

CSERNY ÁKOS

A végrehajtó hatalom alkotmányjogi felelősségének színeváltozásai¹

I. A polgári állam „egészséges” működésének kezdeti biztosítékaként az erkölcsi felelősség érzése a jog anyagi hatalmával és a jogi felelősségérzet tudatával hatotta át a hatalom cselekvésének mechanizmusait, amelyek egyik legfőbb garanciáját az jelentette, amikor a kialakított jogrend szabályai megfeleltek a nép erkölcsi felfogásának. A morális és a jogi tényezők azóta is többnyire kiemelt szerepet játszanak a hatalmi rendszerekben, mivel harmóniájuk felbomlása könnyen az állami és a társadalmi élet diszfunkcionális működését eredményezheti. Mindamellet, hogy természetesen a jogrend is befolyással lehet a társadalmi erkölcs fejlődésére, az esetek többségében kizárólag azal együtt képes elérni a kívánt eredményeket. A történelem során számos példát találunk arra, hogy a legszigorúbb büntetés kilátásba helyezése sem képes a jogrend kielégítő működésének biztosítására, ha az ellenkezik a nép általános erkölcsi érzésével. A jogi felelősségre vonás tehát kétségkívül hatékony eszköz arra nézve, hogy az embereket a jogszabályok betartására „külsőleg” kényszerítse, ha azonban az erkölcsi felelősségérzet mint „belső” kényszer hiányzik, a jogi felelősség tartalom nélkül maradhat.

Annak ellenére, hogy napjainkban az erkölcsi tényezők jelentősége az állami és a társadalmi élet legtöbb területén elmarad a ko-

rábbiaktól, még a 21. század viszonyai köztette is úgy gondoljuk, hogy a felelősség e morális aspektusának különös szerepe van a közhatalom vezetőinek viszonylatában. Amennyiben ugyanis az állami hatalom képviselőiből hiányzik az erkölcsi felelősség azon érzése, amely őket hivatásuk „helyes” betöltésére sarkallja, legtöbbször hatalmukat – belső normáikhoz igazodva – saját, önző céljaik elérésére fordítanak pl. éppen azért, hogy a hatalom kezükben lévő eszközeinek segítségével elkerüljék a jogi felelősségre vonást. A jogrendszer részét képező felelősségi szabályok tehát alkalmasak arra, hogy az ellenük vétő, hatáskörüket túllépő közhatalmi vezetőket külső kényszerítő eszközök segítségével megfékezzék, a „köz” érdekében való tevékenységre ösztönözzék, de nem mindig töltik be érdemben a funkciójukat ott, ahol hanyatlásnak indult az általános erkölcsi rend, ahol a morális felelősségérzet nem dominálja a vezetőket. Ezen állítás igazolására számos példát találunk a magyar történelem folyamán is, akár korábban pl. az Árpád-ház kihalása vagy a mohácsi csata időszakában, akár napjainkban, a rendszerváltozást követő kormányzati „történesek” során.

„Nincs az a földi hatalom, amely korlátlan volna.” – írta *Constant* a 19. században.² A hatalom terjedelmét pedig azok a határok biztosítják, amelyeket a nép érdeke és az egyén jogai jelölnek ki. Ha azonban az állami akaratnak, a hatalom különböző megnyilvánulásainak nem szabunk határt, nincs eszköz, amellyel a népet s benne az egyéneket megóvhatnánk a döntéshozók féktelen cselekedeteitől. A hatalom lényegéből és az ember természetéből következően mihelyt az állam vezetői büntetlenül követhetnek el visszaéléseket, egyre nagyobb méreteket ölt az ilyen irányú tevékenységük. Intézményi korlátok nélkül hiába próbálják meg a hatalom vezetőit a nép érdekének, az állampolgárok akaratának alávetni, a történelmi tapasztalatok azt támasztják alá, hogy minden erre irányuló kísérlet

¹ A tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 számú TÁMOP program (Társadalmi Megújulás Operatív Program) *Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért* alprojektjében, a „Közigazgatási szervezet és e-kormányzás” műhelyben készült.

² CONSTANT Benjamin: *A régiékek és a modernek szabadsága*, Budapest, Atlantisz, 1997, 81. p.

csupán elvetélt próbálkozás marad. A polgári átalakulás folyamatában elsőként a szuverenitás törvények és alapjogok általi korlátozása jelent meg, majd később a hatalom „önkorlátozása” is kialakult az állami akarat belső védőbástyájaként. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a tartalmi korlátozásoknak is megvannak a maguk ésszerű határai, azaz a hatalom csak addig korlátozhatja önmagát, amíg ezáltal saját magát meg nem semmisíti, működésének lehetőségét le nem rontja.³

A korlátozott hatalom működésének gyakorlati érvényesülését egyértelműen az szolgálja, ha a hatalom gyakorlói tevékenységük során megmaradnak a maguk hatáskörében, a rájuk vonatkozó szabályok keretei között. Az emberi hatalommal ugyanakkor a legtöbb esetben párosul az a törekvés is, hogy az túl kíván terjeszkedni az előtte álló korlátokon. Ebből adódóan a társadalmi együtlet legfontosabb céljai közé tartozik az, hogy – az állam hatalmának korlátozása mellett – garanciákat szerezzen a hatalom vezetőinek túlkapasai, visszaélései ellen. Az ilyen cselekedetek elkerülése végett olyan alkotmányos biztosítékokra van tehát szükség, amelyek megfelelő szinten szavatolják a hatalommal való visszaélés megakadályozását. E megfontolásból a szuverenitás jogi normák segítségével történő megszüntetésével párhuzamosan szükségyszerűen létrejöttek azok a jogi és politikai intézmények, amelyek a hatalommal való visszaéléssel szemben garanciát jelentenek az állam hatalmának alkotmányos és a társadalom érdekében történő gyakorlására. Az egyik legfontosabb intézményi biztosítékot a közhatalom mind szélesebb körű felelősségi rendszere, a hatalom alaptörvény által konstituált képviselőinek ún. alkotmányjogi felelőssége jelenti.

Az alkotmányjogi felelősség a hatalom köz(jó) érdekében történő gyakorlásából eredeztethető, elsősorban abból az igényből, hogy a hatalom alkotmányokban meg-

határozott (tényleges) birtokosai korlátozva legyenek hivatásuk gyakorlása során a megnövekedett hatalmukkal való visszaélés elkerülése érdekében. Ennek garanciáját pedig – bizonyos fokig – az általánostól eltérő tartalmú és formájú felelősségi szabályok rendszere jelenti.

A közhatalom gyakorlásának mechanizmusában a döntési jogkör valódisága nem elhanyagolható kérdés. A hatalom mindig döntési jogosultságot feltételez, másképpen szólva az birtokolja a hatalmat, aki dönt. A döntések ugyanakkor gyakran nem ott és nem azok által születnek meg ténylegesen, ahol és akiket a jog erre felhatalmaz, kijelöl. Fontosnak tartjuk ezt abból a szempontból is, mert a hatalom alkotmányokban megjelölt birtokosai, gyakorlói – pl. „minden hatalom a (dolgozó) népé”, vagy „a legfelsőbb népképviselői szerv a szuverenitás letéteményese” – nem minden esetben a hatalom tényleges birtokosai is egyben. Különösen a politikai pártok megjelenése és hatalmi dominanciája óta mosódik össze a főhatalom és a „párthatalom”, annak ellenére, hogy az alaptörvények rendszerint tiltják a pártok közvetlen részvételét a közhatalom gyakorlásában. A gyakorlat is azt támasztja alá, hogy a „valódi döntés” számos esetben nem esik egybe a formális döntéshozattal, hatalom és felelősség viszont csak ott létezhet, ahol valódi, tényleges döntések születnek.

A közhatalom vezetőinek a felelőssége olyan követelmények teljesítésére vonatkozik, amelyek azt biztosítják, hogy minden szerv a különleges alkotmányjogi statusának megfelelően tudja ellátni a feladatait. A felelősség „alkotmányjogi” jelzője tehát ebben az értelemben egyfelől a felelősség speciális – alkotmányból eredeztethető – alanyi körére,⁴ másfelől a felelősség megszokott elemei-

³ CONCHA Győző: *Politika I. Alkotmánytan*, 2. kiadás, Budapest, Grill K, 1907, 257. p. *A hatalom „megsemmisítő” önkorlátozásának példáját kísérbettük figyelemmel pl. 20. század végén, a volt szocialista országok többsége politikai rendszerváltásának időszakában.*

⁴ Az egységes, valamennyi közhatalmi vezetőre kiterjedő alkotmányjogi felelősségről lásd HOLLÓ András: *A miniszteri és államtitkári felelősség. Széjgyezetek egy tanulmánykötet margójára, Állam és Igazgatás*, 1982/5. sz., valamint SÁRI János: *A miniszteri és az államtitkári felelősség, Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami ki maradt belőle*, Jogtudományi Közlöny, 1999/7–8. sz.

hez képest eltérő – alkotmányi felhatalmazáson alapuló – szabályozására utal.

A magunk részéről alkotmányjogi felelősségen a közhatalmi szervek vezetőinek, tagjainak közhatalmi funkciójuk gyakorlásához tapadó azon felelősségét értjük, amelyet döntően a speciális vonatkozások tesznek önálló jogintézménnyé. Ezt pedig az olyan rendelkezések alapozzák meg, amelyek akár a felelősség formái, akár a felelősségre vonás anyagi és eljárási joga tekintetében legalább részben különböznek az egyes felelősségi ágak általánosan alkalmazott szabályaitól. A felelősség feltétele minden esetben egyrészt a közhatalmi megbízás – amiért a tisztségviselő felelős, amit számon kérhetnek tőle –, másrészt pedig a tényleges és önálló döntési jogkör.⁵ A közhatalom alkotmányjogi felelőssége közvetlenül alkotmányra alapított és alkotmány által szabályozott.

Úgy tűnik számunkra, hogy az alkotmányjogi felelősségi szabályok alapján történő felelősségre vonás esetében az ágazati felelősségi formák általában alárendelt helyzetben vannak, nem konkurálnak az alkotmányjogi felelősséggel, így az alkotmányjogi felelősség érvényesítésével párhuzamosan más jogi felelősségi forma szabályai nem alkalmazhatók az érintettel szemben. Következésképpen a felelősség általánostól eltérő volta nem csupán a jogi relációban jelentkezik – érte ez alatt elsősorban a felelősség alapjául szolgáló normák, az eljárási szabályok, illetőleg az ítélkező fórumok speciális jellegét –, hanem a különböző felelősségi formák érvényesülésének hierarchiájában is. De értékelhető a különös jelleg abban a tekintetben is, hogy pl. a közhatalmi vezetők esetében – ellentétben az állampolgárokkal – többnyire elsősorban a felelősség politikai-erkölcsi oldala dominál, míg a jogi vonatkozások csupán másodlagosan, az előbbieknél alárendelten merülnek fel.

A fentiekkel összefüggésben utalunk arra a problematikára, miszerint az alkotmányjogi fe-

lelősség differencia specifikájának minősülő „általánostól eltérő” jellege szolgál talán a leginkább támadási pontként a jogintézményt ellenzők érvrendszerében. Ennek mindenekelőtt az az oka, hogy az alkotmányjogi felelősség szabályozása és gyakorlati alkalmazása esetében számos alkotmányos alapelv – mint pl. a jogegyenlőség, a törvény előtti egyenlőség, a bírói függetlenség vagy esetleg a nullum crimen sine lege elve – nem érvényesül maradéktalanul. Ugyanakkor véleményünk szerint a hatalmi szervekben dolgozó emberek felelősségének, illetve az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezménynek minőségileg kell eltérnie a „közönséges” állampolgárokétól, mivel esetükben a specifikus alkotmányjogi helyzetükből folyó kiváltság egyfelől különleges elbírálást, másfelől speciális védelmet von maga után. Ezen – a közösség nagy részének helyzetétől – eltérő háttér fejeződik ki tehát a kiemelt hatalmi helyzetben, pozícióban lévő személyekre vonatkozó felelősségi rendelkezések általánostól eltérő módon történő szabályozásában. Ebből kiindulva az egyes országok, bár sokszor egymástól eltérően – sőt a történelmük egyes időszakaiban gyakran saját korábbi megoldásukhoz képest is lényegesen különbözően –, de valamilyen mélységben mindig önállóan szabályozták a közhatalmi funkcionáriusok alkotmányjogi felelősségét. A rendelkezések elsősorban a felelősségre vonási eljárás anyagi köre, jogi alapja és következménye tekintetében mutattak lényeges eltérést.

A jogelmélet szerint a felelősség alapját – a jogban – a köteleéseket előíró jogszabályok, szerződések képezik, amelyek következményeképp a felelősség tulajdonképpen egyfajta kötelemként fogható fel. E jogszabályok eredményezik a felelősségi jogviszonyokat, amely a jogalany szankcióval fenyegetett normáknak való alávetettsége által valósul meg. A szabályok megsértése esetére kilátásba helyezett jogkövetkezmény alkalmazása pedig a felelősségre vonási eljárás, amelyet általában a norma érvényesülésének garanciájaként tartanak számon. Mindennek eredményeképp a jogi felelősség – a két klasszikus forma, a büntetőjogi és a polgári jogi (kártéri-

⁵ KRÖGER Klaus: *Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/M. Atheneum., 1972, 313. p.

tési) felelősség esetében – a kötelelem, a jogviszony, illetőleg felelősségre vonás együttesét közösen jellemző jelenséget, értékelést, jogi minőséget jelöl.⁶ Ehhez képest az alkotmányjogi felelősség – mint a felelősség egy másik dimenziója – a definíció általános, klasszikus tartalmához képest jelentős módosulást jelent abban az értelemben, hogy pl. a jogi felelősség alapját ez esetben nem kizárólag a magatartási elvárást megfogalmazó normák, hanem – pl. a politikai felelősségnél – általános, alkotmányos jogelvek is képezik. Az alkotmányjogi felelősség tehát a büntetőjogi, a polgári jogi, vagy a fegyelmi felelősségtől eltérően – az esetek döntő többségében – nem tényállásszerű felelősség, azaz „általában vett”, a jogesetekre közvetlenül nem alkalmazható szabályozást takar.⁷ Az alanyi kör tekintetében többnyire a természetes személyekhez kötődő felelősség mellett meghatározóvá válik a – más jogi felelősségi formák esetében nem domináns, többnyire csak elméleti szinten tárgyalt – döntésekért való kollektív felelősség is. Továbbá számos esetben a felelősség általános tartalmi jegyei – mint pl. a jogellenesség, az okozatosság, a vétkesség vagy a felróhatóság – sem érvényesülnek maradéktalanul. A szankció és a felelősségre vonás, valamint azok előre való meghatározottsága pedig többnyire ugyancsak eltérő értelmezést kap a közhatalmi vezetők felelősségének konstellációjában. Mindemellett az alkotmányjogi felelősség rendszerében a felelősség pszichológiai, morális és egyéb más aspektusai is többnyire az általánostól eltérően jelentkeznek, és másképpen játszanak szerepet a felelősségre vonás során.

II. A közhatalom alkotmányjogi felelősségének legjelentősebb eleme a miniszteri felelősség alkotmányos intézménye. A történelemben először ugyanis e jogintézmény került a felelős közhatalom megteremtését szolgáló közjogi gondolkodás előterébe. Alkotmány-

jogi szempontból – főleg a parlamentáris rendszerekben – azóta is ez a közhatalom felelősségének meghatározó jellegű intézménye, annál is inkább, mert az alkotmányfejlődés során jó formán mindenütt inspirálóan hatott és hat ma is a közhatalom felelősségi rendszerének – az alkotmányos állam követelményének megfelelő – mind átfogóbb kiépítésére. A „miniszteri felelősség” összefoglaló elnevezés alatt a kormányzati vezető funkcionáriusok – a miniszterek, a miniszterelnök, illetőleg bizonyos esetben más vezetők pl. az államtitkárok –, valamint a kormány alkotmányjogi felelősségét értjük.

A miniszteri felelősség intézményének kialakulása és gyakorlati érvényesülése a történelem folyamán elősegítette, hogy az állam polgárai, illetve képviselőik számon tudják kérni, ellenőrizhessék a végrehajtó hatalom vezető funkcionáriusainak tevékenységét, amelynek eredményeképpen tisztségükben megerősíthették vagy elmarasztalhatták őket. E jelentősnek mondható funkció ellenére úgy véljük, hogy napjainkban a miniszteri felelősség a vizsgált országok döntő többségében, így hazánkban is az egyik legkevésbé kidolgozott és törvényileg szabályozott felelősségi típus. A miniszteri felelősség kétségtelenül az alkotmányok nélkülözhetetlen elemének minősül, azok mégis szemmel láthatóan csupán „kénytelen-kelletlen” szabályozták az intézményt. E kényszeredettség a vonatkozó alkotmányi rendelkezések minőségében, valamint abban tükröződik, hogy az alaptörvények végrehajtásaként a miniszteri felelősségről szóló törvények még újabban is csupán elvétve születnek meg. (Az alkotmányok általában deklarálják azt, hogy a kormány és a miniszterek tevékenységüket a felelősség terhe alatt végzik, azonban e felelősség mibenlétéről általában nem rendelkeznek.) A kodifikáció tartózkodása e jogterülettől pedig elsősorban abból következik, hogy a többpárti parlamentarizmus mechanizmusában a végrehajtó hatalmat kötelező felelősségi szabályok megalkotásának, kidolgozásának feladata gyakorlatilag éppen azokra hárul, akik a rendelkezések kötelezettjei is egyben. Mindemellett fokozhatja

⁶ FÖLDI András: *A jogi felelősség fogalmáról*, In: A Budapesti ELTE ÁJK-nak Actái. XXX. kötet. Főszerkesztő: Vékás Lajos, Budapest, ELTE ÁJK, 1988, 7. és 15. p.

⁷ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, (Kiegészítés a tankönyvhöz), Budapest, Szent István Társulat, 2004, 15. p.

a jogalkotók bizonytalanságát a kérdés megítélése kapcsán az a tény is, hogy a vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket tulajdonképpen elvélve alkalmazzák. Ha pedig erre mégis sor kerül, az szinte kivétel nélkül az alkotmányos élet valamilyen mélységű válságával jár együtt. Végül, az előbbieket mellett fontos összetevőjét jelenti a problémának a média egyre növekvő szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében, amely végső soron a miniszteri felelősség számonkérésének újabb – a politikai aspektushoz kötődő, jogilag nem rendezett – módját és eszközét is jelenti napjainkban.

1. A jogintézmény a történelem egyes időszakaiban, eltérő politikai kultúrák környezetében más-más cél kifejezésére volt hivatott, ennél fogva az esetek többségében egymástól eltérő tartalommal került szabályozásra. A kormányzati vezető tisztségviselők felelőssége – az alkotmányjog más alapintézményeihez hasonlóan – a történelem, az alkotmányos szabályozás, a politika és az ország hagyományai függvényében változó tartalmú és funkciójú lehet. Következésképpen tértől és időtől elvonatkoztatott „miniszteri felelősség fogalom” véleményünk szerint nincsen. Annak ellenére, hogy a miniszteri felelősség klasszikus formájában az alkotmányos monarchia viszonyai között szilárdult meg, eltérő jelentéstartalmat hordozott a szocialista viszonyok közepette, megint mást jelent egy parlamentáris köztársaságban és módosult a lényege a prezidenciális kormányzati struktúrában is.

a) A jogintézmény történetét, nemzetközi és hazai összefüggéseit áttekintve azt mondhatjuk, hogy a felelősség klasszikus formái közül a vagyoni és a fegyelmi felelősség mind a szabályozás, mind az érvényesítés viszonylatában eltűnni látszanak. Bár a kormány tagjainak alkotmányos jogi felelőssége az európai országok többségének alkotmányos rendelkezéseiben tetten érhető, ám felelősségre vonásra gyakorlatilag ott sem találunk példát, ahol az alaptörvény erről kifejezetten rendelkezik. (Még inkább így van ez a volt szocialista országok viszonylatában, ahol a miniszteri alkotmányos jogi felelősség alkotmányi szabályo-

zása szinte kivételként érvényesül.) Ennek oka lehet pl. a vonatkozó szabályok kidolgozatlansága vagy az érvényesítés bizonytalansága, de talán mindenekelőtt a politikai felelősség 20. századi előtérbe kerülése. A kormány vagy a miniszter politikai felelősségének érvényesítése ugyanis napjainkban tulajdonképpen abszorbeálja a miniszteri felelősség egyéb formáit. Következésképpen a miniszteri felelősség manapság a szabályozás tekintetében az alkotmányos jogi és a politikai formákat jelenti, az érvényesülés területén viszont egyre inkább a kormány politikai felelősségének meghatározott részére, a parlament előtti felelősségre korlátozódik. A kormányzati felelősség e dimenziójának gyakorlati mechanizmusait azonban – különösen a 20. század második felétől – talán leginkább a fennálló pártviszonyok befolyásolják.

b) A miniszteri felelősség – különösen annak „politikai formája” – elterjedésével a kormányzásért való helytállási kötelezettség kezdetben mint egyéni felelősség érvényesült, amely kiterjedt a „tárcavezető” saját, illetőleg általa vezetett szervezet részort szerinti működésére, továbbá az államfő ellenjegyzett cselekedeteire. Később aztán – az individuális felelősség elhalványulásával párhuzamosan – egyre inkább a miniszterek együttes, azaz a kormány testületi felelőssége került előtérbe, amely azóta is a kormányzati tevékenységért való kollektív helytállási kötelezettséggént jelenik meg. E folyamat első lépéseit jelentették a 18. századi Angliában Robert Walpole miniszterelnök, majd a Lord North vezette kormány lemondása, valamint az 1875. évi francia Alkotmánytörvény, amely először intézményesítette a kontinentális jogban a miniszterelnök és a miniszterek kollektív parlament előtti felelősségét. Valójában azonban az együttes kormányzati felelősség gyakorlata az első világháborút követő európai alkotmányokban terjedt el igazán, és ettől kezdve találkozzunk először a felelősség érvényesítésére, a felelősségre vonásra vonatkozó valamivel részletesebb alkotmányos megoldásokkal is. Megjegyezzük, hogy a felelősség kollektivizálódása még a szocialista viszonyok között is

érvényesült, azzal, hogy az államberendezkedés sajátosságainak köszönhetően – a polgári időszaktól eltérően – az nem elsősorban „politikailag”, hanem jogilag volt testületi jellegű. Napjainkban pedig, amikor az európai integrációs folyamat eredményeképpen a tagállami miniszterek reszortjai bővülnek az Unió Tanácsában ellátott feladatokkal, a kormánytagok integrációs-politikai felelőssége nagyrészt megint csak feloldódik a döntéshozatali szerv – nemzetek feletti – testületi jellegében.

Végül a miniszteri felelősség alanyi körének változása kapcsán fontos utalni arra is, hogy az olyan országokban, ahol a miniszterelnöki kormányzás intézményesített, a kormány kollektív parlamenti felelőssége általában kizárólag a kormányfő személyén keresztül érvényesül. E kormányzati mechanizmus különböző felelősségi szabályozásaiban pedig mindenekelőtt az jelenti a kiindulópontot, hogy milyen viszony létesül a miniszterelnök–miniszter relációban, illetőleg alkotmányos szinten kizárt vagy megengedett a „tárcavezetők” kormányfő általi utasíthatósága.

c) A kormányzásért való kollektív felelősség elterjedésével egyébként a végrehajtó hatalom vezetőit, illetőleg csúciszervét érintő bizalom megvonásának megnehezítésére is sorra születtek a különböző alkotmányos módszerek. Különösen a kormányzati stabilitás érdekében ilyen volt pl. a miniszterelnök kormányon belüli vezető szerepének alkotmányos rögzítése, a kollektív felelősséggel párhuzamosan a miniszterek egyéni felelősségének elhalványítása vagy a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye. El nem vitatva azon érvek megalapozottságát, amelyek fényében e megoldások születtek, mégis azt kell mondanunk, hogy napjainkban a hagyományos, individuális miniszteri felelősség e folyamatnak köszönhetően gyakorlatilag már alig érvényesül. Manapság pedig, amikor a kormányzati felelősség gyakorlatilag – csaknem kizárólag – a „pártnak való felelősség” vonatkozásában értelmezhető (vagy még esetleg a népképviselői választások által érvényesülhet, amennyiben ezt felelősségnek tekintjük),

egyre gyakrabban merül fel a kérdés, miszerint a kormány, illetőleg a kormány tagjainak ilyen mértékű felelősségcsökkenését – már-már felelőtlenességét – továbbra is ellensúlyozza-e a kormányzati stabilitás mindek felett álló 20. századi alapelve? Azaz nem okoz-e – mind társadalmi, mind gazdasági, mind morális hatásait tekintve – a kormányzati „felelőtlenesség” ilyen módon történő fenntartása nagyobb „károkat”, mint amit a végrehajtó hatalom bebetonozott csúciszervének „kicsivel nagyobb” helytállási kötelezettsége jelentene?

Újfént hangsúlyozzuk azon tézisünket, miszerint a bemutatott megoldások mindig az adott korszak alkotmányos szabályozásából, politikai viszonyaiból indultak ki és próbálták meg választ adni a miniszteri felelősség lényegére. Az eltérő kiindulópontok és a különböző jellegű problémák kivétel nélkül döntő szerepet játszottak abban, hogy a miniszteri felelősség milyen értelmezési és formái kerültek előtérbe a történelem folyamán. Ennélfogva osztjuk azt a véleményt, amely szerint napjainkban pl. az alkotmányos monarchia korának intézményi megoldásai kevésbé érthetők és eredeti formájukban természetesen nem kérhetők számon a jogalkotótól. Mégis úgy gondoljuk, hogy a 21. század viszonyai közepette is megfontolásra érdemesek Kossuth Lajosnak az 1849. évi Függetlenségi Nyilatkozat előterjesztése kapcsán mondott szavai: „...és mennél nagyobbak és nehezebbek a feszültségek, annál inkább szükséges, hogy ezen kormány tagjai személyes felelősség mellett sáfárkodjanak a nemzetnek rájuk bízandó ügyével...”⁸

2. A miniszteri politikai felelősség napjainkban jogilag egyrészt a kormánytagok egyéni, másrészt a kormány mint egész politikai felelősségét jelenti. Ugyanakkor az előbbinek – még azokban az országokban is, ahol ez kifejezetten szabályozott – már nem sok jelentősége van, hiszen a kormány a szo-

⁸ Idézi MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány), Jogtudományi Közlöny, 1998/11. sz. 405. p.

lidaritás vállalásával megmentheti a minisztereket a parlamenti felelősségre vonástól. Napjainkban tehát a miniszter – a kormány tagjaként – egyre inkább közvetett módon, a kormányzati szolidaritáson keresztül felelős tevékenységéért. A minisztereknek „csupán” egymás, valamint a miniszterelnök bizalmát kell bírniuk, a parlament bizalmával a kormánynak, illetőleg a kormányfőnek kell rendelkeznie. E konstellációban ugyanakkor – azon országok esetében, ahol a miniszter parlament általi elmozdíthatósága intézményesített – felmerülhet a kérdés, hogy nem ellentétes-e a kormányzati szolidaritás elvével az a mechanizmus, miszerint ha a törvényhozás egy kormánytaggal szemben bizalmatlanságot szavaz, a kormány többi tagja a helyén marad?

A politikai felelősség kollektív vá vála egyébként az alkotmányos rendszerekben azt is eredményezi, hogy gyakorlatilag nem választható el egymástól a miniszterelnök és a miniszterek kormányzati felelőssége, ugyanúgy, mint ahogy – más összefüggésben – a miniszteri felelősség szempontjából nem különíthető el egymástól a tárca adminisztratív irányításáért, valamint a kormány politikájáért való felelősség sem. Talán ezért is használja a köznyelv e felelősségi formára egyre inkább a „kormányzásért való általános felelősség” kifejezést.

a) A miniszterek, illetőleg a kormány politikai felelősségének a célja az, hogy valamennyi kormányzati cselekvés intézményesített jogi eszközök révén visszacsatolható legyen, ezáltal biztosítva a kormány politikai irányvonalának és a népképviselői szerv szándékának összehangolását.⁹ A végrehajtó hatalom parlament előtti felelőssége ugyanakkor nem csupán a kormány megbuktatásának lehetőségét jelenti, hanem hozzá kapcsolható az ellenőrzés ténylegesen gyakorolható széles eszközzelrendszere is, amelynek megfelelő felhasználása a parlamenti munka hatékonyságának egyik garanciája. Tekin-

tettel arra, hogy a kormány politikai felelőssége jórészt és gyakorlatilag főként a parlamenti kontroll eszközein keresztül valósulhat meg, a polgári időszak az ellenőrzés differenciált megoldásait építette ki. Ennek azért is különös a jelentősége, mert a 20. századtól kezdődően a parlamenti funkciók közül önmagában is egyre inkább a végrehajtó hatalom ellenőrzése válik hangsúlyossá, tekintettel a kormány képviselői szervekkel szemben megerősödő súlyára. Ugyanis minél inkább veszni látszik a parlament törvényhozási szerepének önállósága – pl. a végrehajtó hatalom jogszabályalkotásban történő térnyerése, illetőleg a nemzetek feletti szervezetekben való kormányzati képviselőlet miatt –, annál erősebben vetődik fel a parlamenti kontrollfunkció kérdése.¹⁰

A többpárti parlamenti működést meghatározó kormánypárti-ellenzéki szerepek elvileg megfelelő módon szavatolják azt, hogy a kormány folyamatos és tényleges ellenőrzése megvalósuljon. Azonban mind a nemzetközi, mind a hazai irodalomban egyre többen vizionálják azt, hogy a végrehajtó hatalom közhatalmi szervezetben fennálló dominanciája következtében a parlamentek esetleg már nem csupán a szabályozási funkció terén veszíthetnek jelentőségükből.¹¹ A kormány parlamenti ellenőrzése kapcsán a fejlett demokráciákban is komoly problémaként vetődik fel az a kérdés, hogy miután a parlamenti többség adja a kormányt, a kormánypárti többség érdemben tudja-e – és ha igen, milyen módon – ellenőrizni a végrehajtó hatalom csúcsszervét? Mindez pedig hosszabb távon a parlamentek klasszikus szerepének újabb módosulását eredményezheti a gyakorlatban.

A kormány túlsúlyának növekvő tendenciája mindenesetre a parlamenteket újabb és

¹⁰ Lásd erről CSERNY Ákos: *A nemzeti parlamentek és az európai integráció*, Magyar Közigazgatás, 1999/3. sz. 134–135. p.

¹¹ Lásd erről pl. SCHAMBECK Herbert: *Kormány és parlament. Gondolatok a parlamenti ellenőrzésről Ausztria példáján*, Magyar Közigazgatás, 1994/11. sz. vagy a hazai irodalomban SOLTÉSZ István: *A kormányzat parlament ellenőrzése*, Magyar Közigazgatás, 1994/5. sz.

⁹ SÁRI János: *Alkotmányosság – túl az alkotmányjogi norma határán*, Társadalmi Szemle, 1993/11. sz. 59. p.

újabb lépésre kényszeríti az ellenőrzés, illetőleg a felelősség érvényesítése terén. Ennek megfelelően napjainkban pl. a klasszikus parlamenti ellenőrzési eszközök és szervek működésük során a nyilvánosság erejével átitatva, a média „közreműködésével” kísérelik meg a hagyományos parlamenti kontrollfunkció teljesítését, a kormányzati felelősség érvényesítését. A törvényhozás ellenőrzési funkciójának újraértelmezését jelentheti pl. a parlamenti ellenzéki jogosítványok kiépítése vagy a gazdasági ellenőrzés szerveinek – pl. számvevőszék, illetőleg kifejezetten a költségvetési politika kontrolljára jogosult szerv – megerősítése, de ide sorolható az ombudsman intézménye is, amely manapság kiemelten a végrehajtás pártpolitikai szempontoktól független, illetőleg korlátozott pártpolitikai irányítás mellett történő ellenőrzésére hivatott.

A végrehajtó hatalom a polgári időszakban általában a kormányt és a közigazgatást, annak szervezetét és tevékenységét foglalja magában, amelyben az egységet megteremtő tényezőt a miniszter, a miniszteri felelősség jelenti. Ugyanakkor ma, amikor a közigazgatást egyre inkább önálló, a végrehajtástól elkülönült hatalomként aposztrofálják, a szervezet kiszélesedett cselekvési határainak fokozott ellenőrzési követelményekkel kell párosulniuk, különös tekintettel a törvényes igazgatási tevékenységekkel okozott állampolgári sérelmekre. A közigazgatás „politikai jellegű” ellenőrzésének fontos – a miniszteri (politikai) felelősséggel azonos funkciót betöltő – eszköze az ombudsman, amely a parlament szerveként fokozatosan célszerűségi, „jogon túli” szempontokkal egészítette ki a közigazgatás joghoz kötöttségére épülő ellenőrzését. (Míg sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy az angolok sokáig idegenkedtek az ombudsmani intézmény bevezetésétől, éppen a miniszteri felelősség védelme érdekében.) Mindez pedig azt eredményezte, hogy napjainkra a miniszteri – különösen a politikai – felelősség hatásként többirányú kontrollfolyamat érvényesül a közigazgatásban is, amelyben az egyéni sérelmek orvoslása mellett az általános ellenőr-

zés, továbbá a jogi és a célszerűségi szempontok egyaránt megjelennek.¹²

b) A miniszterek felelősségre vonásának gyakorlatát tekintve számos alkotmányjogi és politológiai gondolkodó napjainkban a politikai felelősség érvényesítésére szolgáló eszközök jelentőségének csökkenését, tartalmi módosulását hangsúlyozza. Ennek alapjául az a tendencia szolgál, hogy a bizalmatlansági indítványok tényleges szerepe manapság elenyésző a kormányválságok kialakulásában. Konstruktív bizalmatlansági indítvány is elvétve fordul elő az európai gyakorlatban, esetleges bekövetkezése pedig újabban eredeti céljától meglehetősen idegen érdekeket szolgálhat. Persze más nézőpontból az intézmény éppen azáltal váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hogy tulajdonképpen megvédte a kormányokat a bizalmi kérdések mindennapos felvetésétől. (Álláspontunk szerint – mint ahogy a közhatalmi felelősségi szabályokra általában is igaz, úgy – a bizalmatlansági indítvány jelentőségét sokkal inkább a létezése, mintsem alkalmazásának gyakorisága adja. A felelősségre vonás lehetőségének a tudata ugyanis az, amely a minisztert még egy biztosnak látszó kormánytöbbség támogatásával a háta mögött is visszatarthatja a jogszerűtlen vagy káros – néha csak etikátlan – cselekedetektől.)

E gyakorlattal párhuzamosan viszont érezhetően megnőtt a bizalmi szavazás szerepe és jelentősége a kormányok eszköztárában. A kormány, illetőleg a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazás a gyakorlatban nem elsősorban a kormány parlamenti felelősségének érvényesítésére szolgál, hanem éppen ellenkezőleg, „kormányzás-technikai” eszközként funkcionál. Általa mérheti fel a kormány a parlamenti támogatottságát, másrészt fegyelmezési eszközként működik – pl. egy bizonytalan kimenetelű kormány-előterjesztés esetén – a kormány számára a mögötte álló parlamenti többség renitens tagjaival szemben. Mindemellett alkalmas lehet arra is,

¹² Lásd erről SÁRI János: *A hatalommegosztás*, Budapest, Osiris, 1995, 159–165. p.

hogy a politikai nyomasztó eszközöként – egy új választás kiírásának fenyegetésével – újra egyesítse az éppen szétesőben lévő kormánypárti erőket, végső soron a bizalmi kérdés felvetésével, napirenden tartásával nyomasztó alá helyezze a parlamenti többséget.¹³ Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a bizalom hiánya ez esetben is a kormány bukását eredményezi, a bizalmi szavazás – ennyiben – mégiscsak alkalmas a kormányzati politikai felelősség érvényesítésére.

c) A polgári alkotmányfejlődés előrehaladtával a miniszter, illetőleg a kormány politikai felelősségének érvényesítése terén folyamatos gyengülés figyelhető meg. Míg a 19. században a „parlamentbe integrált végrehajtó hatalom” vezető testületének bármely, későbbiekben már csak a kiemelkedően fontos előterjesztéseinek leszavazása – írott jogi szabályozás hiányában – vezethette a kormány bukásához, addig a 20. század elejétől megjelenő, külön előírt bizalmatlansági indítvány megnehezítette, a század második felétől a konstruktív bizalmatlanság intézménye pedig gyakorlatilag meg is akadályozta a kormányok megbízatásának parlament általi megszüntetését. A kormányzati felelősségre vonás parlamenti gyakorlatának ilyen irányú változása ennél fogva a végrehajtás csúciszervének törvényhozástól – mint közhatalmi szervtől – való folyamatos függését jelentősen csökkentette.

A kormány politikai felelőssége napjainkban a parlament helyett már egyre inkább a kormányzópárt vagy pártok, illetőleg azok vezető szervei irányában érvényesül. (Ebből kiindulva talán mondhatjuk, hogy a kormányzati politikai felelősség ma tulajdonképpen nem más, mint pártfelelősség. A felelősség alapját ez esetben a párt elképzelései, elvárásai, valamint esetleg a párt alapokmányában megfogalmazott normák jelentik.) Míg – klasszikus értelemben – a parlament lehetősége a kormány megbuktatására

az előzőekben említetteknek köszönhetően gyakorlatilag minimális, addig a kormányzó párt vagy a koalíciós pártok, illetőleg azok vezető testületei könnyen a pozíciójától való megváltásra kényszeríthetik a bizalmat vesztett kormányt vagy annak bármelyik tagját is. (A politikai felelősség valódi szankciója tehát a politikától való tényleges – kormánytag esetében esetleg végleges – „eltiltás”, ami kifejeződik a bizalom megvonása, felmentés vagy lemondás által.) A kormánypártoktól, illetőleg azok parlamenti frakcióitól való erős függés következtében a kormány napjainkban gyakorlatilag a kormányzó pártok, azaz a parlamenti kormányzati többség végrehajtó szerveként funkcionál. Mindennek ellensúlyozására – tulajdonképpen az alkotmányos hatalommegosztás erősítése végett – egyre több országban formális és informális megoldásokat alkalmaznak a parlamenti többség fegyelmezése, túlzott hatalmának korlátozása érdekében.¹⁴ E körben említhető meg pl. a kormánynak a parlament feloszlatására irányuló kezdeményezési jogosultsága, amellyel – ilyen oldalról is egy új választással való fenyegetés által – fokozható a kormány stabilitása, egyúttal csökkenthető a kormányválságok kialakulásának esélye.

d) Végül a miniszteri felelősség politikai formájának elterjedése kapcsán röviden utalunk kell az erkölcsi felelősség kérdésére, a morális felelősség politikai felelősségre történő integrálására. A modern állami életben, amely sokszor a politikai felelősségre vonás alkalmazása vagy nem alkalmazása körül forog, az erkölcsi tényezők kiemelt szerepet játszanak. Ha pl. egy kormány akkor sem akarja átadni a helyét másnak, ha a tekintélyét elvesztette és nélkülözi a társadalom erkölcsi támogatását, akkor könnyen különböző belső konfliktusok veszélyébe sodorhatja az országot. (Igaz azonban az is, hogy a kormányok gyakori változásai is az országok kormányozhatatlanságának veszélyét eredményezhetik.) A minisz-

¹³ Lásd erről KILÉNYI Géza: *A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében*, Magyar Közigazgatás, 1994/5. sz. 276. p. és KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer*, Budapest, Osiris, 1998, 316–317. p.

¹⁴ Lásd erről részletesen pl. POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus szervezete*, Társadalmi Szemle, 1993/8–9. sz. 20. p.

ter magatartásának erkölcsi szempontból való kifogásolhatósága hasonló, bár az ország egésze szempontjából korántsem az előbbihez fogható súlyos hátrányt jelenthet, ahol csak az ágazata szenvedheti el a morális felelőtlenség következményét. E példák közül következően egy parlamentáris kormányzati rendszer életképessége véleményünk szerint nem csupán a jogi intézményrendszer – s benne a miniszteri felelősség szabályainak – megfelelő kialakításától, hanem a politikai szereplők, elsősorban a végrehajtó hatalmi vezetők politikai erkölcsének „fejlettségétől” is függ. A miniszteri felelősség e ponton tulajdonképpen összefügg a legitimitással, mivel a kormányzati morális-erkölcsi felelőtlenség a hatalom legitimáltságának csökkenéséhez is vezethet. Ahol ugyanis a morális tényezők kialakulatlanok vagy hanyatlásnak indultak, ott a legális kormányzati hatalom gyakorlása ellenére az állami élet zavarai állandósulhatnak, az állam működőképességének látszólagos fenntartása mellett a (végrehajtó) hatalom végső soron illegitimé, a parlamentarizmus pedig merő formassággá válhat.

3. A miniszteri felelősségnek – kezdetben az egyéni, később döntően a kollektív politikai felelősségnek – elvitathatatlan szerepe volt abban, hogy a parlamentáris kormányzás vagy más néven parlamentarizmusnak nevezett kormányzati rendszer meggyökeresedett és kiteljesedett szerte a világban. Az ilyen kormányformájú országokban az államhatalom működésének központi tengelyét a parlament és a neki felelős kormány viszonya jelenti. E kapcsolatban pedig – legalábbis jogilag – a parlamentnek kell, hogy domináns szerepe legyen, amelyet leginkább – a 19. századtól kezdődően – a kormány parlamenti felelőssége fejez ki.¹⁵

A polgári átalakulás a népképviselőlet súlyának növekedését eredményezte, amelynek következtében a kormányok és miniszterei már nem függetleníthették magukat a parlamenti többség akaratótól. En-

nek egyik első garanciáját a miniszterek felelősségre vonhatósága jelentette a törvényhozás végrehajtás feletti ellenőrző tevékenysége által, amellyel tulajdonképpen a képviselői szerv akarata szerinti működésre ösztönözte a végrehajtó hatalom vezetőit. A felelősség, illetőleg a felelősségre vonhatóság biztosítása a parlament előtt már a kezdetektől magában foglalta azt, hogy a törvényhozás a kormány és annak tagjai tevékenységét folyamatosan figyelemmel kísérrje, értékelje és ellenőrizze. (Angliában 1721-től tartják nyilván a formálisan a kormány tagjához intézett kérdés intézményét. A végrehajtó hatalom vezetőinek parlament előtti beszámolási kötelezettségét – mint a politikai felelősség alapját – kifejezett módon először az Ember és a polgár jogairól szóló, 1789. évi francia Deklaráció 15. cikke rögzítette, amelynek szövegét később az 1791. évi francia Alkotmány 45. cikke is átvette. A francia parlamenti ügyrendekben pedig 1791-től találkozunk az interpelláció eszközére történő utalásokkal.¹⁶)

Emellett a megerősödő polgárság a parlamenti képviselőten keresztül egyre inkább jogot vándikált magának a miniszterek elmozdítására is, mivel a kontrolljogok gyakorlásán keresztül kifejezett negatív értékelés végső soron a miniszterek eltávolítását eredményezhette. A miniszteri felelősség politikai elemének lényegét képező azon alapelv, miszerint a kormány, illetőleg a miniszterek csak a parlament bizalmából maradhatnak hatalmon, ennek hiányában pedig kötelesek lemondani, a parlamentáris kormányzati rendszer intézményesítését, egyszersmind legfontosabb alkotmánybiztosítékát is jelentette. Ha ugyanis a kormány, illetőleg annak tagja meg kíván maradni pozíciójában, akkor maga mögött

¹⁵ SCHMIT, Carl: *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker&Humbolt, 1928, 339–340. p..

¹⁶ BEÉR János–KOVÁCS István–SZAMEL Lajos: *Magyar államjog*, Harmadik változatlan kiadás, Budapest, Tankönyvkiadó, 1969, 285. p. A témában újabban lásd SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, Budapest, 2008, Gondolat, és SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz, 2010.

kell tudnia a képviselők többségének támogatását, következőképpen a parlamenti bizalom a kormány működésének feltétele, a parlamentáris kormány alapja. A népképviselőt abból adódó elsőbbsége a végrehajtó hatalommal szemben, hogy az tulajdonképpen a parlamenttől – annak bizalmától – függ, mindenekelőtt a kormány, illetőleg a miniszter politikai felelősségének intézményén keresztül érvényesülhet.¹⁷ Sokáig azonban e mechanizmus csupán alkotmányos szokásként volt jelen az európai parlamenti gyakorlatban. A kontinentális alkotmányokban csak a 20. század első felétől kezdődően kerültek rögzítésre szélesebb körben azok a szabályok, amelyek eredményeképpen a végrehajtó hatalom csúcsszerve parlamenti bizalmi szavazással elmozdítható pozíciójából.

Ugyanakkor a modern politikai pártok parlamenti jelenléte az elmúlt században már alapvetően átformálta a parlamentarizmus keretei között a törvényhozó és a végrehajtó hatalom politikai felelősségen alapuló kapcsolatát. Egyértelműen gyengítette a parlamentáris kormányzati rendszert, amelynek eredményeképpen a klasszikus értelemben vett felelős kormány intézménye napjainkban már alig több mint „alkotmányjogi fikció”. A pártfegyelem ugyanis gyakorlatilag megakadályozza a képviselőket abban, hogy pl. egy pártok bizalmát élvező kormánnyal szemben bizalmatlansági indítványt vagy a parlament feloszlására irányuló kezdeményezést támogassanak.

4. A hatalom klasszikus, horizontális megosztása az állam funkcióinak megkülönböztetésén alapszik: a parlament hozza a törvényeket, amelynek végrehajtását a végrehajtó hatalom végzi. Ebben az intézményrendszerben a parlament és a kormány viszonyának legfontosabb elemét a politikai felelősség jelenti a parlamentáris kormányformájú országokban, tekintettel arra, hogy

végző soron ez a jogintézmény kapcsolja össze a működésében és szervezetében elválasztott törvényhozó és végrehajtó hatalmat. A kormány parlamenti megbuktatását impliciten magában hordozó politikai felelősség ugyanis a végrehajtó hatalom olyan korlátozását jelenti, amelynek következtében a képviselői szerv akarátának folyamatos figyelembevételére, vele való együttműködésre köteles.¹⁸ Ugyanakkor a kormány parlamenti irányában fennálló politikai felelőssége jelentősen átalakította és ma is befolyásolja az államhatalmi ágak elválasztásáról szóló elméleti felfogást, hiszen a kormány „léte” tulajdonképpen parlamenti többségtől függ. Ilyen értelemben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztásáról – klasszikus értelemben – nem nagyon lehet beszélni, amelyet esetleg csak olyan lehetőségek árnyalnak, hogy pl. több országban a miniszterelnök a bizalom megvonása esetén kezdeményezheti a parlament államfő általi feloszlását.

A törvényhozás és a végrehajtás hagyományos szétválasztása a parlamentáris rendszerekben tehát napjainkban fokozatosan elveszíti jelentőségét, arra tekintettel, hogy a kormányforma működési mechanizmusa a gyakorlatban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódását idézte elő, melynek következtében a végrehajtó hatalom csúcsszerve valójában a parlament, a parlamenti többség kormányaként funkcionál. A modern politikai tömegpártok megjelenése nyomán kialakult többpárti parlamentek mindennapjaiban domináló kormánypárti-ellenzéki viszonyrendszerben egy újfajta, ún. politikai hatalommegosztás alakult ki, amelyben a kormányzati és ellenzéki funkciók elválasztása jelenti tulajdonképpen a hatalom megosztását. A hatalom klasszikus központjai, azaz a törvényhozó és a végrehajtó hatalom pedig kormánykoalíció esetén mögöttes módon, a koalícióban részt vevő pártok között lehet megosztva. A törvényhozó és a végre-

¹⁷ BEYME Klaus von: *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*, (3. Aufl.) Opladen-Wiesbaden, Westdeutscher Verlag GmbH, 1999, 42. p.

¹⁸ SÉGUR Philippe: *La responsabilité politique? Que sais-je?* Paris, Presses Universitaires de France, 1998, 14. p.

hajtó hatalom elválasztása e megközelítésben tulajdonképpen nem jelent mást, mint a választásokon győztes párton vagy koalíción belüli közjogi szereposztást.¹⁹

Végző soron azt mondhatjuk, hogy napjaink hatalommegosztása sokkal inkább a pártrendszer függvénye, mint az alkotmányban rögzített jogi berendezkedése. A kormány a modern parlamentarizmus keretei között nem más, mint a választásokon győztes párt vagy pártok alkotmányosan intézményesült legfontosabb vezető testülete, amelynek parlamenti bázisát a többségben lévő, azonos politikai elkötelezettségű, pártfegyelem kötelei között tevékenykedő képviselők hivatottak biztosítani. A kormányzati posztok többnyire a pártvezetők kezében vannak. A törvénytervezeteket a kormányzó pártok munkacsoportjaiban készítik elő, ugyanazon pártok parlamenti frakciói szavazzák meg és ugyanazon pártok alkotta kormány hajtja végre. A közhatalom működése e megközelítésében – Duverger megfogalmazása szerint – első ránézésre nem sokban különbözik az egypárti gyakorlattól, amelyben a végrehajtó és a törvényhozó hatalom, a kormány és a parlament csupán „alkotmányos díszletek”.²⁰

A parlamentáris rendszerekben a többségi párt vagy pártok kohéziós ereje és fegyelme nyilvánvalóan fokozza a hatalom koncentrációját. Ha a szavazás során a pártfegyelem szigorú követelményei érvényesülnek, a parlamenti frakciók engedelmességre vannak kényszerítve, a parlament döntései gyakorlatilag megegyeznek a többségi párt vagy pártok álláspontjával. A felelős kormányzás valódi tartalma pedig ilyen keretek között jobbra csupán a kormányzati cselekvés nyilvános megvitathatóságában ölt testet.²¹ E mechanizmus ugyan nem zárja ki a parlamenti ellenőrzés eszközeinek alkalmazását, azonban – gyakorlatilag – ez

szinte mindig következmények nélküli marad. A vázolt folyamat ellenpólusaként a pártfegyelem enyhülésével, illetőleg a parlamenti többség létszámának csökkenésével a kormány stabilitása csökken, következőképpen ilyen esetekben – ha átmenetileg is, de – fokozódhat a hatalommegosztás.²²

A hatalommegosztás ilyen, pártok közötti, politikai erővonalai a 20. század második felétől jóval erősebben jelentkeznek az alkotmányos intézményi határoknál pl. azért, mert egy koalíciós kormány esetében a miniszter megbízatása tulajdonképpen nem a parlament, hanem a miniszter koalícióban lévő pártján múlik.²³ Sietve hozzátesszük azonban, hogy az imént bemutatott tendenciák ellenére az alkotmányos intézmények évszázados viszonyrendszere, illetőleg az alkotmányokban rögzített jogi berendezkedés nélkül a parlamentáris kormányzati rendszer gyakorlatilag működésképtelen lenne, következőképpen a kormánypártiság-ellenzékiesség léte a kormány politikai felelősségét csupán elhalványítja, de nem szünteti meg azt.²⁴

A kérdés végül is az – amelyet többen így tesznek fel –, hogy van-e reális tartalma az említett folyamatok következtében a parlament és a kormány elválasztásának és ezzel összefüggésben a kormány parlamenti felelősségének napjainkban, amikor a kormány mögött ugyanaz a parlamenti többség áll, amely döntési jogosultsággal bír a kormánnyal szembeni bizalom vagy bizalmatlanság kinyilvánítása során? Osztjuk azt a véleményyt, miszerint egy parlamentáris rendszerben, ahol a kormány működése a parlament bizalmától függ, a parlament többsége pedig pártpolitikailag azonos a kormánnyal,

²² DUVERGER: i. m. 522. p.

²³ Hazánkban pl. 2004-ben, amikor Medgyessy Péter miniszterelnök elveszítette a koalíciós partnere, majd saját pártja támogatását, nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányfő erős közjogi pozíciója önmagában keveset ér. Lásd erről MÜLLER György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon*, Antaltól Gyurcsányig, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008, 169. p.

²⁴ SÁRI: *A hatalommegosztás*, i. m., 224. p.

¹⁹ ÁDÁM Antal: *A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról*, Magyar Jog, 1995/3. sz. 132. p.

²⁰ DUVERGER Maurice: *Les partis politiques*, Paris, Librairie Armand Colin, 1976, 518. p.

²¹ TÖLGYESSY Péter: *Ellenőrzött hatalom – cselekvőképesség állam*, Jogállam, 1996/1–2. sz. 91. p.

a hatalom megosztása egyre inkább funkcionális szervezési kérdéssé degradálódik.²⁵ A törvényhozás és a végrehajtás hatalmi megkülönböztetésének elenyészésével együtt gyakorlatilag a kormány parlament előtti „valódi” politikai felelőssége is lassan feledésbe merül. E meggyőződésünket erősítik azok az álláspontok is, amelyek a hatalom megosztásának klasszikus alapelvein nyugvó állami berendezkedést összegegyeztetetlennek tartják a kormánystabilitás szinte mindenek felett álló követelményével.²⁶

5. Az európai integráció jogalkotása egyre jelentősebb hatást gyakorol a tagországok állampolgárainak mindennapjaira, ezért az Európai Unió működésében a nemzeti népképviselői szervek részvételének különös jelentősége van. Legfontosabb feladatuk e területen a közösség döntéshozatali mechanizmusában való részvétel, illetőleg annak figyelemmel kísérése, ellenőrzése, amelyek miatt a jelenleginél fokozottabb szerepvállalásuk igénye egyre erőteljesebben jelentkezik a tagállamok többségében. Ennélfogva az uniós tagországok többségében a közösség fenntartása és a tagságból fakadó előnyök további biztosítása érdekében már a '90-es évektől napirendre kerültek olyan koncepciók, amelyek az integráció és a nemzeti érdekek közötti egyensúly megteremtését célozták. E körben különös figyelmet érdemel az a kérdés, hogy a tagállami törvényhozások uniós politikára való közvetett befolyását a nemzeti szintű szabályozások milyen módon és eszközökkel biztosítják?²⁷

A nemzeti parlamentek – a közvetlen formák mellett – közvetve, az Unió kormányzati részvétellel működő szerveiben, – így pl. az Európai Unió Tanácsában – helyet foglaló miniszterek feletti ellenőrzés által is „részeseivé válhatnak” az európai döntéshozatalnak. A miniszterek elsősorban mint a nemzeti kormányok tagjai vesznek részt a brüsszeli döntések meghozatalában, így döntésükért

nemzeti törvényhozásuknak is felelősséggel tartoznak. Ennek érvényesítése a tagállamokban többnyire utólagosan, a közösségi döntéshozatalt követően a klasszikus kontrolljogok gyakorlásán keresztül valósul meg. A parlamenti ellenőrzés hárszabályokban biztosított klasszikus eszközei által a nemzeti törvényhozások ugyan kontrollálhatják a végrehajtó hatalom uniós politikáját, azonban nincs lehetőségük annak alakítására.

Néhány országban azonban a tagállamok törvényhozásai az Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntése előtt vitathatják meg az ott napirendre kerülő témát, befolyásolva ezáltal a kormányzati álláspontot. Ez Nagy-Britanniában a parlamenti fenntartás elvének alkalmazásával, Dániában vagy Finnországban a kormány mandátum által való felhatalmazásával valósul meg a gyakorlatban. Ennek megfelelően az illetékes miniszter mindaddig nem járulhat hozzá a közösségi döntés meghozatalához, amíg az adott országban a parlamenti „felülvizsgálati eljárás” be nem fejeződött, azaz a plenáris ülés vagy az illetékes bizottság nem vitatta meg az Unióban napirendre kerülő ügyet és nem határozott a kormány álláspontjának elfogadásáról.²⁸ E mechanizmus egyfelől biztosítja a kormány integrációs politikájának állandó parlamenti kontrollját, másfelől lehetővé teszi ezzel kapcsolatban a törvényhozó testület véleményének kifejtését, amely befolyással van az Európai Unió döntéshozatali eljárására abban a fázisban, amikor még érdemben lehet alakítani annak kimenetelét. A kormány, illetve az egyes miniszterek törvényhozás előtti felelőssége az erős parlamenti kontrollal rendelkező tagállamokban tehát elősegíti azt, hogy a végrehajtó hatalom a parlament véleményét többnyire figyelembe veszi az integrációs kérdések kapcsán, ettől általában csak a

²⁵ SCHAMBECK: i. m. 650. p.

²⁶ KILÉNYI: i. m. 277. p.

²⁷ Lásd erről bővebben CSERNY: *A nemzeti parlamentek ...* i. m. 130. p.

²⁸ Megjegyezzük, hogy hazánkban az Alaptörvény 19. cikke értelmében, ha az Országgyűlés állásfoglal valamely, az Európai Unió napirendjén szereplő kérdéstről, akkor a Kormány az uniós döntéshozatal során az állásfoglalás alapulvételével jár el/köteles eljárni. Mindez pedig a korábbiaknál lényegesen erősebb befolyást biztosít a törvényhozás számára az uniós döntéshozatali folyamatokban.

körülmények előre nem látható megváltozása miatt térhet el, amelyről azonban számot kell adnia a törvényhozásnak. Az ilyen ellenőrzési mechanizmust alkalmazó országokban ezért gyakori, hogy a miniszterek fenntartásokkal élnek, illetőleg a döntés elhalasztását kérik az Unió döntéshozatali szerveiben, mivel ennek hiányában túllépnék a parlamenti felhatalmazás kereteit.

Míndezen következtében azt mondhatjuk, hogy az említett országokban a törvényhozás a „miniszteri integrációs (politikai) felelősség” érvényesülésén keresztül többnyire kötelező irányt szab a kormány számára uniós ügyekben, amely egyúttal csökkenti az Európai Unió központi intézményei és a nemzeti törvényhozások viszonylatában fennálló demokratikus deficitet.

6. Visszakanyarodva a kiindulóponthoz a dolgozat zárásaként, szükséges utalni a miniszteri felelősség közhatalmi felelősségi rendszerben betöltött meghatározó szerepére. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a miniszteri felelősség intézményesítése inspirálóan hatott a közhatalom más képviselői alkotmányjogi felelősségének kialakulására is. Igen nagy jelentősége volt abban, hogy nem csupán a felelős kormányzás gondolata terjedt el, hanem a közhatalom felelősségének elve meggyökereedett és egyre inkább – a miniszteri felelősségen kívül – más formákban is kiteljesedett,

illetve szélesedett a különböző alkotmányos rendszerekben. A miniszteri felelősség 19. századi gyakorlatának köszönhetően elsőként az államfő, majd a század második felétől a végrehajtó hatalom funkcionáriusainak önálló felelőssége, felelősségi rendszere alakult ki és terjedt el. A szuverén felelőtlenségének elve a közigazgatási dolgozókhoz képest a bíraskodás (és az ügyészség) területén tovább tartotta magát, mindazonáltal a múlt század első harmadától itt is az előbb vázolt folyamatnak lehettünk tanúi. Végül pedig a jogalkotásért való felelősség területén érezhető a miniszteri felelősség hatása, mivel a múlt század közepétől egyre több ország ismerte el az állam vagyoni jogi felelősségét a jogszabályok kibocsátása, illetőleg a kibocsátás elmaradása által okozott károkért. Az állami immunitás lazulása a jogalkotás területén mindenekelőtt az alkotmánybíráskodás, illetve az alkotmánybíróságok elterjedésével van szoros összefüggésben, tekintettel arra, hogy sokáig ezek megsemmisítési jogkörének híján jogilag ismeretlen volt a „hibás”, a jogellenes vagy az alkotmányellenes jogszabály fogalma. Ugyanakkor kétségtelen, hogy kiindulópontot valamennyi esetben az alkotmányjogi keretek közötti ellenőrzés jelentheti, amelynek eredményeképpen mára valamennyi közfunkcionárius a tevékenységéért saját maga vagy az állam közbejöttével viseli a felelősséget.

A végrehajtó hatalom alkotmányjogi felelősségének színeváltozásai

Az állam hatalmának alkotmányos és a társadalom érdekében történő gyakorlására az egyik legfontosabb biztosítékot a közhatalom mind szélesebb körű felelősségi rendszere jelenti. A hatalom alaptörvény által konstituált képviselőinek ún. alkotmányjogi felelőssége elsősorban abból az igényből eredeztethető, hogy a hatalom alkotmányokban meghatározott birtokosai korlátozva legyenek hivatásuk gyakorlása során a megnövekedett hatalmukkal való visszaélés elkerülése érdekében. A közhatalom alkotmányjogi felelősségének legjelentősebb eleme a miniszteri felelősség alkotmányos intézménye. A történelemben először ugyanis a miniszteri felelősség intézménye került a felelős közhatalom megteremtését szolgáló közjogi gondolkodás előtérébe. Alkotmányjogi szempontból – főleg a parlamentáris rendszerekben – azóta is ez a közhatalom felelősségének meghatározó jelentőségű intézménye.

A jogintézmény léte ugyanakkor messze túlmutat azokon a hatásokon, amit a felelősségi szabályok érvényesülése az állam polgárai szempontjából első ránézésre nyilvánvalóvá tesz. A dolgozat ezért a miniszteri felelősséggel kapcsolatos néhány, a közvetlen felelősségre vonáson túlmutató összefüggés és következmény bemutatására és összefoglalására vállalkozik. A szerző néhány álláspontját

tükröző következtetést fogalmaz meg a miniszteri felelősség közel 200 éves fejlődésének tendenciáiról és alkotmányos hatásairól. Mindemellett nem mulasztja el – a jogintézmény kiépítésének a közhatalom gyakorlóinak felelősségére történő hatásaként – azoknak az egyes, szélesebb körű garanciákat biztosító felelősségi formáknak a felvillantását sem, amelyek napjainkra – az egyes országbeli kisebb-nagyobb „mélységbeli” eltérésekkel ugyan – már az alkotmányos állam felelősségi rendszerének szerves részét alkotják. Annál is inkább, mert a miniszteri felelősség az alkotmányfejlődés során jóformán mindenütt inspirálóan hatott és hat ma is a közhatalom felelősségi rendszerének – az alkotmányos állam követelményének megfelelő – mind átfogóbb kiépítésére.