítása és kifejezésre juttatása – szempontjából így a parlamentnek van kiemelkedő és meghatározó szerepe.¹⁹ Ennek következtében a kormányzást végző központi állami szervek közül alapvetően a parlament és a kormány a meghatározó, mivel ebben az alkotmányos

¹⁶ Az Alkotmánybíróság már 1993-ban megállapította, hogy „a parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A »jog«, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.]

¹⁷ Vesd össze: Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

¹⁸ Vesd össze: Alaptörvény 20. cikk (1) bek.

¹⁹ „[A] modern demokráciák túlnyomó többségében a társadalmi akaratok szerveződése a parlamenti választások révén köti vissza az államhatalmat a társadalomhoz, és e parlament egyrészt létrehozza a törvényeket, amely alapján az államhatalom végrehajtó szervei működhetnek, másrészt a végrehajtó szervek csúcsára egy folyamatosan a bizalmához kötött kormányt ültet. (Ezt nevezzük parlamentáris kormányformának).” (POKOL 1994, 82.) A politikai akaratképzés fogalmáról lásd: PETRÉTEI 2017.

konstrukcióban ez a két szerv a politikai államirányítás központja.²⁰ Következésképpen a parlamentáris kormányzati rendszer minden vizsgálatának középpontjában magától értetődően a parlament és a kormány viszonyának kérdése áll. A parlament és a kormány döntései természetüknél fogva a választások eredményeként hatalomra került politikai erők képviselőinek politikai orientációjú elhatározásai.²¹ A parlament és a kormány közötti bizalmi és felelősségi viszonynak megfelelően a kormány fennállása (létrejött és/vagy fennmaradása) a parlament bizalmától, egész pontosan a parlamenti többség kifejezett hozzájárulásától – amely a kormányfő megválasztásában nyilvánul meg²² – vagy hallgatólagos jóváhagyásától (hivatalban maradásának megengedésétől) függ. A bizalmi szavazás politikai akaratnyilvánítás: a politikai támogatásnak (vagy megvonásának) a kifejezésre juttatása. A *parlamenti bizalom* a jövőre nézve mintegy előzetes elvárást fejez ki a kormányfővel és a kormánnyal szemben. Ez az elvárás abban ragadható meg, hogy a kormányfő és a kormány jövőbeni cselekvése a közös érdekek, értékek, célok, törekvések, elképzelések keretében fog mozogni, és a kormány, a kormányfő, illetve a miniszterek teljesítőképességét is ennek alapján ítélik meg. A kormányfőt megválasztó parlamenti többség bízik abban, hogy az általa megválasztott miniszterelnök és az általa javasolt miniszterek alkalmasak a többségnek a választásokon képviselt politikai tervei és programja valóra váltására, a kormányzásból rájuk eső szerepkörök ellátására, és ezért a kormányt támogatja: kitart mellette egészen addig, amíg ezt a bizalmat a miniszterelnöktől (a kormánnytól) meg nem vonja. A kormány és az azt létrehozó parlamenti többség között tehát szoros cselekvési egység áll fenn, mivel a politikai elképzelések és törekvések, továbbá a kormány fennmaradása tekintetében rendszerint összhang és érdekezonoosság áll fenn közöttük, ezért a többség feladata a kormány támogatása és védelme, politikai tevékenységének alátámasztása és a bizalom létének igazolása.²³

²⁰ „A hatalmi rendszer középpontjában a parlament és a kormány áll, mind legitimációját, mind felelősségét tekintve. A parlament testesíti meg a népképviseletet, és a kormány annak felelős. Az államfő politikailag felelőtlen, a végrehajtó hatalom tényleges irányításából kiszorul, ugyanakkor továbbra is reprezentálja az »államot«, és a hatalommegosztás rendszerében nem elhanyagolható hatásköröket gyakorol (vétó, parlament feloszlata stb.).” (PACZOLAY 2007, 181–182.)

²¹ Vess össze: ÁDÁM 1995, 69.

²² Ahol a parlament befolyása legalább addig nem terjed, hogy a kormányfőt megválassza, ott nem parlamentáris kormányzati rendszerről van szó.

²³ BUSCH 1990, 415.

Az Országgyűlésnek a miniszterelnök megválasztásával kifejezésre juttatott bizalma az Alaptörvény alapján legitimálja a Kormányt a feladat- és hatáskörei gyakorlására. A parlamentáris rendszer sajátosságainak megfelelően azonban a Kormány a tevékenységéért és mulasztásaiért politikai *felelősséggel* tartozik a parlamentnek.²⁴ A felelősség mindig feltételezi a saját alakító erőt és döntési hatalmat, a parlamenti felelősség egyidejűleg a Kormány, a miniszterelnök és a miniszterek cselekvési felhatalmazásának ellenpárja. A parlament a Kormány felelősségét a kontrolljogok gyakorlásával realizálja.²⁵ Ezért a parlamenti kontroll – a hatékonysága érdekében – olyan eszközök sorát követeli meg, amelyek a kezdeményezésen, információszerezésen, kritikán, megkereséseken, a bizalmatlanság kinyilvánításán át egészen a Kormány leváltásáig terjednek.²⁶ A felelősség érvényesítésének ugyanis az egyik legfontosabb és legerősebb szankciója a bizalom megvonása. Ez nem pusztán az elvárások hiányos teljesítése miatti rosszallást juttatja kifejezésre a miniszterelnökkel szemben, hanem azt teszi egyértelművé, hogy a képviselők többségének megrendült a bizalma a miniszterelnökben: már nem hajlandók arra – nincsenek abban a helyzetben, és nem is készek rá –, hogy az eddigi miniszterelnököt, a Kormányt vagy a miniszterelnök által meghatározott általános politikáját továbbra is parlamenti támogatásban részesítsék, vagy legalább a hivatalban maradását megengedjék.²⁷ A parlamenti bizalom tehát a Kormány parlamenti többség általi támogatottságát jelenti, a bizalom megvonása pedig ennek a többségnek az elvesztését. Ebben az értelemben a konstruktív bizalmatlansági szavazás a parlamenti kontroll végső eszközeként (mintegy *ultima ratiójaként*) fogható fel. A Kormányt – és a Kormány tagjait (a miniszterelnököt és a minisztereket) – mindenért kérdőre

²⁴ A politikai felelősség szélesebb és más jellegű, mint a jogi felelősség. A jogi felelősség esetében ugyanis a Kormány és tagjai csak tevékenységük (mulasztásuk) jogszerűségéért, a jogszabályok előírásainak betartásáért – vagyis ezek szándékos vagy gondatlan megsértéséért – viselik a felelősséget, míg a politikai felelősség esetében intézkedéseik célszerűsége, alkalmassága is mérlegre kerül. Természetesen a politikai felelősséget jogsértések is megalapozhatják, de a politikai felelősségre vonás nem helyettesíti a jogi felelősség megállapítását. A jogi felelősségnél a hatályos magyar szabályozás nem ismer speciális felelősségi előírásokat, azaz a miniszterelnök és a miniszterek az általános – az egyes jogágak szerinti (így például a büntetőjogi, a polgári jogi stb. felelősségi szabályok szerint) – jogi felelősségi szabályoknak megfelelően vonhatók felelősségre. A felelősség kérdéséről lásd: CHRONOWSKI–PETRÉTEI 2012.

²⁵ Vésd össze: PETRÉTEI 2003.

²⁶ Vésd össze: STERN 1986, 988–989.

²⁷ Vésd össze: STERN 1986, 991.

és felelősségre vonhatják, a bizalmi szavazás intézményével és a konstruktív bizalmatlansági szavazással pedig a parlamenti bizalom elvesztése esetén a miniszterelnököt (és a Kormányt) bármikor és bármely okból megbuktathatják,²⁸ de hivatalban is tarthatják. Ameddig a többség úgy látja, hogy a miniszterelnök és a Kormány tevékenysége eleget tesz az elvárásainak, vagyis politikai elképzeléseinek megfelelően végzi a munkáját, akkor ehhez a parlamenti támogatást számára megadja. A Kormánynak a parlament bizalmától való függése és a parlament iránti felelőssége azt is jelenti, hogy az Országgyűlés részt vesz az állam irányításában, a kormányzati tevékenységben. A parlament a törvényalkotás – különösen és kiemelten a költségvetési – jogának gyakorlásával irányadó módon befolyásolja a végrehajtó hatalmon keresztül az államirányítási és adminisztratív feladatok teljesítését. Ezen túlmenően a parlament a határozataival (például politikai nyilatkozatokkal, egyes kormányzati elképzelésekre vonatkozó határozataival stb.) és egyéb döntéseivel (például az interpellációkra adott válaszok elutasításával) kifejezésre juttatja politikai akaratát az államirányítás egyes kérdéseiről és a Kormánynak a miniszterelnök által meghatározott általános politikájáról. Az úgynevezett „egyszerű” parlamenti határozatok bár a törvényi forma hiányában nélkülözik a jogi kötelező erőt, mégis politikai hatásukban kiemelkedő befolyást gyakorolhatnak a Kormány tevékenységére.

A Kormány és a parlamenti többség között tehát szoros pártpolitikai kapcsolat és kötelék áll fenn, a Kormány és a kormánytöbbség politikailag sokrétű kölcsönhatása következtében a köztük lévő gyakorlati együttműködés a közös kormányzásban mutatkozik meg. A többség támogatása elengedhetetlen a kormányzati politika megvalósításához. Ennek okán a hatalommegosztás valójában úgy néz ki, hogy egyik oldalon a parlamenti többség és a Kormány, a másik oldalon pedig az ellenzék áll.²⁹ Ezzel a megoldással a parlament – mint törvényhozó hatalom – és a Kormány – mint végrehajtó hatalom – közötti hatalommegosztást pártpolitikailag átrétegzik és relativizálják.³⁰ Az Alaptörvény ugyanis elismeri a pártoknak a népakarat

²⁸ Vess össze: Alaptörvény 21. cikk.

²⁹ Ezért van rendkívül nagy jelentősége, hogy a többségi elv érvényesülése hogyan kapcsolódik össze az ellenzéki (kisebbségi) jogok garantálásával és védelmével.

³⁰ „A két politikai természetű hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás, a parlamentáris rendszerekben jellemzően hatalmi blokkot képez, vagyis ugyanaz a politikai erő irányítja mindkettőt (és ehhez még parlamenti többség sem kell feltétlenül).” (PACZOLAY 2010, 235.) Vess össze továbbá: PETRÉTEI 2009, 164–166.

kialakításában és kinyilvánításában betöltött szerepét³¹ és ezzel a nép politikai akaratképzésében való kiemelkedő és meghatározó funkcióját. A pártok a parlamenti választásokon keresztül az Országgyűlésben is jelentős tevékenységet folytatnak, vagyis – amennyiben lehetőséget kapnak a választópolgároktól – parlamenti frakciójuk útján az állami akaratképzésben vesznek részt, azt befolyásolják, így válnak az alkotmányos berendezkedés fontos alkotóelemévé, az alkotmányos élet szükséges intézményeivé, és döntő jelentőségük van a parlamentáris kormányzati rendszer működésében. A pártok parlamenti frakciói és a képviselői által választott kormányok a politikai akaratképzési és döntéshozatali folyamatban a központi tényezők. Az alkotmányos valóságot és az állami akaratképzést a parlamentben a legerőteljesebben a pártok határozzák meg, amelyek állandó versengésben állnak egymással, és folyamatosan kísérletet tesznek arra, hogy a befolyásukat a lehető legtöbb területre kiterjesszék. A pártpolitika logikája minden intézményre rányomja a bélyegét, és a politika minden szintjét uralja. Ennek következtében a legfontosabb politikai döntéseket – így a kormányzatiakat is – a pártok hozzák meg, jóllehet ezek még nem közhatalmi döntések. Állami-közhatalmi döntéssé csak akkor válnak, ha ezeket az illetékes állami fórumokon is képesek keresztülvinni. A parlamenti többség és kormánya – mint kormánytöbbség – közös sikerének (elő)feltétele a zárt egysége, amelyet a parlamentben különösen a döntéshozatalnál – a szavazások során – kell kifejezésre juttatni. Ennek biztosítékaul szolgált a frakciójukhoz tartozó képviselők számára különböző magatartási és eljárási szabályok előírása, valamint a frakciófegyelem érvényesítése. Ha a többség nem képes arra, hogy politikai törekvéseiben tartalmi összhangot hozzon létre, és vezető kormánypolitikusait stabil támogatásban részesítse, a kormányzókéességét veszélyezteti mind az adott parlamenti ciklus ideje alatti konkrét politikai eredményekre, mind a következő választásokra tekintettel. Ez a zárt egység természetesen nem eleve adott és töretlen, hanem a Kormány és parlamenti többsége közötti kommunikáció állandó folyamatának produktuma.³² Ha viszont ez az egység fennáll, akkor ez a Kormányt stabilan – és nem csak szituatív módon – a többségre alapozza. A parlamenti többségnek a Kormányhoz való szilárd kötődése következőképpen pártjellegű parlamentáris kormányzati rendszert eredményez.

³¹ Alaptörvény VIII. cikk (3) bek. 2. mondat.

³² Vesd össze: SCHÜTTEMEYER 2010, 16.

A kormányzati politika alakítása ennek következtében egyértelműen az Országgyűlés és a Kormány kompetenciájába tartozik, és a parlamentnek – különösen a Kormányt alakító többségnek – jelentős része van a magyar állam kormányzásában. A miniszterelnöki elvű kormánynak megfelelően a Kormányon – mint testületen – belül a kormányfőnek kitüntetett szerepe és jogállása van, ő jogosult meghatározni a Kormány általános politikáját. A Kormány fő funkciója a kormányzati döntések előkészítése, részbeni meghozatala és végrehajtása, mivel a Kormány rendelkezik az ehhez szükséges anyagi-technikai és személyi feltételekkel – az államigazgatás kiterjedt szakapparátusával, a megfelelő szakértők döntés-előkészítésbe való bevonásának széles körű lehetőségével, a megalapozott döntéshozatalhoz nélkülözhetetlen információkkal és ezek feldolgozási képességével stb. –, ezért helyzetéből adódóan is a kormányzati rendszer legerősebb, aktív és kezdeményező tényezője. Bár a Kormány kötve van az Alaptörvényhez és a törvényekhez, tevékenységének jelentős mértékben szabad tere van: a törvénykezdeményezések, a költségvetési gazdálkodás, az erőforrások allokációja, a személyzeti politika stb. gazdag alakítási lehetőséget kínál a Kormánynak önálló kormányzati döntési elképzeléseinek megvalósítására. Az Országgyűlés – a legfontosabb kormányzati döntések formális meghozójaként – a törvényekkel és a költségvetéssel megszabja ugyan a Kormány tényleges mozgásterét, de nincs köztük hierarchikus alá- és fölérendeltség.³³ A Kormányt – mint aktív, alakító tényezőt – a parlament(i többség) különbözőképpen támogatja, korrigálja, kontrollálja, illetőleg korlátozza vagy akadályozza, vagyis az államirányítás e két szerv kooperatív folyamataként és kölcsönös dialógus formájában zajlik. A parlament a döntéseiben több szempontból a Kormány előterjesztéseihez kötött: egyrészt közel sem rendelkezik azokkal a döntés-előkészítési feltételekkel, mint a Kormány, így esetleges döntési alternatívái sem jelenthetnek tényleges választási lehetőséget, másrészt a parlamenti többség és a Kormány cselekvési egysége folytán – ha a parlamenti többség nem akarja a Kormány bukását, és ezzel többségi pozíciója, tehát kormányzati hatalma elvesztését – kénytelen a Kormány döntési javaslatait elfogadni. A parlament legfontosabb kormányzati funkciói közé sorolható a Kormány megalakulásában (a miniszterelnök megválasztásával) való közreműködés, amely egyben a parlamenti bizalom kinyilvánítását is jelenti, továbbá a kormányzáshoz szükséges eszközökről való döntés (a költségvetés elfogadása

³³ A törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása a hatáskörök megosztását jelenti. 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294.

és a törvényhozás), valamint a Kormány tevékenységének folyamatos kritikája és kontrollja, amely a Kormány és az Országgyűlés között fennálló felelősségi viszonyból következik, és amely elsősorban az ellenzék feladata. Bár az Alaptörvény kifejezetten nem nevesíti az ellenzéket, az ellenzék léte – indirekt módon – következik a többségi demokrácia alkotmányos elvéből. Az ellenzék által végzett politikai kontroll elsősorban nem arra szolgál, hogy ráerőszakolja az akaratát a Kormányra, mert ezt a többségi döntéshozatali szabályok miatt valójában nem is tudja megtenni. Ehelyett mindekelelt a visszas helyzetek feltárása és nyilvánosságra hozatala (kritika), az általa képviselt érdekek megjelenítése és hangsúlyozása (konkurencia), valamint alternatív politikai akarat demonstrálása (a különbségek érzékeltetése) a feladata. A kérdés persze az, hogy ehhez rendelkezésre állnak-e a parlamentben a megfelelő kontrolleszközök és fórumok. Végül meg kell említeni annak a politikai-közéleti térnek/fórumnak a biztosítását, amely lehetővé teszi a többség és az ellenzék között feszülő konfliktusok nyilvános, tárgyalásos formában történő megjelenítését és megvitatását. Az ellenzék által gyakorolt kontroll intenzitása több tényezőtől is függ. Ilyennek tekinthető – többek között – a Kormány és az ellenzék közötti politikai-ideológiai távolság, az ellenzék számszerű ereje, valamint kohéziója. Összességében a parlamenti ellenzék a kontrolljogokat annál inkább kihasználja, minél nagyobb a politikai-ideológiai távolsága a Kormányhoz képest, minél több mandátummal rendelkezik, és minél nagyobb a politikai-ideológiai kohéziója.

A parlamentáris rendszernek megfelelően a kormányzás központi, meghatározó elemét tehát az Országgyűlés és a Kormány együttesen alkotja. E szervek mellett azonban a köztársasági elnököt – és bizonyos értelemben az Alkotmánybíróságot – lehet még kormányzati tevékenységet is befolyásoló szervekként jelölni,³⁴ amelyek szerepe, súlya, hatalmi helyzete a kormányzás szempontjából igen különböző.

Az Alkotmánybíróság kormányzati szerepét a „negatív kormányzás” meghatározással lehet jelölni. Az Alkotmánybíróság ugyanis úgy vesz részt a kormányzásban, hogy egyrészt vizsgálja a törvényi (és rendeleti) formában megjelenő kormányzati döntések alkotmányosságát (normakontroll), és az e formában hozott alaptörvény-ellenes kormányzati döntéseket

³⁴ Ezért alapvetően továbbra is helyes a kormányzással kapcsolatban Magyarországon „hatalmi négyyszögről” beszélni. Vesz össze: POKOL 1993a, 1993b.

megsemmisítve befolyásolja a kormányzás tartalmát.³⁵ Másrészt mulasztásos alkotmány sértést állapít meg, és így jelzi bizonyos kormányzáshoz tartozó intézkedések elmaradását. Ugyanakkor feltétlenül hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság kormányzati szerepe – még ha bizonyos esetekben jelentősnek is mondható – már két okból sem érheti el soha az Országgyűlést és a Kormányt.³⁶ Egyrészt azért nem, mert az alkotmánybírói döntések csak a politikai döntéshozatali folyamat alkotmányos kereteit határozhatják meg, egyébként azonban a parlament és a Kormány döntési szabadságát akceptálniuk kell. Másrészt az Alkotmánybíróság nem kapcsolódhat be saját kezdeményezésére a politikai döntéshozatali folyamatba, hanem mindig csak akkor válhat aktívvá, ha erre kifejezetten felhívják, vagyis az eljárását az előírt módon kezdeményezik.³⁷ Az alkotmánybíráskodás politikai funkció is, mert a politikai döntési folyamatokra vonatkozik, és mivel döntései kötelezőek mindenkire, így a hatása is az.³⁸ Az Alkotmánybíróság döntései ugyanis a politika területén meghatározó előírásokat szabnak meg, a politikát az alkotmányi rendelkezések keretei között engedik kibontakozni, ezért ezekkel a döntésekkel szemben is fontos követelmény, hogy kellő mozgásteret biztosítson a politika és az ezt megvalósító törvényhozás számára, mert a túl szűk mozgástér a politikaalakítást gátolja. Az Alkotmánybíróság azonban csak „negatív kormányzást” végezhet, azaz meghatározott kormányzati döntéseket alkotmányossági szempontokra tekintettel semmisíthet meg. Ez nem jelentheti a kormányzás megbénítását, sem pedig „ellenkormányzást”, nemcsak azért, mert a testület nem kezdeményezhet, illetve a politika több területén egyáltalán nincs szerepe, hanem azért sem, mert azokban a kérdésekben, amelyekre nincs hatásköre, illetve azokban az esetekben, amelyeket az alkotmány nem szabályoz, nem hozhat döntést. Bár nem folytathat direkt politikaalakító tevékenységet, illetve ezt nem is pótolhatja, ahhoz hozzá kell járulnia, hogy a kormányzás is az alkotmányi keretek között maradjon. Az Alaptörvény rendelkezései jelentik ugyanis azokat a vizsgálati mércéket, azokat a normákat, amelyek alapján az Alkotmánybíróságnak döntenie kell. Ahol és amennyiben azonban az államhatalom gyakorlását nem jogtételekkel

³⁵ A kormányzás jogi aktusai közhatalmi döntések, és ezekkel szemben biztosítani szükséges a jogállami garanciákat, különösen a bírói út igénybevételét. A bírói kontroll lehetősége jelentős próbakő a kormányzási funkció jogi kötöttségei számára (SCHRÖDER 1988, 507).

³⁶ Vessd össze: BRUNNER 1979, 310.

³⁷ Vessd össze: BRUNNER 1979, 311.

³⁸ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus és *erga omnes* interpretációjával a hatalmi-kormányzati viszonyokat is alakítja.

határozzák meg, ott az Alkotmánybíróság nem hozhat döntést, mivel hiányzik a mérlegeléséhez szükséges mérce.

A köztársasági elnök hatalmi súlya a kormányzati döntéshozatal szempontjából a leggyengébbnek mondható,³⁹ jóllehet ez nem az intézményi súlytalanságával egyenlő: egyrészt örködik az államszervezet demokratikus működése felett – vagyis az alkotmányosság és a törvényesség betartását ellenőrzi –, másrészt közreműködik a parlament és a Kormány közötti esetleges konfliktusok fel- vagy megoldásában. E feladatai ellátásánál azonban lényegében a hatásköri szabályok szerint járhat el. A Kormány független a köztársasági elnök bizalmától, és az államfő döntési jogköre a kormányzati rendszer jellegének (miniszterelnöki kormány) van alárendelve, azaz a kormányzással összefüggő döntései túlnyomó része miniszteri vagy kormányfői ellenjegyzéshez kötött. A köztársasági elnöknek kormányzati döntési jogosítványai a kormányzati politikaalakítás értelmében – a számára biztosított feladat- és hatáskörökön túlmenően – nincsenek,⁴⁰ de kezdeményezési és javaslatvételi jogosítványai fontos impulzusokat adhatnak a kormányzati döntéshozatal számára. Így a köztársasági elnök rendszerint nem, vagy csak meglehetősen korlátozott módon láthat el aktív, politikaalakító funkciót, mert sokkal inkább az állami egység megtartásának, megóvásának és képviseletének alkotmányos szerepét kell betöltenie. E rendeltetése éppen az Alaptörvénynek a köztársasági elnöki intézmény alapvető szabályozásából következik.⁴¹

A magyar kormányzati rendszer itt vázolt modellje a kormányzás keretfeltételeit is kirajzolja, illetve a kormányzati tevékenységet fő vonalaiban meghatározza. A kormányzás ugyanis a kormányzati rendszert alkotó viszonyok struktúrája és mechanizmusai szerint zajlik, amelyben az egyik meghatározó elem e tevékenység alkotmányi és jogi szabályozása. A demokratikus alkotmányos jogállamban minden állami jog és minden állami tevékenység érvényességi alapja az alkotmány, mivel ezeket a jog mércéjének, a jogi mértéknek rendelik alá. A kormányzás elsősorban szintén állami cselekvés, így megítélésének egyik szempontja – ha tetszik,

³⁹ A parlamentáris kormányzati rendszerekre jellemző, hogy az államfő érdemi kormányzati szerepét elveszti, és csupán kivételes esetekben vesz részt a politikai folyamatok alakításában (WIENER 1995, 247).

⁴⁰ Semmilyen jogkörkiterjesztés sem mehet túl azon a határon, amelyet a parlamentáris rendszert megvalósító alkotmány a köztársasági elnök felelősség nélküli önálló politikai döntéseinek enged (ABH 1992, 207, 215.).

⁴¹ Vesd össze: 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 189, 197–198.

alkotmányossága – az Alaptörvénynek való megfeleléstől függ. Az alkotmány az államot normatív módon, az állami szervek számára kötelezően rendezi: nemcsak a legfőbb állami szervek feladat- és hatásköreinek katalógusát adja, hanem alapvető értékrendet is megtestesít. Következésképpen a kormányzati cselekvések jogilag nemcsak aszerint ítéelhetők meg, hogy vajon ezek követik-e a jogi előírásokat, hanem aszerint is értelmezni kell ezeket, hogy a jogi előírások figyelembe veszik-e az alkotmányba foglalt alapvető értékeket, amelyek kötik az államhatalmat, következésképpen a kormányzást is. Az alkotmány megállapítja a politikai döntések meghozatalában részt vevő szerveket, ezek hatásköreit és annak az eljárásnak a főbb szabályait, amelyben ezeket a politikai döntéseket meghozzák, és egyúttal korlátozza az intézmények, szervezetek és személyek cselekvési mozgásterét. A döntések tartalmát azonban a választói preferencián alapuló politikának engedi át, vagyis a politika lényegi és meghatározó befolyása nem zárható ki.

Az alkotmányban rögzített kormányzati modell – bármennyire egzaktt és adekvát szabályozást jelent is – nem működhet a fejlettségének megfelelő *politikai kultúra* nélkül. A demokratikus kormányzati rendszer feltétele a demokratikus értékeket és mechanizmusokat előnyben részesítő, a kizárólagossági igényt elvető politikai mentalitás és kultúra, továbbá a kormányzati modell gyakorlati alkalmazásához szükséges szerepek megtanulása mind a kormányzó elit, mind a kormányzottak részéről.⁴² E *politikai kultúrát és szereptanulást* viszont *nem helyettesítheti az alkotmányi szabályozás*.

1.3. A kormányzás fogalmáról

Az alkotmányok általában nem rendelkeznek a kormányzás funkciójáról, vagy ha mégis, akkor ezt rendkívül szűkszavúan és legtöbbször általános meghatározással intézik el, illetve a kormánynál – legtöbbször generálklauzula formájában – tesznek róla említést.⁴³ Ez arra is visszavezethető, hogy az alkotmányok a kormányzást a tartalma, a terjedelme és az eszközei szerint normalizálhatják, de senki sem tudja előre a kormányzás minden

⁴² Az Alaptörvény által kialakított politikai rend betartása attól is függ, hogy az ehhez való hozzájárulás és beleegyezés, illetve a konszenzus mennyire érvényesül, továbbá attól, hogy a kormányzati tisztségek birtokosai hogyan prezentálják a kormányzottakat, milyen hivatali ethoszt ápolnak. Vessd össze: SCHRÖDER 1988, 507.

⁴³ Lásd például a francia alkotmány 20. cikkét.

aspektusát és feladatait végiggondolni és szabályozni.⁴⁴ Ugyanakkor az egyes államok alkotmányjaiban olyan előírások sora található, amelyek meghatározott tevékenységi területeket, feladat- és hatásköröket rögzítenek, amelyek a kormányzás mint tevékenység részelemeiként foghatók fel. Vannak tehát olyan feladatok, amelyek egyes, konkrét alkotmányos szervekhez hozzárendeltek, és a kormányzás fogalomkörébe sorolhatók.

A kormányzás magából a *társadalmi létből keletkezik*, a kormányzás a társadalmi rend lényegéhez tartozik, a társadalom létezési módja, ebben rejlik egyik lényeges darabja annak, ami az adott politikai közösséget állammá formálja.⁴⁵ Minden politikai közösségnek szüksége van egység- és konszenzusteremtő vezetésre és irányításra, amelyik céljait és feladatait meghatározza és a valóságba átülteti, amelyik előre lát és tervez, a társadalomban felmerült igényeket és elképzeléseket koordinálja, továbbá megvalósításra alkalmas kezdeményezésekké dolgozza ki, valamint az állami és a társadalmi élet válságait lehetőség szerint elhárítja vagy megakadályozza.⁴⁶ *Állam nem létezik kormányzás nélkül*, cselekvőképességének lényege ugyanis a kormányzás,⁴⁷ amely teljességgel politikai hatalom.⁴⁸ A kormányzás ezért a *politikai hatalomgyakorlás egyik megnyilvánulása*, tényleges politikai állami tevékenység, a politikai irányító feladatok intézése, amelyek az állami tevékenységnek irányt szabnak; olyan önálló politikai döntési hatalmat jelent, amely a kiemelt jelentőségű közügyek állami alakításaként, formálásaként

⁴⁴ „Az államirányítás megjelenési képe változik, bizonyos állandók ellenére, függ a politikai eszméktől és energiáktól, a cselekvő személyektől.” (SCHRÖDER 1988, 501.)

⁴⁵ Vesd össze: STERN 1980, 681.

⁴⁶ SCHRÖDER 1988, 500.

⁴⁷ A múlt és jelen államai számára fontos különbség csak abban van, hogy ez a kormányzás kit illet meg, és kinek felelős, hogyan legitimálják, mennyire szabad, és hogyan kontrollálják. A kormányzás fogalmát és az államfelfogást, a kormányzati intézményeket és az állam-típusokat ezért mindig szoros összefüggésben kell nézni (SCHRÖDER 1988, 500.).

⁴⁸ „A kormányzás az államhatalom specifikusan »politikai« gyakorlása, az irányító, alkotó, az állam és a társadalom egészét és egységét érintő, az állami célokat kitűző állami tevékenység, röviden: a legfőbb állami önrendelkezés és irányítás területe.” (BADURA 1975, 2167.) „Legtágabb értelemben a kormányzás hatalmi tevékenység, *hatalomgyakorlás*, arra való lehetőség, hogy a hatalomgyakorló más emberek, illetve szervezetek (szervezetrendszerek, ún. hálózatok) tevékenységét befolyásolja, mégpedig úgy, hogy kötelezettségeket állapít meg számukra (normatív előírásokkal vagy egyedi címzett utasításokkal), a kötelezettségek betartását pedig, azaz a meghatározott cselekmények végrehajtását vagy pedig az azoktól való tartózkodást megköveteli, a végrehajtást ellenőrzi és az esetleges kötelezettségszegést szankcionálja (hátrányokkal sújtja).” (SÁRKÖZY 2017, 11.)

jellemezhető,⁴⁹ vagyis célja a társadalmi együttélés irányítása. Ezért a kormányzás nem negyedik hatalmi ág a másik három – a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom – mellett, hanem az állam irányítására/vezetésére irányuló politikai alakító tevékenység.⁵⁰ A kormányzás a *politikai uralom központját jelenti az államban*, komplex, önálló és szükséges állami tevékenységfajta, állami alapfunkciónak minősül, amely nélkül az állam nem állhat fenn, nem tarthatja fenn magát.⁵¹ A kormányzás nem a végrehajtás része, mert ez a fogalom kizárólag az államhatalom megvalósító, kivitelező, végrehajtó részét jelöli, amely az irányító jellegű feladatok szempontjából pontatlan.⁵² A kormányzás ugyanis a jövőre irányuló és a közérdekre vonatkoztatott politikai célkitűzés és iránymutatás, amely aktív, kezdeményező, dinamikus, integratív és jogilag csak részelemeiben szabályozható állami tevékenység. Ugyanakkor ezt az alapfunkciót nem is lehet egyetlen állami szervhez sem hozzárendelni, mert az egyes szervek a különböző részelemek megvalósításában eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkeznek úgy, hogy egymást befolyásolhatják, illetőleg közvetlen együttműködésre kötelezettek lehetnek, és erre is vannak kényszerítve. A kormányzásba – felelős államirányításként – minden legfőbb állami szerv tevékenysége beleértendő, amennyiben ezeknek politikai irányítási karakterük van.

A kormányzás – lényege szerint alkotó, dinamikus, minden bel- és külpolitikai folyamat összességét irányító tevékenységként – alapvető döntéseket tartalmaz arról, hogy mely közügyeket, milyen cél érdekében és milyen eszközökkel alakítsanak, formáljanak, vagyis a bel- és külpolitika egészével összefüggő politikai döntések kidolgozásáról és érvényre juttatásáról van szó. A bel- és külpolitika gyűjtőfogalomként értendő. A belpolitika azokat a politikai aktivitásokat és állami intézkedéseket öleli fel, amelyek az állam belső ügyeinek szabályozására vonatkoznak. Idetartoznak a klasszikus állami feladatok (a rend és a biztonság megteremtése és garantálása), továbbá a szolgáltató állam által ellátandó feladatok (gazdasági, kulturális, oktatási, egészségügyi, szociális, környezetvédelmi, infrastrukturális stb.). A külpolitika

⁴⁹ BRUNNER 1979, 286.

⁵⁰ Ez törvényi formájában is megnyilvánulhat anélkül, hogy minden törvényt államirányító jelentőség illett meg (MÖSSLE 1992, 1.).

⁵¹ WOLFF–BACHOF–STOBER 1999, 226.

⁵² „Az állam vezetésének és irányításának körvonalazott feladatai nem merülnek ki sem a törvényhozásban és a közigazgatásban, ez nem is pusztán »maradék hatáskör«, ahogy még a XIX. század alkotmányos elmélete feltételezte. Jobbanmondva az állam alapvető, irányítótságát, fejlődését és egységét meghatározó funkciót fejez ki.” (SCHRÖDER 1988, 500.)

minden olyan folyamatot felölel, amely más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel való (bilaterális vagy multilaterális) viszonyra vonatkozik. A kormányzati döntések szabják meg a megvalósítandó legfontosabb állami célokat és feladatokat, ezek végrehajtásának szervezeti, személyi és dologi feltételeit, megállapítják a végrehajtás ütemét, módját és ellenőrzését, valamint meghatározzák az egész állami tevékenység irányát és tartalmát. A kormányzásnak az a feladata, hogy az egész állami tevékenységnek meghatározott irányt adjon, és ennek az irányvonalnak a betartásáról gondoskodjon. A kormányzás tehát államirányítást jelent, az állam hatalmi kifejeződését, a kormányzati hatalom gyakorlását. Feladatai közé tartozik, hogy a politikai célok megvalósítása érdekében tervszerűen és felelősen szabályozzon, orientáljon, koordináljon és kontrolláljon, így a kormányzás kezdeményezést, tervezést és alakítást kíván a társadalmi viszonyok rendezése és alakítása érdekében. Ennek megfelelően e körbe tartozik az állami-politikai célok és követendő irányvonal meghatározása, az elemzés és tervezés, a szakpolitikák és programok kidolgozása, az állami akaratképzést jelentő kormányzati döntések meghozatala, a döntésben foglaltak végrehajtásának ellenőrzése, vagyis az elérendő célok és az eredmény összevetése annak érdekében, hogy a célok megvalósultak-e.

A kormányzás nem nélkülözheti a reálisan megvalósítható politikai tervek létét, vagyis feltételezi a *politikai tervezést* mint a politikaalakítás lényeges elemét.⁵³ A politikai tervezés olyan *tudatos, célirányos gondolkodást* és szisztematikus eljárást jelent, amelyik a lehető legjobb célélerést teszi elvárhatóvá. A tervezés a politikai célokra vonatkozó cselekvési elképzelések gondolati megelőzése azzal a szándékkal, hogy a célok, törekvések és eszközök, valamint a cselekvés következményei szisztematizálásának metodikai összekapcsolása megtörténjen.⁵⁴ Ahhoz kell hozzájárulnia, hogy a kitűzött célokat optimálisan elérjék, és a társadalmi-gazdasági keret feltételeit szándékosan, célorientált módon alakítsák.⁵⁵ A tervezés az információnyerés

⁵³ Magyarországon a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Strat.) határozza meg.

⁵⁴ A stratégiai tervdokumentumoknak és azok megvalósításának illeszkedniük kell az össz-kormányzati célkitűzésekhez. Strat. 6. § (4) bek.

⁵⁵ A kormányrendelet szerint a stratégiai tervdokumentumok előkészítése, elfogadása és megvalósítása során biztosítani kell, hogy a tervdokumentumban foglaltak megvalósíthatók

és -feldolgozás célirányos és szisztematikus folyamata a jövőbeli kérdések megoldása érdekében. A célirányosság mellett a tervezés további karakterisztikus eleme a *célracionális*. A tervezés akkor célracionális, ha a tervező a célokat, eszközöket és mellékkövetkezményeket egymásra vonatkoztatva mérlegeli, és így a döntéshozatali eljárással szemben kiigazított célmegvalósításhoz jut.

A tervezés tehát olyan *eljárás* – mégpedig sajátos döntéshozatali eljárás –, amelynek *eredménye a terv*. A terv a jövőbeli cselekvést, annak idejét és módját meghatározó elgondolás (program, célok összessége, javaslatok), amely adott feladatok elvégzéséhez, megvalósításához szükséges adatokat, ismérveket rögzítő okmányként fogható fel.

Minden tervet általában *három lényeges szempontból* kell megvizsgálni, vagyis a *célok*, a *végrehajtás* és az *értékelés* szempontjai alapján:

- a *célok* szempontjából alapvető kérdés, hogy milyen célok állnak fenn, milyen eredményt kell elérni;
- a *végrehajtás* szempontjából végzett vizsgálat arra ad választ, hogy a cél elérése érdekében hogyan használhatók fel együttesen a személyi és anyagi-technikai források;⁵⁶ és végül
- az *értékelés* azt teszi lehetővé, hogy a végrehajtás folyamata során megfelelő figyelemmel kísérés zajlott-e, került-e sor korrekciókra és kiegészítésekre akkor, ha nem az előzetes elképzelések szerint alakultak a célok és a végrehajtás.⁵⁷

legyenek, ehhez a pénzügyi háttér adott legyen, és a ráfordítások arányban álljanak az elérni kívánt eredményekkel. Fontos továbbá, hogy az eredmények társadalmi, gazdasági, környezeti szempontból fenntarthatók legyenek, az érintett szakpolitikai területre vonatkozó vagy ahhoz kapcsolódó stratégiai tervdokumentumok egymásra épülő rendszert alkossanak, valamint illeszkedjenek az összkormányzati célkitűzésekhez és a más szakpolitikai területekre vonatkozó stratégiai tervdokumentumokhoz. Az is követelmény, hogy a stratégiai tervdokumentum releváns és megalapozott adatokra, információkra épüljön, a benne szereplő célokhöz mutatók legyenek rendelve, továbbá jelenjenek meg benne a nemzetpolitikai, az európai uniós és a nemzetközi összefüggések. Vessd össze: Strat. 6. § (9) bek.

⁵⁶ Ezt szolgálja az úgynevezett nyomon követés, amely a kormányrendelet szerint az elfogadott stratégiai tervdokumentumban foglalt célkitűzések, továbbá a feladatok előírt eljárás szerint és határidőben történő megvalósítására vonatkozó adatok gyűjtése és elemzése (Strat. 7. § 6. pont).

⁵⁷ A kormányrendelet szerint az értékelés a stratégiai tervdokumentumban rögzítésre kerülő vagy már rögzített célok, célkitűzések összevetése a megvalósítás eredményeként várható vagy már előállt helyzettel, feltárva a nem teljesült célok és nem várt hatások okait és javaslatokat megfogalmazva a további megvalósítás eredményességének javítására (Strat. 7. § 7. pont).

A kormányzás az adott társadalom állami irányításának módját és eszközeit is jelentheti, mivel ezek határozzák meg, hogy a kormányzás komplex tevékenysége érdekében milyen intézményeket alakítanak ki, milyen szervezet-rendszert működtetnek. A kormányzás ugyanis feltételezi az ezt a tevékenységet végző intézményrendszer létét. A kormányzás intézménye a központi politikai döntési rendszer keretében az elsődleges kormányzási feladatokat teljesíti. A kormányzás, az állam irányítása a kormányzati szervek közös ügye: mindegyiknek alkotmányjogilag meghatározott feladatterülete van, és ezt be is kell tartaniuk. Az egyes szervek a különböző részelemek megvalósításában eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkeznek úgy, hogy egymást befolyásolhatják, illetőleg közvetlen együttműködésre kötelezettek lehetnek, és erre is vannak kényszerítve. Enélkül az állami akaratképzés nem valósulna meg, az államirányítás nem eredményezne hatás-, eredmény- és következményegységet. Természetesen adott kormányzat tényleges tevékenységét a formális intézményrendszeren kívüli társadalmi tényezők és jelenségek is nagymértékben befolyásolják. A kormányzás ugyanis a demokratikus államban nemcsak kezdeményezés és döntés, hanem a meghozott döntésekbe való beleegyezésért folyó versengés (konszenzusteremtés), továbbá – ezzel összefüggésben – a társadalmi elfogadásra irányuló versengés is. Kormányzás csak ott megy végbe, ahol az államirányító döntések hatékonyvá válnak. Ez feltételezi, hogy a politikai uralomnak alárendeltek a mindenkori döntéssel azonosulnak, vagy legalábbis ezeket akceptálják.⁵⁸

Az alkotmányok arra törekсенek, hogy a lehető legstabilabb kormányzati viszonyok fenntartását garantáló rendelkezéseket alakítsanak ki. A *normatív előírások* azonban *sohasem képesek a kormányzás minden aspektusát és feladatát előre átgondolni és szabályozni*, legfeljebb csak főbb tartalmát, terjedelmét és legfontosabb eszköztárát konkretizáló rendelkezéseket tartalmazhatnak. A kormányzás feladatainak normatív meghatározását (szabályozását) nehezíti az is, hogy e tevékenység tartalma a gyakorlatban – kisebb vagy nagyobb mértékben – eltérhet a jogi szabályozástól. Ennek oka, hogy egyrészt kialakulhatnak olyan normák, illetőleg szokások, amelyek nem képezik a jogi szabályozás tárgyát, de betartásuk a kormányzás harmonikus működéséhez nélkülözhetetlen. Másrészt vannak olyan területek, amelyekre eleve nem terjed ki az alkotmányi (törvényi vagy ügyrendi) szabályozás, illetőleg előfordulhat, hogy a kormányzás során nem minden esetben veszik

⁵⁸ Vesd össze: MÖSSLE 1992, 2.

figyelembe a jogi előírásokat.⁵⁹ Ezért hangsúlyozni szükséges, hogy nemcsak az alkotmányi szabályozás minősége és e szabályozásban rejlő problémák miatt lehet a kormányzati rendszer működése diszfunkcionális, hanem azért is, mert a központi, kormányzati szervek eltérő mértékben és módon vesznek részt a kormányzásban, szerepük, súlyuk, hatalmi helyzetük is igen eltérő, így a számukra meghatározott feladatok és az ezekhez rendelt jogkörök szintén különböznek.

A kormányzás feladatai jogilag azért is nehezen körülhatárolhatók, mert a felsorolt feladatok szokás szerint felölelik az általános bel- és külpolitika, a védelmi és biztonságpolitika, a gazdaság-, a jog-, az egészség-, a szociál-, az oktatás- és kultúrpolitika, valamint a pénzügypolitika legfontosabb elemeit. Ezek normatív tartalmú definíálása, továbbá ennek alapján a követendő célok meghatározása, a köztük lévő szükségszerű koordinálás stb. legtöbbször csak általános szinten végezhető el. Az egyes részpolitikákban kialakított álláspontok összessége adja valamely állam kormányzásának összpolitikáját. A kormányzati politika tartalmának alkotmányjogilag csak meglehetősen általános szinten történő körvonalazhatósága azonban nem jelenti azt, hogy a kormányzati politika tetszőleges lehet, bármit megtehet. Az Alaptörvény számos rendelkezése – az Alaptörvénybe foglalt alkotmányos értékek (alapelvek, állami célok és feladatok, alapvető jogok és kötelezettségek, alkotmányi tilalmak stb.) normatív keretet jelentenek a kormányzati politika tartalmának és a kormányzati döntések formai megnyilvánításának. Alkotmányosan tehát nem valósítható meg olyan politika, amely ezekkel az értékekkel szembemegy, ezeket az értékeket csorbítja vagy tagadja. A konkrét kormányzati döntéseknek összhangban kell állniuk az Alaptörvény értékrendjével és értékrendszerével, az intézkedések nem sérthetik az alkotmány rendelkezéseit, és nem eredményezhetnek alaptörvény-ellenes megoldásokat. Csak e keretek között, e határokon belül szabad jogilag a kormányzás.

Az Alaptörvény a kormányzás materiális fogalmát nem kísérelte meg definiálni, pusztán a Kormányt szervezeti értelemben határozta meg: a Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. A Kormánynak, illetve tagjainak állapított meg – a Kormány általános feladatmeghatározásán túl – konkrét feladat- és hatásköröket. Az államirányítás az Alaptörvényben nem említett, elsősorban politikai fogalom, amelynek azonban vannak jogilag

⁵⁹ Ezért fordul elő – többek között –, hogy a kormányzati funkciók elemzése során az empirikus és a normatív kategóriákat szükségszerűen összekapcsolják.

is megragadható elemei. E fogalomhoz egyfelől *irányítási jellegű* elemek sorolhatók, vagyis a politikai kormányzati irányítás az általánosan kötelező döntések előkészítését, meghozatalát és implementációját öleli fel, e folyamat szisztematikus és tervezett irányítását fogja át. Ezt egyrészt eljárási (a kormányzati cselekvések koordinációja, az általánosan kötelező jelleg megteremtésére irányuló folyamat irányítása), másrészt tartalmi komponensek (kezdeményezés és tematizálás, irányadás, a parlamenti többség politikai akaratának konkretizálása például a törvényjavaslatokban) jellemzik. Másfelől végrehajtási jellegük van, értve ez alatt a politikai döntések – azaz a többségi akarat – átültetésének biztosítását (például törvények végrehajtását), jogalkotással (rendeletalkotás), továbbá szervezeti, személyzeti és tárgyi intézkedésekkel.

A kormányzás központi eleme a *kormányzati döntéshozatal*, mivel az állami és társadalmi élet közvetlen alakítását, az állami tevékenység irányának meghatározását ez juttatja a leginkább kifejezésre. A kormányzás tartalmát tehát a társadalmi folyamatokat irányító *döntések meghozatala, végrehajtása és ellenőrzése* adja, amely feltételezi a kormányzati szervek közötti és a kormányzati szerveken belüli *munkamegosztást*. Az alkotmánynak olyan rendelkezéseket kell tartalmaznia, amelyek előírják a döntési szabályok – különösen a döntéshozatal során alkalmazott eljárási szabályok – lényegét, a döntéshozók szerepét, a döntéshozatal módját. A döntéshozatali szabályok ugyanis *meghatározzák a politikai versengés normatív feltételeit*, amelyek keretet adnak a politikai törekvések számára, azaz előírják, hogy milyen eszközök alkalmazhatók a célok megvalósítása érdekében. A kormányzás *politikai és jogi térben* zajlik. A *jogi szabályozás* tehát *keretet* jelent: a politika mozgásterének egyik determinálója. A kormányzás tartalmának meghatározásakor a politikai döntést igénylő problémákból célszerű kiindulni. Ezek közé azok a konfliktusok, megoldandó kérdések, illetőleg ezeket megjelenítő viszonyok és jelenségek sorolhatók, amelyek – a kormányzás vonatkozásában – politizálódnak, vagyis az állami politika tárgyává válnak. Ebben az értelemben valamely kérdés, probléma akkor politizálódik, amikor annak megoldásához a kormányzás körébe sorolható politikai művelettípusokra, sajátos politikai eljárásmodokra van szükség.⁶⁰ A kormányzás – mint

⁶⁰ „A politizáció tárgya – a politika mibenlétéből következően – minden lehet. Minden érték, érdem, erény, de bármely hiányosság, szükséglet, hiba, bűn fogyatékoság a társadalmi életfolyamatok akármely területén, a politika kényszerhelyzetektől és a politikusi szemfűlességtől függően, valós érdekérvényesítésből, a politikai értékek akaratlagos értékesítéséből

államirányítás – tartalma a közügyek intézésének *sajátos művelettipusait*, konkrét eljárás módját öleli fel. Az állam által intézendő olyan funkciók ellátásáról van itt szó, amelyek a politizáció által meghatározott, közfeladatot jelentő ügy rendezésére tervbe vett művelettipusok folyamatának fokozatait jelentik, és *logikus döntéshozatali lépéseknek* minősíthetők. Ezek lényege – röviden – a következőkben vázolható fel.

Elsőként a *döntés által megoldandó probléma felismerését* jelenti, vagyis azt, hogy valamely kérdés kormányzati döntéshozatalt igényel-e egyáltalán. A kormányzati döntéseknek a problémamegoldást kell szolgálniuk, ehhez pedig a megoldandó problémát először ki kell deríteni. Minél kiterjedtebb és komplexebb a döntési folyamat, annál fontosabb, hogy a probléma, illetve problémák pontos leírását elkészítsék. Ehhez információszerzés és az információk feldolgozása, értékelése szükséges, mégpedig azért, hogy a problémát a megalapozott döntéshozatal érdekében pontosan tisztázzák. A következő lépés a probléma meghatározása, tehát annak pontosítása, hogy mivel is kell a kormányzati döntéshozatal során foglalkozni. Ez problémaelemzéssel végezhető el, amelyhez a következő elemek sorolhatók: a problématerület meghatározása, a résztvevők, érdekelték körének megállapítása és érdekeik kiderítése, a köztük fennálló konfliktusok feltárása és értékelése, valamint a hiányosságok elemzése. A kormányzati döntéshozatalnál rendkívül fontos, hogy az egyes tárcák által jelzett problémákat és megoldási javaslatokat a kormányzás összperspektívájába emeljék, és a tárcaérdekeken felülemelkedve komplex módon szemléljék. Ehhez feltétlenül szükséges a tárcaegyeztetés mechanizmusán túlmutató, az összkormányzati szempontokat érvényesítő szervezeti-intézményi megoldások alkalmazása és a koordináció mellett – a tárcaérdekek összehangolásán túlmutató – döntés-előkészítési mechanizmusok kialakítása.

A következő lépés a *célrendszer meghatározása*. Célként azokat az érdekeket vagy értékeléseket jelöli, amelyeket a döntéshozó a problématerületen létező érdekekből és értékelésekből azért választ ki, hogy a döntésnél, vagyis az intézkedések értékelésénél figyelembe vegye. Mivel a kormányzati döntéshozatalnál egyidejűleg több célra kell tekintettel lenni, indokolt, hogy egész célrendszert állítsanak fel. A célrendszerrel szembeni követelmények közül kiemelendő a teljesség, a megfelelőség, a konzisztencia és az átláthatóság. A teljesség azt jelenti, hogy a célrendszernek minden olyan célt tartalmaznia

vagy politikai céltáblakeresésből, avagy a közfigyelmet eltoló szemfényvesztés céljából politizálódhat.” (GOMBÁR 1983, 180–181.)

kell, amelyek a döntéshozó számára fontosak. A megfeleléség szerint a célok összességét a probléma számára adekvátan kell kidolgozni. A konzisztencia az követeli meg, hogy a célrendszerben szereplő célok összhangban álljanak egymással: olyan tartalmi célelképzeléseket kell kidolgoznia, amelyek a felépő célkonfliktusokat a prioritások megállapításával megoldják, és a célmegvalósításhoz gyakorlati utakat és módokat mutatnak fel.⁶¹ Az átláthatóság a célok olyan pontos megfogalmazását jelenti, hogy ne keletkezzen zavar a megvalósításuk szükségességében.

Fontos elem a megoldási alternatívák kidolgozása, vagyis annak meghatározása, hogy a kitűzött célok eléréséhez, az adott problémák leküzdéséhez milyen megoldások jöhetnek egyáltalán szóba, illetőleg milyen – a végrehajthatóság feltétel- és eszközrendszerével rendelkező – programokra, illetőleg intézkedésekre van szükség. A kormányzati tevékenység ennyiben olyan programok megvalósítására irányul, amelyeknek logikai struktúráját a cél-eszköz reláció határozza meg. Egyidejűleg garantálni kell a pénzügyi, szervezeti és személyi feltételeket, amelyek a kitűzött célok megvalósítása számára szükségesek. A kormányzás leglényegesebb eleme a kormányzati döntés, amely a szóba jöhető alternatívák közül tényleges választást jelenti.

Mellőzhetetlen lépés a döntés végrehajtása, tehát a döntési tartalom érvényre juttatása, amely a kormányzati tevékenységből átvezet a végrehajtási, közigazgatási tevékenységformába. Ezzel összefüggésben kell megemlíteni a végrehajtás felügyeletét és ellenőrzését, amelynek egyrészt biztosítania kell, hogy a kormányzati döntésből adódó köteleességeket a döntési tartalomnak megfelelően teljesítették-e, másrészt visszacsatolást biztosít a kormányzati probléma megoldására vonatkozóan. A kormányzás ugyanis nem merül ki a programok megvalósításában. Az egyszer meghozott alapvető döntéseket végre is kell hajtani, ami bár elsősorban az állami közigazgatási apparátus feladata, mégis a végrehajtási eljárásban elkerülhetetlen konfliktusok és előre nem látható nehézségek léphetnek fel. E veszélyek szükségessé teszik a közigazgatás koordináló-kontrolláló irányítását, amely éppúgy a kormányzási funkció alkotórésze.

A kormányzás gyakorlása során természetesen a fenti folyamat elemeinek ideális sorrendje nem minden esetben teljesül. Az egyes fokozatok ugyanis gyakran egymással összekapcsolódva jelennek meg, és a sorrendjük meg is változhat.

⁶¹ Vessd össze: BRUNNER 1979, 286.

A kormányzással kapcsolatban feltétlenül hangsúlyozni szükséges, hogy ez elsősorban makropolitikai szintre vonatkozó, hosszabb távra szóló, stratégiai jellegű döntések meghozatalát jelenti. Ezért a kormányzás során hozott döntéseknek jövőorientáltak kell lenniük, és így ezeket szükségképpen – a társadalom fejlődési perspektívájának megfelelően – tervszerű előrelátás és korrigáló beavatkozás jellemzi. A döntéseknek sok esetben rendkívül komplex problémákra kell választ adniuk, ezért jelentős részüknek konkrét hatásai összességükben csak hosszabb idő eltelte után válnak ismertté. E döntések megszüntetnek ugyan egyes bizonytalanságokat, megváltoztatnak bizonyos helyzeteket, feloldanak nyílt vagy látens konfliktusokat, és szabályozzák az irányítást igénylő problémákat, de ez sohasem jelenti statikus állapot létrejöttét, ezért a kormányzás mindig dinamikus, aktív tevékenységet feltételez. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a kormányzati döntések – a kormányzati szervek jellegének és döntésük tartalmának megfelelően – különbözőképpen formalizáltak. A kormányzás legfontosabb eszközei közé sorolható ugyanis az állami szabályozás, azaz törvények és rendeletek alkotása, így a *kormányzati döntések legtöbbször jogszabályok formájában* jelennek meg. A kormányzás fontos és kiemelkedő eszközei közé sorolható az állami finanszírozás, vagyis a politikai célok pénzügyi, költségvetési megoldásokkal (támogatásokkal, adókedvezményekkel stb.) történő átültetése, amelyek legtöbbször szintén jogszabályi formát öltenek. Ezeket a jogi eszközöket annál inkább ki kell használnia, minél inkább előtérbe kerül a végrehajtó hatalom: megsokszorozódnak azok a feladatok, amelyek a gyorsuló gazdasági és társadalmi változások következtében fokozatos állami feladatellátást igényelnek.

A jogállami rendben a demokratikus kormányzási folyamat azt jelenti, hogy az ennek keretében meghozott döntések a végén viták eredményeként születnek meg; az ellentmondásban álló érdekek és szándékok kiegyenlítése és a megegyezésre való törekvés érvényesül. Azt is jelenti továbbá, hogy a kormányzati folyamatban részt vevő sajátos funkciókat ellátók szilárdan korlátozott feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, amelyeket felelősséggel kell gyakorolniuk, a cselekvéseiket meg kell alapozniuk, ellenőrizhetőnek és a nyilvánosság számára is ismertnek kell lenniük.

1.4. A Kormány általános politikájának meghatározása

A kormányzati tevékenység kiszámítható, előrelátó, tervszerű megvalósulása érdekében szükséges a Kormány általános politikájának meghatározása, amelynek

joga az Alaptörvény szerint a miniszterelnököt illeti meg. A miniszterelnöki tisztség egyfelől kormánytagságot jelent, azaz részvételt a Kormány – mint testület – feladat- és hatásköreinek gyakorlásában, másfelől azonban a Kormánytól független, önálló hatáskörök is kapcsolódnak hozzá, amelyeket saját felelősségére gyakorol. Az Alaptörvény a miniszterelnöknek jogilag erős pozíciót adott, ami a Kormány stabilitásához is hozzájárult. A korábbi Alkotmányhoz hasonlóan megmaradt a konstruktív bizalmi szavazás intézménye, amely a destruktív megoldáshoz képest megnehezíti a miniszterelnök – és így a Kormány – parlament általi leválthatóságát. Továbbra is a miniszterelnök dönt a Kormány összetételéről, vagyis az Országgyűlésnek nincs lehetősége az egyes miniszterek kinevezéséhez való hozzájárulásra,⁶² illetve leváltásukra.

A Kormány tagjai közül az Alaptörvény először a miniszterelnököt nevezi meg. Ez a kiemelt említés az Alaptörvényben máris a miniszterelnök alkotmányjogilag különleges helyzetére utal mind a Kormányon belül, mind más állami szervekhez való viszonyában. Az Alaptörvény a miniszterelnök kiemelkedő és meghatározó szerepét külön kimondottan nem állapítja meg, nem rögzíti, hogy a miniszterelnök a Kormány „feje”, vagy a miniszterelnök irányítja, illetve vezeti a Kormányt stb., de ez egyrészt az elnevezésből – az „elnök” megjelölésből – következik, másrészt kifejezetten előír olyan rendelkezéseket, amelyek mégis a Kormányon belül a miniszterelnök különleges és lényeges szerepét rögzítik. Ilyennek tekinthető, hogy a miniszterelnök megbízását közvetlenül az Országgyűléstől nyeri, vagyis a parlamenttől kapja a legitimitását, míg a miniszterek nem, mivel őket a köztársasági elnök nevezi ki. A Kormány tagjaként a miniszterelnök az Alaptörvény szerint három szempontból is kiemelkedő helyzetben van, és ezért saját, egyéni felelősséget is visel:

- meghatározza a Kormány általános politikáját,⁶³ amelyet az Alaptörvény új elemként mond ki;

⁶² A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 40. § (2) bekezdése szerint „[a] miniszteri tisztségre javasolt személyt az Országgyűlésnek a miniszter feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező bizottsága a kinevezését megelőzően meghallgatja”. E meghallgatás eredményének azonban nincs hatása a kinevezésre, a köztársasági elnököt ugyanis ez a vélemény nem köti. Ennek ellenére a meghallgatás során elvileg megvan a lehetőség arra, hogy a Kormányt támogató többség a kérdéseivel, illetve a szavazással a miniszterelnök által a miniszteri tisztségre javasolt személlyel szemben nemtetszését kifejezésre juttassa.

⁶³ Alaptörvény 18. cikk (1) bek.

- javaslatlételi joga következtében meghatározza a Kormány személyi összetételét,⁶⁴ mivel ő tudja ugyanis a leginkább megítélni, hogy ki az, aki az általa meghatározott kormánypolitikát a saját területén képes megvalósítani, ezért lehetősége van arra, hogy miniszterét bármikor, indokolás nélkül menessze;⁶⁵
- a Kormány egész tevékenységéért – mint a Kormány tagja – felelős az Országgyűlésnek,⁶⁶ amit az is alátámaszt, hogy a parlamenti bizalom megvonására a miniszterelnökkel szemben kerül sor, és ez a Kormány megbízatását is megszünteti.⁶⁷

E legfontosabb hatáskörök mellett az Alaptörvény az alábbi feladat- és hatásköröket állapítja meg a miniszterelnök számára:

- véleményt ad a köztársasági elnöknek az Országgyűlés feloszlatása előtt;
- feladatkörében eljárva rendeletet adhat ki, amely azonban nem lehet ellentétes törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével;
- jogosult a miniszterek számára feladatokat meghatározni, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet;
- részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein;
- kinevezi az önálló szabályozó szerv vezetőjét, vagy megteszi a kinevezésre vonatkozó javaslatot;
- joga van – az Országgyűlés elnökével és az Alkotmánybíróság elnökével egybehangzóan – megállapítani, hogy a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére, továbbá a szükségállapot kihirdetésére, mert az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van, és ezeknek az állapotoknak a kihirdetése indokolt;
- saját joga tagja a rendkívüli állapot idejére létrehozott Honvédelmi Tanácsnak.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a magyar alkotmányos rendszerben a közjogi szabályok (döntési jogkörök, politikai felelősségi alakzatok)

⁶⁴ Alaptörvény 16. cikk (7) bek.

⁶⁵ Továbbá rendeletében a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettessel jelöl ki [Alaptörvény 16. cikk (2) bek.].

⁶⁶ Alaptörvény 18. cikk (4) bek.

⁶⁷ Alaptörvény 20. cikk (1) bek., illetve (2) bek. b) és c) pont.

a miniszterelnököt az államvezetés központi szereplőjévé teszik.⁶⁸ A hatályos törvényi és rendeleti szabályozás szerint⁶⁹ – a Kormány testületi jellegéből⁷⁰ és a miniszterelnök alaptörvényi helyzetéből következően – a miniszterelnök lényegében a kormányzati tevékenység irányítását végzi. Eszerint meghatározza a Kormány testületi működésének az irányait, összehívja és vezeti a Kormányt,⁷¹ ellátja az elnöklést az üléseken, továbbá meghatározza a kormányzás általános irányait, amelynek érdekében szervezi a Kormány mint testület munkáját,⁷² megállapítja a miniszterek között kialakított belső munkamegosztást. Vezető funkciója és hatásköre alapján joga és kötelessége, hogy a Kormány döntéseit, határozatait, végrehajtsa, pontosabban a megvalósítást irányítsa és felügyelje. Képviseli továbbá a Kormányt,⁷³ illetőleg nemzetközi kapcsolatokban Magyarországot,⁷⁴ és rendszerint ő terjeszti az Országgyűlés elé a Kormány

⁶⁸ STUMPF 2015, 10.

⁶⁹ Az Alaptörvény 18. cikk (5) bekezdése ugyanis előírja, hogy a Kormány tagja – így a miniszterelnök – jogállásának részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendjét törvény határozza meg. A jogállást szabályozó Ksztv. 19. § (2) bekezdése szerint „[a] miniszterelnök részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg”. E hatályos (ügynevezett státútum-) rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ktrf.), amely először szabályozza a miniszterelnök legfontosabb feladat- és hatásköreit. [A korábbi státútumrendeletek – például a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet vagy a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet – a miniszterelnök feladat- és hatáskörét nem szabályozták. Az új jogi szabályozás egyfelől helyeselhető, mert normatív módon konkretizálta a miniszterelnök helyzetét, másfelől azonban rendkívüli módon megerősítette a Kormányon belüli helyzetét. Megjegyzendő viszont, hogy ez csak követte a már korábban létrejött politikai situációt.]

⁷⁰ Az Ügyrend 1. pontja szerint „[a] Kormány feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével testületként gyakorolja”.

⁷¹ Ktrf. 3. §. E körbe sorolható különösen az, hogy a miniszterelnök átfogó megközelítést igénylő ügyekben javaslatot tesz, illetve előterjesztést nyújt be a Kormány részére, kezdeményezi és szervezi a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt tevékenységét, szakpolitikai előterjesztések és jelentések elkészítését, illetve összkormányzati feladat indítását [3. § (2) bek. i) pont]. Emellett bármely állami vezető számára feladatot határozhat meg, illetve bármely állami vezetőt a feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekről jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezhet [3. § (2) bek. c) és d) pont].

⁷² Meghatározza a Kormány ülésének napirendjét, ennek keretében a minisztereket és a kormánybiztosokat előterjesztés vagy jelentés elkészítésére utasíthatja. Ktrf. 3. § (2) bek. e) pont.

⁷³ Ktrf. 1. § (1) bek. A Kormány vagy a miniszterelnök egyedi ügyekben a Kormány képviselőre más személyt kijelölhet.

⁷⁴ A Ktrf. 1. § (2) bekezdése szerint „[a] miniszterelnök képviseli Magyarországot az Európai Tanácsban, továbbá a miniszterelnök az Alaptörvény vagy jogszabály eltérő döntése hiányában intézkedik Magyarország képviseletéről valamennyi – az állam legfelsőbb szintű részvételét igénylő – Európai Unióval összefüggő ügyben”.

legfontosabb javaslatait, valamint ő ad tájékoztatást és felvilágosítást a Kormány munkájáról. Ezen túlmenően az Alaptörvény keretei között meghatározza a kormányzati szervezetalakítás általános irányait, ideértve az egyes minisztériumok szervezeti és működési szabályzatai előkészítésének általános elveit is,⁷⁵ vagyis széles körű szervezetalakítási lehetőségekkel rendelkezik.⁷⁶ A miniszterelnök irányításával a Kormány keretein belül kormányzati központ működik, amelynek részei a Miniszterelnöki Kabinetiroda,⁷⁷ a Miniszterelnöki Kormányiroda⁷⁸ és a Miniszterelnökség.⁷⁹ E szerveknek – illetve vezetőiknek – kiemelkedő szerepe van a kormányfő feladat- és hatáskörei gyakorlásának biztosításában és szervezésében,⁸⁰ és az ezért való felelősség is megoszlik közöttük.⁸¹ A kormányzati központnak az egész kormányzati tevékenység effektív koordináló szervévé kell válnia, mert enélkül sikeres kormányzás nehezen képzelhető el. A kormányzás nemcsak politikai kezdeményezésekben és alakító döntésekben nyilvánul meg, hanem ezek végrehajtásának koordinációjában és kontrolljában is, amely folyamatos összehangolást és szervezést igényel.

⁷⁵ Ktfr. 3. § (2) bek. a) pont.

⁷⁶ „A kormányzati struktúra ugyanis visszatükrözi a mindenkori kormányzati politika prioritásait, egy-egy szakterületet kiemelve.” (STUPF 2015, 8.)

⁷⁷ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény 2. § (1) bekezdése szerint a Miniszterelnöki Kabinetiroda a miniszterelnök politikai munkaszervezeteként működik.

⁷⁸ A Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működik. 2018. évi V. törvény 2. § (2) bek.

⁷⁹ A Miniszterelnökségnek minisztériumi jogállása van.

⁸⁰ A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető kabinetfőnök – többek között – általános politikai koordinációt végez, ezen belül szervezi, összehangolja és ellenőrzi a Kormány általános politikája kialakításának a folyamatát, közreműködik a Kormány általános politikája és a Kormány döntései megvalósulásának értékelésében, valamint felel az egységes kormányzati kommunikáció kialakításáért. A Miniszterelnöki Kormányiroda keretében történik – többek között – a kormányzati igazgatás működésének összehangolása és szervezése, a Kormány munkaterve és törvényalkotási programja tervezetének előkészítése, ezek végrehajtásáról való gondoskodás, továbbá a kormányülés előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátása. A Miniszterelnökség számos feladata közül itt a kormányzati stratégiák kidolgozásának támogatását indokolt kiemelni, amellyel összefüggésben figyelemmel kísérik a kormányzati döntéshozatalt, és véleményt adnak azok kormányzati stratégiákkal és társadalompolitikai céljaival való összhangjáról, továbbá elemzik a kormányzati stratégiai és társadalompolitikai célkitűzések teljesülését.

⁸¹ Ennek következtében megszűnt a kormányzati tevékenység összehangolásáért való külön miniszteri felelősség, amelyet korábban a Miniszterelnökséget vezető miniszter viselt. Vessze: 2018. évi V. törvény általános indokolása.

Az Alaptörvény azzal a rendelkezéssel, hogy a miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját,⁸² jelentős változást hozott a kormányzati döntéshozatalt illetően. A kormányzati politika alakításának kérdésében ez egyfelől megerősítette a miniszterelnöknek a Kormányon belüli helyzetét, másfelől a kormányzati politika alakítására gyakorolt hatását, a kormányzás irányainak kijelölését. A meglehetősen lapidáris alkotmányi rendelkezésből már a szó szerinti értelmezés alapján is megállapítható, hogy a miniszterelnöknek a Kormány általános politikáját meghatározó hatásköre az alkotmányértelmezés számára tartalmilag olyan rendelkezés, amelyik a közelebbi fogalmi meghatározást egyfelől szükségessé teszi, másfelől azonban tág értelmezési tartományt jelöl ki, így ennek alkotmányjogi konkretizálása meglehetősen komplikált. Az erre tett kísérlet során az alábbi állítások fogalmazhatók meg.

Első megközelítésben ez az alaptörvényi rendelkezés azt a jogot adja a miniszterelnöknek, hogy a Kormány politikájának keretét, céljait és meghatározott prioritásait megállapítsa, a Kormány közös központi politikájának irányát megszabja. Az alaptörvényi előírás ezt a funkciót egyedül és kizárólag a miniszterelnök számára adja meg, vagyis e rendelkezés hatásköri norma, amelynek a tartalma viszont jogilag, pontosabban jogdogmatikailag alig írható körül.⁸³ A szabályozás alkotmányjogilag azonban azt is jelenti, hogy a miniszterelnöknek biztosított kizárólagos jog a Kormány vagy az egyes miniszterek bármilyen kötelező közreműködését, de más alkotmányos szervek – különösen a parlament – általi közvetlen befolyást is elvonja. Az általános politika meghatározásán lényegében az alapvető jelentőségű, a kitűzött politikai célok érvényesítése számára fontos irányító jellegű döntést kell érteni, amelyhez azonban bizonyos körülmények között egyedi intézkedések is tartozhatnak akkor, ha ezeknek alapvető politikai jelentőségük van. A kormányzati politika irányait, elveit adja meg, és rendszerint önálló alakító jellegű megvalósítást és konkretizálást igényel, amelyet az illetékes miniszterek végeznek el. Ez a politika érdemi és iránymutató döntésének minősül, mindig lényegbevágó jelentőségűnek tartott ügyeket ölel fel. A miniszterelnöknek jelentős politikai mozgástere van abban, hogy mely kérdésekre milyen módon gyakorol befolyást. Az ő dolga és kötelessége az az értékelés, hogy vajon adott kérdést olyan jelentősnek tart-e, hogy ezt a Kormány általános politikájának szintjére emelje: így például olyan ügyeket, amelyeknek nagy politikai jelentőséget tulajdonít, idevonhat,

⁸² Lásd: Alaptörvény 18. cikk (1) bek.

⁸³ Az erre irányuló szándék maga is meglehetősen általánosra sikeredett. Vesd össze: Ktrf. 2. §.

másrészt más kérdéseket, amelyeknek számára nincs vagy még nincs jelentősége, legfeljebb reszortügyeknek tekint, és az egyes minisztereknek enged át.

Az Alaptörvény nem magyarázza meg, hogy tartalmilag mit kell érteni a Kormány általános politikáján. A Kormány általános politikájának meghatározása jogilag szinte lehetetlen, ennek legfeljebb a határai jelölhetők ki, tartalma azonban az adott, követett politika jellegéből adódik. Az általános kormányzati politika rendszerint azokat az ügyeket jelöli, amelyek az állam és a társadalom alapvető intézményeit és irányítását egészében érintik. Az általános kormányzati politika minden olyan feladatot, problémát és kérdést átfog, amely – mind a bel-, mind a külpolitika értelmében – a kormányzati politika lényeges tartalmát, ennek főbb elemeit jelenti, beleértve a fenntartás mellett a megváltoztatás és a továbbfejlesztés lehetőségét is, tehát a kormányzati politika meghatározásába beleértendő ennek az esetleges vagy szükséges korrekciója is. Ebből következően az általános politika meghatározása – a politikai folyamatok sajátosságai miatt – dinamikus és részben folyamatos jellegű, és bár-mikor változtatható, vagy a már közölt politika megszüntethető és új általános politikával váltható fel. Nem öleli fel viszont a Kormány politikájának minden részletét, hanem csak azt az általános politikai irányultságot,⁸⁴ azt a politikai keretet, amelyen belül a Kormány és az egyes miniszterek tevékenykednek. A Kormány általános politikája tehát ebben az értelemben nem az ágazati vagy szakpolitikák összessége, hanem ezek irányának meghatározására vonatkozó főbb elképzelések, célok és feladatok köre. A Kormány miniszterelnök által meghatározott általános politikája egyrészt folyamatos cselekvési irányt jelent a Kormány (és a miniszterek) számára, másrészt viszonyítási pontként funkcionál annak megítélésében, amit a Kormány, illetve a miniszterek tesznek vagy tenni szándékoznak. Ezért a Kormány általános politikájának elfogadása a kormánytagság (miniszterség) politikai előfeltétele.⁸⁵ Az általános kormányzati politika meghatározása nyilván bizonyosan magában foglal összehangoló tevékenységet is, amely lehetővé teszi a miniszterelnököknek, hogy a miniszterek számára feladatokat határozzon meg.⁸⁶ Nyilvánvaló az is, hogy a Kormány általános politikájának meghatározása felőleli végrehajtásának irányítását is.⁸⁷

⁸⁴ Természetesen a politikai irányultság számára egyedi ügyek és kérdések is lényegesek lehetnek, ezért ezek az általános politikában is megjelenhetnek.

⁸⁵ Vessd össze: BRAGYÓVA 1995, 94.

⁸⁶ Lásd: Ktfr. 3. § (2) bek. c) és d) pont.

⁸⁷ Ezt a Ktfr. 2. § (1) bekezdése is tartalmazza. A 2. § (2) bekezdés a) pontja szerint a miniszterelnök „közvetlenül irányítja a Miniszterelnökséget vezető miniszter, a miniszterelnök kabinetfőnöke, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tevékenységét”.

Funkcionális megközelítésben az általános politika meghatározása nem jelentheti azt, hogy egyfelől a miniszterelnök az egyes miniszterek reszortirányítását csorbíthatná, vagy tőlük konkrét feladat- és hatásköröket vonhatna el, másfelől a kormányzati döntéshozatalban a miniszterek közötti véleménykülönbségek számára még teret kell hagynia. Ellenkező esetben a miniszterelnök egyedül hozhatna döntést a Kormány hatáskörébe tartozó kérdésekben. A miniszterelnök az önálló reszortvezetésre vonatkozó hatáskört csak akkor lépi át, ha az általános politika meghatározása olyan részletességgel történik, hogy a politika közigazgatási végrehajtására konkrét egyedi utasításokat tartalmaz. A miniszterelnök általános politikát meghatározó döntéseinek tehát a miniszterek számára a lényeges politikai súlyú területeken még annyi alakítási mozgásteret kell hagyniuk, hogy ezt ők saját elhatározásuk alapján tölthessék ki, és ez akár még véleménykülönbségeket is eredményezhet. Az általános politika meghatározása tehát a miniszterek önálló irányítási jogát⁸⁸ nem nyomhatja el, és nem települhet rá. Egyetlen esetben sem megy át tehát ugyanabban az ügyben az általános politika meghatározásával a reszortfelelősség is a miniszterelnökre.

Az Alaptörvény arról sem rendelkezik, hogy az általános kormányzati politika meghatározása mikor, milyen módon és milyen formában történik, vagyis erre nem ír elő sem időpontot (például a miniszterelnök megválasztásának időpontját), sem pedig formakényszert (például miniszterelnöki rendeleti vagy határozati formát). Ahhoz azonban, hogy a Kormány általános politikája megismerhető legyen, a miniszterelnököknek nyilatkoznia kell az elképzeléseiről, a kormányzati politika fő céljairól és irányáról. Az következőképpen nyilvánvaló, hogy a Kormány általános politikája meghatározásának valamilyen formát kell öltenie, mert enélkül bizonytalanná válik, hogy a miniszter milyen keretek között irányítja önállóan a tárcáját, illetve látja el feladatát.⁸⁹ Az általános politika meghatározásának a hatáskörgyakorlásnál az egyértelműséget és ennek kifejezett megnevezését már csak azért is meg kell követelni, mert az erre vonatkozó miniszterelnöki döntés mind a Kormánnyal, mind a miniszterekkel szemben alkotmányjogi

⁸⁸ Alaptörvény 18. cikk (2) bek.

⁸⁹ Az Alaptörvény 18. cikk (2) bekezdése szerint „[a] miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat”.

kötelező hatást fejt ki.⁹⁰ Ezért az általános politika meghatározása valamiféle aktust feltételez, amelyen keresztül az államirányítást a kormányon belül az egyes reszortokkal szemben érvényesíteni kell az egységes kormányzati munka érdekében. Természete szerint az általános politika meghatározása kormányzati aktus, államirányítási rendelkezés, amely a miniszterelnök politikai mérlegelési körébe tartozik. Ez a mérlegelés nemcsak az általános politika tartalmának meghatározására terjed ki, hanem arra is, hogy melyik rendelkezésének akar ilyen minőséget adni. Mivel az általános politika meghatározása nincs alávetve formai előírásoknak, ezért ez történhet szóban vagy írásban, és nincs szükség az ilyenként történő megjelölésre sem. Előkészítése sem tekinthető formalizáltnak. A miniszterelnöknek azonban erről ajánlott informálnia a tematikailag illetékes minisztert, jöllehet ez jogilag nem kötelező a számára, viszont politikai szempontból a meglepetések elkerülése érdekében mindenképpen ajánlott. A legitimitás erősítése azt is igényli, hogy a főbb tartalmi elemekkel a közvélemény is tisztában legyen. Az általános politika meghatározására sor kerülhet miniszterelnöki nyilatkozat formájában, ezek lehetnek miniszterelnöki rendelkezések, utasítások, akár pusztán akarati, cél- és szándéknyilatkozatba foglalva. Megfogalmazhatók az Országgyűlésen napirend előtti felszólaláskor, de a miniszterelnök a megválasztásakor tematikusan átfogó programbeszédet is tarthat, amelyben vázolja a politikai elképzeléseit, törekvéseit, a kormányzás során megvalósítandó elérendő célokat és terveket. Erről azonban az Országgyűlésben nem tartható szavazás, mert az Alaptörvény szerint az általános politika meghatározására kizárólag a miniszterelnök kapott felhatalmazást.⁹¹ Mivel a miniszterelnök az Országgyűlésben felszólalhat, ezért időről időre szintén kinyilváníthatja a Kormány általános politikáját. Erre sor kerülhet kormányülésen is, illetve a koalíciós partnerrel vagy partnerekkel folytatott megbeszéléseken szintén.

⁹⁰ Ezért célszerű volna legalább a Kormány ügyrendjében bizonyos minimális feltételeket előírni arra, hogy a Kormány általános politikáját meghatározó miniszterelnöki döntésnek milyen formai elemekkel kell rendelkeznie.

⁹¹ A korábbi Alkotmány szerint az Országgyűlés a miniszterelnök megválasztásakor egyúttal a Kormány programjának elfogadásáról is döntött. Az új alaptörvényi szabályozás ezt már nem írja elő, mivel „[a]z általános politika kialakítása tehát a miniszterelnök saját térréuma, a minisztereknek, de még a Kormánynak mint testületnek sincsenek »jogai« a miniszterelnökkel szemben. Az általános politika kialakítása terén a miniszterelnök nem szavazható le.” (CSINK 2014, 71.)

A miniszterelnöknek a Kormány általános politikáját meghatározó joga nem jelenti azt, hogy ezt a kormányfő bármiféle kötöttség nélkül gyakorolhatná, illetve ennek a politikának a „meghatározása” ténylegesen pusztán a saját – tetszőleges – döntése lenne. E kötöttségek *egyfelől jogi, másfelől politikai* jellegű szempontokra oszthatók. A *jogiaknál* kiemelendő, hogy a miniszterelnök is alá van rendelve az alkotmányjogi korlátozásoknak: az Alaptörvény rá is kötelező, csakúgy, mint a jogszabályok,⁹² vagyis az általános politikát meghatározó döntései alaptörvény-ellenes és jogellenes rendelkezéseket nem tartalmazhatnak. Ha a politika ütközik az alkotmányba vagy a törvényekbe, akkor ennek jogi kötőereje nincs, és a címzettek ezt az általános politikát nem ültethetik át, különben jogsértést követnének el. Az ellentmondás a hatályos jog és az általános politika meghatározása között azonban csak ritkán fordul elő, mivel az általános politika a programszerű karakterének megfelelően a jövőbeli törvénymódosításokat célozza. Olyan jogpolitikai elképzeléseket tehát, amelyek a hatályos jog változtatására irányulnak, természetesen meg lehet fogalmazni, de ezek is csak jogszerűen valósíthatók meg. A parlamentáris rendszer gyakorlatában a miniszterelnök a jogi korlátozások mellett további, gyakran sokkal hatékonyabb *politikai korlátozásoknak* is alá van rendelve. Koalíciós kormányzásnál, amelyben több párt szövetségzett, és amelyek közül egyik sem rendelkezik egyedül a parlamentben abszolút többséggel, a miniszterelnök a Kormány általános politikája meghatározásának hatáskörét ténylegesen csak az alapul fekvő koalíciós megállapodás keretében és a koalíciós partner(ek) beleegyezésével gyakorolhatja. A koalíciós megegyezés következménye lehet ugyanis, hogy a kormányzásra vonatkozó politikai elképzeléseket és törekvéseket jelentős mértékben előre meghatározzák mint a közös kormányzás feltételét. Jóllehet a miniszterelnököt ez a koalíciós megállapodás jogilag nem köti, a Kormány általános politikájának meghatározásakor erre mégis tekintettel kell lennie, különben a közös, koalíciós kormányzás fennmaradását kockáztatná. A kormányzóképeség megtartása érdekében a legkisebb közös nevező alapján lehet legtöbbször döntést hozni, így az általános politika meghatározásánál erre figyelemmel kell lennie. Egypárti kormányzás esetében is a miniszterelnök a gyakorlatban messzemenően függ az őt támogató parlamenti többségtől: a megbízatását az országgyűlési képviselők többségétől nyeri, ezért e többségre tekintettel a miniszterelnök hatalmi helyzete korlátozott, és a politika meghatározásában sem járhat el tetszőlegesen, illetve önkényesen.

⁹² Alaptörvény R) cikk (2) bek.

A többség ugyanis nyilvánvalóan olyan miniszterelnöknek ad bizalmat, aki ennek a többségnek a politikai céljait, törekvéseit, elképzeléseit törekszik megvalósítani, illetve a politikai célok megvalósításához gyakran a többség által megszavazott törvényi szabályozásra van szükség, és emiatt a miniszterelnök e többség támogatására van utalva. Ezen túlmenően a megbízatása folyamatosan függ a parlamenttől, mivel őt konstruktív bizalmatlansági indítvány megszervezésével bármikor leválthatják. E függőség azt eredményezi, hogy a miniszterelnök az általános politikát meghatározó döntése előtt mindig meg fogja szervezni magának az őt támogató frakciónak és pártvezetésnek a beleegyezését, már csak azért is, hogy ennek a politikának a megvalósítását ilyen módon is biztosítsa. Így a miniszterelnöknek a Kormány általános politikáját meghatározó döntése a gyakorlatban semmi esetre sem bizonyul „magányos elhatározásnak” vagy spontán aktusnak, vagy akár politikai hatalmi szónak. Ezt ugyanis mindig olyan informális tisztázó és összehangoló folyamat előzi meg, amelyben számos (párt- és parlamenti) testület és fórum vesz részt, és amelyben egyeztetnie kell a parlamenti többség vezető személyiségeivel. A Kormány általános politikája tehát valójában a parlamenti többség politikája a Kormány számára, olyan kormányzati politika, amelyet azonban az e többségtől függő miniszterelnök határoz meg. Ebből következtetni lehet az „általános politika” időtartamára is, amely egyrészt a parlamenti ciklushoz igazodik, másrészt a miniszterelnökhöz kötött: ha a kormányfőnek mennie kell, az általa meghatározott kormányzati politikának is vége, mert az új miniszterelnök új általános kormányzati politika meghatározására jogosult, ami persze szintén az új miniszterelnököt támogató többség politikai elképzeléseihez igazodik. Ennyiben az Alaptörvénynek ez a miniszterelnök számára hatáskört megállapító rendelkezése valójában – a parlamentáris kormányzati rendszer logikája következtében – korlátozott természetű. Ezen túlmenően a miniszterelnök az általános politika meghatározásának gyakorlásakor tanácsért és segítségért fordulhat más intézményekhez és/vagy személyekhez. Ez azonban a saját személyes mérlegelésén múlik, így az előkészítésbe bekapcsolhatja a Miniszterelnöki Kabinetirodát, a Miniszterelnöki Kormányirodát,⁹³ a Miniszterelnökséget,

⁹³ A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára segíti a miniszterelnök tevékenységét: soron kívül tájékoztatást, felvilágosítást, továbbá kormányzati összeállítások elkészítéséhez szakmai előkészítő anyagot, adatszolgáltatást, illetve szakértői közreműködést kér a Kormány vagy a Kormány tagjainak irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi államigazgatási szervektől. Vesd össze: Ktrf. 6. § (2) bek.

vagy más reszortok további anyagait és elképzeléseit kérheti be, illetőleg fordulhat kormánybizottságokhoz, kormánykabinetekhez.

A Kormány általános politikájának címzettjei a miniszterek és a Kormány, illetve ennek döntés-előkészítő szervei, mint például a kabinetek.⁹⁴ Más alkotmányos szervekkel szembeni kötöttség azonban jogi értelemben nem áll fenn. A miniszterek a saját reszortterületükön kötve vannak ehhez a politikához, ennek keretei között kell önállóan irányítaniuk a feladatkörükbe tartozó területeket és szerveket. Ennek következtében a Kormány általános politikája meghatározásának joga korlátozza a miniszter reszortonállóságát és felelősségét, és azt eredményezheti, hogy a miniszterek ennyiben a miniszterelnöknek e politika tekintetében alá vannak rendelve, anélkül persze, hogy amúgy jogilag alárendeltségi viszonyban állnának. A miniszterelnök joga és kötelessége, hogy az általános politikát meghatározó döntése érvényesítését figyelemmel kísérje, és a kormánytagokkal szemben ennek megvalósítását megkövetelje. Ezt támasztja alá a miniszternek a miniszterelnökkel szembeni felelőssége.⁹⁵ A kormánytagokkal szembeni eszköztár több elemből tevődik össze: a miniszter beszámoltatása a tevékenységéről, az általános politika végrehajtásának számonkérése, nyilvános kritika megfogalmazása, figyelmeztetés, rosszsallás kifejezésre juttatása, végső esetben pedig a miniszter felmentésének kezdeményezése a köztársasági elnőknél.

A Kormány általános politikájának a meghatározásáért a miniszterelnök teljes és egyedüli alkotmányjogi felelősséget visel az Országgyűléssel szemben. Abban az esetben, ha a miniszterelnök a hivatali feladatai ellátásában akadályoztatva van, a kötelező hatáskörei átszállnak az általa kijelölt helyettesére,⁹⁶ így a Kormány általános politikájának a meghatározása is.

A miniszterelnöknek egyfelől a Kormány általános politikájának meghatározásából, másfelől a kormányzásért viselt személyes felelősségéből is levezethető hatásköre van arra, hogy a tárcák politikai szándékait egymással összehangolja, a célkonfliktusokat az egyes tárcák programjai között feloldja,

⁹⁴ Közvetlenül a minisztériumi tisztviselők, a kormányzati hivatalnokok nem, de közvetett kötöttség azonban van, mivel a miniszterek felelőssége az ő tevékenységükre is kiterjed, és erre nekik is tekintettel kell lenniük. Konfliktusos esetben, ha a miniszter nem tartja magát az általános politikához, a miniszter utasításait kell követniük.

⁹⁵ Alaptörvény 18. cikk (4) bek.

⁹⁶ Az Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdése szerint „[a] miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki”. A Ktrf. 2. § (4) bekezdése kimondja, hogy „[a] miniszterelnök a rendeletében kijelölt miniszterelnök-helyettes tekintetében meghatározza a helyettesítése rendjét”.

és a tárcák tevékenységét a Kormány jövőorientált politikai koncepciójának egészébe illessze be, vagyis bizonyos koordinációs és tervezési hatáskört gyakoroljon. Ezt konkretizálja az a rendelkezés, amely szerint a miniszterelnök meghatározza és koordinálja a miniszterek tevékenységét, amelynek keretében iránymutatást adhat a miniszterek részére a tevékenységük végzésével összefüggésben.⁹⁷ A reszort-összehangolás, az egyes szándékok napi politikai koordinálása, továbbá a rövid vagy közepes határidejű program- és céltervezés tehát a miniszterelnök dolga. Ennek a reszortokon átnyúló összehangoló hatáskörnek kell biztosítania a kormánypolitika egységességét és ennek kifelé irányuló végrehajtását. Ez az Alaptörvényből csak közvetetten adódik, de indirekt módon levezethető: eszerint a miniszterelnök a miniszterek számára feladatokat határozhat meg,⁹⁸ a feladatmeghatározás pedig érintheti a Kormány politikájának egységessége és végrehajtása biztosítását is.⁹⁹ Ezen keresztül a miniszterelnöknek tehát alkalma nyílik a kormánypolitika összehangolására, a miniszterek közötti véleménykülönbség esetén valójában ő dönt, még akkor is, ha ez *expressis verbis* nincs szabályozva.¹⁰⁰ E koordinálási és tervezési tevékenység eredményei természetesen nem kötelező javaslatok, kezdeményezések maradnak mindaddig, amíg ezeket nem ültetik át kabinethatározatokká vagy a miniszterelnök döntésévé. E feladatmeghatározás azonban – ahogyan erről már volt szó – nem vonhat el miniszteri hatáskört, azt nem üresítheti ki, és a feladatmeghatározásnak az adott miniszter hatáskörébe tartozónak kell lennie.¹⁰¹ A miniszterelnök a koordinációs és tervezési funkciók teljesítéséhez igénybe veheti a kormánykabineteket,

⁹⁷ Ktfr. 2. § (2) bek. b) pont.

⁹⁸ Alaptörvény 18. cikk (2) bek.

⁹⁹ A rendeleti konkretizálás szerint biztosítja a kormányzati döntések érvényesülését [Ktfr. 2. § (2) bek. c) pont].

¹⁰⁰ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 66. pontja szerint „[a] Kormány ülésén jelen lévő az előterjesztésről, illetve az egyéb döntést igénylő kérdésről tanácskozást folytatnak, amelyet követően a miniszterelnök összefoglalja a tanácskozás során elhangzottakat, és kimondja a Kormány döntését”. Az Ügyrend 76. pontja kimondja, hogy „[a] Kormány a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet, illetve a kabinet javaslata alapján az előterjesztés elfogadásáról vita nélkül határozhat, ha vitás kérdés nem maradt fenn”. Nyilvánvaló, hogy e rendelkezés betartásához formális – akár konkludens magatartásban megnyilvánuló – szavazást kell tartani.

¹⁰¹ Megjegyzendő azonban, hogy „[a] feladatmegszabás könnyen magába foglalja a teljesítés mikéntjét is, ezzel a miniszteri kompetencia elvonását vagy megsértését, ami még kérdésesebb teszi a miniszterelnöki kormányban alig értelmezhető miniszteri önállóságot”. (MÜLLER 2014c, 7.)

továbbá a saját kabinetjét, a miniszterelnöki kormányirodát, továbbá a Miniszterelnökséget megfelelő szervezeti struktúrával alakíthatja ki (például tervezési csoportok intézményesítése, projektvonatkoztatott munkastábok, keresztreferatúrák alkalmazása stb.).

A miniszterelnök azonban – kiemelkedő és meghatározó szerepe ellenére – nem azonos a Kormánnyal, és a Kormány nem a miniszterelnök szerve. Ebből az következik, hogy a Kormány hatásköreit nem vonhatja el, helyette egyedül nem gyakorolhatja, továbbá nem vonhatja el a miniszterek Alaptörvényben biztosított hatáskörét sem,¹⁰² mert ez az Alaptörvény megsértését eredményezné.

1.5. A Kormány feladat- és hatásköre

A kormányzás aktív, kezdeményező centrumát Magyarországon a Kormány alkotja, amely az államszervezetben a legfőbb állami szervek körébe tartozik. A kormányzás és a Kormány tevékenységének súlypontja is az államirányítás területén van. A Kormányt az Alaptörvény nemcsak kifejezetten nevesíti, és így alkotmányi rangra emeli, hanem a Kormány a magyar állam egyik alkotmányos szervének minősül. Ez a rang következik abból, hogy a Kormány nincs hierarchikusan más állami szervnek – így az Országgyűlésnek sem – alárendelve, és a legfőbb államirányításban a saját politikai ereje és önálló alkotmányos feladat- és hatáskörei alapján vesz részt, amit az Alaptörvény biztosít a számára.

A Kormány az államhatalom gyakorlásában működik közre, kormányzati és végrehajtási tevékenységet folytat, a köztársasági elnök jogainak csorbítása nélkül képviseli a magyar államot, tevékenységét az államnak számíttják be. Mivel a demokratikus jogállam szükségszerűen feltételezi a funkcióképes és felelős Kormányt, ezért számára azokat a feladat- és hatásköröket kell kijelölni és megállapítani, amelyek szükségesek ahhoz, hogy önállóan és a néppel, illetve a parlamenttel szembeni saját felelősség alapján a kormányzási funkcióját teljesíthesse.¹⁰³ Ezért vannak olyan kormányfeladatok, amelyek politikai horderejük miatt nem vonhatók el általánosan a kormányzati felelősségtől, és nem ruházhatók át olyan helyekre, amelyek a Kormány-

¹⁰² Alaptörvény 18. cikk (2) bek.

¹⁰³ Veszd össze: BVerfGE 9, 268, 281.

tól és a parlamenttől függetlenek.¹⁰⁴ Az Alaptörvény által a Kormány számára megállapított feladat- és hatásköröket különböző területeken és szinteken gyakorolja: egyrészt a végrehajtó hatalom belső viszonyait érintően, másrészt más alkotmányos szervekhez – különösen az Országgyűléshez – való viszonyban, harmadrészt nemzetközi jogi és politikai relációban.

A korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest az Alaptörvény nem sorolja fel a Kormány feladat- és hatásköreit, ehelyett azt rögzíti, hogy a Kormány feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.¹⁰⁵ E reziduális (maradékélvű) szabályozás következtében tehát az Alaptörvény és más törvények határozzák meg, hogy egyéb szerveknek milyen feladat- és hatáskörük van: egyrészt a más államhatalmi ágakat jelentő szervek hatásköreit, másrészt a végrehajtási-igazgatási feladatokat ellátó, de a Kormánytól független szervekét.¹⁰⁶ Ezekben az esetekben a Kormány számára is érvényesül a hatáskör-elvonás tilalmának jogállami követelménye. Az alaptörvényi szabályozásból viszont az is következik, hogy törvény – vagy törvényben nem szabályozott tárgykörben kormányrendelet – a Kormány számára további konkrét feladat- és hatásköröket állapíthasson meg.¹⁰⁷ E megoldással az Alaptörvény a Kormány feladat- és hatásköreit esetében lehetővé teszi az olyan rugalmas és dinamikus jogi szabályozás lehetőségét, amely a végrehajtó hatalom szerveinek funkciójához igazodik.

Ennek az általános feladat- és hatáskör-megállapításnak a kimondása mellett azonban az *Alaptörvény kifejezetten és konkrétan rendelkezik a Kormány egyes feladat- és hatásköreiről* is, amelyek az Alaptörvény különböző helyein és eltérő rendelkezéseiben lelhetők fel, és amelyek az alábbiakban foglalhatók össze.

¹⁰⁴ Vessd össze: BVerfGE 9, 268, 281.

¹⁰⁵ Alaptörvény 15. cikk (1) bek. E megoldásra – az alaptörvényi indokolás szerint – azért kerülhetett sor, mert „[a] végrehajtó hatalom feladat- és hatásköre olyan összetett és átfogó, hogy a Kormány hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen...” Az indokolás tehát szó szerint megismétli a korábbi – 1991-ben született – alkotmánybíróági értelmezés eredményét.

¹⁰⁶ Ezeknek az úgynevezett autonóm államigazgatási szerveknek és az önálló szabályozó szerveknek a Kormánytól és a közvetlen politikai befolyástól való függetlensége – tekintettel az e szervek által ellátott feladatok jellegére – garanciális jelentőségű.

¹⁰⁷ Ilyennek tekinthető – többek között – például bizonyos esetekben a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazás, illetve az európai unió jogalkotásában való közreműködés.

Az *első* csoportba azok a *feladat- és hatáskörök* sorolhatók, amelyek az *Alaptörvénnyel* – ennek megalkotásával, módosításával és végrehajtásával – *függeneek össze*. Egyrészt a Kormány rendelkezik az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló *javaslattevési joggal*.¹⁰⁸ E jogosítvány támogatható, mivel a Kormány a társadalmi viszonyok változását érzékelve hozzájárulhat az Alaptörvény korszerűségének – következésképpen az alkotmányosságának – a fenntartásához.¹⁰⁹ Másrészt, ha az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, akkor ennek vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál a kihirdetéstől számított 30 napon belül – az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, az alapvető jogok biztosa és a legfőbb ügyész mellett – a Kormány is kezdeményezheti.¹¹⁰ Ez tehát nem pusztán az alkotmányozás és alkotmánymódosítás eljárási követelményeivel összefüggő alkotmányossági jelzésre terjed ki, hanem konkrétan az alkotmánybíróági eljárás indítványozására is. Harmadrészt az Alaptörvény végrehajtása érdekében a Kormány köteles az ehhez szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjesztetni,¹¹¹ vagyis olyan alaptörvényi feladatmeghatározása van, amelyet az alkotmány megvalósulása érdekében feltétlenül el kell látnia.

A *második* csoportot a *jogalkotással összefüggő* feladat- és hatáskörök alkotják. Ezek közül feltétlenül megemlítendő egyfelől a Kormány *törvénykezdeményezési joga*,¹¹² amellyel a Kormány irányadó módon gyakorol befolyást az Országgyűlésre: a törvénytervezetek – mint sajátos kormányzati intézkedések – előkészítésével, benyújtásával és keresztülvitelével jelentős módon meghatározza, illetve befolyásolja a parlament működését. A Kormány valójában uralja a törvénykezdeményezést – akár közvetlen, akár közvetett (kormánypárti képviselőkön keresztül) formában. Így ezen keresztül is képes számottevő módon meghatározni a politikai célokat és prioritásokat. Másfelől a Kormánynak van *jogalkotó* (rendeletalkotó) *hatásköre*, amelyet egyrészt a feladatkörében eljárva a törvényben nem szabályozott tárgykörben,

¹⁰⁸ Alaptörvény S) cikk (1) bek.

¹⁰⁹ Lásd erről: PETRÉTEI 2009, 102–104.

¹¹⁰ Alaptörvény 24. cikk (5) bek. b) pont.

¹¹¹ Alaptörvény záró rendelkezéseinek 4. pontja. A 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (a továbbiakban: Ogytv.) 38. §-a szerint a Kormány megalakulását követően az adott, minden ülészak végén a következő ülészakra vonatkozóan tájékoztatja az Országgyűlést törvényalkotási programjáról.

¹¹² Alaptörvény 6. cikk (1) bek.

másrészt törvényben kapott felhatalmazás alapján gyakorolhat.¹¹³ A Kormány által alkotott rendelet jogszabály,¹¹⁴ amely azonban törvénnyel nem lehet ellentétes.¹¹⁵ A Kormány feladatterülete kiszélesedésének mértékét jelzi a rendeletek növekvő száma, amelyeket a miniszeriális szakapparátus dolgoz ki, a Kormány bocsát ki, és legtöbbször az alárendelt közigazgatás hajt végre. A törvényhozás által meghatározott keretek között a kormányrendelet bizonyos területeken – különösen gazdasági-pénzügyi területeken – alakító, rendező, korrigáló és irányító módon avatkozik be. A rendeleti jogalkotás növekedése azt is jelzi, hogy a Kormány nemcsak a törvényhozás akarattal nyilvánításának a pusztá végrehajtását végzi, hanem befolyása a politikai kezdeményezések és önálló saját döntések területén is növekszik.

A harmadik csoportba a *költségvetéssel összefüggő feladat- és hatáskörök* sorolhatók, amelyeket az Alaptörvény a korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest sokkal részletesebben és garanciális szempontból megalapozottabban szabályoz. Megállapítja, hogy a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítéséért – az Országgyűlés mellett – a Kormány a felelős,¹¹⁶ amely konkrét alkotmányjogi-politikai felelősségi alakzatot jelent a számára. Az Alaptörvény kifejezetten előírja, hogy a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatokat a Kormánynak – törvényben előírt határidőben – az Országgyűlés elé kell terjesztenie.¹¹⁷ Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy a központi költségvetés tervezése, az arra vonatkozó javaslat kialakítása és az Országgyűlés elé terjesztése a Kormány kizárólagos jogköre. A költségvetés alapján folyó gazdálkodás – a költségvetési bevételek és a költségvetési kiadások előirányzott összege – lehetővé teszi, hogy a közfeladatok ellátása előrelátóan, tervezhetően, hatékonyan történjen. Így a költségvetés jelentős mértékben meghatározza a kormányzás irányát és tartalmát, mert ez biztosítja az állami feladatellátás fedezetét. A költségvetési tervezet tehát a kormányzati politikát és az elképzelt kormányzati programokat – korlátozott időszakra szólóan – számokban tükrözi vissza.¹¹⁸ Ugyanígy a Kormánynak kell beszámolnia a zárszámadási törvényjavaslat

¹¹³ Alaptörvény 15. cikk (3) bek.

¹¹⁴ Alaptörvény T) cikk (2) bek.

¹¹⁵ Alaptörvény 15. cikk (4) bek. Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [T) cikk (3) bek.].

¹¹⁶ Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bek.

¹¹⁷ Alaptörvény 36. cikk (1) bek. 2. mondat.

¹¹⁸ Vesd össze: BVerfGE 79, 311, 329.

keretében arról, hogy az Országgyűlés által jóváhagyott költségvetést miként hajtotta végre.¹¹⁹ A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére, vagyis az állam költségvetési gazdálkodásának végzésére. E felhatalmazás (appropriáció) megadása tehát a költségvetési törvény legfontosabb funkciója.¹²⁰ Ebben a felhatalmazásban van a költségvetési törvény alkotmánybiztosíték szerepe: az éves költségvetési törvény megszavazása nélkül a Kormány alkotmányosan működésképtelenné válna. Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadja el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni (indemnitás).¹²¹ A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.¹²²

A *negyedik* csoportba a Kormánynak – mint a *közigazgatás legfőbb szervének* – azok a feladat- és hatáskörei sorolhatók, amelyek alapján – törvényben meghatározottak szerint – államigazgatási szerveket hozhat létre.¹²³ A Kormánynak kettős jellege, funkciója van: nemcsak kormányzati, hanem szükség-szerűen államigazgatási – vagyis végrehajtó, rendelkező, szervező – tevékenységet is el kell látnia.¹²⁴ Ennek érdekében az Alaptörvény biztosítja számára azt a szervezetalakítási szabadságot, amely szükséges az észszerű és hatékony államigazgatási szervezetrendszer létrehozásához.¹²⁵ Ez lehetővé teszi számára, hogy a kormányzati és a közigazgatási tevékenységeket összehangolja

¹¹⁹ Vessd össze: Alaptörvény 36. cikkéhez fűzött indokolás.

¹²⁰ Alaptörvény 36. cikk (3) bek.

¹²¹ Alaptörvény 36. cikk (7) bek. Megjegyzendő azonban, hogy ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el, akkor a köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével jogosult felosztatni az Országgyűlést, de e jogát csak addig gyakorolhatja, amíg a parlament a központi költségvetést el nem fogadja. Vessd össze: Alaptörvény 3. cikk (3) bek. b) pont és (5) bek.

¹²² Alaptörvény 37. cikk (1) bek.

¹²³ Alaptörvény 15. cikk (2) bek.

¹²⁴ A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal, amelyet ilyenként az Alaptörvény határoz meg [17. cikk (3) bek.], de amelyek alakítása – az alaptörvényi és törvényi keretek között – a Kormány hatásköre.

¹²⁵ „Az államigazgatási szervezeti rendszer jogszerű és hatékony, eredményes működésének biztosítása a Kormány felelősségi körébe tartozik.” [90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 778].

és összekapcsolja. A közigazgatási ügyekben a közös közigazgatás részeként vezetési funkciókat gyakorol, amire konkrétan meghatározott feladat- és hatáskörei vannak. A kormányzati politika megvalósításának legfontosabb eszközeként – az egyes miniszterek reszorthatáskörein keresztül közvetítéssel – a Kormánynak van alárendelve az államigazgatás nagy része, de ez alól vannak kivételek.¹²⁶ Mivel a Kormány a végrehajtó hatalom általános, de nem kizárólagos szerve, ezért az autonóm államigazgatási szervek, valamint az önálló szabályozó szervek nem tartoznak a Kormány alá.

Az ötödik csoportot az *Országgyűléshez kapcsolódó feladat- és hatáskörök* jelentik. Ezek közül *elsőként* az Országgyűléssel való *együttműködési kötelezettség* emelendő ki, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek – növekvő jelentőségű – döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspont kialakításával függ össze.¹²⁷ Ennek során a Kormánynak egyfelől eleget kell tennie a parlament tájékoztatást kérő igényének, másfelől az uniós döntéshozatal során a parlament állásfoglalásának alapulvételével kell eljárnia.¹²⁸ Az uniós ügyeken túlmenően a Kormánynak további feladat- és hatáskörei is vannak az Országgyűléssel összefüggésben. Így a parlamentben indítványozhatja zárt ülés tartását,¹²⁹ illetve még a zárószavazás előtt azt, hogy az elfogadott törvényt az Országgyűlés küldje meg az Alkotmánybíróságnak a törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata céljából. Ez tehát olyan javaslattevési jog, amely azt célozza, hogy a parlament indítványozzon előzetes normakontroll-eljárást. Bár kézenfekvőnek tűnik, hogy a jogállamban a törvényhozó rendszerint nem szándékozik alkotmányellenes törvényeket elfogadni, a parlamenti szavazás során előfordulhat, hogy mégis ilyen törvény születik. Ezekben az esetekben a kérdést már a parlament maga tisztázhajta az alkotmánybíróági döntés

¹²⁶ A végrehajtó hatalom körébe vonható funkciók tehát megoszlanak a Kormány és más szervek között, de a végrehajtó hatalom elsődleges és meghatározó szerve a Kormány. Vessd össze: CSINK 2014, 64–67.

¹²⁷ Az Európai Unió fontos szerve a Tanács, amelynek döntési hatásköre van. A Tanács minden tagállam miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki felhatalmazott és jogosult arra, hogy a tagállam kormánya számára kötelező jelleggel tárgyaljon és cselekedjen. A Tanácsban alkotják az európai jogot. A minisztert – aki a Tanácsban Magyarország nevében tárgyal és határoz, tehát jogalkotási hatáskört gyakorol – megilleti a nemzeti kormányok képviselője, egyrészt az Európai Parlament befolyásolási jogainak, másrészt a nemzeti parlamentek befolyásolási jogainak csorbítása nélkül.

¹²⁸ Alaptörvény 19. cikk. E szabályozás az Országgyűlés és a Kormány viszonyának speciális, integrációs vetületét körvonalazza. Lásd részletesebben: PETRÉTEI 2016.

¹²⁹ Alaptörvény 5. cikk (1) bek.

bekapcsolásával, amelyet tehát a Kormány is javasolhat. A Kormány fakultatív országos népszavazást is kezdeményezhet, amelynek elrendeléséről az Országgyűlés dönt,¹³⁰ vagyis e joga is a parlamenthez kapcsolódó sajátos döntéskezdeményezés.

Hatodikként megemlítendő, hogy a Kormányt megilleti az *utólagos normakontroll indítványozása* az Alkotmánybíróságnál, ezért jogosult a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezni.¹³¹ E hatáskör lehetőséget ad a Kormánynak arra, hogy az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó indítványával hozzájáruljon a jogrendszer koherenciájához és konzisztenciájához. A kontroll tárgya minden jogi norma lehet. Politikai jelentősége persze elsősorban a törvények alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságának van, mert itt a parlament demokratikus törvényalkotási hatáskörét érintik.

Hetedikként a helyi önkormányzatokkal összefüggő feladat- és hatáskörök említhetők meg. A Kormány – a fővárosi és megyei kormányhivatal útján – biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét,¹³² vagyis az önkormányzatok törvényességi felügyelete a Kormány hatáskörébe tartozik. A költségvetési felelősség helyi biztosítékeként törvény – a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében – a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását a Kormány hozzájárulásához kötheti.¹³³ A Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – indítványozhatja az Országgyűlésnél az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselő-testület feloszlását.¹³⁴

A *nyolcadik csoportba* sorolhatók a *Magyar Honvédséggel és a rendvédelmi szervekkel* összefüggő feladat- és hatáskörök. A Magyar Honvédséggel kapcsolatban az Alaptörvény előírja, hogy a Kormány egyrészt – az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács és az illetékes miniszter mellett – jogosult a Magyar Honvédség irányítására, másrészt a Honvédség működésének irányítása – valójában tehát a tényleges irányítás döntő része – a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik.¹³⁵

¹³⁰ Alaptörvény 8. cikk (1) bek.

¹³¹ Alaptörvény 24. cikk (2) bek. e) pont.

¹³² Alaptörvény 34. cikk (4) bek.

¹³³ Alaptörvény 34. cikk (5) bek.

¹³⁴ Alaptörvény 35. cikk (5) bek.

¹³⁵ Alaptörvény 45. cikk (2) bek. A katonai hatalomnak nemcsak létfontosságú feladata miatt – ami a politikai közösség külső biztonságának garantálása –, hanem arra tekintettel

Az irányítási jogok megosztása a visszaélések elkerülése érdekében fontos, különösen a Honvédséggel való rendelkezés szempontjából is: a legfontosabb ilyen hatáskörök az Országgyűlésnél vannak, és kétharmados többséghez kötöttek, de bizonyos esetekben a Kormány is rendelkezhet a Honvédséggel. Az Alaptörvény a *katonai műveletekben való részvétellel* összefüggésben azt írja elő, hogy a Kormány dönt egyfelől a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásairól, másfelől a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, továbbá a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról akkor, ha az alkalmazás vagy más csapatmozgás az Európai Unió vagy az Északatlanti Szerződés Szervezete döntésén alapul.¹³⁶ Az Alaptörvény kifejezetten azt is előírja, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.¹³⁷

Kilencedikként a különleges jogrenddel összefüggő feladat- és hatáskörök említendőek meg. A különleges jogrendbe tartozó szituációk közül a Kormánynak a megelőző védelmi helyzetben, a váratlan támadás esetén és a veszélyhelyzetben vannak feladatai és hatáskörei. Ezt az indokolja, hogy olyan válságszituációkról van szó, amelyekben gyors és határozott cselekvés szükséges. A Kormány – szervi jellege következtében – a különleges jogrendi helyzetben gyakorolt hatalom természetes hordozójának tekinthető, és e hatalmat a fennálló veszélyek legyőzése és a normális állapot visszaállítása érdekében kell alkalmaznia. A *megelőző védelmi helyzetben* a Kormány *egyrészt* – e helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően – rendeletben

is különös jelentősége van, hogy a fegyveres erő elsőrangú potenciális hatalmi tényezőt fejez ki, amivel belpolitikai célok érdekében visszaélhetnek. A katonaság alárendelése a civil hatalomnak és a hadsereg integrációja az államba következőképpen alapvető követelménynek bizonyul a demokrácia funkcióképessége számára. Vesd össze: BRUNNER 1979, 288. Elsősorban ezt az integrációs követelményt szolgálja az az alkotmányi szabályozás, hogy a Honvédség irányítása megosztott az állami szervek – Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány és a honvédelmi miniszter – között. A köztársasági elnök – mint a Magyar Honvédség főparancsnoka – az állami egység szimbólumaként is kifejezi a Magyar Honvédség államba történő integrációját.

¹³⁶ Alaptörvény 47. cikk (1) és (3) bek. A Kormány e döntéseiről, továbbá a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének vagy külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységének engedélyezése tárgyában hozott döntéséről – a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett – haladéktalanul beszámol az Országgyűlésnek [Alaptörvény 47. cikk (4) bek.].

¹³⁷ Alaptörvény 46. cikk (2) és (4) bek.

a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be.¹³⁸ *Másrészt* – a megelőző védelmi helyzet idején – rendeletet alkothat, amellyel (sarkalatos törvényben meghatározottak szerint) egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.¹³⁹ A különleges jogrendbe tartozó úgynevezett váratlan támadás esetén – amikor külső fegyveres csoport Magyarország területére váratlanul betör – a Kormány a támadással arányos és arra felkészített erőikkel azonnal intézkedni köteles.¹⁴⁰ Az ilyen helyzetben alkotott kormányrendelet szintén felfüggesztheti egyes törvények alkalmazását, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.¹⁴¹ A Kormány – az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében – veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendelete egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.¹⁴²

Az Alaptörvényben említett feladat- és hatáskörök azonban nem adnak teljes képet a Kormány által gyakorolt funkciókról. A Kormánynak ugyanis a kormányzásban ellátandó feladatai különösen a társadalom problémáinak és a jelentkező különböző közfeladatoknak a felismerése, a megoldásukkal összefüggésben célok meghatározása, továbbá ezek elérése, megvalósítása érdekében intézkedések és kezdeményezések megtétele. A feladatok egy része az Alaptörvény végrehajtásából, illetve az ott meghatározott állami

¹³⁸ Ezekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart. Vesd össze: Alaptörvény 51. cikk (3) bek.

¹³⁹ A Kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti [Alaptörvény 51. cikk (5) bek.].

¹⁴⁰ Ez az intézkedés a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében történik. Vesd össze: Alaptörvény 52. cikk.

¹⁴¹ A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti [Alaptörvény 52. cikk (4) bek.].

¹⁴² A Kormány ilyen rendelete 15 napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti. Vesd össze: Alaptörvény 53. cikk (2)–(4) bek.

célok valóra váltásából adódik. Ezek megkövetelik az előrelátó, tervszerű cselekvést, amelynek – amennyire lehetséges – tartósan lefektetett jövő-perspektívából indokolt következnie, de egyidejűleg a Kormánynak abban a helyzetben is kell lennie, hogy a hirtelen bekövetkező válságszituációk kihívásait gyorsan és folyamatosan felismerje és határozottan leküzdje. Ez folyamatos koordinációt tesz szükségessé azokkal a szervekkel, amelyeknek akár a döntése, illetve akár az együttes döntése ehhez elengedhetetlen. A sikeres kormányzati cselekvés számára ez lényeges eszköz. Ennek az értékelésnek nemcsak politikatudományi, hanem alkotmányjogi jelentősége is van, mivel a Kormány lényeges sajátosságát emeli ki más alkotmányos szervekkel való összehasonlításban. Tevékenységének hangsúlyozott politikai karaktere van, ami az államélet állapotát és irányát lényegében meghatározza, és a Kormány tagjait alapvetően megkülönbözteti más – a parlamenten kívüli – állami tisztségek betöltőitől. Ez a tágran megragadott, nyitott módon körülírt feladat-meghatározás azt jelenti, hogy nem minden kormányzati cselekvésnél kérdezhető meg, hogy vajon erre van-e kifejezett hatásköri norma. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy a kormányzati cselekvés sem léphet túl az alkotmányi kereteken, alkotmányos demokráciában nem lehet alkotmánysértő módon kormányozni. Ha a kormányzás mégis alkotmánysértő módon zajlik, akkor az ilyen kormányzás az alkotmányos demokrácia jellegét kérdőjelezi meg.

1.6. A Kormány mint testület

A Kormány az Alaptörvényben biztosított feladat- és hatásköreit – különösen a döntéshozatalt – kizárólag testületként gyakorolhatja. A Kormány testületi jellegét azonban az Alaptörvény kifejezetten nem mondja ki,¹⁴³ de ez egyértelműen következik az összetételéből: a Kormány – ahogy erről már volt szó – miniszterelnökből és miniszterekből áll, vagyis kétféle tisztséget, illetve ezek betöltőjét különbözteti meg: ők együtt alkotják a Kormányt, így csak az érvényesen megválasztott miniszterelnök és a – javaslata alapján a köztársasági elnök által kinevezett – miniszterek a kormánytagok. A két tisztség különbözősége az általuk ellátandó feladatokból és funkciókból adódik. E két tisztség egyrészt a Kormányban – mint állami szervben – betöltött

¹⁴³ Ezt az Ügyrend 1. pontja rögzíti.

pozíciót jelent, vagyis a kormánytagság előfeltételét,¹⁴⁴ illetve felhatalmazást arra, hogy a Kormány feladat- és hatáskörgyakorlásában részt vegyenek.¹⁴⁵ Másrészt azonban a miniszterelnök és a miniszterek maguk is önálló állami szervek, amelyek egyetlen – miniszterelnöki vagy miniszteri – tisztségből állnak. Önálló állami szervi jellegüket az támasztja alá, hogy a Kormánytól független feladat- és hatáskörük is van, amelyet saját felelősségük alapján gyakorolnak (például a miniszterelnök tesz javaslatot a miniszterek kinevezésére és felmentésére, meghatározza a Kormány általános politikáját stb., míg a miniszterek önállóan irányítják az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket).

Mivel a Kormány alkotmányos szervként több tisztségből áll, sem nem monisztikus, sem nem monokratikus szerv, hanem kollegiális szervnek tekintendő. Ahol tehát az Alaptörvény a Kormányról rendelkezik, ez alatt ezt a testületi szervet kell érteni. A Kormány döntései minden kormánytagra – a miniszterelnökre és a miniszterekre – kötelezőek. Más kérdés, hogy a Kormány döntéshozatalára vonatkozó rendelkezések hogyan szabályozzák ezt a döntéshozatali folyamatot. Az Alaptörvény erre nem tartalmaz előírást, és a Kormány ügyrendjére sem, mint az Országgyűlés esetében. Ennek ellenére a Kormányt – mint alkotmányos szervet – megilleti az úgynevezett ügyrendi autonómia, vagyis működésének szabályait az alaptörvényi és törvényi keretek között maga állapíthatja meg. Ennek során azonban nem járhat el önkényesen, mert tiszteletben kell tartania az Alaptörvénybe foglalt alkotmányi alapelveket is.

Sem a miniszterelnök, sem a miniszterek egyenként nem gyakorolhatják a Kormányt megillető feladat- és hatásköröket, ezeket csak együttesen, a testületek működésére jellemző módon, a Kormány ülésein tehetik meg. A testületi ülés feltételezi ennek összehívását, a napirend megállapítását, az ülés határozatképességét és a döntéshozatalhoz szükséges többséget, illetve a döntéshozatal formáját. E kérdéseket egyfelől a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet (Ktfr.), másfelől a Kormány ügyrendje szabályozza. Az ülésnek – a Kormány által gyakorolt feladat- és hatáskörök jellegére és jelentőségére tekintettel – meglehetősen összetett előkészítési folyamata van, amelynek lényeges összetevői a Miniszterelnöki

¹⁴⁴ Aki nem tölt be miniszterelnöki vagy miniszteri tisztséget, nem lehet a Kormány tagja, és így e szerv feladat- és hatáskörgyakorlásában sem vehet részt.

¹⁴⁵ A miniszterelnöki és a miniszteri tisztség betöltésének elvesztése egyben a kormánytagság elvesztését is jelenti (miniszterelnök esetében ez a Kormány megbízatásának megszűnését is eredményezi).

Kormányiroda, a közigazgatási államtitkári értekezlet, a Kormány kabinetjei stb. A Kormány ügyrendje azonban nem állapít meg szabályt a testületi ülés határozatképességére,¹⁴⁶ és a döntéshozatal is formális szavazás nélkül zajlik.¹⁴⁷ A Kormány döntéseit ugyanis a miniszterelnök mondja ki, összefoglalva a tanácskozáson elhangzottakat. E megoldás a jogállamiság és a jogbiztonság elvét csorbítja, mivel a Kormány testületi jellegének leglényegesebb vonásait teszi bizonytalanná.¹⁴⁸ A testületi szerv legfontosabb jellemzője ugyanis, hogy hatásköreit ülésein gyakorolhatja, máshogyan nem, különben a testületi jelleg lényege kérdőjeleződne meg. Hogy mi minősül ülésnek, azt – többek között – a határozatképesség karakterizálja. Testületi döntés pedig csak szavazással hozható, mert ha nem ez a helyzet, akkor nem kollegiális, hanem monokratikus szervről van szó, amelyet az egyszemélyi döntés jellemez.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Az Ügyrend 61. pont (1) bekezdése szerint „[a] Kormány ülésén részt vesznek a Kormány tagjai”. E rendelkezés az ülésen való részvétel kötelező jellegét jelenti. A 61. pont (2) bekezdése szerint azonban lehetőség van helyettesítésre is. Így – határozatképesség hiányában – akár államtitkárok is hozhatnak kormánydöntést akkor, ha a miniszterek többségét helyettesítik.

¹⁴⁷ Vesd össze: Ügyrend 66. pont. A korábbi ügyrend – a 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat – 66. pontja rögzítette, hogy „[a] Kormány határozatképes, ha tagjainak több mint fele jelen van”. A 67. pont pedig megállapította, hogy „[a] Kormány tagjait a testületi döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg. A döntéseket szavazattöbbséggel hozzák, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt.”

¹⁴⁸ Müller György szerint a „kormánydöntések nálunk sem formális szavazással születnek, amely a kézenfekvőnek látszó okkal szemben nem annyira a miniszterelnöki hatalom megerősödésével, hanem sokkal inkább a konszenzusos döntéshozatal igényével és a koalíciós szemponttal magyarázható. Ezzel persze egybemosódhat a döntés meghozatala és a kimondása, még inkább a miniszterelnök kezébe kerülhet a kormány irányítása, amely pedig döntéshozó szerepének elvesztésével konzultatív-tanácsadó testületté alakulhat át. Másik útként azonban informálisan megmaradhat a szavazás, ha a miniszterelnök nemcsak meghallgatja a minisztereket, hanem a kormányülésen elhangzott vélemények, álláspontok figyelembevételével mondja ki a döntést. Egyik vagy másik – akár ugyanazon kormányülésen is cserélődhet – változat alkalmazása a kormányfő személyiségétől és a tárgyalat ügytől függhet, meg a kormányon belüli erőviszonyoktól is.” (MÜLLER 2014c, 8.)

¹⁴⁹ A prezidenciális elvű kormány monokratikus elvű, ami az elnök kiemelkedő helyzetét hangsúlyozza a reszortvezetőkkel szemben, akik azonban csak a kormányfő segítői államtitkári rangban.

1.7. A miniszterelnöki elvű kormányzás struktúraelvei

A miniszterelnöki elvű kormányzást *három struktúraelvvel* szokás jellemezni, amelyek együttesen, de nem egyenlő súllyal határozzák meg e kormányzás sajátosságait, és adott kormány egységét a különböző elvek kombinációja jellemzi. Ráadásul az egyes elvekben keverednek a politikai és jogi elemek, amelyek csak meglehetősen nehezen választhatók szét. A három elv közötti súlyozás döntő mértékben függ a mindenkori aktoroktól és a kormányzati politikai összefüggésektől, de e kormányzás lényege a miniszterelnöki elvnek a gyakorlati dominanciája a másik két elv – a reszortelv és a kollegialitás elve – felett.

A *miniszterelnöki elv* azt jelenti, hogy a kormányfő kiemelkedik a Kormányon belül, és *domináns szerepet* játszik. A kormányfő az ország politikai irányultságának bel- és külföldi reprezentánsa, megtestesíti a Kormány elképzeléseit és törekvéseit. Ő ennek a testületnek a vezető személyisége, a Kormány általános politikájának meghatározója és egyszemélyi megjelenítője, aki ezért tulajdonképpen a felelősséget viseli, és a Kormányt irányítja és vezeti. Ehhez az is hozzájárul, hogy az összes minisztert lényegében és gyakorlatilag a miniszterelnök választja ki, számukra feladatokat határozhat meg,¹⁵⁰ egyedi felhívására a miniszterek a Kormány ülésén tájékoztatást adni kötelesek,¹⁵¹ meghatározza és koordinálja a miniszterek tevékenységét, amelynek keretében iránymutatást adhat a miniszterek részére a tevékenységük végzésével összefüggésben.¹⁵² Saját apparátus áll a rendelkezésére, amelyik speciálisan a miniszterelnök kormányzati tevékenységének koordinációjáért illetékes. A miniszterelnöki elv azonban nemcsak a Kormány vezetésének szűkebb területére korlátozódik, hanem jelentős hatást gyakorol a politikai akaratképzés egészére, különösen a parlamenti többség politikaalakítására. A kormányfő rendszerint az ország meghatározó politikusa,¹⁵³ legtöbbször pártja fontos vezetője is,¹⁵⁴ vagy ha nem, akkor szoros kapcsolatot kell ápolnia a kormányzó párt(ok) vezetésével,¹⁵⁵ mert sikeres kormányzásának feltétele

¹⁵⁰ Vesd össze: Alaptörvény 18. cikk (2) bek.

¹⁵¹ Vesd össze: Ügyrend 67. pont.

¹⁵² Ktfr. 2. § (2) bek. b) pont.

¹⁵³ Bár a párttagság nem feltétele a kormányfői tisztség betöltésének.

¹⁵⁴ Ha a miniszterelnök nem tud vagy nem akar egyúttal pártjának elnöke lenni, akkor a parlamenti politikai támogatást más módon kell biztosítani.

¹⁵⁵ Az erős és eredményesen cselekvő miniszterelnököknek a kormányzó párt(ok)ra gyakorolt befolyásánál fontos, hogy ellenőrizze a pártvezetést, közreműködjön a párt képviselőjelöltjeinek

az a „technika”, hogy képes legyen a Kormányban és a kormányfrakció(k) ban a saját elképzeléseit érvényesíteni,¹⁵⁶ vagy számára még képviselhető kompromisszumot elérni.¹⁵⁷ A miniszterelnök legtöbbször magasan jegyzett személyes presztízzsel rendelkezik, legalábbis saját táborán belül és a választók többségének körében, továbbá egyúttal polarizáló az ellenzékkel szemben,¹⁵⁸ vagyis tudatosan vállalt ellentétet jelenít meg – nemritkán meglehetősen éles formában – a két tábor között.¹⁵⁹ Ez különösen a választások idején éleződik ki, mert a szavazók rendszerint úgy hoznak döntést, hogy vajon a hivatalban lévő miniszterelnököt – pártját, esetleg koalícióját – megerősítsék-e a kormányzati pozíciójában, vagy az ellenzék jelöltjeire szavazzanak-e. Ezért a kormányfő a parlamenti választási küzdelem kiemelkedő szereplője, aki általában országgyűlési képviselő, de a parlamenti tagság nem kötelező feltétele a miniszterelnöki megbízatásnak.

A *reszortelv* szerint minden *miniszter* dolga a saját hivatali területén a miniszterelnök által meghatározott általános kormányzati politika, az esetleg meghatározott konkrét feladat és a kormánydöntések keretében a politikai és az államigazgatási irányítás és vezetés. A saját reszortterületéért a miniszter felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek és a miniszterelnöknek. A miniszterség azonban nemcsak alkotmányjogi tisztséget jelent, hanem a miniszter – a miniszterelnökhöz hasonlóan – szintén politikus. Így a kormányzati politika egyik alakítója, aki részt vesz a politikai döntések előkészítésében, meghozatalában és végrehajtásában, vagyis a szakmailag megalapozott döntési javaslatok (alternatívák) közül politikai szempontokat mérlegelve

meghatározásában, folyamatosan szoros kapcsolatban álljon a párttal, és kontrollálja a frakcióvezetést is.

¹⁵⁶ A sikeres kormányzás egyik feltétele a miniszterelnök személyes tekintélye és a kormányzó párthoz való viszonya, azaz a támogatottság megléte.

¹⁵⁷ Ehhez a politikai viták is hozzátartoznak, jóllehet ezek túlnyomó része nem nyilvánosan és legtöbbször informálisan zajlik. Az erős kézzel vezetett kormányban ugyanis a miniszterek közötti nyilvános konfliktus elképzelhetetlen, a kormány egységének, elkötelezettségének demonstrálása elengedhetetlen. A konfliktusok megoldásának egyik eszköze a kormányátalakítás, vagyis a miniszterek cseréje.

¹⁵⁸ A presztízs és a perszonalizáció következtében ezt a mindenkori ellenzéknek is figyelembe kell vennie, mert az ő szempontjukból a sikeres kormányváltás előfeltétele a hasonló adottságokkal rendelkező miniszterelnök-jelölt állítása.

¹⁵⁹ Ennek ellenére a kormánytöbbség és az ellenzéki pártok közötti kooperáció is előfordul egyes kérdésekben, és a kétharmados országgyűlési döntéseknél (tisztviselők választása, alaptörvény-módosítás, sarkalatos törvények esetén) ez részben elkerülhetetlen, hacsak a kormányzó erő nem rendelkezik kétharmados többséggel.

választ,¹⁶⁰ de a miniszterelnök által meghatározott általános politika keretei között kell az adott ágazatot irányítani, a politikai irányvontól az ágazat irányítása során nem térhet el.¹⁶¹ Tevékenységének megítélésénél a politikai bizalom és felelősség meghatározó szerepet játszik. Politikai „erőtérben” dolgozik, tevékenysége politikai jellegű értékelést kap, és sajátos politikai ellenőrzés alatt áll.

A *kollegialitás elve* alapján egyfelől a Kormány a hatásköreit *testületként* gyakorolja, vagyis az egyes reszortminisztereket testületté fogja össze, és a reszortjuk igazgatásánál a Kormány határozatai alá rendeli őket, következőképpen a miniszterek ebben az értelemben a testület végrehajtó szervei. Másrészt a Kormányhoz kell benyújtani az előterjesztéseket megvitatásra és határozathozatalra. A döntések általában egyhangúak, a formális szavazás jelenthetne kivételt, de erre az új ügyrend szerint nem kerül sor.¹⁶²

A demokratikus államban a hatalomgyakorlás az igazságosságra és a közjóra kötelezett feladat, amelyet a kormányzati tisztségek viselőire bízunk rá. A kormánytag állami vezető, ami sajátos szolgálati viszonyt jelent, és kötelességeit az eskü formálisan is kifejezésre juttatja. A kormányzati stílus – a hivatali ténykedés, az ügyintézés jellegének mindenkori kialakítása a jogi kereteken belül – alapvetően a tisztségviselő személyiségétől függ. Az a miniszterelnök, aki kifejezett vezetői képességekkel és erővel rendelkezik, vezetői és fegyelmező hatalmát a Kormányban ügyesen használja fel, és akinek semmi esetre sem kell koalíciós politikai megszorításokra tekintettel lennie, a miniszterelnöki elvnek bizonyos túlsúlyt kölcsönöz. Ha a kormányfő ezzel szemben inkább a kooperatív vezetési stílust gyakorolja, és kényszerítve van az erős belső frakciós és párton belüli politikai irányzatok szakmai és személyi érdekeinek figyelembevételére, ez a Kormány kollegialitási elvének a helyzetét erősíti.

Az egyes miniszterek rendszerint szintén különböző saját súllyal rendelkeznek. A klasszikus miniszteri tárcákat vezető miniszterek (belügy, pénzügy, külügy, honvédelem, gazdaságügy, igazságügy) fontosabb szerepet játszhatnak, mint más reszortok (például oktatásügy, kulturális ügyek,

¹⁶⁰ Lásd erről: FÁBIÁN 2011, 62–63.

¹⁶¹ CSINK 2014, 71.

¹⁶² Ennek oka lehet az is, hogy az állami feladatok rendkívüli szaporodása és komplexitása szükségszerűen az egyes reszortokon túlnyúló tervezést és összehangolást igényel, ami a testületi döntés javára toltja el a tárcadöntéseket, ugyanakkor a testületen belül a miniszterelnöki döntést erősíti, mert ő az, aki a Kormányon belül képes a tárcaérdekek végső kiegyenlítésére.

szociális ügyek stb.).¹⁶³ A miniszterek saját súlyuknak – ami függ a politikai helyzetüktől (a pártba való beágyazódásuktól, a politikai tapasztalataiktól, a kapcsolatrendszerüktől, a miniszterelnökhöz fűződő személyes viszonyuktól) és szakmai felkészültségüktől, továbbá politikusi képességeiktől – természetesen következménye van a miniszterek közötti (politikai-szociológiai) státuszkülönbségekre is, és így a Kormányon belüli informális súlyukat, illetve szerepüket is meghatározza.¹⁶⁴ A miniszterek kiválasztásánál a miniszterelnök több szempontot is figyelembe vehet: inkább politikai vagy inkább szakmai szempontokat részesít-e előnyben; tekintettel van-e a párton belüli erőviszonyokra, illetve saját helyzetére; milyen szerepet, illetve mozgásteret szán politikai szempontból a minisztereknek stb. E kérdésekre adott válaszok egyúttal a Kormány vezetésére is feleletet adnak.

¹⁶³ Koalíciós kormányzás esetén ez kissé átrendeződik, mert a legfontosabb tárcákról egyeztetés folyik, amelynél azonban általában az erősebb koalíciós partner a meghatározó.

¹⁶⁴ Müller György szerint „a jogi értelemben egyenrangú miniszterek jelentősége nagyon is különbözhet. A miniszterek valódi súlyát és a kormányon belüli erőviszonyokat különféle tényezők – a tárca vagy az irányított terület jelentősége, politikai háttér, párttisztviselők, koalíciós szempontok, személyes adottságok, a miniszterelnökhöz fűződő viszony és a helyettesítése, kabinettagság – határozzák meg.” (MÜLLER 2014c, 5.)

Vákát oldal

2. Kormányzás és jogalkotás

2.1. A kormányzás és a jogalkotás összefüggése

A kormányzás és a jogalkotás – ahogy erről már korábban volt szó – szoros kapcsolatban áll egymással. A demokratikus jogállamban a parlamenti többség és kormánya számára a cselekvési lehetőségek egyik legfontosabb módja a jogalkotás, következésképpen ez minősül a kormányzás egyik leglényegesebb eszközének is. A jogalkotás – a formális értelemben vett törvényalkotás,¹⁶⁵ illetve a rendeletalkotás – olyan normaalkotó tevékenység, amelyre – az alkotmányi szabályozásából következően – különböző szervek jogosultak. A jogalkotás során keletkezett normák túlnyomó többségét a kormányzati (parlament, Kormány) és végrehajtó (államigazgatási, önkormányzati) szervek politikai, kormányzati céljaik realizálása érdekében alkotják meg, ezért a jogalkotó tevékenységnek ez a része szoros kapcsolatban áll a kormányzás fogalmával. *A kormányzati döntések jelentős része ugyanis jogszabályi formában jelenik meg* (legtöbbször törvényekben és kormányrendeletekben), így a jogalkotó tevékenységet ezekben az esetekben csak fogalmilag, megjelenési formájában lehet elválasztani a kormányzástól, mivel *tartalmilag* itt a *jogalkotás egyben kormányzást* is jelent, azaz kormányzati döntéshozatalt, illetőleg e döntések formai megjelenését. Ebben az értelemben tehát a jogalkotás is materiális értelemben felfogott kormányzás, ezért a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti egyértelmű funkcionális elválasztás a kormányzás szempontjából alig lehetséges. A kormányzás során a jogi szabályozás mellett természetesen

¹⁶⁵ Adott szabályozási döntés törvénynek minősül – függetlenül a tartalmától –, ha ezt a parlament törvényhozó hatáskörét szabályszerűen gyakorolva törvényként fogadta el, mert az Alaptörvény előírja, hogy a törvény jogszabály, és mindenkre kötelező. Ebben az értelemben tehát a törvény nincs tartalmi kritériumokhoz kötve, ennyiben nyitottnak minősül. Ennek megfelelően a formai értelemben vett törvény lehet generális vagy individuális, absztrakt vagy konkrét, tartós vagy ideiglenes, jogi vagy intézkedési törvény. A törvények minden ilyen tartalmat felöllelhetnek, külső és belső hatásaik lehetnek. Ennek megfelelően a parlamentek a törvény eszköztét mindig számos cél szolgálatába állították. A törvényt konkrét szituáció szabályozására is felhasználhatják, vagyis tisztán intézkedésként is kibocsáthatják. Vessd össze: STERN 1980, 576–577.

és nyilvánvalóan más eszközöket is alkalmaznak – mint a gazdasági-pénzügyi eszközöket (például fiskális eszközöket, forráselosztást), továbbá a kooperációt és a koordinációt, a különböző jellegű ösztönzéseket és egyéb orientációs formákat –, de gyakran ezek is jog(szabály)i formában jelennek meg. Éppen ezért a demokratikus jogállamokban a jogalkotás, különösen a törvényalkotás centrális jelentőségű, domináns és jellegzetes kormányzási és politikaalakítási eszköznek minősül.¹⁶⁶ Egyrészt azért, mert a társadalmi együttélés alapvető kérdései jogi szabályozást igényelnek. Másrészt a megválasztott és kormányzó többség az így létrejött jogszabályokon keresztül képes leginkább a politikai elképzeléseinek és törekvéseinek tényleges megvalósítására, a kormányzás tárgyát alkotó és változó terjedelmű közügyeknek az érdekeinek megfelelő formálására, a társadalmi együttélés viszonyainak a politikai-kormányzati célok szerinti alakítására.

A közfeladatokat ellátó és közhatalmi funkciókat gyakorló állam számára, amely a kormányzással a társadalom irányítását végzi, a kormányzati politika tartalmának megvalósításához a jogalkotás tehát nélkülözhetetlen eszközt jelent. Alkotmányjogilag ez a kiemelkedő szerep abból is adódik, hogy mind a végrehajtás (közigazgatás), mind az igazságszolgáltatás kötve van a jogszabályokhoz.¹⁶⁷ A kormányzó politikai erőknél a választási ígéreteik megvalósítása, politikai programjuk végrehajtása, kormányzati szándékaik érvényesítése érdekében jogszabályokra van szükségük, ezért rendkívül gyakran élnek a jogszabályok kezdeményezésének jogával, illetve magával a jogalkotással. A jogalkotás a kormányzati politikának – szűkebb értelemben a *jogpolitikának* – egyik megvalósítási formája: ez ugyanis az a szakpolitika, amely a modern államban a jogalkotás dinamikáját meghatározza. A jogpolitika tartalmát a jogalkotás esetén a kormányzati szándékok valóra váltása, vagyis a társadalmi helyzetre, szükségletekre és érdekekre való reagálás jelenti: a situációk leírása, értékelése, a szóba jöhető érdekek meghatározása és mérlegelése, a szükségletek és igények megnevezése. A jogpolitika keretében kell tehát felmérni, mérlegelni, illetve eldönteni, hogy mely életviszonyok rendezésére milyen jellegű jogi szabályozás látszik alkalmasnak, vagyis milyen társadalmi célokat, milyen

¹⁶⁶ Mindig a politikai kormányzás és hatalomgyakorlás központi területéhez tartozott az a funkció, hogy adott közösségben kötelező és legitim jogot alkossanak, de az ehhez szükséges hatalom és ennek legitimitása a történelem folyamán gyakran változott, és a hatalommegosztás mindenkor uralkodó, illetve vitatott módjainak indikátora volt. Vesd össze: LHOTTA 2006, 781.

¹⁶⁷ Az Alaptörvény az R) cikk (2) bekezdésében egyértelműen rögzíti, hogy „a jogszabályok mindenkre kötelezőek”.

jogi eszközökkel és milyen jogi úton lehet elérni.¹⁶⁸ A jogpolitika annak a közpolitikának (*policy*) az egyik eleme, amely a politika *tartalmi* dimenzióját jelöli: azokat a szakproblémákat és a politikai döntéseknek az erre vonatkozó tartalmát öleli fel, amelyek az adott (kormányzott) társadalmat érintik, továbbá a közügyek feldolgozását, különösen az ehhez választott stratégiákat, eszközöket és értékelési kritériumokat.¹⁶⁹ A közpolitika dimenziójának keretében előtérbe lépnek azok a tartalmi kérdésfeltevések, amelyek az állami aktivitás egyes politikaterületeivel (kül- és biztonságpolitika, belpolitika, gazdaságpolitika, egészség- és szociálpolitika, kultúrpolitika, oktatáspolitikai, környezetpolitika stb.), mintegy szakproblémaival foglalkoznak, és vizsgálják ezek tárgyait, feladatait, eszközeit, céljait, realizálási előfeltételeit, megvalósítását, eredményét és hatását. A plurális és jóléti társadalomban ez elsősorban az állami feladatok és az állam szerepvállalásának, funkcióinak kérdéseivel körvonalazható. A mai modern állam feladatairól és szerepvállalásáról világszerte politikai, közgazdasági, jogtudományi stb. viták folynak, és sokféle nézet ütközik egymással. Az állami feladatok, funkciók és a szerepvállalás meghatározása azonban elementárisan a mindenkor kormányzati politika döntésének a kérdése. Ezzel összefüggésben elsősorban az alábbi kérdésekre kell válaszolni:

- Melyek a társadalmi együttélésből szükségszerűen adódó és jogi szabályozást igénylő *feladatok*? Meghatározott célok elérésére irányulva felmerül a kommunikáció kérdése is: hogyan tegyék ismertté, és hogyan mutassák be a kormányzati hatalom birtokosai a jogalkotási törekvéseiket.
- Milyen *szerepet* kell ellátnia, illetve akar vállalni az állam az egyes szakpolitikák terén, és ezek milyen jogalkotási tevékenységet involválnak? E körbe tartozik annak meghatározása is, hogy milyen jogi normákat vezessenek be, illetve hagyjanak figyelmen kívül.
- Milyen *jogalkotási eszközök* állnak az állam, pontosabban a kormányzati hatalom birtokosának rendelkezésére, illetve a jogalkotással mennyiben biztosítható az állami feladatellátás hatékonysága? E körbe sorolható annak vizsgálata is, hogy milyen hatalmi potenciállal rendelkeznek a fenti célok megvalósítása, illetve más, eltérő célok megakadályozása érdekében.

¹⁶⁸ Vesd össze: STREMPER 1992, 4.

¹⁶⁹ „A »policy« a kormányzati politika tartalmi oldalára utal. Ez a »politika« a kormányzat egy-egy területet, társadalmi szférát érintő elképzeléseit jelöli.” (GAJDUSCHEK 2016, 46.)

A mai modern állam mindenekelőtt irányító, újraelosztó és szolgáltató állam, amiből az állami feladatok és az állami tevékenység egyértelmű növekedése, kiszélesedése és elmélyülése következik. Ebből ered egyfelől a nagy társadalmi ellátórendszerek (az egészségügy, a nyugdíjbiztosítás) és az infrastrukturális rendszerek fejlesztésének és működtetésének (az oktatás, a kutatás, a tudomány intézményeinek fenntartása, a hulladékfeldolgozás, az egészséges ivóvíz biztosítása, a szennyvíztisztítás, a közlekedésfejlesztés stb.) szükségessége. Másfelől az európai integráció fokozódása, az egyre erőteljesebb technikai fejlődés (információs technológia, géntechnológia), a mélyreható ökológiai, ökonómiai és társadalmi következmények jelentkezése, továbbá a jogállamiságból következő igények stb. a törvényi funkciók jelentős változását eredményezik. További szabályozási igényt keletkeztet magának a pluralista társadalomnak a léte, amelyben az alapvető, közös, úgynevezett vitathatatlan értékelképzelések széttöredeztek és elvesztek, így a magatartási standardokra és magatartási mintákra vonatkozó közös meggyőződéseknek ezt az elvesztését a pozitív joggal kell kompenzálni.¹⁷⁰ Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a növekvő globalizálódás következtében meghatározott esetekben könnyebbé vált a nemzeti szintű jogi szabályozás el-, illetve megkerülése. A határokon átnyúló problémák, konfliktusok ma már kizárólag nemzetállami szabályozással nem kezelhetők, csak az érintett államok együttműködése vezethet eredményre, ami a jogi szabályozás iránti igényeket, illetve ezek nemzetközi összehangolásának szükségességét növeli. A jogalkotás – adott esetben az alkotmányi előírások keretében – már nem csak a polgárok közötti jogok védelméről és kiegyenlítéséről, a polgároknak az állammal szembeni jogairól és kötelezettségeiről, a büntetőjogról, az állami feladatokról, valamint ezek intézésének rendjéről és módjáról rendelkezik.¹⁷¹ Az úgynevezett „klasszikus” jogszabályok mellett – amelyek tehát az egyének privát autonómiájának rendjét és ennek korlátait szabják meg, az egyének jogait és kötelezettségeit alapozzák meg, valamint felhatalmazást adnak a végrehajtó hatalom számára a rendeletalkotásra – egyre nagyobb számban találhatók olyan jogszabályok – különösen törvények – is, amelyek meghatározott politika irányvonalát állapítják meg, vagy kifejezett programot tartalmaznak (például a gazdasági stabilitás érdekében), vagy pedig konkrét intézkedéseket vezetnek be.¹⁷² A szolgáltató állam

¹⁷⁰ Vesd össze: OSSENBUHL 2004a, 173.

¹⁷¹ Vesd össze: STARCK 1995, 20.

¹⁷² A törvényhozás különleges esete a költségvetési törvény, amelyben a költségvetési tervezésben való parlamenti közreműködés kifejezésre jut. A nemzetközi szerződés kihirdetésében

irányába történő változás, továbbá az utóbbi évtizedek technológiai fejlődése nemcsak a jogszabályok számának növekedésével járt, hanem a klasszikus fel-fogásában az általánosság, az absztraktság és a tartósság alapelveitől – amelyek a büntetőjogot továbbra is meghatározzák – való parciális eltéréssel és az intéz- kedési törvények egyre jelentősebbé válásával is. Az állam sokféle új feladata, különösen az a szükségesség, hogy az ökonomiai és technológiai változásokra gyorsan kell reagálni, az egyre inkább speciális törvényi szabályozást is meg- követeli. A konkrét kormányzati intézkedéseket tartalmazó jogszabályok, sok esetben törvények e fejlődés következtében egyre mellőzhetetlenebb politikai irányítási eszközökké váltak. Ezek meghatározott kezdeményezésből, illetve meghatározott szituációban való konkrét célvonatkoztatottságukkal tűnnek ki. Ezekből a törvények más típusai is megkülönböztethetők, amelyeknél a jelölé- sek variálódnak és az elhatárolások cseppfolyósak (tervezési és tervtörvények, irányítási és elosztást tartalmazó törvények, kerettörvények stb.). Ennek követ- keztében a törvények jelentős részének instrumentális karaktere van, amelyek tehát (politikai) irányítási és kormányzási eszközként szolgálnak. A jogalkotási produktumok számának és terjedelmének fokozódása azonban az eljogiasodás folyamatát gerjeszti. Eljogiasodás alatt elsősorban a jogszabályok (norma- produktumok) növekedése értendő,¹⁷³ de tágabb értelemben ez átfogja a po- litika bürokratizálódását és juszticializálódását,¹⁷⁴ a politikai döntések hazai és nemzetközi bíróságok előtti megtámadását, a politikai viták és döntések jogi vitákká történő átalakítását, ami szintén az eljogiasodás folyamatát erősíti.

A kormányzati politikai akarat jogszabályok általi megvalósításánál azon- ban több tényezőre is figyelemmel kell lennie. Ezek közül az egyik legfonto- sabb az, hogy minden jogi norma az érvényesülés igényével születik, vagyis szüksége van arra, hogy a benne foglalt előírást betartsák és kövessék, illetve ha ez nem történik meg, akkor kikényszerítsék. Ezért a jogszabályokat úgy kell megtervezni és létrehozni, hogy a potenciálisan érintettek elvileg képesek legyenek követni. Ha a demokratikus elveken nyugvó választás következtében létrejött parlament szabályozott eljárásban fogad el egy törvényt, akkor felté- telezhető, hogy ezt a törvényt a lakosság elismeri, vagy legalábbis akceptálja.

a parlament szintén közreműködik, amely során a külügyi hatalmát gyakorolja. A külügyi hatalomról lásd: PETRÉTEI 2010.

¹⁷³ Az eljogiasodás folyamata természetesen nemcsak a szabályozások számában jut kifejezésre, hanem mindenekelőtt az egyes jogi normák közötti növekvő hálózatosodásban is (szabályo- zási sűrűség), továbbá a fennálló és az ehhez újonnan jövő normák egyre differenciáltabb és részletezőbb kialakításában (szabályozási intenzitás).

¹⁷⁴ Lásd erről: POKOL 2017.

A demokráciában mindenesetre tartósan semmit sem lehet bevezetni vagy érvényben tartani, amit a választók tömege elutasít, vagy legalább nem kész elviselni. Az, hogy az adott ország egyes politikaterületein milyen szorosak egyébként a határok a törvényhozó előrelátó, alakító politikája számára, függ a parlamentnek, a kormánynak és a politikai pártoknak a koncepczionálisan átgondolt prioritások megállapítására, a politikának a közigazgatással szembeni irányítóképességére, a politikaformálásnál és érvényesítésénél a (neo)korporatív tárgyalási rendszerek súlyára, valamint a tudományos politikai tanácsadás relevanciájára vonatkozó képességeitől is.¹⁷⁵

A jogalkotásnál a jogalkotónak is figyelnie kell az alkotmány elsődlegességére, és a jogszabályait úgy kell alakítania, hogy ezek összhangban álljanak az alaptörvény tartalmával és értéktartalmú megállapításaival. A jogalkotó alakítási szabadságát ennyiben korlátozzák az alkotmányi alaptételek és alkotmányi rendelkezések.

2.2. A törvény- és a rendeletalkotás sajátosságai

A jogszabályok közül jellege és jelentősége következtében a törvény emelkedik ki, mivel ez az a jogszabályi forma, amely a kormány és a parlament fontos cselekvési eszköze, és amely a demokráciákban a szabad és nyilvános politikai akaratképzés útján születik meg.¹⁷⁶ A törvényekben a parlament a lényeges döntéseit az állam számára hozza meg.¹⁷⁷ A törvény nem helyettesíthető más jogalkotási aktsussal, mert az éppen a népképviselő általi szabályozást kapcsolná ki.¹⁷⁸ A jogállami demokráciákban a törvények tehát a kormányzás domináns eszközei, a politikát formáló akarat kifejeződései, ezért mind e jogszabálynak, mind a törvényhozási eljárásnak kiemelkedő jelentősége van.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Vesd össze: ISMAYR 2013, 213.

¹⁷⁶ „A törvény az az út, amelyen a politikai pártok az elképzeléseiket rendezett eljárásban általánosan kötelező jogba ültetik át.” (OSSENBÜHL 2004a, 291.)

¹⁷⁷ „Ilyen döntéseket általában csak akkor hoznak meg, ha ezek szükségesnek bizonyulnak, vagy a politikai erők mindenképpen szükségesnek tartják.” (OSSENBÜHL 2004b, 228.)

¹⁷⁸ A törvények „trónfosztásával” a parlamentáris-jogállami demokrácia rendszere egészében kérdőjeleződne meg. Vesd össze: OSSENBÜHL 2004a, 172.

¹⁷⁹ „A törvény fogalma – mint jogilag kötelező szabályozás, amelyet a parlamenti népképviselő alkotmányjogilag előírt eljárásban és tartalmilag az alkotmányhoz kötötten fogad el – a jogállam és a parlamentáris demokrácia alap gondolatát testesíti meg, amely az alkotmányos államban a polgári és politikai szabadságot garantálta. Az államalkotó népet és a jogközösséget reprezentáló parlament alkotmányjogilag rendezett és kötött döntéseként

Törvény alatt a törvényhozó szervnek minden olyan aktusa értendő, amely az alkotmányosan előírt törvényhozási eljárásban és törvény formájában létrejött.¹⁸⁰ E meghatározás látszólag formálisnak tűnik, de ez nem teljesen igaz. A jogi rendelkezések – mint általánosan kötelező magatartási szabályok – ezt a minőségüket nem pusztán az államhatalom általi meghatározottságuktól és a megalkotásukra előírt eljárási rend betartásától kapják, hanem attól, hogy a demokratikus és jogállami alkotmány alapvető elveivel összhangban állnak.¹⁸¹ A törvény a demokráciában a primer, flexibilis, az új szituációkra reagáló alakító eszköz: lehetővé teszi az államalkotó nép egésze számára az élet és a környezet jogi viszonyainak a demokratikusan legitimált, észszerűen reflektált és önrendelkező alakítását az alkotmány előzetes rendjének körében.¹⁸² Ezért annak a kormánynak, amelyik a gazdasági és társadalmi viszonyok szerinte indokolt változtatását el akarja végezni, és ezt politikájának fő céljává teszi, figyelnie kell arra, hogy a törvényhozás a demokratikus jogállam követelményeinek megfelelően, vagyis a törvényhozásnak az alkotmány elsődlegességét alapvetően figyelembe kell vennie, mivel ez ennek materiális elveit konkretizálja.¹⁸³ Ez az alkotmányos berendezkedés – jellegéből adódóan – szükségszerűen *törvényi államot jelent*, mivel a törvény éppen a demokratikus jogállamiság legfontosabb ismérve és megnyilvánulása. Az uralom a demokráciában elsősorban és kifejezetten törvények uralmát jelenti, ezért minden modern jogállamnak szükségszerűen potenciális törvényi államnak kell lennie.¹⁸⁴ Annak, hogy a modern állam törvényhozó állam is egyben, alapvetően *két oka* van. *Egyrészt* az, hogy a mai társadalom szabályozási igénye állandóan növekszik, mivel *egyre* több olyan területet kell az államnak

a törvény az egyetlen igazolt mód, amin az államnak az egyének szabadságát és tulajdonát tartalmilag meg szabad határozni és nyirbálni; mert a nép reprezentációjának elképzelése szerint a népképviselőt kereszttől minden egyén a nép tagjaként a választott testület által cselekszik.” (BADURA 1992, 1.)

¹⁸⁰ Megjegyzendő azonban, hogy „a törvényhozás alatt nemcsak az az eljárás, a törvényhozásnak az a menete értendő, amelyik egy törvény kibocsátásához vezet. A törvényhozás elsősorban a jog tudatos és tervszerű alkotása, amelynél nem az eljárás, hanem az eljárás eredménye – a kibocsátott törvények – állnak az előtérben.” (STARCK 1995, 20.)

¹⁸¹ A parlamenti törvényhozási eljárás önmagában az elfogadott jogi normát még nem legitimálja (SCHNEIDER 1992, 36.).

¹⁸² Bock 2006, 769.

¹⁸³ LHOTTA 2006, 779. „Természetesen, ha a törvényhozást túlságosan az alkotmány végrehajtásaként alakítják ki, ez az alkotmányi alapelvek és az alkotmányi direktívák általi legiszlatív alakítási szabadság korlátozásához vezet.”

¹⁸⁴ Vesd össze: KATZ 1994, 203–204.

regulatív módon rendeznie, amelyeken korábban a társadalmi erők autonóm szabályozása, illetve a piac törvényei érvényesültek, de amelyek a társadalmi változások következtében egyre komplexebbé és bonyolultabbá váltak, és ezért állami, törvényhozási beavatkozást igényeltek. *Másrészt* a demokratikus alkotmányos rendszer, pontosabban az állam demokratikus kormányzása – mint a jogállami alkotmányokból is levezethető követelmény – a *törvényi szabályozás kiemelkedő és meghatározó jelentőségét* preferálja, mivel a törvényalkotás és a törvény minden más jogalkotási formával és eljárással szemben sajátos ismérvekkel rendelkezik,¹⁸⁵ ami egyébként visszautal a törvény *statikus és dinamikus funkciójára* is.

Klasszikus, *statikus* funkciója szerint ez a jogszabályi forma alkalmas leginkább a fennálló viszonyok jogi megítélésére és rendezésére, azaz normatív formában való rögzítésére és befolyásolására, mivel azt a népképviselőket megvalósító, demokratikusan választott parlament alkotja meg, a választók által közvetlenül legitimált szervként fogadja el. A parlament ugyanis a választóknak közvetlen módon felelős, mivel a mindenkori összetételét a rendszeresen ismétlődő választásokon a szavazók a bizalom további megadásával vagy éppen megvonásával számon is kérhetik. Ez a legmagasabb legitimitációt biztosítja a számára. A demokratikus jogállamban a törvényhozás jelentőségét továbbá az adja, hogy ezt a jogszabályt – az alkotmányi garanciák figyelembevételével – átlátható, többfokozatú, nyilvános vitákat, különösen pluralista politikai diskurzusokat lehetővé tévő, részben nyitott és követhető döntési eljárás során alkotják meg, ami lehetőséget ad az ellenzék számára is a vitában való részvételre, alternatív elképzeléseinek megismertetésére.¹⁸⁶

Dinamikus funkcióját – vagyis a szabályozandó viszonyoknak a kormányzati politika elképzeléseinek megfelelő alakítását és megváltoztatását – tekintve pedig a törvény azért preferált forma, mert e szabályozás kifejezésre juttatja az adott kormányzati ciklusban követett politikát: legtöbbször divergáló érdekek konfliktusai és kompromisszumai termékeként bocsátják ki. Éppen ezért adott állam kormányzására vonatkozó politikai elképzeléseknek a konkrét megvalósítására irányuló törekvések ténylegesen a törvények kezdeményezéseiben öltönek testet. Az ellentétes érdekek kiegyenlítésére és a keletkezett

¹⁸⁵ Vesd össze: OSSENBUHL 2004a, 171.; továbbá: ISMAYR 2008, 12.

¹⁸⁶ Möllers szerint a parlamenti eljárás központi funkciója annak nyilvános dokumentálása, hogy másképp is dönthettek volna, mint ahogy döntöttek: az eltérő kisebbségi vélemények bemutatásának ugyanis hatása van a következő választásoknál a választók akaratképzésére. Ezért a parlamentben a hangsúly az alternatív megoldások nyilvános dokumentálásán van. Vesd össze: MÖLLERS 2015, 95–96.

konfliktusok feloldására törekvő politika a törvények tartalmaért folytatott küzdelemként is felfogható. A kormányzati politikai akaratokban rejlő szándékok a törvényben olyan következményekké alakulnak át, amelyeket a kormányzati hatalom birtokosa meg kíván valósítani és a szabálykövetetés révén érvényesíteni. A törvény ennyiben a jövőre irányul, és a szabályozandó viszonyokat a kormányzati hatalmi szempontoknak megfelelően rendező, konstitutív és regulatív funkciója van. Az elfogadott törvényekben tehát a kormányzati politika olyan követelményként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez az állami kényszerítő eszközök is igénybe vehetők, vagyis a törvény a leginkább alkalmas forma arra, hogy meghatározott – politikailag szükségesnek tartott – magatartásokat elvárható módon programozzon, és szankciók alkalmazását kilátásba helyezve ennek teljesítését biztosítsa.¹⁸⁷ Mivel a jogszabályi formában megjelenő kormányzati döntéseket jogalkotásra feljogosított szervek hozzák, ezért ezek érvényesítésére állami kényszerítő eszközök is igénybe vehetők. Ez teszi a törvényt és a jogszabályokat – demokratikus és hatékony társadalomirányítást feltételezve – a kormányzati hatalom birtokosának kezében a kormányzás döntő és mellőzhetetlen eszközévé.

A törvények dominanciájának érvényesülése mellett azonban a *rendeletalkotás is mellőzhetetlen jogalkotási forma*. A végrehajtó hatalom rendeletalkotó joga alkotmányelméletileg – az államhatalmi ágak elválasztására tekintettel – a törvényhozó hatalomtól a végrehajtó hatalomnak átengedett jogalkotói hatalomként fogható fel, vagyis ebben az értelemben a mindenkori alkotmányi szabályozás által delegált jogalkotásnak minősíthető. A törvényhozó hatalom elvileg a parlamentet illeti meg, de e szerv tehermentesítése azért szükséges, mert a parlament nincs abban a helyzetben, hogy a modern társadalomban jelentkező kiterjedt szabályozási igényeknek minden tekintetben eleget tegyen, a jogi szabályozásra vonatkozó elvárásokat egymaga teljesítse. Egyfelől azért, mert a törvényhozás időigényes jogalkotás, másfelől a társadalmi viszonyok egy részének jogi szabályozásához – jellegeből adódóan – elegendő a rendeleti szintű jogalkotás, mert e viszonyok rendezése nem is igényli a törvényi szintet.¹⁸⁸ A parlament tehermentesítésén túlmenően a rendeletalkotás mellett szól a jogalkotás sebességének és flexibilitásának a növelése, valamint a gyors

¹⁸⁷ „A törvények ugyan a kormány kodifikációs felelősségén kívül, de egyáltalán nem ellenében, hanem a mögötte álló pártok értekeinek és érdekeinek megfelelő politikájához illeszkedve, annak megvalósításaként születnek.” (MÜLLER 2014c, 3.)

¹⁸⁸ „A törvényhozó szervek idejének szükségége és a részletes ismeretek határai megtiltják a nem fontos normáknak a törvényhozási eljárásban való megalkotását.” (STARCK 1995, 23.)

technikai-technológiai, illetve társadalmi változásokhoz való igazodás.¹⁸⁹ A törvényhozás kapacitáshiánya miatt nyílik tehát lehetőség arra, hogy a végrehajtó hatalom jogalkotási hatáskört kapjon, amelyet rendeletalkotással teljesít.¹⁹⁰ A törvényi és rendeleti jogalkotás közötti mennyiségi arányok az állam társadalmi szerepvállalásának, az állami beavatkozás mértékének, a politikai rendszer jellegének és az alkotmányi szabályozásnak a függvénye.¹⁹¹ Annak elkerülése érdekében azonban, hogy a rendeletalkotás ne válhasson a döntő és elsődleges szabályozási eszközzé, körül kell határolni a különböző rendeletek kiadásának célját, tartalmát és terjedelmét: milyen célok elérése érdekében, milyen területen és tárgyban, illetve milyen mértékben és mélységben avatkozhat be a rendelet a társadalmi viszonyok alakításába. A törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom szervei által gyakorolt jogalkotói hatáskör terjedelmét, egymáshoz való viszonyát az államhatalmi ágak megosztásának az Alaptörvényben szabályozott rendje határozza meg.¹⁹² Indokolt figyelembe venni azt is, hogy a jogalkotásnak a törvényhozás helyett más formában és más fórum által történő gyakorlása a jogalkotás legitimáltságát, átláthatóságát, tartalmi nyitottságát és a nyilvánosság általi kontrollálhatóságát csökkenti, ezért sajátos igazoltságot igényel.¹⁹³ A rendeletalkotás erősítése ugyanis azzal a következménnyel jár, hogy a parlamentnek – népképviseletként – jóval kisebb hatása lesz a jogalkotásra: a rendeletalkotás a parlament helyzetét és hatásgyakorló esélyét – különösen az ellenzékét – a parlamentáris rendszer logikájával elmentésesen korlátozná, illetve a választók és a képviselők közötti elidegenedés következményével járhatna. A parlament és különösen az ellenzék dilemmája nehezen feloldható: egyrészt arról van szó, hogy a parlament – mint központi, közvetlen választással legitimált alkotmányos szerv – helyzetét az alapvető kérdések megtárgyalásával és a társadalomfejlődés irányát meghatározó

¹⁸⁹ Ilyen értelemben a kormányrendelet a parlament által elfogadott törvényt nem pótolja, hanem végül is a technikai részletektől és az átmeneti jellegű szabályozástól, továbbá a tisztán szakmai jellegű rendelkezésektől – politikai döntési tartalom nélkül vagy szűk tartalommal – tehermentesíti. Ebből a szempontból a végrehajtó hatalom rendeletalkotási joga teljességgel nélkülözhetetlen.

¹⁹⁰ Vesd össze: OSSENBUHL 1988, 388–389.

¹⁹¹ Megjegyzendő, hogy a modern államokban a rendeletek száma az életviszonyok fokozódó szabályozási igénye következtében folyamatosan növekszik, és rendszerint túlszárnyalja a törvényekét. Lásd erről: SCHNEIDER 1992, 161–164.

¹⁹² Vesd össze: 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 571.

¹⁹³ Vesd össze: OSSENBUHL 2004a, 172. Ez nemcsak a kormányzati rendeletalkotásra vonatkozó törekvésekre érvényes, hanem a szabályozási hatalomnak a privát intézményekre való ki-helyezésére is.

döntéseivel meg kell erősíteni, másrészt a konkrét, részletező törvényhozási munkának fontos információs bázis és hatásos kontroll az előfeltétele.¹⁹⁴ A rendeletalkotási jog megfontolt alkalmazása és gyakorlása ugyanakkor semmi esetre sem vezet a parlament hatalomvesztéséhez, mert a politikailag nem fontos vagy alacsonyabb rangú részletektől való tehermentesítéssel csak abba a helyzetbe hozzák a parlamentet, hogy a szükséges figyelemmel és koncentrációval a jelentős politikai döntésekkel és szabályozásokkal foglalkozzon.¹⁹⁵ A rendeletek gyakorlati jelentősége számottevő, mert rendszerint a leggyakrabban változó olyan viszonyok szabályozására alkalmazzák, amelyeknél a törvényhozási eljárás nehézkesnek bizonyulna.¹⁹⁶

2.3. A jogalkotás tervezéséről¹⁹⁷

A jognak a jogalkotó általi létrehozása óta a jogalkotás tudatos, intézményesített eljárást tételez fel, amely felveti és indokolja a jogalkotás tervezett voltát, de a kormányzás politikai tervezéséből is nyilvánvalóan következik a *jogalkotás tervezésének szükségessége*. Meg kell ugyanis határozni, illetve célszerű ütemezni, hogy az adott parlamenti ciklusban mit akar megvalósítani a kormányzati hatalom, vagyis milyen elképzelései vannak egyáltalán, illetve előreláthatóan, amelyek jogalkotást igényelnek, és ezeket milyen ütemben, mely időpontokban akarja elvégezni (például a kormányzati ciklus elején, a közepén vagy inkább a végén). A jogalkotással kapcsolatos feladatokat – így a jogalkotás tervezését is – több tényező jelentős mértékben befolyásolja, de *a jogalkotást alapvetően a politika determinálja*, mivel a politika törvényeken, jogszabályokon keresztül közvetítődik, a jogszabályokban politikai döntések konkretizálódnak. A tudatos és átgondolt jogalkotás érdekében célszerű áttekinteni a jogalkotásra irányuló tervezés – mint a jövőre vonatkozó, célorientált metodikai eljárás – néhány fontos elemét, jellegzetességét, illetve javításának lehetséges irányait.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Vessé össze: ISMAYR 2013, 212.

¹⁹⁵ OSSENBÜHL 1988, 389.

¹⁹⁶ OSSENBÜHL 1988, 389.

¹⁹⁷ A jogalkotás tervezéséről lásd részletesebben: DRINÓCZI–PETRÉTEI 2009.

¹⁹⁸ A tervezés a jogalkotás esetében is a jövőbeli történések kiemelkedő irányítási eszköze: a racionális magatartás szisztematikus előkészítése és megállapítása annak érdekében, hogy az adott körülmények között a kitűzött célt a lehető leghatékonyabb módon ériék el.

A jogalkotás tervezése jogilag csak részben kötelező, de feltétlenül ajánlott, mivel a jogalkotásnak – mint a kormányzás egyik stratégiai eszközének – a központi, az egyes szakminisztériumok terveiből összeálló programtervet eredményezi, és meghatározott időre szólóan ütemezi az egyes jogalkotási aktusokat. A jogalkotás tervezésénél igazodni kell a parlament és a Kormány működéséhez, az ülésszakok és ülések idejéhez és tartamához, a parlament és a Kormány munkaterhéhez, valamint a törvény- és rendeletalkotás eljárási sajátosságaihoz. Figyelembe kell továbbá venni a jogszabályok előkészítésének időigényét, vagyis a tervezetek kidolgozásának, a különböző egyeztetések, véleményeztetések, konzultációk lefolytatásának időtartamát stb. A *tervezés az átgondolt és megalapozott jogalkotás feltétele*, amely hozzájárul a hektikus és ötletszerű normaalkotásnak, a felesleges és nem hatásos normák létrejöttének elkerüléséhez. A tervezés megkönnyíti, hogy a jogszabályok létrehozatala a kormányzati célok megvalósítását elősegítve ütemezetten, a jogrendszer stabilitását biztosítva történjen. A tervezés segítséget nyújthat az előre látható, kiszámítható normatartalmak létrehozásában és a szilárd jogrendszer koherenciájának és konzisztenciájának a fenntartásában. A jogalkotói tevékenységet tervezett módon, egyeztetett igények szerint kell végezni, mert csak ez biztosíthatja a kiszámíthatóságot, a folyamatosságot, az összehangoltságot és az ütemezettséget. A jogalkotás tervezésének célja, hogy összehangolja a jogalkotási igényeket és lehetőségeket a kormányzás politikai céljainak és elképzeléseinek valóra váltásával, ugyanakkor biztosítsa a jogalkotás kiegyensúlyozott működését, amely a jogbiztonság – mint a jogállam alkotóeleme – alaptörvényi követelményének egyik garanciája is. E működés feltételezi, hogy a jogalkotásban közreműködők kellő időben és megfelelő formában legyenek képesek összehangoltan tevékenykedni, továbbá a végrehajtás és jogalkalmazás számára is legyen előre látható a joganyag változása.

A jogalkotási feladatok tervezése, meghatározása és ütemezése – az eddigiekből következően – alapvetően a kormányzati politikára vezethető vissza. A tervszerű jogalkotás nem képzelhető el politikai tervezés nélkül. A politikai tervezés – mint a kormányzati tevékenység sajátos aspektusa – azonban korlátozott, mivel a politikai történések tervezhetőségének vannak bizonyos határai, amelyek többek között a politikai aktorok feltételes racionalitásából, a politikai fejlődés előreláthatóságának korlátozott voltából, a figyelembe veendő tényezők alig megragadható nagy számából és a hibás tervezés nyilvánvaló elkerülhetetlenségéből adódnak.¹⁹⁹ Ez természetesen meghatározza a jogalkotás

¹⁹⁹ Vesd össze: BRUNNER 1979, 286.

tervezhetőségét is, mivel a jogalkotás tervezése valójában a politikai tervezés része: ez nagyrészt nem más, mint az állami-kormányzati feladatok tervezése az állam irányításának szintjén, és így a kormányzás funkciójába integrálódik. A jogalkotás tervezésének szükségessége tehát abból vezethető le, hogy az állami cselekvés racionalitását e területen a lehető legnagyobb mértékben biztosítsa. A politikát tervezésre szorító tényezők közül a választások, a Kormány – miniszterelnök által meghatározott – általános politikájában megfogalmazott célok, az elérni kívánt gazdasági, társadalmi, politikai változások ütemezése, illetve az ezek érdekében alkalmazott eszközök emelhetők ki. A jogalkotási tervezés esetén a politikai döntések egyrészt felölelik azokat a szándékokat és törekvéseket, amelyeket jogszabályi formában kívánnak kifejezésre juttatni, másrészt a jogalkotási tervek – a Kormány által a parlamentnek benyújtott törvényalkotási programja,²⁰⁰ illetve a Kormány munkatervében szereplő rendeletalkotási elképzelések, valamint az egyes minisztériumok jogalkotási törekvései – egyúttal politikai döntések formájában jelennek meg. A jogalkotás tervezése során nem pusztán az egyes jogszabályok előkészítésének és elfogadásának megtervezéséről van tehát szó, hanem az adott időintervallumban – akár kormányzati ciklusokon átívelően vagy az aktuális parlamenti ciklusban, illetve éves vagy féléves időszakban – elvégzendő jogalkotási feladatok egészének megtervezéséről.

Mivel a *jogalkotás tervezése* feltételezi a politikai tervezést, ezért ennek minőségétől függ. A tervezésnek – politikaalakító elemként – meg kell határoznia, hogy hogyan és miképpen várható a különböző politikaterületeken (szakpolitikákban) a felmerült politikai-kormányzati problémák megoldása, és ezzel összefüggésben adódnak-e jogalkotási feladatok. Áttekinthető és követhető jogalkotási terv ennek hiányában ugyanis nem, vagy alig készíthető,

²⁰⁰ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 4. pontja kimondja, hogy „[a] Kormány törvényalkotási programja és a Kormány féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkaterve egymással összehangolt tervezetét a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány társadalompolitikai célkitűzéseihez illeszkedve – a miniszterek, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányhivatalok, az autonóm államigazgatási szervek, valamint az önálló szabályozó szervek vezetői javaslatainak figyelembevételével – készíti el”. A Kormány ügyrendjének 8. pontja szerint „[a] törvényjavaslatokról, országgyűlési határozati javaslatokról szóló előterjesztések előkészítését, benyújtását úgy kell ütemezni, hogy azok az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSz.) szerinti eljárási rendben a tervezett hatálybalépés időpontjára figyelemmel időben elfogadhatóak legyenek. Az európai uniós tagságból fakadó jogalkotási kötelezettségekkel kapcsolatos előterjesztések előkészítését úgy kell ütemezni, hogy azok a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidőn belül elfogadhatóak legyenek.”

illetve az így elkészült terv valóra váltása nem lehetséges. A jogalkotás alapvető politikai determináltsága ellenére sem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a politikai-kormányzati célok és törekvések mellett a jogi szabályozás szükségességének előre látása szintén meghatározó szempontot követel meg, mivel a tervezés a jogfejlődés előre kalkulálhatóságát is biztosítja, ennyiben a jogfejlesztés eszköze és módszere. A jogalkotás tervezése azonban csak eszköz lehet, nem válhat öncéllá. A cél ugyanis a jog magasabb fokú társadalmi hatékonyságának elérése. A tervezéssel az alapvető jogfejlődés előre meghatározható, mert nyilvánvalóvá válik, hogy kik, mikor, milyen módon vehetnek részt a jogalkotásban, így a résztvevők közötti együttműködés cél tudatosabbá és racionálisabbá válik. A tervezésből kiderül továbbá, hogy melyek a társadalmilag szükséges és elsőrangú feladatok, amelyeket jogalkotás útján kell megoldani, valamint a jogalkotás folyamata – ennek megszervezése, gondosabb, kvalifikáltabb lefolyása – kiszámíthatóbb lesz.

A jogalkotás tervezésének eredménye rendszerint a *jogalkotási programokban* – mint sajátos tervformákban – ölt testet. Ennek léte már önmagában jelzi, hogy a jogalkotó szervek számára fontos a jogalkotás átgondoltsága, valamint megalkotásával körvonalazódik, hogy milyen szerepet kap a jogalkotás a Kormány általános politikájában meghatározott célkitűzések megvalósításában. A jogalkotási programok a politikai erők, a gazdaság szereplői, illetve a polgárok számára – a nyilvánosságon keresztül – egyfelől előzetes információt nyújtanak az elkövetkező időszak jogalkotási tárgyköreibre, vagyis ismertté válik, hogy mikor és milyen jogszabályok megalkotását tervezi a parlament, a Kormány, illetve az egyes minisztériumok. Ez lehetővé teszi a jogalkotással érintettek számára, hogy politikai, gazdasági, szakmai tevékenységük ütemezését a jogalkotási elképzelésekhez igazíthassák. Másfelől e programok biztosítják a jogalkotás kiszámíthatóságát, a szabályozásra kerülő életviszonyok előzetes megismerhetőségét, mert erre vonatkozóan hozzáférhető információkat tartalmaznak.²⁰¹ Információt adnak továbbá a jogalkotás megalapozottságára és a felmerülő szabályozási igényekhez való alkalmazkodóképességre, ami a programok átgondoltságának, áttekinthetőségének és rugalmasságának függvénye is egyben. Végül információt szolgáltatnak a jogalkotás megvalósulására, ami a programba foglaltak teljesítésének értékelésével történhet, vagyis annak vizsgálatával, hogy a jogalkotás során mit sikerült elvégezni, és mit nem.

²⁰¹ Nyilvánvalóvá válik, hogy a jogalkotási produktumok közül melyek azok, amelyek elkészítését előre megtervezték, és mely jogszabályok azok, amelyeket „terven felül” alkottak meg.

A jogalkotási tervezéssel kapcsolatban indokolt körvonalazni azt is, hogy általában *mi kerüljön a jogalkotási programba*, vagyis mi legyen e terv tartalma. Ennek meghatározásához számos szempontot érdemes figyelembe venni. Egyrészt azt, hogy már adott jogszabálytervezet elkészítése előtt indokolt bizonyos egyeztetéseket lefolytatni, és a megvalósításhoz támogatásokat szerezni. A tervezésnél kell határozni arról is, hogy esetleg először célszerű a szabályozás koncepciójának elkészítése és elfogadása, majd ezt követően kerüljön sor a részletes normaszöveg kidolgozására. El kell dönteni, hogy melyek legyenek az elsőbbséget élvező, legfontosabb célkitűzések, különösen az aktuális politikai elvárásokra tekintettel. Számolni kell azzal, hogy a jogharmonizációs igények és az alkotmánybírói döntésekből következő feladatok átrendezhetik a tervet. A cél elérése érdekében meg kell tervezni a konkrét tevékenységet. Idesorolható – többek között – az átfogó jellegű, jelentős törvények megalkotásánál kodifikációs bizottság felállítása, az előzetes hatásvizsgálatok elvégzésére vonatkozó időszükséglet meghatározása, a fennálló normaanyag utólagos hatásvizsgálatának elvégzése, a hatályosulás (végrehajtás) tapasztalatainak összegyűjtése, az egyeztetési mechanizmusok kialakítása és működtetése, a különböző szakértők igénybevételének ütemezése, a jogszabálytervezetek átdolgozásával kapcsolatos kapacitások, források kalkulációja. Figyelemmel kell lenni arra, hogy a tervben meghatározott időszak alatt változhat a tevékenységek jellege és intenzitása, ezért feltétlenül át kell tekinteni a személyi és anyagi feltételeket is.

A célok egyértelmű kitűzése hatékonyabbá teheti a jogalkotói munkát, ezért a lehető legpontosabban meg kell határozni az adott időszakra előírányzott célokat: világosan meg kell fogalmazni, hogy utólag egyértelműen meg lehessen állapítani, mennyiben sikerült teljesíteni a célkitűzéseket. A jogalkotási célok figyelmeztetnek és emlékeztetnek arra, hogy mit kell a jogalkotásnak elérnie. Ha a cél nem kellően körvonalazott, akkor előfordulhat, hogy rossz lesz a haladási irány. Ezért indokolt rész célkitűzéseket meghatározni, illetve folyamatosan figyelni a határidők betartására, továbbá az eltérés okainak feltárására, és a tervet ezeknek megfelelően korrigálni szükséges. Olyan jogalkotási programot kell tehát készíteni, amely felsorolja mindazokat a célokat – részfeladatokat, alapkövetelményeket, határidőket és felelősöket –, amelyeket el kell érni, és akiknek ezt teljesíteniük kell. Fontos a visszacsatolás, az elvárt eredmények folyamatos összevetése a célokkal.

A tervezés során *elsőként* meg kell határozni a konkrét jogalkotási feladatokat, mégpedig a rendelkezésre álló és elemzett információk alapján. Arra kell törekedni, hogy ezek értékelésekor a cél – az optimális megoldás

kidolgozása – kapjon kiemelt szerepet. Az adott időszakban elvégzendő jogalkotási feladatok megtervezésekor – ahogy ezt már említettük – nem lehet figyelmen kívül hagyni az egyes jogszabályok tervezetének elkészítéséhez szükséges időt: figyelembe kell venni a normaszöveg tervezetének elkészítési és kidolgozási időtartamát, az ezt követő és lefolytatandó egyeztetések és konzultációk, továbbá az ezek alapján indokolt alternatívák elkészítésének időszükségletét. Ehhez a mindenkori kormányzati döntéshozatali mechanizmus működését szükséges alapul venni, különösen a politikai és a közigazgatási egyeztetés folyamatát, a Kormány kabinetjeinek, az államtitkári értekezleteknek, illetve a Kormány üléseinek ütemét, időpontjait és munkarendjét. Számolni kell az itt meghozott döntések következményeivel (mint például további egyeztetések elrendelésével), a végleges kormánydöntés várható időpontjával, valamint – ha a jogalkotás ebben a fázisban befejeződik, akkor – a jogszabály kihirdetésének és a hatálybaléptetésének idejével. Természetesen ez jogszabálytípusonként változhat, mivel törvényalkotás esetén a parlamenti plenáris és bizottsági üléseket is figyelembe kell venni, továbbá kalkulálni kell a köztársasági elnök jogosítványainak gyakorlásával is (visszaküldés vagy előzetes normakontroll lehetősége). *Másodszor* a tervezéskor fel kell mérni a jogalkotási feladat megvalósításához szükséges személyi kapacitásokat és anyagi eszközöket, illetve ráfordításokat: a szakapparátus jogszabálytervezetének elkészítéséhez szükséges teljesítőképességét, az igénybe veendő szakértői közreműködés idő- és költségigényét, ezek egymásra gyakorolt hatását, az egyeztetés során felmerülő alternatívák vizsgálatának költségeit, a társadalmi és szakmai vitáknál, illetve a véleményezési eljárásoknál fellépő igényeket és ezek forrásait. Szintén itt kell meghatározni a hatásvizsgálatok lefolytatásához szükséges összes feltételt. *Harmadszor* a jogalkotási programokat más tervekkel összhangban szükséges elkészíteni, mert csak ez biztosíthatja a kormányzás összehangoltságát és döntéshozatali hatékonyságát. Ezért a jogalkotási program készítésekor mellőzhetetlen a költségvetési tervezéssel való konszonancia, ami a jogszabályok végrehajtásának alapvető feltételrendszerét határozhatja meg mind személyi, mind pénzügyi-dologi vonatkozásban.²⁰² Különösen fontos, hogy a jogalkotási programokat összehangolják a fejlesztési tervekkel,

²⁰² Előfordulhat, hogy valamely tárca által feltétlenül indokoltnak tartott, esetleg a politikai elképzelések között is szereplő jogalkotási feladat azért nem végezhető el, mert a tervezett jogszabály végrehajtásához hiányzik a költségvetési fedezet. Az ilyen jogszabályok kidolgozása nagyrészt felesleges, mert kapacitást von el más jogalkotási feladatoktól, és hiába készülnek el a végleges, egyeztetett tervezetek, pénzügyi fedezet nélkül úgysem fogadják el

mert általában ez utóbbiak megvalósítása rendszerint jogszabályok sorának módosítását vagy új jogszabályok megalkotását involválja. Szintén nélkülözhetetlen a stratégiai tervdokumentumokkal²⁰³ – ezek közül is elsősorban a nemzeti középtávú stratégiával, a miniszteri programokkal, a szakpolitikai stratégiával, a szakpolitikai programokkal – való összehangolás és koordinálás. Kiváltképp igaz ez akkor, ha a kormányzás jelentős mértékű átalakítást tervez, mert ez legtöbbször intenzív jogalkotást feltételez. *Negyedszer* a jogalkotási programoknak meg kell felelniük bizonyos állandó formai követelményeknek, amelyek jelenleg is normatív formát öltenek (mint például a törvényalkotási program, illetve a Kormány munkaterve). A törvényalkotási programról, a Kormány munkatervéről, a minisztériumok munkaterveiről való döntés tehát egyúttal jogalkotási program, amely pedig kölcsönhatásban lévő elemek rendezett viszonyát jelenti.

A jogalkotási tervezés – tartalma és folyamata szerint – általában a minisztériumi szakapparátus feladata, még akkor is, ha a jogalkotási tervek tartalmi meghatározottsága és elfogadása végső soron politikai döntéshozatalat feltételez. A jogszabálytervezetek előkészítésének munkaigényét – a tervezet kidolgozásának, a szakértői megbeszéléseknek, az egyeztetések lefolytatásának stb. idő- és forrásszükségletét – elsősorban a szakapparátus teljesítőképessége határozza meg. Szintén tőlük függ az egyes szaktárcák – mint első helyi felelősök – szempontjainak érvényesítése is. Az apparátus többletinformációval rendelkezik a konkrét jogszabály bonyolultságára, a szabályozandó viszonyok szakmai értékelésére és a végrehajtásra vonatkozóan. Szintén már a szakapparátusi egyeztetés során eldőlhet, hogy az adott jogszabály költségvetési hatásaival számoltak-e, és ezért a jogszabályt egyáltalán elfogadják-e. Az átgondolt és megalapozott jogalkotási tervezés azonban nem nélkülözheti a politikai szempontok szerinti felülvizsgálatot sem. Az időszerűség, a költségvetési hatás, az érdekcsoportokkal való egyeztetés szükségességének megítélése a jogalkotás során politikai mérlegelés kérdése is, ezért a tervezés során biztosítani kell a folyamatos politikai felülvizsgálat lehetőségét, ami elsősorban a minisztérium politikai vezetésének feladata.

őket. E jogszabályok kidolgozása már a tervezés fázisában megtakarítható, ha a jogalkotási terv összhangban van a költségvetéssel.

²⁰³ Lásd erről a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet.

2.4. A magyar törvényhozásról

A magyar parlamentáris demokráciában a törvényhozás funkcióját gyakorló, a törvényeket elfogadó mindenkori kormányzati többség szándékait, törekvéseit nagyrészt kormányzati döntések törvényi formában történő kinyilvánításával valósítja meg, vagyis a törvény Magyarországon is elsősorban a politika eszköze. Az Országgyűlés törvényhozó hatalmának sajátossága, hogy e hatalmat a mindenkori parlamenti többség gyakorolja.²⁰⁴ A zökkenőmentes kormányzás érdekében rendkívül fontos, hogy a parlamenti többség számára kellő mozgáster maradjon politikai-kormányzati elképzeléseinek törvényhozási úton történő megvalósítására, mivel ezek a törvények a hatékony kormányzás fontos eszközei. Ezért az alapvetően kormányzati feladatok esetében elegendő az egyszerű többség alkalmazása.

Mivel az Alaptörvény kifejezetten rögzíti a jogállamiság elvét,²⁰⁵ ebből egyenesen következik az a rendelkezés is, amely a joghoz kötöttséget alapvető követelményként állapítja meg: eszerint a jogszabályok mindenkire – az összes állami szervre, és értelemszerűen tevékenységükre is – kötelező.²⁰⁶ Következésképpen az állami tevékenység, kiemelten az államhatalom gyakorlása joghoz kötött, vagyis a jog ad mértéket és formát az állam ténykedésének.

A törvényeknek a magyar jogrendszerben – a jogszabályi hierarchia következtében, illetve megalkotásuk intézményi és eljárási biztosítékai folytán – kiemelkedő és meghatározó szerepük van, a demokratikus jogállam megvalósításában mellőzhetetlenek. A törvényi szintű szabályozás meghatározó szerepe azzal a jogállami követelménnyel indokolható, hogy elsődlegesen a közvetlenül legitimált népképviselői szerv alkosson jogszabályt, ne pedig a végrehajtó hatalom. A törvényhozás során a törvényjavaslatok megvitatása és elfogadása ugyanis nyilvános vitákban megy végbe, biztosítva a törvényhozási folyamatok átláthatóságát. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a törvények legitimitása és akceptáltsága (elfogadottsága) a legkevésbé vitatható. A parlamenti törvényhozás jogrendszeren belüli primátusát az Alaptörvény

²⁰⁴ „A törvény, a demokratikus jogállam kulcsfogalma, úgy praktikusán, mint teoretikusán csak a hatalommegosztott alkotmányos rendből vezethető le. Csak eme összefüggés figyelembevételénél lehet a törvényt a kormányzó párt, egy uralkodó klikk vagy a bürokrácia dekretumától megkülönböztetni. A törvény fogalma és jelentősége a törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalomtól és a bíraskodástól való jogi szétválasztásától és megkülönböztetésétől függ.” (BADURA 1992, 2.)

²⁰⁵ Alaptörvény B) cikk (1) bek.

²⁰⁶ Vesd össze: Alaptörvény R) cikk (2) bek.

biztosítja egyfelől azzal, hogy a törvényhozásnak – az alkotmány elsődlegességét biztosító korláton kívül²⁰⁷ – más akadályja nincs, másfelől a törvénynek a jogforrási hierarchiában kiemelkedő szerepe van, mivel más jogszabály nem lehet vele ellentétes.²⁰⁸

Magyarországon az Országgyűlés – alkotmányos helyzete és az általa alkotott törvényeknek a jogforrási rendszerben elfoglalt kiemelkedő jelentősége következtében – a legfőbb jogalkotónak minősül: törvényt kizárólag az Országgyűlés alkothat, vagyis törvényhozási monopóliummal rendelkezik, és e hatáskörét senkire sem ruházhatja át. A törvényhozás az Országgyűlésnek – mint Magyarország legfőbb népképviselői szervének – a néphatalom közvetett gyakorlásából eredő hatásköre, jelentős hatalmi jogosítvány, amely e szervet a törvényhozó hatalom letéteményesévé teszi. A törvényhozó hatalom az államhatalom birtokosának önálló, alkotmányjogilag garantált és megragadható tényleges hatalomgyakorlása, amely alapvetően különbözik az államhatalom más megjelenési formáitól.²⁰⁹ A törvényhozás az alkotmány által konstituált hatalomként az állami autoritás speciális cselekvésformája, az állam szabályozó hatalma, és ilyenként – főszabály szerint – mindenkire nézve kötelező rendelkezések kibocsátását jelenti.²¹⁰ A parlament jogalkotási hatalma az Alaptörvényből ered, mivel számára jogalkotási-törvényhozási hatalmat az alkotmány konstituál. A törvényhozás joga tehát csak az Országgyűlést illeti meg, és e jogkörében más szerv nem helyettesítheti. A törvényben – az Alaptörvény rendelkezéseiből is kitűnően – a népszuverenitást kifejező Országgyűlés többségi akarata testesül meg,²¹¹ ami a törvény elfogadásánál a többségi elv alkalmazását követeli meg, de csak az Alaptörvénynek megfelelő törvény a jogszerű. A törvényhozónak ugyanis a törvény megalkotásánál tekintettel kell lennie az Alaptörvényre,²¹² az abban rögzített alkotmányi értékekre – alapelvekre, alapvető jogokra, államcélokra stb. –, amelyek kötelező figyelembevétele a törvények alkotmányosságának feltétele és egyúttal a materiális törvényfogalom követel-

²⁰⁷ Jogszabály és így törvény sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [Alaptörvény T) cikk (3) bek.].

²⁰⁸ Veszd össze: Alaptörvény 15. cikk (4) bek.; 18. cikk (3) bek.; 23. cikk (4) bek.; 32. cikk (3) bek.; 41. cikk (5) bek.

²⁰⁹ Veszd össze: BADURA 1986, 361.

²¹⁰ A törvényhozó hatalom a parlamenti népképviselőnek az alkotmány által megalapozott, rendezett és korlátozott képessége, hogy jogtételeket törvény alakjában kibocsásson (BADURA 1986, 361.).

²¹¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.

²¹² Az Alaptörvény a jogszabályokhoz hasonlóan szintén mindenkire, így a törvényalkotóra is kötelező. Veszd össze: Alaptörvény R) cikk (2) bek.

ménye. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozás pusztán az Alaptörvény végrehajtására korlátozódna.²¹³ A törvényhozás a parlamenti többségnek a társadalmi viszonyokat alakító politikai akarata szerinti eljárást jelenti, de ezt a törvényben kifejeződő politikai akaratot az alkotmány elsődlegessége és az egész jogrendszernek az alkotmánytól való függősége bizonyos alapvető és maradandó értékelképzelésekhez és jogelvekhez kapcsolja,²¹⁴ amelyet a törvények alkotmányossága érdekében a törvényalkotónak is tiszteletben kell tartania.

Az Alaptörvényben az Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális, mert a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyakra nem állít fel korlátokat.²¹⁵ Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre – az Alaptörvény és az európai uniós jog keretében²¹⁶ – teljesnek mondható: eldöntheti, hogy mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, továbbá ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek.²¹⁷ Az Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének azonban vannak korlátai: az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel,²¹⁸ nem ütközhet az uniós vagy a nemzetközi jogba, és az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása – a jogforrási hierarchia elvének megfelelően – csak törvénnyel történhet.²¹⁹ Ha adott tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni

²¹³ Jóllehet a Kormány az Alaptörvény végrehajtása érdekében is köteles a szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni. Vesd össze: Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései 4. pont.

²¹⁴ Vesd össze: OSSENBUHL 2004a, 294.

²¹⁵ Vesd össze: 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 572.

²¹⁶ Az Európai Unió tagjaként érvényesül az előfoglalás (*preemption*) intézménye. Ez azt jelenti, hogy olyan jogterületeken, ahol az uniós jog kimerítően szabályoz, vagy ahol kizárólagos az uniós hatáskör, ott nincs lehetőség nemzeti jogalkotásra. Az uniós jog meghatározott területeken a belső jogban elsődlegességet élvez, ami azt jelenti, hogy a jogalkotói (törvényhozói) hatalmat az uniós jogra tekintettel kell gyakorolni. Vesd össze: DRINÓCZI–PETRÉTEI 2004, 79.

²¹⁷ Vesd össze: DRINÓCZI–PETRÉTEI 2004, 79.

²¹⁸ Vesd össze: Alaptörvény T) cikk (3) bek. Az Országgyűlés – az Alaptörvény keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja, a törvény és a rendeleti szintű szabályozás viszonyában pedig a jogforrási hierarchia elve érvényesül. Vesd össze: 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 572.

²¹⁹ Vesd össze: DRINÓCZI–PETRÉTEI 2004, 79.; továbbá: 53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 414, 417.

az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.²²⁰

Az Országgyűlés törvényalkotó jogának gyakorlását szűkítik a belső és külső törvényhozási eljárás által megfogalmazott előfeltételek is, amelyek betartása a törvényhozás során nem mellőzhetők.²²¹ Ezek közül különösen a törvényalkotás szükségességét, a szabályozási matéria célszerűségét és alkalmasságát, valamint a törvényalkotásra vonatkozó normatív előírások betartását indokolt kiemelni.

A törvényjavaslat elfogadásához – főszabály szerint – a határozatképes Országgyűlés jelen lévő országgyűlési képviselői több mint a felének szavazata szükséges,²²² vagyis elegendő az egyszerű többség. Az egyszerű többségi szabály alól azonban az Alaptörvény a sarkalatos törvények²²³ esetében határoz meg egyetlen kivételt: a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadása és módosítása a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igényli.²²⁴ A sarkalatos törvény nem minősül önálló jogszabályfajtának, hanem a törvény speciális formája: olyan törvény, amelynek elfogadásához tehát minősített többség szükséges.²²⁵ Sem a kezdeményezésben, sem az Országgyűlés hatáskörében, sem pedig a törvényhozási eljárásban nincs különbség a törvény és a sarkalatos törvény között, kivéve az elfogadásukhoz megkövetelt többséget. Ennek következtében a sarkalatos törvény és a törvény között nincs hierarchikus különbség, minden törvény egyenrangú,²²⁶ de sarkalatos törvényt

²²⁰ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (a továbbiakban: Jat.) 4. §.

²²¹ Ezekről lásd részletesen: PETRÉTEI 1998, 149–197.

²²² Vesd össze: Alaptörvény 5. cikk (6) bek.

²²³ A sarkalatos törvényekről lásd: JAKAB–SZILÁGYI 2016.

²²⁴ Vesd össze: Alaptörvény T) cikk (4) bek. Az Alaptörvény a sarkalatosságot (vagyis a kétharmados döntéshez kötést) nem egyes törvények, hanem tárgykörök vonatkozásában határozza meg (BODNÁR–MÓDOS 2012, 33.).

²²⁵ Az Alaptörvény minden konkrét esetben megjelöli, hogy mely kérdésekben kell sarkalatos törvényt alkotni. Az Alkotmánybíróság a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban foglalkozott a sarkalatos törvény jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének egyes kérdéseivel, és kifejtette, hogy a korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek, irányadónak tekinti a kétharmados törvények kapcsán kialakított korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot. Vesd össze: 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296, 317.

²²⁶ A sarkalatos törvény és a törvény hierarchikus helyzetét nem befolyásolja, hogy milyen többséggel fogadták el őket: a sarkalatos törvényeket az Alaptörvény csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az egyéb törvényektől, de a sarkalatos törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett. Vesd össze: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 63.

egyszerű törvénnyel nem lehet sem módosítani, sem hatályon kívül helyezni, sem pedig a sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozó kérdésben egyszerű törvényt alkotni. Ha ugyanis ez megtörténne, akkor az alaptörvényt sértést jelentene: vagy a szabályozási tárgykörre vonatkozó előírás, vagy az előírt eljárási rend – a minősített többség – sérelmét okozná, és az ilyen törvény érvénytelen volna, vagyis az Alkotmánybíróság alaptörvényt sértés miatt megsemmisítené.²²⁷ A sarkalatos törvények esetében tulajdonképpen olyan eljárási garanciának az érvényesüléséről van szó, amely tartalmi különbségre utal: lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.²²⁸

A minősített többség megkövetelésében fejeződik ki, hogy az adott kérdés szabályozásához szükséges parlamenti többség az éppen meglévő kormányzati többséghez képest általában nagyobb támogatottságot igényel. A sarkalatos törvények egyik funkciója az Alaptörvény szövegének alkotmányos garancia mellett történő tehermentesítése: az Alaptörvénynek ne kelljen az alapintézmények valamennyi lényeges szabályáról kimerítően rendelkeznie, ugyanakkor ezek a szabályok mégis az országgyűlési képviselők széles körű egyetértése mellett szülessenek meg. A sarkalatos törvények e funkciója híján magának az Alaptörvénynek kellene az alapintézményekre vonatkozó minden – lényeges, ámde – részletsabályt tartalmaznia, ami összességében túlságosan részletező, áttekinthetetlen alkotmányt eredményezne.²²⁹ Ugyanakkor a sarkalatos törvény korlátját az jelenti, hogy nem kerülhet ellentétbe az Alaptörvénnyel,²³⁰ vagyis a sarkalatos törvény hierarchiailag szintén alacsonyabb szinten áll az Alaptörvényhez képest.

Sarkalatos törvényt csak azokban a tárgykörökben lehet alkotni, amelyeket az Alaptörvény ilyen törvényként megjelölt.²³¹ Az ettől való eltérés ugyanis

²²⁷ Vesd össze: 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 33.

²²⁸ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

²²⁹ 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583, 589.

²³⁰ Vesd össze: 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583, 58.

²³¹ A törvény tervezetét – amennyiben részben vagy egészben sarkalatosnak minősül – sarkalatosági záradékkal kell ellátni. Ennek részletes szabályozását lásd a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 87/A–87/C. §-aiban. „A sarkalatosági záradék – mely a már évek óta használt jogharmonizációs záradékhoz hasonló – kizárólag a jogszabály érvényességének megítéléséhez nyújt segítséget, valamint irányt mutat a későbbi módosításokra nézve, hogy mely rendelkezés milyen többséggel módosítható. Ez azt is jelenti, hogy lényegében nem bír kötőerővel, kizárólag tájékoztató funkciót lát el. Egy-egy rendelkezés sarkalatossága nem a záradékból, hanem az Alaptörvényből ered, a záradék csak eligazít abban a tekintetben, hogy a jogalkotó hogyan értelmezte az Alaptörvényben sarkalatosként megjelölt tárgykört.” (BODNÁR–MÓDOS 2012, 34.)

sértené az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amely szerint az Országgyűlés a határozatait – ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik – a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg, illetve más tárgykörben alkalmazott sarkalatos törvény a későbbi Országgyűlés (többségének) kormányzati cselekvési mozgásterét szűkítené, ami alaptörvény-ellenes megoldás volna.²³²

A törvényhozási tárgykörökre vonatkozóan *egyrészt* az Alaptörvény különböző rendelkezései tartalmazznak előírásokat, amelyek alkotmányi feladatként az Országgyűlés számára kötelezővé teszik egyes kérdések vagy meghatározott területek – sarkalatos vagy egyszerű – törvényi szabályozását, vagyis a parlamentnek meg kell alkotnia a felhatalmazásban szereplő törvényt, olyan tartalommal és terjedelemben, ahogyan azt az alkotmányozó az Alaptörvényben meghatározta,²³³ továbbá az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania.²³⁴ Ezek egyúttal kizárólagos törvényhozási tárgyköröknek tekintendők, amelyeket csak az Alaptörvény határozhat meg.²³⁵ Az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat a Kormány köteles az Országgyűlés elé terjeszteni.²³⁶ *Másrészt* kötelező törvényhozási tárgykört eredményeznek a nemzetközi kapcsolatokból és szerződésekből adódó előírások,²³⁷ amelyek törvényi szinten követelik meg tartalmuknak a magyar jogrendszerbe való normatív átültetését.

²³² A sarkalatos törvények viszonylag nagy száma kétségesse teszi a kétharmados többséggel nem rendelkező kormánytöbbség kormányzati elképzeléseinek megvalósíthatóságát, megnehezítheti a kormányozhatóságot, ami akár sorozatos kormányválsághoz, sőt alkotmányos válsághoz is vezethet. Vesd össze: CHRONOWSKI–DRINÓCZI–KOCIS 2011, 20.; illetve: JAKAB 2011, 172. Megjegyzendő azonban, hogy az Alaptörvény sarkalatos törvények tárgyköreit meghatározó rendelkezései közé policy-döntések is belekerültek, ami „jelentősen megnehezítheti a kormányozhatóságot a jövőben, bármilyen politikai összetételű kormány esetében, ha az adott kormánynak nincs kétharmados többsége”. (JAKAB–SZILÁGYI 2016, 253.)

²³³ „Az Alaptörvényben szereplő, az alkotmányozó által meghatározott jogalkotási felhatalmazás köti az Országgyűlést: meg kell alkotnia a felhatalmazásban szereplő törvényt, olyan tartalommal és terjedelemben, ahogyan azt az alkotmányozó az Alaptörvényben meghatározta.” [45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347, 404–405.]

²³⁴ Alaptörvény I. cikk (3) bek. 1. mondat.

²³⁵ Az Alaptörvény elsődlegességéből következik, hogy kizárólagos törvényhozási tárgyat törvény nem állapíthat meg. Vesd össze: 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013, 1037.

²³⁶ Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 4. pont.

²³⁷ Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bek. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződést – főszabály szerint – törvényben kell kihirdetni. Vesd össze: a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nkisz.) 9. §.

Magyarországnak ugyanis – nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében – biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, ezért – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai kivételével, amelyeket Magyarország közvetlenül elfogad – a nemzetközi jog más forrásait jogszabályban ki kell hirdetnie, mert ezek így válnak a magyar jogrendszer részévé.²³⁸ *Harmadrészt* kötelező törvényalkotást jelenthetnek az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok, amennyiben az uniós jog implementációja (átültetése) törvényi formát igényel. Törvényt kell alkotnia az Országgyűlésnek *továbbá* akkor is, ha az Alkotmánybíróság e kérdésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapít meg, illetve ha valamely törvényt vagy egyes rendelkezését megsemmisíti, és az Országgyűlés ezt a szabályozást pótolja. Törvényalkotási igény merülhet fel végül a nemzetközi és a magyar bíróságok döntéseiből és az alapvető jogok biztosának ajánlásai, jelentései alapján, de az Országgyűlés, mivel törvényalkotási jogköre általános, ezért bármely tárgykört törvényben szabályozhat. E meghatározó, illetve befolyásoló tényezők mellett a törvényhozás számára a legjelentősebb feladatot a kormányzásból adódó, a parlamenti többséget alkotó párt(ok) által indokoltnak vélt, a társadalom irányítása érdekében szükséges törvényalkotás jelenti.

A törvény alkotmányjogi fogalmának szükségszerű elemét alkotják az eljárási szabályok: a törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a törvényt az Országgyűlés vitával – érvek és ellenérvek megtárgyalásával – fogadja el. A törvényhozás eljárása hivatott biztosítani a törvény tartalmának – az általánosan kötelező normának – általános igazolhatóságát és elfogadhatóságát. Ha a vita minimális lehetősége hiányzik, törvény érvényesen nem jöhet létre.²³⁹ A házszabályi rendelkezések garanciális előírásait mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa, sőt rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a házszabályi rendelkezések lényeges előírásaival ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvényt, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha

²³⁸ Vesd össze: Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bek.

²³⁹ Vesd össze: Bragyova András alkotmánybírónak a 164/2011. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása: „Nem tekinthető alkotmányosan létrejött törvénynek olyan jogszabály, amelynek elfogadását *nem is előzheti meg* vita, amelynek helyessége, elfogadhatósága mellett és ellen egyáltalán nem is hangozhattak el a törvényhozó szerv nyilvánossága előtt érvek.”

ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – Alkotmánybíróság általi megsemmisítésére.²⁴⁰

A törvényhozás és a rendeletalkotás különbsége: a törvényhozás nagyrészt átlátható, részben nyitott, többfokozatú eljárás, amelyben a parlamenti ellenzék is részt vesz.

2.5. A törvényhozási folyamat

A törvényhozási folyamat a jogállami pluralista demokráciákban többé vagy kevésbé jogilag szabályozott politikai akaratképzési és döntéshozatali eljárás, vagyis olyan politikai akaratképzés, amely a jog demokratikus létrehozásába torkollik, és a legitimitását ez a folyamat az eljárásjog betartásával kapja.²⁴¹ A törvény – mint az alkotmányjogilag szabályozott eljárás eredménye – szemben áll a törvény uralkodói parancsaként való elképzelésével; a második megfogalmazásban az akarat túlzott hangsúlyozását az első megfogalmazásban az érvelés, az információ, a nyilvánosság, az értelem, a kompromisszum és a meggondolatlan többségi döntés elleni védelem váltja fel.²⁴² Az alkotmányos demokráciákban vannak bizonyos közös struktúraismérvek a törvényhozás felfogására és a törvényalkotási folyamat jelentőségére vonatkozóan, de a törvényhozás a mindenkor ország politikai rendszerének és politikai kultúrájának konkrét kialakításától függ.²⁴³ Az alkotmányjogi és politikai keretfeltételekre tekintettel nemcsak alapvető azonosságok, hanem jelentős különbségek is vannak, amelyek a törvényhozási folyamatra, ahogy a törvény funkcióira is kihatnak. Az azonban egyértelműen rögzíthető, hogy a törvényhozási eljárást a vitának, az információkhoz való hozzáférésnek és a nyilvánosság elvének kell uralnia.²⁴⁴ A törvényjavaslat magyarázata és az ehhez kapcsolódó vita a nyilvánosság előtt zajlik, és így nyilvános kritikának van kitéve, ami egyúttal láthatóvá teszi a különböző értéktörekvéseket is.²⁴⁵

²⁴⁰ Vesd össze: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 194, 218.

²⁴¹ MÖLLERS 2015, 88. „A jog a legitimitását a keletkezésének a demokratikus politikai folyamatra való visszavezethetősége által kapja. A legitimált jog a demokráciában mindig változtatható jog.”

²⁴² STARCK 1995, 23.

²⁴³ ISMAYR 2008 9.

²⁴⁴ Vesd össze: STARCK 1995, 21.

²⁴⁵ Vesd össze: STARCK 1995, 22.

Az Országgyűlés esetében – a parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságának megfelelően – szintén érvényesül az alapvető politikai megosztottság: a magyar parlament szintén a Kormányt alakító többségre és a vele szemben álló kisebbségre (ellenzékre) tagolódik.²⁴⁶ A hatalommegosztás sajátos érvényesüléséből következően az Országgyűlés mindenkori többsége a választásokon általában csak a kormányzati hatalmat szerzi meg,²⁴⁷ vagyis a döntéshozatali funkcióját gyakorló, a törvényeket elfogadó kormányzati többség elsősorban kormányzati döntések törvényi formában történő kinyilvánítását valósítja meg.²⁴⁸ A zökkenőmentes kormányzás érdekében természetesen rendkívül fontos, hogy a parlamenti többség számára kellő mozgástér maradjon kormányzati elképzeléseinek törvényhozási úton történő megvalósítására, ugyanakkor az Országgyűlés működését meghatározó eljárési rendben garanciális jelentősége van a kisebbségvédelmi szabályoknak, amelyek a parlamenti működés hatékonysága mellett a mindenkori ellenzék történetileg kialakult jogait hivatottak védeni.²⁴⁹ Ezeknek a rendelkezéseknek nem az a célja, hogy a kisebbség megkérdőjelezhesse a parlamenti többség akaratát, hanem az, hogy a kisebbségi (ellenzéki) vélemény része lehessen a parlamenti döntéshozatali folyamatának, és esély legyen arra, hogy a kisebbségi véleményt többségi véleményként elfogadják.²⁵⁰ A döntéshozatalban tehát a többségi elv érvényesül, de a parlamentáris demokráciákban a többségi elv érvényesülésének feltétele a kisebbségi jogok tiszteletben tartása.²⁵¹ Az Alkotmánybíróság megállapítása

²⁴⁶ „A modern parlamentek ugyanis – főként napjainkban – racionálisan szervezett döntéshozó (munka)szervezetek, amelyek egyrésztől a szuverenitási jogosítványokkal rendelkező döntéshozó hatalmi szervezetek, másrésztől viszont magukban hordozzák az aktuálisan kialakult politikai tagoltságot: a megosztásokat és arányokat.” Bihari Mihály alkotmánybírónak a 12/2006. (IV. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, ABH 2006, 234, 254.

²⁴⁷ Hacsak a többséget alkotó politikai erő(k) – valamely párt vagy koalíció – nem éri el az alkotmányozáshoz vagy alkotmánymódosításhoz szükséges többséget. Ebben az esetben ugyanis az adott politikai erő(k) a kormányzati hatalmon túl már az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalommal is rendelkezik.

²⁴⁸ Az Alkotmánybíróság szerint „[a] törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti az Országgyűlés és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti pártok alakítanak kormányt, az Országgyűlés zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.]

²⁴⁹ Vesd össze: 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 248.

²⁵⁰ Vesd össze: Bihari Mihály alkotmánybírónak a 12/2006. (IV. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, ABH 2006, 234, 254.

²⁵¹ Vesd össze: Bragytov András alkotmánybírónak a 164/2011. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása.

szerint a mindenkori parlamenti többség és a mindenkori ellenzék szerepe az Országgyűlés működésében más-más érdekek mentén szerveződik: a kormánytöbbség általában a parlament gyors döntési képességében érdekelt, míg az ellenzék a meghozandó döntések kritikájában és ezáltal a döntéshozatal megfontoltabbá tételében látja feladatát. E tendenciából a mindenkori kisebbségi vélemények fokozott védelme következik, mert ha a többség a felszólalások lehetőségét – a gyors döntéshozatal érdekében – korlátozza, akkor a kisebbség (a mindenkori ellenzék) a véleménynyilvánítás lehetősége szempontjából elveszti a parlamenti demokráciában őt megillető legfontosabb jogosítványát: az alapos kritika, a közügyek megvitatásának lehetőségét.²⁵²

Az Alaptörvény – hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz – a törvényhozásnak csak a legfontosabb szabályait rögzíti, vagyis nem szabályozza részletekbe menően a törvényalkotást, csupán az e tevékenységgel kapcsolatos legalapvetőbb rendelkezéseket foglalja magában: megállapítja az erre kizárólagosan feljogosított szervet, továbbá a kezdeményezésre jogosultak körét, a törvény elfogadásának, aláírásának, alkotmányos kontrolljának és kihirdetésének szabályait, valamint néhány esetben előírja a kötelező törvényalkotás feladatát. Az alaptörvényi szabályokból azonban kiderül, hogy bár a törvényhozás az Országgyűlés hatáskörébe tartozik – ez a szerv jogosult dönteni a törvény elfogadásáról –, e folyamatban más állami szervek, illetve tisztségviselők is közreműködnek. Az eljárási szabályok attól függenek, hogy a törvényhozás melyik szakaszáról van szó. A törvényhozási eljárás részletes kérdései közül a törvénytervezet előkészítésére a jogalkotási törvény,²⁵³ a társadalmi egyeztetésükre a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény,²⁵⁴ illetve egyes szervek (Kormány, minisztériumok) ügyrendjei, míg a törvényjavaslat tárgyalására a házszabályi rendelkezések – az Országgyűlésről szóló törvény (Ogytv.)²⁵⁵ és a határozati házszabályi rendelkezések (HHSz.)²⁵⁶ – tartalmazznak előírásokat. Az eljárási szabályoktól a tényleges gyakorlat több esetben eltérhet, mivel a gyakorlatot a jogi normák csak részben képesek megragadni. Az Országgyűlés szervezeti tagolása – a plénum és a bizottságok közötti munkamegosztás, továbbá a kormánypárti és ellenzéki frakciók szerinti tagolása – a törvényhozási folyamatot is alakítja.

²⁵² Vesd össze: 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 247–248.

²⁵³ Vesd össze: Jat. IV. fejezete.

²⁵⁴ Lásd: 2010. évi CXXXI. törvény.

²⁵⁵ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.

²⁵⁶ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről (HHSz.).

A törvényhozási eljárás parlamenti folyamata öt fő szakaszra tagolható, amelyek a következők: 1. a törvényjavaslat benyújtásától a napirendre kerülésig terjedő szakasz; 2. a törvényjavaslat plenáris ülésen folyó általános vitája; 3. a bizottsági részletes vita szakasza; 4. a törvényalkotási bizottság eljárása; végül 5. a törvényalkotás plenáris befejező szakasza. A befejező szakasz további egységekre tagolható.²⁵⁷ Eszerint a törvényhozási eljárás egyszerűsített vázlata az alábbiak szerint foglalható össze.²⁵⁸

A törvényjavaslat benyújtásától a napirendre kerülésig terjedő szakasznál a kezdőpont a törvénykezdeményezést jelentő javaslat benyújtása, amellyel csak a törvénykezdeményezésre jogosultak élhetnek. Az Alaptörvény szerint törvénykezdeményezési jog illeti meg a köztársasági elnököt, a Kormányt mint testületet, minden országgyűlési bizottságot és bármely képviselőt.²⁵⁹ A törvénykezdeményezés a törvényhozási eljárás jogi elindítását jelenti a parlamentben. A Kormány – a kötelező törvényalkotás eseteit leszámítva – maga dönthet arról, hogy mely esetben kezdeményezi a törvényhozási eljárást: a törvényalkotás kezdeményezésében – ahogy erről korábban már volt szó – kiemelkedő szerepet játszik, a legtöbb törvényjavaslat elvileg tőle származik. Ennél módja van arra, hogy az általa előterjesztett törvényjavaslatokban a parlamenti többség politikai elképzelései megjelenjenek. A törvényhozás befolyásolására a Kormánynak a törvényalkotási programon keresztül is lehetősége van: e programjában maga állapíthatja meg a megalkotandó törvények elfogadásának sorrendjét, és ennek megfelelően nyújthatja be az általa kezdeményezett törvényjavaslatokat. A Kormány a törvénykezdeményezései tervezetének előkészítése során a szabályozás fő kérdéseiben előzetesen állást foglal, ami egyrészt azt jelenti, hogy lehetősége van tartalmi szempontból is befolyásolni a törvényalkotást, másrészt pedig állásfoglalása köti a törvényjavaslat megszövegezőjét, a végleges változat kidolgozóját.²⁶⁰ A kezdeményezés a parlamenti képviselők esetében egyéni jogként és cso-

²⁵⁷ Vesd össze: a HHSz. általános indokolása.

²⁵⁸ Lásd részletesebben: PETRÉTEI 2014, 78–87.

²⁵⁹ Alaptörvény 6. cikk (1) bek. Az Alaptörvény elfogadása óta zajló törvényalkotás kritikájaként megjegyzendő, hogy „[a]z egyéni képviselői indítványok jelentős része nyilvánvalóan nem a kérdéses képviselők, hanem a kormányzat vagy a kormányzat által megbízott ügyvédi irodák munkája, és így sem egyeztetés, sem hatásvizsgálat nincs ezekben az esetekben”. (JAKAB–SZILÁGYI 2016, 278.)

²⁶⁰ A törvényalkotás folyamatában a Kormánynak arra is lehetősége van, hogy ha nem ő volt a törvény kezdeményezője, akkor az előterjesztő felszólalása után a Kormány képviselője is felszólalhasson, aki indítványozhatja a törvényjavaslat elutasítását is.

portjogként is gyakorolható, így ellenzéki törvénykezdeményezésre is van lehetőség. A többségi frakció(k) és a Kormány szoros kapcsolatára tekintettel a parlamentáris kormányzati rendszerben aligha meglepő az ellenzéki törvényjavaslatok nagyon kicsi esélye a sikerre, ami nem zárja ki a (hosszan tartó) indirekt hatását. Az ellenzéki frakciók számára a törvénytervezetek kidolgozása akkor fontos és érdekes, ha nemcsak a kormánypolitika kritikáját, hanem ehhez képest alternatív megoldási javaslatok megfogalmazását is feladatuknak tartják. Az ellenzéki törvénytervezetek a nyilvánosságra hatást gyakorló kontrolleszközként is alkalmasak lehetnek, mivel alkalmat adhatnak a nyilvánosságban a viták kezdeményezésére – a benyújtásnál, a napirendre vételnél, az esetleges, de nem valószínű tárgyalásnál.

A köztársasági elnök, a Kormány és az országgyűlési bizottság törvényjavaslata a benyújtásával tárgysorozatba kerül, vagyis az Országgyűlés ülésének napirendjére vehető önálló indítvánnyá válik. A képviselő által benyújtott törvényjavaslat azonban csak akkor kerülhet tárgysorozatba, ha azt a házelnök által kijelölt állandó bizottság támogatja. Ha a bizottság a tárgysorozatba vételt elutasítja, annak a képviselőcsoportnak a vezetője, amelyhez a képviselő tartozik, korlátozott számban kérheti a javaslat tárgysorozatba vételét, amelyről az Országgyűlés határoz. Az előterjesztő írásban kezdeményezheti a törvényjavaslat *sürgős tárgyalását* (sürgősségi javaslat formájában),²⁶¹ illetve *kivételes eljárásban történő tárgyalását* (kivételességi javaslat formájában)²⁶² is.

A törvényjavaslat tárgyalására egy vagy két fordulóban (ügynevezett olvasatban) kerülhet sor,²⁶³ bár az *Országgyűlés legtöbbször egyfordulós tárgyalást választ*. Mivel a törvényjavaslat részletes vitáját nem a plenáris ülésen, hanem a bizottságokban folytatják le, a házelnök a törvényjavaslat benyújtását követően a részletes vita lefolytatására az egyik állandó bizottságot jelöli ki, amely kijelölt bizottságnak számít.²⁶⁴ A törvényalkotás első

²⁶¹ Lásd erről HHSz. 60. §.

²⁶² Lásd erről HHSz. 61–64. §.

²⁶³ Az Országgyűlés saját döntése alapján az elfogadni tervezett, átfogó szabályozást eredményező, nagy társadalmi jelentőségű törvényt két fordulóban – először a tervezett törvény elveit, majd a törvényjavaslat kidolgozott szövegét – vitatja meg. A parlament a tervezett törvény elveit országgyűlési határozatban állapítja meg.

²⁶⁴ Bármelyik állandó bizottság írásban bejelentheti, ha – a törvényjavaslat feladatkörébe tartozó rendelkezéseiről – részletes vitát kíván lefolytatni. Ez(ek) a bizottság(ok) vitához kapcsolódó bizottság(ok)nak minősülnek. A kijelölt bizottság és a vitához kapcsolódó bizottság együttes elnevezése tárgyaló bizottság.

szakaszában a benyújtástól az általános vita megkezdéséig – főszabály szerint – legalább öt napnak el kell telnie, mivel az általános vita legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elmúltával kezdhető meg. Ennek indoka, hogy a képviselők és a frakciók felkészülhessenek a javaslat tárgyalására: érveket gyűjtsenek, konzultációkat, egyeztetéseket tartsanak, kialakíthassák és megalapozhassák álláspontjukat.

Az előterjesztőnek lehetősége van írásban azt indítványozni, hogy az Országgyűlés az általános vita lezárása után, ugyanazon az ülésen döntsön a törvényjavaslat elfogadásáról. Ennek azonban az a feltétele, hogy a törvényjavaslatához – az általános vitájának megkezdéséig – módosító javaslatot ne nyújtsanak be. Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadta, és nem nyújtanak be módosító javaslatot, az Országgyűlés az általános vita lezárását követően a törvényjavaslat elfogadásáról határoz.²⁶⁵

A plenáris ülésen folyó általános vitával nyílik meg a törvényjavaslat tárgyalása. Az általános vita a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából áll, vagyis általános politikai-jogi értékelését öleli fel. A vitában strukturálódnak a vélemények és a javaslatok a tervezett törvény általános és egyes kérdéseiről azért, hogy a leendő törvény koncepcióját és részleteit a lehető legvilágosabbá tegyék. A vitához segítséget ad, hogy a vitatott részek, illetve az ehhez kapcsolódó módosító javaslatok írásba vannak foglalva, továbbá a vitáról szó szerinti jegyzőkönyv készül, valamint bizonyos felkészülési időszakok vannak az egyes tanácskozási szakaszok között. A vitában elsőként a törvényjavaslat előterjesztője – a Kormány esetén az általa kijelölt miniszter – kap szót, aki elmondhatja nyitóbeszédét (expozé). Ezután – ha az előterjesztő nem a Kormány volt – a Kormány képviselője ugyanilyen időtartamban szólalhat fel. Ezt követően a képviselőcsoportok tagjai, illetve a független képviselők az előzetes bejelentésnek megfelelően szólalhatnak fel.²⁶⁶ A vitánál figyelni kell arra, hogy egyfelől a törvényhozási eljárás ne húzódhasson el feleslegesen, ne lehessen akadályozni a törvény megszületését, másfelől

²⁶⁵ Módosító javaslat benyújtása esetén a törvényjavaslat tárgyalásának általános szabályait kell alkalmazni.

²⁶⁶ A felszólalások – az első körben – a kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportok váltakozó rendjében – ezen belül a képviselőcsoportok létszámának csökkenő sorrendje szerint – hangzanak el (vezérszónoki felszólalás). Közvetlenül a vezérszónoki felszólalások után lehetséges van a nemzetiségi képviselő, valamint szószóló, illetve a független képviselő felszólalására, mégpedig úgy, hogy a vezérszónoki felszólalások után az elsőként szólásra jelentkező független képviselő kap szót.

viszont az egyes képviselőknek legyen lehetőségük a vitában a gondolataikat, véleményüket, észrevételeiket kifejezni, a szakértőkkel, frakciótagokkal, a pártvezetéssel, érdekszervezetekkel stb. konzultálni, a felmerült fontos kérdéseket tisztázni. Ha erre nincs meg a kellő idő, akkor a törvényalkotás valószínűleg kevésbé lesz átgondolt és megalapozott.

Az általános vita lezárásának két esete különböztethető meg: az egyik, ha az indítványhoz nincs több felszólaló, és a vita várható lezárását a napirend tartalmazza, akkor az ülést vezető elnök a vitát lezárja. Közvetlenül az általános vita lezárását követően az előterjesztő zárszót mondhat, amelynek során válaszolhat a vitában elhangzottakra. A vita lezárásának másik esete a klotúr (berekesztés) intézménye: ha lehetőség volt az álláspontok kifejtésére, az indítvány előterjesztője vagy legalább öt képviselő írásban javasolhatja a vita lezárását. Ezáltal megakadályozható, hogy a parlament tevékenységét a korlátlan számú felszólalásokkal ellehetetlenítsék, és öncélú vitát folytassanak. Ha az Országgyűlés a vitát lezárta, ennek ellenére korlátozott módon még van lehetőség felszólalásra. E felszólalásokat követően az előterjesztő zárszót mondhat, amelynek során válaszolhat a vitában elhangzottakra.

A törvényjavaslathoz lehetőség van módosító javaslat benyújtására, amelyet indokolni kell. Módosító javaslatot bármely országgyűlési képviselő, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság nyújthat be, az előterjesztő saját indítványához erre – főszabály szerint – nem jogosult.

A *bizottsági részletes vita szakaszában* a törvényjavaslat vitáját a tárgyaló bizottság(ok) – vagyis a kijelölt bizottság és a vitához kapcsolódó bizottság(ok) – folytatják le. Mivel az Országgyűlés plénuma túl nagy testület az alapos vitához, a törvényjavaslatokat rendszerint parlamenti bizottságokban is megvitatják, amelyek bizonyos értelemben hozzáértő képviselőkkel állnak. A tárgyaló bizottságok ebben a szakaszban *alakítják ki álláspontjukat* a törvényjavaslat egészéről és a benyújtott módosító javaslatokról is. A részletes vita során megvizsgálják, hogy a *törvényjavaslat eleget tesz-e a jogszabályalkotás követelményeinek*. A részletes vita – ezen túlmenően – a benyújtott módosító javaslatok megvitatásából és a tárgyaló bizottság további módosításra irányuló szándékának megfogalmazásából áll. A részletes vita kiterjed annak vizsgálatára is, hogy a módosító javaslatok nem sértik-e a módosításra előírt korlátokat.

A parlamenti munka súlypontja az állandó bizottságokban van, amelyek összetétele tükrözi a parlamenti erőviszonyokat. Az Országgyűlésről szóló törvény szerint az állandó bizottságok alapvetően kezdeményező, javaslattevő,

véleményező szervek,²⁶⁷ azonban a törvényjavaslatok megtárgyalásánál – éppen az erőviszonyokból adódóan – gyakorlatilag (ha formálisan nem is) legtöbbször döntési karakterük van, mivel a plénum és a törvényalkotási bizottság az állandó bizottsági javaslatnak megfelelően hozza meg a törvényjavaslatra vonatkozó végső döntését.

A tárgyaló bizottság a benyújtott módosító javaslatokat értékeli, és azokról állást foglal: dönt arról, hogy mely módosító javaslatot támogatja, továbbá fenn tarthatja a nem támogatott módosító javaslatot az általa szükségesnek tartott változtatásokkal, valamint további módosításra irányuló szándékot fogalmazhat meg.²⁶⁸ A részletes vita a tárgyaló bizottságnak a részletes vitát lezáró döntésével ér véget: erre akkor kerülhet sor, ha a bizottság valamennyi módosító javaslatról állást foglalt. A részletes vita lezárását követően a tárgyaló bizottság jelentést nyújt be, amelyben tájékoztatást ad a részletes vita lezárásának tényéről, továbbá a megállapításairól, valamint az állásfoglalásáról. Ha a bizottság részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot fogadott el, azt a jelentéssel egyidejűleg benyújtja.²⁶⁹ A részletesvita-szakasz akkor zárul le, amikor a tárgyaló bizottságok közül valamennyi bizottság benyújtotta a jelentését.²⁷⁰

A *törvényalkotási bizottság eljárása* arra szolgál, hogy az előterjesztő tájékoztatásának benyújtása után²⁷¹ *összegezze és értékelje a részletes vitát*

²⁶⁷ Az Ogytv. 15. § (1) bekezdése szerint „[a]z állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja”.

²⁶⁸ E módosításokat a tárgyaló bizottság egyetlen indítványba foglalva nyújtja be, amely részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatnak minősül, és tartalmazza a támogatott képviselői módosító javaslatokat, illetve a bizottságok saját módosító javaslatait. Több tárgyaló bizottság esetén mindegyik külön-külön nyújtja be a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát.

²⁶⁹ Ezt követően a tárgyaló bizottság – főszabály szerint – további részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot nem nyújthat be. A kivételeket lásd a HHSz. 45. § (7) bekezdésében.

²⁷⁰ Az előterjesztő az általa benyújtott törvényjavaslatot a részletesvita-szakasz lezárulásáig azonban visszavonhatja, ezt követően a visszavonáshoz az Országgyűlés hozzájárulása szükséges. Ha erre nem került sor, a törvényjavaslat tárgyalása a törvényalkotási bizottság eljárásával folytatódik.

²⁷¹ Az előterjesztő legkésőbb a részletesvita-szakasz lezárultát követő hét harmadik napján írásban tájékoztatást ad arról, hogy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokba foglalt mely módosításokkal ért egyet, vagy arról, hogy a tájékoztatást a törvényalkotási bizottság ülésén fogja szóban előterjeszteni, vagy pedig nem tesz ilyen nyilatkozatot.

lezáró bizottsági módosító javaslatokat és azokról állást foglaljon,²⁷² vagyis összefogja és egységesíti a különböző tárgyaló bizottságokban született javaslatokat, és dönt ezek elfogadásáról vagy elutasításáról. A törvényalkotási bizottság részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat beérkezése esetén további módosításra irányuló szándékot is megfogalmazhat. Ilyen javaslat hiányában viszont a törvényjavaslatot nem tárgyalja, ahhoz módosító javaslatot nem nyújthat be, kivéve, ha az előterjesztő vagy – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány kezdeményezi a törvényalkotási bizottság eljárását. A törvényalkotási bizottság az általa támogatott módosító javaslatokat, valamint a saját módosításait egyetlen indítványba – az úgynevezett összegző módosító javaslatba – foglalja.

A törvényalkotási bizottság a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok tárgyalásának befejezéséről, valamint az állásfoglalásáról összegző jelentést nyújt be, és ha összegző módosító javaslatot is elfogadott, azt az *összegző jelentéssel* egyidejűleg nyújtja be az Országgyűlésnek, mert a plénum majd kizárólag erről az összegző módosító javaslatról határoz.²⁷³ Az előterjesztő az összegző módosító javaslat benyújtását követően haladéktalanul megküldi a törvényalkotási bizottság elnökének a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett – ellenjegyzésével ellátott – szövegét, amelynek elnevezése *egységes javaslattervezet*. Ha a törvényalkotási bizottság elnöke úgy ítéli meg, hogy az egységes javaslattervezet megfelelően tartalmazza a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét, akkor azt egységes javaslatként benyújtja az Országgyűlésnek.²⁷⁴ Ezután a törvényalkotási eljárás *plenáris befejező szakasza következik*, amely *három részre tagolódik*: a bizottsági jelentések és a törvényalkotási bizottság

²⁷² Előfordulhat, hogy a törvényalkotási bizottság azt állapítja meg, hogy a bizottsági módosító javaslatban vagy a módosító javaslatok között olyan ellentmondás van, amely a saját eljárásában nem tisztázható. Ilyenkor a vitás kérdés megjelölésével felkéri az érintett tárgyaló bizottságot vagy tárgyaló bizottságokat, hogy az ellentmondás feloldása érdekében ismételten folytassanak részletes vitát és nyújtsanak be megismételt részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot.

²⁷³ Ezt követően a törvényalkotási bizottság – főszabály szerint – további összegző módosító javaslatot nem nyújthat be. A kivételeket lásd a HHSz. 46. § (8) bekezdésében. Ha a törvényalkotási bizottság eljárása során annak szükségességét észleli, bármely bizottságot törvényjavaslat benyújtására kérhet fel [HHSz. 46. § (9) bek.].

²⁷⁴ Ha viszont az elnök úgy ítéli meg, hogy az egységes javaslattervezet nem megfelelően tartalmazza az egybeszerkesztett szöveget, akkor egységes javaslatként a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat törvényalkotási bizottság által egybeszerkesztett szövegét nyújtja be.

módosító javaslatának *plenáris vitájára*, továbbá a törvényalkotási bizottság *módosító javaslatairól* való *döntésre*, valamint a *zárószavazásra*.

A *törvényalkotás plenáris befejező szakasza* tehát a plenáris üléssel folytatódik, amelyen az Országgyűlés az összes bizottsági jelentést vitatja meg: a részletes vitáról szóló bizottsági jelentéseket és az összegző jelentéseket, továbbá az összegző módosító javaslatokat, vagyis a plénum előtt először a bizottságok ismertetik a részletesvita-szakaszban tett megállapításaikat, illetve a törvényalkotási bizottság javaslatáról kialakított álláspontjukat.²⁷⁵ Ebben a vitaszakaszban van lehetőség arra, hogy a törvényalkotási bizottság összegző módosító javaslatának elfogadása vagy elvetése mellett érveljenek. Az előterjesztő – közvetlenül a vita lezárását követően – zárszót mondhat, amelynek során válaszolhat a vitában elhangzottakra.

Az Országgyűlés a plenáris ülésen a törvényalkotási bizottságnak – a tárgyaló bizottságok által támogatott módosító javaslatok alapján megfogalmazott – összegző módosító javaslatáról – főszabály szerint – *egyetlen szavazással dönt*.²⁷⁶ Ha a kérés alapján megtartott szavazás során az Országgyűlés az összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadta el, az előterjesztő, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány javasolhatja a zárószavazás elhalasztását.²⁷⁷

Végül az összegző módosító javaslat elfogadása esetén az Országgyűlés az *egységes javaslat egészéről zárószavazást tart*.²⁷⁸ Meghatározott esetekben azonban a törvényjavaslat benyújtott szövegéről tartható zárószavazás,²⁷⁹ továbbá lehetőség van arra is, hogy a zárószavazást bizonyos esetekben elhalasszák.

²⁷⁵ Megjegyzendő azonban, hogy az erre rendelkezésre álló idő meglehetősen szűk, az ellenzéki álláspontok kifejtésére és érdemi vitára itt már nem ad lehetőséget.

²⁷⁶ Ez alól azonban vannak bizonyos kivételek. Lásd: HHSz. 48. §.

²⁷⁷ A zárószavazás elhalasztása esetén a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat elfogadott pontjainak egybeszerkesztett szövegét – az úgynevezett átdolgozott egységes javaslatot – legkésőbb a zárószavazás elhalasztását követő harmadik napon kell benyújtani.

²⁷⁸ Ha a zárószavazás során minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a zárószavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni [HHSz. 50. § (3) bek.].

²⁷⁹ Erre akkor kerülhet sor, ha a részletesvita-szakaszban nem érkezett a törvényjavaslathoz részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat, továbbá ha a törvényalkotási bizottság a törvényjavaslat tárgyalását összegző módosító javaslat benyújtása nélkül fejezte be, vagy ha az Országgyűlés az összegző módosító javaslatot vagy a második összegző módosító javaslatot nem fogadta el.

Az Országgyűlés által elfogadott törvényt a házelnök öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek.²⁸⁰ Az államfőnek a megküldött törvényt öt napon belül alá kell írnia, és el kell rendelnie annak kihirdetését. Az államfőt azonban a törvényhozásnál felfüggesztő (szuszpenzív) vétó illeti meg. Eszerint ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés nem kért előzetes normakontrollt –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ha az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet állapít meg, a köztársasági elnök visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek²⁸¹ (alkotmányossági vétó). Ha pedig a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és nem kért előzetes normakontrollt az Alkotmánybíróságtól, akkor a törvényt az aláírás előtt – észrevételeinek közlésével – egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek (politikai vétó). Ha az államfő a törvényt megfontolás végett visszaküldte, azt az Országgyűlés legkésőbb 60 napon belül napirendjére tűzi.²⁸²

A fenti vázlatos ismertetésből is látható tehát, hogy az Országgyűlés politikai erőviszonyai alapjaiban határozzák meg a törvényalkotást, amely-nél ha a végrehajtó hatalom általi politikai irányítás szinte korlátlanra válik, akkor az ellenzéknek nincsenek érdemi jogosítványai a saját elképzeléseinek kifejtésére, illetve alternatív törvényalkotási elképzeléseinek bemutatására. Ezért kiemelkedő jelentősége van a parlamenti kisebbségi jogoknak. A jelenlegi szabályozás ennek nem, vagy csak korlátozottan tesz eleget.²⁸³ Ha viszont a kisebbségnek nem biztosított a közügyek – különösen a törvényjavaslatok –

²⁸⁰ Alaptörvény 6. cikk (3) bek. Ha viszont az Országgyűlés előzetes normakontrollt kért, és ezért a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá, és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

²⁸¹ Ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, vagy ha az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során alaptörvény-ellenességet állapított meg, a házelnök felkéri a törvényalkotási bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére. Vesd össze: HHSz. 79. §.

²⁸² A köztársasági elnök átiratát a házelnök kiadja a törvényalkotási bizottságnak. A megfontolásra visszaküldött törvényhez csak a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot. Ez a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat. A módosító javaslat kiterjedhet továbbá a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is. Vesd össze: HHSz. 78. §.

²⁸³ Az erre vonatkozó kritikát lásd: SZENTE 2016, 227–228.

megtárgyalásának lehetősége, akkor sérül a parlament reprezentatív és artikulációs funkciója, ami a társadalom plurális érdekeinek és akarati törekvéseinek korlátozását eredményezi, továbbá a választópolgárok politikai diskurzusban és döntéshozatalban való részvételét is akadályozza, valamint jelentősen megneghezíti a kormányzati hatalom választói leválthatóságát.

2.6. A Kormány rendeletalkotása

A Kormány rendeletalkotásánál abból célszerű kiindulni, hogy az Alaptörvény – a hatalommegosztás elvére is tekintettel – az állam jogalkotási hatalmát különböző szervekre osztotta szét, és meghatározta azt is, hogy az egyes jogalkotó szervek által alkotott jogszabályok milyen viszonyban állnak egymással. Az Alaptörvény a jogalkotó hatáskörök mellett tehát rendelkezik az egyes jogszabályok viszonyáról, pontosabban ezek hierarchiájáról. Ezzel az Alaptörvény világosan kijelöli a törvény- és rendeletalkotás helyét: törvényt kizárólag az Országgyűlés alkothat, erre más szerv nem jogosult, illetve törvénnyel semmilyen más jogszabály nem lehet ellentétes, így a kormányrendelet sem, vagyis e jogszabályi forma a törvény alatt helyezkedik el, nem ütközhet a törvényekbe, és ezekkel nem lehet ellentétes sem.²⁸⁴

A rendeletek közül a legmagasabb hierarchiai fokon a Kormány rendelete áll,²⁸⁵ amely a kormányzás szempontjából a legjelentősebbnek mondható.²⁸⁶ A Kormány rendeletalkotó jogának vizsgálatakor nem hagyható azonban figyelmen kívül a magyar parlamentáris kormányzati rendszer sajátossága, amely szerint a Kormány – a miniszterelnök személyéhez kötötten – az Országgyűlés többségének bizalmától függ, és neki felelős. A jogalkotás esetében ez azt is jelenti, hogy a Kormány – törvényjavaslatai elfogadásában – számíthat parlamenti többsége támogatására, illetve a parlamenti többség bízik abban, hogy a Kormány – politikai céljaiban és törekvéseiben, amelyek rendeletalkotásában is kifejezésre jutnak – a parlamenti többség céljait és törekvéseit váltja valóra.

²⁸⁴ Az Országgyűlés általi rendeletalkotás nem megengedett, mert ezt a hatáskört az Alaptörvény nem biztosítja a parlament számára.

²⁸⁵ Az 1989. évi alkotmányrevízió előtt született kormányrendeletek elnevezése – az akkori kormány jellegének megfelelően – minisztertanácsi rendelet.

²⁸⁶ A kormányzás szempontjából fontos rendeletalkotó joga van még a Kormány tagjainak, akik azonban csak feladatkörükben és kizárólag felhatalmazás esetén adhatnak ki rendeletet. A többi szerv rendeletalkotó jogköre – sajátos funkcióik, illetve személyi, területi és tárgyi hatályuk következtében – a kormányzás szempontjából kevésbé jelentős.

A Kormány – az Alaptörvény szerint – egyfelől a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe, másfelől a közigazgatás legfőbb szerve.²⁸⁷ E jellemzőinek teljesítése érdekében az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy „[f]eladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot”.²⁸⁸ Eszerint tehát a Kormánynak önálló, az alkotmányban elismert és védett jogalkotó hatásköre van, ami originálisnak, a Kormány funkciójában rejlőnek, abból következőnek és általa igazolhatónak minősül. A kormányrendelet a jogalkotási tevékenység Kormány általi gyakorlásának a terméke: olyan jogtételeket tartalmaz, amelyeket a végrehajtó hatalom általános szerve bocsát ki, és ezek általánosan kötelező magatartásszabályokat jelentenek,²⁸⁹ vagyis mindenkire kötelezőek, mivel a kormányrendelet az Alaptörvény szerint jogszabály.²⁹⁰

A Kormány rendeletalkotásának – a különleges jogrend egyes eseteitől eltekintve²⁹¹ – két fajtája különböztethető meg.

²⁸⁷ Alaptörvény 15. cikk (1) és (2) bek.

²⁸⁸ Alaptörvény 15. cikk (3) bek.

²⁸⁹ Kivételesen a kormányrendelet tartalmi értelemben nem minden esetben minősül általánosan kötelező, absztrakt magatartási szabálynak, hanem rendeleti formába öltöztetett, legtöbbször szervezeti szabályozás, mert ahogy a formális törvény, úgy a rendelet is kaphat más tartalmat, ami a felhatalmazás alapján alkotott rendeletnél a felhatalmazó törvénytől is függ. Amennyiben a rendelet egyedi eset szabályozását tartalmazza, tartalmi-minőségi szempontból már nem normaalkotási aktust jelent. Forma szerint rendeletről – vagyis jogszabályról – van szó, így kiterjed rá az Alkotmánybíróság normakontroll-hatásköre, a tartalmi vizsgálat során pedig a testületnek kell döntenie: szükséges-e az adott kérdést rendeletben szabályozni, nem inkább egyedi határozatot kellett volna hozni, illetve mennyiben használható fel a jogszabályi forma konkrét intézkedések alkalmazásához.

²⁹⁰ Vesd össze: Alaptörvény T) cikk (1) bek.

²⁹¹ A Kormány a megelőző védelmi helyzet idején, váratlan támadás esetén, terrorveszélyhelyzetben és veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. E rendeletek azt a célt szolgálják, hogy a Kormány az itt felsorolt rendkívüli helyzetek kezeléséhez megfelelő jogalkotási hatáskörrel rendelkezzen. Ezeknek a rendeleteknek sajátos hatálya van: a megelőző védelmi helyzet megszűnésével, a váratlan támadás megszűnésével, illetve a terrorveszélyhelyzet és a veszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszítik, addig azonban a többi jogszabályhoz képest alkalmazási elsődlegességük van. A törvényi szabályok felfüggesztése, az ezektől való eltérés és a rendkívüli intézkedések bevezetése nem a fennálló törvényi szabályok hatályon kívül helyezését, módosítását vagy megváltoztatását jelenti, hanem ezek alkalmazásától való eltérést: e törvényi szabályok továbbra is változatlanul hatályban vannak, de

Egyrészt feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben – vagyis *saját jogon (iure proprio)* – adhat ki rendeletet. E rendeletalkotó hatáskör és legitimációja tehát közvetlenül az Alaptörvényből származik, nem valamely előre meghatározott törvény keretében megállapított program szerint gyakorolható, vagyis nincs kötve más szerv felhatalmazásához, így a saját jogon alkotott rendelet autonóm jogalkotási jogot jelent, tehát a Kormány elvileg bármikor élhet vele. Ebből az is következik, hogy a rendeletalkotásnál – a feladatkörében eljárva és a törvényben nem szabályozott tárgykört tekintve – a Kormány majdnem ugyanazt a szabadságot élvezi, mint ami a parlamenti törvényhozót illeti, ugyanakkor e rendeletalkotó hatáskör sem korlátlan.

Másrészt a Kormány törvényben kapott *felhatalmazás alapján (iure delegato)* alkothat rendeletet, vagyis az Alaptörvény konstituáló rendelkezése írja elő, hogy a Kormánynak ehhez a rendeletalkotáshoz minden esetben törvényi felhatalmazásra van szüksége, mert ennek hiányában a hatáskörét nem gyakorolhatja.²⁹² A felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás egyszerre lehetőség és kötelezettség is: lehetőségnek minősül annyiban, amennyiben a törvényhozó dönthet úgy, hogy a Kormány alkosson végrehajtási rendeletet, amely így a Kormány teljesítendő, át nem ruházható jogalkotási kötelességévé válik.²⁹³ E rendeleti jog a felhatalmazás következtében felfogható úgy is, mint a törvényhozó hatalom által a végrehajtó hatalomnak kölcsönzött jogalkotó hatalom: gyakorlásának feltétele a törvényhozó általi felhatalmazás. Amennyiben a konkrét felhatalmazás hiányzik, úgy a Kormány ilyen rendeletet nem

a rendeletnek alkalmazási elsődlegessége van egészen addig, amíg az időbeli hatálya fennáll. A rendelet alkalmazási elsődlegessége azt is jelenti, hogy az ezzel ellentétes törvényi vagy más jogi szabályozás – egészen addig, amíg a rendelet hatályban van – nem alkalmazható, mert ez alaptörvényiségtét jelent.

²⁹² A törvényhozó rendszerint szabadon dönthet abban, hogy kit hatalmaz fel végrehajtási rendelet kiadására, de egyrészt tekintettel kell lennie a Kormány és a reszortminiszterek feladat- és hatásköreire. Másrészt bizonyos megfontolásokat célszerű figyelembe vennie: a Kormányt akkor indokolt felhatalmazni, ha a szabályozásban több tárca érintett, a szabályozás összetett, fontos a tárcák közötti egyeztetés, illetve a szabályozásnak kiemelt politikai jellege van, a Kormány tagját pedig akkor, ha a szabályozás egyszerűbb, legfeljebb egy vagy két tárcát érint. Bizonyos helyi ügyekben önkormányzat is kaphat felhatalmazást rendeletalkotásra. Nem adható azonban felhatalmazás végrehajtási jogszabály kibocsátására annak, akinek az Alaptörvény szerint nincs jogalkotó hatásköre.

²⁹³ A Jat. 5. § (2) bekezdése szerint „[a] felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat”. Az 5. § (4) bekezdése pedig kimondja, hogy „[a] felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik”.

alkothat, mert ez alaptörvény-ellenes volna. Így a Kormány jogalkotási hatalma gyakorlásának lehetősége itt a parlamenttől függ. Bár e jogalkotási formát is az Alaptörvény konstituálta, ezt a delegált jogalkotást ennyiben a törvényhozásból levezetett (derivatív) jogforrásnak is lehet tekinteni.²⁹⁴ E rendeletalkotás a törvényhozás – sajátos értelemben felfogott – dekoncentrációjának a kinyilvánítása, mivel a parlamenti törvényhozó a saját tehermentesítése érdekében a részleges jogalkotási hatalmat a végrehajtó hatalom általános szervére ruházza át. Ha ugyanis lehetséges a felhatalmazás – mivel nem ütközik alaptörvényi rendelkezésbe –, a törvényhozó hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy a jogszabályi keretek között²⁹⁵ mire és mennyiben ad felhatalmazást. Arra feltétlenül tekintettel kell lenni, hogy a törvény és a rendelet közötti egyensúlyt az alkotmánynak megfelelően találják meg és óvják, vagyis a rendelet nem pótolhatja a törvényeket, ugyanakkor a törvényeket nem szükséges minden esetben részletező szabályozással túlterhelni.²⁹⁶ Mivel az általános, nem konkretizált felhatalmazás kizárt, ezért a felhatalmazáson alapuló rendelet bevezető részében fel kell tüntetni a felhatalmazó törvény pontos rendelkezését: van-e egyáltalán, illetve mire szól a felhatalmazás, mert enélkül a rendelet érvénytelen. A törvényi felhatalmazás rendeletben való megjelölésének többféle célja és értelme lehet. Egyfelől könnyen megállapítható ismertet ad ahhoz, hogy ezeket a rendeleteket a saját jogon alkotottaktól elhatárolhassák. Másrészt a felhatalmazás megjelölése lehetővé teszi annak megállapítását, hogy vajon a rendeletalkotás során betartották-e a felhatalmazó rendelkezés által megszabott kereteket. A jogalkotási törvény szerint a rendeletalkotásra adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.²⁹⁷ A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amelyet a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni.²⁹⁸ Mindezek alapján a rendeletalkotás feladata, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvényeket konkretizálja, magyarázza és kiegészítse, vagyis

²⁹⁴ Maga az Alaptörvény teszi ugyan lehetővé a Kormány számára a törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotást, de ilyen esetben a Kormány rendeletet csak kifejezett törvényi felhatalmazás alapján alkothat.

²⁹⁵ Természetesen a Jat. vonatkozó rendelkezéseit [így például a 4. §-t, illetve az 5. § (1) bekezdését] be kell tartania.

²⁹⁶ Vesd össze: OSSENBUHL 1988, 297.

²⁹⁷ Vesd össze: Jat. 5. § (1) bek.

²⁹⁸ Jat. 5. § (3) bek.

a normaalkotás centralitása valójában ebben az esetben is megmarad.²⁹⁹ A rendelet nem a törvény formális szövegét változtatja meg,³⁰⁰ hanem ennek a szövegnek a jelentését magyarázza, pontosítja, esetleg értelmezi, részletezi és kiegészíti, ha erre maga a törvény adott felhatalmazást. Itt azok a kérdések jöhetnek szóba, amelyeket maga az Országgyűlés nem tudott vagy nem akart szabályozni. A rendelet a törvény formális szövegén nem változtathat, azzal nem lehet tartalmilag ellentétes sem, mert ha nem kapott felhatalmazást, akkor a törvény szövegét ki sem egészítheti. Itt a törvényi szabályozásnak kell mozgásteret nyitnia a rendelet számára, és a rendelet csak olyan kérdéseket regulálhat, amelyek valójában a törvényhozóé illetnék meg. A felhatalmazás túllépése érvénytelenségi problémát vet fel, mert az ilyen rendelet megalkotására a Kormánynak nem volt hatásköre. Emellett természetesen a rendeletalkotásnál is be kell tartani a jogalkotással szemben támasztott alaptörvényi,³⁰¹ illetve törvényi követelményeket.³⁰²

A rendeletalkotás ott és akkor válhat hatékonná, ahol még nincs törvényi szabályozás és a normaalkotás szükségessége mellett erre a Kormánynak van is hatásköre, mivel az adott kérdés a feladatkörébe tartozik, vagy pedig a törvényhozó felhatalmazást ad a Kormánynak végrehajtási rendelet kibocsátására.

A kormányrendelet kiadására a Kormány testületként jogosult,³⁰³ és a rendelete megalkotására – az alaptörvényi és törvényi keretek között – az általa megállapított szabályok az irányadók. Az alaptörvényi rendelkezésből megállapítható, hogy a Kormány jogalkotási hatalma több vonatkozásban is *korlátozott*.

- A rendeletalkotási jogot korlátozza a Kormány feladatköre, amelyet egyrészt az Alaptörvény, másrészt – ebből adódóan – törvények álla-

²⁹⁹ OSSENBÜHL 1988, 297.

³⁰⁰ Ilyen felhatalmazást a törvényhozó sem adhat, mert az alaptörvény-ellenes volna. Formai értelemben az Alaptörvény nem ismeri a „törvényerejű rendeletet”, amely a törvényt helyettesíthetné, módosíthatná vagy hatályon kívül helyezhetné, illetve a szövegét kiegészíthetné.

³⁰¹ Alaptörvény T) cikk (1) bek.

³⁰² Jat. 2–4. §.

³⁰³ Ha a törvény a Kormányt hatalmazta fel végrehajtási rendelet kibocsátására, azt tőle az egyes miniszterek nem vonhatják el, mert ezt a rendeletet a Kormánynak testületként kell megalkotnia, vagyis a reszortminiszterek együtt sem adhatnak ki végrehajtási rendeletet, ha erre a Kormány kapott megbízást. Ha viszont a törvény valamelyik minisztert hatalmazza fel végrehajtási rendeletalkotásra, akkor ezt tőle a Kormány sem vonhatja el, mert a törvényalkotó – a miniszteri feladatkör, a szakismeret, az életközelség stb. – miatt döntött a miniszteri rendelet mellett. Az Alaptörvény egyébként egyértelműen elválasztja egymástól a Kormányt és a reszortminisztereket mind szervezeti, mind hatásköri szempontból, egyúttal kijelöli az egymáshoz való viszonyukat is.

pítanak meg. Bár a Kormány feladatköre törvényhozási úton bővíthető, a Kormány csak feladatkörébe tartozó ügyben rendelkezik önálló rendeletalkotási joggal, és – törvényi szabályozás hiányában – elsődleges szabályozást végezhet. Ha ezt egyetlen esetben sem tehetné meg, akkor ez a Kormány Alaptörvényben megállapított hatáskörének elvonását jelentené, ami alkotmányértésnek minősülne. A Kormány által kibocsátott rendelet esetében is érvényesül a jogforrási hierarchia elve, vagyis – ahogyan erről már volt szó – rendelete nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel és a törvényekkel, és a kizárólagos törvényhozási tárgykörökben csak felhatalmazás esetén alkothat jogszabályt, vagyis a Kormány ilyen tárgykörben akkor sem bocsáthat ki rendeletet, ha még nincs törvényi szabályozás.

- Az az alaptörvényi rendelkezés, hogy a Kormány csak saját feladatkörébe tartozó esetekben alkothat rendeletet, azt is jelenti, hogy e szerv sem vonhatja el rendeletalkotással más szerv feladatkörét. A Kormány a feladatkörében eljárva is csak olyan kérdésekben alkothat rendeletet, amelyekben még nem született törvényi szabályozás. Ennek indoka, hogy a jogalkotás kiemelkedő és meghatározó formája a demokratikus jogállamban a törvényalkotás. Nemcsak azért, mert az Alaptörvény a jogszabályok felsorolásánál első helyen a törvényt említi, hanem azért is, mert a törvény a demokratikusan választott és a választók által közvetlenül legitimált parlamenti népképviselői jogalkotás, ezért ennek a Kormányra való átruházása mindig a demokratikus legitimitás részbeni csökkenésével kapcsolódik össze. Ha a tárgykörben van törvényi szabályozás, és ez a Kormánynak nem ad felhatalmazást rendeletalkotásra, felmerül a kérdés, hogy alkothat-e mégis rendeletet a Kormány a törvényi szabályozás végrehajtása, pontosítása érdekében arra hivatkozással, hogy az adott tárgykör egyébként a saját feladat- és hatáskörébe tartozik. E felvetésre a válasz egyértelműen nem, mert ez egyfelől a törvényhozó hatalom hatáskörébe való beavatkozás volna, amelyre nincs semmiféle felhatalmazása. Fennáll ugyanis az a veszély, hogy a törvényi szabályozást a rendeletalkotással – mégpedig a pontos felhatalmazás hiányában – a Kormány a pontosításra, a végrehajtásra hivatkozással beszűkítheti. Másfelől a Kormánynak lehetősége van törvénymódosítást kezdeményezni, illetve a parlamenti vita során minden törvényjavaslatról állást foglalhat, emellett módosító javaslattal élhet.
- A Kormány az Alaptörvény szerint nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotási hatáskörrel, függet-

lenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet, mert az Országgyűlés – az Alaptörvény keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja.³⁰⁴ A törvény hatályon kívül helyezheti a kormányrendeletet,³⁰⁵ de nem módosíthatja. Ha a kormányrendelet ellentétbe kerül a törvénnyel, a Kormány köteles a törvényellenesség megszüntetésére.

- A Kormány végrehajtási karakterű jogalkotó hatalmát maga a végrehajtási jogszabály alkotására adott törvényi felhatalmazás korlátozza. Ebben ugyanis meghatározzák, hogy a Kormány milyen tárgyban és milyen keretben alkothat rendeletet, mekkora lesz a szabályozási mozgáster. A jogszabályi hierarchia elve azonban itt is érvényesül: a felhatalmazás nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, a rendelet nem derogálhatja a törvényi szabályozást, és a rendeleti konkretizálás sem eredményezhet törvénnyel (például a törvény alapelveivel) ellentétes szabályozást. Az Országgyűlés a felhatalmazás hatályon kívül helyezésével, korlátozásával bármikor törvényhozási hatáskörbe vonhatja a Kormány számára delegált jogalkotási hatáskört.³⁰⁶
- A törvényi szabályozás elsődlegességének elvéből adódóan a Kormány azokban a kérdésekben, amelyekre van törvényi szabályozás, csak akkor alkothat rendeletet, ha ez a törvény végrehajtása érdekében indokolt, vagy erre felhatalmazást kapott. Az Alaptörvénynek az a rendelkezése, hogy a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, és így – többek között – feladata a törvények végrehajtása is, nem tekinthető olyan generális felhatalmazásnak, amely a Kormány számára korlátlanul megnyitná az utat a rendeletalkotás előtt. Amit azonban kizárólag törvény határozhat meg, azt kormányrendelet nem szabályozhatja,³⁰⁷ mert itt maga az Alaptörvény zárja ki a rendeletalkotás lehetőségét. Ezért ezekben az esetekben a végrehajtási rendelet kibocsátására sincs mód, mivel maga a törvényhozó sem kerülheti meg

³⁰⁴ Vesd össze: 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 572.

³⁰⁵ Jat. 10. § (3) bek. a) pont.

³⁰⁶ 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 573. „Így az a tény, hogy a hatályos jogban törvényi felhatalmazás alapján a Kormány jogosult valamely társadalmi viszony jogszabályi rendezésére, nem zárja ki az Országgyűlés hatáskörét arra, hogy törvényt alkosson az adott társadalmi viszony szabályozására.”

³⁰⁷ Így például az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”.

az alaptörvényi szabályozást azzal, hogy az Alaptörvény előírásával ellentétben módot ad ilyen tárgykörben végrehajtási rendeletalkotásra.

- Ha a Kormány megbízatása megszűnik, az új Kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét, de rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.³⁰⁸

A Kormány rendeletét – a Kormány döntését követően haladéktalanul – a miniszterelnök írja alá, akit e tekintetben az általa rendeletben erre kijelölt miniszterelnök-helyettes helyettesíthet.³⁰⁹ A Kormány rendeleteit az üléstől számított nyolc napon belül kell kihirdetni, kivéve, ha a miniszterelnök más határidőt állapít meg.³¹⁰

A törvényi felhatalmazás alapján alkotandó rendeletnél az Alaptörvény nem tartalmaz előírást arra, hogy a törvényi felhatalmazás meddig terjedhet, vagyis milyen mértékben veheti át a rendelet a törvényi szintű szabályozást. A demokratikus jogállam elvéből, illetve az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiből azonban bizonyos követelmények és korlátok egyértelműen levezethetők. Az egyik ilyen korlát, hogy az Országgyűlés a törvényhozó hatáskörét teljes egészében nem ruházhatja át a Kormányra, mert ez a parlament jogalkotó hatáskörének teljes kiüresítését jelentené, és a demokratikus népképviselőt lényegét kérdőjelezné meg, mert a választókkal szembeni felelősséget csorbítaná. Másrészt a Kormány nem rendelkezhet mindenre kiterjedő jogalkotói hatáskörrel, mivel ez a hatalommegosztás elvének érvényesülését, a hatalmi ágak elválasztását sértené. A felhatalmazási rendelet keretére és korlátjára vonatkozó alaptörvényi szabályozás hiánya más szempontból is problémát okoz. Bár a jogalkotási törvényben vannak bizonyos – már idézett – követelmények, de ha a konkrét felhatalmazást adó törvény ezeket nem veszi figyelembe, vagy ezen túllép, az nem jelent alkotmányosértést, legfeljebb a jogalkotási törvénnyel való ütközést. Ennek elkerülése érdekében a felhatalmazást adó törvény akár a jogalkotási törvényt is módosíthatja, mivel ez utóbbi nem minősül sarkalatos törvénynek.

A végrehajtási rendelet megalkotási feltételeire és korlátjára vonatkozó előírások hivatottak megakadályozni a parlament – mint törvényhozó hatalom – jogalkotásának a végrehajtó hatalomra történő olyan át-

³⁰⁸ Alaptörvény 22. cikk (1) bek.

³⁰⁹ Jat. 26. § (3) bek.

³¹⁰ Vesd össze: a Kormány ügyrendjének 78. pontja.

helyezését, amely biankó felhatalmazást adna a Kormány számára, vagyis szinte bármit szabályozhatna. A törvényhozó hatalmat is kötik ezek az előírások, mert népképviselői szervként nem mondhat le a törvényhozó hatáskörének gyakorlásáról – a törvényhozás nemcsak joga, hanem kötelessége is –, és az ezért viselt felelősséget sem háríthatja át a Kormányra. A korlátlan felhatalmazás sértene a hatalommegosztás és a demokratikus jogállam elvét, pontosabban az ezzel összefüggő követelményeket. Mivel a törvényjavaslat elfogadásáról döntő parlamenti többség és a Kormány között cselekvési egység áll fenn, így a törvény-, illetve rendeletalkotásnál nem a politikai akarat, illetve ennek tartalma jelenti a különbséget, hanem a kétféle jogalkotási eljárás. A törvényhozás esetében ugyanis lehetőség van a szabályozási tartalom – ha nem is alakítására, de mindenképpen a – vitájára, így a szabályozással kapcsolatos ellenzéki álláspontok ismertetésére is, ami a rendeletalkotás folyamatában nem lehetséges. A végrehajtási rendeletnél azt is látni kell, hogy a minél pontosabb tárgy, tartalom, korlát stb. meghatározása egyfelől az Országgyűlés pontosabb előrelátását és megállapításait feltételezi, így éppen a rendeletalkotásnak azt az előnyét csökkenti, amely lehetőséget kínál a szituációhoz közeli, gyors, pontosabb szabályozásra és ezzel az Országgyűlés tehermentesítésére.

2.7. A hatásvizsgálat sajátosságairól

A jogi normák alkotása – ahogyan erről már volt szó – a politikai kormányzás fontos eszköze, és egyidejűleg kommunikatív társadalmi folyamat,³¹¹ amely meghatározott feltételek szerint, döntően szabályozott formában zajlik. A kormányzás perspektívájából nézve is fontos követelmény azonban, hogy a jogalkotó a szabályozási döntései meghozatalánál tisztában legyen a megalkotásra kerülő normák által kiváltott hatásokkal, ezért a jogszabályok hatásvizsgálata, a várható hatásmechanizmusok feltárása a modern jogalkotás megalapozottságának egyik legfontosabb feltétele és eszköze.³¹²

³¹¹ A demokratikus jogalkotás feltételezi, hogy a jogalkotási folyamat – elsősorban és különösen a törvényalkotás – tartalmát és lefolyását a polgárok megismerhessék, véleményezhessék és befolyásolhassák.

³¹² A hatásvizsgálat ismeretanyaga – elsősorban a környezettudományok és a közgazdaságtudomány jóvoltából – ma már alkalmazott tudományterületté állt össze, és ez a számos forrásból táplálkozó tudásbázis kiválóan alkalmazható napjainkban az életviszonyok szinte teljes körét érintő jogszabályok hatásainak elemzésére. A természet- és társadalomtudományok utóbbi évtizedekben elért eredményei, kifejlesztett eszközei ugyanis számos következményt

Nem elégséges tehát a jogalkotásnál intuíciókra, „politikusi megérzésekre”, megalapozatlan elvárásokra hagyatkozni, hanem ki kell deríteni a jogszabályok várható és tényleges hatásait, mert ezek ismerete nélkül a jogalkotás – mint a kormányzás egyik eszköze – kiszámíthatatlanná válhat, és diszfunkciós következményei lehetnek. A kormányzás a jogalkotás esetében is megköveteli az informatív visszacsatolást, az alkotott jogszabályok szándékolt és tényleges eredményének az értékelését.³¹³ Ennek jelentősége abban foglalható össze, hogy a jogállamban célracionálizált és finanszírozható jogszabályok kelljenek, ami csak akkor érhető el, ha a jogalkotó megfelelő információval rendelkezik a szabályozás várható hatásairól, az általa kitűzött célok elérhetőségéről, illetve ezek költségvonzatáról.³¹⁴ A várható hatások előzetes megbecslése, illetve a tényleges hatások utólagos elemzése egyre nagyobb jelentőséget kap a társadalmi és gazdasági folyamatok jogi szabályozásánál, különösen akkor, ha ezeknek tartós, hosszabb időre szóló regulációjáról van szó. A jogi szabályozás növekvő komplikáltsága és komplexitása, valamint a társadalmi együttélés egyes területeinek interdependenciája következtében a megszületett jogszabályok esetében feltétlenül ajánlott a politikai, illetve jogalkotói szándékoknak az előzetes tisztázása és a tényleges, bekövetkezett hatások utólagos megismerése. A kormányzás szempontjából kifejezetten az a törekvés figyelhető meg, hogy a politikai célokat a lehető legkevesebb ráfordítással és az érintettek (címzettek) számára minimális terheléssel érhessek el,³¹⁵ mert a polgárok bizalma nagy valószínűséggel megrendül a demokratikus jogállamban, ha a választott népképviselő által kibocsátott törvények olyan jelentős jogbizonytalansággal és szükségtelen

többé-kevésbé előre kiszámíthatóvá, mérhetővé tesznek. A hatásvizsgálat lényegének és legfontosabb eszköztárának összefoglalását lásd: KOVÁCSY–ORBÁN 2005, 17–224.

³¹³ Hatásvizsgálat nélkül a kormányzás ahhoz a céllovóhoz hasonlít, aki nem célóz, csak lö, és a találatot nem is ellenőrzi.

³¹⁴ DRINÓCZI–PETRÉTEI 2004.

³¹⁵ A jogi normákkal szemben támasztott követelmény az, hogy különböző társadalmi viszonyokat a jogalkotó által kívánatosnak és szükségesnek tartott módon befolyásoljanak, illetve alakítsanak. Ennek eléréséhez jó jogszabályok kelljenek. Adott jogszabály akkor tekinthető jónak, ha elegendő valószínűség áll fenn arra nézve, hogy a jogszabály adott formájában a szándékolt magatartás-irányítást kiváltja (a normaalkotó szándékának való megfelelést elvárni engedi), vagy ezt a szabályozás alapján elő lehet idézni, továbbá a norma címzettjei – a szabályozással érintettek és a végrehajtásban közreműködők – a jogszabályt akceptálják és pontosan követni, illetve alkalmazni tudják, valamint a jogszabály ökonómiai következményei az elvárt keretek között maradnak.

költségekkel kapcsolódnak össze, amelyek elkerülhetők volnának. Ez a kormányzás legitimitásának perspektívájából is lényeges kérdés.³¹⁶

A kormányzás hatékonysága és eredményessége szempontjából az is rendkívül fontos aspektus, hogy milyen politikai értékelési mércéket lehet kidolgozni arra, illetve azért, hogy a jogi szabályozást a politikai-kormányzati célok elérése szempontjából értékelni lehessen. Ennek indoka az, hogy a jogszabályok politikai tartalma, vagyis az elérni kívánt célok, amelyeket a kormányzó többség ténylegesen meg akar valósítani, lényegében csak politikai szempontból értékelhetők. Rendszerint *három követelményt* szokás említeni, amelyek a jó jogalkotás kritériumának minősülnek, és elsősorban a politikai értékelés alapját képezik: *egyrészt* azt, hogy a kormányzati politika megvalósítása érdekében *szükség van-e új szabályozásra*, *másrészt* ez a szándék a lakosság akarátának mennyiben felel meg, és *milyen mértékben akceptálják*, valamint különösen azt, hogy az új jogi szabályozással megvalósítandó politikai elképzelések a kívánt cél elérésére *igazságosnak, illetve alkalmasnak* mondhatók-e.³¹⁷ Ezekre a politikai szempontokra azonban értékelési mércéket felállítani szinte lehetetlen, mert e kérdések megválaszolása mindenekelőtt a mindenkori politikai álláspontoktól és értékelésektől függ.³¹⁸

A jogalkotás *szükségességét*³¹⁹ rendszerint politikai szinten és politikai vitákban döntenek el.³²⁰ A törvényhozási program nagy részét – ahogy erről már korábban volt szó – a választási programok – és ha vannak, akkor a koalíciós

³¹⁶ A minőségi jogalkotás a „politikai rendszer legitimitását növelő tényező. A demokratikus és a jogvédő legitimáció mellett a harmadik bevett legitimációs fogalom az output legitimáció, vagyis a kormányzás problémamegoldó képességén (minőségén) alapuló közbizalom. Ehhez pedig elengedhetetlen a megfelelő minőségű jogalkotás.” (JAKAB–SZILÁGYI 2016, 279.)

³¹⁷ Összefoglalóan lásd: FLIEDNER, 2001, 7–13.

³¹⁸ A politikai értékelések – az elvárások különbözőségének megfelelően – eltérőek, és az elvárások különbözősége alapján a következmények megítélése is differenciálódik. A pozitív, illetve a negatív értékviszony annak megfelelően alakul, hogy a politikailag értékelt tény, magatartás vagy következményei megfelelnek, illetve nem felelnek meg az elvárásoknak. Minél nagyobbak a politikai résztvevők elvárásai közötti különbségek, annál differenciáltabb a politikai értékelés is. Vessd össze: CHRONOWSKI–PETRÉTEI 2012, 282.

³¹⁹ A korábbi Jat. 17. §-a szerint „[j]ogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és kötelességek rendezése, az érdekösszeütöközések feloldása azt szükségessé teszi”. A hatályos Jat. az előzetes hatásvizsgálat keretében tartja fontos szempontnak, hogy a jogszabály megalkotásának szükségességét vizsgálják. Vessd össze: Jat. 17. § (2) bek. b) pont.

³²⁰ A nyilvános politikai viták legtöbbször arról szólnak, hogy a fennálló, eddigi jogi helyzet megváltoztatása új törvényi vagy rendeleti szabályozással egyáltalán szükséges-e.

megállapodások – alapján készült kormányzati politika határozza meg.³²¹ Ha viszont politikai döntést hoznak arról, hogy meghatározott területen jogalkotásra kerüljön sor, és az adott (szak)politikát ténylegesen a jogszabály (rendszerint törvény) segítségével ültetik át, a jogalkotási szándék – például a minisztériumi szakapparátus általi – szükségességi vizsgálata már értelmet veszti.³²² Azokban az esetekben is, amelyekben az Alkotmánybíróság döntése vagy az Európai Unió átültetendő jogi aktusa következtében a jogalkotás indokolttá válik, a szükségesség vizsgálata már nem értelmezhető.³²³ Ha tehát a jogalkotási tevékenység – például alkotmánybíróági döntésben, európai uniós jogharmonizáció következtében vagy nemzetközi szerződés miatt – nem kötelező, akkor rendszerint politikai szinten döntenek el, hogy milyen politikát ültetnek át ténylegesen a jogi szabályozás segítségével. Hogy ez a döntés jó vagy rossz, mindenekelőtt a politikai diskurzus folyamatában dől el. E vitákban tehát valójában nem a jogszabályokról, hanem a megvalósítandó politikai elképzelések minősítéséről – jó vagy rossz jellegéről – van szó. A jó, illetve rossz politikára vonatkozó objektívnek minősíthető mércék és általánosítható szabványok azonban a pluralista demokráciában nincsenek, mivel a demokratikus berendezkedésekben egyedül a választópolgárok dönthetnek arról, hogy az a kormányzati politika, amelyet a jogi szabályozással az adott parlamenti ciklus alatt ténylegesen megvalósítottak, jónak vagy rossznak minősült-e.³²⁴

Annak megítélésére, hogy a jogalkotási szándék mennyiben felel meg a lakosság akaratának, és a megalkotandó jogszabályt *milyen mértékben akceptálják*, szintén nincs objektív mérce. A megalkotandó jogszabály akceptálása ugyanis

³²¹ Akkor is, ha olyan új fejleményekre kell reagálni, amelyek a parlamenti ciklus kezdetén nem voltak előre láthatóak. Rendszerint a Kormány és a kormányzó párt(ok) politikai szinten dönt(enek), hogy vajon reagáljanak-e, és ha igen, hogyan.

³²² A gyakorlatban a minisztériumok szakapparátusa tartózkodni fog attól, hogy a politikai vezetés által meghatározott jogalkotási szándékot a tervezet kidolgozására irányuló megbízatásban sürgősség nélkül nyilvánítsa, mivel ez nagyon könnyen illojálisnak minősülhet. E magatartást a politikai vezetés úgy is értékelhetné, hogy a szakapparátus a korábbi kormányhoz áll közel, és az új kormány politikai elképzeléseit meg akarja akadályozni.

³²³ Itt ugyanis valójában jogi kötelezettség teljesítéséről van szó, amelynek jogszerűen kell eleget tenni, és a szükségesség kérdése egyszerűen megválaszolható, mivel köteleességet kell teljesíteni.

³²⁴ Ha például valamely törvény a kormánytöbbség és az ellenzék között vitatottá válik, akkor a kormányzó többség az új törvényt – vagyis tulajdonképpen a megvalósítandó politikáját – sürgősségnek és igazságosnak állítja be, és minden lehetséges eszközt felhasznál arra, hogy a lakossággal ezt elfogadtassa, illetve erre maximálisan törekedjen. Az ellenzék viszont arra tesz kísérletet, hogy a törvényt sürgősség nélkül és/vagy igazságtalannak mutassa be, és ha úgy látja, hogy a törvényt a lakosság többsége nem akceptálja, akkor arra tesz ígéretet, hogy ha a következő választáson többségbe kerül, akkor a törvényt hatályon kívül helyezi.

elsősorban politikailag motivált és megalapozott, mert a keletkezési fázisban az új jogszabály tartalmáról legfőképp politikai vitát folytatnak. Ha pedig a jogszabály tartalma politikailag vitatott, a politikai ellenzék a jogalkotási szándékot, pontosabban annak szabályozási tartalmát a legtöbb esetben – a kormányzás alternatív elképzelésének megfelelően – kritizálni fogja, és ezzel a hívei, illetve támogatói körében a szándékolt szabályozás akceptálásának hiányát törekszik növelni. A választási kampány közeledtével az ellenzék egyes esetekben kifejezetten hangoztatni is fogja, hogy ha a következő választáson megszerzi a többséget, akkor az adott jogi szabályozást majd hatályon kívül helyezi. Ezekben az esetekben a feltételezett hiányzó akceptálást arra használják fel, hogy a többség tényleges politikáját kritizálják, és a saját politikai elképzeléseikről a választókat meggyőzzék. A kormányzó többség ezzel szemben a megalkotandó új jogszabály pozitívumait és hatásosságát³²⁵ hangsúlyozza, illetve arra tesz kísérletet, hogy ennek akceptáltságát megteremtse vagy növelje. Ebben a fázisban tehát ismét a politikai szempontok és értékelések dominálnak. Ha az új jogszabály hatályba lépett, az akceptáltságot tekintve elvileg két különböző szituáció lehetséges. Egyrészt a Kormány és a kormánypárt(ok) kísérletet tesznek arra, hogy különböző eszközökkel és intézkedésekkel³²⁶ az új jogi szabályozás – tehát valójában a saját politikájuk – akceptáltságát növeljék. Másrészt – amennyiben a jogszabály értelmezése és alkalmazása lehetővé teszi – azok, akik tágabb értelemben az új jogszabály alkalmazásában vesznek részt, tovább folytathatják a politikai küzdelmet a jogszabállyal megvalósított törekvésekkel vagy elképzelésekkel szemben.³²⁷ A jogi szabályozás akceptálását rendszerint ekkor az határozza meg, hogy a jogszabály alkalmazása ténylegesen hogyan hat ki az érintettekre, különösen az, hogy mennyire elégedettek a konkrét alkalmazás eredményeivel.³²⁸ Valamely jogszabály akceptálása tehát

³²⁵ Az akceptálást és a hatásosságot azonban egymástól világosan el kell választani. A hatásosság azt jelenti, hogy milyen mértékben követik az új törvényt, illetve melyek a jogi engedelmisséget előidéző, illetve növelő feltételek. Az akceptálásnál ezzel szemben inkább a szabályozásra vonatkozó tartalmi helyeslésről, beleegyezésről van szó. Például a rendkívül magas adót megállapító törvényt aligha fogják akceptálni, de a szigorú szankciók és a hatékony adóigazgatás következtében a törvény akár nagyon hatásos is lehet. Ráadásul az akceptálási szempontok jelentősége az idők folyamán változhat, miközben a hatásosságot mindig azonos kritériumok szerint lehet megítélni.

³²⁶ Például hirdetésekkel, kampányokkal, az alkalmazás célzott támogatásával stb.

³²⁷ Megjegyzendő azonban, hogy minél hosszabb ideje zajlik az adott jogszabály alkalmazása, a tartalmi értékelése annál inkább elválhat a keletkezésekor fennálló politikai cél elképzelésektől.

³²⁸ A megváltozott viszonyok ahhoz vezethetnek, hogy a már elért akceptáltság újra eltűnik, mert a jogi megoldásokat már nem tartják szak-, illetve korszerűnek.

tartalmának politikai értékelésétől függ: helyes vagy helytelen voltát, azaz a benne testet öltött politikai elképzelést, törekvést, ennek helyeslését vagy elvetését végső soron szintén a választók dönthetik el, így erre nézve sem határozható meg objektív mérce.

Adott jogi szabályozás *igazságosságának* megítélési mércéje szintén problémás, mert az, hogy valamely jogszabályt igazságosnak vagy igazságtalannak tartanak, legfőképpen az értékelőnek a mindenkori politikai álláspontjától, pontosabban az érdekeinek és értékkelképzeléseinek a szabályozás tartalmában való figyelembevételétől függ, így objektív kritérium valójában erre a követelményre sem állítható fel.³²⁹ A pluralista demokráciában a legkülönbözőbb politikai meggyőződések és értékkelképzelések konkurálnak egymással, és az alkotmányban rögzített értékeken kívül nincs olyan mérce, amelyiknek egyébként kötelező tartalma volna. Az alkotmányi értékek maguk is értelmezésre szorulnak, és az interpretáció – amíg ez autentikus és *erga omnes* módon nem történik meg – sokféle és eltérő eredményre vezethet. Valamely jogszabály politikai értékelése tehát olyan értékek mércéje alapján zajlik, amelyekről a plurális demokráciában végül is csak a választók dönthetnek: a választáson a szavazatukkal határoznak arról, hogy vajon a kormányzati ciklus alatt hozott jogszabályokkal megvalósított politika jó vagy rossz, helyes vagy helytelen volt. Mindezek ellenére azonban a kormányzó politikai erő(k)nek alapvetően tisztában kell lenniük azzal, hogy a politikai törekvéseik jogalkotás útján történő valóra váltásakor melyek lesznek a tervezett jogi szabályozás hatásai, illetve melyek lettek a tényleges hatások.

A hatásvizsgálat fontosságára utal továbbá a törvények és más jogszabályok egymást követő gyakori és gyakran rendkívül gyors módosításainak megfigyelhető ténye. Ennek okai között egyértelmű, hogy az előkészítésük és kidolgozottságuk gyakran nem kellően megalapozott, és legtöbbször hiányzik a hatásvizsgálat,³³⁰ ami a jogi normák akaratos hatásainak és nem várt mellékhatásainak megértésével és elemzésével foglalkozik. Ebből levonható

³²⁹ A fogalom magas szimpátiaértéke miatt bár szinte minden politikai párt arra hivatkozik, hogy az igazságosság a politikájának vezérlő mércéje, ez alatt természetesen mindig mást értenek. A pártok közül sokan – a néppártokra jellemzően – általában ugyanazokat a fogalmakat használják, mint például szabadság, igazságosság, szolidaritás, de ezeknek a fogalmaknak az értelmezéssel adott tartalma nagyon különböző lehet.

³³⁰ „A törvényjavaslatok nem kellően átgondolt előkészítése vezet a törvényalkotási produktumok magas »csecsemőhalandóságához«, azaz az újonnan megalkotott jogszabályok, elsősorban törvények szinte azonnali módosításához.” (JAKAB–SZILÁGYI 2016, 278.)

a konzekvencia, hogy a jogalkotást feltétlenül javítani szükséges, amelynek egyik lehetséges módja az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok tényleges alkalmazása. A jogi szabályozás hatásvizsgálata ugyanis alapvetően két formában valósulhat meg, mégpedig annak megfelelően, hogy ezt milyen időpontban és milyen cél elérése érdekében alkalmazzák. Az előzetes hatásvizsgálat a jogszabályok előkészítésében kap kiemelkedő szerepet, mert alapvetően ahhoz járul hozzá, hogy meg lehessen becsülni az adott szabályozás várható következményeit, a szabályozandó életviszonyokra gyakorolt hatását. Így az *előzetes hatásvizsgálat* az előkészítés alatt álló normák következményeinek lehetőség szerinti előrejelzésekként fogható fel. Az előzetes hatásvizsgálat eszközeivel elejét lehet venni annak, hogy olyan jogszabály megalkotására kerüljön sor, amelynek rendelkezései már a hatálybaléptetés pillanatában idejét múltak vagy a célzott hatás elérésére más ok miatt alkalmatlanok. Az *utólagos hatásvizsgálat* a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatánál kap szerepet, mert a jogszabályok tényleges hatáskiváltásáról ad felvilágosítást, és így fontos információkkal járul hozzá vagy az adott viszonyok újraszabályozásához, vagy a jogrendszernek az elavult, illetve feleslegessé váló jogszabályoktól való megtisztításához. Az utólagos hatásvizsgálat tehát a már hatályba lépett szabályok hatásainak utólagos értékeléseként alkalmazható, és lehetőséget teremt a jogszabályok életciklusának áttekintésére, alkalmazási tapasztalatainak összegzésére, céljuk és rendeltetésük elérésének mérésére. A hatásvizsgálatok jelentőségét az a tény is megalapozza, hogy az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok egymással összevethetők, és a jogszabályok alkalmazása során szerzett tapasztalatok, valamint az utólagos hatásvizsgálatok alapján megítélhető az adott jogszabály helytállósága, hatékonysága, de csak akkor, ha az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat egységes hatásvizsgálati elvek alkalmazásával történt. Ez mással nem helyettesíthető visszajelzést ad a jogalkotó számára a jogszabályok értékelésére, hatásában optimális jogszabályok megalkotására, illetőleg a szükséges korrekciók elvégzésére. A normacímzettek beállítottasága és magatartásmódja ugyanis (legkésebb) a végrehajtásnál változhat, és ezért sok esetben előre nem becsülhető meg pontosan. A gazdasági fejlődés gyakran másként alakul, mint ahogyan prognosztizálták, továbbá a technikai fejlődés és ennek társadalmi és ökológiai következményei gyakran nehezen láthatók előre. Sok jogszabálynál a célmegvalósítás azoktól a körülményektől függ, amelyek a jogalkotási folyamat alatt (kielégítően) még nem voltak ismertek.

A jogszabályok hatásvizsgálatának *elsődleges célja* a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, vagyis azoknak a tényezőknek a bővítése, amelyek

mérlegelése hozzájárul az átgondolt, megalapozott döntéshez.³³¹ A hatásvizsgálatnak arra kell választ adnia, hogy:

- kell-e egyáltalán jogszabályt alkotni;
- az adott szabályozás mennyire végrehajtható,³³² milyen a hatékonysága,³³³ mennyire alkalmas a szabályozási cél elérésére;
- milyen gazdasági következményekkel és kockázatokkal kell számolni (például a költségvetés, a gazdaság, az árszínvonal, a fogyasztás és az adminisztratív terhek³³⁴ szempontjából); továbbá
- melyek az ökológiai, a szociális, az egészségügyi stb. következmények és kockázatok; illetve
- milyen utólagos, esetleg elhúzódó hatásokkal lehet számolni.

A hatásvizsgálat *távolabbi célja* – az előzőekből következően – a jogszabályok hatékonyságának növelése, a minőségi jogalkotás elősegítése, ezáltal szilárdabb, átláthatóbb, ugyanakkor az igényekhez jobban igazodó jogrend megteremtése.³³⁵ A hatásvizsgálat hozzájárulhat a szükségtelen vagy felesleges jogszabályok megakadályozásához és a jogi normák hatásosságának, illetve érthetőségének garantálásához. A cél tehát az állami tevékenység effektív alakításához való hozzájárulás, továbbá az állami beavatkozásoknak a szükséges minimális mértékre való korlátozása, valamint az alternatív szabályozási lehetőségek bevonása és a jogi szabályozás minőségének javítása.

A hatásvizsgálat *alapelvei* közül feltétlenül megemlítenődik a következők:

- A hatásvizsgálatok a jogalkotás társadalomtudományi megalapozását jelentik. A szabályozás előkészítését a szükséges megalapozó kutatások és egységes módszertan szerinti hatásvizsgálati elemzések alapján kell elvégezni. Ennek előfeltétele a szabályozási szándék legalább problémafelvetés, koncepció formájában való meghatározása, ami feltételezi a jogalkotás tervezését. A jogalkotás időbeli ütemezése és eljárási rendjének megvalósulása terén az egyik legfontosabb követelmény a várható következmények felmérésére irányuló gyakorlat fejlesztése, a hatások ismeretében történő *jogalkotói döntéshozatal elősegítése*.

³³¹ KOVÁCSY–ORBÁN 2005, 25.

³³² A végrehajthatóság szempontjából például mennyi a rendelkezésre álló felkészülési idő. Lásd erről: TILK–KOVÁCS 2015.

³³³ A jog hatékonyságáról lásd: VISEGRÁDY 1995.

³³⁴ Az adminisztratív terhekről lásd: DRINÓCZI 2010.

³³⁵ KOVÁCSY–ORBÁN 2005, 25.

- A hatásvizsgálatnak *semlegesnek, objektívnek kell lennie*, nem szolgálhat a szabályozási elképzelés elvtelen támogatására vagy szándékolt igazolására. A hatásvizsgálat objektivitásra törekvő jellege alapvető követelmény.³³⁶ A semlegességet nem könnyű biztosítani annak ismeretében, hogy a hatásvizsgálati felelősség a szabályozásért illetékes szervet terheli. Mindazonáltal *csak a szigorúan szakmai szempontok alapján elvégzett elemzések alkalmasak a hatások tényleges vizsgálatára*. Ugyanakkor ez nem akadályozza meg azt, hogy a hatásvizsgálat irányainak, súlyponti kérdéseinek, a vizsgálandó konkrét rendelkezések kiválasztásának tekintetében a megrendelő, a döntéshozó kívánalmakat fogalmazzon meg, mivel az ő felelőssége azoknak a tényezőknek a meghatározása, amelyekre döntését alapozni kívánja. A javaslat és az esetleges további döntési lehetőségek kedvező és kedvezőtlen hatásait egyaránt be kell mutatnia, de nem foglalhat állást valamelyik döntési alternatíva javára. Funkciója tehát nem a „politikusi elvárások” elvtelen „igazolása”, hanem a döntéshozatal során szóba jöhető alternatíváknak olyan bemutatása, amely a közülük történő választást megalapozza és elősegíti. Ez azonban meglehetősen nehéz, mivel adott jogszabály szükségessége általában politikai vitákban dől el.
- Elvárás, hogy a hatásvizsgálat *kiterjedését és súlypontjait* az adott *szabályozási tárgykör és tartalom*, továbbá a rendelkezésre álló *időkeret*, valamint a *felhasználható egyéb erőforrások ismeretében* határozzák meg. E feltételek ismeretében lehet megtervezni adott szabályozásnál a hatásvizsgálat lefolytatásának konkrét menetét. A hatásvizsgálat ugyanis nem lehet uniformizált, mivel a jogszabályok szélsőségesen eltérő terjedelműek és jelentőségűek lehetnek. Az alkalmazott szempontrendszer elősegíti és megszabja a vizsgálat lényeges irányait. A hatásvizsgálat elvégzésének szükséges mélysége a szabályozás „jelentőségétől”, vagyis – egyebek mellett – annak természetétől, a befolyásolt életviszonyok várható megváltozásának mértékétől, az érintettek számától, jellemzőitől függ. Lehetetlen valamennyi szabályozási aktus előkészítése vagy utólagos értékelése során az összes potenciális hatás feltárása és elemzése, mivel az áttételes hatásokon keresztül gyakorlatilag „minden mindennel összefügg”.

³³⁶ Nem felelnek meg ennek a feltételnek a szabályozási koncepció helyességét eleve elfogadó, nyíltan vagy burkoltan az elképzelések alátámasztására szolgáló háttéranyagok.

- A hatásvizsgálatot a szabályozás jelentőségéhez mért erőforrás-felhasználással szükséges megvalósítani.³³⁷ Ez fontos előfeltétele a hatásvizsgálat hatékonyságának és észszerű alkalmazásának. Szem előtt kell tartani, hogy a hatásvizsgálat *nem öncél*, hanem a szabályozás megalapozottságát elősegítő eszköztevékenység. A különböző hatásvizsgálati helyzetekben természetesen eltérő színezetet kaphat maga e tevékenység. Előzetes hatásvizsgálatok esetén jelentős a becslések, trendszámítások szerepe, míg utólagos hatásvizsgálatnál inkább a tapasztalati adatok megítélése hangsúlyos. Több döntési változat összevetésekor az egyes javaslatok egymással való „versenyeztetése” lehet a fő cél, míg egyetlen tervezet következményeinek vizsgálatakor elsősorban az adott elképzelés kedvező és kedvezőtlen hatásainak mérlegelése nyújt segítséget.

A hatásvizsgálat alkalmazásának az *előnyei* közül kiemelendők a következők:

- Hozzájárulhat a szabályozási alternatívák lehető legátfogóbb áttekintéséhez és értékeléséhez, ezáltal a megalapozott jogalkotói döntés meghozatalához. A hatásvizsgálat *lényege* ugyanis a vizsgált szabályozás pozitív és negatív hatásainak feltárása, ami alkalmas lehet arra, hogy a döntéshozó megítélhesse a szabály vállalatosságát (*előzetes hatásvizsgálat* nyomán), illetőleg dönthessen a szabály módosításának, felülvizsgálatának szükségességéről (*utólagos hatásvizsgálatot* követően). Ezért az új norma szükségességét és lehetséges hatásait már a keletkezési fázisban vizsgálni és értékelni kell. A hatásvizsgálat eredményének ismeretében a jogalkotó kellően megalapozott döntést hozhat. Az elvégzett hatásvizsgálat eredményeinek összegzése, bemutatása az elemzési eredményeknek a döntéshozatal szempontjait is szem előtt tartó összesítését, illetőleg a döntéshozó informálását jelenti. A szabályozás által érintett szakterületek szempontjából magas szintű ismeretekkel nem rendelkezők számára is érthető fogalmazás nagyban fokozza a hatásvizsgálatok általános felhasználhatóságát.
- Elősegítheti a lehető legpontosabb célelérést, továbbá a szabályozási szándékok akceptáltságát a norma címzettjeinél és a végrehajtásban közreműködőknél. Ehhez az szükséges, hogy a szabályozási szándékok következményeiről korai és átfogó transzparencia valósuljon

³³⁷ Ez azt jelenti, hogy adott esetben akár egyetlen köztisztviselő 10 percben, máskor viszont akár népes szakértőcsoport hónapokon keresztül végezheti az elemzéseket.

meg, mivel ez egyrészt növeli a szabályozás elfogadottságát, másrészt lehetővé teszi a szabályozási szándékok tartalmi minőségének korrigálását. A hatásvizsgálat eredményeinek megismerése egyfelől információt jelent a szabályozás indoklására vonatkozóan, másfelől biztosíthatja a hatásvizsgálat kritikáját, ráirányíthatja a figyelmet az esetleg mellőzött vagy nem kellő súllyal értékelt szempontokra. Ezen túlmenően megalapozott érveket szolgáltat a szabályozásról folyó politikai és szakmai vitákhoz, elősegítve a jogi szabályozás támogatásának növelését.

- Megkönnyíti a jogszabálytervezeteknek a politikai elképzelések alapján kidolgozott koncepció szerint történő jogszabályi formába öntését, segít a megfogalmazás különböző lehetőségei közötti választásban, vagyis támogatja a tartalom minél precízebb és érthetőbb megszövegezésében.
- A hatásvizsgálat intézménye talán a legfontosabb garanciája a minőségi jogalkotás megvalósításának. Mint minden minőségi követelmény, ez is nagyobb felelősséget és terhet ró a jogszabály előkészítőire, mint ami a jelenlegi jogszabály-előkészítési gyakorlatban tapasztalható. Várható, hogy a hatásvizsgálati kötelezettség következetes érvényesítése jelentősen megnöveli a jogszabályok előkészítésének időigényét és költségeit. Társadalmi szempontból azonban a hasznai már középtávon is jelentkezni fognak: a szabályozási célok jobb hatásfokkal érhetőek el, és a társadalmi, gazdasági, költségvetési és más hatások pontosabb előzetes felméréssel megelőzhetők a nem kellően előkészített jogszabályok szükségképpen gyakori módosításai. Ez pedig jelentős mértékben járulhat hozzá a jogbiztonság erősödéséhez is. Minden hiba, kétértelműség, jogi pontatlanság, tisztázatlanság, ellentmondás, logikátlanság az új jogszabályokban olyan értelmezési problémákhoz és konfliktusokhoz vezethet, amelyek az érintettek számára jogi bizonytalanságot eredményezhetnek.

Jó jogszabályok csak akkor jöhetnek létre, ha módszertanilag megfelelően előkészítettek. Ez azt jelenti, hogy a politikai célkitűzéseket és a megvalósításukra vonatkozó lehetőségeket racionális folyamatban, értelmes fázisokban vagy fokozatokban konkretizálni kell. Minden fázisban a jogalkotás kritériumait és mércéit figyelembe kell venni. A hatásvizsgálatnak – mint az új szabályozás lehetséges hatásainak részletes és szisztematikus becslésének – *ajánlott fázisait három fő csoportra* lehet felosztani:

- Már az úgynevezett *konceptiókészítés* fázisában – ahol a munka közép-pontjában a normakonceptió kidolgozása áll – szükségesnek látszik a hatásvizsgálat elindítása, mivel el kell végezni a szabályozási terület elemzését, ki kell dolgozni a különböző forgatókönyveket és szabályozási alternatívákat, továbbá elő kell készíteni, illetve ki kell választani a szóba jöhető, illetve megfelelő eszközöket és megoldási lehetőségeket. Minél korábban kerül sor az előzetes hatásvizsgálatra a szabályozás folyamataiban, annál nagyobb az esély a szabályozási döntések érdemi befolyásolására. A hatásvizsgálat elvégzéséről való gondoskodás általában az előterjesztő feladata. A szabály-előkészítési felelősség magában foglalja a szabályozás következményei feltárásának, értékelésének feladatát is.
- Az úgynevezett *megvalósítási fázisban* a szabályozási alternatívák vizsgálatát és alapos értékelését indokolt elvégezni. A hatásvizsgálati eljárásba szükséges bevonni a szabályozással érintett társadalmi szervezetek szakértőit, akiktől értékes információk nyerhetők a tervezett szabályozás várható hatásaival kapcsolatban, illetőleg a fennálló szabályozás hatályosulására vonatkozóan. A hatásvizsgálatok a hatályosulási tapasztalatok becsatornázását is magában foglaló ciklikus szabályalkotási folyamatot, illetőleg a szabályozás minőségének fejlesztését szolgálják. Mivel a hatásvizsgálatok egy része nem végezhető el a felelős szervezeten belül, illetőleg a közigazgatási intézmények együttműködésével sem, ilyen esetekben a szabályozás természete, a vizsgálatra fordítható erőforrások és a hatásvizsgálati termék várt jellegzetességeinek (terjedelem, szakmai hangsúlyok stb.) párhuzamos értékelésével indokolt dönteni külső szakértők, szakértői intézetek esetleges bevonásáról. E fázisban az egyes szabályozási alternatívák következményeinek becslését a szóba jöhető eszközökre és megoldási lehetőségekre tekintettel kell elvégezni, adott esetben a különböző forgatókönyvekben foglalt elképzelések alapján.
- Az úgynevezett *kiértékelési fázisban* a szabályozási alternatívákat ajánlásokat egyenként és egymásra vetítve értékelni kell, továbbá az optimális alternatívákra vonatkozó ajánlásokat tartalmazó dokumentációt a politikai vezetés számára hozzáférhetővé kell tenni, amelyek alapján döntés születhet a hatásvizsgálat folytatásáról. Az utólagos hatásvizsgálat az érintett életviszonyok körében tervezett további döntési elképzelésektől függően bármikor, akár folyamatosan, nyomon követő jelleggel is elvégezhető. Jó szabályozásnak ugyanis csak az eredményes szabályozás tekinthető, amelyet valójában a hatályosulás tapasztalatai igazolhatnak.

2.8. A hatásvizsgálat jogi szabályozása

A *hatásvizsgálatokhoz szükséges jogszabályi feltételek* ma már részben – de csak részben – adottak, mivel az új jogalkotási törvény – általános indokolása szerint – a jogszabályok előkészítésének érdemi szabályai körében a hatásvizsgálatra kiemelt hangsúlyt helyezett.³³⁸ hatásvizsgálati rendszert alapozott meg, illetve részletes szempontrendszert állapított meg. A jogalkotási törvény ugyanis egyértelműen előírja a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálatát, és erre konkrét tartalmi szabályozást is megállapított. Az *előzetes hatásvizsgálatra* vonatkozóan elrendeli, hogy a jogszabály előkészítőjének – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével fel kell mérnie a szabályozás várható következményeit, és ennek eredményéről a Kormányt – az általa előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén – tájékoztatni kell.³³⁹ A törvény meghatározza azt is, hogy milyen alapvető szempontokat szükséges ennek során figyelembe venni.³⁴⁰ Eszerint vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, a környezeti és egészségi következményeit, az adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, továbbá a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, valamint a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.³⁴¹ Az *utólagos hatásvizsgálattal* összefüggésben pedig a jogalkotási törvény kimondja, hogy a minisztereknek folyamatosan figyelemmel kell kísérniük a feladatkörükbe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint³⁴² le kell folytatniuk a jogszabályoknak – az előzetes hatásvizs-

³³⁸ A Jat. általános indokolása szerint „[a] XXI. századi követelményeknek megfelelően előtérbe kell helyezni a minél megalapozottabb jogszabály-előkészítés érdekében a várható következmények előzetes vizsgálatát”.

³³⁹ Vesd össze: Jat. 17. § (1) bek. A hatásvizsgálat kiterjed az önkormányzati rendeletek előkészítésére is. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

³⁴⁰ A korábbi Jat. – az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról – 18. § (1) bekezdése ehhez hasonló, de mégsem egyértelműen a hatásvizsgálatra vonatkozó szabályozást tartalmazott: „A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

³⁴¹ Vesd össze: Jat. 17. § (2) bek.

³⁴² Indokoltabb volna, ha a Jat. azt írná elő, hogy azoknak a jogszabályoknak az esetében, amelyeknél előzetes hatásvizsgálatot végeztek, szükség szerint, de legalább ötvenként

gálatnál meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, továbbá ennek során össze kell vetni a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.³⁴³

A jogi szabályozásnak azt kellene elősegítenie, hogy a hatásvizsgálati szemlélet a döntéshozatali kultúrába olyan mélyen ágyazódjon be, hogy bármilyen – akár helyi szintű – döntés is elképzelhetetlen legyen a következmények kellő mértékű vizsgálata nélkül. Ettől azonban a jelenlegi gyakorlat, de még az elméleti szintű igény is rendkívül messze van. A jogalkotási törvénynek ugyanis – többek között – ezek a rendelkezései *lex imperfectának* tekinthetők, mert megsértésüknek nincs érdemi jogkövetkezménye.³⁴⁴ A megoldást az jelenthetné, ha az előzetes hatásvizsgálat követelménye legalább a törvények esetében – más jogalkotási követelmények mellett, mint például a kellő felkészülési idő biztosítása, a véleményeztetés lefolytatása – kifejezetten az Alaptörvény szövegébe kerülne, és így alkotmányossági, illetve érvényességi követelménnyé válna, vagyis a hatásvizsgálat nélkül elfogadott törvények automatikusan érvénytelenek lennének.³⁴⁵

utólagos hatásvizsgálatot is le kellene folytatni. Ez főszabályként egyszerűsített hatásvizsgálatot jelentene, amelynek célja annak feltárása, hogy a szabályozási célnak a jogszabály hatályosulása megfelel-e, és nem indokolt-e a jogszabály módosítása vagy hatályon kívül helyezése. Az egyszerűsített hatásvizsgálat során értelemszerűen az előzetes hatásvizsgálat által várt hatásokat kellene áttekinteni. Ha ennek során olyan – a jogalkalmazás visszajelzéséből nyert – tapasztalatok merülnek fel, amelyek nem egyértelműen igazolják a várt hatások bekövetkeztét, az előzetes hatásvizsgálatra irányadó szabályok alkalmazásával – a szükséges változtatások felmérése érdekében – részletes utólagos hatásvizsgálati elemzést kellene végezni.

³⁴³ Vesd össze: Jat. 21. § (1) bek. A (2) bekezdés rögzíti azt is, hogy „[a]z (1) bekezdés szerinti hatásvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik”. A korábbi Jat. 45. § (1) bekezdése a szakminiszter feladatává tette, hogy „folyamatosan vizsgálja – az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával – a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket”. A (2) bekezdés szerint „[a] jogszabályok hatályosulásának tapasztalatairól a szakminiszter a jogszabály-előkészítés során, illetőleg a jogalkotási program előkészítésekor tájékoztatja az igazságügyminisztert”.

³⁴⁴ JAKAB–SZILÁGYI 2016, 278. „Az előzetes hatásvizsgálatra és az egyeztetésre vonatkozó rendelkezések egyszerűen megkerülhetők, ha a törvényjavaslat előterjesztője egyéni képviselő. Mindezeknek eredményeként az egyéni képviselői indítványra megszülető törvények a gyakorlatban bármiféle előzetes tartalmi vizsgálat nélkül kerülnek elfogadásra.”

³⁴⁵ Vesd össze: JAKAB–SZILÁGYI 2016, 279. „A képviselői indítványok esetére az Országgyűlés adminisztrációjának feladata lehetne az egyeztetés és a hatásvizsgálat biztosítása, amelynek végrehajtását a Jat., illetve a Jet. rendezhetné.”

A jogalkotási törvény a hatásvizsgálati kérdések részletes szabályozására miniszteri rendelet alkotására adott felhatalmazást.³⁴⁶ Ennek a Miniszterelnökséget vezető miniszter az általa alkotott rendelettel³⁴⁷ tett eleget. E rendelet a hatásvizsgálattal összefüggésben több fogalmat is meghatározott, így magát a hatásvizsgálatot is definiálta. Eszerint a hatásvizsgálat „olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredményeknek a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését”.³⁴⁸ A rendelet tisztázza a szabályozás fogalmát is: ez alatt a jogszabályban vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközben foglalt intézkedés értendő.³⁴⁹ Nem derül ki azonban az, hogy „a szabályozás hatékonyságának növelése” miként képzelhető el. Ehhez a szabályozás hatásait kell megvizsgálni, amelyre azonban a rendelet nem utal. Hatás alatt „a szabályok szándékolt és nem szándékolt, közvetlen és közvetett, bármilyen természetű (különösen: gazdasági, társadalmi, környezeti, egészségügyi) következményei”

³⁴⁶ A Jat. 30. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[f]elhatalmazást kap a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter, hogy rendeletben határozza meg az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat részletes szabályait”. A korábbi Jat. ilyen rendelet megalkotására nem adott felhatalmazást, ezért a hatásvizsgálatokra vonatkozóan nem volt jogi szabályozás. Valószínű, hogy ez is közrejátszott abban, hogy előzetes hatásvizsgálatra alig került sor, és a jogszabályok hatályosulását is csak egészen ritkán vizsgálták „a tudomány eredményeire támaszkodva”, pusztán a joggyakorlat és a jogalkalmazás tapasztalatait vették esetleg figyelembe. Ebben csak 2006-ban következett be némi változás, amikor megjelent a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról szóló 8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató (a továbbiakban: Tájéék.), amely alapvetően Kovácsy és Orbán hatásvizsgálati könyvén alapult. Ez a megoldás azonban nem hozhatott áttörést, mert a tájékoztatóban foglaltaknak nem volt kötelező jellege, legfeljebb ajánlásnak volt tekinthető. A tájékoztatót – mint jogi iránymutatást – az új Jat. 47. §-a egyébként hatályon kívül helyezte. Ugyan a jogi iránymutatások felülvizsgálatával összefüggő kormányzati feladatokról szóló 1306/2010. (XII. 23.) Korm. határozat lehetővé tette, hogy a tájékoztató helyett miniszteri rendelet szabályozza a hatásvizsgálatot, amelyre az új Jat. is felhatalmazást adott, de ez a rendeleti szintű szabályozás jóval szűkebbre és egyre jelentéktelenebbre sikeredett a tájékoztatóban foglaltakhoz képest.

³⁴⁷ Lásd az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendeletet (a továbbiakban: Hatvr.). E rendelet nagy része megegyezik az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelettel, kivéve a mellékletben szereplő hatásvizsgálati lap tartalmát és formáját.

³⁴⁸ Hatvr. 2. § (1) bek. 2. pont.

³⁴⁹ Hatvr. 2. § (1) bek. 4. pont. Megjegyzendő, hogy a tájékoztató ennél lényegesen bővebben határozta meg a szabályozás fogalmát. Eszerint a szabályozás a szabályalkotás módszertani elvei, folyamata, rendszere, illetve maga a szabály [Tájéék. 2. a) pont].

értendők.³⁵⁰ A *következmények* pedig lehetnek *hasznok* (a szabályozás hozadéka, pozitív következményei), illetve *költségek* (a szabályozással kapcsolatban jelentkező terhek, kiadások, az érintettek részére felmerülő bármilyen negatív következmények).³⁵¹ Csak a szigorúan szakmai szempontok alapján elvégzett elemzések alkalmasak a hatások tényleges vizsgálatára.³⁵² Mivel lehetetlen valamennyi szabályozási aktus előkészítésénél vagy utólagos értékelésénél minden potenciális hatás körüljárása, ezért az érdemleges jelentőségű hatások vizsgálatára indokolt szorítkozni, de kellő súllyal szükséges megjeleníteni a szabályozás nem szándékolt következményeit. Ezek közé tartoznak a nem tervezett (esetleg a szabály személyi hatókörén kívül álló jogalanyok számára várható vagy fellépett) következmények is.³⁵³ A tájékoztató tartalmazta a *hatásvizsgálat elvégzésének egyes lépéseit* is, azaz adott vizsgálat lefolytatásának logikus felépítését. Eszerint az első lépés a szabályozás lényegének feltérképezése, majd ezt követi a vizsgálandó szabályok kiválasztása. A harmadik lépés a vizsgálandó hatások kiválasztása, a hatásvizsgálat részleteinek megtervezése, amit a tényleges hatásvizsgálat követ. Végül a folyamatot a hatásvizsgálat eredményeinek összegzése és bemutatása zárja.³⁵⁴ Talán e vázlatos ismertetésből is érzékelhető, hogy a hatásvizsgálati módszertan rendelkezésre áll. Ami valójában hiányzik, az az a politikai akarat, amely az érdemi hatásvizsgálatot megkövetelné. Ezt támasztja alá a hatályos szabályozás egyik legnagyobb *visszalépése* – a korábbi rendeleti szabályozáshoz képest is –, amely a hatásvizsgálati lap struktúráját és így tartalmát érinti. Az új szabályozás szerint a hatásvizsgálat eredményének bemutatása mindössze három elemet ölel fel: költségvetési hatások, adminisztratív terhek, egyéb hatások.³⁵⁵ E rendkívül egyszerű struktúra és tartalom arra utal, hogy a hatásvizsgálat a jogalkotásban valójában sokkal inkább formai szempontból kipipálandó feladatot jelent, mint a jogalkotói döntés tényleges alátámasztását és megalapozását.

³⁵⁰ Tájé. 2. b) pont.

³⁵¹ Tájé. 2. f) és g) pont.

³⁵² Ez ugyanakkor nem akadályozza meg azt, hogy a hatásvizsgálat irányainak meghatározásánál, a súlyponti kérdéseinek, a vizsgálandó konkrét rendelkezéseknek a kiválasztásánál a megrendelő, a döntéshozó kívánalmakat fogalmazzon meg, mivel az ő felelőssége azoknak a tényezőknek a meghatározása, amelyekre a döntését alapozni kívánja. Vesd össze: Tájé. 7. b) pont.

³⁵³ Vesd össze: Tájé. 7. pont.

³⁵⁴ Lásd erről: Tájé. 8. pont.

³⁵⁵ Lásd: Hatvr. 1. melléklet.

Vákát oldal

Összegzés

Magyarország Alaptörvénye a kormányzást – mint állami alaptevékenységet – ugyan kifejezetten nem nevesíti, de ez nem jelenti azt, hogy a magyar alkotmányban a kormányzást érintően ne lennének rendelkezések. Az Alaptörvény alkotmányos alapelvei – különösen a jogállam és a hatalommegosztás elve –, az állami célokat és feladatokat meghatározó előírások, az egyes állami szervek feladat- és hatásköreit rögzítő normák, e szervek kapcsolatát, együttműködését szabályozó rendelkezések kijelölik a kormányzás alkotmányi keretfeltételeit, amelyek jogi kötelező erejüknél fogva behatárolják a kormányzás alkotmányos mozgásterét, és megteremtik ennek az állami alaptevékenységnek is az alkotmányos korlátait.

Az Alaptörvény *expressis verbis* nem határozza meg a *magyar kormányzati rendszer jellegét*, kifejezetten nem mondja ki, hogy Magyarországon parlamentáris kormányforma van. Mégis az Alaptörvény különböző rendelkezései alkotmányjogilag a parlamentáris kormányzati rendszer legfontosabb elemeit rögzítik. Egyfelől a Kormány léte (megbízatása) a miniszterelnökhöz kötött, a miniszterelnöké pedig annak az Országgyűlésnek a bizalmától függ, amely népképviselőként a közvetlen választás eredményeként jön létre, másfelől pedig a Kormány és tagjai a tevékenységükért és mulasztásaikért politikai felelősséggel tartoznak a parlamentnek. A kormányzást végző központi állami szervek közül alapvetően az Országgyűlés és a Kormány a meghatározó, mivel ebben az alkotmányos konstrukcióban e két szerv a politikai államirányítás központja. A parlament a törvényalkotás – különösen és kiemelten a költségvetési – jogának gyakorlásával irányadó módon befolyásolja a végrehajtó hatalmon keresztül az államirányítási és adminisztratív feladatok teljesítését. Ezen túlmenően a parlament a határozataival (például politikai nyilatkozatokkal, egyes kormányzati elképzelésekre vonatkozó határozataival stb.) és egyéb döntéseivel (például az interpellációkra adott válaszok elutasításával) kifejezésre juttatja politikai akaratát az államirányítás egyes kérdéseiről és a Kormánynak a miniszterelnök által meghatározott általános politikájáról. A Kormány és a parlamenti többség között tehát szoros pártpolitikai kapcsolat és kötelék áll fenn, a Kormány és a kormánytöbbség

politikailag sokrétű kölcsönhatása következtében a köztük lévő gyakorlati együttműködés a közös kormányzásban mutatkozik meg.

A *kormányzás* – a politikai hatalomgyakorlás egyik megnyilvánulása-ként – tényleges politikai állami tevékenység, a politikai irányító feladatok intézése, amelyek az állami tevékenységnek irányt szabnak; olyan önálló politikai döntési hatalmat jelent, amely a kiemelt jelentőségű közügyek állami alakításaként, formálásaként jellemezhető, vagyis célja a társadalmi együttélés irányítása. A kormányzás nem negyedik hatalmi ág a másik három – a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom – mellett, hanem az állam irányítására/vezetésére irányuló politikai alakító tevékenység. A kormányzás a politikai uralom központját jelenti az államban, komplex, önálló és szükséges állami tevékenységfajta, állami alapfunkciónak minősül, amely nélkül az állam nem állhat fenn, nem tarthatja fenn magát. A kormányzás nem a végrehajtás része, mert ez a fogalom kizárólag az államhatalom megvalósító, kivitelező, végrehajtó részét jelöli, amely az irányító jellegű feladatok szempontjából pontatlan. A kormányzás ugyanis a jövőre irányuló és a közérdekre vonatkoztatott politikai célkitűzés és iránymutatás, amely aktív, kezdeményező, dinamikus, integratív és jogilag csak részelemeiben szabályozható állami tevékenység. Ugyanakkor ezt az alapfunkciót nem is lehet egyetlen állami szervhez sem hozzárendelni, mert az egyes szervek a különböző részelemek megvalósításában eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkeznek úgy, hogy egymást befolyásolhatják, illetőleg közvetlen együttműködésre kötelezettek lehetnek, és erre is vannak kényszerítve. A kormányzásba – felelős államirányításként – minden legfőbb állami szerv tevékenysége beleértendő, amennyiben ezeknek politikai irányítási karakterük van.

A kormányzati tevékenység kiszámítható, előrelátó, tervszerű megvalósulása érdekében szükséges a *Kormány általános politikájának meghatározása*, amelynek joga az Alaptörvény szerint a miniszterelnököt illeti meg. A miniszterelnöknek a Kormány általános politikáját meghatározó hatásköre az alkotmányértelmezés számára tartalmilag olyan rendelkezés, amelyik a közelebbi fogalmi meghatározást egyfelől szükségessé teszi, másfelől azonban tág értelmezési tartományt jelöl ki, így ennek alkotmányjogi konkretizálása meglehetősen komplikált. Bár a miniszterelnök a Kormány politikájának keretét, céljait és meghatározott prioritásait megállapíthatja, a Kormány közös központi politikájának irányát megszabhatja, ez nem jelentheti azt, hogy egyfelől a miniszterelnök az egyes miniszterek reszortirányítását csorbíthatná, vagy tőlük konkrét feladat- és hatásköröket vonhatna el, másfelől a kormányzati döntéshozatalban a miniszterek közötti véleménykülönbségek

számára még teret kell hagynia. Nem jelenti továbbá azt sem, hogy ezt a kormányfő bármiféle kötöttség nélkül gyakorolhatná, illetve ennek a politikának a „meghatározása” ténylegesen pusztán a saját – tetszőleges – döntése lenne. E kötöttségek egyfelől jogi, másfelől politikai jellegű szempontokra oszthatók. A miniszterelnök azonban kiemelkedik a Kormányon belül, és domináns szerepet játszik: ő az ország politikai irányultságának bel- és külföldi reprezentánsa, megtestesíti a Kormány elképzeléseit és törekvéseit.

A *kormányzás és a jogalkotás* kapcsolatával összefüggésben megállapítható, hogy a demokratikus jogállamban a parlamenti többség és kormánya számára a cselekvési lehetőségek egyik legfontosabb módja a jogalkotás, következésképpen ez minősül a kormányzás egyik leglényegesebb eszközének is. A jogalkotás során keletkezett normák túlnyomó többségét a kormányzati (parlament, kormány) és végrehajtó (államigazgatási, önkormányzati) szervek politikai, kormányzati céljaik realizálása érdekében alkotják meg, ezért a jogalkotó tevékenységnek ez a része szoros kapcsolatban áll a kormányzás fogalmával. A kormányzati döntések jelentős része ugyanis jogszabályi formában jelenik meg (legtöbbször törvényekben és kormányrendeletekben), így a jogalkotó tevékenységet ezekben az esetekben csak fogalmilag, megjelenési formájában lehet elválasztani a kormányzástól, mivel tartalmilag itt a jogalkotás egyben kormányzást is jelent, azaz kormányzati döntéshozatalt, illetőleg e döntések formai megjelenését. A kormányzati politikai akarat jogszabályok általi megvalósításánál azonban több tényezőre figyelemmel kell lennie. Ezek közül az egyik legfontosabb az, hogy minden jogi norma az érvényesülés igényével születik, vagyis szüksége van arra, hogy a benne foglalt előírást betartsák és kövessék, illetve ha ez nem történik meg, akkor kikényszerítsék. Ezért a jogszabályokat úgy kell megtervezni és létrehozni, hogy a potenciálisan érintettek elvileg képesek legyenek követni. A kormányzás perspektívájából nézve is fontos követelmény, hogy a jogalkotó a szabályozási döntései meghozatalánál tisztában legyen a megalkotásra kerülő normák által kiváltott hatásokkal, ezért a *jogszabályok hatásvizsgálata*, a várható hatásmechanizmusok feltárása a modern jogalkotás megalapozottságának egyik legfontosabb feltétele és eszköze. A kormányzás hatékonysága és eredményessége szempontjából az is rendkívül fontos aspektus, hogy milyen politikai értékelési mércéket lehet kidolgozni arra, illetve azért, hogy a jogi szabályozást a politikai-kormányzati célok elérése szempontjából értékelni lehessen. A jogszabályok hatásvizsgálatának *elsődleges célja* a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, vagyis azoknak a tényezőknek a bővítése, amelyek mérlegelése hozzájárul az átgondolt, megalapozott döntéshez.

Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (1995): A köztársasági elnök jogállásának szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre. In HOLLÓ András szerk.: *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, KJK – MTA ÁJTI. 41–75.
- BADURA, Peter (1975): Regierung. In KUNST, Hermann – HERZOG, Roman – SCHNEEMELCHER, Wilhelm Hrsg.: *Evangelisches Staatslexikon*. Stuttgart–Berlin, Kreuz.
- BADURA, Peter (1986): *Staatsrecht*. München, C. H. Beck.
- BADURA, Peter (1992): Gesetz, Gesetzgebung. In SCHRÖDER, Meinhard Hrsg.: *Ergänzbare Lexikon des Rechts*. Band 2. 5/270. Neuwied–Kriftel–Berlin, Luchterhand.
- BADURA, Peter (1996): *Staatsrecht*. 2. Ausg. München, C. H. Beck.
- BOCK, Wolfgang (2006): Gesetz, staatlich. In HEUN, Werner – HONECKER, Martin – MORLOK, Martin – WIELAND, Joachim Hrsg.: *Evangelisches Staatslexikon*. Neuauflage. Stuttgart, Kohlhammer.
- BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás (2012): A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció*, 1. évf. 1. sz. 31–42. Elérhető: <https://bit.ly/2Xwkiql> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- BAGYÓVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, MTA ÁJTI.
- BRUNNER, Georg (1979): *Vergleichende Regierungslehre*. Band 1. Paderborn–München–Wien–Zürich, Schöningh.
- BUSCH, Eckart (1990): Parlamentarische Kontrolle. In SCHELLKNECHT, Helmut Hrsg.: *Wegweiser Parlament*. Heidelberg, Decker & Müller. 401–535.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós (2011): Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 6–7. sz. 10–20.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (2012): Az alkotmányjogi felelősségről. *Jogtudományi Közlemény*, 67. évf. 7–8. sz. 277–287.
- CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press.
- DRINÓCZI Tímea (2010): *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-Orac.
- DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József (2004): *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József (2009): A jogalkotás tervezése és koordinációja. *Jura*, 15. évf. 2. sz. 28–42. Elérhető: <https://bit.ly/3eMOGck> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- FÁBIÁN Adrián (2011): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

- FLIEDNER, Ortlieb (2001): *Gute Gesetzgebung. Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?* 7–13. Elérhető: <https://bit.ly/3dwz71b> (A letöltés ideje: 2018. 08. 18.)
- GAJDUSCHEK György (2016): Közpolitikai célok megjelenése a jogban. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK. 43–68. Elérhető: <https://bit.ly/2XxOeCd> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- GOMBÁR Csaba (1983): *Politika – címszavakban (Elemi politikai fogalmak értelmezése)*. Budapest, ELTE ÁJK.
- ISMAYR, Wolfgang (2008): Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich. In ISMAYR, Wolfgang Hrsg.: *Gesetzgebung in Westeuropa*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. 9–64.
- ISMAYR, Wolfgang (2013): *Der Deutsche Bundestag*. Bonn, BPB. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-18877-5>
- JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac.
- JAKAB András – SZILÁGYI Emese (2016): Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK. 243–321. Elérhető: <https://bit.ly/30amdSV> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- KATZ, Alfred (1994): *Staatsrecht*. Heidelberg, Müller.
- KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián (2005): *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- LHOTTA, Roland (2006): Gesetzgebung. In HEUN, Werner – HONECKER, Martin – MORLOK, Martin – WIELAND, Joachim Hrsg.: *Evangelisches Staatslexikon*. Neuausgabe. Stuttgart, Kohlhammer.
- MÖLLERS, Christoph (2015): *Die drei Gewalten*. Weilerswist, Velbrück Wissenschaft.
- MÖSSLE, Wilhelm (1992): Regierung. In SCHRÖDER, Meinhard Hrsg.: *Ergänzbare Lexikon des Rechts*. Band 2. 5/630. Neuwied–Kriftel–Berlin, Luchterhand.
- MÜLLER György (2012): A miniszterelnöki kormányról. *Jogelméleti Szemle*, 13. évf. 4. sz. 97–105. Elérhető: <https://bit.ly/36V3OuF> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- MÜLLER György (2014a): Parlament és kormány viszonyáról (2010–2014, és ami utána következik). *Jogelméleti Szemle*, 15. évf. 1. sz. 84–94. Elérhető: <https://bit.ly/370SI7d> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- MÜLLER György (2014b): Kormányzati viszonyok a második féldőben (2012–2014). *Jogelméleti Szemle*, 15. évf. 2. sz. 199–215. Elérhető: <https://bit.ly/2MsIEeS> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)

- MÜLLER György (2014c): A második és harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságairól. *MTA Law Working Papers*, 62. sz. Elérhető: <https://bit.ly/2XqRuIU> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- OSSENBUHL, Fritz (1988): Rechtsverordnung. In ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul Hrsg.: *Handbuch des Staatsrechts*. Band III. Heidelberg, Müller.
- OSSENBUHL, Fritz (2004a): Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen. In ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul Hrsg.: *Handbuch des Staatsrechts*. Band III. Heidelberg, Müller.
- OSSENBUHL, Fritz (2004b): Verfahren der Gesetzgebung. In ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul Hrsg.: *Handbuch des Staatsrechts*. Band IV. Heidelberg, Müller.
- PACZOLAY Péter (2007): A köztársasági elnök. In PETRIK Ferenc szerk.: *Alkotmány a gyakorlatban*. Budapest, HVG–Orac.
- PACZOLAY Péter (2010): Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József szerk.: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK.
- PETRÉTEI József (1998): *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Budapest, Osiris.
- PETRÉTEI József (2003): A parlamenti kontroll sajátosságairól. In BRAGYÓVA András szerk.: *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. Miskolc, Bíbor. 329–358.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PETRÉTEI József (2010): A „külső hatalom” kérdése az alkotmányban. In CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József szerk.: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK. 271–289.
- PETRÉTEI József (2014): *Magyarország alkotmányjoga*. II. kötet. *Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- PETRÉTEI József (2016): Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködésének szabályozásáról. In TILK Péter szerk.: *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs, PTE ÁJK. 181–198.
- PETRÉTEI József (2017): A politikai akaratképzésről. In CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt szerk.: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 67–78.
- POKOL Béla (1993a): A magyar parlamentarizmus szerkezete I. *Társadalmi Szemle*, 48. évf. 8–9. sz. 16–26.
- POKOL Béla (1993b): A magyar parlamentarizmus szerkezete II. *Társadalmi Szemle*, 48. évf. 10. sz. 11–19.
- POKOL Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Cserépfalvi.

- POKOL Béla (2017): *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus. Elérhető: <https://bit.ly/2ABUZZQ> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- SÁRKÖZY Tamás (2017): *Kormányzástan*. Budapest HVG-Orac.
- SCHNEIDER, Hans (1992): *Gesetzgebung*. Heidelberg, Müller.
- SCHRÖDER, Meinhard (1988): Die Bereiche der Regierung und Verwaltung. In ISENSEE, Josef – KIRCHHOFF, Paul Hrsg.: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band III. Heidelberg, Müller. 499–520.
- SCHÜTTEMEYER, Suzanne S. (2010): Politische Führung im Parlament. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nos. 2010/2–3. 15–21. Elérhető: <https://bit.ly/2MtDf64> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- STERN, Klaus (1980): *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band II. München, C. H. Beck.
- STERN, Klaus (1986): *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band I. München, C. H. Beck.
- STARCK, Christian (1995): Funktion der parlamentarischen Gesetzgebung im demokratischen Verfassungsstaat. In STARCK, Christian: *Der demokratische Verfassungsstaat*. Tübingen, Mohr Siebeck. 17–32.
- STREMPER, Dieter (1992): Rechtspolitik. In *Ergänzbare Lexikon des Rechts*. Band I. 3/190. Neuwied–Kriftel–Berlin, Luchterhand.
- STUMPF István (2015): A kormány alkotmányos jogállása. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 8–14.
- SZENTE Zoltán (2016): Az Alaptörvény (2012–2015). In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK. 213–242. Elérhető: <https://bit.ly/2XqZ8JH> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- TILK Péter – KOVÁCS Ildikó (2015): Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról. *Jogtudományi Közlöny*, 70. évf. 11. sz. 549–555. Elérhető: <http://real-j.mtak.hu/1901/55/jk1511.pdf> (A letöltés időpontja: 2018. 08. 01.)
- VISEGRÁDY Antal (1995): A jog hatékonyságának problémái. *Magyar Jog*, 42. évf. 1. sz. 6–16.
- WIENER György (1995): Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében (összehasonlító áttekintés). *Jogtudományi Közlöny*, 50. évf. 5–6. sz. 245–257.
- WOLFF, Hans J. – BACHOF, Otto – STÖBER, Rolf (1999): *Verwaltungsrecht*. Band I. München, C. H. Beck.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: kiadvanyok@ludovika.hu
A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla
Korrektor: Oláh Andrea
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00862_00

ISBN 978-963-531-204-7 (nyomtatott)

ISBN 978-963-531-205-4 (PDF)

ISBN 978-963-531-206-1 (ePub)

E munka arra tesz kísérletet, hogy elsősorban dogmatikai szempontból áttekintse a kormányzás egyes elméleti kérdéseit, megvizsgálja a kormányzati rendszer és a kormányzás fogalmát, ezek alkotmányjogi meghatározottságát, szabályozásának lehetőségeit és korlátait, szervezeti és funkcionális jellemzőinek sajátosságait. Emellett foglalkozik a kormányzás és a jogalkotás viszonyával, főbb összefüggéseivel, a törvény- és rendeletalkotás jellegével és jelentőségével, továbbá bemutatja a jogalkotás tervezésének fontosságát és főbb elemeit, majd kitér a magyar törvényhozás alapvető vonásaira és a parlament törvényhozási eljárására. Az elemzés összefoglalja a hatásvizsgálatok szerepét, legfontosabb jellemzőit, célját, alapelveit, előnyeit, valamint a hatásvizsgálati szabályozás értékelését.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE