

Közigazgatási szakvizsga



Nyolcadik, hatályosított kiadás

ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI ISMERETEK

I. modul:

A központi állami szervek rendszere



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2021

Szerzők:

- 1. fejezet: Dr. Hajas Barnabás
- 2. fejezet: Dr. Takács Albert
- 3–4. fejezet: Dr. Temesi István

Szakmai lektorok:

- 1–2. fejezet: Prof. Dr. Kukorelli István
- 3–4. fejezet: Dr. Zöld-Nagy Viktória

A hatályosítást 2021-ban végezte:

Dr. Erdős Csaba

A hatályosítás szakmai lektora:

Dr. Kukorelli István

Az Alaptörvény értékeit tartalmazó szövegdobozok szerzői:

Dr. Gáva Krisztián
Dr. Smuk Péter
Dr. Téglási András

Nyolcadik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás

A kézirat lezárásának dátuma:

2021. február 1.

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

1. MAGYARORSZÁG ALKOTMÁNYOS BERENDEZKEDÉSE	7
1.1. AZ ALKOTMÁNY	7
1.1.1. Az alkotmány fogalma	7
1.2. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG	8
1.2.1. Az alkotmányosság elvei	8
1.2.2. A népszuverenitás	8
1.2.3. A hatalommegosztás	9
1.2.4. Jogállamiság	9
1.2.5. Az alapvető jogok biztosítása	10
1.2.6. A demokrácia elve	11
1.2.7. A pluralizmus elve	11
1.3. MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE	12
1.3.1. A magyar alkotmányfejlődés vázlata	12
1.3.2. Az Alaptörvény megalkotása	13
1.3.3. Az Alaptörvény szerkezete, jellemzői	15
1.3.4. Az Alaptörvény módosításai	16
1.4. A NEMZETI HITVALLÁS	17
1.5. AZ ALAPVETÉS	19
1.6. AZ ALAPJOGOKRÓL ÁLTALÁBAN	26
1.6.1. Az alapjogok eredete	26
1.6.2. Az alapjogok csoportosítása	27
1.6.3. Az alapjogok alanyai, kötelezettjei	29
1.6.4. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség	30
1.6.5. Az alapjogok korlátozása	32
1.7. AZ EGYES ALAPJOGOK ÉS JELLEMZŐIK	33
1.7.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	33
1.7.2. Házasság és család	38
1.7.3. A diszkrimináció tilalma	41
1.7.4. A vallásszabadság és a lelkiismeret szabadsága	43
1.7.5. A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága	44
1.7.6. Gyülekezési jog	46
1.7.7. Az egyesülési (és szervezkedési) jog	49
1.7.8. Információs önrendelkezés és információszabadság	50
1.7.9. Eljárási jogok	54
1.7.10. Tulajdonhoz való jog	56
1.7.11. A szociális jogok	57
1.8. AZ ALAPVETŐ KÖTELESSÉGEK	60
1.8.1. A jogszabályok megtartásának kötelezettsége	60
1.8.2. Közteherviselés	60
1.8.3. Honvédelmi kötelezettség	62
1.8.4. Tankötelezettség	62

2. AZ ÁLLAMI SZERVEK RENDSZERE	64
2.1. AZ ÁLLAM HELYE AZ ALAPTÖRVÉNYBEN ÉS AZ ÁLLAM ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEI	64
2.2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS	65
2.2.1. Az Országgyűlés feladat- és hatásköre	66
2.2.2. Az Országgyűlés megbízatásának kezdete és vége	68
2.2.3. Az Országgyűlési képviselők jogállása	70
2.2.4. Az Országgyűlés szervezete	73
2.2.5. Az Országgyűlés működése	78
2.2.6. Törvényalkotás	80
2.2.7. Az Országgyűlés ellenőrző tevékenysége	82
2.2.8. Az országos népszavazás	83
2.3. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK	84
2.3.1. A köztársasági elnök alkotmányos helyzete	85
2.3.2. A köztársasági elnök feladatai és hatásköre	87
2.3.3. A köztársasági elnök és az országgyűlés viszonya	88
2.3.4. A köztársasági elnök és a Kormány viszonya	89
2.3.5. A köztársasági elnök megválasztása, megbízatása és felelőssége	90
2.4. A KORMÁNY	91
2.4.1. A kormányzati tevékenység jellege, A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya	91
2.4.2. A Kormány feladat- és hatásköre	92
2.4.3. A Kormány létrejötte és megbízatása	94
2.4.4. A Kormány tagjai és a Kormány szervezete	95
2.4.5. A Kormány működése és szervei	97
2.5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	98
2.5.1. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköre	99
2.5.2. Az Alkotmánybíróság szervezete és eljárása	104
2.5.3. Az alkotmánybírák jogállása	105
2.6. A BÍRÓSÁG	106
2.6.1. Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei	107
2.6.2. A bíróságok szervezete és hatásköre	107
2.6.3. A bíróságok központi igazgatása	110
2.6.4. A bíróságok központi igazgatásának felügyelete	111
2.6.5. A bírák jogállása	111
2.7. AZ ÜGYÉSZSÉG	112
2.7.1. Az ügyészség feladat- és hatásköre	113
2.7.2. Az ügyészség szervezete	117
2.7.3. Az ügyészek jogállása	118
2.8. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA	119
2.8.1. Az alapvető jogok biztosának jogállása	121
2.8.2. Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatásköre	122
2.8.3. Az alapvető jogok biztosának intézkedései	124

2.9. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK	125
2.9.1. Az önkormányzati elv alkotmányos garanciái	125
2.9.2. Az önkormányzatok jogai	126
2.9.3. A helyi önkormányzatok és a közhatalom gyakorlásában részt vevő szervek kapcsolata	128
2.10. A KÖZPÉNZEK	129
2.10.1. A költségvetés	130
2.10.2. A nemzeti vagyon	131
2.10.3. Kifizetés és támogatás közpénzből	131
2.10.4. A közteherviselés és a nyugdíj	132
2.10.5. A pénzügyi rendszert irányító és ellenőrző intézmények	132
2.11. A MAGYAR NEMZETI BANK	132
2.12. A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS	132
2.13. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK	133
2.13.1. Az Állami Számvevőszék hatáskörei	133
2.13.2. Az Állami Számvevőszék szervezete és működése	133
2.13.3. Az ÁSZ vizsgálata	134
2.14. A MAGYAR HONVÉDSÉG	134
2.15. DÖNTÉS A KATONAI MŰVELETEKBEN VALÓ RÉSZVÉTELÉRŐL	135
2.16. A RENDŐRSÉG ÉS A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK	135
2.17. A KÜLÖNLEGES JOGREND	136
3. A KÖZIGAZGATÁS AZ ÁLLAMI FUNKCIÓK RENDSZERÉBEN	139
3.1. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA ÉS HELYE AZ ÁLLAMSZERVEZETBEN	139
3.2. A KÖZIGAZGATÁS FUNKCIÓI ÉS FELADATAI	141
4. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERE	143
4.1. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERE	143
4.1.1. A közigazgatás szervezeti joga	143
4.2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZETE	145
4.2.1. A Kormány	146
4.2.2. A Kormány működését közvetlenül segítő államigazgatási szervek	147
4.2.3. A minisztériumok	149
4.2.4. A kormányzati központ, a tárca nélküli miniszter és a miniszterelnök-helyettes	151
4.2.5. A kormányzati főhivatalok	154
4.2.6. A központi hivatalok	154
4.2.7. Az autonóm államigazgatási szervek	155
4.2.8. Az önálló szabályozó szervek	156
4.2.9. A területi és a helyi államigazgatás	157

4.3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK	159
4.3.1. A helyi önkormányzatok szervezete	160
4.3.2. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre	165
4.3.3. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata	167
4.4. A KVÁZI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK	170
4.4.1. A köztestület	170
4.4.2. Egyéb kvázi államigazgatási szervek	171
IRODALOMJEGYZÉK	172

1. MAGYARORSZÁG ALKOTMÁNYOS BERENDEZKEDÉSE

1.1. AZ ALKOTMÁNY

1.1.1. AZ ALKOTMÁNY FOGALMA

Az alkotmány egy állam jogrendszerének alapja. Mint ilyen, a jogrendszer csúcsán helyezkedik el (tartalmazza a legmagasabb szintű jogi előírásokat), sajátos eljárás keretében alkotják meg és módosítják, amelyet mára jellemzően egy – általában ünnepélyes keretek között megalkotott – törvénybe foglalnak. Alkotmány alatt egy olyan alaptörvényt értünk, amely kifejezésre juttatja a nemzeti egységet, az egyik legnagyobb értéke pedig az egyéni szabadság, az államhatalom korlátozottságának elismerése. Az alkotmányokból megismerhető az alkotmányozónak a társadalomról vallott elképzelése és az értékrendje is.

Formális értelemben tehát az alkotmány egy sajátos eljárás keretében (alkotmányozás) elfogadott dokumentum. Az alkotmány formai értelemben a rendes törvény felett, a jogrendszer csúcsán áll. Formai értelemben merevnek tekintjük azokat az alkotmányokat, amelyeknek módosítása csak bonyolult és esetenként politikai kockázatot is hordozó eljárási szabályok betartásával történhet. Ezzel szemben – és ilyen a megválasztott képviselők kétharmadának szavazatával módosítható Alaptörvény is – rugalmas alkotmánynak tekintendő az, amikor az alkotmány felülvizsgálata, módosítása a minősített többségen túl nincs további eljárási szabályokkal körülbástyázva. A merev alkotmány előnye, hogy biztosítja a stabilitást, ugyanakkor a társadalmi fejlődésre, a világ változására csak nehezebben tud reagálni. A rugalmas alkotmány pedig az új kihívásokra könnyebben adhat ugyan választ, viszont nem képes védelmet nyújtani az alkotmány indokolatlan módosításával szemben.

Tartalmi értelemben az alkotmány meghatározza az állam legfontosabb szerveit, a rájuk vonatkozó legfontosabb szabályokat és a közöttük lévő viszonyrendszert (feladat- és hatáskör, hatásköri korlátok), az állami szervek vezetőinek kinevezési, illetve megválasztási rendszerét és ezzel biztosítja az államszervezet legitimációját. Mégis egy alkotmány nyilvánvalóan több, mintha az ország szervezeti és működési szabályzata lenne. Felsorolja ugyanis azokat az elveket, amelyek áthatják az alkotmányos rendet (például szuverenitás elve, a képviseleti elv, az államhatalmi ágak elválasztása).¹

Az alkotmánynak nyilvánvalóan politikai tartalma is van, amikor a hatalom megszervezésére és gyakorlására vonatkozó legfontosabb szabályokat meghatározza. Az alkotmányok azonban szűkszerűen az adott állam nemzeti identitásából is fakadó ideológiai és értéktartalommal is bírnak.

Formai szempontból az alkotmányokat két nagy csoportba sorolhatjuk: léteznek történeti és kartális alkotmányok. A történeti alkotmány szerves fejlődés eredményeként jön létre, és alakul, úgy, hogy az alkotmányt alkotó szabályokat a történelmi fejlődés folyamán megszülető, egymást felváltó, kiegészítő, módosító törvények, más alkotmányjogi jellegű jogszabályok, illetve a szokásjog szabályrendszere foglalják magukban. Chartális alkotmányról akkor beszélünk, amikor egy adott ország meghatározó jelentőségű, lényeges alkotmányjogi szabályait a többi törvénytől elnevezésében és megalkotási módjában is megkülönböztetett norma, a jogforrási rendszer csúcsán álló, önmagát elnevezésében is megkülönböztető alaptörvény foglalja magában, de emellett a további

¹ Trócsányi László: Alaptanok. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2012, 30.

alkotmányjogi szabályokat más törvények, jogszabályok, illetve a szokásjog szabályai – az alaptörvénnyel nem ellentétes módon, azt részletező és kiegészítő jelleggel – tartalmazzák.²

Az alkotmányozási eljárás egyik kulcskérdése, hogy ki (mely szerv) dolgozza ki és fogadja el az alkotmányt? Magyarországon – az Európában jellemzőnek tekinthető, a törvényhozó hatalom alkotmányozásához hasonlóan – az Alaptörvény elfogadása és módosítása a törvényalkotási szabályoknál szigorúbb eljárási rend keretében, minősített többséggel az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.

1.2. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG

1.2.1. AZ ALKOTMÁNYOSSÁG ELVEI

Önmagában az a tény, hogy egy országnak van alkotmánya, nem jelenti egyúttal azt is, hogy az ország alkotmányos állam is lenne. Az alkotmányosság elveinek az alkotmányban is meg kell jelenniük, és a gyakorlatban is érvényre kell jutniuk. Ennek megfelelően – mivel tartalmi és nem formai kritériumokról van szó – fogalmaink szerint csak a népszuverenitás elvén alapuló, a plurális demokrácia elvei szerint működő jogállamot tekinthetjük alkotmányosnak, amelyben érvényesül az államhatalmi ágak elválasztása, és megfelelő garanciákkal is biztosítják az alkotmányban biztosított alapvető jogokat.

1.2.2. A NÉPSZUVERENITÁS

Az Alaptörvény B) cikke (3)–(4) bekezdésében deklarálja, hogy a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. A népszuverenitás egyik gyakorlási formájaként a közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a kötelezően elrendelendő, egyúttal pedig ügydöntő népszavazás valósítja meg. A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll. A kötelezően elrendelendő népszavazást tehát elsőbbség illeti meg a népképviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás elemeit egyaránt tartalmazó, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben.

Az Alaptörvény a képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás között nem osztja meg a hatásköröket úgy, hogy bizonyos kérdések csak az egyikre, illetve csak a másikra tartoznának. A képviseleti szervek hatásköre elvileg teljes és általános, ehhez képest a közvetlen demokrácia intézményei kivételesek.³ Az Alaptörvény azonban kétféle hatáskörmegosztási szabályt tartalmaz. Az egyik tartalmi, ugyanis a 8. cikk (2) bekezdése pontosan meghatározza, hogy milyen tárgykörökről nem lehet népszavazást tartani. A másik – a 8. cikk (1) bekezdésében meghatározott – pedig eljárási, amely a tiltott tárgykörökön kívül eső, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó népszavazás kötelező elrendelését kétszázezer választópolgár támogatásához köti. A kezdeményezés támogatottságának teljesülése automatikusan a képviseleti szerv fölé helyezi a közvetlen hatalomgyakorlást. A közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll: az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül.⁴

² Salamon László: Az alkotmány két fajtája: a történeti és a kartális alkotmány. Előadás.

³ Hasonlóan lásd: 894/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 248.

⁴ Hasonlóan lásd: 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

1.2.3. A HATALOMMEGOSZTÁS

A hatalommegosztás elve az alkotmányosság önálló alapelve, az alkotmányos berendezkedés alapvető szabálya is, amelyet az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése is deklarál, amikor kimondja, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az Alkotmány a hatalommegosztás elvét szövegszerűen ugyan nem tartalmazta, az Alkotmánybíróság a jogállamiság fogalmából azt 2/2002. (I. 25.) AB határozatában mégis levezette, és megállapította, hogy az államszervezet ezen elv alapján épül fel. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések. Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában a hatalmi ágak elválasztásának elvét a jogállamiság alkotóelemének tekintette, s kifejtette, hogy ezt az elvet az Alkotmány is tükrözi. Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában az államhatalmi ágak elválasztásának elvét – a jogállamiság részeként is – következetesen érvényesítette. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése pedig már rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.



A hatalommegosztás elvét az 1949. évi kommunista alkotmány az államhatalom egységének és az állami szervek hierarchiájának doktrínája alapján elvetette. Az alkotmánytörvény 1989. évi és későbbi demokratikus módosításai az elvet rendszertanilag érvényesítették ugyan, valamint kiolvasható volt a jogállamiság elvéből is, viszont expliciten nem foglalták az Alkotmány szövegébe. Az Alaptörvény pótolja ezt a hiányt, s ezzel mind az államszervezés számára, mind pedig a társadalom szabadságára vonatkozó fontos értéket rögzít. A hatalommegosztás implicit értéke a hatalmi ágak egyenrangúsága, együttműködése, a „fékek és ellen-súlyok” rendszere és az úgynevezett ellenállási jog [C) cikk (2) bekezdés].

Az államhatalmi ágak elválasztásának elve azt jelenti, hogy demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, ennek érdekében az egyes hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait, vagyis nem egy állami szerv, hanem az államszervezet egésze gyakorolja az állami főhatalmat. A hatalommegosztás nem a hatalmi ágak egyfajta hermetikus szeparációját jelenti, hanem az elválasztott szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartását. Ugyanakkor feltételezi, hogy a hatalmi ágak egymást kölcsönösen ellenőrzik, de következik belőle együttműködési kötelezettségük is.

1.2.4. JOGÁLLAMISÁG

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága – amely egy szaktekintélyekből álló, demokratikus elvek érvényesülését támogató nemzetközi tanácsadó testület – a jogállam tartalmi elemeinek meghatározása érdekében egy jelentést fogadott el, felsorolva a jogállamiság tartalmi elemeit.⁵ A jelentés szerint a jogállam fogalmi elemei a következők:

- a jog uralma, a törvényesség biztosítása,
- a jogbiztonság követelménye,
- az önkényesség tilalma,
- a független bírói szervekhez való fordulása joga,
- az emberi jogok védelme,
- a diszkrimináció tilalma, a törvény előtti egyenlőség elve.⁶

⁵ 2011. március 24. CDL(2010)141rev2 Draft Report on the Rule of Law, §§ 40–63.

⁶ Trócsányi: i. m., 72.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság a jogállamiságot már egy korai döntésében⁷ a köztársaság alapértékének tekintette. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elve azonban „nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét”.⁸ Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének is át kell hatnia az egész társadalmat.⁹ Az Alkotmánybíróság 2008-ban pedig kimondta, hogy a „jogállamban bármely politikai törekvés csak az Alkotmány keretei között valósítható meg. A jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen az, ha a kormányzat az Alkotmány garanciális rendelkezéseinek kiüresítésével, azok tudatos félretételével valósítja meg a közigazgatási szervezeti rendszer reformjára irányuló törekvéseit.”¹⁰

A jogbiztonság a formális jogállamiság egyik alappillére. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság megköveteli:

- a normavilágosság elvének érvényesülését;
- a „kellő felkészülési időt” a jogszabályok hatálybalépése előtt
- a jogalkotás során a jogalkotásra vonatkozó szabályok betartását, ennek súlyos megsértése ugyanis közjogi érvénytelenséget eredményezhet.

A materiális jogállam-fogalom megköveteli az alapjogok tiszteletben tartását is.

1.2.5. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÍTÁSA

Az alkotmányosság szükséges, de nem elégséges kritériuma, hogy az adott állam az alkotmányában deklarálja az alapvető jogokat. Az 1949. évi XX. törvény 1989 októberéig e kritériumnak sem felelt meg: az alapvető jogok katalógusa az Alkotmányban meglehetősen foghíjas volt, azok legtöbbször csak „a dolgozókat” illették meg, illetve azok gyakorlása kizárólag a dolgozók érdekében történhetett.

Hiába jelentek meg azonban még ilyen csökevényes formában is az alkotmányszövegben az egyes politikai szabadságjogok, azok gyakorlására nem volt lehetőség, megsértésük esetén sem hazai, sem nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok nem álltak rendelkezésre.

1989 óta az állam alkotmányos szinten biztosítja az alapvető jogokat. Nem tekinthető pusztán deklarációnak az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése, amely szerint „az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Ez a rendelkezés teremti meg az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségét, amely egyrészt – az egyes, az alapjogok biztosítását szolgáló törvények megalkotása mellett – az alapvető jogok védelmére hivatott intézményrendszer felállítását és működtetését, esetenként pedig a konkrét jogalkalmazói tevékenységet is magában foglalja.

⁷ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

¹⁰ 131/2008. (XI.3.) AB határozat.

1.2.6. A DEMOKRÁCIA ELVE

A demokrácia a hatalomgyakorlás legitimációjának alapja, a többségi elven nyugvó kormányzáson alapul, amely a politikai ellenzék és az egyén tiszteletét is magában foglalja. A demokratikus legitimáció elve azt jelenti, hogy közhatalom csak akkor gyakorolható, ha annak forrása végső soron a nép, azaz a közhatalom gyakorlásának a szuverén népre megszakítatlan láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie. Közvetlen a demokratikus legitimáció, ha az közvetlenül a néptől származik (nép által választott tisztségek viselői). Ha pedig nem közvetlenül a választópolgárok döntésén alapul, hanem a megválasztott választott testületek, vagy személyek döntésén, akkor a választások, kinevezések láncolatának végső soron visszavezethetőnek kell lennie a néphez. (Így egy kormánytisztviseelő kinevezése is visszavezethető a népre.)

Az arányosság elve alapján a parlamenti többség mellett a kisebbségnek helyet kell kapnia a parlament szerveiben (parlamenti bizottságok), viszonyukat az együttműködésnek és partnerségnek kell jellemeznie. A demokrácia ugyanis nem jelentheti a többségi vélemény állandó szupremáciáját.

1.2.7. A PLURALIZMUS ELVE

A pluralizmus egyaránt jelenti a világnézeti és a politikai pluralizmust. Előbbi az értékrendek plurális követelményét határozza meg, ugyanakkor az államnak semlegesnek kell maradnia a világnézeti kérdésekben. Az Alaptörvény plurális értékrendjével ellentétes az a célkitűzés, ha valamely eszme hivatalos ideológiai célként a kizárólagosság igényével kívánna megjelenni.

Az államnak a vallási és lelkiismereti meggyőződésre tartozó kérdésekben semlegesnek kell lennie, vagyis az állam a vallásos hit vagy más lelkiismereti meggyőződés igazságtartalmáról nem ítélezhet, nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében és nem azonosíthatja magát egyetlen egyház tanításával sem.¹¹

Az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy a pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, másképp megfogalmazva közvetítő szerepet töltenek be az állam és a társadalom között. A parlamenti demokrácia egyik alaptétele, hogy a politikai pártok versengenek a választópolgári támogatottságért. A demokrácia egészséges működésének alapvető feltétele a politikai pluralizmus. A jogalkotó a pártokra vonatkozó szabályok megalkotásakor köteles a pártokat egyenlőként kezelni, az egyes pártok szempontjait azonos körülményekkel és elfogultatlansággal figyelembe venni. A döntéshozatal során nem járhat el önkényesen. „A jogalkotónak a törvényalkotási eljárásban szem előtt kell tartania az állami támogatás célját, azt, hogy a pártok el tudják látni az Alkotmányban megfogalmazott feladataikat. Az állami támogatásról szóló szabályozás nem korlátozhatja a politikai pártok versengésének szabadságát.”¹² Nem sérti a pluralizmus elvét sem az úgynevezett parlamenti küszöb, amely a parlament működőképességét és a kormányzás stabilitását hivatott biztosítani, sem pedig a pártok állami támogatásának rendszere, ha annak feltételül objektív feltételeket támaszt, illetve ha az a pártok választásokon elért eredményét tükrözi.

¹¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

¹² Lásd: 63/2008. (IV. 30.) AB határozat, amely a szlovén és cseh alkotmánybíróságok hasonló tartalmú döntéseit is összefoglalta.

1.3. MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE

1.3.1. A MAGYAR ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS VÁZLATA

Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma mindvégig az önálló magyar államiséghez kapcsolódott, a magyar történeti alkotmányra a hagyományok és a szabadságok garanciájaként tekintettek. Magyarországnak 1949-ig történeti alkotmánya volt.

1848. márciusában és áprilisában, az utolsó rendi országgyűlés harmincegy törvénycikk elfogadásával alapvetően megváltoztatta a közjogi berendezkedést, és rendi államból parlamentáris monarchiává alakította Magyarországot.

A kiegyezés idején valódi alkotmányozás folyt Magyarországon, a történeti alkotmány keretein belül épült ki a parlamentáris monarchia rendszere. (A Deák-féle kompromisszum alapját az áprilisi törvények jelentették.) Az első világháború után – az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlását, az őszirózsás forradalmat és a Tanácsköztársaságot követően – a közjogi provizórium miatt elengedhetetlenné vált az alkotmányrevízió. Az alkotmány megváltoztatása a történeti alkotmány keretein belül szükségszerűen a jogfolytonosságra épült. Egy chartális alkotmány megalkotása idegen lett volna a kor politikusaitól, jogtudósaitól. Ezt Teleki Pál miniszterelnök így foglalta össze: „Alkotmányunk íratlan és azon törvények és jogszokások összessége, amelyek a nemzet vérébe mentek át, amelyekből kitörölhet valamit az idő, de egyetlen ember intézkedése, az országgyűlésnek egyetlen intézkedése soha.”¹³

A történeti alkotmány a második világháború idején a szabadságjogok védelmét már nem tudta biztosítani, az ország önrendelkezési joga a német megszállás következtében 1944. március 19-én évtizedekre megszűnt.

1944. december 21-én összeült az Ideiglenes Nemzetgyűlés, amelynek tagjait a Vörös Hadsereg által ellenőrzött területeken, aktív szovjet katonai közreműködéssel közfelkiáltással „választották”, és szovjet katonai járműveken szállították Debrecenbe. Ennek eredményeként az Ideiglenes Nemzetgyűlés összetétele nem tükrözte a politikai erőviszonyokat. Az – ugyancsak nem reprezentatív – Ideiglenes Nemzeti Kormány felállítását pedig Molotov, a Szovjetunió külügyminisztere saját érdekéért írta le.¹⁴ Az Ideiglenes Nemzetgyűlés az új választójogi törvény és az 1945. november 4-i, a Független Kisgazdapárt abszolút többségét eredményező nemzetgyűlési választások után feloszlott.

Az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés fogadta el a köztársaság kikiáltásáról szóló – tartalma alapján gyakran ideiglenes alkotmánynak is nevezett – 1946. évi I. törvényt, melynek preambuluma meghatározta a Magyarország függetlensége szempontjából fontos momentumokat („négy száz esztendő harc, az ónodi gyűlés, az 1849-es debreceni határozat, két forradalom kísérlete”), valamint – a preambulumoktól idegen módon és csak példálózóan – a legfontosabb emberi jogokat.

Az 1949-ben megválasztott Országgyűlés¹⁵ az 1949. évi XX. törvénnyel elfogadta a Magyar Népköztársaság Alkotmányát, amely rögzítette a népköztársasági államformát, amely „a munkások

¹³ Papp Antal (szerk.): *Teleki Pál országgyűlési beszédei*. II. kötet. Stádium, Budapest, 1942, 369. (Idézi: Trócsányi: i. m. 45. o.)

¹⁴ „Tevékenyen részt vettem az első magyar kormány megalakításában. ... Én hoztam létre, és elég gyorsan.” Hivatkozza: Gyarmati György: *Az államiség újjászervezése és az ideiglenesség időszaka*. In: Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a XX. században I. kötet Politika és társadalom, hadtörténet, jogalkotás*. Babits, Szekszárd, 1996, 140.

¹⁵ A Magyar Kommunista Pártba 1948-ban beolvasztották a Szociáldemokrata Pártot, ezzel létrejött a Magyar Dolgozók Pártja, amely az 1949-es választások előtt létrehozta a Magyar Függetlenségi Népfrontot, és ebbe vonta be az addig fel nem számolt pártokat.

és dolgozó parasztnak állama”. Elnöki Tanács néven kollektív államfői testületet állított fel, amely az Országgyűlést is helyettesítette, tanácsrendszert hozott létre, megszűnt többek között a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság és a Legfőbb Állami Számvevőszék. Az alkotmányosság tartalmi követelményei nem érvényesültek.

Magyarország volt az egyetlen olyan ország a térségben, amely az 1989-es rendszerváltozáskor, vagy azt követően nem fogadott el új alkotmányt. 1989-ben a nemzeti kerekasztal-tárgyalások keretében született a régi és az új politikai elit közötti megállapodás az ország új államszervezetéről, valamint azon törvényekről, amelyek szükségesek voltak a közjogi rendszerváltozáshoz. E tárgyalások eredményeinek köszönhetően még az 1985-ben megalakult országgyűlés szavazott 1989-ben az alkotmány módosításairól (1989. évi I., 1989. évi VIII. és 1989. évi XXXI. törvény), az egyes alapvető jogokról (egyesülési jog, gyülekezési jog, sztrájkjog, választójog stb.) szóló törvényekről, valamint az államszervezet jogállami működéséhez szükséges szervek és jogintézmények felállításáról (Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék). Az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott alkotmánymódosítás tartalmilag alapjaiban változtatta meg az Alkotmányt, amely immár a hatalommegosztásra épült. A rendszerváltozás a szabad választásokban, a szabad pártalapításban és az Alkotmánybíróság létrejöttében öltött testet. 1989-ben az alkotmány módosításakor valamennyi politikai erő úgy vélte, hogy csak az 1990-ben, a szabad parlamenti választásokon megválasztott parlament fogja az új alkotmányt elfogadni, erre azonban a konszenzus hiánya miatt a szabad választások után már nem kerülhetett sor. Az új Országgyűlés 1990. június 19-én jelentősen (50 §-ban) írta át az alkotmányt.

Az új alkotmány elfogadása 1990 és 1994 között érdemben fel sem merült. Hiányzott a szükséges parlamenti többség. Az Alkotmánybíróság azonban meghatározó jelentőségű döntéseivel valójában a rendszerváltozás őre és az alkotmányos játékszabályokat lefektető szerve lett.

1994 és 1998 között az MSZP–SZDSZ-kormány a parlamentben alkotmányozó többséggel rendelkezett. Ugyan felállították az Országgyűlésben az alkotmány-előkészítő bizottságot, és az új alkotmány koncepcióját is elfogadta a parlament, de az új alkotmány javaslatának benyújtására már nem került sor.

Az első Orbán-kormány (1998–2002) alatt – az alkotmány elfogadásához szükséges kétharmados többség hiányában – valódi alkotmányozási kísérletre nem került sor. A Szent István államalapításának emlékérről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény tette a történeti alkotmány szimbólumát, a Szent Korona emlékeztétét a hatályos jog részévé.

2002 és 2010 között voltak ugyan óvatos alkotmányozási kísérletek (az Igazságügyi Minisztériumban 2006-ban elkészült egy szövegtervezet), de kellő parlamenti felhatalmazás hiányában továbbra sem volt semmi esély egy új alkotmány elfogadására.

1.3.2. AZ ALAPTÖRVÉNY MEGALKOTÁSA

1989-ben a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain született kompromisszumok határozták meg az átfogó alkotmánymódosítás tartalmi kereteit. Az utolsó pártállami országgyűlés által elfogadott átfogó alkotmánymódosítás eredményeként egy, a rendszerváltozás közjogi kereteit biztosítani hivatott „technológiai” alkotmány jött létre: a nemzeti hagyományok vagy a nemzeti alkotmányos identitás nem kaphattak helyet ebben a kilúgozott, ideológiamentes és értéksemleges, az alapjogi katalógus meghatározása mellett a jogállamiság elvének megfelelő államszervezet alapjait lefektető alkotmányban. Fontos megjegyezni, hogy az átfogó alkotmányreform eredményeként létrejövő

Alkotmányt vállaltan ideiglenesnek szánták.¹⁶ Nem véletlen, hogy a rendszerváltozást követően – bevallva vagy bevallatlanul – csaknem valamennyi kormány alatt történtek az alkotmányozásra irányuló lépések.

Az Alkotmány ideológia és értéksemlegessége mellett az Alkotmánybíróság magának vindikálta azt a korlátlan jogkört, hogy az alkotmány absztrakt elveiből nagyon is konkrét, nem nevesített jogokat fedezzen fel – a láthatatlan alkotmány eszméjére hivatkozva, mások által nem ellenőrizhető vagy megismerhető módon.¹⁷

Az 1989-es átfogó módosítás és a huszonkét év alatt elfogadott újabb módosítások eredményeként az Alkotmány kodifikációs szempontból is olyannyira felülvizsgálatra szorult, hogy egyre nehezebben lehetett megállapítani az alkotmány hatályos szövegét.¹⁸

A (köz)jogi indokoknál is erősebbek voltak az alkotmányozás politikai indokai. Magyarországon 2006-tól kezdődően politikai, morális és gazdasági válság alakult ki.

Az Országgyűlés 2010. június 29-i határozatával eseti bizottságot (Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság) hozott létre az új alkotmány kidolgozása érdekében. A negyvenöt tagú eseti bizottságban eredetileg minden párt képviseltette magát, a későbbiekben – az Alkotmánybíróság adótörvények ellenőrzésével kapcsolatos hatáskörének csökkentésére hivatkozva – az ellenzéki pártok kivonultak a munkából. Magánszemélyek, egyetemek, önkormányzatok, egyházak és a civil társadalom más szervezetei is kifejtették az alkotmányozással kapcsolatos nézeteiket, számos szakmai alkotmányjogi konferenciát rendeztek az alkotmányozás időszakában. A bizottság munkája alapján az Országgyűlés elfogadta az új alkotmány szabályozási elveit tartalmazó határozatot. Az Alaptörvény szövegét a kormánypárti képviselők 2011. március 14-én terjesztették be az Országgyűlésnek, majd kilenc vitanapot követően 2011. április 18-án a Parlament elfogadta az új Alaptörvényt. Az Alaptörvényt a köztársasági elnök 2011. április 25-én hirdette ki ünnepélyes keretek között.

Az Alaptörvény elfogadását – ilyen tételes jogi előírás hiányában,¹⁹ de számos európai példa ellenére – nem követte népszavazás.

Az Alaptörvény elfogadását számos támadás érte arra hivatkozva, hogy erre túl gyorsan került sor. Igaz ugyan, hogy Alaptörvény tervezete csak az Országgyűlésnek történt benyújtással vált publikussá, de a közel egy éves előkészítés során a konferenciák, tudományos közlemények, kiadványok és (politikai) publikációk sora biztosította, hogy mindenki kifejtthesse álláspontját, megfogalmazza javaslatait. Tény ugyanakkor, hogy egy olyan Alaptörvényt fogadtak el, amelynek előkészítésében az ellenzéki pártok nem kívántak részt venni.²⁰ Az Alaptörvény elfogadására azonban jogilag legitim keretek között került sor.

Az alkotmányozó úgy döntött, hogy a legfontosabb, alkotmányos szinten is megjelenő értékeket az Alkotmánybíróság helyett a legfőbb népképviselői szervnek, az Országgyűlésnek kell meghatároznia. Akkor is, ha ezek között – a két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat hasznosításaként – az Alkotmánybíróság által meghatározott értékek (például házasság fogalma, a magzat védelme)

¹⁶ Preambuluma szerint „[...] az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg”.

¹⁷ Sente Zoltán: Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata 1990–2010. In: Deli Gergely – Szoboszlai Kiss Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas, 2013. 504.

¹⁸ A Magyar Közlöny 2009. október 23-i ünnepi kiadványában egységes szerkezetben tették közzé az Alkotmány addigi módosítását, azonban néhol félrevezető szövegváltozatokat lehetett olvasni (pl. a köztársasági elnök kitűzi a tanácsi választásokat).

¹⁹ Ilyen előírást az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény elfogadása óta a hazai szabályozás nem tartalmazott.

²⁰ A Jobbik-frakció tagjai pedig nemmel szavaztak.

is megjelennek. Az Alaptörvényben a múlt értékeinek visszafogadása a nemzeti lét folyamatosságának szükségszerű velejárójaként jelenik meg, azonban nemcsak elvégzi a nemzeti szocialista és kommunista diktatúrákkal való határozott szembenézést, de el is ítéli azokat. Nem történtek azonban olyan államszervezeti átalakítások, amelyek az ország állami berendezkedésének alapjait vagy államszervezetét megváltoztatták volna. Magyarország megmaradt egy olyan parlamentáris köztársaságnak, ahol a miniszterelnök, illetve a kormány kiemelt szereppel bír. Az ellenőrző szervek részben vesztek, ugyanakkor nyertek is hatásköröket, emellett pedig a pénzügyi, költségvetési fegyelem követelménye alkotmányos szintű megerősítést kapott. A Nemzeti Hitvallás erősíti a nemzeti összetartozást, az alapjogok területén a klasszikus egyéni alapjogokon túl a közösségi felelősség szempontjai is megjelentek.

Az Országgyűlés 2011. december 31-ével fogadta el Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseit, amely az Alaptörvénnyel egyidejűleg, 2012. január 1-vel lépett hatályba. Az Átmeneti Rendelkezések döntő részét az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság – formai indokokra hivatkozva – megsemmisítette.²¹

1.3.3. AZ ALAPTÖRVÉNY SZERKEZETE, JELLEMZŐI

Az Alaptörvénynek – kifejezve annak jogforrási rendszerben elfoglalt kitüntetett szerepét – nincs törvényi számozása. A Himnusz első sorát a Nemzeti hitvallás mint preambulum követi. Az *Alapvetés* az államcélokat és önmeghatározó normákat tételezi, a *Szabadság és felelősség* az alapvető jogokat és kötelezettségeket határozza meg, végül az *Állam* című, államszervezeti rész valamint a *Záró és egyes rendelkezések* következnek. Az egyes részeket az alkotmányozó eltérően szakaszolta: az Alapvetést betűkkel (A–U cikk), a Szabadság és felelősséget római számokkal (I–XXXI. cikk), az Államot arab számokkal (1–54. cikk) cikkekre tagolta, a Záró és egyes rendelkezéseket azonban csak pontokba szedte. Nem véletlen, hogy az Alaptörvény szerkezete alapvetően eltér a jogszabályok megszokott formai tagolásától: az alkotmányozó ezzel is nyomatékosította szimbolikus jelentőségét.

Az Alaptörvény az R) cikkben önmagát Magyarország jogrendszerének alapjaként határozza meg. Rögzíti, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az Alaptörvény két cikkben is ad az értelmezésével kapcsolatban fogódzót. Egyfelől előírja, hogy rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Másfelől a bíróságokról szóló 28. cikkben kimondja, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.



A 28. cikk szerinti értelmezési segédlet azt várja el, hogy a jogalkalmazó bíróság vagy hatóság, ha egyéb jogértelmezési módokat is használ, ne jusson észszerőtlen, a közjónak ellentétes, erkölcstelen vagy pazarló eredményre. Ezért feltételezni kell a jogalkotó jóhiszeműségét és a köz érdekében való cselekvését. Természetesen a jogszabályok Alaptörvény-ellenessége, az önkormányzati rendelet jogszabály-ellenessége megállapításának ez a vélelem nem lehet akadálya.

Az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alaptörvényt a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott

²¹ Lásd: 45/2012.(XII.29.) AB határozat.

sarkalatos törvények tehermentesítik. (A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához az Alaptörvény minősített többséget kíván, azonban a jogforrási hierarchiában nem áll magasabb szinten, vagyis nem „erősebb” annál.) A magyar Alaptörvény összesen 33 sarkalatos törvényi témakört határoz meg. Ez nagyságrendjét tekintve azonos a korábbi alkotmányban meghatározott úgynevezett kétharmados törvények számával, azonban tárgykörükben jelentős változás történt, és az egyes közhatalmi szervekre és az egyes alapvető jogokra vonatkozó szabályozás mellett sarkalatos törvényben szabályozhatóak korábban ebbe a körbe nem tartozó kérdések is. (Például az L) cikk (3) bekezdése értelmében a családok védelme, a P) cikk (2) bekezdése szerint a termőföld, az erdők tulajdonjoga, a 38. cikk (2) bekezdés szerint az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátai és feltételei, vagy a 40. cikk értelmében a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai stb.).

1.3.4. AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSAI²²

Az Alaptörvény 2012. január 1-ei hatálybalépését követően azt az Országgyűlés kilenc alkalommal módosította.

Az Alaptörvény első és második módosításnak aktualitása nincs, mert azok az Átmeneti Rendelkezőkkel függtek össze. Az Alaptörvény harmadik módosítása a sarkalatos törvények körét bővítette ki a termőföld és az erdők, valamint a fenntartható mezőgazdasági termelés védelmének biztosítása érdekében a P) cikk kiegészítésével. Az új rendelkezés a természeti erőforrások védelme között kiemelt kötelességgként megfogalmazott termőföld- és erdővédelem vonatkozásában konkrét jogalkotói feladatokat is meghatározott. A negyedik volt a legterjedelmesebb és a legnagyobb érdeklődést kiváltó alaptörvény-módosítás. Az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII. 29.) számú határozata az Átmeneti Rendelkezők túlnyomó részét – a valóban átmenetinek minősített rendelkezések kivételével – megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság szerint „az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe (»beépítési parancs«)”. A határozat szerint az Országgyűlés jogosult dönteni abban, hogy a megsemmisített rendelkezéseket beemeli-e az Alaptörvénybe vagy törvényi szintű – az Alaptörvénnyel konform – szabályozást választ. Az Országgyűlés e határozatra figyelemmel nemcsak a megsemmisített rendelkezéseket, hanem a meg nem semmisített rendelkezéseket is a maguk egészében beillesztette az Alaptörvénybe, így formálisan is megteremtve az Alaptörvény egységét. A negyedik módosítással – új tartalommal – olyan tárgykörök is bekerültek az Alaptörvénybe, amelyekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábban állást foglalt. Az Alaptörvény ötödik módosítása alapvetően az Alaptörvényt ért nemzetközi, illetve európai kritikákra adott választ.

A negyedik módosítással összefüggésben felmerült a kérdés, hogy egy alkotmányellenesnek minősített rendelkezést az alkotmányozó hatalom beépíthet-e az alkotmányba. Az alkotmányozónak joga van arra, hogy esetenként az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával szembemenjen, azonban, ha az alkotmányozó túl gyakran helyezkedik szembe az Alkotmánybíróság határozatával, az felveti az alkotmányjogi kultúra kérdését, az Alkotmánybíróság autoritása is megkérdőjeleződik.²³

²² Bővebben lásd: Gáva Krisztián: Az Alaptörvény módosításai. *Pro Publico Bono*, 2014/2. 31–46.

²³ Lásd: Velencei Bizottság: Avis relatif a la révision de la Constitution de la Belgique, CDL-AD (2012) 016. 67. pont. A magyar Alkotmánybíróság döntéseire reagáló alkotmánymódosításokról lásd: Velencei Bizottság: Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. CDL-AD (2013) 012. 78–87. pontok.

Ugyancsak elvi kérdésként merült fel, hogy az Alkotmánybíróság elvégezheti-e az alkotmány-módosítás alkotmányossági ellenőrzését. Korábban sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem tartalmazott erre vonatkozó rendelkezést, a negyedik módosítás nyomán pedig az Alkotmánybíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a megalkotásra és kihirdetésre vonatkozó eljárási követelményeknek megfelelően fogadták-e el.²⁴ Az Alkotmánybíróság a negyedik módosítás egyes rendelkezéseivel kapcsolatban hozott határozatában megerősítette korábbi gyakorlatát, és ismét kimondta, hogy hatásköre nem terjed ki az alkotmány, illetve az alkotmánymódosítás tartalmi vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság ezen, formai, eljárási szempontokra szorított hatáskörét az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán az Alaptörvény is kifejezetten tartalmazza.

Az Alaptörvény hatodik módosítására 2016 nyarán került sor, amikor az Országgyűlés a terrorveszélyhelyzettel bővítette a különleges jogrend eseteit.

Az Alaptörvény hetedik módosítását 2018 júniusában fogadta el az Országgyűlés, és legtöbb része még abban a hónapban hatályba is lépett. A hetedik módosítás az Alaptörvény számos részét érintette, ezek közül kiemelendő a nemzeti és alkotmányos önazonosságnak és az ország keresztény kultúrájának védelme, az idegen népesség betelepítésének tilalma, az otthon nyugalmának fokozott alkotmányos oltalmazása, továbbá a közigazgatási bíraskodás elkülönítése a rendes bíraskodástól, illetve a Közigazgatási Felsőbíróság létrehozása. Ez utóbbit a 2019 decemberében elfogadott és hatályba lépett nyolcadik Alaptörvény-módosítás törölte az Alaptörvény szövegéből.

Az Országgyűlés 2020 decemberében fogadta el az Alaptörvény kilencedik módosítását, amelynek több hangsúlyos iránya is volt. Egyrészt a családi kapcsolatok alkotmányi szabályozottsága bővült a konzervatív eszmerendszer szerinti tartalommal: az alkotmányozó hatalom rögzítette, hogy „az apa férfi, az anya nő”, s hogy az állam „védi a gyermekek születési nemüknek megfelelő önazonossághoz való jogát és biztosítja hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.” Másrészt a különleges jogrend alaptörvényi szabályozásának novelláját (átfogó, koncepcionális módosítását) is tartalmazza. Ez a meglehetősen összetett különleges jogrendi szabályrendszer egyszerűsítése felé mutat a különleges jogrendi alakzatok számának jelentős csökkentésével. A fentieken túl a módosítás kiterjedt még a közpénzügyi rendelkezések kiegészítésére (a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodási alapítványok jogállásának szabályozását sarkalatos törvényre utalásával, illetve a közpénz definíciójának meghatározásával), valamint bővítette a Magyar Honvédség alkalmazásának esetköreit (az EU és a NATO mellett más, törvényben megerősített nemzetközi védelmi és biztonsági együttműködési szervezet döntése alapján is mód nyílik erre a Kormány számára). A kilencedik alaptörvény-módosítás 2020. december 23-án lépett hatályba, kivéve a különleges jogrendre vonatkozó részeket, amelyek csak 2023. július 1. napján lépnek hatályba.

1.4. A NEMZETI HITVALLÁS

A preambulumokat egyfajta értelmezési segédletnek kell tekinteni.²⁵ A Nemzeti Hitvallás azonban tartalmát tekintve az ünnepélyes deklarációkhoz is hasonlít, ennyiben több, mint a nemzeti alkotmányoknál szokásos preambulum. Annak ellenére sem tekinthető vallásos dokumentumnak,

²⁴ Alaptörvény 24. cikk (4) és (5) bekezdése.

²⁵ Sulyok Márton – Trócsányi László: Preambulumok a magyar alkotmánytörténetben. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 90–91. o.

hogy elnevezése, valamint a kereszténységre történő hangsúlyos utalás vagy Isten nevének említése miatt az Alaptörvény kritikusai erre is hivatkoztak. Az Alaptörvény első sorát nemzeti imádságunk első sorától kölcsönözte az alkotmányozó. A Nemzeti hitvallás a Himnuszhoz hasonlóan hitet tesz azon értékek mellett, amelyek a magyar nemzet tagjait összekötik. Az Alaptörvény javaslatának indoklásából kitűnik, hogy az alkotmányozó a Nemzeti hitvallást az Alaptörvénynek „a nemzet akarátának megnyilvánulásaként meghatározó és az emberek által személyesen leginkább megélhető” részének szánta, vagyis a „nemzeti meggyőződést” kívánta ünnepélyes és közérthető formában kifejezésre juttatni. Egy alkotmány sem lehet független attól a történelmi, kulturális és politikai közegtől, amelyben keletkezett. Ha ezeket a hatásokat mesterségesen megpróbálnánk mindenáron kiegyenlíteni, azzal nem az értéksemlegességet vagy a különböző értékek kiegyensúlyozottságát érnénk el, hanem az értéknélküliséget. Lehet persze egymondatos preambulomot írni, lehet azt kiüresíteni is, lehet bizonyos kényes kérdéseket nemes egyszerűséggel kihagyni, de ez egyrészt legalábbis a történelmi, kulturális örökségben való válogatás, ám rosszabb esetben azt is mondhatnánk, hogy a történelmünk egy részének megtagadása lenne. Ez pedig összességében nem biztos, hogy a nagyobb társadalmi elfogadáshoz vezet: lehet, hogy sokkal inkább ahhoz, hogy szinte senki sem tud majd azonosulni az alkotmánnyal.²⁶

Szembevetendő a Nemzeti hitvallás első mondatának az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának nyitómondatával való hasonlósága. A Nemzeti hitvallás a „Mi, a magyar nemzet tagjai...” fordulattal, az amerikai alkotmány pedig a „Mi, az Egyesült Államok népe...” fordulattal kezdődik. Az alkotmányozó ezzel a dokumentum ünnepélyességet akarja hangsúlyozni. Az Alaptörvény zárómondata²⁷ – amely keretet alkot a nyitómondatdal – a német alaptörvény preambulumaának nyitó mondatára reflektál.

A Nemzeti hitvallás első része meghatározza a magyar nemzet helyét, szerepét Európában, megemlékezik államalapító Szent István király történelmi szerepéről, valamint arról, hogy hazánkat a keresztény Európa részévé tette. Hangsúlyozza, hogy a magyar nemzet évszázadokon keresztül harcokban védte Európát. Utal arra is, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Hitet tesz amellett is, hogy a nemzeti kultúra hozzá tud járulni az európai egység sokszínűségéhez.

A Nemzeti hitvallás második része az állam, a társadalom és az egyén viszonyának alapjait fekteti le. Ennek értelmében az emberi lét alapja az emberi méltóság, továbbá megjelenik, hogy a közösségeknek kiemelkedő értékteremtő szerepe van. Azzal, hogy kimondja: az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki, a közösségek szerepét emeli ki.

A harmadik rész a magyar alkotmányosság folytonosságának – a történelmi alkotmány vívmányaiban, valamint Magyarország alkotmányos állami folytonossága és a nemzet egységét megalapozó Szent Korona – tiszteletét fejezi ki. Tagadja a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését. Kimondja, hogy Magyarország 1944. március 19-én elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május 2.-tól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Az 1949. évi kommunista alkotmány egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért az Alaptörvény kijelenti annak érvénytelenségét.²⁸

²⁶ Kurunczi Gábor – Varga Ádám: Gondolatok az új Alaptörvényről, különös tekintettel a nemzeti hitvallásra. In: Varga Norbert (szerk.): *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*. Szeged, SZTE ÁJTK, 2013.

²⁷ „Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”

²⁸ A kommunista alkotmány érvénytelenné nyilvánítása egy politikai nyilatkozat, hiszen amint arról volt már szó, az 1949. évi XX. törvényt az 1989. évi XXXI. törvény alapvetően módosította.

A Nemzeti hitvallás záró része az alkotmányozó Alaptörvényről vallott nézeteit foglalja össze, kimondva: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”

E helyütt is indokolt utalni az Alapvetés R). cikkére, amely értelmében az Alaptörvény rendelkezést azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Megkerülhetetlen tehát, hogy a jogalkalmazók a Nemzeti hitvallás rendelkezéseit is bevonják az értelmezés tárgykörébe.²⁹

1.5. AZ ALAPVETÉS

Az Alapvetés az Alaptörvény javaslatának indokolása szerint a hazánkra, Magyarországra mint államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, az alapértékeket és alkotmányos alapelveket, államcélokat, valamint az Alaptörvényre és az egyéb jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazza. Először jelenik meg alaptörvényi szinten a hatalommegosztás, valamint az állami erőszak-monopólium elvének rögzítése, az állampolgárság keletkezése, a magyar nyelv védelme, nemzeti és állami ünnepeink, a gyermekvállalás támogatása, az értékteremtő munkára alapuló gazdaság deklarációja, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás, valamint az egészséges környezet fenntartásának, megőrzésének elve.

Az Alapvetés tehát az Alaptörvény legfontosabb általános jellegű alkotmányi alapelveit tartalmazza, a magyar alkotmányos berendezkedés legfontosabb politikai-hatalmi, illetve gazdasági-társadalmi viszonyaira vonatkozó előírásokat foglalja össze.³⁰ Vagy amint azt a B) cikkhez fűzött indokolás kifejezi: „Az Alapvetés elején kerül sor azon alkotmányos alapelvek meghatározására, amelyek az Alaptörvény egészét áthatják, rendezőelvként szolgálnak mind az alapjogi, mind az államszervezeti rész tekintetében. Ilyen alkotmányos elv az állam szuverenitásának külső oldalát megtestesítő függetlenség, a többpártrendszerre épülő demokrácia, valamint a jogállamiság.” Az alkotmányi alapelvek értéktartalmat hordozó, absztrakt normatív előírások. Szerepük többért: egyszerre szolgálnak önálló alkotmányos mérceként és jelentenek értelmezési segédletet.³¹

Az Alaptörvény az A) cikkben meghatározza, hogy a magyar állam neve – mind a hazai használat során, mind a külkapcsolatokban – Magyarország. (Az Alkotmány a szövegében a Magyarország és a Magyar Köztársaság elnevezéseket következtlenül használta, ezt ez a rendelkezés korrigálta.)



Szimbolikus jelentőségű, hogy az Alapvetés rész első rendelkezése, az A) cikk nagybetűvel szedve a „HAZÁNK” szóval kezdődik. Ez arra utal, hogy az Alapvetés az Alaptörvényt létrehozó közösség identitását meghatározó alapvető rendelkezéseket tartalmazza. E jelzésen túl az A) cikk rögzíti hazánk nevét: Magyarország. Az Alkotmány már a címében is rögzítette, majd az első normatív rendelkezése tartalmazta, hogy az államformát az ország nevének tekinti. Az államforma megjelölésének elhagyása a hivatalos országnévből egyrészt a polgárok által ezer éve használt természetes megnevezésre való visszatérést jelent, másrészt kifejezi azt a kontinuitást, amely az államalkotó nemzet tagjait évszázadok óta, államformától függetlenül összeköti. Az alkotmányt létrehozó nemzeti közösség önálló identitásának egyik alappillére a saját ország, az önálló földrajzi terület, ahol a közösség él, és amelynek vonatkozásában rendelkezni tud az együttélés tartalmi kereteiről. Az Alaptörvény ezt a logikát követi, amikor a Nemzeti hitvallásban rögzített nemzeti közösség tekintetében előbb az együttélés formái, földrajzi keretét jelöli ki, majd az államként való működés választott típusáról, a köztársaságról rendelkezik. Mindez természetesen nem érinti a köztársasági államforma tartalmi átértékelését, amelyet a B) cikk (2) bekezdése rögzít.

²⁹ Trócsányi: i. m. 58.

³⁰ Petrétei József: Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben. *Kodifikáció és Közigazgatás* 1: 5-41. (2014)

³¹ Petrétei (2014).

A D) cikk értelmében Magyarország a magyar nemzetet egységesnek tekinti, és a határain kívül élő magyarok sorsáért ezért felelősséget visel. Ennyiben akár megfeleltethető lenne az Alkotmány 6. § (3) bekezdésének első fordulataival. Szemben azonban az alkotmányi rendelkezéssel, a D) cikk cselekvő felelősséget ír elő, vagyis Magyarország elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és az anyaországgal.

Ugyancsak túlmutat az Alkotmány korábbi szabályain az Alaptörvény Európa-klauszulája: nem pusztán a hatáskörgyakorlás alkotmányos szabályait fekteti le, és írja elő, hogy az ehhez szükséges nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, hanem az E) cikk azt is rögzíti, hogy Magyarország közreműködik az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedését szolgáló európai egység megteremtésében, és nevesítve is utal az európai egység megteremtésének legfontosabb intézményesült fórumára, az Európai Unióra.



Az Alkotmánybíróság a közös hatáskörgyakorlás jelentését vizsgálva annak két fő korlátját állapította meg. Egyrészt a közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll).³²

Az állam területéről, illetve annak egységeiről az F) cikkben rendelkezik az Alaptörvény. Az állam területe városokból és községekből áll, a több várost és községet magában foglaló területi egység pedig a megye. A főváros jogi helyzete sajátos: egyrészt város, annak minden jellemzőjével együtt, másrészt azonban a megyével egy területi szinten áll, tehát nem tartozik egyetlen megyéhez sem.

Az állampolgárság sajátos jogviszony, melyben az államot és polgárát jogok és kötelezettségek terhelik. Az Alaptörvény kimondja, hogy az állampolgárság megszerzésének főszabálya a leszámazási elv, születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár lesz, emellett rögzíti azt is, hogy az állampolgársági törvény megszerzési jogcímeket is megállapíthat. Magyarország védelmezi állampolgárait: e védelem a hazatérés joga és a konzuli védelemhez való jog mellett arra is kiterjed, hogy a születéssel keletkezett és a jogszerűen szerzett állampolgárságtól senkit nem lehet megfosztani.



Az állampolgárság keletkezésének általánosan elfogadott elve – de nem minden ország által követett, és nem is kizárólagos –, a vérségi elv, a *ius sanguinis*. A korábbi Alkotmány az állampolgársághoz fűződő egyes státuszjogokon (és kötelezettségeken) túl nem szabályozta az állampolgárság keletkezését és megszerzését. Mivel a nemzetközi jog általában a szuverén államok jogának tartja az állampolgárságról való döntést, ennek alapvető szabályai a szuverenitás magját képezik, és alkotmányos szabályként való rögzítésük indokolt. Az állampolgársági közösséghez tartozás alapvető elvének alaptörvénybe foglalása is ezt a szuverén értéket fejezi ki. A vérségi elv preferálása a területi elvvel szemben továbbá segítséget nyújt az anyaországi politikai közösség és a határon túl élő magyarok közötti kapcsolat, valamint a magyar identitás fenntartásában. Az állampolgárság értékét jelzi továbbá, hogy részletszabályozása sarkalatos törvényben történhet, illetve az államfő hatásköre dönteni állampolgársági ügyekben.

A H) cikk alkotmányos szinten rögzíti, hogy Magyarország hivatalos nyelve a magyar. Mivel ez nemzeti összetartozásunk elsődleges kifejezője és kultúránk része, ezért különös védelem illeti meg a magyar nyelvet és jelnyelvet. (A Magyarországon élő nemzetiségek – a bolgár, a görög, a

³² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat

horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma-cigány, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán – nyelvének védelmét nem e cikk, hanem a XXIX. cikk biztosítja.)



Az Alkotmány a magyar nyelvről semmilyen formában nem rendelkezett, pedig az a nemzeti identitásunk egyik alapeleme. Az Alaptörvény már a Nemzeti hitvallásban is utal „egyedülálló nyelvünk” ápolására, megvédésére. Az egyedülálló jelző utalás egyrészt arra, hogy bár vannak nyelvrokonaink, tőlük olyan régen elszakadtunk, hogy már egyáltalán nem értjük egymás nyelvét, másrészt a magyarság földrajzi környezetében – szláv, germán vagy éppen neolatin nyelvet beszélő népek gyűrűjében – különösen domináns ez az unikális jelleg. Ezt a hitvallásbéli deklarációt konkretizálja a H) cikk, amely Magyarország hivatalos nyelveként határozza meg a magyart. Ez azt jelenti, hogy a hivatalos érintkezés nyelve alapvetően a magyar: minden hivatalos, az ügyfelek, polgárok felé irányuló állami aktusnak magyar nyelvűnek kell lennie, de ezt alaptörvényi szinten a XXIX. cikk (1) bekezdése a nemzetiségek vonatkozásában kiegészíti, amelyben biztosítja számukra az anyanyelv használatának jogát, törvényi szinten pedig a nagy eljárás kódexek rögzítik a magyar nyelvet nem beszélők számára is az eltérő nyelvhasználat jogát. Emellett azonban a hatósági, bírósági döntések, jogszabályok szövegét minden esetben magyarul (is) ki kell adni.

A magyar jelnyelv, amely nem a beszélt magyar nyelvből származik, nem is arra épül, hanem attól teljesen elkülönülő, önálló, spontán kialakult nyelvtani rendszerrel és jelkészlettel rendelkezik, a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvénnyel vált elismert önálló, természetes nyelvűvé. Az Alaptörvény a jelnyelvet is ugyanolyan védelemben részesíti, mint a beszéltet. Az Alaptörvény hatálybalépése óta az említett törvény, illetve a jelnyelv védelmére tett további intézkedések már egy alkotmányos célt hivatottak szolgálni.

Az Alaptörvény I) cikke tartalmazza Magyarország címerének és zászlajának leírását és képi megjelenítését, amelyek a magyar államiság mellett – a magyar nemzet szimbólumaként – a nemzethez tartozást is kifejezik.



Az I) cikk megfigyeli a zászló színeinek szimbolikáját, amelyben a nemzeti hagyomány alapján a piros színhez az erőt, a fehér színhez a haza iránti hűséget, a zöldhöz pedig a jövőbe vetett reményt társítja. Ezen túl külön figyelmet fordít a zászló és címer használata kapcsán a történelmi hagyományra, amikor lehetővé teszi, hogy törvény e két jelképnek az Alaptörvényben rögzítettől eltérő, valamilyen történelmileg kialakult más formába történő használatát is lehetővé tegye. Ennek alapján törvény biztosítja a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és az Országgyűlés elnökének, valamint a Magyar Nemzeti Banknak a címer kiegészítő elemekkel történő használatát (például: angyalok, cserfaág), továbbá bárkinek a nemzeti összetartozás kifejezéséül a címerrel ellátott zászló (és lobogó) használatát.

Az Alaptörvény ugyanitt határozza meg Magyarország himnuszát is. A J) cikk sorolja fel Magyarország nemzeti ünnepeit (március 15., augusztus 20. és október 23.); egyúttal augusztus 20-át hivatalos állami ünnepé is nyilvánítja.



Nemzeti ünnepeink a nemzeti összetartozás kifejezésének szimbolikus eseményei, amelyek az emberek számára mindig is nemzeti jelképnek számítottak. Ezek alaptörvényi szintre emelése, ezen közgondolkodásnak megfelelő, méltó formában rögzíti nemzeti történelmünk három csúcspontját. Szent István király uralkodása, az 1848-49-es forradalom és szabadságharc, valamint az 1956-os forradalom és szabadságharc vitathatatlanul kimagaslanak történelmünkéből, felidézésük ma is identitásörző erővel bír, az ezekhez kötött emléknapi közösségi összetartozás megélésnek fontos alkalmak. Az Alaptörvény hatálybalépéséig törvényi szinten kerültek meghatározásra a nemzeti ünnepek. A törvény március 15-ét az 1848-1849-es forradalom és szabadságharc kezdetének, a modern parlamentáris Magyarország megszületésének napjaként definiálta. Az Alaptörvény nem kíván ilyen történelemkönyvi kinyilatkoztatást tenni: március tizenötödikét az 1848-49. évi forradalom és szabadságharc emlékére rendeli nemzeti ünnepé, amelyen nemcsak az 1848. március 15-i eseményekre, hanem a forradalom és szabadságharc egészére emlékezünk. Az Alaptörvény egyetlen személyt, Szent Istvánt nevesíti, de őt két helyen is. Megjelenik egyrészt a *Nemzeti hitvallásban*, másrészt augusztus 20-át az Alaptörvény „az államalapítás és az államalapító Szent István király emlékére” rendeli nemzeti ünnepé, majd a hivatalos állami ünnepként is nevesíti. Október 23-át 1990-ben emelte nemzeti ünnepé az első demokratikusan választott Országgyűlés, mint az „1956. évi forradalom és szabadságharc kezdetének, valamint a Magyar Köztársaság 1989. évi kikiáltásának napját”. Az Alaptörvény morális okokból szakadt el ettől a szabályozástól, amely az ünnep kettős jellegével relativizálta a forradalom és szabadságharc jelentőségét azáltal, hogy az utolsó nem demokratikusan választott Országgyűlés alkotmányozói aktusával, a köztársasági államforma bevezetésével együtt ünnepelte. Az alkotmányozó méltatlannak érezvén ezt a helyzetet, visszaadta október 23-a egyedüli jelentését: az 1956. évi forradalom és szabadságharc ünnepét.

A K) cikk rögzíti, hogy Magyarország hivatalos pénzneme a forint.



Egy szervezett, gazdasági funkciókat is betöltő szuverén közösség hatékony működéséhez ma már elengedhetetlen, hogy tagjai megegyezzenek egy mindenki által elfogadható, bizonyos tekintetben a közösség identitását is kifejező egységes fizetőeszközzel. E fizetőeszköz a polgárok mindennapjainak része; használatával, elfogadásával újra meg újra megerősítést nyer, hogy a közösség tagjai – fenntartva az erre vonatkozó megegyezést – közös monetáris rendszerbe tartoznak. A pénznek ez a társadalom és az állam életében betöltött alapvető szerepe és a monetáris rendszernek a közösség életére való befolyása indokolta, hogy az ország hivatalos pénzneme megjelenjen az Alaptörvényben. A csaknem 800 éves hagyománnyal bíró *forint* elnevezést nemzeti jelentőségű jelképnek kijáró tisztelet övezi. Ezen túl azonban azt is jelenti: Magyarországnak saját valutája van, önálló monetáris politikát folytat. Az Európai Unió monetáris rendszeréhez való csatlakozás esetén – amely az Országgyűlési képviselők kétharmadának döntését igényli –, a pénznem alaptörvényi elnevezésének megváltozása is jelezheti majd, hogy mi, magyarok már egy európai monetáris közösséghez tartozunk.

Az alkotmányozó társadalom-szervezési meggyőződését az M) cikk jeleníti meg. Kimondja, hogy a gazdaság az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Emellett alkotmányos tétellé tette a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítását és az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépést, valamint a fogyasztók jogainak védelmét.

Az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága az alkotmányozó szerint csak akkor garantálható, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát nem veszélyeztetik komoly államháztartási problémák. Ezért rögzíti az Alaptörvény N) cikke a költségvetési gazdálkodás legfőbb elveit (a kiegyensúlyozottság, az átláthatóság és a fenntarthatóság), amelyek megvalósításáért az Országgyűlést és a Kormányt teszi felelőssé.

Ugyancsak az alkotmányozó társadalomképét tükrözi az O) cikk, amely deklarálja: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Az alkotmányozó szerint az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni. Nemcsak, hogy nem képes, de nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására.



Az Alaptörvény szerint az egyén felelősséget visel önmagáért, és tőle elvart az állami és közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulása. Mindezek deklarálásával az alkotmányozó a politikai közösség azon belső értékét kívánta megfogalmazni, amelynek értelmében a közösség tagjai életük alakulásáért személyes felelősséggel tartoznak, így az egyén ne csupán a közösségtől vagy az államtól várjon segítséget a boldoguláshoz. Ugyanakkor a közösség sem feledkezhet meg tagjairól; ezt a Nemzeti hitvallásban ezen értékdeklaráció egyik párjaként meg is fogalmazták: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.” Az egyének közösségben élnek: a társadalom minőségileg más, mint egymás mellett élő emberek sokasága. Az egyéneket is szolgáló közösségi feladatok egyes személyek által nem láthatók el, ám az azokhoz való hozzájárulás mindenkitől – képességei és lehetőségei szerint – elvárható. Jelen cikk értéktételezése elveti a túlzott individualizmust és a közösség mindenhatóságát (az egyén közösségtől való függését) egyaránt. Az egyén és a közösség viszonyának alaptörvényi felfogásához lásd még a Nemzeti hitvallás kitételét: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.”

A Q) cikk deklarálja Magyarország törekvését a világ valamennyi népével és országával való együttműködésre a béke és biztonság megteremtéséért és megőrzéséért, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében. E cikk rendezi a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát. Ennek értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, továbbá elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. Egyúttal rendelkezik arról is, hogy a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Nyilvánvaló, hogy az Európai Unió joga kívül esik a Q) cikk hatókörén, az ugyanis az E) cikk keretein belül értelmezhető.



Alaptörvényünk hazánknak a nemzetközi közösségben való békés közreműködését tűzi ki célul, már a Nemzeti hitvallásban is leszögezve, hogy „Tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, együttműködésre törekszünk a világ minden nemzetével.” A Q) cikk (1) bekezdése a következőképpen fogalmaz: „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”

A rendelkezés a magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának tárgyköréhez tartozik, amely az állami szuverenitás alapvető kérdését érinti, ezért igényel alaptörvényi szabályozást. Korábbi Alkotmányunk mindössze a szuverenitás védelméről és a jogforrási kérdések egy részéről rendelkezett, a nemzetközi együttműködés céljairól nem.

A béke és a biztonság két, az emberiség állandó igényeként kiemelt érték (szemben a háborúval vagy az életeket tömegesen fenyegető más hadviselési vagy terrort kiváltó formákkal), míg a fenntartható fejlődés a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében való, határon átvelő kockázatok elleni cselekvést célozza.

Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy az Alaptörvény a jogrendszer alapja. E rendelkezésből következik, hogy az Alaptörvény: alkotmány, a jogforrási hierarchia csúcán helyezkedik el, azzal semmilyen más jogszabály nem lehet ellentétes. E rendelkezésből vezette le az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Alaptörvény egyetlen és egységes jogi dokumentum.³³

Az S) cikk azzal teremti meg az Alaptörvény stabilitását, hogy a törvények megalkotásához képest szigorúbb feltételt állapít meg: az Alaptörvény elfogadásához és módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Rendelkezik továbbá az Alaptörvény elfogadása vagy módosítása aláírásáról és kihirdetéséről, valamint az Alkotmánybíróság előtti eljárási okokra hivatkozható megtámadhatóságára vonatkozó eljárási szabályokról. Hangsúlyozandó, hogy az Országgyűlés nem törvényhozó, hanem alkotmányozó hatalomként alkotja meg az Alaptörvényt,

³³ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat [82].

amelyet a T) cikk nem is sorol a jogszabályok közé. Az Alaptörvény T) cikke meghatározza azt, hogy mely szervek, milyen elnevezéssel adhatnak ki jogszabályokat.³⁴



Az Alaptörvény az Alkotmánnyal ellentétben következetesen, formai tekintetben is teljes mértékben érvényesíti egyediségét és a jogrendben betöltött elsődleges szerepét. Formálisan sem osztja más jogforrás szabályozását, így ezzel kapcsolatban nem lehet az egyszerű törvény megalkotására, módosítására vonatkozó rendelkezéseket automatikusan alkalmazni. Ezért került külön megjelenítésre, hogy kik lehetnek az alkotmányozói aktus kezdeményezői, amely kör egyébként egyezik a törvénykezdeményezőkével. Érdekes és fontos kontinuitást igyekszik teremteni e rendelkezés arra vonatkozóan, hogy nemcsak az Alaptörvény részleges módosítására, hanem annak átfogó, a dokumentum identitását megváltoztató átírása vagy egy teljesen új Alaptörvény megalkotása esetére is rögzíti a vonatkozó szabályokat. Az alkotmányozói hatalom egységeségét, valamint az Alaptörvény tartalmának kialakítására vonatkozó hegemoniáját rögzítik abban a rendelkezésben, amely szerint az Alaptörvény módosítását az Alkotmánybíróság csak formai szempontból vizsgálhatja, azt tehát, hogy a megalkotására vonatkozó alaptörvényi szabályokat betartották-e. A módosítások, vagy akár új Alaptörvény módosításának tartalmi vizsgálata kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén. Az Alaptörvény módosítása megjelölésében is az egyediséget képviseli: sorszámmal kell ellátni, és a kihirdetés dátumát kell benne szerepeltetni például: Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.).

A jogalkotásra vonatkozó legfontosabb szabályokon túl az Alaptörvény a jogalkalmazás számára egyfelől előírja az alkotmánykonform értelmezés követelményét, az R) cikk (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

Az R) cikk (4) bekezdése – amely szerint „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége” – szoros tartalmi kapcsolatban áll a Nemzeti hitvallás fentebb már bemutatott, vonatkozó deklarációjával, illetve az állam gyermekneveléssel összefüggő objektív intézményvédelmi kötelezettségével. Utóbbi szerint „Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.” Vö. Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés.



Az Alaptörvény értelmezésére irányuló tevékenység tartalmi meghatározását célzó R) cikk (3) bekezdés értékékként tételezi az alaptörvényi rendelkezések célorientált értelmezését; az egyébként preambulumként szereplő, szimbolikus és patetikus, nem normatív jellegű és további értékekkel, értékértékelésekkel telített Nemzeti hitvallás értelmezési keretjellegét; továbbá a történeti alkotmánynak a hatályos jog számára releváns vívmányait. Ez utóbbi tekintetben az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint a következő értéket emelte át az alkotmányozó a jogtörténetből: „A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg [...] azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének.” [33/2012. (VII. 17.) AB hat.]

Az U) cikkel a negyedik módosítás nyomán egészült ki az Alaptörvény. Átvette a megsemmisített Átmeneti Rendelkezések kommunista diktatúrával kapcsolatos rendelkezéseit, amelyek kimondták, hogy „a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a

³⁴ Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek”. Kiegészítette azzal, hogy a kommunista diktatúra működésének valóságghú feltárását és a társadalom igazságérzetét az alábbi intézkedésekkel kell biztosítani.



Az Alaptörvény világos határvonalat kíván húzni nemcsak a demokrácia és a zsarnokság között, hanem a magyar történelem zsarnoki és demokratikus időszakai között is. A Nemzeti hitvallás szerint hazánk új demokráciája 1990. május 2-án kezdődött, s mindezt a B) cikk demokratikus jogállami klauzulája rögzíti normatív erővel. Az ezt közvetlenül megelőző kommunista diktatúra rendszerváltáson átívelő társadalmi és politikai hatásai, következményei pedig nem csupán az új jogállami jogintézmények alapján ítéltethők meg, hanem történelmi igazságtétel jegyében is. Igazságtétel a korábbi rendszerben elkövetett, s politikai okokból nem szankcionált jogsértésekért, és válasz a történelmi bűnökre [(1) bekezdés a–i.]. Az Alaptörvény U) cikke szerinti intézkedések az alkotmányozó szándéka szerint a társadalom erkölcsi megtisztulását, a történelmi felelősség legalább részleges érvényre juttatását és végső soron a demokrácia és a kommunista diktatúra értékrendszereinek markáns elkülönítését szolgálják.

Az előző Alkotmány dogmatikai rendszerében az Alkotmánybíróság elvette az egyes bűncselekmények elévülésének újraindítását célzó igazságtételi törekvéseket. [11/1992. (III. 5.) AB hat.]

A cikk – a kommunista diktatúrával kapcsolatos emlékezet állami megőrzése érdekében – létrehozta a Nemzeti Emlékezet Bizottságot, melynek feladata, hogy feltárja a kommunista diktatúra hatalmi működését. Ez nem kizárólag a Nemzeti Emlékezet Bizottságának feladata, annak ellátásában egyéb szervek, szervezetek is közreműködhetnek.

A kommunista diktatúra ma még élő egykori hatalombirtokosait – egykori szerepükre tekintettel – a hivatalos személyekkel, illetve a közszereplőkkel azonos megítélés alá vonja, abban az esetben is, ha ma már nem folytatnak aktív közhatalmi, közéleti tevékenységet. Ebből következően a kommunista hatalom egykori birtokosai a személyiségi jogaik védelmére korlátozottabb mértékben tarthatnak igényt. A múlt valóságghú feltárása, a társadalom igazságérzetének és az áldozatok legalább erkölcsi elégtételének biztosítása szempontjából kiemelten fontos közérdek a kommunista hatalombirtokosok egykori valós szerepének és tetteinek nyilvánosság előtti megnevezése. Erre figyelemmel az U) cikk külön is nevesíti, hogy a kommunista hatalom birtokosai túrni kötelesek az egykori szerepükkel kapcsolatban a személyükre tett nyilvános állításokat, akkor is, ha azok egyébként a becsület csorbítására alkalmasnak lennének tekinthetők. Az egykori hatalombirtokosok a diktatúra működésével összefüggő szerepükkel és cselekményeikkel kapcsolatos adatai közérdekből nyilvánosak.

A kommunista diktatúra vezetői részére az állam által jogszabály alapján biztosított juttatás csökkenthető, a csökkentésből származó bevételt pedig a kommunista diktatúra által okozott sérelmek enyhítésére és az áldozatok emlékének ápolására kell fordítani. A rendelkezés célja az, hogy a kommunista diktatúra vezetőinek az e minőségükre tekintettel vagy azzal összefüggésben szerzett jogszabályon alapuló juttatásait alkotmányosan csökkenteni lehessen.

Nem tekinthető elévültnek azon a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúra időszakában elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek. (E rendelkezés nem törli meg a *nullum crimen sine lege* elvét, csak azok, a kommunista diktatúrában elkövetett cselekmények tartoznak a hatálya alá, amelyeket már az elkövetés időpontjában is büntetni rendelt az akkor hatályos büntetőtörvény, ugyanakkor pártállami politikai érdekből a bűncselekmény üldözése mégsem történt meg.)

Az U) cikk rendelkezik az 1990. május 2-át megelőzően az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak és az állam által a tulajdonukban igazságtalanul okozott károk

folytán károsodottak pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító kárpótlás lezárásáról, ez azonban a korábban jogszabályban megállapított kárpótlási jogcímeket nem érinti, azok alapján egyedi jogalkalmazói döntés pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító kárpótlási jogosultságot állapíthat meg.

A cikk rendelkezik arról is, hogy a mindenkori kommunista állampártnak, valamint az annak közreműködésével létrehozott, illetve a közvetlen befolyása alatt álló társadalmi és ifjúsági szervezeteknek, továbbá szakszervezeteknek a kommunista diktatúrában keletkezett iratai állami tulajdont képeznek, és – mivel e szervezetek a kommunista diktatúrában közfeladatot láttak el – indokolt az iratanyagukat a közfeladatot ellátó szervek irattári anyagával azonos módon egységesen kezelni és közlevéltárban elhelyezni.

1.6. AZ ALAPJOGOKRÓL ÁLTALÁBAN³⁵

1.6.1. AZ ALAPJOGOK EREDETE

Az alapjogok eredetével kapcsolatban számtalan elmélet született, ebből a legismertebbek a következők. A *természetjogi felfogás* szerint az emberi jogok az ember veleszületett, elidegeníthetetlen jogai, ezek már a szervezett társadalom előtt léteztek. E jogok a jogrendszer számára adottak, e jogok akkor is az emberhez tartoznak és az emberi minőség részét képezik, ha a tételes jogban nem jelennek meg. A *moralista felfogás* szerint a jogok forrása erkölcsi igazolhatóságukban rejlik.

E felfogás az alapjogok kifejezést használja. A *jogpozitivista felfogás* szerint a jogok az alkotmányból erednek, vagyis ha az alkotmány rögzíti, akkor biztosítani kell, ha pedig nem, akkor nem. A jogok eredetét illetően ez a felfogás uralkodott a kommunista diktatúra idején. A jogpozitivista felfogás előszeretettel használja az állampolgári jogok kifejezést. Ismert olyan nézet, amely e jogokat a nemzetközi jogból eredezteti. Az egyes államok alkotmányozásuk során – inspirációként vagy kútfőként – meríthetnek a nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumokból és a hozzá kapcsolódó gyakorlatból is. A *nemzetközi jogból eredeztető felfogás* – a természetjogi gyökökre utalással – az emberi jogok kifejezést használja. (Az Európai Unió Alapjogi Chartája az alapjogok fogalmat használja.)³⁶

³⁵ A fejezetben tárgyalatról bővebben lásd: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014; Balogh Zsolt – Hajas Barnabás: Rights and Freedoms. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András – Csink Lóránt (eds.): *The basic law of Hungary: A First Commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012; Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2008; Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok – Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris, 2008; Chronowski Nóra et al.: *Magyar alkotmányjog III. – Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006.

³⁶ Balogh Zsolt: Az emberi jogok eredete. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 11–16.

1.6.2. AZ ALAPJOGOK CSOPORTOSÍTÁSA

A XX. század közepe óta az alapjogok legkézenfekvőbb csoportosítása azok megjelenésének időrendjét veszi alapul.³⁷ Ez alapján első, második és harmadik generációs jogokat különböztethetünk meg. Az első generációs jogok a XVIII. század végén, a polgári átalakulás kezdetén fogalmazódtak meg oszthatatlan és elidegeníthetetlen jogokként. Ezek lehetnek úgynevezett polgári jogok, amelyek az ember személyéhez kapcsolódnak (az élethez, szabadsághoz, tulajdonhoz való jog, valamint a szólás, a gondolat- és vélemény-, illetve vallásszabadság). Ezek a jogok – legalábbis kialakulásuk idején – az államtól alapvetően tartózkodást, be nem avatkozást igényeltek. Ilyen, eredendően tartózkodást igénylő jog továbbá a gyülekezési vagy az az egyesülési jog is. Az első generációs jogok másik csoportjába a politikai részvételi jogok – ideértve a választójogot, a népszavazáshoz való jogot, a közhivatal viselésének jogát is – tartoznak. Ugyancsak első generációs jogok az eljárási jogok (büntetőeljárással kapcsolatos garanciák, úgymint a mihamarabbi bíró elé állítás kötelezettsége, az ártatlanság vétele, valamint a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elve), amelyek a szabadságjogok érvényesítésének biztosítékai.

A második generációs jogok a XX. század elején, a szociáldemokrácia és a szakszervezeti mozgalmak hatására fogalmazódtak meg. Ezeket gazdasági-szociális és kulturális jogoknak (összefoglalóan „szociális jogoknak”) nevezik. Ilyenek különösen a gazdasági élettel kapcsolatos jogok, mint a munkához való jog, a kényszer-, illetve rabszolgamunka tilalma, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazás, az emberhez méltó munkafeltételekhez való jog, a pihenéshez való jog, a szakszervezeti szervezkedés szabadsága, a kollektív alku joga és a sztrájkjog. A szociális ellátással összefüggő jogok (a tulajdonképpeni szociális jogok) pedig a szociális biztonsághoz való jog, a társadalombiztosításhoz való jog, az egészségügyi ellátás egy bizonyos szintjének garantálása, hajlékhoz vagy lakáshoz való jog, de a gyermekek, anyák és a család védelmére vonatkozó alkotmányi rendelkezések és az időskorúakról való gondoskodás is e körbe tartozik.

A kulturális jogok közé tartozik a tanuláshoz és a tanításhoz való jog, a tudományos és művészeti élet szabadsága, a művelődéshez való jog.

A XX. század vége felé jelentek meg a harmadik generációs jogok, amelyek a világ globális kihívásaira próbálnak meg válaszolni. Ilyen az információs önrendelkezés szabadsága, az egészséges környezethez való jog. Ide sorolhatjuk a csoportjogokat is (menekültek jogai, nemzetiségek védelme, betegjogok, a fogyatékosok jogai stb.). A harmadik generációs jogok többsége – például a békéhez való jog, a fejlődéshez való jog, a természeti javak emberi öröksége arányos hasznosításához való jog, humanitárius segélyhez való jog – azonban kívánságokat fogalmaz meg. Ezeket tehát nem tekinthetjük „valódi jognak”, mert e jogoknak az alanyai, a kötelezettjei, de gyakran tartalmuk sem határozható meg.³⁸

Karel Vasak hasonlata szerint az alapjogok első, második és harmadik generációja a francia forradalom „szabadság, egyenlőség, testvériség” jelszavának időbeli megvalósulása.³⁹

³⁷ Megjegyzendő, hogy az alapjogok között aszerint, hogy melyik generációhoz tartoznak, nem állítható fel hierarchia, továbbá e felosztás nem minden esetben tükrözi az egyes alapjogok kialakulásának időrendjét. Bővebben lásd: Manfred Nowak: Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, (NV Wien–Graz 2002), 35.

³⁸ Balogh Zsolt: Az emberi jogok csoportosítása. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. (Budapest: Pázmány Press, 2014), 17–21.

³⁹ Karel Vasak: Pour une troisième génération des droits de l'homme. In: Swinarski, Christophe: (éd.): *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*. Genève, Comité international de la Croix-Rouge, La Haye, M. Nijhoff.

Az alapvető jogok tárgyuk szerint is csoportosíthatóak:⁴⁰

- (1) Az ember jogi státuszát megalapozó jogok:
 - a) élethez való jog (Alaptörvény II. cikk),
 - b) emberi méltósághoz való jog (II. cikk) és az ehhez kapcsolódó tilalmak (III. cikk),
 - c) jogalanyisághoz való jog (XV. cikk [1] bekezdés).
- (2) A személy identitását védő jogok:
 - a) megkülönböztetés tilalma (XV. cikk [2] bekezdés),
 - b) lelkiismereti és vallásszabadság (VII. cikk),
 - c) állampolgársághoz való jog (G) cikk),
 - d) személyiségi jogok – testi épséghez való jog (IV. cikk).
- (3) Személyes szabadság biztosítékai:
 - a) büntetőjogi alapelvek,
 - i) nullum crimen sine lege (XXVIII. cikk [4] bekezdés),
 - ii) nulla poena sine lege (XXVIII. cikk [4] bekezdés),
 - iii) ne bis in idem (XXVIII. cikk [6] bekezdés);
 - b) ártatlanság védelme (XXVIII. cikk [2] bekezdés),
 - c) védelemhez való jog (XXVIII. cikk [3] bekezdés),
 - d) tisztességes eljáráshoz való jog (XXVIII. cikk),
 - e) mozgás és tartózkodási hely megválasztásának szabadsága (XXVII. cikk),
 - f) magánélet védelme (VI. cikk [1] bekezdés),
 - g) információs önrendelkezési jog (VI. cikk [2] bekezdés),
 - h) levéltitok, magánlakás sérthetatlensége (VI. cikk [1] bekezdés).
- (4) Politikai szabadságjogok:
 - a) véleménynyilvánítás szabadsága (IX. cikk),
 - b) információs szabadság (közérdekű adatok megismeréséhez való jog VI. cikk [2] bekezdés),
 - c) sajtószabadság (IX. cikk),
 - d) gyülekezési jog (VIII. cikk [1] bekezdés),
 - e) egyesülési jog (VIII. cikk [2])–[4] bekezdés).
- (5) Politikai részvételi jogok:
 - a) választójog (XXIII. cikk [1]–[6] bekezdés),
 - b) népszavazáshoz való jog (XXIII. cikk [7] bekezdés),
 - c) petíciós jog (panaszjog XXV. cikk),
 - d) közhivatal-viselés joga (XXIII. [8] bekezdés).
- (6) Társadalmi pozíciót meghatározó jogok:
 - a) tulajdonjog (XIII. cikk),
 - b) öröklés joga (XIII. cikk),
 - c) szerződési szabadság,
 - d) munka és foglalkozás szabad megválasztása (XII. cikk),
 - e) vállalkozáshoz való jog (XII. cikk),
 - f) család, házasság védelme (L cikk),
 - g) tanuláshoz való jog (XI. cikk [2] bekezdés),
 - h) nemzetiségek jogai (XXIX. cikk).

⁴⁰ Alapvetően Balogh Zsolt csoportosítását követjük. Balogh Zsolt: Az emberi jogok csoportosítása. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 21–23.

- (7) Szociális, gazdasági és kulturális jogok:
- a) szakszervezeti szervezkedés szabadsága (VIII. cikk [5] bekezdés),
 - b) sztrájkjog (XVII. cikk [2] bekezdés),
 - c) szociális biztonság (XIX. cikk),
 - d) egészséghez való jog (XX. cikk),
 - e) pihenéshez való jog (XVII. cikk [4] bekezdés),
 - f) művelődéshez való jog (XI. cikk [1] bekezdés),
 - g) tanszabadság (X. cikk),
 - h) tudomány és művészeti élet szabadsága (X. cikk).
- (8) A világ globális problémáival kapcsolatos jogok:
- a) egészséges környezethez való jog (XXI. cikk),
 - b) a természeti erőforrások arányos hasznosításhoz való jog (P) cikk).

Alapjogi hierarchiáról csak annyiban beszélhetünk, hogy az ember jogi státuszát alapjaiban meghatározó jogok (élet, emberi méltóság, jogalanyiség) állnak a csúcán, minden más alapjog ezeket követi.

1.6.3. AZ ALAPJOGOK ALANYAI, KÖTELEZETTJEI⁴¹

Az alapjogok alanya – függetlenül állampolgárságától vagy annak hiányától, vagyis a külföldieket vagy a hontalanokat is ideértve – bármely természetes személy lehet. Egyes politikai alapjogok (választójog, népszavazáshoz való jog) vagy egyes szociális jogok alanyi köre lehet szűkebb, és csak az állampolgárokra is korlátozódhat.

A gyermek⁴² az alapjogok speciális alanya. Két tényező együttes mérlegelése alapján ítéltető meg, hogy indokolt-e a gyermek alapjoggyakorlásának korlátozása: vizsgálandó egyfelől, hogy a gyermek általában elég érett-e az önálló döntésre; másfelől pedig a döntés tárgya, vagyis hogy in concreto mihez kell az érettség. Ezt az „érettséget” általában a közérdek – vagyis az érintett társadalmi intézmények működőképességének védelme – követeli meg. Elegendő érv lehet a jogkorlátozáshoz a gyermek védelme saját magával szemben is, azaz döntése következményeitől való megóvása. Az említett közérdekből és a gyermek érdekében történő jogkorlátozás a gyakorlatban legtöbbször átfedi egymást.⁴³

Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében a törvény alapján létrehozott jogalanyok – a jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek – számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak, vagyis amelyeket nem csak személyesen lehet gyakorolni, illetve teljesíteni.



Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében már szövegszerűen is megjelenik a jogi személyek alapjogi jogalanyisége. Ez a korábbi Alkotmány szövegéből hiányzott (igaz, az Alkotmánybíróság már a korábbi Alkotmány hatálya alatt is elismerte, hogy az alapjogok a jogi személyekre is vonatkoznak).

⁴¹ Balogh Zsolt: Az alapjogok alanyai, kötelezettjei. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 28–34.

⁴² A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény értelmében tizennyolcadik életévét nem töltötte be, és másképp sem vált nagykorúvá.

⁴³ Lásd bővebben: 21/1996. (V. 17.) AB határozat.

Az alapjogi védelem eredendően a közhatalommal rendelkező államtól való védelmet jelent, ekképpen az alapjogok célja, hogy az egyén (és azok közössége) jogait garantálja. Úgy az alkotmánybírói gyakorlat⁴⁴, mint a tételes jog⁴⁵ elismeri az állami szervek korlátozott alapjogi jogképességét, tehát azt, hogy állami szervek is alapjogi védelemben részesíthetők. A szakirodalomban széleskörű vita övezi ezt a kérdést.⁴⁶

Az alapjogok címzettje elsősorban az állam, ez azonban – az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésére is figyelemmel – nem jelenti azt, hogy azokat ne kellene mindenkinek tiszteletben tartania. Állam alatt az egyes alapjogok címzettjeként nem pusztán Magyarországot mint jogi személyt kell érteni, hanem – a különböző jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörében eljárva – valamennyi, ezért általánosságban meg nem határozható állami és önkormányzati szervet is. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Ebben az állam kettős kötelezettsége ölt testet: egyrészt hogy ne sértse meg az alapjogokat, másrészt állami cselekvést – alapjogvédelmi feladatot – is meghatároz.

1.6.4. AZ OBJEKTÍV INTÉZMÉNYVÉDELMI KÖTELEZETTSÉG

Az alapjogok szubjektív oldala az alanyi jogi jogosultságot (a jog gyakorlásának lehetőségét), objektív oldala pedig az állami kötelezettségeket jelenti. Az alapjogok egy összetartozó és zárt (érték) rendszer, nem pedig szétszórt garanciák halmaza. Az állami kötelezettség az alapjogi rendszer egészére kiterjed, nem korlátozódhat az egyes alapjogok védelmére. Az állam köteles szabályozni, intézményrendszert létrehozni, támogatni azt, és módot teremteni az alapjogsérelem kiküszöbölésére. Azonban az intézményvédelmi kötelezettség ennél többet is jelenthet.

„Az állam kötelessége az alapvető jogok »tiszteletben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és

⁴⁴ 3091/2016. (V. 12.) AB határozat

⁴⁵ Az Alkotmánybírói Szolgálatról szóló 2011. évi CLI. tv. 27. § (3) bekezdése lehetővé teszi közhatalmat gyakorló indítványozó számára alkotmányjogi panasz előterjesztését.

⁴⁶ Ennek elméleti kérdéseit lásd: Balogh Zsolt: Önálló hatalmi ág vagy a végrehajtó hatalom része? *Társadalmi Szemle*, 1991/10. 52–58. o.; Gárdos-Orosz Fruzsina: 8. § [Az alapjogok korlátozása] in: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 402. o. Az alkotmánybírói gyakorlat kritikáját lásd például: Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybírói Határozat a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében. in: *Jogesetek Magyarázata*, 2019/1. 3-12. o.

objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe.”⁴⁷

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség egy összetett követelményrendszert támaszt az állammal szemben az alapjogok érvényesülésére. Magában foglalja a szabályozási kötelezettséget (a szervezeti és eljárási biztosítékok megteremtését), adott esetben az anyagi támogatási kötelezettséget, a meglévő vagy az alapjog-érvényesülés szempontjából az Alaptörvény által megkívánt intézményes formák védelmét (s egyben tartózkodást a működés tartalmi befolyásolásától). Része e követelménynek azon fórumok védelme, ahol az alapjogsérelem orvosolható, de az államnak általában is kötelezettsége az alapjogi rendszer egészének (mint értékrendszernek) a védelme. Ki kell emelni azt, hogy az objektív alapjogvédelmi kötelezettség eleve feltételezi a szubjektív jog meglétét, tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, így az egyén részéről közvetlenül nem is kényszeríthető ki.

Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége szélesebb, mint az „érvényesülés lehetővé tétele”: az adott alapjogot általában, absztrakt módon mint értéket is védelem alá kell helyeznie. Elviekben minden alapjognak – mint alkotmányos „értékhordozónak” – létezik intézményes oldala, de a leginkább kiemelt, védett értékek közé tartozik az emberi élet és méltóság, a vélemények pluralizmusa vagy a lelkiismeret szabadsága. Az pedig az adott alapjog jellegéből, természetéből következik, hogy a gyakorlásának biztosításához milyen jellegű és mértékű állami kötelezettségek teljesítése szükségeltetik.

Az államnak egy adott alapjog érvényesülési feltételeinek meghatározása során más alapjogokra is figyelemmel kell lennie, az alapjogi rendszer egészére tekintettel kell szabályoznia. Másképpen tehát: az államnak – valamennyi alapjogot érintő szabályozás esetén – az alapjogi rendszer mint értékrendszer egészét is figyelembe kell vennie, és ebbe ágyazva kell meghatározni az adott alapjog érvényesülési feltételeit úgy, hogy közben a szubjektív jogot is biztosítsa.

Az állam intézményvédelmi kötelezettségei körében megfogalmazható továbbá, hogy az alapjogok objektív, intézményes védelmi köre túlmehet azon a körön, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. ⁴⁸ Az állami kötelezettség az adott alapjoghoz tartozó értékek és az adott alapjog által garantált szabadság védelmét is jelenti. ⁴⁹

Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének része az alapjogvédelmi „intézmények” felállítása és működtetése is. Ezeknek az intézményeknek rendelkezniük kell olyan hatékony eszközökkel (hatáskörökkel), amelyek nemcsak elvileg alkalmasak erre, hanem gyakorlásuk során az alapjogsérelemet valóban orvosolni tudják (Alkotmánybíróság, bíróságok, ombudsman). Az államnak e szervek létrehozásán túl, azok működési feltételeit is – mindenekelőtt költségvetését – anélkül kell biztosítania, hogy működésük tartalmára befolyást gyakorolna. ⁵⁰

⁴⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 302–303.

⁴⁸ Lásd a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatot.

⁴⁹ Balogh Zsolt: Az állam intézményvédelmi kötelezettsége. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 37.

⁵⁰ Lásd a bíróságok költségvetésének kormány általi átcsoportosíthatóságát alkotmányellenesnek nyilvánító 28/1995. (V. 19.) AB határozatot.

1.6.5. AZ ALAPJOGOK KORLÁTOZÁSA

Az alapjogok korlátozhatóságának szabályai talán az alapjogokra vonatkozó legfontosabb alkotmányos szabályok. Garanciális jelentősége van, hogy mindenki tisztában lehessen azzal: az alapjogok milyen szempontok szerint korlátozhatók, és mely, az alkotmány védelmére hivatott szervezet bírálhatja el a korlátozás alkotmányosságát. Emiatt az alapjogok korlátozásáról az alkotmányoknak is rendelkezniük kell.

Az alapjogot korlátozni csak törvényben és előre meghatározott eljárás szerint szabad (formai követelmények). A törvényi szint előírása garanciális jellegű, az alapjog-korlátozás fontosságára utal azzal, hogy csak azt a korlátozást tekinti legitimnek, amely társadalmi konszenzuson nyugszik. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.⁵¹ Az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest szűkítette az úgynevezett „alapjogi kétharmad” körét. A törvényi szabályozás azért is garanciális jellegű, mert a korlátozás így lesz mindenki által megismerhető. Csak az előre meghatározott eljárás szerint történő alapjog-korlátozás lehet alkotmányos.

Önmagában az a körülmény, hogy egy alapjog-korlátozás a formai követelményeknek megfelelően, nem jelentheti azt, hogy a korlátozás egyébként alkotmányos. Az alapjog-korlátozás tartalmi kérdései arra vonatkoznak, hogy egyes alapjogok milyen esetekben, milyen okok alapján és milyen mértékben korlátozhatók.⁵²

A korlátozhatatlan (úgynevezett abszolút) jogok azok, amelyekkel szemben más alapjog vagy alkotmányos cél, egyéb alkotmányos előírás nem mérlegelhető. Azokból nem lehet visszavenni más szempontok érvényesülése érdekében, nincs olyan jog vagy érdek, amely miatt engedniük kell (amely miatt korlátozhatók).

Korlátozhatatlan: az ember jogi státuszát megalapozó jogcsoport (az élethez és emberi méltósághoz, valamint a jogalanyisághoz való jog), valamint ehhez kapcsolódóan abszolút tilalomként a kínzás, kegyetlen vagy megalázó bánásmód tilalma, a hozzájárulás nélküli orvosi kísérlet tilalma, a szolgaság, rabszolgaság és kényszermunka tilalma, illetve az emberi lényekkel való kereskedés, továbbá a halálbüntetés tilalma.

A lelkiismereti és vallásszabadság azon része, amely a vallásos meggyőződés megválasztására és esetleges megváltoztatására vonatkozik. Ebben az esetben az abszolút tartomány az „intim jog”.

A büntetőjogi garanciákhoz, illetve különböző eljárási elvekhez kapcsolódó jogok (ártatlanság védelme, a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elve, a tisztességes eljáráshoz való jog – „fair trial”).

Tartalmi szempontból akkor elfogadható az alapjog-korlátozás, ha:

- az – Emberi Jogok Európai Egyezményének szóhasználatával élve – egy demokratikus társadalomban szükséges;
- az alapjogok lényeges tartalmát nem korlátozza. A lényeges tartalomtól különbözik az alapjogok érinthetetlen lényege, amely minden más alapjog központi magja, vagyis az emberi minőség (élethez való jog és az emberi méltóság).⁵³ Biztosan alkotmányellenes az az alapjog-korlátozás, amely az érinthetetlen lényegig hatol. Az érinthetetlen lényeget nem érintő, de a lényeges tartalom belüli korlátozás is alkotmányellenes, azonban ennek eldöntéséhez

⁵¹ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első mondata.

⁵² Balogh Zsolt: Az alapjogok korlátozása alapjogok alanyai, kötelezettjei In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*, Budapest: Pázmány Press, 2014. 55.

⁵³ Lásd Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: *A Megtalált alkotmány*. (Szerk.: Halmi Gábor) Budapest, Indok, 2000. 122–144.

különbőféle teszteket kell elvégezni. E próbák lehetnek az úgynevezett viszonyításon alapuló tesztek, vagy alapulhatnak az alapjog saját tartalmi jellemzőinek vizsgálatán.

Az Alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság és arányosság tesztjét dolgozta ki, amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben alkotmányos szintre emelt. A szükségesség vizsgálata arra ad választ, hogy a korlátozás oka alkotmányosan – elsősorban más alapjog biztosítása érdekében – elfogadható-e. Az alkalmasság azt vizsgálja, hogy csak alapjog-korlátozással lehet-e elérni a kívánt célt, és nincs-e enyhébb eszköz. Az arányosság pedig azt mutatja meg, hogy a korlátozás mértéke arányban áll-e az elérni kívánt céllal.



Az Alaptörvény a lényeges tartalom korlátozhatatlanságának – a korábbi Alkotmányban is szereplő – kritériuma mellett tehát beemelte az Alkotmánybíróság által kidolgozott, klasszikus szükségesség-arányosság tesztet is.

Megjegyezzük, hogy az alapjogokat korlátozó törvényeket nem lehet a korlátozhatóság tekintetében kiterjesztően értelmezni (megszorító értelmezés elve).

Az általános alapjogi teszthez képest vannak más, viszonyításon alapuló, de az általános alapjogi tesztől eltérő különmercék.

A tulajdonhoz való jog mint alapjog korlátozásának tesztje az általános alapjogi tesztől abban különbözik, hogy szükségességi okként elfogadható a közérdek, nincs szükség (például mások alapvető jogainak védelmében megtestesülő) indokra. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondata szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, amely szempontot a korlátozásnál ugyancsak figyelembe kell venni.

A diszkrimináció tilalma esetében az úgynevezett észszerűségi (általános racionalitási) tesztet kell alkalmazni. E próba két elemből – összehasonlíthatósági, valamint indokolhatósági próba – áll. Először az vizsgálendő, hogy akik között a megkülönböztetést állították, összehasonlítható helyzetben vannak-e. Ha igen, akkor azt is meg kell vizsgálni, hogy a különbségtétel észszerű (alkotmányosan alátámasztható) indokokon nyugszik-e.

1.7. AZ EGYES ALAPJOGOK ÉS JELLEMZŐIK⁵⁴

1.7.1. AZ ÉLETHEZ ÉS AZ EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ VALÓ JOG

Az Alaptörvény II. cikke kimondja, hogy minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alkotmánybíróság az élethez és a méltósághoz való jogot a kezdetektől fogva „egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjognak tekintette, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele”.⁵⁵

⁵⁴ A fejezetben tárgyalatról bővebben lásd: Smuk Péter (szerk.): *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Universitas, Győr, 2015; Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014; Balogh Zsolt – Hajas Barnabás: Rights and Freedoms. In: Schanda Balázs – Varga Zs András – Csink Lóránt (eds.): *The basic law of Hungary: A First Commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012; Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2008. Budapest: Osiris, 2008.; Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok – Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris, 2008.; Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétai József – Tilk Péter – Zeller Judit: *Magyar alkotmányjog III. – Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006.

⁵⁵ 23/1990. (X. 31.) AB határozat

1.7.1.1. Az emberi méltósághoz való jog

Az emberi méltósághoz való jogot egyfelől az emberi lét egészét védő, az alapjogi rendszert megalapozó abszolút jogként, másrészt – az általános személyiségi jogként – a személyiség fejlődését védő relatív jogként is értelmezhetjük.

Az emberi méltósághoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában anyajog, vagyis a legtöbb alapvető jog az emberi méltósághoz való jogból származik, az egyes alapjogokat az emberi méltósággal összefüggésben, azzal együtt, arra tekintettel kell értelmezni.⁵⁶ Ugyanakkor az emberi méltósághoz való jog az alkotmányban nem nevesített jogok forrásaként is megjelenik az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

Az Alkotmánybíróság szerint: „Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.”⁵⁷ Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja.⁵⁸

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog személyiségvédelmi funkciójának megjelenítésekor az emberi méltósághoz való jogot azonosította az általános személyiségi joggal. Az általános személyiségi jogból levezett jogoknak azonban csak az emberi minőséget garantáló emberi méltóság magja korlátozhatatlan. Az általános személyiségi jog olyan szubszidiárius alapjog, amely minden esetben felhívható az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.⁵⁹

Az Alkotmánybírósági gyakorlat szerint az általános személyiségi jog magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásának jogát, az önrendelkezési jogot, az általános cselekvési szabadságot és a magánszférához való jogot,⁶⁰ az önzonosságához, a testi és lelki integritáshoz való jogot.⁶¹ Az általános személyiségi jog ezen elemeiből úgynevezett különös személyiségi jogok vezethetők le, amelyek nem tekinthetők alapjognak, azok az általános személyiségi jog olyan megnyilvánulásai, amelyek az emberi méltóság által védettek.

Az emberi méltósághoz való jog – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése mellett – a személyek egyenlő méltóságát is biztosítja, mert az egyenlőség végső alapja az emberi méltóság.⁶² Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése gyermeki jogként nevesíti az emberi méltósággal szoros összefüggésben álló, születési nemének megfelelő neveltetést. Az Alkotmánybíróság a megélhetéshez szükséges ellátás biztosításának kötelezettségét ugyancsak az emberi méltóságra alapozza.

Az Alaptörvény III. cikke az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Rögzíti emellett az emberkereskedelem tilalmát is. Tilos továbbá emberen hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni, valamint – a biológia és az orvostudomány fejlődésére is reagálva – az Alapjogi Charta mintájára

⁵⁶ 37/2011. (V. 10.) AB határozat.

⁵⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

⁵⁸ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat.

⁵⁹ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat.

⁶⁰ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat.

⁶¹ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, 75/1995. (XII. 21.) AB határozat.

⁶² 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, 32/1998. (VI. 25.) AB határozat.

az alapvető jogok között rögzíti az emberi egyedmásolás tilalmát. Tiltja továbbá az emberi fajnemesítésre irányuló eljárásokat, valamint az emberi test és az emberi test részeinek haszonszerzési célú felhasználását.



A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés, valamint a hozzájárulás nélküli orvosi vagy tudományos⁶³ kísérlet alkotmányi tilalmához további öt speciális, számos az ENSZ, az Európa Tanács, vagy az EU keretében megalkotott jogforrásban, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített tilalmi tényállás csatlakozott. Az Alaptörvény számára az európai emberi jogi egyezményből és Európai Unió tagállamainak közös alkotmányos hagyományából merítő Alapjogi Charta olyan közös európai értékeket fogalmaz meg, amelyekből a tagállami alkotmányok is meríthetnek. Az Alaptörvénybe beemelt tilalmi listában két különböző, de a XXI. század Európája és az alkotmányozó megítélése szerint Magyarország számára is egyaránt fontos paranccsal találkozunk. Az egyik a bűnözés emberi méltóságot súlyosan sértő, határokat átvelő, és – főleg az áldozatokat tekintve - tömegessé váló formáival szembeni fellépésre, a másik pedig a genetika tudományának fejlődésével összefüggő bioetikai válaszokra vonatkozik. Mindezek nyomán alaptörvényi szintre került az emberkereskedelem, azaz személyek jellemzően kizsákmányolási céllal történő adásvételének tilalma. Ezzel szoros kapcsolatban van a szolgaság tilalma, amelybe a hagyományos értelemben vett rabszolgaság fogalmán túl a jogtalan uralom alatt tartás más, a személyi szabadságot kevésbé korlátozó formái is tartoznak. Az emberi fajnemesítés vagy eugenika célja a pozitívnak minősített fizikai és szellemi jellemzők erősítése, kiterjesztése, egyidejűleg a negatív jellemzők csökkentése a társadalom tagjai között, a születésszabályozásba való beavatkozás vagy a nemzőképesség befolyásolása útján. Szintén bioetikai megfontolásokon alapul az emberi egyedmásolás, azaz a szaporítási célú klónozás tilalma, valamint a test-, illetve a szervkereskedelem tiltása is, mely utóbbi ugyanakkor – részben az emberkereskedelemmel összefonódva – a nemzetközi bűnözés egyik speciális ágazatát is jelenti.

1.7.1.2. Az élethez való jog

Az élethez való alanyi jog az ember életének biztosítására szolgál. Az a kötelezettség fakad belőle, hogy az állami intézmények, illetve a közhatalmat gyakorló személyek nem foszthatnak meg senkit az életétől.

Biológiai szempontból az élet a fogantatástól a halálig tartó egységes folyamat.⁶¹ Az Alaptörvény nem terjesztette ki az ember jogalanyiságát a megszületés előtti időre, a II. cikk második mondatának szövegébe a magzati élet intézményes védelmére vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat épült be, amikor kimondja, hogy a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Az ember jogalanyiséga a halállal megszűnik.

⁶³ 64/1991 (XII. 17.) AB határozat.



Az Alaptörvény II. cikk második mondatában újdonság a magzatra vonatkozó életvédelmi kötelezettség.⁶⁴ Ezt azonban nem alapjogként fogalmazza meg a szöveg (hanem úgynevezett objektív életvédelmi kötelezettségként, amely szubjektív jogot nem jelent), sőt még csak azt sem tartalmazza, hogy a magzat ember lenne.^{65,66} A magzatra vonatkozó objektív életvédelmi kötelezettséget eddig is alkotmányos kötelességnek tekintette az Alkotmánybíróság, vagyis ez érdemi jogi újdonságot nem jelent.⁶⁷ Összességében kimondható, hogy az abortuszra vonatkozó alkotmánybeli szabályozás nem változott, a megfogalmazásbeli különbségnek érdemi jogkövetkezménye nincs,⁶⁸ az abortuszszabályok esetleges további szigorításának viszont ugyanúgy határt szab az anya emberi méltóságából levezetett önrendelkezési joga, változás tehát ez ügyben sem történt.⁶⁹ Az Alaptörvény egyfajta konzervatív szemléletmód meghonosításával védőbástyája kíván lenni a közösségi érdekeknek, a vélt közérdeknek, amellet, hogy a hagyományos liberális értékekre is hangsúlyt helyez.⁷⁰ A magzati élet védelme, mint alkotmányos érték is hasonló megfontolásból került az Alaptörvénybe.⁷¹

Az Alkotmánybíróság a halálbüntetés alkotmányosságának vizsgálata során megállapította, hogy az az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalmát korlátozza, sőt annak teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését eredményezi, ezért alkotmányellenes. Rámutatott, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele, amely korlát az állam büntetőhatalmával szemben.⁷²

Az Alaptörvény nem mondja ki kifejezetten a halálbüntetés tilalmát, de az Alaptörvény II. cikkéből, valamint a XIV. cikk (2) bekezdéséből – amely szerint senki nem utasítható ki olyan államba vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá – ez kiolvasható.



A halálbüntetés helyett azonban az Alaptörvény tartalmazza a legsúlyosabb büntetést, mégpedig oly módon, hogy a *habeas corpus* elvet, azaz a törvényi előíráshoz kötött szabadságtól való megfosztást, mint alapjogi garanciát egészíti ki a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazásának korlátozásával. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést (a továbbiakban: TÉS), vagy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 42. § megfogalmazásában: olyan életfogytig tartó szabadságvesztést, amely esetében a bíróság „a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizárja”, csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt lehet kiszabni. Az Alaptörvény amellet, hogy az arányos büntetés, illetve a III. cikk (1) bekezdésében meghatározott embertelen, megalázó büntetés tilalmának figyelembe vételével a legszigorúbb büntetés alkalmazása vonatkozásában határt szab, egyúttal a TÉS-t is alaptörvényi szintre emeli. Így a TÉS alkalmazhatóságának alkotmányos akadálya nem merülhet fel.

Az élettől való megfosztástól meg kell különböztetni az élet kockáztatását, veszélyeztetését. Az élethez való jog részét képező önvédelemhez való jogból azonban nem vezethető le a szabad lőfegyvertartás joga.

⁶⁴ Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 203.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 258. Sőt, a gyermek jogairól szóló New York-i ENSZ Egyezmény (kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény) preambuluma is tartalmazza.

⁶⁷ Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. i.m. 203-204.

⁶⁸ Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. i.m. 204.

⁶⁹ Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. i.m. 204.

⁷⁰ Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG Orac, Budapest, 2014. 132.

⁷¹ Uo.

⁷² 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

Az állam objektív életvédelmi kötelezettségének tartalmát az Alkotmánybíróság az első abortusz-határozatban bontotta ki.⁷³

Az Alkotmánybíróság az úgynevezett eutanáziahatározatában⁷⁴ kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való jog az élettel együtt fennálló egységben korlátozhatatlan, csak az olyan helyzetre vonatkozik, amikor az életet és az attól elválaszthatatlan emberi méltóságot mások korlátoznák. A gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltósághoz való jogával összhangban történő befejezésével kapcsolatos alkotmányossági kérdéseknek akár a halálbüntetésnél, akár a terhesség művi megszakításánál vizsgálándó alkotmányossági kérdésekhez képest az a megkülönböztető jegye, hogy az emberi méltósághoz való jog nem az élethez való joggal elválaszthatatlan egységben jelentkezik, hanem fordítva: az egyik érvényesülésével együtt járhat a másik háttérbe szorulása. Ezért pusztán a méltósághoz való joggal egységben jelentkező élethez való jognak az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtettek szerinti korlátozhatatlanságára hivatkozással nem állítható megalapozottan, hogy a gyógyíthatatlan beteg életének emberi méltóságával összeegyeztethető befejezésére vonatkozó önrendelkezési joga is korlátozhatatlan. A gyógyíthatatlan beteg döntése arról, hogy életének a rá váró szenvedésekkel teli hátralévő részét nem akarja végigélni, a beteg önrendelkezési jogának része.

A gyógyíthatatlan beteg arra vonatkozó elhatározása, hogy életét fájdalmainak, szenvedésének megrövidítése érdekében vagy akár más megfontolásból nem kívánja végigélni, ezért visszautasítja az életben tartásához feltétlenül szükséges orvosi beavatkozást, az önrendelkezési jogának olyan része, melynek gyakorlását a törvény más alapjog védelméhez elkerülhetetlenül szükséges mértékben korlátozhatja ugyan, de nem vonhatja el. Alkotmányossági megítélés tárgya legfeljebb ezen önrendelkezési jog korlátozásának indokoltsága lehet, például az, hogy a törvény e lehetőséget a várandós anyáknak nem biztosítja, illetőleg hogy a jog gyakorlását bizonyos eljárási követelmények teljesítésétől teszi függővé.

A gyógyíthatatlan betegnek az a kívánsága azonban, hogy életének nem pusztán az életfenntartó, életmentő orvosi beavatkozás visszautasításával, hanem az orvos tevőleges segítségével vessen véget, alkotmányossági megítélés szempontjából már nem tekinthető az életével, illetőleg halálával kapcsolatos önrendelkezési joga olyan részének, melyet a törvény más alapjog védelme érdekében akár teljes egészében is ne vonhatna el. Ebben az esetben ugyanis más személy: a beteg orvosa is cselekvő részesévé válik annak a folyamatnak, melynek során a beteg az élete befejezésének a méltóságával összeegyeztethető módját választja. Az orvos szerepe nemcsak a beteg elhatározásának a teljesítésében áll; a kezelőorvos szükségképpen közreműködik, gyakran meghatározó módon, már a beteg döntésének kialakításában is, annak folytán, hogy felvilágosítást ad betegségének természetéről, várható lefolyásáról, életkilátásairól, a betegséggel járó fájdalom vagy szenvedés enyhítésének lehetőségéről.

Az Alkotmánybíróság szerint a környezetvédelemmel kapcsolatos állami kötelezettségek az egészséges környezethez való jog deklarálásának hiányában az élethez való jogból is levezethetők (lennének).⁷⁵

⁷³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

⁷⁴ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat.

⁷⁵ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, 37/2000. (X. 31.) AB határozat.



Az Alaptörvényben ugyanakkor a környezethez való jog egyrészt mindenkit megillető emberi jogként kerül deklarálásra, másrészt e jog deklarálása mellett megjelenik az egyén „felelőssége” is a környezetvédelemmel összefüggésben – ide értve ez alatt az Alaptörvény P) cikk által leírtakat is.⁷⁶ Az Alaptörvényben az alapjogok rögzítése sokkal szélesebb körű, mint a korábbi Alkotmány alapjogi katalógusa, az Alaptörvény alapjogi katalógusa újszerű szempontokat is rögzít. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A XXI. cikk további bekezdéseiben az egyik, legszembetűnőbb újdonság – legalábbis alkotmányi szinten – a „szennyező fizet” elve, vagyis az, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt a törvényben meghatározottak szerint helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.⁷⁷ Szintén újdonság az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdése, amely szerint elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.⁷⁸



„Az Alaptörvény V. cikke új, európai viszonylatban is novumnak számító elemmel gazdagítja az alapjogi katalógust: az önvédelem jogával. A korábban csak a Büntető Törvénykönyvből „jogos védelem” elnevezéssel ismert intézmény büntethetőséget kizáró oknak minősült. A törvény szerinti jogos védelem a saját, illetve mások személye, javai, vagy a közérdek elleni támadás esetére vonatkozott. Az Alaptörvény ebből a körből az érintett saját személye, illetve tulajdona elleni támadást emeli ki és részesíti alapjogi védelemben. Az alapjogként való elismerés egy tulajdonképpen megtört helyzetből emeli ki a jogos védelmet, és tudatosítja a polgároknak, illetve a potenciális bűnelkövetőkben, hogy a jogtalan támadás áldozatának nem pusztán lehetősége, hanem alapvető joga van arra, hogy a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadást elhárítsa. Az Alaptörvény nem szól a jog gyakorlásának feltételeiről, az elhárítás mértékéről, ennek szabályozását törvényi szintre hagyja, de az elhárítás biztosítása azt is jelenti, hogy az Alaptörvény alapján a megtámadott személy legalább olyan mértékű fellépésre jogosult a támadóval szemben, amely bizonyosan alkalmas az elhárításra.”

1.7.2. HÁZASSÁG ÉS CSALÁD⁷⁹



Az Alaptörvény az Alapvetés fejezetben rendelkezik az állam azon köteleességéről, hogy védje a házasság és a család intézményét. (Korábbi Alkotmányunk szintén az általános rendelkezések között [15. §] deklarálta, hogy a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.) Ez az elhelyezés arra utal, hogy az alkotmányozó a legfontosabb társadalmi, gazdasági és szuverenitást érintő rendelkezések között kívánta szabályozni ezeket az „intézményeket, mivel azokat a társadalmi együttélés legfontosabb formáinak, kereteinek tartja; a család a nemzet fennmaradásának alapja – erre utal a Nemzeti hitvallás is: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.” Az L) cikk megfogalmazásából elsősorban az állam intézményvédelmi kötelezettsége olvasható ki a házasság, a család és a gyermekvállalás tekintetében. A rendelkezés magában foglalja továbbá azt az értéktételezést (az alkotmányozó hatalom értékválasztását), miszerint a házasság csak különböző neműek között jöhet létre. A szabályozási tárgy fontosságát és a stabilitásában rejlő értéket jelzi a sarkalatos törvényi szabályozás előírása.

⁷⁶ P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki köteleossége.

⁷⁷ Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG Orac, Budapest, 2014. 33.

⁷⁸ Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG Orac, Budapest, 2014. 33.

⁷⁹ Bővebben lásd: Házasság és család. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapfogatok*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 115–123.

1.7.2.1. A házasság

Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget,⁸⁰ vagyis:

- A házasság életközösség, azaz természetes személyek kapcsolata. A 4/1990. (III. 4.) AB határozat szerint a házasság a társadalmat alkotó polgárok legalapvetőbb és legtermészetesebb közössége. A házasság jogkérdés is, ahhoz különféle magánjogi és közjogi hatások is fűződnek. A házasság azzal jön létre, hogy a felek egybehangzó és feltétlen nyilatkozatukkal kijelentik, hogy házasságot kívánnak kötni. Az életközösség megszakadása nem eredményezi a házasság megszűnését.
- A házasság két személy kapcsolata, vagyis az Alaptörvény kizárja a poligámia bevezetését.
- Az Alaptörvény szövegszerűen is tartalmazza, hogy a házasság csak különnemű személyek között jöhet létre.

Az Alaptörvény L) cikke értelmében házasság intézményének védelme az állam kötelezettsége. Alanyi jogként nem lehet rá hivatkozni, alkotmányos követelés vagy igény sérelme nem alapítható rá. A jogalkotó szabadon választja meg a védelem tárgyának terjedelmét, anyagi, jogi, illetve intézményi garanciáit, vagyis csak az lenne alaptörvény-ellenes, ha a jogalkotó semmilyen védelmet nem biztosítana a házasságnak, vagy ha egy az Alaptörvényben nem rögzített intézményt jobban vagy azonos szinten védene.⁸¹ E kifejezett alaptörvényi védelem pedig pozitív diszkrimináció alkalmazását is megalapozhatja.

A házasság intézménye mellett a házasságkötés szabadsága – az önrendelkezési jog egyik formájaként – önálló alapjogként is védett. Ez pedig azt jelenti, hogy mindenki szabadon eldöntheti, hogy köt-e, illetve hogy kivel köt házasságot. A házasságkötés szabadsága a jogkorlátozás általános feltételeinek megfelelően korlátozható.

A házasságkötés szabadságának része annak negatív oldala is, amely csak a házasság meg nem kötésére terjed ki, nem fakad belőle a már megkötött házasság felbontásának joga. Az csak az önrendelkezési jog alapján lehetséges.

A házasság intézményének védelme nem jelenti az életközösség állami elismerésének kizárólagosságát, a magyar jogrendszer az élettársi kapcsolatot, és a bejegyzett élettársi kapcsolatot is elismeri. Az említett életközösségeket az Alaptörvény nem nevesíti, azok tehát nem is állnak alaptörvényi védelem alatt, hanem a (bejegyzett) élettársak önrendelkezési joga alapján jönnek létre.

Az Országgyűlés 2007-ben fogadta el a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvényt, amely szerint ezt a jogintézményt a külön- és az azonos nemű párok is igénybe vehették volna. Az Alkotmánybíróság a törvényt még annak hatálybalépése előtt megsemmisítette.⁸² A határozat azt is kifejtette: „Az azonos neműek tartós párkapcsolata számára azonban az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból [...] és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból [...] levezethető.” A bejegyzett élettársi kapcsolatról 2009-ben elfogadott új törvény az azonos nemű élettársak számára lehetővé teszi,

⁸⁰ Alaptörvény L) cikk.

⁸¹ Lásd a 154/2008. (XII. 17.) AB határozatot, amely a bejegyzett élettársi kapcsolat eredeti szabályozásának vizsgálata során rámutatott, hogy a különneműek esetében a bejegyzett élettársi kapcsolat a házassággal „konkuráló” intézmény, így annak bevezetése sérti a házasság intézményvédelmét.

⁸² 154/2008. (XII. 17.) AB határozat.

hogy kapcsolatukat bejegyzett élettársi kapcsolatként tegyék hivatalossá, és váltsanak ki ezáltal a házasság jogintézményéhez hasonló joghatásokat. A házassághoz hasonlóan a bejegyzett élettársi kapcsolat is jogkérdés: a felek egybehangzó akaratnyilatkozata alapján jön létre.

Az élettársi kapcsolat két olyan személy kapcsolata, akik közös háztartásban, érzelmi és gazdasági közösségben élnek együtt. A házasság és az ahhoz hasonló bejegyzett élettársi kapcsolat, valamint az élettársi kapcsolat közötti leglényegesebb különbség, hogy amíg az előbbiek léte jogkérdés, addig az utóbbi kizárólag ténykérdés, vagyis hogy ténylegesen is fennáll-e az érzelmi és gazdasági életközösség a felek között.

1.7.2.2. A család

Az Alaptörvény L) cikkének második fordulata szerint: „Magyarország védi [...] a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.” A család alkotmányjogi fogalmának legfontosabb elemei az alkotmánybírósági gyakorlatra⁸³ figyelemmel jól körülhatárolhatóak. Családnak tekinthető az olyan szabad akaraton alapuló életközösség, amelynek legalább két tagja van, akiket tényleges kapcsolat, kötődés és függőségi helyzet tart össze, és amelynek viszonyrendszerében minden félnek meghatározott jogai és kötelezettségei vannak.⁸⁴ Az alkotmányozó azzal, hogy „a nemzet fennmaradásának alapjaként” említi a családot, kitüntetett társadalompolitikai jelentőséget is tulajdonít annak. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerint pedig Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat.



Az Alaptörvény elfogadásával Magyarország új alkotmányjogi vitát indított el Európában: a liberális, egyéni alapjogokra épülő alkotmányjoggal szemben az Alaptörvény egyfajta konzervatív szemléletmód meghonosításával védőbástyája kíván lenni a közösségi érdekeknek, a vélt közérdeknek, „élenjárója” egy új alkotmányjogi irányzatnak, a kommunitarianizmusnak vagyis a közösségiségnek (communautarisme), így a házasságot nem csak az egyén jogaként határozza meg, hanem intézményként védelmezi, a családhoz hasonlóan.⁸⁵

Az Alaptörvény L) cikkének – 2013. április 1-je óta hatályos – második mondata kimondja, hogy a családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. A családokat megillető alaptörvényi védelem valamennyi tartós társ kapcsolatra is kiterjed, amelyekből – függetlenül attól, hogy az a jogalkotó által szabályozott-e – közös gyermek származik. A konzervatív értékvilágnak megfelelő tartalommal egészítette ki az Alaptörvény L) cikkét a kilencedik alaptörvény-módosítás, amely a születési nem megváltoztathatatlan adottságát hangsúlyozva deklarálta, hogy az anya nő, az apa férfi.

A családi jogviszony tartási kötelezettséget alapoz meg. Az Alaptörvény XVI. cikk (3)–(4) bekezdései szerint egyfelől a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, másfelől a nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.

⁸³ Például: 995/B/1990. AB határozat.

⁸⁴ Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család – alkotmányjogi értelemben. *Acta Humana*, 2005/4. szám, 80.

⁸⁵ Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG Orac, Budapest, 2014. 132.

1.7.3. A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA⁸⁶

Amint azt a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat megfogalmazza: „Az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi egyezmények – és ezekkel összhangban az Alkotmány is – azt mondják ki, hogy minden ember, mindenütt, feltétlenül jogképes, azaz jogalany, vagyis jogi értelemben véve »személy«. Ezzel egy hosszú – de legalább kétszáz éve tartó – történelmi folyamat céljai nyertek egyetemes elismerést: minden ember nemcsak »természetes állapotát«, hanem jogállását tekintve is egyenlő lett. A minden embert megillető jogképesség kizárja a rabszolgaságot; s mivel nemcsak általános, de egyenlő is, kizárja a jogképesség különböző terjedelmén alapuló (például rendi) különbségeket is. Miután minden ember jogképességét, személy voltát elismerték, az »ember«, a »jogalany«, a »mindenki«, a »személy« jogilag szinonimává vált.”

Az Alaptörvény egyszerre deklarálja a törvény előtti egyenlőséget és tiltja a hátrányos megkülönböztetést. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése értelmében a törvény előtt mindenki egyenlő.



Ez az általános egyenlőségi szabály a korábbi Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt, az csak a bíróság előtti⁸⁷ egyenlőségként került kimondásra. Az egyenlőséget tehát az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz képest – már nemcsak a bíróság előtti egyenlőségként, hanem annál általánosabban, a törvény előtti egyenlőségként fogalmazza meg. Az Alkotmány rendelkezéséhez képest kikerült a „területén tartózkodók” kitétel, vagyis az Alaptörvény már nem szűkíti le a diszkrimináció tilalmát a területén tartózkodó személyekre, hanem mindenkinek biztosítja az alapvető jogokat. Emellett az Alaptörvény már egységesen kezeli az alapjogokat, és nem külön „emberi -, illetve állampolgári jogokként”, mint az Alkotmány. További változás, hogy az Alaptörvényben a védett tulajdonságok felsorolásába bekerült a fogyatékoság szerinti különbségtétel tilalma is.

A törvény előtti egyenlőség alatt egy jogalkalmazásra vonatkozó fogalmat értettünk, mára ez a követelmény a jogalkotással szemben is érvényesül.

Az általános jogegyenlőségi szabály mellett a XV. cikk (2) bekezdése külön is rögzíti, hogy az alapvető jogokat mindenki számára bármely megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. A hátrányos megkülönböztetés tilalma között a rendelkezések példálózóan sorolják fel azokat a védett tulajdonságokat (faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint), amelyek alapján a hátrányos megkülönböztetés tilos. Az Alaptörvény egyenlőségi klauzulája nyitott, hiszen az egyéb helyzet szerinti különbségtétellel a hátrányos megkülönböztetés bármely formáját is tilalmazza.⁸⁸

Pozitív diszkriminációról akkor van szó – nagyon leegyszerűsítve –, amikor a jogosultság „senkinek nem jár, de valakinek mégis”, míg negatív diszkriminációról, amikor „mindenkinek jár, de valakinek mégse”.⁸⁹ A „pozitív diszkrimináció” abból a felismerésből eredően jelent meg az alkotmányjogi gondolkodásban, hogy az eleve hátrányosabb helyzetben lévőket segíteni kell (pozitív intézkedésekkel). A segítség célja, hogy az alapjoggal és egyéb jogokkal élés tekintetében ugyan olyan szintre jussanak, mint mások.

⁸⁶ Bővebben lásd: Balogh Zsolt: A diszkrimináció tilalma. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. (Budapest, Pázmány Press, 2014), 125–146.

⁸⁷ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22].

⁸⁸ A diszkriminációs klauzulák lehetnek zártak és nyitottak. Zártnak akkor nevezzük, ha csak meghatározott (az ott felsorolt) esetekre (ügycsoportokra) vonatkozik. Nyitott, ha az esetek szerinti felsorolást az egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés tilalma vagy a „bármely megkülönböztetés tilos” kitétel zárja.

⁸⁹ Balogh Zsolt: A diszkrimináció tilalma. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 128.

Megkülönböztetünk közvetlen és közvetett diszkriminációt. Közvetlen hátrányos megkülönböztetés az, amelynek eredményeként egy személyt vagy csoportot valós vagy vélt védett tulajdonsága miatt ér hátrány. Közvetett hátrányos megkülönböztetés az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely valamely védett tulajdonsággal rendelkezőket lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

A diszkrimináció tilalma az alapjogok rendszerében sajátos helyet tölt be. Egyrészt az alapjogok kiegészítője, amennyiben az alapjogokban eleve benne rejlő tulajdonság az egyenlő érvényesülés követelménye. A diszkrimináció tilalmának érvényesülése azonban túlmutat magukon az alapjogokon, s áthatja az egész jogrendszert, immár önálló minőségben. A diszkrimináció tilalma nem azt jelenti, hogy a jog által nem szabad különbséget tenni, mert a nem egyenlők egyenlőként való kezelése még nagyobb egyenlőtlenségre vezet.

A diszkrimináció tilalmának sajátos az alanyi és a kötelezett köre is. Nemcsak a természetes személyeket, hanem a jogi személyeket is megilleti, az alanyi kör tehát teljes. A diszkriminációtilalom címzettje elsősorban – de nem kizárólagosan – az állam.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában párhuzamosan értékelte a hátrányos megkülönböztetést és a pozitív diszkriminációt. A pozitív diszkrimináció esetén az „előnyben részesítés” nem sértheti az emberi méltóságot. Az alkotmánybírósági gyakorlat a pozitív diszkrimináció értékelésekor is alkalmazta az azonos csoporton belüli észszerű indok követelményét, vagyis hogy nem önkényesen határozták-e meg az érintetti kört.⁹⁰

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.⁹¹



A korábban hatályban lévő Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése előírta, hogy a Magyar Köztársaság „a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország „az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön felsorolja azokat, akik az ilyen típusú állami segítség igénybevételére jogosultak: a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők. Ez a lista ugyanakkor nem tekinthető taxatívnak, mert az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése az általános egyenlőségi klauzulát tartalmazó XV. cikk (1) bekezdéssel együtt értelmezve megköveteli, hogy a jogalkotó külön intézkedéseket vezessen be minden olyan esetben, ha egy adott, az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében kifejezetten meg nem említett társadalmi csoport igazságtalan társadalmi (például: foglalkoztatásbeli) hátrányának csökkentésére nincs más mód, mint a megkülönböztetett állami támogatás.⁸⁹ Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kifejezetten nevesíti a fogyatékkal élőket, a XV. cikk (2) bekezdése pedig tiltja a fogyatékoság szerinti hátrányos megkülönböztetést, ami azért előrelépés, mert a korábbi Alkotmány szövege még nem tartalmazta a „fogyatékoság” és a „fogyatékkal élők” kifejezést.

⁹⁰ Lásd a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatot vagy a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatot. Ennek összefoglaló megállapítása szerint: „Az Alkotmánybíróság határozataiban rámutatott arra is, hogy a pozitív diszkrimináció alkalmazásával kapcsolatosan is alkotmányos követelmény az, hogy a megkülönböztetés nem lehet önkényes, a megkülönböztetésnek a tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka kell, hogy legyen. Az önkényes és észszerű indok nélküli megkülönböztetés sérti az emberi méltóság alapját, mert ilyen esetben a törvényhozó bizonyosan nem kezelte az érintetteket azonos méltóságú személyként, s nem értékelte mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, figyelemmel és méltányossággal. Az ilyen szabályozás a pozitív diszkrimináción belül is alkotmányellenes.” (ABH 1999, 344. o.)

⁹¹ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, [52].

A pozitív diszkrimináció egyik esete a kvóta-esélyegyenlőség, amikor a hátrányban lévő csoportot úgy részesítik előnyben, hogy jogszabály kötelezően előírja, hogy alulreprezentáltságuk csökkenjen.

1.7.4. A VALLÁSSZABADSÁG ÉS A LELKIISMERET SZABADSÁGA

Az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében együtt rendelkezik a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságáról. Az Alaptörvény a vallásszabadsághoz tartozó egyes alapjogokat – a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztására vagy megváltoztatására való jogot, valamint szabadságot arra, hogy az egyén a vallását vagy más meggyőződését vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa – is nevesíti. A gondolat, a hit, az egyén belső meggyőződése a jog számára érinthetetlen: a gondolat közlése, a hit megvallása, a meggyőződés megnyilvánulása az, ami szabályozás tárgya lehet.

A gondolat, a vallás és a lelkiismeret szabadságának egyéni jogként minden természetes személy alanya, állampolgárságra, a személyi szabadság esetleges korlátaival való tekintet nélkül. A vallásszabadság közösségi oldala, a vallási meggyőződés másokkal együttesen történő kinyilvánítása, gyakorlása és tanítása az Alaptörvény VII. cikk (1)–(2) bekezdéseinek védelmét élvezi. A vallásszabadság közösségi alanyai a vallási közösségek, valamint mindazon közösségek – jogi formájuktól függetlenül –, melyek rendeltetése valamely vallás vagy világnézet gyakorlása, támogatása.⁹² A vonatkozó sarkalatos törvény szerint vallási közösség működhet jogi személyiség nélkül, valamint jogi személyiséggel rendelkező szervezeti formában. Utóbbiak közé tartozik a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház, a bejegyzett egyház és a bevett egyház. A bevett egyházak felsorolását törvény tartalmazza, a többi jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség bírósági bejegyzés útján jön létre.

A lelkiismereti szabadság a vallásszabadsággal szorosan összefonódik. A lelkiismeret fogalma ugyanakkor jogilag nem meghatározott. A lelkiismereti szabadság alapját képező világnézeti meggyőződés a vallási meggyőződéshez hasonlóan lehet átfogó, azonban a vallási meggyőződéssel szemben a transzcendencia elemeit nélkülözheti. (Ismert olyan felfogás is, amely a lelkiismereti szabadságot a személyiség integritáshoz való jogaként fogja fel.)

A vallásszabadság jogába a meggyőződés szabad megválasztásának (pozitív vallásszabadság), megváltoztatásának és a tőle való elhatárolódásnak szabadságán (negatív vallásszabadság) túl beleértjük a vallásgyakorlás szabadságát is, védve mind az egyéni meggyőződés szerinti életvezetést, mind a vallási közösségek önállóságát.

A semleges állam aktív szerepe a vallásszabadság biztosításában egy olyan társadalmi-kulturális közeg elősegítése, mely kellő toleranciával segíti a szabad választást, és a vallás gyakorlása számára megfelelő teret biztosít.

Az Alaptörvény az állam és egyház viszonyában az eddig kialakult kapcsolatot rögzíti. Az alaptörvényi szóhasználat értelmében az állam és az egyházak „különváltan” (nem pedig az Alkotmány szerint „elválasztva”) léteznek. Az Alaptörvény értelmében a vallási közösségek önállóak, az állam és a vallási közösségek pedig a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. E rendelkezés teremti meg az alkotmányos alapját az egyházak által is ellátott oktatási, karitatív, szociális stb. feladatok állami elismerésének és támogatásának.

⁹² Schanda Balázs: A vallásszabadság, a lelkiismeret szabadsága. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 153–154.



Az állam és az egyház elválasztása klasszikus polgári alkotmányos érték, az Alkotmányunk is ennek megfelelő szövegezéssel tartalmazta [60. § (3) bekezdés].

A rendszerváltás után azonban a magyar állam nem azt a szigorú modellt követte, amely élesen elválasztja az egyházakat és az államot intézményi és költségvetési szinten. Az Alaptörvény követi ezt a felfogást, s ezért benne egyrészt az államtól különváltan működő és önálló vallási közösségek jelennek meg, másrészt immár explicit módon szerepel az állam és a vallási közösségek együttműködése.

A nemzeti alkotmányos identitás központi eleme lehet a vallásszabadság, továbbá az állam és egyház viszonya. Az egy-egy országban meghatározó vallási közösségek történelmi és társadalmi súlya, nemzetközi kapcsolatrendszere a társadalom minden más szerveződésétől eltér, már ezáltal is sajátos összefüggésrendszer alakul ki.

Az államnak a vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie, vagyis nem azonosulhat semmilyen vallással vagy világnézettel, és intézményesen nem fonódhat össze vallás vagy más világnézeti vonatkozásában elkötelezett szervezetekkel. A semlegesség azonban nem jelent közömbösséget: a semleges állam nem értékmentes állam.⁹³

Az állam és a vallási közösségek különválasztásának elve a vallási közösségek belső ügyeibe való állami beavatkozást is tiltja.

1.7.5. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS ÉS A SAJTÓ SZABADSÁGA⁹⁴

Magyarország Alaptörvényének IX. cikk (1)–(2) bekezdése védi a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát. Amint azt a 30/1992 (V. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az úgynevezett „kommunikációs” alapjogoknak. Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. A véleménynyilvánítás szabadsága szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, nem pedig annak tartalmára vonatkozik. Ebben a folyamatban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében megismétli az alkotmánybírósági határozatokban vissza-visszatérő megfogalmazást: „Magyarország [...] biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadságának csak külső korlátai (például becsület, emberi méltóság, magán- és családi élet, valamint az otthon) vannak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. A véleménynyilvánítás szabadsága nem terjed ki a becsület-sértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanosságának.

⁹³ Schanda Balázs: *Magyar állami egyházjog*. Budapest., Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kánonjogi Posztgraduális Intézet, Szent István Társulat, 2000.

⁹⁴ Bővebben lásd: Koltay András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009.; Koltay András: A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014., 167–216.

Az Alaptörvény deklarálja, hogy Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét. A sajtószabadság is a véleményszabadság körében kap alkotmányos védelmet. A sajtószabadság érvényesülése az államtól elsősorban tartózkodást követel meg. Ennek két vetülete van: a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége.

A véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatban felmerült kérdések a gyűlöletbeszéd-ügyekhez, a közszereplők bírálhatóságához, az egyes szimbólumok védelméhez, valamint a médiaszabályozás alkotmányosságához kapcsolódnak.

Az Alkotmánybíróság véleménye kezdetektől fogva töretlen abban, hogy a mások alanyi jogait (életét, testi épségét) közvetlenül veszélyeztető gyűlöletre uszító beszéd büntetőjogi üldözése alkotmányossági szempontból elfogadható. Akkor azonban, ha a beszéd pusztán gyalázkodó, becsmérítő, s nem jár az alanyi jogok közvetlen veszélyeztetésével, a büntetőjogi szankcionálás alkotmányjogilag elfogadhatatlan. Az ilyeneket állító személy önmagát minősíti, kiírja magát a demokratikus diskurzusból, azonban az állam büntetőhatalmának „bevetése” az ilyen beszéd ellen a véleményszabadság szükségtelen korlátozásával jár. Az Alaptörvény negyedik módosítása egészítette ki a IX. cikket, megteremtette a gyűlöletbeszédrel szembeni hatékony fellépés alkotmányos alapjait, és kimondta, hogy a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére.



A véleménynyilvánítás alapjoga, noha kiemelt helyet foglal el az alapjogok és demokratikus alkotmányos értékek között, nem korlátozhatatlan. Az Alkotmány dogmatikai rendszerében az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az alapjogi katalógus élére helyezte, s közvetlenül mögé a véleményszabadságot, a kettő viszonyában pedig általában a szükségességi-arányossági teszt alapján foglalt állást.

Az Alaptörvény immár markáns tételként rögzíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére [IX. cikk (4) bekezdés]. Ezzel a két alapjog (érték) viszonyában kialakult korábbi felfogást megerősíti.

Az Alaptörvény azonban továbbmegy, és a „gyűlöletbeszéd” két évtizedes alkotmányos problémakörének feloldását célozva, nemcsak az egyének, hanem a közösségek (magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási) méltóságát is védi a gyűlölködő szólásokkal szemben (lásd még Ptk. 2:54. §).

Az Alkotmánybíróság a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban alakította ki azt a töretlen gyakorlatot, amely szerint a közszereplőknek többet kell tűrniük, mint a magánszemélyeknek.

A véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben indokolt a médiaszabályozás alkotmányosságáról is szólni. Az Alkotmánybíróság a határozataiban lefektette az alkotmányos médiajog alapjait: egyebek mellett azt is kimondta, hogy a médianak plurálisnak és függetlennek kell lennie az államtól és a pártoktól egyaránt, a tájékoztatásnak kiegyensúlyozottnak kell lennie, a sajtó alkotmányos feladata a közérdekű adatok nyilvánosságra hozása, a társadalomban jelen lévő vélemények arányos bemutatása stb.

Az Országgyűlés még az Alaptörvény elfogadása előtt megalkotta a sajtószabadság és a média-tartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényt, valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.



A választási kampány költségeinek csökkentése és a pártok esélyegyenlőségének biztosítása volt az alkotmányozó indoka arra vonatkozóan, hogy a választási kampány során a televíziós és rádiós politikai reklámok ingyenességét írja elő a IX. cikk (3) bekezdésében. Az ingyenesség mellett a politikai reklámmal szembeni másik kifejezett alkotmányos követelmény, hogy az ingyenes reklámnak a médiaszolgáltató általi közlése is biztosítsa az esélyegyenlőséget a választáson induló jelöltek vonatkozásában, azaz az ingyenesség mellett teljesen azonos feltételekkel jelenhessenek meg az arra – sarkalatos törvényben meghatározott – jogosultak választási reklámjai.

1.7.6. GYÜLEKEZÉSI JOG⁹⁵

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerint „mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez”, amelyet a VI. cikk (1) bekezdése azzal árnyal, hogy „a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.” A gyülekezési jog kialakulása szerint első generációs alapjog, amely tartalma és funkciója szerint politikai és kommunikációs szabadságjog. A gyülekezési jog szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. A joggyakorlat jellemzően a gyülekezési jog kommunikációs jellegét, valamint annak a kommunikációs folyamatban betöltött szerepét domborítja ki. A gyülekezési jog azonban több és minőségileg más, mint pusztán valamiféle közös (esetenként tömeges) véleménynyilvánítás vagy akár egy kommunikációs csatorna.⁹⁶ E más minősége pedig a résztvevők térbeli, fizikai és időbeli közvetlenségében rejlik. A gyülekezés tehát nem írható le egyszerűen a véleménynyilvánítás szabadságának és a mozgás szabadságának együttes és csoportos gyakorlásaként.

A gyülekezési szabadság három, önállóan is értékelhető részjogosultságot foglal magában: a szervezés, a vezetés és a részvétel jogát. Ha az említett jogosultságok akár külön-külön, akár együttesen nem érvényesülnek maradéktalanul, a gyülekezési jog érvényesülése is csorbát szenved. A gyülekezési jog gyakorlása – a spontán gyűlések kivételével – jellemzően valamilyen előkészítést, szervezést igényel.

Az Alaptörvény és a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) a gyülekezési jogot alapvető jogként határozzák meg, amelyet – jellegéből fakadóan – jellemzően természetes személyek kizárólag másokkal együtt, kollektívan gyakorolhatnak.

Az állami és önkormányzati szervek gyülekezési joggal összefüggő feladatai meglehetősen szerteágazóak: egyfelől tartózkodniuk kell a gyülekezési jog gyakorlásának akadályozásától, megzavarásától, másfelől pedig jogalkotással, közterületek átengedésével vagy éppen a rendezvényhez kapcsolódó közrendvédelmi és közlekedésbiztonsági feladatokkal stb. biztosítaniuk kell a jog gyakorlásának feltételeit.

A gyűlés legalább két személy részvételével közügyben való véleménynyilvánítás céljából tartott nyilvános összejövetel, tipikusan felvonulás, tüntetés. E felsorolás azonban nem tekinthető a rendezvények numerus claususának, vagyis az ott meghatározottakba be nem sorolható vagy

⁹⁵ Hajas Barnabás: *Utcák, terek szabadsága*. Budapest: Századvég, 2014.

⁹⁶ Azért sem lehet pusztán médiummá silányítani, mert a véleménynyilvánítás szabadságát nemcsak ideológiai, hanem „platformsemleges” módon is védi az Alaptörvény.

azokat megfelelően kombináló rendezvények is tarthatók.⁹⁷ A gyűlés nyilvános, ha ahhoz bárki szabadon csatlakozhat.

A közterületen és az annak nem minősülő helyszíneken tartott gyűlés eltérő szabályozás alá esik. A fő különbség, hogy a közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés, míg a közterületen szervezett gyűlés megtartásához nem szükséges a gyülekezési hatóság más engedélyét beszerezni.

A Gytv. kifejezetten hangsúlyozza a közterületi gyűlések engedélymentességét, bejelentési kötelezettséget azonban előír ezek megtartásához. Ennek célja a gyűlésen résztvevők és az azon részt nem vevők biztonságának és jogainak, valamint általában véve a közbiztonság és a közrend védelme: az, hogy a gyűlés jelentette biztonsági kockázatok kezelésére a hatóságok is felkészülhessenek. Garanciális jelentőségű, hogy pusztán a bejelentés hiánya nem teszi a gyűlést jogellenessé. E tekintetben a Gytv. a bejelentési kötelezettség alóli kivételként nevesíti a spontán gyűlést, amelyről akkor beszélhetünk, ha a gyülekezés egy, azt közvetlenül megelőző indokból, tervezés és szervező nélkül alakul ki.

A gyűlés szervezője a gyűlést annak megtartását megelőzően legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni az illetékes rendőrkapitányságnak – Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak – mint gyülekezési hatóságnak. Az időkorlát alóli kivételként szerepel a Gytv.-ben a sürgős gyűlés intézménye.⁹⁸ Eszerint ha a bejelentési határidő megtartása veszélyeztetné a gyűlés célját, a gyűlést az arra okot adó eseményt követően haladéktalanul, a felhívás megküldésével kell bejelenteni a gyülekezési hatóságnál. A bejelentés időpontja az ún. versengő (azonos helyszínrre és időpontra bejelentett, és jellegük vagy a helyszín sajátosságai miatt egyidejűleg meg nem tartható) gyűlések szempontjából is releváns: az a gyűlés élvez elsőbbséget, amelyet a gyülekezési hatóságnak korábban jelentettek be.

A bejelentés alapján – ha annak elbírálásához a szervező, a vezető vagy más személy meghallgatása szükséges – a gyülekezési hatóság egyeztetést tart. Ha a gyülekezési hatóság az egyeztetés során észleli, hogy a gyűlés a bejelentett helyszínen és időpontban nem tartható meg, felhívja a szervező figyelmét arra, hogy más helyszíneken az megtartható.

A gyülekezési hatóság a bejelentés alapján háromféle döntést hozhat:

- Megtiltja a gyülekezést bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban.
- Ha a gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását nem tiltja meg, de a közbiztonság, a közrend, vagy mások jogainak és szabadságának védelme miatt szükséges, a szervező számára határozatban előírja a gyűlés megtartásának feltételeit.
- Értelemszerűen amennyiben a bejelentéshez kötött rendezvény az előzőekben felsorolt korlátozásokat nem meríti ki, a rendőrség a rendezvény megtartását tudomásul veszi.

⁹⁷ Tüntetés alatt a gyülekezési jog körébe tartozó (vagyis több személy részvételével, a résztvevőket összekötő céllal szervezett, időben korlátozott tartamú) statikus, vagyis egy helyszínen megtartott, nyilvános, tehát elvileg bárki számára hozzáférhető rendezvényeket kell érteni. A felvonulás dinamikus demonstráció; ennek fogalmi eleme, hogy tervszerű lefolyása magában foglalja az egyik helyszínről a másik helyszínre történő közös eljutást, melynek célja, hogy a helyváltoztatás során a kinyilvánított véleménnyel egy nagyobb személyi kört közvetlenül is szembesítsen. Rendszeresen szerveznek olyan demonstrációkat, amelyek statikus és dinamikus jegyeket egyaránt magukon viselnek, ezért egyik típusba sem sorolhatóak be. Ilyennek tekinthető, ha egy tüntetésről egy másik helyszínre vonul a menet vagy a felvonulást több helyszínen rövidebb beszédekkel szakítják meg.

⁹⁸ Ilyen volt a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom által 2008. november 3-a estéjére a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége elé szervezett rendezvény.

A gyülekezési hatóság a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül a gyűlésnek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban való megtartását megtiltja,

- ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan feltehető, hogy
 - a gyűlés a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti, illetve
 - mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár, és a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme enyhébb korlátozással nem biztosítható
- a gyülekezés helyszíne olyan országos jelentőségű történelmi emlékhely vagy időpontja olyan nap, ami a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztet, és a bejelentéskor rendelkezésre álló körülmények alapján fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy a gyűlés a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra által elkövetett embertelen bűnök tényét tagadja, kétségbe vonja, jelentéktelen színben tünteti fel, vagy azokat igazolni törekszik, és ezáltal a gyűlés alkalmas a köznyugalom megzavarására.

A közbiztonságot veszélyezteti különösen, ha a felhívás vagy a gyűlés bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg.

A közrendet veszélyezteti az is, ha a felhívás, illetve a gyűlés:

- a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozza,
- alkalmas arra, hogy a bíróságok működését megzavarja, vagy
- a közlekedés rendjének sérelmével jár.

Mások jogainak és szabadságának sérelme különösen, ha a felhívás, illetve a gyűlés – az alkalmazott technikai eszközök, időtartama miatt – alkalmas mások magán- és családi életének védelméhez való jogának, otthonának, emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, vagy szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának korlátozására.

A rendőrség döntésével szemben bírósági felülvizsgálati kérelem nyújtható be, hiszen egy, a végrehajtó hatalom alá tartozó erőszakszervezet nem dönthet véglegesen alapjog gyakorlásának korlátozásáról. A határozat közlésétől számított három napon belül a szervező azt közigazgatási perben megtámadhatja. A kérelmet a gyülekezési hatóság három napon belül továbbítja a bírósághoz, amely a kérelem beérkezésétől számított három napon belül határoz.

Az Alaptörvény nem általában a gyülekezés, hanem kifejezetten a békés gyülekezés alapjogát ismeri el és biztosítja. A békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, és annak mások, illetve anyagi az javak elleni erőszaktól és zendülő magatartásoktól mentességét jelenti. A gyülekezési jog békés jellege tükröződik a gyűlés feloszlatásának szabályaiban is.

A gyűlés feloszlatására a gyűlés vezetője köteles, ha a résztvevők magatartása a gyűlés törvényességét veszélyezteti – ideértve különösen a gyűlés békés jellegének elvesztését, a békés jellegét biztosító korlátozások megsértését, mások jogainak vagy szabadságának sérelmét is.

A rendőrség oszlatja fel a gyűlést, ha:

- azt megtiltó határozat ellenére tartják meg,
- azt a gyűlés vezetője – fenti kötelezettségét megszegve – a rendőrség képviselőjének felhívása ellenére nem oszlatta fel,

- azt a tudomásul vett bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye, vagy
- a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt nem tiltotta meg.

1.7.7. AZ EGYESÜLÉSI (ÉS SZERVEZKEDÉSI) JOG⁹⁹

Az egyesülési szabadság – függetlenül attól, hogy a szervezkedési szabadsággal együtt vagy külön kerül szabályozásra – elengedhetetlen eleme a jogállami állami és társadalmi rendnek.

Az egyesülési jog kialakulása szerint első generációs alapjog, amely tartalma és funkciója szerint politikai és kommunikációs szabadságjog. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, joga van szervezetekhez csatlakozni. Az (5) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy szakszervezetek és más érdekképviselői szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.

Az egyesülési szabadság egy másik alapjog – a pártalapítás szabadsága – érvényesülését is elősegíti. Az egyesülési jog – kialakulását tekintve – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához.^{100, 101} Minden embernek joga van ahhoz, hogy szabadon megválasztott célból másokkal – egyebek mellett – kulturális, vallási, tudományos, szociális, szabadidős közösséget hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezetekhez önként csatlakozzon, vagy onnan önként kilépjen.

Az egyesülési jog részjogosultságai igazodnak a szervezet „életciklusához”, illetve a szervezet mindennapi működéséhez. Az egyesülési jog tartalmi elemei közül az Alaptörvény a szervezet létrehozását és a szervezethez való csatlakozást emeli ki. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.) ezek mellett a szervezet működtetéséhez való jogot is rögzíti, azonban az egyesülési jog részének kell tekinteni az egyesület céljának szabad megválasztásához való jogot, valamint a szervezet tevékenységében való részvételhez való jogot is. Így az egyesülési jog által védett az egyesület megalapítását megelőző előkészítés-szervezés, amely – jogállami körülmények között – előzetes engedélyhez, hatósági hozzájáruláshoz vagy bejelentési kötelezettséghez sem köthető. Ugyanígy védett a szervezet létrehozásának joga, azonban az alapítók döntését követően a szervezet jogi személyisége elnyerésének feltétele egy állami aktus (nyilvántartásba vétel), amely önmagában nem tekinthető az egyesülési jog korlátjának. Az egyesületi élet velejárója, hogy a szervezet tevékenységében a tagok egyenként – akár tisztségviselőként – és együttesen (például a szervezet legfőbb szervének működésében) részt vesznek, ennek során tagi jogaikat és kötelezettségeiket is gyakorolják, tisztségekre választók és választhatók. Végül, de nem utolsósorban a szervezethez való csatlakozás, az abból való kilépés vagy éppen a távolmaradás jogát hagyományosan ugyancsak az egyesülési jog védi.

Az Alkotmánybíróság az egyesülési szabadság joga lényeges elemének a szabadon megválasztott célt és az ehhez rendelt szervezethez csatlakozás önkéntességét tekintette, ezzel arra a lényegi kapcsolatra is utalt, amely az egyesülés szabadsága és a gondolat szabadság, a vélemény és a véleménynyilvánítás szabadsága között létezik.

⁹⁹ Hajas Barnabás: Az egyesülési (és szervezkedési) jog. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 233–243.

¹⁰⁰ Lásd: 22/1994. (IV. 16.) AB határozat.

¹⁰¹ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat; 27/1990. (XI. 22.) AB határozat; 22/1994. (IV. 16.) AB határozat; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

A Civil tv. az egyesülési jogot alapvető szabadságjogként határozza meg, amelyet természetes személyek, jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei gyakorolhatnak. Ez alól mindössze a pártok és szakszervezetek jelentenek kivételt, ezeknek ugyanis csak magánszemélyek lehetnek tagjai.

Az egyesülési jog nem kívánja meg feltétlenül a személyes alapjoggyakorlást, vagyis az fősabályként képviselő útján is gyakorolható. Az egyesülési jog jogosultja bárki lehet, azonban civil szervezet ügyintéző és képviselői szervének tagjával szemben követelmény, hogy ne legyen a közügyek gyakorlásától eltiltva és magyar állampolgár legyen; vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezzen; vagy bevándorolt, vagy letelepedett jogállású legyen, illetve tartózkodási engedéllyel rendelkezzen. Párt alapítójának és tisztségviselőjének az országgyűlési képviselők választásán vagy a helyi önkormányzati képviselők választásán választójoggal kell rendelkeznie.

Az egyesülési szabadságot biztosító alkotmányos rendelkezések (egyesüléshez való jog, illetve szervezkedés szabadsága)¹⁰² érvényesülése szempontjából meghatározó jelentőségű az egyesülési jog alapján létrejövő szervezet célja és tevékenysége. Így az Alaptörvény kifejezetten tiltja, hogy a társadalom egyetlen szervezetének a tevékenysége a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására irányuljon. Társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység végzése céljából sem alapítható, és az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre.

Az említett törvényi tilalmak azonban nem pusztán a szervezet alapításakor, hanem annak működése során is érvényesülnek. A civil szervezet tevékenysége felett az ügyész törvényességi ellenőrzést gyakorol, a bíróság pedig az ügyész keresete alapján feloszlatja azt az egyesületet, amelynek tevékenysége az említett tilalomba ütközik.

Az egyesülési jog lényegi eleme, hogy többen tartós jelleggel, valamilyen, az alapszabályban pontosan meghatározott célból alapítanak, illetve tartanak fent egy szervezetet, amelyhez szabad akaratukból csatlakozhatnak.

A kötelező kamarai tagság azonban nem sérti az egyesülési szabadságot. A kamarák ugyanis nem az egyesülési szabadság alapján létrehozott szervezetek, azokat nem magánszemélyek alapították, céljaikat és tevékenységük feladatait sem magánszemélyek határozták meg.

1.7.8. INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉS ÉS INFORMÁCIÓSZABADSÁG¹⁰³

A személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog – jelentősen eltérő természetük ellenére – a magyar alkotmányjogban hagyományosan szorosan összekapcsolódnak. Az Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény – a VI. cikk (3) és (4) bekezdéseiben – a két jogot már együtt szabályozza. A személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogra vonatkozó részletes szabályokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) tartalmazza. A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság, a Nemzeti

¹⁰² Például: 26/1992. (IV. 30.) AB határozat.

¹⁰³ Bővebben lásd: Szabó Endre Győző: A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014., 224–266.

Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) ellenőrzi. Az személyes adatok védelmének területén az Európai Unió általános adatvédelmi rendelete¹⁰⁴ – közismert rövidítéssel a GDPR – is közvetlenül alkalmazandó. A GDPR szerinti felügyeleti hatósági feladat- és hatáskörök címzettjeként a jogalkotó szintén a NAIH-ot jelölte ki.

1.7.8.1. A személyes adatok védelme

Az Infotv. 1. §-ában a személyes adatok védelmével kapcsolatban megfogalmazott célja, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák. Az adatvédelem a személyes adatokra, tehát az élő természetes személyre (érintettre) vonatkozó bármely információ.¹⁰⁵ A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.

Személyes adat az Info tv. előírásai szerint akkor kezelhető, ha

- azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben, különleges adatnak vagy bűnügyi személyes adatnak nem minősülő adat esetén – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (kötelező adatkezelés),
- az előző pontban meghatározottak hiányában
 - az az adatkezelő törvényben meghatározott feladatainak ellátásához feltétlenül szükséges és az érintett a személyes adatok kezeléséhez kifejezetten hozzájárult,
 - az az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint a személyek életét, testi épségét vagy javait fenyegető közvetlen veszély elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges és azzal arányos, vagy
 - a személyes adatot az érintett kifejezetten nyilvánosságra hozta és az az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges és azzal arányos.

Különleges adat¹⁰⁶ az Info tv. előírásai szerint akkor kezelhető

- ha az törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához feltétlenül szükséges és azzal arányos, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése, felderítése vagy üldözése érdekében vagy honvédelmi érdekből törvény elrendeli (kötelező adatkezelés)
- ennek hiányában
 - az az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint a személyek életét, testi épségét vagy javait fenyegető közvetlen veszély elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges és azzal arányos, vagy
 - a különleges adatot az érintett kifejezetten nyilvánosságra hozta és az az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges és azzal arányos.

Az információs önrendelkezéshez való jog alapelvei:

- A célhoz kötött adatkezelés követelménye.
Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése

¹⁰⁴ Az (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

¹⁰⁵ Infotv. 3. § 2. pont.

¹⁰⁶ Személyes adatok különleges kategóriába tartozó minden adat, azaz a faji vagy etnikai származásra, politikai véleményre, vallási vagy világnézeti meggyőződésre vagy szakszervezeti tagságra utaló személyes adatok, valamint a genetikai adatok, a természetes személyek egyedi azonosítását célzó biometrikus adatok, az egészségügyi adatok és a természetes személyek szexuális életére vagy szexuális irányultságára vonatkozó személyes adatok.”

érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.¹⁰⁷ Ebből következik az is, hogy ha az adatkezelés célja megváltozik, új adatkezelésről van szó. A meghatározott cél nélküli, „készletező” adatgyűjtés és adattárolás sérti az információs önrendelkezéshez való jogot.

- Az adatminimalizálás elve.

Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető.¹⁰⁸

- Az adatminőség elve.

Az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és – ha ez az adatkezelés céljára tekintettel szükséges – naprakészségét, valamint azt, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.¹⁰⁹

- Az adatbiztonság követelménye.

Az adatkezelő köteles az adatkezelési műveleteket úgy megtervezni és végrehajtani, hogy az az e törvény és az adatkezelésre vonatkozó más szabályok alkalmazása során biztosítsa az érintettek magánszférájának védelmét.¹¹⁰

- Jogszerűség, tisztességes eljárás és átláthatóság

A személyes adatok kezelését jogszerűen és tisztességesen, valamint az érintett számára átlátható módon kell végezni.¹¹¹

- Elszámoltathatóság

Az adatkezelő felelős az alapelveknek való megfelelésért, továbbá képesnek kell lennie a megfelelés igazolására.¹¹²

Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az érintett általa kezelt adatairól, azok forrásáról, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról. Az érintett kérheti az adatkezelőtől személyes adatainak helyesbítését, valamint – a kötelező adatkezelés eseteit kivéve – személyes adatainak törlését vagy zárolását.

1.7.8.2. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog

Az Infotv. információs szabadságra vonatkozó szabályozásának célja a közügyek átláthatóságának biztosítása.¹¹³ Közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. Közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

¹⁰⁷ Infotv. 4. § (1) bekezdés.

¹⁰⁸ Infotv. 4. § (2) bekezdés.

¹⁰⁹ Infotv. 4. § (4) bekezdés.

¹¹⁰ Infotv. 4. § (4) bekezdés. [ez az adatminőség elve]

¹¹¹ GDPR 5. cikk (1) bekezdés a) pont

¹¹² GDPR 5. cikk (2) bekezdés

¹¹³ Infotv. 4. § (4a) bekezdés. [ez az adatbiztonság elve]

Az adatkezelő szervnek, személynek kötelessége, hogy a kezelésében lévő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. A szervezeti, személyzeti, a szerv tevékenységére, működésére, továbbá a gazdálkodásra vonatkozó részletes adatokat a Köztársasági Elnök Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a központi államigazgatási szervek a kormánybizottság kivételével, továbbá az országos kamara, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal köteles a honlapján bárki számára ingyenesen és korlátozás nélkül elérhetővé tenni. A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.

A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat megismerése igényének az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv a lehető legrövidebb idő alatt, de legfeljebb tizenöt napon belül eleget tesz. A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat. A megismeréséhez való jogot törvény honvédelmi érdekből, nemzetbiztonsági érdekből, bűnüldözési, vagy - megelőzési érdekből, környezet- vagy természetvédelmi érdekből, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel, bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel, a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja. A döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Az elutasítás ebben az esetben sem automatikus, a döntés meghozatalát követően csak akkor utasítható el igény teljesítése, ha az adat megismerése, ha az további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.

Az igénylő a közérdekű adat megismerésével kapcsolatban akkor fordulhat bírósághoz, ha a kérelmét az adatkezelő elutasította, vagy annak a törvényi határidőben nem tett eleget. Az igénylő keresettel kérheti továbbá a megállapított költségtérítés felülvizsgálatát is. Ha a bíróság a közérdekű adat igénylésére irányuló kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelőt a kért közérdekű adat közlésére kötelezi. Az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegét a bíróság megváltoztathatja, vagy a közfeladatot ellátó szervet a költségtérítés összegének megállapítása tekintetében új eljárásra kötelezheti.

A két alapjog tekintetében a NAIH eltérő mozgástérrel rendelkezik. A személyes adatok védelmét érintő kérdésekben úgynevezett vizsgálati (ombudsmani típusú) eljárást folytathat le, vagy hatósági eljárást indíthat. A hatósági eljárás a közigazgatási eljárásra vonatkozó szabályok szerint határozattal zárul, amelyben bírság kiszabására is sor kerülhet. A közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos ügyekben a NAIH nem indíthat hatósági eljárást, azonban ha saját vizsgálata alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes, úgynevezett titokfelügyeleti hatósági eljárást indíthat, s bíróság kezdeményezésére köteles azt megindítani. A NAIH a nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítása esetén a minősítőt a nemzeti minősített adat minősítési szintjének, illetve érvényességi idejének a jogszabályoknak megfelelő megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel, tehát a minősítés megszüntetésén keresztül az érintett adat akár hozzáférhetővé is válhat.

1.7.9. ELJÁRÁSI JOGOK¹¹⁴

A tisztességes eljáráshoz való jogot az Alaptörvény a közigazgatási eljárásokkal összefüggésben a XXIV. cikkben (a megfelelő ügyintézéshez való jog), a bírósági eljárásokra vonatkozóan pedig a XXVIII. cikkben (tulajdonképpeni tisztességes eljáráshoz való jog) szabályozza.

1.7.9.1. A megfelelő ügyintézéshez való jog¹¹⁵

Az Európai Unió Alapjogi Chartája volt az első jelentős nemzetközi dokumentum, amely 41. cikkében a megfelelő ügyintézéshez való jogot (right to good administration) nevesítette. Magyarországon az Alkotmány nem rögzített ilyen tartalmú alapvető jogot, ezt elsőként az Alaptörvény „Charta-ihletettséggel”¹¹⁶ XXIV. cikkében biztosítja.



Az Alaptörvény az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az úgynevezett „jó közigazgatáshoz” való jog mintájára fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapvető jogként garantálja mindenki számára a tisztességes hatósági ügyintézés jogát, vagyis azt, hogy „ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.” Az Alaptörvény ezzel alkotmányi szintre emelte a közigazgatási eljárás alapelveit.¹¹⁷ Ezáltal az Alaptörvény a tisztességes közigazgatási eljárásnak a Helyes Magatartás Európai Kódexével indult, majd az Alapjogi Chartának a Lisszaboni Szerződéssel európai uniós alapkövetelménnyé vált folyamatba kapcsolódik be.^{118, 119} A tisztességes hatósági ügyintézés alapja már az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában is megtalálható: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

Az Alkotmányban a megfelelő ügyintézéshez való jog, illetve a hatósági eljárásokkal összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való jog nem volt nevesítve, azt az Alkotmánybíróság a bírói úthoz való jog és a jogállamiság fogalmából fakadó eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából vezette le.

Ezt megelőzően a hazai gyakorlat a közigazgatási hatósági eljárások tisztességességének követelményét a tisztességes eljáráshoz való jog egyik, nem nevesített összetevőjének tekintette, annak érvényesülése felett pedig az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok is örökök, azonban a gyakorlat nem szentelt különösebb figyelmet annak, hogy tehető-e különbség a büntető- és szabálysértési eljárás során alkalmazandó tisztességes eljáráshoz való jog (a tulajdonképpeni *fair trial*) és a megfelelő ügyintézéshez való jog mint a hatósági eljárások során érvényesülő tisztességes eljáráshoz való jog között.

¹¹⁴ Bővebben lásd: Csink Lóránt – Marosi Ildikó: Eljárási jogok. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 267–286.

¹¹⁵ Lásd még: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. *Magyar Közigazgatás*, 2011. évi 1. szám, 30–32. o.; továbbá Hajas Barnabás: A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendszetben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése. *Acta Humana*, (2013/1) 103–115.

¹¹⁶ Az Alaptörvény javaslatának indokolása szerint: „Az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az úgynevezett »jó közigazgatáshoz« való jog mintájára fogalmazza meg a Javaslat a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.”

¹¹⁷ András Patyi – András Téglási: The constitutional basis of Hungarian public administration. In: András Patyi – Ádám Rixer (Eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Schenk Verlag, Passau, 2014. 211.

¹¹⁸ Uo.

¹¹⁹ 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353., 355.

Megjegyzendő, hogy a „büntetőjogias jellegű” közigazgatási ügyekben (versenyjog, adóigazgatás és általában bírság kiszabásával kapcsolatos ügyekben) nem elegendő a megfelelő ügyintézéshez való jog érvényesülése, hanem a tulajdonképpeni tisztességes eljáráshoz való jog garanciarendszerének kell érvényesülnie.

1.7.9.2. A tisztességes eljáráshoz való jog („fair trial”)

Az Alaptörvény a XXVIII. cikkében alapvetően az Alkotmánnyal azonos módon határozza meg a tisztességes eljáráshoz való jogot és annak összetevőit.

- A XXVIII. cikk (1) bekezdéséből a vád, illetve a polgári jogi jogok és köteleességek elbírálására bírói út biztosításának kötelezettsége fakad.¹²⁰ A keresetindítási jog időbeli korlátozását az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelmények teljesülése miatt indokolhatónak tartotta, mert a bírósághoz való fordulás joga nem abszolút jellegű jogosultság, hanem csak a jogállamiság elemeként megjelenő jogbiztonság korlátai között juthat érvényre. A XXVIII. cikk (1) bekezdésének tisztességes tárgyalásra vonatkozó fordulatának helyes értelmezése szerint az eljárás egészét át kell hatnia a tisztességességnek, nem elegendő pusztán a tárgyalásnak tisztességesnek lennie.
- A tárgyalás főszabálya, amely azonban a bíróság döntésének megfelelően korlátozható. A bíróság a tárgyaláson hozott határozatát akkor is nyilvánosan köteles kihirdetni, ha a nyilvánosságot egyébként kizárta.
- Az Alaptörvény – a XXIV. cikkhez hasonlóan – garanciális elemként írja elő a bírósági döntés észszerű határidőn belüli meghozatalának kötelezettségét.
- Az ártatlanság védelme kezdetben a büntetőeljáráshoz kapcsolódott, azonban annak – amennyiben értelmezhető – ki kell terjednie a közigazgatási,¹²¹ a fegyelmi, a szabálysértési eljárásokra is.¹²² Az ártatlanság védelme alapján senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozatával nem állapította meg. Ebből nem következik azonban, hogy a hatóságok ne alkalmazhatnának bizonyos – alapjogokat is korlátozó – intézkedéseket a gyanúsítottakkal szemben.
- A védelemhez való jog kezdetben a büntetőeljáráshoz, egészen pontosan annak a bírósági szakaszához kapcsolódott, és a védelem, illetve a védőválasztás jogát foglalta magában. Mára már az eljárás egészére, annak valamennyi szakaszára kiterjed.
- *Nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* (nincs bűncselekmény és büntetés törvény nélkül).
- Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése a bírósági eljárás alkotmányos garanciái körében új elemként mondja ki a kétszeres értékelés tilalmának (*ne bis in idem*) alapelvét.
- A jogorvoslathoz való jog mindenkit megillet. Ez az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti (de például munkáltatói döntések esetében nem!).

A fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni.¹²³ Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik más mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹²⁴

¹²⁰ 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353., 355.

¹²¹ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.

¹²² Belilos v. Switzerland, Application No. 10328/83, Judgement of 29 April 1988.

¹²³ 6/1998. (III. 11.) AB határozat.

¹²⁴ 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

1.7.10. TULAJDONHOZ VALÓ JOG¹²⁵

Az Alkotmány a tulajdonjogot nem az alapjogi fejezetben, hanem az általános rendelkezések között és töredezetten szabályozta. Történelmi okokból kimondta a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése általános jelleggel kimondja: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” A (2) bekezdés rögzíti a kisajátítás szabályait, mely szerint „tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet”.

Az Alkotmánybíróság kezdetben az alkotmányjogi értelemben vett tulajdon tartalmát azonosította a tulajdonjogi triásszal (birtoklás, használat és rendelkezés joga), azonban később elválasztotta az alkotmányjogi értelemben vett tulajdont a polgári jogi tulajdontól.

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban kimondta, hogy az alkotmányossági vizsgálat során elfogadja az absztrakt közérdeket a tulajdonkorlátozás okaként, de ekkor a közérdek fennállását érdemben nem vizsgálta. Erre a 42/2006. (X. 5.) AB határozatban került sor, amely kimondta, hogy a közérdekű korlátozás szükségességét is vizsgálni kell.

Az Alkotmánybíróság szerint: „Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.”¹²⁶ A tulajdon tehát az egyén cselekvési szabadságának egyfajta előfeltétele. Az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjainak védelme határozza meg azt is, hogy az Alkotmány alapján mi tekinthető védett jogosultságnak. Amint azt említettük, az állam az alapjogok alanya általában nem lehet, azonban – annak ellenére, hogy az államszervezet részének tekinthetők – az önkormányzatok az állammal szemben igen.

A tulajdonvédelem alkotmányos szabályaiból nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő vagyoni jogok biztosítása is következik.¹²⁷ Sőt, ez nem korlátozódik dologi jogosultságokra, hanem a kötelmi jogosultságokat is a tulajdonvédelem körébe vonta.¹²⁸

Tulajdonvédelem alá tartoznak bizonyos feltételek esetén egyes közjogi várományok.

A tulajdonvédelem kivételesen – mint az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjainak biztosítására – kiterjedhet egyes munkavégzési jogosítványokra is. Az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában a saját vagyont és az értékteremtő munkát jelölte meg az alkotmányi tulajdonvédelem forrásaként.

A konfiskatórius (a vagyont elvonó, az adótárgy értékét felemésztő) adók a tulajdonhoz való jogot sértik.¹²⁹

Három mércét különböztethetünk meg a tulajdonba való beavatkozással összefüggésben.

- Egyes esetekben a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül el kell tűrnie. (Például gépjármű érvényes műszaki vizsga vagy forgalmi engedély nélkül nem vehet részt a forgalomban.) A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat szerint – és ezt az Alaptörvény hatályos rendelkezései meg is erősítik – a tulajdon szociális kötöttségei lehetővé teszik a tulajdonosi autonómiába való állami beavatkozást.

¹²⁵ Bővebben lásd: Balogh-Békesi Nóra: Tulajdonhoz való jog. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 287–310.

¹²⁶ Lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

¹²⁷ Lásd a 17/1992. (III. 30.) AB határozatot.

¹²⁸ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

¹²⁹ A német alkotmánybírósági gyakorlatból lásd: BverfGE 87, 153, 169 (1992), de a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5081/2012/4. határozatával megalapozott gyakorlata ugyanebbe az irányba mutat.

- Az alapjogok korlátozásánál említettük, hogy az állam a tulajdonhoz való jogot közérdekből is korlátozhatja. A szükségességi oldalon tehát a közérdek áll, azonban az is vizsgálható az is, hogy az adott közérdekű cél megvalósítása valóban szükséges-e. Az arányossági oldalon a közjogi beavatkozás során az értékgarancia érvényesülése (vagyis, hogy a fellépő értékvesztést az állam kompenzálta-e) vizsgálendő.
- A tulajdont az állam – megfelelő garanciák egyidejű érvényesülése mellett, jogállamban, piacgazdasági körülmények között is – elvonhatja. Ennek alkotmányos módja a kisajátítás. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése meghatározza ennek feltételeit, így tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből (a szükségességi oldal), törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett (arányossági oldal) lehet. Emellett az eljárásnak is törvényben szabályozottnak kell lennie. A kisajátítás alaptörvényi feltételeinek maradéktalanul érvényesülniük kell, ellenkező esetben az adott tulajdonelvonás, vagy korlátozás alaptörvény-ellenes.

1.7.11. A SZOCIÁLIS JOGOK¹³⁰

1.7.11.1. A szociális jogokról általában

A szociális jogok második generációs jogok. Arról, hogy szükséges-e alkotmányos szinten szabályozni a szociális jogokat, két eltérő megközelítés ismert:

- Az egyik szerint nem kell a szociális jogokat alkotmányos szinten szabályozni, de ha mégis, azok nem teremthetnek alanyi jogosultságot. Eszerint csak a minimumok biztosítása igényel alkotmányos szintű szabályozást. Ellenkező esetben megoldhatatlan helyzet állhat elő: vagy a gazdasági teljesítőképesség változása miatt az állam a korábban biztosított jogokból lép vissza, vagy az alkotmányos előírást betartva cselekszik, ami államcsödhöz vezethet.
- A másik szerint a polgári és politikai jogok és a szociális jogok feltételezik egymást, érvényesíthetőségük szélesebb tere pedig nem pusztán a társadalom mint morális közösség tagjainak egymásért viselt felelősségét erősíti, hanem a kedvező pozícióban lévők biztonságát is. Ez a megközelítés a különböző közösségeknek (család, egyházak, civil szervezetek) a szociális biztonság megvalósításában vállalt hangsúlyos szerepére is épít.

A gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesülése alapvetően az állam gazdasági teljesítőképességétől függhet. A szociális jogok sajátossága továbbá, hogy többségüknek fogalmilag nincs az államtól csak tartózkodást követelő (negatív) oldala. Az államnak létre kell hoznia azt az intézményrendszert, amely a szociális jogok érvényesülését biztosítja, és az intézményrendszer igénybevételével kapcsolatos jogosultságokat törvényi szinten kell meghatározni. A szociális jogok között az alkotmányos védelem mértéke szerint az alábbi három csoportot különböztethetjük meg: vannak köztük alapjogok (valamely klasszikus szabadságjogból fakadnak), másrészt alapjognak nem minősülő alkotmányos jogok (az alkotmányból közvetlen alanyi jogosultság nem fakad, más jogszabály közbejötté nélkül nem lehet érvényesíteni), harmadrészt államcélok (ezekből sem alaptörvényi szinten, sem pedig törvényhozási szinten nem következnek alanyi jogosultságok).

¹³⁰ Balogh Zsolt: Szociális jogok. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 311–338.

1.7.11.2. Az egyes jogok

Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése a munkához való jogot, a foglalkozás szabad megválasztásához és a vállalkozáshoz való jogot együtt szabályozza. Az Alaptörvény a munkának, a munkavégzésnek sajátos értéktartalmat ad, a – fizikai és szellemi – munkavégzés, a vállalkozás lehetősége kiemelt jelentőséggel bír.¹³¹



Az egyén és a közösség viszonyának az Alaptörvény O) cikke szerinti felfogása, hogy a politikai közösség elvárja a hozzá tartozó tagoktól, hogy képességeik szerint járuljanak hozzá a „köz” gyarapodásához, ne csak a közösség támogatását várják el.

A munkavégzés olyan hozzájárulási forma lehet, amelynek különböző változataival, továbbá „képességeinek és lehetőségeinek megfelelően” mindenki képes a közösséget (is) szolgálni. Az értéktételezés egyébként nemcsak az egyén és a közösség viszonyában bír jelentőséggel, hanem a munka fogalmának és társadalmi jelentőségének értelmezésében is. A XII. cikk szövegkörnyezetében ugyanis a munka, a foglalkozás megválasztásának és a vállalkozás szabadságának deklarálását, valamint a munkához való jog kiváltását szolgáló államcél található. A Nemzeti hitvallás fordulata szerint: „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.”

A szocialista alkotmányokra jellemző munkához való jogot helyettesíti az a rendelkezés, amely államcélként fogalmazza meg egy olyan társadalmi-gazdasági környezet létrehozását, amely felkínálja azon feltételeket, amelyek alapján „minden munkaképes ember, aki dolgozni akar”, dolgozhat.

A munkához való jog alanyi jogi – peresíthető – jellegét már a korábbi Alkotmány rendelkezése alapján sem támogatta az Alkotmánybíróság, jelen rendelkezés pedig ennek a célkitűzésnek a valamivel realisabb megfogalmazása. Ezen államcél értelmezése során fontos arra rámutatni, hogy a közösségnek az egyén érdekében tett cselekvési ígéretéről van szó, azzal párhuzamosan – vagy annak ellentételezéseként –, hogy az egyéntől is elvárt, hogy munkájával járuljon hozzá a közösség gyarapodásához.

Az Alkotmánybíróság stabil gyakorlata szerint „ez az alaptörvénybeli szabály sem alapvető jogot biztosít, hanem elsősorban államcélról, közösségi értékről, illetve nemzetgazdasági szervező elvről rendelkezik.

A pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való jog alapjognak nem minősülő alkotmányos jog, amelyek érvényesülése érdekében törvényben kell szabályozni a napi munkaidőt, a heti pihenőidőt, a túlmunkát és a fizetett szabadságot.

A szakszervezeti szervezkedés szabadságát az egyesülési jog által védett körben tekinthetjük alapjognak. A sztrájkjog a munkaharc végső eszközeként elsősorban a munkavállalók részére jelent biztosítékot, alapjogi jellege (vagyis hogy alapjog vagy az alaptörvényi rendelkezésből közvetlen alanyi jog nem fakad) nem egyértelmű.

Az egészséghez való jogról az Alaptörvény XX. cikke rendelkezik: kimondja, hogy mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, és ennek érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

¹³¹ A Nemzeti hitvallás szerint a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye. Az Alapvetés M) cikk (1) bekezdés értelmében Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. A XII. cikk (1) és (2) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához, valamint Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.



Magyarország GMO-mentes alkotmányjogi státuszával hazánk az európai uniós szinten favorizált GMO-mentességért folytatott harc „úttörőjévé” vált, ti. rajtunk kívül eddig mindössze Ecuador 2008-ban elfogadott új alkotmánya rögzíti expressis verbis a genetikailag módosított organizmusok tilalmát.¹³²

Az egészséghez való jog alaptörvényi szabályából közvetlen alanyi jogi jogosultság nem vezethető le.

A szociális biztonságot az Alaptörvény államcélként tételezi, amikor rögzíti: Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. A megélhetési minimumhoz való jog, illetve az életfeltételek biztosítása az élethez való jogból és az emberi méltóságból fakad. Az Alaptörvény XIX. cikke szerint az egyén anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén „törvényben meghatározott támogatásra” jogosult. Az Alaptörvény államcélként határozza meg (és ezzel bővíti az államcélok körét) az emberhez méltó lakhatás és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását, valamint a hajlék nélkül élők számára a szállás biztosításának kötelezettségét.



Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosításával az Alaptörvény szövege egy új, a korábbi Alkotmányban nem szereplő államcél fogalmaz meg. Azzal, hogy az Alaptörvény ezt a megfogalmazást alkalmazza, egy lehetséges értelmezés szerint egy tipikusan államcél megfogalmazásnak ad sajátos alapjogi tartalmat azáltal, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit az emberi méltóság attribútumává teszi, quasi a létminimum részeként.¹³³ Az Alaptörvény negyedik módosítása a XXII. cikkben eredetileg szereplő államcélok körét tovább bővítette, és innentől kezdve már azt is kimondja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekednek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. Az Alaptörvény hetedik módosítása a szállás biztosításának céljaként nemcsak az emberhez méltó lakhatásról való gondoskodást, hanem a közterület közcélú használatának védelmét is megjelöli. Ezzel nemcsak a hajlék nélküli egyén, hanem a közterületet használó egész közösség szempontjából közelíti meg a hajléktalanság problémáját. Szintén a hetedik alaptörvény-módosítás vezeti be a közterületen történő életvitelszerű tartózkodás tilalmát, amely korábban – az Alaptörvény negyedik módosítását követően – a helyi önkormányzatok által – mérlegelés alapján, területi és indokok szerinti korlátozással – volt jogellenessé nyilvánítható.

Az Alaptörvény XI. cikke szerint minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti.

¹³² Csink Lóránt – T. Kovács Júlia: Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle* 2013/4. szám 50–51.

¹³³ A lakhatáshoz való jog vitatott értelmezéséről és alaptörvényi tartalmáról lásd: Simon Emese Réka – Szalóky Béla: A lakhatáshoz való jog kérdéskörének alakulása Magyarországon és nemzetközi viszonylatban. *De Iurisprudencia et Iure Publico*. (2) 2013.



A művelődéshez való jog biztosításának tekintetében az Alaptörvény kiterjesztette az állami kötelezettségeket. Míg az Alkotmány csak az alapfokú oktatás ingyenességét kívánta meg, az Alaptörvény ezt már a középfokú oktatás vonatkozásában is biztosítja. Az Alkotmány szerint az állam a középfokú oktatáshoz való jogot még képesség alapján volt köteles biztosítani, az Alaptörvény ezt már teljes körűen kötelezővé teszi. A felsőoktatáshoz továbbra is képesség szerinti hozzáférést biztosít az Alaptörvény, és a költségviselés rendezését is törvényi szintre hagyja. Mindemellett azonban – az egyének önmaga és a közösség iránti felelősségvállalását rögzítő O) cikk szellemében – lehetőséget biztosít, hogy törvény a nemzeti közösség keretében teljesítendő munkavégzést követeljen meg, mintegy az állami finanszírozás „ellenértékékeként”. Ez tette lehetővé a hallgatói szerződés rendszerének meghonosítását, amely a tanulmányi szerződés intézményének analógiájára vár el egyfajta hűséget és értékteremtő munkát a hallgatótól a felsőoktatási tanulmányok költségeit biztosító közösséggel szemben.

1.8. AZ ALAPVETŐ KÖTELESSÉGEK

1.8.1. A JOGSZABÁLYOK MEGTARTÁSÁNAK KÖTELEZETTSÉGE

Az R) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az Alkotmány 77. § (2) bekezdése hasonló szabályt tartalmazott, amelynek azonban érdemi alkotmánybírói gyakorlata sem alakult ki. Az, hogy e rendelkezés mindenki kötelességeként írja elő az Alaptörvény és a jogszabályok megtartását, az alkotmányozó szándéka szerint azt is kifejezésre juttatja, hogy nincs kivételezett személy, társadalmi csoport vagy állami szerv, amely valamilyen erkölcsi vagy politikai okra hivatkozva felülemelkedhetne a jogszabályokon. A jogszabályok megtartásának kötelezettsége e kifejezett rendelkezés hiányában a B) cikkben deklarált jogállamiság elvéből is levezethető lenne.

1.8.2. KÖZTEHERVISELÉS¹³⁴

A XXX. cikk a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. E kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan részben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A közteherviselés ezen elvének az egyes hozzájárulás-típusokra és jogalanyokra való konkretizálása a törvényi szabályozás feladata. Ez a természetes személyeknél a teherbíró képesség általános elvét részletezve kifejezetten előírja, hogy a közteherviselés körében az arányosság mellett is hangsúlyozottan tekintetbe kell venni a gyermekvállalással együtt járó terheket, és a konkrét kötelezettséget ennek megfelelően kell megállapítani.

Az Alaptörvény – csakúgy, mint a korábban hatályos Alkotmány – nem határozza meg a közteher fogalmát, de kétségtelenül ide tartoznak az állami pénzügyekről szóló törvény szerinti mindazon, az állam javára előírható „közbefizetések”, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményi működtetésének fedezetét szolgálják, vagyis az állam bevételi forrását jelentik.¹³⁵

¹³⁴ Lásd még: Klicsu László: Közteherviselés az új Alkotmányban. Pázmány Law Working Papers, Nr. 2011/3.

¹³⁵ 821/B/1990. AB határozat.

Az Alkotmánybíróság korai határozatai szerint az állam nagy szabadsággal rendelkezik arról, hogy a közteher meghatározásánál milyen gazdasági forrást választ, de a szabályozásnak meg kell felelnie az arányosság mércéjének. Az arányosság követelményéből azonban nem következik az a jogalkotói kötelezettség, hogy „minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megjelölt jövedelem vagy vagyon nagyságából, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia”.¹³⁶ Az Alaptörvény a XXX. cikkben már nem hivatkozik a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltják fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik. Az egyén és a gazdálkodó szervezetek teherbíró képességét külön megítélés alapján kell megközelíteni; utóbbiak esetében a teherviselő képesség szélesebb alapokon nyugszik, hiszen a gazdasági teherbírást egy minimumszintjének fennállása – az egyéni teherviselési képesség esetleges hiányával ellentétben – a gazdálkodási tevékenység végzése folytán vélelmezhető, mértéke ugyanakkor esetenként változó lehet.¹³⁷

A törvényhozó alkotmányos mozgástere az adó mértékében sem korlátlan. Alaptörvény-ellenesség abban az esetben válhat az adó mértéke, ha azt diszkriminatív módon állapítják meg vagy pedig olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává; aránytalan-ná és indokolatlanná válik.¹³⁸ Így alaptörvény-ellenessé válik az adó, ha az elkobzó jellegű: vagyis ha egy norma adó címen olyan elvonást alkalmaz, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó.¹³⁹

A 8/2007. (II. 28.) AB határozat összegezte a fogalmi elemeket a jövedelmi és vagyoni adóknál:

- „az adó (közteher) alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak való megfelelése;
- az adó és az alanyi kötelezettek adófizetési kötelezettség alá vont jövedelme, illetve vagyona között fennálló közvetlen kapcsolat;
- az alanyi kötelezettek által ténylegesen megszerzett jövedelem, illetve vagyon adóztatása; – az adó alanyi kötelezettek teherviselő képességével való arányossága.”

A jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében – figyelemmel a konkrét szabályozás összes sajátosságára – a XXX. cikkben foglalt alkotmányi korlát valamennyi fogalmi elemének egyidejűleg fenn kell állnia ahhoz, hogy a vizsgált szabályozás megfeleljen az említett alkotmányos mércének.



A természetes személyek vonatkozásában a teherbíró képesség általános elvét részletezve az Alaptörvény kifejezetten előírja, hogy a közteherviselés körében az arányosság mellett is hangsúlyozottan tekintetbe kell venni a gyermekvállalással együtt járó terheket, és a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani. Ez egy új, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent szabály, hogy ti. az adóztatásnál kötelező figyelembe venni a gyermeket nevelők – a család – kisebb teherbíró képességét. Ezáltal hosszú távra biztosítani lehet a gyermekvállalást az adórendszeren keresztül támogató rendelkezések stabilitását. Erre azért van szükség, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy a gyermeket nevelő szülők kisebb adóteher-viselő képességének az adózásnál való figyelembevétele erősen kormányzatfüggő.¹⁴⁰

¹³⁶ 66/B/1992. AB határozat.

¹³⁷ 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat [64].

¹³⁸ 1558/B/1991. AB határozat. 137 1531/B/1991. AB határozat.

¹³⁹ 1531/B/1991. AB határozat.

¹⁴⁰ A gyermeket nevelők teherviselő képességének figyelembevételét írta elő a családi pótlék adózásával összefüggésben a 127/2009. (XII. 17.) AB határozat is: „A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségiétel.” Klicsu László: Közpénzügyek. In Trócsányi László – Schanda Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, 2016. őszi kiadás, HVG Orac 466–467.

1.8.3. HONVÉDELMI KÖTELEZETTSÉG

A XXXI. cikk az alapvető kötelességek között rögzíti a haza védelmének kötelezettségét, és meghatározza a honvédelmi kötelezettség teljesítésének a formáit. Ennek megfelelően – kiemelve azt, hogy a honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos részletes szabályok megállapítását sarkalatos törvényre bízza – meghatározza a személyes honvédelmi kötelezettség típusait (hadkötelezettség, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség), továbbá megteremti annak az alaptörvényi alapjait, hogy az embereket és a törvény alapján létrehozott jogalanyokat gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhessék. A XXXI. cikk a békeidőszaki felkészülés alapjainak megteremtésével alaptörvényi szinten rendezi az önkéntes tartalékos rendszerben való szerepvállalás lehetőségét. Az (1) bekezdésben megfogalmazott, a haza védelmére vonatkozó általános állampolgári kötelezettség olyan, időben változó fogalom, amelynek tartalmát nem határozza meg az alkotmány, hanem arról a törvényalkotónak kell rendelkeznie.

Az Alkotmánybíróság korábban már értelmezte az állampolgárokat érintő honvédelmi kötelezettség lényegét, és áttekintette a honvédelem biztosításának kötelezettségéből az államra háruló feladatokat is.

Az Alaptörvény XXXI. cikke általános honvédelmi kötelezettséget állapít meg, melynek a hadkötelezettség csak az egyik összetevője. A kötelező (sor- vagy tartalékos) katonai szolgálat a XXXI. cikk alapján a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint rendelhető el; az érintett személynek ezzel kapcsolatban szabad választási lehetősége nincs.¹⁴¹ Az állampolgárt terhelő honvédelmi kötelezettség tehát az állam számára jogot biztosít arra, hogy e kötelezettség teljesítését igényelje és kikényszerítse. Az államnak ez a jogosítványa meghatározott célra rendelt. „Az állam az állampolgárai védelme érdekében köteles a hazát fenyegető veszélyekről tájékozódni, az előzetes védekezési lehetőségekkel élni, a honvédelem hatékony rendszerét kiépíteni és fenntartani, továbbá köteles az állampolgárok honvédelmi igénybevételének diszkriminációmentes és észszerű rendjét kialakítani.”¹⁴²

1.8.4. TANKÖTELEZETTSÉG

Az Alaptörvény a XI. cikkben kimondja, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, amit a magyar állam „a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával” biztosít. Az Alaptörvény – szemben az Alkotmány „képességei alapján mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás” helyett – az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás elvét rögzíti. Ez annyiban mindenképp előrelépés, hogy a képességeire tekintet nélkül mindenki számára biztosítja a középfokú oktatás lehetőségét. Az Alaptörvény szerint a további ismeretbővítést, valamely foglalkozás elsajátításához vagy a magasabb szintű szakmai vagy tudományos oktatásban való részvételhez szükséges tanulás lehetőségét a középfokú oktatás korlátozásmentes és ingyenes elérhetőségével ösztönzi.

¹⁴¹ 6/1997. (II. 7.) AB határozat.

¹⁴² 2/1998. (II. 4.) AB határozat.

Míg az Alkotmány állampolgári kötelességgént írta elő, hogy „a Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni”, addig az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése kimondja: „A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.” Eltérő szabályozási megoldással tehát, de az Alaptörvényben is megjelenik a tankötelezettség mint a szülőt terhelő kötelezettség.

Sajátos szerkezete van ennek a kötelezettségnek, hiszen a gyakorlatban a tankötelezettség címzettje a gyermek, aki iskolába jár és részt vesz a tanórákon, valamint egyéb foglalkozásokon. A tankötelezettség teljesítését azonban az alkotmányos rendelkezések a szülőt terhelő kötelezettségeként rögzítik. (Nyilvánvalóan a szülői felügyeletből következik, hogy a szülőnek kell a gyermek iskolalátogatási kötelezettségének érvényt szereznie.) Az alapfokú oktatás elmaradása súlyos és behozhatatlan hátrányt okoz a tanköteles gyermek számára, ezek pedig közvetlenül a szociális ellátórendszerre, közvetve – a versenyképességen keresztül pedig – az államra is kihathatnak.

2. AZ ÁLLAMI SZERVEK RENDSZERE

2.1. AZ ÁLLAM HELYE AZ ALAPTÖRVÉNYBEN ÉS AZ ÁLLAM ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEI

Ma is alapvető jelentőségű államtanában Georg Jellinek (1851-1911) az alkotmány lényegi feladatát abban jelölte meg, hogy megállapítsa azokat a szabályokat, amelyek az állam legfőbb szerveire, e szervek keletkezésére és egymáshoz való viszonyára vonatkoznak. A materiális alkotmányfogalom ma is azon alapul, hogy az államhatalom gyakorlásában részt vevő fő szerveknek helyet kell kapniuk az alkotmányban. Az Alaptörvény szerkezete is tükrözi az állami szervek alkotmányos jelentőségét, az ezekre vonatkozó alapvető szabályokat *Az Állam* címet viselő harmadik rész tartalmazza.

Bár az állam szerveinek „nagy rendszerét” az Alaptörvény külön részbe helyezte, de ezenkívül másutt is találunk utalást állami szervekre. Az Alaptörvény a *Szabadság és felelősség* című részben említi a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrző független hatóságot, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervet. A különleges szabályozás magyarázata az, hogy ezekben az esetekben az általánosságban megnevezett – de nem néven nevezett – állami szerv egy-egy alkotmányos jog garanciájaként kapott helyet az Alaptörvényben, ezért a rájuk vonatkozó szabályozás is az adott joghoz kapcsolódik.

Az Alaptörvény elkülönült részében, a *Különleges jogrend* rendelkezései között rendkívüli állami szervként szerepel a Honvédelmi Tanács. Ennek pedig az a magyarázata, hogy a különleges jogrend szabályait – a szakirodalomban gyakran használt néven: a „szükségállapot alkotányt” – általában egységesen, a többi résztől elkülönítetten szokták az alkotmányok szabályozni. Összefoglalóan és lényegre törően azt lehet mondani, hogy az Alaptörvény *Az Állam* címet viselő része azokat az állami szerveket nevesíti és szabályozza, amelyek az alkotmányozó értékelése és szándéka szerint **az állam alkotmányos funkcióit és feladatait rendszerszerűen megvalósítják.**

Az Alaptörvény az általa keretbe foglalt állam több alkotmányos értékét rögzíti. Ilyen a Nemzeti hitvallásban megfogalmazott **szolgáló állam** elve, melyet az alkotmányszöveg a népuralommal köt össze. Népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi. A szolgáló állam követelménye elsősorban az igazságszolgáltatás és a közigazgatás számára alkotmányos cselekvési mérce.

Az *Alapvetés* című rész Magyarországot **demokratikus jogállamként határozza meg.** A demokratikus jelleg azt jelenti, hogy az állam valamennyi szervének létrejötte és működése demokratikus legitimitációra kell, hogy visszavezethető legyen. A demokratikus legitimitáció eleme, hogy a közhatalom forrása a nép. A demokratikus legitimitáció eleme az is, hogy az államhatalom gyakorlására a többségi akarat jogosít, de a kisebbségnek is vannak jogai, alapvető (emberi) jogai pedig mindenkinek vannak.

A jogállam fogalmát az Alkotmánybíróság immár negyedszázados gyakorlata alapján határozhatjuk meg. A jogállam lényege, hogy az állam cselekvése jogszabályi alapokon, jogszabályi keretek között történhet, és meg kell valósítania a jogbiztonság követelményét. Jogbiztonság akkor van, ha a jogszabályok világosak, egyértelműek és követhetőek. A jogszabályokat betartó és betartató állam cselekvésének átláthatónak és kiszámíthatónak kell lennie. A jogállam elvének az állam jogalkotó, jogalkalmazó, szervező és szolgáltató cselekményeiben egyaránt érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény *Alapvetés* című része azt is kinyilvánítja, hogy „a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”. A **hatalommegosztás** klasszikus elmélete Charles-Louis Montesquieu (1689-1755) nevéhez kötődik, aki arról értekezett, hogy az államban háromféle hatalom van: törvényhozó, végrehajtó és bírói. Ha e hatalmak bármelyike a másikkal személyben vagy testületben egyesül, nincs szabadság, nincs alkotmányosság. A három hatalmat tehát intézményesen el kell választani egymástól. James Madison (1751-1836), az amerikai alkotmány legjobb kommentárjának tartott *Föderalista cikkek* egyik szerzője, majd az USA negyedik elnöke úgy gondolta, hogy a hatalmi ágak elválasztása mellett az is fontos, hogy azokat a saját feladatuk követelményei szerint alakítsák ki, és a hatalmi ágazatok intézményei a maguk funkcióinak lényegét reprezentálják. A hatalmi ágak jogköreinek úgy kell megosztaniuk, hogy egyikük se léphesse túl a törvényes határokat anélkül, hogy a többi ne korlátozza és fékezze eredményesen e törekvéseiben. Carl J. Friedrich (1901-1984), a nagy tekintélyű német–amerikai politikatudós szerint a hatalommegosztás megvalósulása érdekében az állam szerveit a politikai döntés, a politika végrehajtása és a politikai ellenőrzés egymástól elkülönülő ágazataiba kell elrendezni. A hatalommegosztás döntő eleme az ellenőrzés, amelynek szervezatközi és szervezeten belüli vonatkozásokban is érvényesülnie kell. Bibó István (1911-1979) a hatalommegosztás elméletének mai értelmét nem abban látta, hogy a hatalmak el vannak választva egymástól. Szerinte az a fontos, hogy létezzenek olyan hatalmi tényezők, amelyek körülbástyázott önállóságuk eszközeivel a hatalomkoncentrációt meg tudják akadályozni. Úgy vélte, hogy a hatalommegosztásnak nem elég csak az államra korlátozódnia, hanem meg kell jelennie a gazdasági és a szellemi életben is.

Az Alaptörvény rendszerében a hatalom megosztásának elve azt jelenti, hogy az állam alkotmányos törvényhozási, végrehajtási, igazságszolgáltatási funkcióját kizárólag a hozzájuk rendelt szervek gyakorolhatják. Több alkotmányos funkciót ugyanaz a szerv sem jogilag, sem ténylegesen nem láthat el. Ez a követelmény a hatalommegosztás horizontális dimenziója. A hatalommegosztás eleme az is, hogy az egyes funkciók ellátását végző szervek közötti hatásköri rendnek sértetlennek kell maradnia. Ez a hatalommegosztás vertikális dimenziója. A hatalommegosztás elve nemcsak alapvető alkotmányos érték, hanem gyakorlati államszervezési feladat is. Követelményei megtartásának ellenőrzése az alkotmánybíráskodás lényegéhez tartozik.

Az Alaptörvény szerkezetében az állam: szervek rendszere. Az állami szervek létrejötte, szervezete, működése, feladata, hatásköre a hatalomgyakorlás intézményi alapja. A hatalommegosztás elve azonban azt is világossá teszi, hogy az állam nem szervek halmaza, hanem szervek elrendezett, összefüggő, egymással szabályozott együttműködésben álló teste.

2.2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS

A magyar Országgyűlés gyökerei a távoli múltba nyúlnak. Az ország összes nemesei, akiket *királyi servienseknek* mondtak, 1267-ben általános gyűlést (*communis congregatio*) tartottak Esztergomban. Ez a gyűlés még nem volt törvényhozó szerv, csupán panaszokat és kérelmeket terjeszthetett a király elé. Az 1290-ben és 1298-ban összesereglő nemesi gyülekezet azonban már törvényhozó országgyűlésként (*parlamentum generale*) ülésezett. Az Anjou-házi királyok uralkodása idején törvényhozó országgyűléseket nem tartottak, és csak a Hunyadiak országglásától kezdve beszélhetünk rendszeresen egybehívott törvényhozó országgyűlésről.

A rendi országgyűlés azonban nem parlament a mai értelemben. A parlament a **népképviselő** legmagasabb rangú szervezeti formája. Az országgyűlés különleges jogi és politikai jelentőségét ez a népképviselői jelleg adja. A népképviselő elvét az először egyre általánosabbá váló, ma pedig

már általánosnak mondható választójog köti össze a parlamenttel. Az első népképviselési alapon működő országgyűlést Magyarországon az 1848. évi törvénycikk hozta létre. A történelmi hagyományoknak megfelelően ez az országgyűlés kétkamarás volt: képviselőtáblából és felsőtáblából állt. A magyar országgyűlés kisebb megszakításokkal 1944-ig kétkamarás országgyűlésként működött. Az 1949. évi XX. törvénnyel megállapított szocialista alkotmány egykamarás országgyűlést intézményesített. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel véghezvitt teljes körű alkotmányreform megtartotta az egykamarás formát, és – kisebb-nagyobb politikai és alkotmányjogi viták után – az Alaptörvény is egykamarás országgyűlésről rendelkezett.

Az 1949 és 1989 közötti időszakban az alkotmányban is kifejezésre jutott a szocialista államelmélet tanítása, miszerint a legfőbb népképviselési szerv, az országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogokat. Ez a rendelkezés kizárta, hogy az országgyűlés működésében és más állami szervekhez való viszonyában a parlamentarizmus bármilyen jellemzője megjelenjen. Az is lehetetlenné tette a parlamentarizmus elveinek megvalósulását, hogy a szocialista állam országgyűlése ritkán – évente néhány napot – ülésező szerv volt. A parlamentáris gyakorlat megköveteli, hogy az országgyűlés folyamatos munkát végző testület legyen. Bár az 1989. évi totális alkotmányreform nem határozta meg Magyarország kormányformáját, de ettől kezdve **parlamentáris köztársaságról kell beszélni**, amelyben az Országgyűlés nem a népszuverenitásból eredő összes jogot, hanem a népszuverenitásból eredő egyes jogokat gyakorol. Az Alaptörvény a legfelső állami szervek viszonyát szintén a parlamentarizmus elvei szerint rendezi.

Az Alaptörvény *Az Állam* című részében első helyen szerepel az Országgyűlés. Ezzel az alkotmányozó formailag is kifejezi az Országgyűlés alapvető szerepét. Eltérően az Alkotmány 1949-es és 1989-es szövegétől, az Alaptörvény nem határozza meg az Országgyűlés és a népszuverenitás kapcsolatát, rögzíti azonban, hogy a **legfőbb népképviselési szervről** van szó. Az Országgyűlés szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályokat a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezések tartalmazzák, amelyek két jogforrásban, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben és, a közjogi szervezet-szabályozó eszköznek minősülő, az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY-határozatban, vagy röviden határozati házszabályi rendelkezésekben találhatók.

2.2.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

Az Országgyűlés három legfontosabb funkciója: a törvényalkotás, a végrehajtó hatalom ellenőrzése és az úgynevezett szervezeti-személyi döntések meghozatala. Utóbbi a demokratikus legitimáció szükségessége (vö. az alkotmányosság kritériumrendszerével) miatt hangsúlyos: valamennyi közhatalmat gyakorló személy megbízatása visszavezethető kell, hogy legyen a választópolgári akaratra. Mivel a választópolgárok országos szinten csak az országgyűlési képviselőket választják meg közvetlenül, a legitimációs láncolat miatt elengedhetetlen, hogy a legfontosabb állami tisztségek betöltőit az Országgyűlés válassza meg, ekként „átsugározva” rájuk – a parlament népképviselési jellegével összhangban – a választópolgári akaratot, felhatalmazást. Az Országgyűlés funkcióit – úgy a három legfontosabbat, mint az itt most nem említetteket – a mintegy 400 hatáskörének gyakorlásán keresztül látja el.

Az Alaptörvény *Az Állam* részének *Az Országgyűlés* fejezete határozza meg (az 1. cikkében) az Országgyűlés feladatkörét. A cikk (1) bekezdése az Országgyűlés általános jellemzését adja: „Magyarország legfőbb népképviselési szerve az Országgyűlés.” A (2) bekezdés felsorolja az Országgyűlés feladatait.

Eszerint az Országgyűlés:

- megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét;
- törvényeket alkot;
- elfogadja a központi költségvetést és jóváhagyja annak végrehajtását;
- felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére;
- megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, az Országos Bírószági Hivatal elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét;
- megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésekről;
- felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet;
- határoz hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről;
- különleges jogrendet érintő, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz;
- közkegyelmet gyakorol;
- az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az Országgyűlés további feladat- és hatáskörei sokrétűek, és a szükséghez képest bővíthetők vagy szűkíthetők. Példaként lássunk néhányat:

- országos népszavazást rendelhet el;
- megindítja a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásának eljárását;
- dönt a megyék területéről, nevéről, székhelyéről, megyei jogú várossá nyilvánításról és fővárosi kerület létesítéséről;
- törvényben felsorolja a minisztériumokat;
- megválasztja egyes intézmények vezetőit, így például az Országos Bírószági Hivatal elnökét, a Médiatanács elnökét és tagjait;
- az európai uniós ügyek egyeztetési eljárásában állást foglal a szubszidiaritás és az arányosság elvének érvényesüléséről.

Az Országgyűlés legfőbb népképviselői szervként való meghatározását és az ebből következő feladat- és hatásköreit az Alaptörvény azzal támasztja alá, hogy rögzíti a képviselők választásának alkotmányos alapelveit és rendjét. Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok:

- általános és egyenlő választójog alapján,
- közvetlen és titkos szavazással,
- a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választásokon,
- sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.

A Nemzeti hitvallás kinyilvánítja, hogy „a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”. Ezzel a közösségformáló nyilatkozattal összefüggésben értelmezendő az Alaptörvény azon rendelkezése, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.



Az Alaptörvény a korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest komoly változás előtt nyitotta meg az utat azzal, hogy a választójoghoz nem köti feltételként a magyarországi lakóhelyet, ennek szabályozását sarkalatos törvényre bízta. Így kizárólag a törvényalkotó kétharmados döntésén múlik, hogy alkalmazza-e, és mely választások esetében alkalmazza a magyarországi lakóhely követelményét. Ennek alapján nyílt meg a lehetőség, hogy az országgyűlési választások során a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok is szavazhassanak. Ezzel Magyarország is csatlakozott az európai államok többsége által követett elvhez, miszerint az állampolgársággal együtt jár a választójog.

A választójog vonatkozásában még egy jelentős változást hozott az Alaptörvény, mégpedig a kizárás tekintetében. Míg az Alkotmány a választójogból automatikusan kizárta azokat, akiket cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alá helyeztek, az Alaptörvény a választójogból való kizárást kifejezett bírósági döntéssel köti.

A választásokhoz kapcsolódik az Alaptörvény azon új rendelkezése is, amely a jelöltek, pártok esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében előírja a televíziós, rádiós politikai reklámok ingyenességét a választási kampány során.



Nemzetiségek parlamenti részvétele [2. cikk (2) bekezdés]:

Magyarország keserű történelmi tapasztalataiból, valamint több nemzetközi jogi dokumentumból is eredeztethető az a különleges alaptörvényi figyelem, amelyet a hazai nemzetiségek élveznek. A nemzetiségek államalkotó tényezőként való elismerése kifejezi ezen népcsoportok alkotmányos védelmét, miszerint egyrészt nem zárhatóak ki a népszuverenitás alanyai közül, másrészt további különleges, egyéni és kollektív jogokkal bírnak.

A Nemzeti hitvallás – pontosabban „mi, a magyar nemzet tagjai” – kinyilvánítja, hogy „a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”, továbbá, hogy nyelvünket és kultúránkat „ápoljuk és megóvjuk.” Az Alaptörvény XXIX. cikke bővebben is kifejti mindezt: a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők és minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A nemzetiségeknek joguk van az anyanyelv-használathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz, valamint helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. A jogaikra vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. (2011. évi CLXXIX. törvény.) Az Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdés a jogaik védelmére rendeli az alapvető jogok biztosának egyik helyettesét, továbbá a 2. cikk (2) bekezdése az Országgyűlés munkájában való közreműködésüket is lehetővé teszi.

2.2.2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MEGBÍZATÁSÁNAK KEZDETE ÉS VÉGE

Az Országgyűlés megalakulása konstitutív esemény: az Országgyűlés **megbízatása** ezzel veszi kezdetét. Ennek következtében az Országgyűlés megbízatása a következő Országgyűlés megalakulásig tart. A megbízatás időtartamának ilyen egyértelmű meghatározása a folyamatosság biztosítéka, és gyakorlatilag kizárja, hogy megbízatás nélküli *ex lex* állapot következzen be. Az Országgyűlés megalakulása olyan cselekmények sorozata, amelyek megformálják a testületet, hogy képes legyen feladatainak ellátására. A megalakulás forgatókönyvét a házszabályi rendelkezések tartalmazzák.

2.2.2.1. Az Országgyűlés alakuló ülése

Az Országgyűlés alakuló ülését a választásokat követő harminc napon belül a köztársasági elnök hívja össze. A megválasztott képviselők megbízólevelüket az alakuló ülést megelőzően a köztársasági elnöknek nyújtják be. Az alakuló ülést a köztársasági elnök nyitja meg, majd tájékoztatást ad a

megbízólevelek átvételéről. Ezt követően lép hivatalba az Országgyűlés korelnöke (aki a legidősebb képviselő) és nyolc korjegyzője (ők a legfiatalabb képviselők). Már az ő ülésvezetésük alatt tart beszámolót a Nemzeti Választási Bizottság elnöke és a Nemzeti Választási Iroda elnöke a képviselők általános választásáról. A beszámolók után történik meg a képviselői mandátumok igazolása, a képviselők eskütétele, valamint az Országgyűlés belső szervezetének kialakítása.

Első lépésként megalakulnak a képviselőcsoportok, majd ezek ajánlásai figyelembevételével titkos szavazással választják meg az Országgyűlés elnökét, nyílt szavazással pedig az alelnököket, a jegyzőket. A háznapot is nyílt szavazással választják, de az ő személyére az Országgyűlés elnöke tesz javaslatot. Az alakuló ülés feladata továbbá az állandó bizottságok létrehozása, elnökeik és tagjaik megválasztása. Országgyűlési bizottság a Házbizottság is, de ez a testület nem formális választással keletkezik, hanem az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásával és a frakcióvezetők nevének bejelentésével belőlük „létrejön”. Ugyanígy az alakuló ülésen jön létre a bizottsági elnöki értekezlet is, amelyet a házelnök vezet, tagjai pedig az állandó bizottságok elnökei.

2.2.2.2. Az Országgyűlés megbízatásának megszűnése

Az Országgyűlés megbízatása – ahogyan már fentebb is szerepelt – az új Országgyűlés alakuló ülésével ér véget. A köztársasági elnök az új Országgyűlés alakuló ülését a következő esetekben hívhatja össze:

- lezajlott a négyévenként április vagy május hónapban tartott országgyűlési képviselők általános választása, azaz tulajdonképpen „lejárt” a korábbi parlament mandátuma, vagy
- ezen főszabályként tételezett, kb. négyéves mandátum lejártá előtt:
 - az Országgyűlés kimondja feloszlását vagy
 - a köztársasági elnök – a választások egyidejű kitűzésével – feloszlítja az Országgyűlést.

A köztársasági elnök az Országgyűlést akkor oszthatja fel, ha:

- a Kormány megbízatásának megszűnése esetén az általa miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg;
- az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.

Az említett feltételek bekövetkezése esetén a köztársasági elnök házfeloszlási jogát szabad mérlegelés alapján gyakorolhatja, de előzetesen ki kell kérnie a miniszterelnök és a frakcióvezetők véleményét. Nem élhet az államfő a házfeloszlás jogával, ha az Országgyűlés negyven napon túl, de még a házfeloszlást kimondó köztársasági elnöki döntés bejelentése előtt miniszterelnököt választ, illetve ha március 31. után, de a még a házfeloszlást kimondó köztársasági döntés bejelentése előtt a központi költségvetést elfogadja.

A feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején pedig a köztársasági elnök összehívhatja. Ezekben az esetekben az Országgyűlés korábban már megszűnt megbízatása a különleges jogrend érvényének időtartamára átmenetileg feléled.

2.2.3. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK JOGÁLLÁSA

Az Országgyűlés legfőbb népképviseleti jellege nemcsak funkcióiban és az azok megvalósulását szolgáló szervezeti és működési rendben fejeződik ki, hanem az Országgyűlést alkotó képviselők jogállásában is. Éppen ezért az Alaptörvény nyomban az Országgyűlés feladatainak és megbízási idejének meghatározása után az országgyűlési képviselő jogállásának alkotmányos alapjaival foglalkozik.

Az Alaptörvény elsőként azt deklarálja, hogy az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei **egyenlők**. A képviselők jogai és kötelezségei tehát nem függenek a mandátum megszerzésének módjától és idejétől, vagyis attól, hogy általános vagy időközi választáson kapták-e mandátumukat, illetve hogy listán vagy egyéni választókerületben jutottak-e ahhoz, továbbá hogy mandátumuk az Országgyűlés teljes megbízási idejére vagy annak csak egy részére szól-e.

A modern népképviselet általánosan elfogadottan a szabad mandátum elvén nyugszik. Az Alaptörvény ezt az elvet úgy juttatja kifejezésre, hogy leszögezi: a képviselők tevékenységüket a **köz érdekében** végzik, azaz nem kötődnek közvetlenül annak a választói közösségnek az eseti akaratához, amelynek szavazatai mandátumhoz juttatták. A képviselői tevékenység közérdekűsége azt is jelenti, hogy a képviselő feladatai teljesítése tekintetében **nem utasítható**. A képviselőn választási ígéreteit, jogai gyakorlása és kötelezségei teljesítése során tanúsított magatartását, szavazatát és véleményét a választópolgárok közössége jogi felelősség keretében számon nem kérheti. A képviselő **visszahívása tilos**.

A szabad mandátum elve **jogi** kategória, politikai és erkölcsi értelemben a képviselő felelősséget visel választói és politikai közössége előtt. Mint minden politikai és erkölcsi értékítélet, ezek a felelősségi formák sem kötődnek szabályokba foglalt tényállásokhoz, és gyakorlatilag bármilyen képviselői magatartásra irányulhatnak. A képviselő politikai és erkölcsi felelőssége sokszor a hangulati és érzelmi elemektől sem mentes. Max Weber kimutatta, hogy a modern politikai pártok ugyanúgy bürokratizálódnak, mint a közigazgatás vagy akármelyik másik nagy szervezet. A tömegpártok nem lehetnek meg **pártfegyelem** nélkül. A pártfegyelem írott és íratlan szabályai közvetlenül hatnak a párthoz tartozó képviselő politikai és – néha – erkölcsi felelősségére. A frakció a képviselőt akár ki is zárhatja soraiból, de ez a politikai szankció a képviselő mandátumára nincs jogi hatással.

A szabad mandátum a képviselő függetlenségének alkotmányjogi kifejezése. E függetlenség a hatalommegosztás elvéből vezethető le, emiatt egy fontos alkotmányossági követelmény is a képviselővel szemben. A függetlenség érvényesülésének három fő garanciáját, biztosítékát emelhetjük ki: a mentelmi jogot, a függetlenséget biztosító javadalmazást és az összeférhetetlenségi szabályokat.

Az Alaptörvény a képviselői jogállás garanciái közül elsőként a **mentelmi jogot** nevezi meg.

Az alkotmányjogban a mentelmi jognak két összetevője van: a **felelősségmentesség** (*immunitas*) és a **sérthetetlenség** (*inviolabilitas*). A felelősségmentesség anyagi jogi természetű fogalom. A hatókörébe tartozó esetekben a képviselőt nem lehet megbüntetni, mert a felelősség alóli mentessége kizárja, hogy bűncselekmény valósuljon meg. A sérthetetlenség eljárásjogi természetű akadály. Amíg fennáll, a képviselő ellen eljárást indítani vagy folytatni, illetve vele szemben kényszerintézkedést foganatosítani nem lehet.

Az országgyűlési képviselők jogállását szabályozó törvény úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselő bíróság vagy más hatóság előtt – megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a minősített – szigorúan titkos, titkos, bizalmas és korlátozott terjesztésű – adattal való visszaélésre, a nemzeti jelkép megsértésére, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadására, a közösség elleni

izgatásra, valamint a közigazgatási hatósági eljárásra és a képviselők polgári jogi felelősségére. A sérthetetlenség abban jut kifejezésre, hogy a képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.

A képviselő mentelmi jogáról – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le. E jogát mindenkinek tiszteletben kell tartania. A képviselő köteles mentelmi jogának megsértését az Országgyűlés elnökének haladéktalanul bejelenteni. A mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg. A képviselőválasztáson jelöltként igazolt személyt a mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha képviselő lenne, a mentelmi jog felfüggesztéséről azonban ilyenkor nem az Országgyűlés, hanem a Nemzeti Választási Bizottság határoz.

Az ismertetett szabályokból látható, hogy a mentelmi jog nem egyszerűen a képviselő személyes védelme. A mentelmi jog nemcsak a képviselő egyéni autonómiájának biztosítója, hanem egyszerűen az Országgyűlés egészének – mint intézménynek – háborítatlan működését is szolgálja.

A közfelfogás és a mindennapi tapasztalatok szerint vannak tevékenységek, helyzetek, magatartások, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy a képviselő függetlenségét csorbítsák, és akadályozzák abban, hogy a köz érdekét szolgálja. Az ilyen esetek összeférhetetlenek a képviselő megbízásával. Az alkotmányjogban összeférhetlenségi esetek azok, amelyek a törvényhozó megítélése szerint *veszélyt jelenthetnek* a képviselő függetlenségére. Az összeférhetlenségre vonatkozó jogi normák célja, hogy elejét vegyék azoknak a helyzeteknek és körülményeknek, amelyek a képviselőre nemkívánatos befolyással lehetnek. E cél érdekében sarkalatos törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, és más jellegű összeférhetlenségi eseteket is megállapít. Egyes pozíciókat, tisztségeket, tagságokat, foglalkozásokat a képviselő megbízásának időtartama alatt nem tölthet be, ezalatt az idő alatt meghatározott tevékenységeket sem végezhet.

A képviselői összeférhetlenségnek több fajtája van:

- **Hivatali összeférhetlenség:** a hatalmi ágak elválasztásának elvének megvalósulását is szolgálja az összeférhetlenség intézménye, méghozzá azt kizárva, hogy egy személy egyszerre legyen több hatalmi ág tisztségviselője. A magyar szabályozás a nemzetközi szten-derdeknél azonban szigorúbb: a képviselői megbízatás minden más kereső foglalkozással – tehát nem kizárólag közhatalmi tisztségekkel – összeegyeztethetetlen. E tilalom alól csak néhány kivétel ismert, így a tudományos, egyetemi oktatói, főiskolai oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, a nevelőszülői és östermelői tevékenység. Továbbá – a parlamentáris kormányformának köszönhetően – a képviselő miniszterelnöki, miniszteri, államtitkári, kormánybiztosi, miniszterelnöki biztosi, miniszterelnöki megbízotti vagy miniszteri biztosi tisztséget láthat el, illetve az Országgyűlés tisztségviselője lehet.
- **Gazdasági összeférhetlenség:** a képviselő nem lehet a pénzügyi ágazatban működő pénzügyi szervezet kizárólagos vagy többségi tulajdonosa, vezető tisztségviselője, vezető állású munkavállalója; olyan gazdálkodó szervezetben tulajdoni részesedéssel rendelkező tag vagy részvényes, amely nem minősül átlátható szervezetnek. A szabályozás kizárja, hogy közpénzből kifizetésre kerülő, egyedi támogatásokról döntő szerv munkájában részt vegyen a képviselő. Törvényben meghatározott gazdasági ügyleteket a képviselő a megbízatását követő két éven belül sem köthet.
- **Egyéb összeférhetlenségi alakzatok:** Ezek közé soroljuk az ún. kijárási összeférhetlenséget, amely tiltja, hogy szakmai vagy üzleti ügyben képviselői minőségére hivatkozzon, illetve hogy megbízatásának felhasználásával jogosulatlanul bizalmas információkat szerezzen vagy használjon fel. A képviselők felé irányuló közbizalom megóvása érdekében

a képviselő megbízásával összefüggésben nem fogadhat el olyan ajándékot vagy más ingyenes juttatást, amely a képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét meghaladja. A tiszteletdíj 1/12-ed részének megfelelő értékhatárt meghaladó értékű ajándékokról és ingyenes juttatásokról a képviselő – a vagyonyilatkozata részeként – kimutatást köteles vezetni. A magyar parlamenti jog összeférhetetlenségként kezeli a méltatlanság eseteit is: ennek részben büntetőjoggal összefüggő alakzatai léteznek, de ilyen okból kell megszüntetni annak a képviselőnek a mandátumát is, aki az állammal szembeni tartozását – a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelően – nem rendezi.

A vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot az országgyűlési képviselő harminc napon belül köteles megszüntetni. Amíg ez nem történik meg, a képviselő a megbízásával kapcsolatos jogait nem gyakorolhatja és képviselői javadalmazásra sem jogosult. Ha a képviselő az összeférhetlenségi okot nem szünteti meg, bármely országgyűlési képviselő javasolhatja vele szemben az összeférhetlenségi eljárás lefolytatását. Ha ennek eredményeképpen az Országgyűlés az összeférhetlenséget kimondja, a képviselő megbízatása megszűnik.

Az átláthatóság érdekében a képviselőt bejelentési kötelezettség terheli az összeférhetlenséggel nem érintett munkavégzéséről, különböző szervezetekben fennálló részesedéséről, tagságáról, tisztségeiről és az ezekből származó jövedelméről. A képviselő **köteles a törvényben meghatározott módon és időpontokban vagyonyilatkozatot tenni**. A vagyonyilatkozat szándékos elmulasztása esetén összeférhetlenségi eljárásnak van helye.

Az országgyűlési képviselő jogállásával függ össze, hogy javadalmazásra, juttatásokra és támogatásokra jogosult. Ezek fajtáit és mértékét a törvény részletesen meghatározza. A képviselőt **tiszteletdíj** illeti meg, amely azonos a helyettes államtitkárnak járó javadalmazással. A frakcióvezetői tisztséget betöltő képviselő számára a tiszteletdíjat képviselőcsoportja határozza meg, de ez nem lehet több, mint a miniszteri illetmény. Ha a képviselő a megbízatásával járó kötelezettségeket nem teljesíti, pénzbeli javadalmazása arányosan csökken. A képviselőt megillető **juttatások** közül említhető a részére kiadott üzemanyag- kártya, amelynek terhelhetősége függ – egyebek mellett – a képviselő lakóhelye, választóközröze, illetve a főváros közötti távolságtól. A Budapesten bejelentett lakóhellyel nem rendelkező képviselő számára az Országgyűlés biztosítja a lakhatást vagy természetben, vagy pénzbeli támogatás formájában.

Az országgyűlési képviselő megbízatásának jellegével, a megbízatáshoz kapcsolódó jogokkal és köteleességekkel szoros kapcsolatban áll a **megbízatás megszűnése**. A megbízatás megszűnésének eseteit az Alaptörvény határozza meg. Eszerint a képviselői megbízatás megszűnik:

- az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével;
- a képviselő halálával;
- összeférhetlenség kimondásával;
- a képviselő lemondásával;
- ha a képviselő megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn;
- ha a képviselő egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában.

Ha a megbízatás összeférhetlenség, a megválasztáshoz szükséges feltételek hiánya, illetve az Országgyűlés munkájától való egy éves távolmaradás miatt szűnik meg, a megszűnés okát és tényét az Országgyűlés állapítja meg. Az ilyen határozatok meghozatalához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

2.2.3.1. A nemzetiségi szószlók jogállása

Az Alaptörvény rendelkezései szerint a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét sarkalatos törvény szabályozza. E részvételnek két alapvető formája létezik: vagy nemzetiségi képviselő(kö)n, vagy nemzetiségi szószlók révén megvalósuló. A jogalkotó ún. kedvezményes kvótával segíti a nemzetiségeket országgyűlési képviselői helyhez jutásban (valamennyi nemzeti listáról egy ilyen kedvezményes képviselői hely nyerhető el). Azon listát állító nemzetiségek, amelyek a kedvezményes kvótahoz szükséges szavazatszámot sem érték el, nemzetiségi szószlón keresztül vehetnek részt a parlamenti munkában. A szószló nem képviselő, de jogállása a képviselőkéhez hasonló (például mentelmi jog illeti meg, mandátuma szabad, képviselői tiszteletdíjra jogosult), az alábbi korlátozásokkal: a plenáris és bizottsági üléseken részt vehet, de csak a nemzetiségek érdekeit érintően szólalhat fel, ezen ügyekben kérdészi joggal is rendelkezik, de nem interpellálhat. A szószlónak szavazati joga csak a nemzetiségeket képviselő bizottság ülésén van.

2.2.4. AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZERVEZETE

A mai parlamentek **strukturált szervezetek**. A képviselők összessége (azaz a plénum, vagy más szóval a plenáris ülés) maga is szervezeti forma, emellett azonban a parlament több egyszemélyes vagy testületi formájú szervezeti egységgel rendelkezik. A belső tagolódás célja a parlamenti munka szervezésének, folyamatosságának, hatékonyságának és szakszerűségének biztosítása. A szervezeti tagolódás a parlament funkcióihoz és feladataihoz igazodik. Ebből az is következik, hogy a szervezeti egységek közül egyik sem láthatja el a parlament alapvető feladatait. Ezekben a parlamentnek egészének kell megnyilvánulnia. Az Országgyűlés egységének és differenciáltságának elemeit az Alaptörvény is tartalmazza.

2.2.4.1. Tisztségviselők

Az Országgyűlés az alakuló ülésén – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai vezetőinek indítványára, a korelnök javaslata alapján – titkos szavazással megválasztja az Országgyűlés elnökét, nyílt szavazással pedig az alelnököket és a jegyzőket. A tisztségek későbbi megüresedése esetén a személyi javaslatot az Országgyűlés elnöke teszi, az eljárás egyebekben megegyezik az alakuló ülésre meghatározottal. **Az Országgyűlés elnökének megbízatása kiemelkedő fontosságú közjogi tisztség**, amit jeleznek az Alaptörvényben meghatározott jogosítványai is.

Az Országgyűlés elnöke közreműködik annak megállapításában, hogy a rendkívüli vagy szükségállapot köztársasági elnök által történő kihirdetése indokolt-e. Az Országgyűlés feloszlátása előtt a köztársasági elnök köteles kérni a házelnök véleményét. Tagja a Honvédelmi Tanácsnak. Az államfő átmeneti akadályoztatása vagy megbízatásának idő előtti megszűnése esetén a köztársasági elnöki jogkört – az Alaptörvényben foglalt korlátozásokkal – az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig az Országgyűlés elnöke gyakorolja. E feladatának időtartama alatt képviselői és házelnöki jogai nem szünetelnek.

Az Országgyűlés elnöke **közjogi méltóság**. A házelnök politikus is, hiszen megválasztása mögött meghatározott összetételű politikai többség áll. Mindemellett a házelnök nem az őt megválasztó frakciók vagy képviselők politikai céljainak vagy értékeinek a szószlója, hanem az egész Országgyűlés elnöke. Feladatait az Országgyűlés – mint közjogi egység – feladatait szem előtt tartva látja el. Az Országgyűlés elnöke házelnöki tevékenységének ellátása során a pártok felett áll.

Az Országgyűlés munkájának szervezésében, az ülések vezetésében és az Országgyűlés képviselte során nem pártpolitikusként viselkedik, hanem az Országgyűlés első számú tisztségviselőjeként. A házelnök – a jogszabályoknak és az országgyűlési szabályzatoknak megfelelően – biztosítja az Országgyűlés jogainak gyakorlását, gondoskodik tekintélyének megóvásáról, rendjének és biztonságának fenntartásáról és munkájának megszervezéséről.

2.2.4.2. Az Országgyűlés elnöke

Az Országgyűlés elnöke:

- **képviseli az Országgyűlést** más állami és egyéb szervekkel való kapcsolatban, valamint az Országgyűlés nemzetközi kapcsolataiban;
- összehangolja a bizottságok tevékenységét, kapcsolatot tart a képviselőcsoportokkal, elnököli a Házbizottságot és a bizottsági elnöki értekezletet, tanácskozási joggal részt vehet bármelyik bizottság ülésén;
- átvesszi **az Országgyűléshez érkezett javaslatokat, indítványokat, kezdeményezéseket, petíciókat**, és azokat előkészítés, illetőleg intézkedés céljából kiadja a hatáskörrel rendelkező bizottságoknak;
- összehívja az Országgyűlés ülésszakait, üléseit, javaslatot tesz a tárgysorozatra, napirendre, a tárgyalás módjára, vezeti a tanácskozásokat, kihirdeti a szavazás eredményét, berekeszti az üléseket;
- az Országgyűlés hivatali tevékenységével kapcsolatban **gyakorolja a házszabályi rendelkezésekben meghatározott kinevezési jogköröket**, jóváhagyja a hivatali szervek szervezeti és működési szabályzatát, továbbá az Országgyűlés költségvetésének tervezetét, ellenőrzi annak végrehajtását.
- **irányítja az Országgyűlési Őrség működését**; az Országgyűlés zavartalan működése biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében a törvényben és a házszabályi rendelkezésekben meghatározott **rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol**.



A fegyelmi szabályokat az Országgyűlés, mint legfőbb képviselői szerv sajátosságai indokolják. Az ide sorolható szabályok megsértése sokszor tudatos, szankcionálása pedig nem a politikai vélemények elnyomását jelenti – egyéb körülmények megléte esetén –, hanem inkább azok civilizálását és a Ház méltóságának, működőképességének, az eljárások zavartalanságának megőrzését. A parlamenti fegyelmi jog fontos elemének tekinthetjük, hogy a szankciókat megfelelő garanciák mellett lehessen alkalmazni. A képviselői jogok felfüggesztése vagy megvonása ugyanis a választók akaratát, a képviselők alkotmányos szinten garantált mentelmi jogát és parlamenti közreműködési jogait érinti, így az általában eljáró Házelnök mellett a súlyosabb kérdésekben a plénum vagy a mentelmi bizottság dönt, vagy „fellebbezni” lehet hozzá.

A magyar Alaptörvény az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében biztosít hatáskört az Országgyűlés elnöke számára. Ezen célok érdekében alkalmazott rendészeti és fegyelmi jogkör részleteit a házszabályi rendelkezésekben kell szabályozni (lásd Ogytv. 45–52. §, 53–54. §). A rendészeti jog a fegyelmi joghoz kapcsolódó szabályrendszer, a fegyelmi rendelkezések és döntések érvényre juttatásának eszköze. Az Ogytv. 54. § szerint rendészeti jogkörbe tartozik az Országgház, az Országgyűlés Irodaháza, és egyéb épületek területére történő belépés és ott-tartózkodás engedélyezése, szabályozása is. Az Országgyűlés (mint a képviselők gyűlése, s az ezt szolgáló épületek) biztonságának megteremtésére az Alaptörvény a Házelnök irányítása alatt álló, sajátos jogállású új fegyveres szervet, az Országgyűlési Őrséget rendeli (lásd Ogytv. 125–142. §).

A korábbi Alkotmány és Házszabály alapján a rendszerváltás utáni parlamenti jog fegyelmi eszközökben rendkívül gyenge volt, a házelnök jogköre a képviselői felszólalások korlátozott megrendezésére terjedt ki (szó megvonása, stb.).

Az Országgyűlés elnökét feladatai ellátásában **alelnökök** segítik. Az alelnökök az Országgyűlés elnöke által meghatározott rendben helyettesítik az elnököt. Az Országgyűlés elnökét tartós akadályoztatása esetén a legnagyobb taglétszámú frakcióhoz tartozó alelnök helyettesíti. Az Országgyűlés elnökét helyettesítő alelnök jogai és kötelezettségei – a kinevezési és felmentési jog kivételével – az Országgyűlés elnökével azonosak.

Az Országgyűlés **jegyzői** segítik az ülés elnökét az ülések vezetésében. Feljegyzik a felszólalásra jelentkező képviselők névsorát, jelzik a beszédidő lejártát, felolvassák az országgyűlési iratokat, előolvassák az eskü szövegét. Közreműködnek a szavazatszámlálásnál, hitelesítik az Országgyűlés üléseiről készült szó szerinti jegyzőkönyveket, valamint az Országgyűlés határozatainak szövegét.

Az Országgyűlés ülésén – az Országgyűlés elnöke által meghatározott sorrendben – egyidejűleg két jegyző teljesít szolgálatot, akik közül lehetőleg az egyik a kormánytöbbség, a másik az ellenzék pártjaihoz tartozik. Ha a jegyzők megfelelő számban nem állnak rendelkezésre, az ülést vezető elnök más képviselőt kér fel a jegyzői feladatok ellátására.

A **háznagy** a házelnök irányítása alatt ellátja az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatában a házelnöknek átengedett feladatokat. Azért felel, hogy az Országgyűlés hivatali szervezetének szakmai, igazgatási és szervezési kapacitása az Országgyűlés elnökének rendelkezésére álljon. Ilyen például az Országgyűlés képviselői igénylő nemzetközi kapcsolatok végrehajtó jellegű szervezése. A háznagynak nem kell feltétlenül országgyűlési képviselőnek lennie. A tisztségre bárki megválasztható, aki eleget tesz a közszolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó feltételeknek.

2.2.4.3. A Házbizottság

A Házbizottság az Országgyűlés általános hatáskörű elnökségi típusú szerve, amelynek tevékenysége a Ház munkájának tervezéséhez, szervezéséhez, összehangolásához kapcsolódik. A Házbizottság az Országgyűlés **döntés-előkészítő** testülete. Magyarországon az 1990-ben megválasztott többpárti parlamentben a kormányzó és az ellenzéki pártok közötti konfliktusok feloldására hozták létre.

Ezen általános feladata mellett a Házbizottság tevékenységi körébe tartozik:

- a Ház folyamatos működésének elősegítése,
- a tanácskozás rendjének kialakítása,
- a törvényjavaslatok és egyéb indítványok bizottsági tárgyalásának előkészítése,
- az Országgyűlést érintő vitás kérdések és az Országgyűlésre tartozó személyi döntések egyeztetése,
- a napirendhez nem tartozó protokolláris felszólalások engedélyezése,
- az ülésterem karzatán ülőhelyek biztosítása a hallgatóság részére.

A feladatok teljes körét az Országgyűlésről szóló törvény tartalmazza. A Házbizottság elnöke az Országgyűlés elnöke, tagjai az alelnökök, a képviselőcsoportok vezetői és a háznagy. Állásfoglalásait főszabály szerint konszenzussal, egyhangúlag hozza, de szavazati joga csak a frakcióvezetőknek van. Olyan kérdésekben, amelyekben nem alakul ki egyetértés, a házszabályi rendelkezések értelmében az Országgyűlés plénuma, illetve az Országgyűlés elnöke dönt.

A Házbizottság ülését az Országgyűlés elnöke hívja össze és vezeti. Az Országgyűlés ülésezésének ideje alatt a házelnök bármikor összehívhatja a Házbizottság ülését. A Házbizottságot össze kell hívni, ha ezt bármelyik képviselőcsoport vezetője kéri. A Házszabály a Házbizottság számára széles körben biztosít javaslattevési, véleményezési, egyetértési, döntési és állásfoglalási hatáskört. A Házbizottság állásfoglalásai a parlamenti szokásjog fontos elemei, precedensértékűek a házszabályi rendelkezések értelmezésében és alkalmazásában, a parlamenti jog szerves részeivé váltak.

2.2.4.4. A bizottságok rendszere

A törvényhozó szervek általában két szervezési elv alapján alakítják ki belső szervezetüket. Egyfelől a képviselők politikai pártállása szerint létrehozzák a parlamenti képviselőcsoportokat (frakciókat), másfelől pedig – a kormányzati feladatokhoz igazodva – szakmai munkamegosztás alapján parlamenti bizottságokat hívnak életre. Az Országgyűlésről szóló törvény a népképviselési elv követelményeire és az Országgyűlés feladataira tekintettel határozza meg, hogy milyen jellegű és rendeltetésű bizottságai legyenek az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés állandó bizottságokat, törvényalkotási bizottságot és nemzetiségeket képviselő bizottságot hoz létre. Továbbá **létrehozhat ideiglenes bizottságokat** is, amelyek eseti és vizsgálóbizottsági formában működnek. A bizottságok létrehozásáról az Országgyűlés határozatban rendelkezik, s ebben meg kell jelölni a bizottság megbízatása kezdetének időpontját.

A törvényalkotási bizottság az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során eljáró, annak javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő bizottsága. Ez az Országgyűlés legnagyobb létszámú – és hatásköreit tekintve legfontosabb – bizottsága. A nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségek érdekeit, jogait érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve. Tagjai a nemzetiségi képviselők és a nemzetiségi szószólók.

Az állandó bizottságok szakterületek, illetve kormányzati ágazatok szerint szerveződnek. Az Országgyűlésről szóló törvény szerint kötelező létrehozni az alkotmányügyi kérdésekkel, a költségvetéssel, a külügyekkel, a honvédelemmel, az európai uniós ügyekkel, a nemzetbiztonsággal, nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságot, továbbá a mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot. A törvény értelmében az Országgyűlés egyébként bármikor létrehozhat, átalakíthat és megszüntethet állandó bizottságot.

Az állandó bizottság egyes feladatai ellátására **albizottságot** hozhat létre. Az állandó bizottságok tagjai csak országgyűlési képviselők lehetnek, de munkájukban szakértők segítségét igénybe vehetik. Az állandó bizottságok az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervek. Az állandó bizottságokat törvénykezdeményezési jog illeti meg, az Országgyűlés pedig törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozat és jelentés készítésére kérheti fel állandó bizottságát. A Házelnök által kijelölt bizottság ajánlást készít az Országgyűlés döntési javaslatához, véleményezi azt, és állást foglal a módosító javaslatok támogatásáról.

Az Országgyűlés valamely ügy meghatározott ideig történő intézésére **eseti bizottságot** hozhat létre, amely tagjainak legfeljebb a fele nem országgyűlési képviselő is lehet, akik szavazati joggal nem rendelkeznek. A parlamenti ellenőrzés fontos intézménye a **vizsgálóbizottság**, amelyet ellenőrzési feladatkörébe tartozó meghatározott ügy vizsgálatára hoz létre az Országgyűlés. Tagjai csak országgyűlési képviselők lehetnek. A házszabályi rendelkezések szerint kötelező a vizsgálóbizottság kiküldése, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza. Nem lehet vizsgálóbizottságot létrehozni egyedi jogi felelősség megállapítása céljából, vagy ha az ügy az Alkotmánybíróság, illetve az Állami Számvevőszék hatáskörébe tartozik, továbbá akkor sem, ha az ügyben büntető vagy szabálysértési eljárás van folyamatban.

2.2.4.5. A képviselőcsoportok

A képviselők politikai kötődése – pártállása – szerinti szerveződések a **parlamentari képviselőcsoportok**. Országgyűlési képviselőcsoport a házszabályi rendelkezésekben meghatározott feltételek szerint alakítható. Alapvető kikötés, hogy képviselőcsoportot legalább öt, azonos párthoz tartozó képviselő alakíthat. Három képviselő is elegendő a frakcióalakításhoz, ha ugyanazon az önálló pártlistáról szereztek mandátumot. Az ugyanazon párthoz tartozó képviselők csak egy képviselőcsoportot alakíthatnak. A frakciót az ugyanazon párthoz tartozó képviselők parlamenti tevékenységének összehangolására hozzák létre. A képviselő csak egy képviselőcsoportnak lehet a tagja, a belépésre azonban egyik képviselő sem kötelezhető. Azt a képviselőt kell párthoz tartozónak tekinteni, aki párt jelöltjeként indult a választáson. A frakciótagság kilépéssel vagy kizárással szűnhet meg, az így függetlenné vált képviselő azonban megbízatása alatt új frakció megalakításában nem vehet részt és nem csatlakozhat más frakcióhoz.

A képviselőcsoport **kiemelkedő közjogi szereppel bír**, amit az is mutat, hogy:

- a frakcióvezetők tagjai a Házbizottságnak, valamint a Honvédelmi Tanácsnak; véleményüket ki kell kérni az Országgyűlés feloszlátása előtt, indítványukra választják meg az Országgyűlés tisztségviselőit, ajánlást tesznek a bizottságok elnökeire, alelnökeire, tagjaira, megilleti őket a napirend előtti felszólalás joga, valamely kérdés időkeretben történő tárgyalására vonatkozó határozathozatal előtt felszólalhatnak;
- nyílt szavazáskor legalább egy frakció javaslatára név szerinti szavazást kell tartani, az indítványok tárgyalásakor a vitában valamennyi képviselőcsoportnak lehetőséget kell adni álláspontja kifejtésére, a vita lezárása után frakciónként még egy-egy képviselő felszólalhat, az interpellációk és a kérdések elmondásának időpontjában biztosítják, hogy minden képviselőcsoport által benyújtott legalább egy interpelláció és kérdés tárgyalásra kerüljön;
- a frakcióvezető írásbeli kérelme alapján a törvényjavaslat vitája során tárgyalni kell az olyan módosító javaslatokról is, amelyek nem nyerték el a kijelölt bizottság jelen lévő tagjainak egyharmados támogatását.

2.2.4.6. Az Országgyűlés hivatali és segítő szervei

Az Országgyűlés hivatali szervezete szakmai és adminisztratív szolgáltatásokat nyújt az Országgyűlés egésze számára. A hivatali szervezet politikailag semleges, valamennyi képviselőnek azonos módon áll rendelkezésre. Saját szakmai és adminisztratív apparátussal rendelkeznek a képviselőcsoportok is, velük szemben nem követelmény a politikai semlegesség.

Az **Országgyűlés Hivatala** az Országgyűlés munkaszervezete. Feladata, hogy biztosítsa az Országgyűlés folyamatos működését, segítse a képviselők és az Országgyűlés tisztségviselői tevékenységét.

A Hivatal **legfontosabb feladatai**:

- előkészíti az ülésszakokat, üléseket, bizottsági üléseket;
- jogi és szakmai segítséget nyújt a bizottságoknak az indítványok és ajánlások előkészítésében;
- szakmai észrevételekkel segíti a bizottságok tevékenységét és a kodifikációs munkát;
- eljuttatja a képviselőkhez a tárgyalási anyagokat, gondoskodik a jegyzőkönyvek szerkesztéséről és a törvények kihirdetésre való előkészítéséről;
- előkészíti a Házbizottság, a bizottsági elnöki értekezlet és a bizottságok üléseit;

- működteti a képviselők tájékoztatására szolgáló információs rendszert;
- ellátja a Házelnök és az alelnökök titkársági feladatait, az Országgyűlés nemzetközi kapcsolataival, valamint a sajtóval kapcsolatos tevékenységet.

A Hivatal a **főigazgató** vezeti, akinek személyes feladata, hogy az ülés vezetésében segítse az elnököt és a soros jegyzőket.

Az **Országgyűlési Könyvtár** az állam- és jogtudomány, a politikatudomány, a legújabb kori magyar és egyetemes történelem, valamint a parlament dokumentumainak országos feladatkörű, tudományos, nyilvános szakkönyvtára és információs központja.

2.2.4.7. Az Országgyűlési Őrség

Az Országgyűlési Őrség feladata az Országgyűlés védelme, függetlenségének és külső befolyástól mentes működésének biztosítása. Az Országgyűlés tárgyalási rendjének fenntartásával kapcsolatos személyvédelmi és létesítménybiztonsági, valamint a protokolláris díszfogadási feladatokat az Országgyűlési Őrség látja el. Az Országgyűlési Őrség tevékenységét az Országgyűlés elnöke irányítja.

2.2.5. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSE

Az Alaptörvény az Országgyűlés működésének általános szabályaként rögzíti, hogy ülései nyilvánosak. A nyilvánosság az Országgyűlés politikai funkciójával áll összefüggésben. Nyilvános ülés helyett zárt ülést tartani az összes képviselő kétharmadának határozata alapján lehet. Erre irányuló javaslatot a Kormány és bármelyik országgyűlési képviselő tehet. Az Alaptörvény rendelkezik az Országgyűlés **határozatképességéről**. Kimondja, hogy a határozatképességhez az ülésen a képviselők több mint felének jelenléte szükséges. Az Alaptörvény eltérő rendelkezésének hiányában az Országgyűlés a határozatait a jelen levő képviselők több mint felének szavazatával hozza. Az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket sarkalatos törvény határozza meg. A működés és a tárgyalási rend részletes szabályait a jelen levő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezések állapítják meg.

Az Országgyűlés működésének általános formája a **plenáris ülés**. A plenáris ülés az Országgyűlés legmagasabb szintű döntéshozó szerve: itt születik döntés az Országgyűlés feladatkörébe tartozó alkotmányos jelentőségű ügyekben, és ez a legfelső egyeztető és jogorvoslati fórum is. Az Országgyűlés évenként két rendes ülésszakot tart: február elsejétől június tizenötödikéig és szeptember elsejétől december tizenötödikéig. **Rendkívüli ülésszak** vagy ülés összehívására a köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére kerülhet sor. Az ülésszak ülésekből, az ülés ülésnapokból áll. Az ülésnapok várható számát az ülés összehívásakor jelezni kell. A házszabályi rendelkezések alapján a köztársasági elnök az Országgyűlés ülését egy ülésszak alatt egy alkalommal, legfeljebb harminc napra elnapolhatja, a Házelnök azonban a képviselők egyötödének kérelmére az elnapolt Országgyűlést – nyolc napon belüli időpontra – köteles összehívni.

Az Országgyűlés akkor **határozatképes**, ha a képviselőknek több mint a fele, illetőleg – ha az Alaptörvény a határozathozatalhoz szükséges szavazatszámot ettől eltérően szabályozza – a megfelelő számú képviselő jelen van.

Az Alaptörvény keretei között lehetőség van a házszabályi rendelkezésekben egyes döntések meghozatalát minősített többséghez kötni. A minősített többség előírása az Alaptörvényben meghatározott általános szabálynál szigorúbb követelményt támaszt az „igen” és a „nem” szavazatok számát és arányát illetően. Több esetben – például az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásakor – **az összes képviselő kétharmadának támogató szavazata szükséges** az érvényes döntés megszületéséhez. Ilyenkor a határozathozatali képesség eléréséhez legalább az összes képviselő kétharmadának jelen kell lennie az ülésen. Más minősített esetekben az érvényes döntéshez elegendő **a jelen levő képviselők kétharmadának szavazata**. Ebben az esetben az Országgyűlés határozatképes, ha az összes képviselő legalább fele jelen van a szavazáskor, de egyáltalán nem biztos, hogy a határozatképesség küszöbének közelében maradó részvétel a szükséges kétharmados szavazati arányt is biztosítani tudja. Az egyszerű többséggel végbemenő döntéshozatalnál a határozatképesség mintegy automatikusan biztosítja az érvényes döntés meghozatalát is. A jelen levő képviselők szavazata mindig felosztható többségi és kisebbségi részre.

A szavazásokon a képviselő köteles jelen lenni vagy távolmaradását előzetesen megindokolni. Kivételt képez ez alól, ha a képviselőt fegyelmi vétség miatt az Országgyűlés üléséről kitiltották. Nyílt szavazásban ekkor megbízott útján vehet csak részt. A szavazásokon való jelenlétre és a szavazásokban való részvételre nemcsak a házszabályi rendelkezések, hanem a frakciófegyelem betartása is ösztönöz. Az Országgyűlés ülésein – a képviselőkön kívül – részt vehet és felszólalhat a köztársasági elnök, a Kormány tagja, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, valamint az Állami Számvevőszék elnöke.

Az Országgyűlés tárgyalásai nyilvánosak, de az Alaptörvény rendelkezése értelmében zárt ülés is tartható. A zárt ülésen csak az országgyűlési képviselők, a tanácskozási joggal rendelkező személyek, a házelnök és az Országgyűlés Hivatalának főigazgatója által kijelölt – a hivatallal szerződéses jogviszonyban álló – személy vehet részt. Zárt ülésen hallgatóság és a média képviselői nem lehetnek jelen. Az Országgyűlés ülésein elhangzottakról és történetekről szó szerinti jegyzőkönyv készül, amelyet a soros jegyzők hitelesítenek, s amelyet a nyilvánosság még szélesebb körű biztosítása érdekében az Országgyűlés honlapján és az Országgyűlési Könyvtárban is elhelyeznek. A jegyzőkönyv bárki számára hozzáférhető.

Az Országgyűlésben a határozathozatal – az Alaptörvényben, törvényben vagy a házszabályi rendelkezésekben megállapított kivételektől eltekintve – minden kérdésben nyílt szavazással történik. Titkos szavazás esetén a szavazás szavazólappal, szavazófülke és urna igénybevételével történik. A nyílt szavazás alkalmával rendszerint szavazatszámoló gépet használnak. A képviselők „igen”, „nem”, illetve „tartózkodom” nyilatkozattal szavaznak. A szavazás módjára és rendjére vonatkozó részletes szabályokat a házszabályi rendelkezésekben találjuk.

Az Országgyűlés tárgysorozatába önálló napirendi pontként felvehető indítványok – önálló indítványok – és ezekhez kapcsolódó indítványok – nem önálló indítványok – nyújthatók be. Mindkét indítványfajta országgyűlési irománynak minősül. **Önálló indítvány:** a törvényjavaslat, a határozati javaslat, a politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat, az interpelláció, a kérdés, a beszámoló, a politikai vita kezdeményezése, az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítvány, a népszavazás kezdeményezése, az Országgyűlés általános érvényű állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására irányuló kérelem. Az Országgyűlés napirendjére csak önálló indítvány vehető. **Nem önálló indítvány** az önálló indítványhoz kapcsolódóan benyújtható indítvány. Ilyen a módosításra irányuló szándékot kifejező, a tárgyalás módjára vonatkozó, valamint a tárgyalást és a döntéshozatalt érdemben befolyásoló, írásban tett javaslat.

2.2.6. TÖRVÉNYALKOTÁS

A törvényalkotás az Országgyűlés **általános érvényű és mindenkire kötelező jogszabályok megalkotására irányuló tevékenysége**. Magyarországon az alkotmányozó és a törvényhozó hatalmat egyaránt az Országgyűlés gyakorolja, ennek megfelelően az Országgyűlés rendelkezik hatáskörrel Magyarország Alaptörvényének megalkotására és módosítására, valamint törvények alkotására, módosítására és hatályon kívül helyezésére. Az Alaptörvény jogforrás, része a magyar jogrendnek, de nem törvény, hiszen rendeltetése is más, mint a jogszabályoké (azaz a törvényeké és rendeleteké). Az Alaptörvény a hatalomgyakorlás és a jogrend alapja, és mint ilyen, kerete és nem tárgya a változó szabályozási szándékoknak. Egyébként a törvényalkotással kapcsolatos szakmai és jogi követelmények az Alaptörvénnyel kapcsolatos országgyűlési jogalkotási eljárásban is érvényesek. Mindemellett az Alaptörvénynek érvényességi és alkalmazási elsőbbsége van a törvénnyel szemben. Törvény elfogadására **kizárólag** az Országgyűlés jogosult. Az Alaptörvény meghatározza azokat a szabályozási tárgyköröket is, amelyek rendezése csakis törvényben történhet. A **törvényhozási tárgyak** megállapítása a törvény más jogforrásokhoz viszonyított hierarchikus fölényének fontos garanciája.

2.2.6.1. A törvényjavaslatok tárgyalása

A törvényjavaslat az Országgyűlés hatáskörébe tartozó általános érvényű jogszabály megalkotása iránti javaslat, amely **tartalmazza a törvény javasolt címét és szövegét**. Törvényjavaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő nyújthat be az Országgyűlés elnökéhez. A formális benyújtás előtt a javasolt szöveg tervezetnek tekintendő. A törvényjavaslathoz **minden esetben általános és részletes indoklást kell csatolni**. A képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság megtárgyalta és támogatta. A törvényjavaslatnak összhangban kell állnia az Alaptörvénnyel. Az Alaptörvénnyel való konformitás biztosítása érdekében a köztársasági elnöknek és az Országgyűlésnek is lehetősége van – a törvény kezdeményezője, az Országgyűlés elnöke vagy a Kormány indítványára – előzetes vizsgálatot kérni az Alkotmánybíróságtól. Erre a törvény elfogadását követően, de a köztársasági elnök általi aláírása előtt kerülhet sor. Az Alkotmánybíróságnak harminc nap áll rendelkezésére a törvény Alaptörvénnyel való összhangjának megítélésére.

Amennyiben a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alkotmánybíróság alaptörvényellenesnek találja, az alkotmányellenesség megszüntetése érdekében az Országgyűlés a törvényt újból megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az ismételt megtárgyalásnak érdeminek kell lennie. Az így elfogadott törvény vizsgálata az eredeti eljárásnak megfelelően újból kérhető, az Alkotmánybíróság ismételt döntésére tíz nap áll rendelkezésre.

A törvényjavaslat tárgyalása **az általános vitával kezdődik**, amely a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából áll. Az általános vita és a zárószavazás lefolytatása a plenáris ülés feladata. A **részletes vitát** azonban az illetékes bizottság folytatja le. A részletes vita a benyújtott módosító javaslatok megvitatásából és a javaslatot tárgyaló bizottság további módosításra irányuló szándékának megfogalmazásából áll. Ezután a törvényalkotási bizottsághoz kerül a javaslat. A törvényalkotási bizottság értékeli a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, és azokról állást foglal. A törvényalkotási bizottság az általa támogatott, a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az általa megfogalmazott módosítást egy indítványba foglalja. Az Országgyűlés plénuma elé a törvényalkotási bizottság által megszerkesztett – de az illetékes bizottság és a törvényalkotási bizottság javaslatát

megkülönböztethetően tartalmazó – szöveg kerül. Ezen országgyűlési iromány előterjesztése után az Országgyűlés plénuma a részletes vitáról szóló bizottsági jelentésekről és az összegző jelentésről, továbbá az összegző módosító javaslatról vitát folytat. Az összegző módosító javaslat elfogadása esetén az Országgyűlés az egységes javaslat egészéről zárószavazást tart.

A törvényjavaslatok tárgyalásának ez a 2014 óta hatályos új rendje a törvényalkotási folyamat gyorsítását és szakszerűségének növelését célozza. Az általános vita, a részletes vita és a zárószavazás mozzanatainak ilyen szervezeti elválasztása a politikai mérlegelés és a szakmai szempontok tisztább, egyértelműbb és követhetőbb érvényre juttatását szolgálja.

Az Országgyűlés által elfogadott törvényt **az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja** – hitelesíti –, majd megküldi a köztársasági elnöknek. Az Országgyűlés felkérheti az Országgyűlés elnökét, hogy a köztársasági elnöktől a törvény sürgős kihirdetését kérje. Erről az Országgyűlés vita nélkül határoz. Abban az esetben, ha az Országgyűlés az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke azt csak akkor írhatja alá és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság soron kívüli és legkésőbb harminc napon belül meghozott határozatában nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

A köztársasági elnök az Országgyűlés által elfogadott és neki megküldött törvényszöveget megvizsgálja, és ha abban semmi kivetnivalót nem talál, öt napon belül **aláírja és elrendeli annak kihirdetését**. Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy valamely rendelkezésével nem ért egyet, azt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek (ezt nevezzük **politikai vétónak**). E jogával a köztársasági elnök akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Ha viszont a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését alaptörvény-ellenesnek tartja – azaz alkotmányossági kifogása van –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldheti (**alkotmányossági vétó**). A köztársasági elnök a politikai és az alkotmányossági vétót ugyanazon törvény esetében egyidejűleg nem alkalmazhatja. Az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel összhangban állónak talált törvényt a köztársasági elnök haladéktalanul köteles aláírni és annak kihirdetését elrendelni. Politikai vétó esetén az Országgyűlés köteles érdemben tárgyalni az államfő által visszaküldött törvényt, de módosítási kötelezettsége nincs. Az Országgyűlés által megtárgyalt és újra elfogadott törvény esetén azonban a köztársasági elnöknek joga van az Alkotmánybírósághoz fordulni arra hivatkozással, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Különösen akkor sérülnek e követelmények, ha a parlament elmulasztotta érdemben újratárgyalni a visszaküldött törvényt.



Az államfői vétó alapvetően „gyenge” vagy késleltető vétónak minősíthető: ha az Országgyűlés akár változtatlanul újra elfogadja a törvényt, vagy az Alkotmánybíróság nem találja alaptörvény-ellenesnek, az államfő köteles azt aláírni. Az Országgyűlés viszont köteles érdemben foglalkozni az államfői kifogással, annak érdemi megtárgyalását biztosítani kell.

A köztársasági elnök e hatáskörét ellenjegyzés nélkül gyakorolhatja. Mivel az Alaptörvény nem kötelezi a hatáskör gyakorlására, személyes szerepfelfogás eredménye is lehet, hogy milyen gyakran él azzal. Az államfő vétójogának a hatalommegosztáshoz köthető értéke még, hogy az egykamarás parlamentnek egyedüli ellensúlya a jogalkotás során, amivel a kihirdetés előtt érdemi befolyással bírhat a törvényhozásra mind a politikai, mind az alkotmányossági aggályok érvényesítése érdekében.

Az Alaptörvény az Alkotmány szűkebb szavú és nem teljesen világos rendelkezéseihez (26. §) képest cizelláltan, és a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot felhasználva fogalmaz az államfői vétóról.

Alaptörvény elfogadása vagy módosítása esetén a köztársasági elnök nem élhet az Országgyűlésnek – mint alkotmányozónak – megfontolásra visszaküldés jogával. Ha azonban vannak eljárásjogi természetű alkotmányossági kifogásai, az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

A házszabályi rendelkezések lehetőséget biztosítanak a törvényalkotási eljárás felgyorsítására is. Ennek három legfontosabb eszköze:

- a sürgős tárgyalás
- a kivételes eljárás és
- a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés.

A sürgős tárgyalást a törvényjavaslat előterjesztője indítványozhatja. Az eljárás lényege, hogy a törvényalkotási eljárás **belső határidőit akár hat ponton is lerövidítheti**. Garanciális jelentőségű, hogy sürgős tárgyalást a **jelenlévő képviselők kétharmadának** szavazatával lehet elrendelni, **félévente legfeljebb hat** alkalommal.

Kivételes eljárásban a törvényjavaslat **részletes vitáját a törvényalkotási bizottság folytatja le**. A részletes vitát a törvényalkotási bizottság lezárja, majd összegző jelentést nyújt be. Ezt követően kerül sor az – általános vitát és az összegző jelentés feletti vitát „egyesítő” – úgynevezett **összevont vitára az Országgyűlés plénumán**. A kivételes eljárásban történő tárgyalás elrendeléséhez **a képviselők több mint felének** szavazata szükséges, **félévente legfeljebb négy** alkalommal kerülhet erre sor. **Nincs helye** a kivételes eljárásnak az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, nemzetközi szerződést tartalmazó törvény elfogadására vagy módosítására, az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősülő rendelkezés elfogadására vagy módosítására, házszabályi rendelkezések elfogadására vagy módosítására, a központi költségvetésről szóló törvény elfogadására, a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény elfogadására és a központi költségvetésről szóló törvény – a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztató vagy a költségvetési hiányt növelő – módosítására irányuló indítvány tárgyalásánál.

Kivételesen, a Házbizottság javaslatára az Országgyűlés **a jelen lévő képviselők legalább négyötödének** szavazatával úgy határozhat, hogy valamely ügy tárgyalása, illetve döntéshozatala során a határozati házszabályi rendelkezésektől eltér. **Nincs helye** a házszabálytól eltérésnek, ha az az Alaptörvénybe, vagy törvénybe ütközne, az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló eljárásban, az EU-csatlakozási szerződést tartalmazó törvény elfogadására vagy módosítására, valamint a házszabályi rendelkezések elfogadására vagy módosítására irányuló indítvány tárgyalása és döntéshozatala során. **Korlátozottan alkalmazható** a házszabálytól eltérés a költségvetési törvényjavaslat és a központi költségvetésről szóló törvény és annak – a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztató, vagy a költségvetési hiányt növelő – módosítására irányuló törvényjavaslat tárgyalása és döntéshozatala során.

2.2.7. AZ ORSZÁGGYŰLÉS ELLENŐRZŐ TEVÉKENYSÉGE

A parlamentáris kormányforma szükségképpen jellemzője, hogy a legfőbb képviseleti szerv ellenőrzést gyakorol a végrehajtó hatalom csúcsszerve: a kormány és szervei felett. A parlamentáris kormányzás nem a hatalmi ágak merev elválasztására épül, hanem arra, hogy a hatalmi ágak kölcsönösen befolyással vannak egymásra, s ez az akadályozza annak, hogy az államhatalmat valamely ágazat monopolizálni tudja. Az **ellenőrző tevékenység** az Országgyűlés önálló alkotmányos funkciója, amely változatos formákban valósulhat meg. Ellenőrzési tevékenységet végez a

maga a plénum, de a végrehajtó hatalom ellenőrzése az országgyűlési bizottságoknak is feladata. A folyamatos ellenőrzés alapja és mértéke az Országgyűlés Kormány iránti **bizalma**. A parlament Kormány iránt fennálló bizalma adja meg az alkotmányos felhatalmazást arra, hogy a Kormány politikáját állami és közhatalmi eszközökkel megvalósítsa. A parlament ellenőrző tevékenysége olyan technikák és eljárások összessége, amelyek alkalmasak az Országgyűlés bizalmának vagy bizalmatlanságának kifejezésére, s ennek megfelelően a Kormány felhatalmazásának terjedelmét és mértékét növelhetik, csökkenthetik, esetleg a felhatalmazást meg is vonhatják.

A Kormány feladatkörébe tartozó egy-egy kérdést tárgyalhat meg az Országgyűlés **politikai vitanap** keretében. A politikai vitát az Országgyűlés az indítvány benyújtásától számított tizennégy napon túl és huszonnyolc napon belül tartja meg. Az ellenőrzés eszközei továbbá az Alaptörvény vagy külön törvény alapján tett rendszeres vagy évenkénti **beszámolók**, valamint a **jelentés**, amely valamely megtett intézkedésről, elvégzett vizsgálatról, valamely szerv tevékenységéről tájékoztatja az Országgyűlést.

Az **interpelláció** a parlamenti ellenőrzés hagyományos eszköze. Interpellációt a képviselő magyarázat kérése céljából a Kormányhoz, annak bármely tagjához intézhet a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az interpellációt az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani. Az interpellációnak tartalmaznia kell az ezzel kapcsolatos tények és körülmények közlését. Az interpellációra adott választ követően a képviselőnek viszontválaszra van lehetősége, amelyben nyilatkozik a válasz elfogadásáról vagy elutasításáról is. Ha a képviselő a választ elfogadja, az eljárás véget ér, ellenkező esetben viszont a plenáris ülés szavazással dönt a válasz elfogadásáról. Amennyiben az Országgyűlés sem fogadja el a választ, az ügy először az illetékes állandó bizottsághoz, majd döntés végett újból a plenáris ülés elé kerül.

Az országgyűlési képviselő felvilágosítás kérése céljából kérdést intézhet az alapvető jogok biztósához, a legfőbb ügyészhez, az Állami Számvevőszék elnökéhez, valamint a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Kérdést intézhet továbbá a Kormányhoz, a Kormány tagjához is a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. A kérdés esetén a képviselő nem nyilatkozik a válasz elfogadásáról, s arról az Országgyűlés sem hoz határozatot. Az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a bizottság előtti megjelenési kötelezettségről sarkalatos törvény rendelkezik.

2.2.8. AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS

Az Alaptörvény értelmében a **közhatalom forrása a nép**. A nép hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. A népképviseleti elv – amelynek legfőbb megtestesülése az Országgyűlés – elsődleges elv ugyan, de nem kizárólagos. A közvetlen hatalomgyakorlás az országgyűlési hatáskörök korlátjának tekinthető. Ez is mutatja, hogy az Országgyűlés nem a népszuverenitásból eredő összes jogot, hanem egyes jogokat gyakorol. Az Alaptörvény ezért helyezi el az országos népszavazásra vonatkozó szabályokat nyomban az Országgyűlést szabályozó rendelkezések után külön fejezetben.

Az **országos népszavazás a nép közvetlen hatalomgyakorlásának egyik formája**. Országos népszavazást az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekben lehet tartani. Az Alaptörvény felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyek nem bocsáthatóak országos népszavazásra.

Nem lehet országos népszavazást tartani:

- az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről;
- a központi költségvetésről, annak végrehajtásáról, a központi adónemről, az illetékről, a járulékról, a vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről;
- az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők, a polgármesterek és az európai parlamenti képviselők választásának szabályozásáról;
- nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;
- az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről;
- az Országgyűlés feloszlításáról;
- képviselő-testület feloszlításáról;
- hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról;
- katonai műveletekben való részvételről;
- közkegyelem gyakorlásáról.

Az Alaptörvény kétféle országos népszavazásról emlékezik meg. Ha 200 ezer választópolgár kezdeményezi, az Országgyűlés a népszavazást **köteles** elrendelni. A népszavazás elrendelése az Országgyűlés **mérlegelési** jogkörébe tartozik, ha azt a köztársasági elnök, a Kormány vagy 100 ezer választópolgár kezdeményezte. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.



Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése szerint a nép hatalomgyakorlása elsődlegesen képviselők útján történik, míg a közvetlen hatalomgyakorlás kivételes. E hierarchiához igazodva szabályozták nem csak alaptörvényi, de törvényi szinten is az országos népszavazás kezdeményezését és megtartását. A kezdeményezők köre szűkült: országgyűlési képviselők meghatározott része már nem élhet ezzel a joggal. A népszavazásra bocsátható kérdésekre vonatkozó tiltott tárgykörök kis mértékben bővültek: a választási törvények körében sem lehet népszavazást kezdeményezni, illetve tételesen megjelenik az Alaptörvény népszavazással történő módosításának tilalma, ami az Alkotmánybíróság csaknem két évtizedes töretlen gyakorlatát kodifikálta. Az Alaptörvény szerint a népszavazás kötőereje minden esetben feltétlen érvényesülést kíván, azaz megszűnt a véleménynyilvánító népszavazás lehetősége. Ehhez hasonlóan a szintén kötelező erő nélküli népi kezdeményezés lehetőségét (ötvenezer választópolgár kérelmére az Országgyűlés napirendjére kellett venni a kezdeményezést) is megszüntették. A népszavazásnak mint kategorikus erejű akaratnyilvánításnak a társadalmi megalapozottsága érdekében az Alaptörvény visszatért első népszavazási törvényünk szabályozásához, amely a népszavazás érvényességéhez az összes választópolgár több, mint felének, eredményességéhez pedig az érvényesen szavazók több, mint felének azonos szavazatát követelte meg. Mindezzel érvényesül a képviseleti demokrácia elsődlegessége, amittől csak kivételes esetben, a választópolgárok abszolút többségének akaratában megnyilvánuló népszavazás formájában vehető vissza a közhatalom gyakorlása egy-egy kérdésben, akkor azonban feltétlen érvényesülést kíván.

2.3. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

Az államfő a történelem során sokáig meghatározó szerepet játszott. A hatalomgyakorlás politikai szervezetének megjelölésére jó ideig nem is az ország vagy az állam elnevezést használták, hanem királyságot (*regnum*) említettek. Ahogy a hatalom egyre személytelenebbé vált és intézményesült, úgy alakult át az államfő státusa is. Az uralkodó immár nem azonos az országgal, hanem

az országnak van uralkodója, államfője, elnöke. Az állam növekvő feladataival összhangban álló intézményesülése önmagában még nem biztosíték a korlátozott hatalomgyakorlásra. A XVII. és XVIII. század abszolutista államai az intézményesülés magas fokát mutatták, de az uralkodó hatalma elé ez nem állított korlátokat. Mindemellett az állami intézmények kiépülése és rendszerbe szerveződése megteremtette a feltételét annak, hogy a különböző állami feladatok kategorizálhatóak és egymástól elhatárolhatóak legyenek. Ez a hatalommegosztás elméletének a tapasztalati és módszertani alapja. *Montesquieu* az uralkodói hatalom mérséklésének zálogául azt vette, hogy a hatalomnak a végrehajtás körében van a helye, és arra kell korlátozódnia. A hatalommegosztás elméletének továbbfejlesztőjeként *Benjamin Constant* (1767–1830) úgy vélte, hogy az államfői hatalomnak a többi hatalmi ágtól elkülönülő semleges hatalomnak kell lennie. Az államfői hatalom semlegessége az az elv, amelytől elvárható, hogy a törvényhozás és a végrehajtás közötti konfliktusokat el tudja simítani, és képes legyen közöttük az alkotmányos egyensúlyt fenntartani.

A mérsékelt államfői hatalomnak a többi hatalmi ágra is mérséklő hatása van. Az európai alkotmányos államokban ez a felfogás vált az államfő funkciójának megítélésében talán a legbefolyásosabb nézetté. A polgári államok alkotmányai olykor kifejezetten rögzítették a hatalmi ágak szétválasztásán alapuló közhatalmi berendezkedést, sok esetben azonban magát a hatalommegosztási elvet nem, csak annak következményeit foglalták bele az alkotmány szövegébe. Mindkét szabályozási megoldás hatással van az államfő alkotmányos státusára és szerepére.

2.3.1. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK ALKOTMÁNYOS HELYZETE

Az államfő alkotmányos helyzetére, jogállására vonatkozó szabályozás kialakítását az határozza meg elsődlegesen, hogy milyen kormányzati berendezkedésű, kormányformájú államról van szó.

Az **elnöki – prezidenciális – köztársaságban** az elnök a végrehajtó hatalom gyakorlója, egy kézben összpontosítja az államfői és a kormányfői jogokat, amelyeket az általa kiválasztott és kinevezett minisztereken és államtitkárokon keresztül gyakorol. A prezidenciális köztársaság ideáltípusa az Amerikai Egyesült Államok. Politikai felelősséggel sem az elnök, sem a miniszterek nem tartoznak a Kongresszusnak. A törvényhozás ellenőrző tevékenysége lényegesen különbözik a parlamentáris rendszerekben szokásostól. A hatalommegosztás amerikai doktrínája alapján az elnök és a Kongresszus kölcsönösen rendelkeznek azokkal az eszközökkel és hatáskörökkel, amelyek alkalmassá teszik őket a másik hatalmi ág kilengéseinek megfékezésére és alkotmányos irányba terelésére.

A **félprezidenciális berendezkedésű államokban** – mint amilyen a francia ötödik köztársaság vagy a mai Oroszország – kettős végrehajtó hatalom létezik, amelyben a végrehajtás egyik ágát a köztársasági elnök, másik ágát a minisztertanács – élén a miniszterelnökkel – képviseli. Az alkotmányos keretek megengedik, hogy végrehajtásban a köztársasági elnök dominanciája érvényesüljön, de az elnök politikai önkorlátozásától függően akár a miniszterelnöki, minisztertanács végreajtás is előtérbe kerülhet. A félprezidenciális kormányformájú államokban nem ugyanaz a személy tölti be az államfői és a kormányfői posztot, de az államfő is jogosult a kormányülés összehívására, és ilyenkor azon ő elnököl. Emellett a köztársasági elnöknek bizonyos szakterületeken jelentős formális vagy informális jogosultságai vannak. Általában az államfői végrehajtás körébe tartozik a külügy, az igazságügyi igazgatás, a közszolgálat és a nemzetbiztonság.

A **parlamentáris kormányformájú államokban** az államfői méltóság a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás körébe tartozó jogköröket egyesíti magában. A parlamentáris köztársaság elnökének vannak a törvényhozás körüli teendői, kinevezési jogköre tulajdonképpen

végrehajtó hatalmi jellegű tevékenység, az igazságszolgáltatással pedig bírói kinevezési és kegyelmezési jogkörén keresztül áll kapcsolatban. A három hatalmi ág elemeinek kombinációja természetesen a parlamentáris államok államfőinek hatalmi súlyában különböző eredményre vezet.

A köztársasági elnöki intézmény jellege és hatalmi súlya körül hazánkban 1989-ben komoly politikai és szakmai viták folytak. Nem árt emlékeztetni arra, hogy a nagy tétre menő népszavazások egyike a köztársasági elnök választásának módját vette célba, még ha látszólag a választás időpontja volt is a döntés közvetlen tárgya. A népszavazás eredményeképpen az államfő Országgyűlés általi választása alapvetően meghatározta jogállásának fejlődési lehetőségeit. A köztársasági elnök nem része egyik hatalmi ágnek sem, de jogköreiből mindhárom hatalmi ág elemei megtalálhatóak.

Az Alaptörvény rendelkezése értelmében **Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét és őrködi az államszervezet demokratikus működése felett.** A meghatározás egyik eleme sem hatásköri szabály, s ebből az a következtetés is levonható, hogy a köztársasági elnök kívül áll a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás hagyományos hármas hatalmi funkcióin, köztük közvetítő és egyensúlyozó szerepet tölt be. A köztársasági elnök azoknak a hatalmi ágazatoknak a szerveit, amelyekkel kapcsolatban áll, nem irányítja és hatásköreiből sem gyakorolja.

A köztársasági elnök jogállásának legfontosabb elemeit az Alaptörvény tartalmazza. A nemzet egységének kifejezésére való utalás azt jelenti, hogy a köztársasági elnök az egész magyar politikai közösség államfője, tevékenységét és feladatait nem valamely politikai csoportosulás vagy értékrend szolgálatában látja el. Politikai befolyásoktól és céloktól független, pártatlan cselekvést tanúsít. A függetlenség és a pártatlanság követelménye a köztársasági elnökre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokban is megjelenik.

Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést az elnök az Alaptörvényben meghatározott különböző hatáskörei gyakorlásával látja el, amelynek során mindig figyelemmel kell lennie az államszervezet egészével szemben támasztott demokratikus követelményekre. Az államszervezet működésének zavarai esetén a demokratikus egyensúlyt helyre kell állítania, hatásköreiből pedig nem gyakorolhatja olyképpen, hogy az az államszervezet demokratikus működésében feszültséget vagy zavart idézzon elő.

Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés megnyilvánulhat a köztársasági elnök ellenőrző, beavatkozó és korrekciós jogköreinek gyakorlásában. E körben említendő a köztársasági elnök politikai és alkotmányossági vétője a törvényekkel kapcsolatban és népszavazás vagy törvény kezdeményezésére irányuló javaslata. A demokratikus működés zavarának elhárítását szolgálhatják azonban köztársasági elnök önálló politikai döntései is. A politikai ellehetetlenülés felé haladó Országgyűlést az alkotmány keretei között a köztársasági elnök feloszlathatja, alkotmányos vákuum esetén a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést egybehívhatja, a hatáskörébe tartozó kinevezéseket és jóváhagyásokat tartalmi alkotmányossági okból megtagadhatja.

A politikai döntések alapjául szolgáló feltételek fennállása vagy minősítése nem függ az elnök értékelésétől, ő csak saját beavatkozásának szükségességét, indokoltságát mérlegeli. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök kinyilváníthatja a hadiállapotot, kihirdetheti a rendkívüli vagy a szükségállapotot és létrehozhatja a Honvédelmi Tanácsot. Ennek az elnöki döntésnek azonban feltétele, hogy előzetesen a Házelnök, a miniszterelnök és az Alkotmánybíróság elnöke együttesen állapítsa meg az Országgyűlés akadályoztatásának tényét, valamint az intézkedés indokoltságát.

2.3.2. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK FELADATAI ÉS HATÁSKÖRE

Az államfő jogállásának egyik legfontosabb kérdése, hogy mennyire kap önállóságot az államfői hatalom gyakorlásában, illetőleg mi korlátozhatja az elnök cselekvési lehetőségeit. Az államfőre vonatkozó magyar alkotmányos szabályozásból megállapítható, hogy aktusainak döntő többsége a végrehajtó hatalom ellenjegyzéséhez kötött. Ellenjegyzést a miniszterelnök, illetve a miniszter tehet. Az ellenjegyzés az aktusok érvényességi kelléke, amellyel a végrehajtó hatalom átvállalja a politikai felelősséget az államfőtől, és biztosítja a végrehajtó hatalom cselekvési egységét. Van néhány olyan hatáskör, amelyeket az elnök a végrehajtó hatalom ellenjegyzése nélkül gyakorol. Az Alaptörvény elkülöníti az államfő meghatározott hatáskörein belül az ellenjegyzést nem igénylő döntéseket a Kormány tagjának ellenjegyzéséhez kötött hatásköröktől.

A köztársasági elnök ellenjegyzést nem igénylő hatáskörei:

- képviseli a magyar államot;
- kitzúzi az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választását, valamint az európai parlamenti választás, továbbá az országos népszavazás időpontját;
- részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein;
- törvényt kezdeményezhet;
- országos népszavazást kezdeményezhet;
- a különleges jogrendet érintő döntéseket hozhat;
- összehívja az Országgyűlés alakuló ülését;
- feloszlatja az Országgyűlést;
- az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek;
- javaslatot tesz a miniszterelnök, a Kúria elnöke, az Országos Bírói Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa személyére;
- kinevezi a hivatásos bírákat és a Költségvetési Tanács elnökét;
- megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia elnökét;
- kialakítja és szabályozza hivatala szervezetét.

A köztársasági elnök ellenjegyzéshez kötött hatáskörei:

- az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződések kötelező hatályát, és Magyarország nevében nemzetközi szerződéseket köt;
- megbízza és fogadja a nagyköveteket és a követeket;
- kinevezi a minisztereket;
- törvényben meghatározott személy vagy szervek javaslatára kinevezi a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit és az egyetemi tanárokat, megbízza az egyetemek rektorait, kinevezi és előlépteti a tábornokokat, kinevezi az önálló szabályozó szerv vezetőjét;
- adományozza a törvényben meghatározott címeket, kitüntetések és díjakat, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését;
- gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát, amely az állam büntetőigényéről, illetőleg a büntetőjogi felelősség jogerős megállapítása után a kiszabott büntetés vagy a helyére lépő intézkedés végrehajtásáról való lemondást vagy a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítést jelenti;

- dönt a feladat- és hatáskörébe tartozó területszervezési ügyekben;
- dönt az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben;
- dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény ellenjegyzés előírása mellett a hatáskörébe utal.

A kinevezés kötött jogkör, amelyet nem az elnök kezdeményez, hanem a törvényben meghatározott más szerv. A kinevezés teljesítése a javasolt személy kiválasztásának elfogadását és megerősítését jelenti.

A köztársasági elnök tartalmi okból akkor utasíthatja el a kinevezési javaslatot, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, valamint ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. Ezzel az alkotmányossági mérlegeléssel a nagykövetek és követek fogadása és megbízása, a miniszterek, a Magyar Nemzeti Bank elnökének és alelnökeinek, az önálló szabályozó szerv vezetőjének, az egyetemi tanárok kinevezése, továbbá az egyetemek rektorainak megbízása és a tábornokok kinevezése és előléptetése esetén élhet.

A köztársasági elnöknek meg kell tagadnia a kinevezést, ha azt észleli, hogy a teljesítéséhez megkívánt jogi előfeltételek nem állnak fenn. Ez az eset fordul elő a magyar állampolgárság, a kinevezés eljárási feltételei, valamint a szakmai kvalifikáció hiánya esetén.

A kinevezési javaslatot elutasító döntésből ki kell tűnnie, hogy a köztársasági elnök a javaslatot mely jogszabályi feltételek hiánya miatt utasította el, illetőleg szerepelnie kell benne azoknak a tényeknek, amelyekből alapos okkal arra következtethetett, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarja.

A köztársasági elnök a kitüntetések, díjak és címek adományozását, valamint a külföldi állami kitüntetések viselését megtagadhatja, ha ez az Alaptörvény értékrendjét sértené.

A köztársasági elnök alkotmányos jogállásának része, hogy ő a Magyar Honvédség főparancsnoka. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a főparancsnoki státusz a Magyar Honvédség szervezeti és vezénylési rendjének nem része. A köztársasági elnök a honvédséget nem vezeti, nincsenek szolgálati előjárói jogai, hanem a testülettel kapcsolatban csak irányítói jogokkal rendelkezik. Az irányításra vonatkozó hatásköre közjogilag nem különbözik egyéb kinevezési, jóváhagyási, megerősítési jogköreitől. Az Alaptörvény nem is nevesíti, hogy az elnök hatáskörén belül melyek a főparancsnoki jogosítványok. Az Alaptörvényen kívül a honvédelmi törvény is rendelkezik a Magyar Honvédség irányításáról. A Magyar Honvédség irányítására – az Alaptörvényben meghatározott keretek között – kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, továbbá a honvédelmi miniszter, valamint egyes honvédelmi feladatok végrehajtásának irányítására – feladat- és hatáskörének megfelelően – az illetékes miniszter jogosult.

Hadiállapot vagy háborús veszély esetén az Országgyűlés által létrehozott Honvédelmi Tanács – amelynek a köztársasági elnök az elnöke – dönt a Magyar Honvédség alkalmazásáról.

2.3.3. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉS VISZONYA

Az államfő és a törvényhozó szerv között minden alkotmányosan működő államban meglehetősen sokoldalú és összetett kapcsolatrendszer van. A kapcsolatok formái az egyes államokban jelentős eltéréseket mutatnak, amelyek alakulására hatással van az adott állam kormányzati rendszere, az elnök hatalmi súlya, a törvényhozó szerv szerkezete.

Az Alaptörvény szerint:

- a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja meg;
- az Országgyűlés dönt az elnökkel szembeni összeférhetetlenség megállapításáról, lemondásának elfogadásáról, a feladatai ellátásában való átmeneti akadályoztatása megállapításáról, valamint az elnökkel szembeni jogi felelősségre vonás kezdeményezéséről;
- az elnök tűzi ki az országgyűlési képviselők általános választásának időpontját, átveszi a képviselők megbízóleveleit, összehívja és megnyitja az Országgyűlés alakuló ülését, továbbá összehívja a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést a rendkívüli jogrend időtartama alatt, megbízatása meghosszabbítása végett;
- az elnök kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésszakra vagy ülésre kell összehívni;
- a köztársasági elnök a választások egyidejű kitérésével feloszthatja az Országgyűlést, ha a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg; illetve az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el;
- a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és annak bizottságai ülésén;
- népszavazást kezdeményezhet;
- törvényt kezdeményezhet és köteles gondoskodni a törvények kihirdetéséről; ez utóbbi úgy valósul meg, hogy a kihirdetésre megküldött törvényt aláírja, a *Magyar Közlöny* szerkesztőségének kihirdetés céljából megküldi; a kihirdetési hatáskörhöz csatlakozhat az elnök egyszeri halasztó hatályú vétőjoga, valamint – alkotmányellenesség esetén – előzetes normakontroll kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál (ha az Alkotmánybíróság – soron kívüli eljárásban – megállapítja az alkotmányellenességet, nem kerülhet sor a kihirdetésre, hanem a törvényt a köztársasági elnök az alkotmányellenesség megszüntetésére visszaküldi az Országgyűlésnek; ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alkotmányellenességet, az elnök öt napon belül köteles a törvényt aláírni és elrendelni annak kihirdetését);
- a köztársasági elnök az elfogadott Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a megalkotásra vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

2.3.4. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK ÉS A KORMÁNY VISZONYA

A köztársasági elnök és a Kormány kapcsolatának alapja az Alaptörvény azon rendelkezése, miszerint a miniszterelnököt a köztársasági elnök javasolja és az Országgyűlés a képviselők több mint felének szavazatával választja meg. A miniszterelnök jelölésére a parlamentáris államok alkotmányos gyakorlatát követve nálunk is az a megoldás alakult ki, hogy a kormányfőre tett javaslatkor az elnök a képviselőválasztások során kialakult parlamenti párterőviszonyokat és a koalíciós tárgyalások eredményét veszi figyelembe.

A megválasztott miniszterelnök javaslatára a minisztereket a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszterek felmentésére is csak a miniszterelnök javaslatára kerülhet sor. Az államtitkárokat szintén a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel a miniszterelnök javaslatára.

2.3.5. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK MEGVÁLASZTÁSA, MEGBÍZATÁSA ÉS FELELŐSSÉGE

A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja. Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár, aki a választás napjáig a harmincötödik életévét betöltötte. A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani.

Az Alaptörvény értelmében a köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges. A jelölést az Országgyűlés elnökénél a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani. Az Országgyűlés minden tagja csak egy jelöltet ajánlhat. Annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen.

Az Országgyűlés a köztársasági elnököt titkos szavazással választja. A szükséghez képest többszöri szavazásnak van helye. Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki a képviselők kétharmadának szavazatát elnyeri. Ha az első szavazás alkalmával ezt a többséget egyik jelölt sem éri el, a szavazás eredménytelen volt, és a következő fordulóban a két legtöbb szavazatot kapott jelöltre lehet szavazni.

Ha az első szavazáskor szavazategyenlőség alakul ki, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a legmagasabb számú szavazatot kapták.

A második szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Ha a második szavazás is eredménytelen, ismételt jelölés alapján új választást kell tartani. A szavazási eljárást legfeljebb két egymást követő nap alatt be kell lefolytatni és befejezni.

A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártá előtt legalább harminc nappal, legfeljebb hatvan nappal, ha pedig a megbízatás idő előtt szűnt meg, a megszűnéstől számított harminc napon belül kell megválasztani. Az elnökválasztást az Országgyűlés elnöke tűzi ki. A megválasztott köztársasági elnök a korábbi elnök megbízatásának lejártakor, illetőleg a megbízás idő előtti megszűnése esetén a kiírt választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalába. Hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, vagy ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja. A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényét a köztársasági elnök, a Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezésére az Országgyűlés állapítja meg. A köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.

A köztársasági elnök megbízatása megszűnik:

- a megbízatás idejének lejártával;
- halálával;
- lemondással;
- ha 90 napot meghaladó időn át képtelen feladatköreinek ellátására;
- ha a választásához szükséges feltételek már nem állnak fenn;
- az összeférhetetlenség kimondásával;
- az elnöki tisztségtől történő megfosztással.

A köztársasági elnök feladatköreinek ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotáról és a megválasztásához szükséges feltételek hiányáról, valamint az összeférhetetlenség kimondásáról

– ha az elnök a fennálló összeférhetlenségi okot nem szünteti meg – bármelyik képviselő javaslatára az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

A köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi, gazdasági és politikai tisztséggel vagy megbízással. A köztársasági elnök más kereső tevékenységet nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenység kivételével – díjazást nem fogadhat el.

Az Alaptörvény szabályai szerint a köztársasági elnök személye sérthetetlen, fokozott büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja. A sérthetlenség biztosításának a célja a köztársasági elnök hatósági zaklatásának megelőzése és minden olyan helyzet elkerülése, ami árthat a tisztség tekintélyének. Miként az országgyűlési képviselő esetében, a köztársasági elnök sérthetlensége sem azonos a felelősség alóli mentességgel.

A magyar szabályozás – összhangban más parlamentáris berendezkedésű államok alkotmányaival – a köztársasági elnök sérthetlenségének megállapításán túl ugyancsak szabályozza az államfő jogi felelősségének eseteit. A köztársasági elnök alkotmányjogi felelőssége akkor áll fenn, ha az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsért, illetve szándékos bűncselekményt követ el.

Az elnök olyan büntetőjogilag üldözendő cselekményével kapcsolatban, amely hivatali tevékenységével nincs összefüggésben, csak megbízatásának lejártá után indítható büntetőeljárás. A megbízatás lejártához vezet azonban a tisztségtől való megfosztás, amelynek az is lehet az indoka, hogy a köztársasági elnök büntetőjogi felelősségre vonhatóságának útja megnyíljon. A tisztségtől való megfosztást az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja. A megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A szavazás titkos.

A felelősség megállapítása a tisztsége gyakorlása során az Alaptörvényt vagy valamely más törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az Alkotmánybíróság hatásköre. Ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvény megsértését vagy valamely más törvény szándékos megsértését megállapítja, a köztársasági elnököt megfoszthatja tisztségétől. Bűncselekmény elkövetése esetén ezt követően a büntetés kiszabása már a büntetőbíróság hatáskörébe tartozik.

2.4. A KORMÁNY

2.4.1. A KORMÁNYZATI TEVÉKENYSÉG JELLEGE, A TÖRVÉNYHOZÓ ÉS A VÉGREHAJTÓ HATALOM VISZONYA

A kormányzás kifejezés tágabb értelemben a kormányzati tevékenység gyakorlása. A kormányzati tevékenység a törvényhozás szervének, az államfőnek és a végrehajtó hatalmat megtestesítő kormánynak összehangolt tevékenysége, egymáshoz való viszonya, valamint kapcsolatrendszere. A kormányzati tevékenység szervezeti elemeit és eljárási szabályait az Alaptörvény állapítja meg. A kormányzás az állam legfőbb szerveinek azonos cél érdekében való együttes tevékenységét foglalja magában. **A kormányzás elvei politikai elvek**, ezért jóllehet az igazságszolgáltatás legfelső szintje és az alkotmánybíráskodást végző szerv is legfőbb állami szervnek minősül, politikaformáló tevékenységük hiánya miatt kormányzati tevékenységet végző intézményeknek nem tekinthetők. Szűkebb értelemben kormányzásnak a Kormány munkáját, vállalt és adott feladatainak megvalósítását, hatásköreinek gyakorlását vehetjük.

A hatalmi ágak megosztásának rendszerében az egyes feladatok megvalósítására létrehozott szervek az Alaptörvényben meghatározott hatásköreiket gyakorolják, ennek folyományaként egymás hatásköreit nem vonhatják el. A hatalommegosztás mai értelme szerint a kormányzati tevékenységben részes állami szervek ugyanazon a hatalmon: az állam hatalmán osztozkodnak. A maguk funkció- és feladatkörében mindegyikük az államhatalom egy részét gyakorolja. Az államhatalom – mint egész – ezekből a részekből áll össze. Az államhatalom egyikük közrehatását sem nélkülözheti. A hatalomgyakorlás jogi alaprendjét megalapozó alkotmányok – így az Alaptörvény is – egymás után szabályozza a kormányzati tevékenység szerveit, a sorrend azonban nem hierarchikus. Szükség esetén, ha az alkotmányos egyensúly helyreállítása ezt megkívánja, a kormányzás bármelyik szerve kerülhet elsőbbségi pozícióba a többivel szemben. A Kormány az Országgyűlés bizalmából kormányoz, és felelősséggel tartozik a végzett tevékenységért, de nincs alárendelve a törvényhozásnak.

A két hatalmi ág között bonyolult és összetett viszony áll fenn, ami nem írható le azzal az egyszerű képlettel, hogy a törvényhozó szerv megalkotja, a végrehajtó hatalom pedig mechanikusan végrehajtja a törvényeket. Az Országgyűlés által megalkotott legtöbb törvénynek ugyanis a Kormány a kezdeményezője és előterjesztője. A Kormány által megfogalmazott célok politikai természetűek, és ezek határozzák meg az állami cselekvés fő irányait. A kormányzati tevékenység fogalmába beleértendő **kormányzóképeség** azon is mérhető, hogy a Kormány képes elfogadtatni célkitűzéseit és programjait az Országgyűléssel, annak jogalkotói hatalmát politikai akaratának szolgálatába tudja állítani.

A végrehajtó hatalom szerveinek a Kormány által végzett operatív irányítása szintén törvényeken alapul, s ehhez eszközül szolgálnak a törvényeket részletező végrehajtási rendeletek, továbbá a saját hatáskörben alkotott, a társadalmi viszonyokat elsődlegesen szabályozó autonóm rendeletek. A Kormány irányítása alatt álló igazgatási szervezet nem része ugyan a kormányzati rendszernek, de tevékenysége elengedhetetlen ahhoz, hogy a Kormány célokat fogalmazhasson meg, feladatokat öntsön jogi formába és megteremtse a végrehajtás szervezeti és személyi feltételeit.

A Kormány és a parlament közötti kapcsolat alkotmányos és törvényi kereteit az Alaptörvény és a törvények határozzák meg. A jogi alapvetés és a kormányzati tevékenység politikai elemei adják a modern **jogállamfelfogás** lényegét, miszerint **a jogállamban a politika jogiasodik, és a jog politizálódik**. A Kormány és az Országgyűlés kapcsolatának szociológiai tartalma a parlamenti többség, ami a Kormány megalakításában és működésében konstitutív szerepet játszik.

A Kormány a parlamenti többség birtokában azzal a biztonsággal gyakorolhatja a törvénykezdeményezés jogát, hogy a többségi pártok parlamenti frakcióira támaszkodva el tudja fogadtatni javaslatait. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti viszony legalapvetőbb jellemzője a Kormánynak a parlament előtti politikai felelőssége. A Kormánynak a parlament bizalmával kell rendelkeznie, így a bizalomvesztés a Kormány bukásához vezethet.

2.4.2. A KORMÁNY FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A végrehajtó hatalom letéteményese Magyarországon a Kormány. Az Alaptörvény a Kormányt – a parlamentáris kormányformára tekintettel – **a végrehajtó hatalom általános és az Országgyűlésnek felelős szerveként határozza meg**. A végrehajtó hatalom feladat- és hatásköre olyan összetett és átfogó, hogy a Kormány hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Ezért az Alaptörvény mondja ki, hogy a Kormány feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.

A Kormány a **közigazgatás legfőbb szerveként** az államigazgatási feladatok ellátásáért felelős. A feladatok ellátásához elengedhetetlen a hatékony és racionális szervezetrendszer kialakítása. A Kormány törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.

A Kormány szervezetrendszerét és működését törvény keretei között maga határozza meg. A Kormány politikai súlya ellenére sem teljesen szabad szervezetének és működésének alakításában. Lehetőségeinek kereteit az Országgyűlés állapítja meg. A Kormány szervezetének és működésének szabályozása úgy történik, hogy a törvény meghatározza a központi államigazgatási szerveket, valamint a Kormány tagjainak és az államtitkároknak a jogállását. A minisztériumok és a Kormány alá rendelt szervek alkalmazottainak jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját ugyancsak törvény szabályozza.

A Kormány a végrehajtó hatalomnak olyan központi szerve, amelynek az Alaptörvényből következően a különböző törvényekben meghatározott **feladatai széles körűek**.

A Kormány feladat- és hatáskörei közül kiemelendő a Kormány **jogalkotó** hatásköre. A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni. A Kormány feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben eredeti jogalkotói hatáskörrel, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján származékos jogalkotói hatáskörrel rendeletet alkothat.

A végrehajtási rendelet szabályozása nem lépheti túl a felhatalmazást adó jogszabályban meghatározott tárgyköröket és tartalmat. Autonóm rendelet kiadására a Kormánynak széles körben van lehetősége. E rendeletek azonban nem szabályozhatnak olyan társadalmi viszonyokat, amelyek az Országgyűlés kizárólagos vagy fenntartott törvényalkotói hatáskörébe tartoznak. A határozatokban a Kormány a saját szervezetére, továbbá a neki alárendelt vagy közvetlen irányítása alá tartozó szervekre vonatkozóan állapít meg feladatokat, határidőket, jelöl meg felelősöket.

A Kormány **irányítási és felügyeleti jogkörében** államigazgatási szerv döntését megsemmisítheti, szükség esetén új eljárásra utasíthatja, valamint jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseit előzetesen vagy utólagosan jóváhagyja.

Ha a Kormány miniszteri rendeletben észlel törvénysértést, az illetékes minisztert felhívhatja arra, hogy a törvénysértést saját hatáskörében orvosolja, a kifogásolt rendeletet módosítsa vagy helyezze hatályon kívül. Végso esetben a Kormány az Alkotmánybírósághoz is fordulhat, hogy a miniszteri rendeletet semmisítse meg.

Feladatainak ellátása során a Kormány **együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel**. Ez sokoldalú, széles skálán mozgó, különböző szervezeti formákban és módszerekkel való kapcsolati megoldásokat jelent a jogszabálytervezeteknek a szervezetekkel történő véleményeztetésétől kezdve a személyes tárgyalásokig.

Az együttműködésben érdekelt szervezetek lehetnek érdekképviselések, szakszervezetek, egyházak, a határon túli magyarság szervezetei, nemzetiségi és etnikai kisebbségi szervezetek. A társadalmi érdekegyeztetés központi fórumaként működik a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács.

Az Alaptörvény azon rendelkezése, miszerint a Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni és erre külön szerveket létesíteni, azt jelenti, hogy létrehozhat vagy megszüntethet olyan államigazgatási szerveket, amelyeket létrehozni jogosult, illetőleg miniszter felügyelete alatt működő központi államigazgatási szervet közvetlen felügyelete vagy más miniszter felügyelete alá vonhat. Nem teheti azonban meg azt, hogy az államigazgatás körébe tartozó ügyben a közvetlen intézkedési jogosultságot a hatáskörrel rendelkező szervtől elvonja, és helyette a Kormány vagy annak tagja járjon el. A felügyeleti jog tehát a hatáskör elvonását nem foglalja magában.

2.4.3. A KORMÁNY LÉTREJÖTTE ÉS MEGBÍZATÁSA

A **miniszterelnököt** a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a képviselőinek több mint felének szavazatával választja. A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép. A köztársasági elnök javaslatát:

- az új Országgyűlés alakuló ülésén teszi meg, ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg;
- a miniszterelnök megbízatása megszűnésétől számított tizenöt napon belül teszi meg, ha a miniszterelnök megbízatása lemondással, halálával, összeférhetetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt vagy azért szűnt meg, mert az Országgyűlés bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki.

Ha a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választotta meg, a köztársasági elnök az új javaslatát tizenöt napon belül terjeszti elő.

A **Kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll.** A miniszterelnök a miniszterek közül egy vagy több **miniszterelnökhelyettest** jelöl ki. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. A Kormány tagjai a Kormány megalakulása után az Országgyűlés előtt esküt tesznek.

A miniszterek megbízatása megszűnik:

- a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével;
- a miniszter lemondásával;
- felmentésével;
- halálával.

A miniszter a miniszterelnök megbízatásának megszűnésétől az új miniszter kinevezéséig vagy az új Kormány más tagjának a miniszteri feladatok ideiglenes ellátásával való megbízásáig ügyvezető miniszterként gyakorolja a hatáskörét, azzal a korlátozással, hogy rendeletet csak halaszthatatlan esetben alkothat.

Működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős, és munkájáról köteles rendszeresen beszámolni.

A miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása megszűnik. A **miniszterelnök megbízatása legfeljebb egy parlamenti ciklusra szól**, s megszűnik:

- az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával;
- a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával (a lemondás a köztársasági elnök útján az Országgyűlés elnökéhez intézett írásbeli nyilatkozattal történhet; a lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata nem szükséges);
- a miniszterelnök halálával;
- a megválasztásához szükséges feltétel hiánya miatt;
- ha az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, és új miniszterelnököt választ;
- ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki.

Ha a miniszterelnök megbízatása lemondással vagy az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnik meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja hatáskörét; miniszter felmentésére vagy új miniszter kinevezésére azonban javaslatot nem tehet, rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.

Ha a miniszterelnök megbízatása a halálával, a vele szembeni összeférhetetlenség megállapításával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt vagy azért szűnt meg, mert az Országgyűlés bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki, az új miniszterelnök megválasztásáig a miniszterelnök hatáskörét, az előbbieken meghatározott korlátozásokkal a miniszterelnök-helyettes vagy több miniszterelnök-helyettes esetén, az első helyen kijelölt miniszterelnök-helyettes gyakorolja.

A miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határozhat.

A bizalom megvonása a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történik. A bizalmatlansági indítványt a képviselőknek legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével – nyújtja be, amelyet a Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. Ha ennek alapján az országgyűlési képviselők többsége bizalmatlanságát fejezi ki, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni.

A Kormány – a miniszterelnök útján – maga is bizalmi szavazást javasolhat, de azt is indítványozhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Bizalmi szavazás esetén az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságot fejez ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint fele nem támogatja a miniszterelnököt. Ha a benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás is, az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja. Az Országgyűlés a bizalmi kérdésről való döntését a bizalmatlansági indítvány vagy a miniszterelnök indítványa beterjesztéstől számított három nap után, de legkésőbb a beterjesztéstől számított nyolc napon belül hozza meg.

A kormányzás folyamatosságát hivatott biztosítani az Alaptörvény azon rendelkezése, miszerint ha a Kormány megbízatása megszűnik, az új kormány megalakulásáig a Kormány hivatalban marad, és – ügyvezető kormányként – gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a kormányt megilletik, de nem köthet nemzetközi szerződést, rendeletet pedig csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat. Az ügyvezető kormány rendeltetése, hogy a kormányzati ügyek folyamatos vitelét biztosítsa, ugyanakkor azonban ne tegyen olyat, ami a következő kormány politikai mozgásterét lényeges kérdésekben szűkíti.

2.4.4. A KORMÁNY TAGJAI ÉS A KORMÁNY SZERVEZETE

A Kormány **testületi szerv**, önálló döntéshozatali fórum, amely döntéseit az ülésein hozza. Élén a miniszterelnök áll, tagjai a miniszterek. Magyarország Alaptörvénye a korábbi alkotmányhoz hasonlóan **miniszterelnöki típusú** kormányt intézményesített. A miniszterelnöki típusú kormányt német modellje nyomán kancellári típusú kormánynak is szokták nevezni. E kormánytípus lényege, hogy a miniszterelnök nem első az egyenlők között, minisztereivel nem kollegiális testületet alkot. A Kormány politikai irányvonalát nem a testület, hanem a miniszterelnök határozza meg.

A miniszterek tevékenysége más vonatkozásokban is a miniszterelnöktől függ. Az ő javaslatára nevezi ki, illetve menti fel a köztársasági elnök a minisztereket. A miniszterelnök tisztségének megszűnésével megszűnik a Kormány megbízatása is.

Az Alaptörvény kiemeli a miniszterelnököt a Kormány tagjai közül. A miniszterelnök a Kormány tényleges stratégiai vezetője, ezért az Alaptörvény rögzíti, hogy a Kormány általános politikáját ő határozza meg. A miniszter e politikai keretek között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, illetve ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.

A Kormány Országgyűlésnek való felelősséget megállapító rendelkezése mellett az Alaptörvény a Kormány tagjai önálló felelősségét is megjeleníti az Országgyűléssel szemben.

A miniszterek a Kormány tagjaként – szavazati joggal – vesznek részt a döntések meghozatalában, és – a kormányprogramban foglaltak figyelembevételével – önálló felelősséggel irányítják a rájuk bízott minisztérium vagy szakterület tevékenységét. A Kormány tagjai közötti viszony a miniszterelnök és a miniszterek egymás iránti politikai szolidaritásán alapul. A miniszterelnök pozícióját erősíti, hogy a miniszterek a miniszterelnöknek is felelősséggel tartoznak.

Az Alaptörvény biztosítja a Kormány tagjai számára a **jogalkotó hatáskört**. A Kormány tagja származékos jogalkotói hatáskörrel rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy jogalkotó hatáskörét csak akkor gyakorolhatja, ha erre törvényben vagy kormányrendeletben kifejezett felhatalmazást kapott. Külön felhatalmazás nélkül a Kormány alkothat jogszabályt, a miniszter azonban nem. A miniszter a felhatalmazás keretei között, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot; a rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

A miniszterek lehetnek a minisztériumot irányító, annak élén álló vagy tárca nélküli miniszterek. A tárca nélküli miniszter nem kötődik minisztériumi szervezethez. A tárca nélküli miniszter a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki.

A miniszterelnök munkáját különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szervként a Miniszterelnöki Kormányiroda és – a jogállásukat tekintve minisztériumnak minősülő – Miniszter-elnökség és a Miniszterelnöki Kabinetiroda segíti. A Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezete. A Miniszterelnökség elsősorban az állam tevékenységének kormányzati, valamint a Kormány társadalompolitikai tevékenységének összehangolását ellátó minisztérium, a Miniszterelnöki Kabinetiroda pedig elsősorban általános politikai koordinációt ellátó minisztérium.

A Kormány tagjainak jogállását, ennek részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendjét törvény határozza meg.

Az Alaptörvény sem a minisztériumok felsorolását, sem a miniszterek számát nem határozza meg. Ebből következik, hogy a miniszterelnök nagy szabadságot élvez a minisztériumi struktúrák megváltoztatásában, tárcák megszüntetésében vagy összevonásában, új tárcák létrehozásában és a tevékenységi körök átcsoportosításban, tárca nélküli miniszteri tisztségek megszüntetésében, illetve újak létrehozásában. Ugyanakkor az Alaptörvény értelmében a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik, tehát a kérdésben a végső szót az Országgyűlés mondja ki.

Sarkalatos törvény a minisztérium, a miniszter vagy a közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezést módosíthatja.

Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy a kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza.

2.4.5. A KORMÁNY MŰKÖDÉSE ÉS SZERVEI

A Kormány a politikaformálás általános szerve. Magyarország politikáját természetesen más szervek is formálják, de a Kormány az egyetlen, amely a politikai célok megvalósításához szükséges közigazgatási infrastruktúrával maradéktalanul rendelkezik. Általános politikai feladatait tételesen felsorolni nem lehet, már csak azért sem, mert egyesek megszűnnek, mások keletkeznek. Az azonban biztos, hogy a Kormány feladatainak ellátásában, tevékenysége szakszerűségének és hatékonyságának biztosításában **a döntések előkészítésének kiemelkedő jelentőségű szerepe van.** A kormányzati hatékonyság fontos kérdése, hogy a Kormány csak azokban a kérdésekben döntsön, amelyekben a döntés a miniszterek szintjén nem oldható meg, a testületi döntést igénylő ügyekben pedig olyan politikailag megalapozott és szakszerű előterjesztések kerüljenek a Kormány elé, amelyek szükség szerint alternatívákat is tartalmaznak. Az előterjesztéssel kapcsolatos legfontosabb véleménykülönbségeket, vitatott kérdéseket az egyeztetési eljárás során célszerű tisztázni. Az előterjesztéseknek megfelelően alátámasztottnak és végrehajthatóknak kell lenniük.

A Kormány működésének rendjét maga állapítja meg, a kormányhatározatban szabályozza ügyrendjét. Üléseit a féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkaterv alapján, rendszeresen, tartja. A Kormány ülésén egyenlő szavazati joggal részt vesznek a Kormány tagjai, tanácskozási joggal az állandó meghívottak, az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek.

A Kormány döntését a miniszterelnök mondja ki.

A Kormány döntéseiben meghatározott feladatok elvégzéséről vagy a döntést nem igénylő ügyekben végzett munkájukról a kötelezettek jelentésben tájékoztatják a Kormányt.

A döntéselőkészítés színvonalának javítása, a kormányfő és a kormányülés tehermentesítése érdekében – az Alaptörvényből fakadó jogkörében meghatározott feladatok ellátására – a Kormány **kormánybizottságokat alakíthat**, ezen kívül lehetősége van **kabinetek**, valamint egyéb javaslattevő, véleményező, tanácsadó testületek létrehozására. E szervezetek mind összetételük, mind jogállásuk szempontjából számos eltérést mutatnak.

A kormányzati döntéselőkészítésnek, de az egész kormányzati munkának is kiemelkedően fontos koordinációját végzi az általában hetente egyszer ülésező közigazgatási államtitkári értekezlet.

A Kormány – határozatával – **kormánybiztost** nevezhet ki olyan feladat ellátására, amely miniszter, illetve kormányzati főhivatal feladatkörébe sem illeszthető be, vagy amelynek ellátása kiemelten fontos.

Magyarország Alaptörvénye az **önálló szabályozó szervek** megnevezéssel kiemeli a központi államigazgatási szervek közül a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerveket, létrehozva így egy új központi államigazgatási kategóriát. Az önálló szabályozó szervet az Országgyűlés jogosult létrehozni, sarkalatos törvényben. Vezetőjét a miniszterelnök vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, a törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője a szervezet tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az önálló szabályozó szervezet sajátossága a jogalkotói hatáskör: vezetője származékos jogalkotói hatáskörrel, törvényben kapott felhatalmazás alapján, a törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet adhat ki. A rendelet törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Önálló szabályozó szerv a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

Az Alaptörvény rendelkezése alapján a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a **fővárosi és a megyei kormányhivatal**.



Az Alaptörvény a Kormánynak mint a végrehajtó hatalom általános és a közigazgatás legfőbb szervének, a működési körében szervezetalkítási szabadságot kínál [15. cikk (2) bekezdés]. A parlamenti kormánytöbbség törvényalkotási lehetőségével, a törvényi keretek között a Kormány további államigazgatási szervezetalkítással a végrehajtás hatékonysága érdekében bír szabadsággal. A szervezetalkítást tekintve az Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdés a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként a fővárosi és megyei kormányhivatalt intézményesíti. Ez a szabály meghatározza az államigazgatás megyei és fővárosi szintű dekoncentrációjának lényegét, a kormányhivatalok kiemelt szerepét. Az Alaptörvény továbbá a közszolgálat személyzeti kérdéseiben is leszögez sarokpontokat, így a kormánytisztviselők tisztsége alkotmányos védelmet élvez, azzal együtt, hogy az egyéb szempontból nem részletezett jogállásukat törvényben szabályozhatja az Országgyűlés. (2018. évi CXXV. tv. a kormányzati igazgatásról; 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről.) A jogállási törvények a köz szolgálatában végzett munka értékét sajátos jogállási védelemmel és a hivatalhoz méltó megélhetés biztosításával igyekeznek védeni.

A közszolgálat tekintetében további – új – értéktételezést találunk az Alaptörvény XXVI. cikkében és a Nemzeti hitvallásban: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

Az Alkotmány tartalmazta ugyan a kormány szervezetalkítási szabadságát és az alá tartozó szervek alkalmazottainak jogállására vonatkozó törvényi szabályozási tárgykört, a kormányhivatalokra s általában az államigazgatás dekoncentrációjának szerveire azonban nem utalt.

2.5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

A modern alkotmánybíráskodás a XIX. század elején, az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki, Európában pedig az 1920-as években jelent meg. Látványos térnyerése azonban a II. világháború után kezdődött meg. A modern alkotmánybíráskodásnak két, egymástól alapvetően eltérő formája alakult ki.

Az alkotmánybíráskodás kialakulásának eredeti indoka az Egyesült Államokban a szövetségi és a tagállami hatáskör összeütközésének vizsgálata volt. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság 1803-ban egy konkrét ügy eldöntése kapcsán gyakorlati megfontolásból jutott arra az elhatározásra, hogy egy törvényt az alkotmányhoz mérjen. Az alkotmánybíráskodás ekkortól nyert teret az Egyesült Államokban. Kialakulásának alapgondolata az volt, hogy minden bíró az alkotmányra tesz esküt, s ebből következően köteles nem létezőként kezelni, figyelmen kívül hagyni a szövetségi alkotmánnyal – majd később a jogszabályi hierarchiában magasabb szintű jogszabállyal – ellentétes jogszabályt.

Az Egyesült Államokban ma nincsen külön alkotmánybíró, az alkotmánybíráskodást a Legfelső Bíróság és a tagállamok legfelső bíróságai végzik úgy, hogy az adott jogviták eldöntésének folyamatában az alkalmazandó jogszabályok alkotmánnyal való összhangját is vizsgálják. Ha úgy találják, hogy valamelyik alkalmazandó jogszabály sérti az alkotmányt, akkor azt figyelmen kívül hagyják, és az előttük fekvő jogvitát enélkül döntenek el. Mindig konkrét normakontrollt valósítanak meg, absztrakt normakontroll nem is kezdeményezhető.

Az európai alkotmánybíráskodásban az absztrakt normakontroll valósul meg, amelyet a hatalommegosztás rendszerében általában elkülönült szervezetben, önálló hatalmi ágként működő alkotmánybíró, bíróság gyakorol. Tevékenysége során mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom korlátjaként jelenik meg. Európában az első alkotmánybíró, bíróság 1920-ban létesült Ausztriában.

Magyarországon az Alkotmánybíró, bíróság 1989-ben létesült és 1990 óta működik. Az Országgyűlés 1989 novemberében választotta meg az Alkotmánybíró, bíróság első öt tagját, mely tényleges működését 1990. január 1. napjától kezdte meg.

Magyarország Alaptörvényének külön fejezete rendelkezik az Alkotmánybíróságról. Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait pedig sarkalatos törvény állapítja meg.¹⁴³

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény preambuluma alapján az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működik. Az Alkotmánybíróság önálló szerv, függetlenségét számos szervezeti és személyi garancia biztosítja. Elnökét és tagjait az Országgyűlés, elnökhelyettesét az Alkotmánybíróság tagjainak sorából az elnök javaslatára az Alkotmánybíróság teljes ülése választja meg. Az elnököt az Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjai közül választja meg a képviselők kétharmadának szavazatával. Az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart.

2.5.1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI

Az alkotmánybíráskodás a jogállamiság fontos garanciája, amely biztosítja, hogy az alkotmányosság megtartása felett független szerv őrökjön.



Az Alaptörvény 24. cikke a korábbi Alkotmányhoz képest részletesebben – igaz, nem kimerítően – nevesíti az Alkotmánybíróság hatásköreit. Az Alkotmányból ez teljesen hiányzott, az Alkotmánybíróság hatásköreinek meghatározását – az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének lehetővé tételén kívül – az Alkotmány külön törvényre bízta.

Az Alaptörvény olyan hatásköröket állapít meg az Alkotmánybíróság számára, amelyek lehetővé teszik egyrészt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésének megelőzését, másrészt a tényleges jogsérelem okozó, alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem kiküszöbölését.

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvény szerint az Alkotmánybíróság hatásköre számos tárgykörre kiterjed, de már most jelezni kell, hogy a két meghatározó hatáskör a jogszabályok alkotmányosságának ellenőrzése: a **normakontroll** és a jogalkalmazás alkotmányosságának ellenőrzése: az **alkotmányjogi panasz**. E két hatáskör mintegy megalapozza a többi. A két döntő jelentőségű hatáskörre azért kell külön is utalni, mert létrejöttétől 2011-ig a magyar Alkotmánybíróság az erős alkotmánybíróságok csoportjába tartozott ugyan, de a valódi alkotmányjogi panasz hatáskörével nem rendelkezett. A ma rendelkezésre álló hatásköröket tehát a következőkben mutatjuk be.

2.5.1.1. Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata – előzetes normakontroll

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Ez az előzetes normakontroll, hiszen a vizsgált jogszabály érvényesen még nem jött létre. Az előzetes normakontrollt a törvény kezdeményezője, a Kormány, az Országgyűlés elnöke javaslatára az Országgyűlés, vagy a köztársasági elnök indítványozhatja. Amennyiben az Alkotmánybíróság a törvény alaptörvény-ellenességét észleli, a köztársasági elnök nem hirdetheti ki azt, az Országgyűlésnek módosítania kell. Az előzetes normakontroll célja az,

¹⁴³ 2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról.

hogy megelőzze alkotmányellenes jogforrások jogrendszerbe kerülését. Előzetes normakontroll a törvények mellett más jogforrásokkal szemben is igénybe vehető:

- az Alaptörvénnyel és annak módosításával szemben – bár ebben az esetben tartalmi szempontból nem vizsgálódhat az Alkotmánybíróság, csak az eljárási követelmények megtartását vizsgálhatja;
- határozati házsabályi rendelkezésekkel szemben;
- nemzetközi szerződéssel szemben, annak kötelező hatályának elismerése előtt.

2.5.1.2. Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata

Az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Ez a hatáskör a már érvényesen létrejött jogszabályok vizsgálatára vonatkozik.

Jogszabály, valamint közjogi szervezetszabályozó eszköz utólagos vizsgálatának kezdeményezésére a korábbi szabályok alapján bárki jogosult volt, az Alaptörvény szabályozása alapján az állampolgárok utólagos vizsgálatot az alapvető jogok biztosánál kezdeményezhetnek. A *populáris akció* lehetősége tehát megszűnt.



A nemzetközi, főleg európai összehasonlítás alapján ez a szűkítés önmagában nem példátlan. Európában léteznek ugyan olyan közös európai értékek (például a média vagy a bírák függetlensége), amelyet az Európai Uniónak védeni kell, az Alkotmánybíróság előtti eljárás során az actio popularis indítványozási jog léte vagy hiánya azonban már nem tekinthető olyannak, amelyet közös európai értékek (zsinórmértékek) alapján, azonos módon kellene országokként meghatározni.¹⁴⁴ Emellett szakmai és praktikus érvek is szoltak amellett, hogy bármely magánszemély ne terhelhesse le szakszerűtlen indítványaival az Alkotmánybíróságot. Különösen a kétezres évek elejétől ugyanis rendkívül nagy mennyiségben érkeztek olyan beadványok, melyek – első pillantásra is – minden alapot nélkülöztek, de amelyek egyébként a formai feltételeknek megfeleleltek, és ezekkel az indítványokkal ugyanúgy foglalkoznia kellett az Alkotmánybíróságnak, mint a valóban alkotmányos problémákat jelentő és megvitatásra érdemes beadványokkal.¹⁴⁵

Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálhatja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

Utólagos normakontroll tárgya lehet a jogszabályokon kívül:

- az Alaptörvény és annak módosítása – bár ebben az esetben tartalmi szempontból nem vizsgálódhat az Alkotmánybíróság, csak az eljárási követelmények megtartását vizsgálhatja;
- közjogi szervezetszabályozó eszközök

Az alapvető jogok biztosát állampolgári kezdeményezés nélkül is megilleti az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványozás joga.

Ha az Alkotmánybíróság megállapítja egy vizsgált jogforrás alkotmányellenességét, azt teljesen vagy részben megsemmisíti.

¹⁴⁴ Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG Orac, Budapest, 2014. 134.

¹⁴⁵ Tóth J. Zoltán: *Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés*. i.m. 133.

A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és a járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, illetőleg rendelkezéseket azonban kizárólag akkor semmisítheti meg az Alkotmánybíróság, ha azok tartalma az élethez, az emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó alkotmányos jogokat sérti.

Az Alkotmánybíróság a hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatát közzé teszi a Magyar Közlönyben, illetőleg abban a hivatalos lapban, amelyben a közjogi szervezetszabályozó eszköz létrejöttéről szóló hírt közzétették.

2.5.1.3. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény külön nevesíti a bírót, aki – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyankor kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását, ha az alkalmazandó jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszközt alaptörvény-ellenesnek véli.

A bíró kérheti az alaptörvény-ellenesség megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. Az Alkotmánybíróság a hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.

2.5.1.4. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata

Jogszabály, valamint bármely közjogi szervezetszabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát indítványozhatja az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárást kezdeményezheti, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. A vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság a következő intézkedéseket teheti:

- ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály a nemzetközi szerződésbe ütközik, megsemmisíti a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt;
- ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál magasabb szintű jogszabályba ütközést állapít meg, az ellentét feloldására felhívja a nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt, illetőleg a jogalkotó szervet;
- ha a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztó szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

2.5.1.5. Alkotmányjogi panasz elbírálása

Az Alaptörvényben biztosított jogainak megsértése miatt az fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva.

Alkotmányjogi panasz nyújtható be akkor is, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás vagy az indítványozó már kimerítette a jogorvoslati lehetőségeit. Az alkotmányjogi panaszt csak a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. Az alkotmányjogi panaszt benyújtó személy sérelmének orvoslásához nem elégséges csupán az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése, hanem a sértett számára biztosítani kell a rendkívüli jogorvoslat lehetőségét. Ebben az eljárásban már nem alkalmazzák az alkotmánysértő jogszabályt.

Az Alaptörvény az alapjogvédelem új útjait nyitja meg azzal, hogy az alkotmányjogi panasz eljárása keretében – az alkalmazott jogszabály felülvizsgálatán túl – az Alkotmánybíróság *az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja*. Ez a rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a súlyosabb, alkotmányos jelentőségű jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára. 2019 decembere óta ezt a típusú jogvédelmet – azaz az ún. valódi alkotmányjogi panaszt – terjeszthet elő olyan állami szerv is, amelynek hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza a jogerős bírósági döntés. Az Alkotmánybíróság a hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést.



A jogirodalomban „valódi alkotmányjogi panasz” nevezett intézmény – német mintára való – bevezetésével az Alaptörvény az alapjogvédelem új korszakát nyitotta meg. A valódi alkotmányjogi panasz lényege tehát, hogy a bírósági eljárásban érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott jogszabályt tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást.¹⁴⁶ Erre a korábbi Alkotmány alapján nem volt jogi lehetőség.

2.5.1.6. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata

Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára felülvizsgálja, aki országos népszavazás kezdeményezésére vagy országos népszavazási kezdeményezés szervezésére jogosult. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie. Az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a hitelesítésről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. Nem vizsgálja érdemben az Alkotmánybíróság az indítványt, ha az a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik. *Az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény*

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.

¹⁴⁶ Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny* 2014/5. szám 226.

2.5.1.7. A köztársasági elnöki tisztségtől való megfosztás

A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az Alaptörvénynek, illetve más törvénynek a köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő szándékos megsértésére, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó indítvány alapján jár el. Az Alkotmánybíróság az eljárást soron kívül folytatja le.

Az Alkotmánybíróság eljárása során – a vizsgált törvénysértés jellegének megfelelően – a büntető-eljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerint más bizonyítási eszközt is alkalmazhat, és a köztársasági elnököt is meghallgatja. Döntését az Alkotmánybíróság a teljes ülés jelen lévő tagjai kétharmadának egyetértésével hozza meg.

2.5.1.8. A hatásköri összeütközés feloldása

Az Alkotmánybíróság jár el egyes hatásköri viták eldöntése során, ha a hatásköri vita állami szervek között – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – vagy az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzatok és az állami szervek között – megint csak a bíróságok és közigazgatási hatóságok kivételével – pozitív vagy negatív hatásköri ütközés következtében merül fel. A hatásköri vitában érintett szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó meghallgatása nélkül dönt arról, hogy a vitatott ügyben kit illet a hatáskör, és kijelöli az eljárásra kötelezettet. Nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény hatálya alá tartozó ügyekben keletkezett hatásköri viták. Ezekben az ügyekben az eljáró szervet – ha az érintett hatóságok között a vita eldöntése céljából lefolytatott előzetes egyeztetés nem vezetett eredményre – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jelöli ki.

2.5.1.9. Az Alaptörvény értelmezése

Az Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárást indítványozhatja az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, a Kormány, a köztársasági elnök, illetve az alapvető jogok biztosa.

Az indítványozó nem kérhet általános alkotmányértelmezést: pontosan meg kell jelölnie azt az alkotmányjogi kérdést, amelyre nézve az Alkotmány értelmezését kéri. A döntés a teljes ülés hatáskörébe tartozik. Az alkotmány értelmezésére vonatkozó határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, az mindenkire kötelező.

2.5.1.10. Egyéb hatáskörök

Az Alkotmánybíróság eljár mindazokban az ügyekben, amelyeket az Alaptörvény, illetve sarkalatos törvény utal feladat- és hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mulasztást állapíthat meg. Az Alkotmánybíróság hatásköre nyitott, további hatáskörökkel bővíthet. E körben említhető, hogy a választási eljárásról szóló törvény is telepít hatásköröket az Alkotmánybíróságra.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján számos, az alkotmánybírákat érintő személyi kérdésben is az Alkotmánybíróság dönt.

2.5.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZERVEZETE ÉS ELJÁRÁSA

Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény, illetve a törvény alapján kialakított ügyrendje határozza meg. Az Alkotmánybíróság székhelye Budapest. Az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület. Tagjait az Országgyűlés tizenkét évre választja az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával. Az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül választja. Az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Az Alkotmánybíróság tagjai nem választhatók újra.

Az Alkotmánybíróság *elnöke*:

- összehangolja a szervezet tevékenységét;
- összehívja és vezeti a teljes ülést;
- képviseli az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek előtt;
- ellátja azokat a feladatokat, amelyeket törvény vagy az Alkotmánybíróság ügyrendje a számára meghatároz;
- a nem jogosult által előterjesztett indítványt megküldi az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja.

Az alkotmánybírósági eljárással kapcsolatos ügyviteli és előkészítési teendőket az **Alkotmánybíróság Hivatala** látja el.

A **főtítkárr** – szavazati és tanácskozási jog nélkül – részt vehet az Alkotmánybíróság teljes ülésén, gondoskodik a teljes ülés jegyzőkönyvének, emlékeztetőjének elkészítéséről, elvégzi az alkotmánybírósági eljáráshoz kapcsolódó előkészítő, eljárési feladatokat. Szerkeszti az Alkotmánybíróság hivatalos kiadványait, gondoskodik az Alkotmánybíróság határozatainak közzétételéről.

Az Alkotmánybíróság az eljárást vagy a jogosult indítványára, vagy hivatalból folytatja le. Az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja, illetve véleményüket eljárása során beszerzi, ha az ügy személyek széles körét érinti. Az eljárás e szakasza nyilvános.

Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. A bizonyítási eljárást a rendelkezésre álló iratok alapján végzi, és az általa kért adatokat mindenki köteles az Alkotmánybíróság rendelkezésére bocsátani. Indokolással ellátott határozatát – amely mindenkire kötelező – zárt ülésen, általában szótöbbséggel hozza meg.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. Ezt a vizsgálatot az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök, a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.

Az Alkotmánybíróság erről az indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alaptörvény vagy módosítása még nem volt kihirdetve, akkor az Országgyűlés újratárgyalja, kihirdetett Alaptörvény-szöveg esetén az Alkotmánybíróság megsemmisíti az Alaptörvényt, illetve a módosításait.

2.5.3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÁK JOGÁLLÁSA

Alkotmánybíróvá csak olyan büntetlen előéletű, jogi végzettségű, országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár választható meg, aki a negyvenötödik életévét betöltötte, de a hetvenediket még nem, továbbá kiemelkedő tudású elméleti jogász, illetőleg olyan gyakorlati jogász, akinek legalább húszéves szakmai gyakorlata van állam- és jogtudományi végzettséghez kötött munkakörben.

Nem lehet tagja az Alkotmánybíróságnak az a személy, aki a megválasztás napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője volt vagy állami vezetői tisztséget töltött be. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, nem folytathatnak politikai tevékenységet.

Az alkotmánybírákra – a képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak legalább 9 és legfeljebb 15 tagjából álló **jelölőbizottság** tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A javasolt személyeket az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága által történt meghallgatás után, a véleményének figyelembevételével választják meg.

Az Alkotmánybíróság új tagját az Országgyűlés az elődje megbízási idejének lejártát megelőző 90 napon belül választja meg.

Az Alkotmánybíróság tagjai **függetlenek**, döntéseiket kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján hozzák meg. Az alkotmánybírák függetlenségét a rájuk vonatkozó összeférhetlenségi szabályok, valamint a mentelmi jogukat meghatározó rendelkezések biztosítják. Ezek szerint az alkotmánybíró nem lehet országgyűlési, önkormányzati képviselő, más állami szervnél nem tölthet be tisztséget, érdekképviselői szervnél vezető tisztséget, nem lehet tagja pártnak, az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatot nem tehet, tudományos, oktató, irodalmi és művészeti tevékenység kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat. Ha az alkotmánybírónak megválasztott személlyel szemben valamely összeférhetlenségi ok áll fenn, azt hivatalba lépését követő tíz napon belül meg kell szüntetni.

Ha alkotmánybírói tevékenysége során merül fel az összeférhetlenségi ok, azt haladéktalanul meg kell szüntetnie. Ennek megtörténteig a tisztségéből eredő jogait nem gyakorolhatja.

Az alkotmánybíró az országgyűlési képviselővel azonos tartalmú **mentelmi jog** illeti meg, hivatása teljesítése során kifejtett véleménye és szavazata miatt nem vonható felelősségre, az Alkotmánybíróság teljes ülésének hozzájárulása nélkül letartóztatni, ellene büntetőeljárást indítani vagy rendőrhatalósági kényszerintézkedést alkalmazni – a tettenérés esetét kivéve – nem lehet.

Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság **megszűnik** a megbízási időtartam leteltével, halállal, lemondással, az összeférhetlenség megállapításával, ha az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, felmentéssel, kizárással. Az összeférhetlenség megállapításáról, a felmentésről és a kizárásról az Alkotmánybíróság teljes ülése hoz határozatot, a többi megszűnési okot az Alkotmánybíróság elnöke állapítja meg és hirdeti ki. A lemondást írásban kell közölni az Alkotmánybíróság elnökével, aki köteles azt elfogadni. Felmentéssel szűnhet meg a megbízási, ha az alkotmánybíró neki fel nem róható okból nem képes megbízatásából eredő feladatainak eleget tenni.

Kizárással akkor szűnhet meg a megbízási, ha az alkotmánybíró neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetőleg jogerős ítéletben megállapított büntetést követ el vagy tisztségére más módon vált méltatlanná. Ki kell zárni az alkotmánybírák tagjai közül azt, aki egy évig nem vett részt az Alkotmánybíróság munkájában.

2.6. A BÍRÓSÁG

A bíróságok alkotmányjogi szabályozása Magyarországon több szintből és több elemből áll. Az alapvető meghatározást az Alaptörvény adja. Ehhez csatlakozik két sarkalatos törvény, amelyek közül az egyik a bíróságok szervezetével és igazgatásával, a másik a bírák jogállásával és javadalmazásával foglalkozik.

Igazságszolgáltatás azóta létezik, amióta a közhatalom gyakorlásának van államilag szervezett rendje. Még messze fejletlen volt az állam törvényhozó vagy igazgatási tevékenysége, amikor az igazságszolgáltatásnak már léteztek intézményesült és eljárási tekintetben is megszilárdult formái.

Az igazságszolgáltatás a **jogviták** eldöntésének szervezett formája. Lényegéhez tartozik, hogy a jogvitát **kontradiktórius** eljárásban rendezik, amelyben a bíró két ellenérdekű fél – felperes–alperes, vádló–vádlott – jogvitájának külső, pártatlan szemlélője. A bíró ilyen szerepe megköveteli, hogy **független** legyen, azaz képes legyen az előtte folyó jogvitában pártatlan, elfogulatlan döntést hozni. A mai igazságszolgáltatás olyan ügyekkel is foglalkozik, amelyek nem kontradiktórius természetűek, de a független és pártatlan eljárás olyannyira döntő súlyú követelmény bennük, hogy indokolt a függetlenség erős garanciáival körülbástyázott bíróságokra ruházni ezeket a feladatokat. Az igazságszolgáltatás **jogalkalmazó** tevékenység, amelynek során egyedi jogvita ügyeknek jogszabályok alapján történő eldöntése valósul meg annak érdekében, hogy a jogszerű állapot helyreálljon, illetőleg a jogsérelem által okozott joghátrány kiegyenlítődjön. Az igazságszolgáltatás közhatalmi tevékenység, mely a törvényesség érvényre juttatása mellett az általános jogvédelem szerepét tölti be.

Az igazságszolgáltatás mint tevékenység büntető, polgári és közigazgatási bíráskodásra (ügynevezett ügyszakokra) tagozódik, szervezeti értelemben a hatalommegosztás rendszerében a bírói hatalom megtestesítője. Az igazságszolgáltatási tevékenység ellátása a bíróságok feladata, azonban törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti.

A közigazgatási bíráskodás jellemzője az egyedi közigazgatási határozatok törvényességéről való döntés. A közigazgatási bíráskodás körében a bíróság felülvizsgálja a közigazgatási határozatok törvényességét, az egyedi közigazgatási határozatok felülvizsgálata során a végrehajtó hatalom egyedi aktusain keresztül annak működése kerül bírósági kontroll alá. A közigazgatási bíráskodással az állampolgárok jogainak védelme erősödik azzal, hogy a közigazgatási szervek hatósági tevékenysége kerül bírói törvényességi ellenőrzésre. Jelenleg ezt normakontroll feladat is kiegészíti, ugyanis az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének megállapítása és megsemmisítése és a helyi önkormányzatok törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása szintén bírói útra tartozik. 2017. januárjától a közigazgatási perrendtartást önálló törvény szabályozza, így különválasztotta a jogalkotó a polgári per és a korábban annak keretei között különleges eljárásként szabályozott közigazgatási per eljárási normáit.

Az Alaptörvény **alapvető emberi jogként** rögzíti – nemzetközi szerződésekre és más nemzetközi jogi dokumentumokra is tekintettel: Magyarországon mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és a kötelezéseit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el.

A bírósági útra tartozó ügyek körét törvény állapítja meg. Az igazságszolgáltatás a bíróságok monopóliuma, a törvényesség és pártatlanság feltételeit ugyanis a bírósági eljárás sajátos garancia-rendszere tudja a leghatékonyabban megteremteni.

Ennek megfelelően minden, az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozó ügyet, jogvitát vagy jogsérelemet bíróság elé lehet vinni, illetőleg igazságszolgáltatási tevékenységet főszabály szerint kizárólag bíróság végez. A jogegyenlőség általános alkotmányos elvéből következik, hogy **a bíróság**

előtt mindenki egyenlő, mindenkinek a bíróságra tartozó ügyében ugyanolyan bíróság jár el, egységes jogszabályok alapján. Nincsenek sem privilegizált, sem a jogegyenlőtlenséget megjelenítő bíróságok.

2.6.1. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEI

Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei a bíróságok szervezeti felépítésének és működésének, az igazságszolgáltatási tevékenység ellátásának, a bírói függetlenségnek alkotmányos követelményeit határozzák meg. Az Alaptörvény alapján az igazságszolgáltatás alapelvei:

- a bírói függetlenség elve;
- az igazságszolgáltatás egységének elve;
- a társas bíráskodás elve;
- a bírósági tárgyalás nyilvánosságának elve;
- az anyanyelv használatának joga;
- az ártatlanság vélelme;
- a védelemhez való jog;
- a jogorvoslathoz való jog;
- a tisztességes eljárás elve.

Az igazságszolgáltatás jogi tevékenység. Az igazságszolgáltatásra vonatkozó alapelvek szorosan kapcsolódnak a jogrendszer egészének olyan általános elveihez, mint az alkotmányosság, a jogállam, a jogbiztonság és a törvényesség. Ugyanakkor az igazságszolgáltatás általános és az adott igazságszolgáltatási ágazat sajátosságaihoz igazodóan részletesebb tartalommal egészülnek ki.

2.6.2. A BÍRÓSÁGOK SZERVEZETE ÉS HATÁSKÖRE

Az igazságszolgáltatást a Kúria, az ítéltáblák, a fővárosi és megyei törvényszékek és a járásbíróságok (köztük szűkebb értelemben vett járásbíróságok és kerületi bíróságok) gyakorolják.

Magyarország bírósági szervezetét, illetékességi területét – az ítéltábla kivételével – az állam közigazgatási területi beosztása szerint alakították ki. Az ítéltáblákat regionális alapon szervezték meg. A bírósági szervezet többszintű.

A közigazgatási határok megváltozása következtében a bíróság illetékességi területét – az Országos Bírósági Hivatal elnökének javaslatára – a köztársasági elnök határozatban módosítja. A bíróságok függetlenek, köztük szervezeti alá-fölérendeltség nincsen, a többi, hatalmi tevékenységet megvalósító közhatalmi szervvel pedig mellérendeltségi kapcsolatban állna.

A bíróság – ha törvény másként nem rendelkezik – **tanácsban ítéلkezik**. A törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítéلkezésben. Egyes bíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. Törvény által meghatározott ügyekben egyes bíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat.

A bírósági szervezet **alsó szintjén a járásbíróságok** állnak. A járásbíróságot elnök vezeti.

Magyarországon tizenkilenc **törvényszék** és a Fővárosi Törvényszék alkotja a megyei bírósági szintet. A törvényszékek törvényben meghatározott ügyekben első fokon járnak el, és másodfokon elbírálják az illetékességi területükön működő járásbíróságok határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket. A törvényszékeken kollégiumok működnek. A törvényben meghatározott nyolc

törvényszéken közigazgatási kollégiumok látják el a közigazgatási bírósági feladatokat. A törvényben meghatározott törvényszékeken és illetékességi területtel első fokon katonai tanácsok működnek. A törvényszékeket elnök vezeti.

Ma Magyarországon **öt ítélőtábla működik**, Budapest, Szeged, Pécs, Debrecen és Győr székhellyel. Az ítélőtáblák elbírálják – a törvényben meghatározott ügyekben – a járásbíróság és a törvényszék határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot, illetve eljárnak a hatáskörükbe utalt egyéb ügyekben. Az ítélőtáblákat az elnök vezeti, szervezetükben tanácsok, büntető, polgári kollégiumok működnek.

A kijelölt törvényszékeken működő katonai tanácsok által elsőfokon elbírált ügyekben a Fővárosi Ítélőtábla katonai tanácsa jár el. A Fővárosi Ítélőtáblán működik az elsőfokú szolgálati bíróság is, amely a bírák fegyelmi ügyeivel foglalkozik.

A bírói szervezet csúcán a Kúria helyezkedik el. A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. A Kúria elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A Kúria elnökhelyetteseit a köztársasági elnök nevezi ki a Kúria elnökének javaslatára.

A Kúria:

- elbírálja – törvényben meghatározott ügyekben – a törvényszék, továbbá az ítélőtábla határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot;
- elbírálja a felülvizsgálati kérelmet;
- a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz;
- elbírálja a jogegységi panaszokat;
- joggyakorlat-elemzést folytat a jogerős vagy véglegessé vált határozattal befejezett ügyekben, ennek keretében feltárja és vizsgálja a bíróságok ítélkezési gyakorlatát;
- dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról, és
- eljár a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekben.

A Kúria elnöke az Alkotmánybírósághoz fordulhat, utólagos normakontrollt kérve kezdeményezheti a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát. Továbbá felülvizsgálatot kezdeményezhet az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása esetén a kihirdetéstől számított harminc napon belül, ha az az Alaptörvénybe foglalt, a megalkotásra és kihirdetésre vonatkozó eljárási követelménynek nem megfelelően történt.

A Kúrián ítélkező, jogegységi, önkormányzati, valamint jogegységi panaszt elbíráló tanács, büntető, polgári, valamint közigazgatási kollégiumok, továbbá bírósági joggyakorlat-elemző csoportok működnek. A Kúrián a bírák fegyelmi ügyeiben másodfokon eljáró **szolgálati bíróság** működik.

Az ítélkezés, a bírósági jogalkalmazás egységességének biztosítása az Alaptörvény szerint a Kúria feladata, abban azonban más bírói szervek is közreműködnek. A Kúria e feladatának ellátása körében jogegységi határozatokat hoz, elbírálja a jogegységi panaszokat, joggyakorlat-elemzést folytat jogerős vagy véglegessé vált határozattal befejezett ügyekben, valamint törvényben meghatározott, a Kúria által hozott határozatokat tesz közzé.

Jogegységi eljárásnak van helye, ha:

- a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala, korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése szükséges
- a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria Bírószági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától.

Jogegységi eljárást kell lefolytatni, ha azt

- a Kúria elnöke, vagy kollégiumvezetője, illetve helyetteseik, valamint az ítélőtábla elnöke,
- a Kúria ítélkező tanácsa vagy
- a legfőbb ügyész

indítványozza.

A jogegységi határozatok a bíróságokra formálisan is kötelezőek, a felekre azonban – ha törvény kivételt nem tesz – nem terjed ki a hatályuk.

2020 folyamán új, a jogegységesítést célzó, de jogorvoslati jellegű eljárással egészült ki a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény, a jogegységi panaszeljárással. Jogegységi panaszt a Kúriánál terjesztheti elő az, aki az eljárási törvények alapján felülvizsgálati kérelem előterjesztésére jogosult, az alábbi esetekben:

- a pervezetésre vonatkozó végzés kivételével – a Kúriának az eljárási törvény alapján további fellebbezéssel, felülvizsgálati kérelemmel vagy felülvizsgálati indítvánnyal nem támadható határozata ellen, ha a felülvizsgálati kérelemben a Kúria 2012. január 1. után hozott és a Bírószági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre már hivatkoztak, és a Kúria az eltéréssel okozott jogsértést határozatában nem orvosolta
- a Kúria ítélkező tanácsa jogkérdésben – jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül – úgy tér el a Kúria közzétett határozatától, hogy az adott eltérésre az alsóbbfokú bíróságok határozatában nem került sor.

A jogegységi panasz eljárás jogorvoslati jellegét nemcsak a kezdeményezői kör, hanem az eljárást lezáró döntés lehetséges tartalma is igazolja: ha a jogegységi panasz tanács megállapítja a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérést, dönt a bíróságokra kötelező értelmezésről és határozatában akár a panasszal támadott határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezheti, és a Kúriát új eljárásra és új határozat hozatalára utasíthatja.

Az Alaptörvény figyelemre méltó rendelkezése, hogy szabályozza a bírósági jogértelmezés elveit. A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józanésznek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Alaptörvény hetedik módosítása kimondja, hogy a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. A preambuluma és az indokolás áttekintése az Alaptörvény hetedik módosítását megelőzően is a jogalkotó céljának feltárásához gyakran alkalmazott módszere volt.

A bírósági vezetők feladata a bíróság, illetőleg a bírósági szervezeti egység vezetése, ők felelősek a vezetésük alatt álló szervezet jogszabályoknak és az OBH elnöke által kiadott szabályzatoknak és határozatoknak megfelelő, hatékony működéséért. Bírósági vezető: a bíróság elnöke, elnökhelyettese, a kollégiumvezető, a kollégiumvezető-helyettes, a tanácselnök, a csoportvezető és a csoportvezető-helyettes.

Bíróági vezetői állást csak határozatlan időre kinevezett bíró tölthet be, vezetői kinevezése – a tanácselnök kivételével – hat évre szól. A tanácselnököt határozatlan időre kell kinevezni. A bírósági vezetői állást – a Kúria elnökének kivételével, ellenkező törvényi rendelkezés hiányában – pályázat útján kell betölteni, az illetékes bírói önkormányzat véleményének meghallgatásával. A bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.

A bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.

2.6.3. A BÍRÓSÁGOK KÖZPONTI IGAZGATÁSA

Az Országos Bíróági Hivatal

Az Országos Bíróági Hivatal (OBH) – a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával – végzi a rendes bíróságok igazgatásának központi feladatait, irányítja a költségvetési törvény bírósági fejezetének végrehajtását és felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett. A bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. Az OBH elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a legalább öt éves bírói szolgálati viszonytal rendelkező bírák közül kilenc évre választja meg a képviselők kétharmadának szavazatával. Az OBH általános elnökhelyettesét és elnökhelyetteseit a köztársasági elnök pályázat útján, az OBH elnökének javaslatára határozatlan időre nevezi ki.

Az OBH elnöke többek között:

- igazgatási feladatainak ellátása érdekében – a jogszabályok keretei között – a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, ajánlásokat és határozatokat hoz, ezek megtartását ellenőrzi;
- képviseli a bíróságokat, a bíróságokat érintő jogszabályalkotásra tehet javaslatot a jogszabályalkotás kezdeményezésére jogosultnál, véleményt formál;
- gyakorolja a bírósági fejezetre vonatkozó költségvetési és gazdálkodási feladatokat, közvetlenül irányítja a belső ellenőrzést és a bírósági fejezet felügyeleti, pénzügyi ellenőrzését;
- meghatározza a bíróságok szükséges bírói létszámát;
- az észszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében sarkalatos törvényben meghatározottak szerint, sarkalatos törvényben meghatározott ügyek tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki;
- kivételesen indokolt esetben elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését;
- irányítja és ellenőrzi a kinevezési hatáskörébe tartozó bírósági elnökök igazgatási tevékenységét, kinevezi és felmenti az ítélőtáblák elnökeit és azok helyetteseit, valamint kollégiumvezetőit, a törvényszékek elnökét és elnökhelyettesét, a kollégiumvezetőt, véleményt nyilvánít, illetve kinevezési és felmentési jogkört gyakorol a hatáskörébe tartozó bírósági vezetői tisztségekkel kapcsolatban;
- kiírja a bírói pályázatot, javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésére, felmentésére, a jogszabályban meghatározott feltételek mellett dönt a bírák beosztásáról, szolgálati helyéről;
- munkáltatói és személyügyi jogkört gyakorol, továbbá ellátja a központi oktatási feladatokat, valamint az ülnökök választásával kapcsolatos feladatokat;

- megállapítja az OBH szervezeti és működési szabályzatát, meghatározza a bíróságok szervezeti és működési szabályzatának alapelveit, jóváhagyja a hatáskörébe tartozó bíróságok szervezeti és működési szabályzatait, a bírósági elnökök igazgatási tevékenységét;
- irányítja a hivatal tevékenységét, továbbá a bíróságok informatikai fejlesztését;
- a jogszabályban meghatározott szervezetek felé tájékoztatási és beszámolási kötelezettsége van.

2.6.4. A BÍRÓSÁGOK KÖZPONTI IGAZGATÁSÁNAK FELÜGYELETE

Az Országos Bírói Tanács

Az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban OBT) a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete. Az OBT létszáma tizenöt fő. Tagjai: a Kúria elnöke és tizennégy bíró.

Az OBT-t az elnök vezeti és képviseli. Az OBT elnöki tisztségét a tagok félévenként egymást váltva viselik. A tagokat küldöttgyűlés választja hat évre. A küldötteket a Kúria teljes ülésén, az ítélőtábla, a törvényszék összbírói értekezletén választják meg. Az OBT választott tagsága a bírói jogviszonyt, beosztást, illetve a munkáltatói jogait, ha a törvény másképp nem rendelkezik, nem érinti. Az OBT hatáskörébe tartozó ügyekben ülésen határoz. Az OBT működési feltételeit az OBH biztosítja.

Az OBT feladatai:

- Ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, a jogszabályban meghatározott esetekben jelzéssel, javaslattal él, és egyetértési, valamint véleményezési jogköre van.
- A költségvetés területén véleményezi a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatot, ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását.
- Véleményezi az OBH, a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírói vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatát, a jogszabályban meghatározott esetekben hozzájárulási jogköre van a bírói, illetve vezetői kinevezésekhez.

2.6.5. A BÍRÁK JOGÁLLÁSA

A bírói függetlenség rendkívül fontos alkotmányos alapelv, amely minden más hatalmi ágtól való függetlenséget, befolyástól mentességet, kizárólag a törvénynek való alávetettséget jelent. A bírák jogállásának részletes szabályait és javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alaptörvény, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló sarkalatos törvény szerint a bírák függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélkezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.

A bírói függetlenség garanciái közül kiemelkedik, hogy a bírák egzisztenciája biztosított legyen. A hivatásos bírót – ha a törvény kivételt nem tesz – pályázat alapján, pályaaalkalmassági vizsgálatnak alávetve, a bírói tanács véleményét meghallgatva, az Országos Bírósági Hivatal elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A pályaaalkalmassági vizsgálat eredményét az Országos Bírósági Hivatal bírálja el. **Az első bírói kinevezés három évre, ezt követően határozatlan időre**

szól. A Kúria, a Közigazgatási Felsőbíróság és az OBH elnökének kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíj betöltéséig állhat fenn.

Magyarországon bírónak az nevezhető ki, aki magyar állampolgár, büntetlen előéletű, választójogosult, egyetemi jogi végzettséggel rendelkezik, a jogi szakvizsgát letette, legalább egy évi bírói vagy alügyészi vagy törvényben meghatározott más szakmai tevékenységet folytatott, vállalja, hogy a vonatkozó törvény rendelkezéseinek megfelelő vagyonynyilatkozatot tesz, és aki harmincadik életévét betöltötte. A katonai bírónak történő kinevezés további feltétele, hogy a kinevezendő személy a Magyar Honvédség hivatásos tisztje legyen.

A bírói szolgálati viszonyt – a bíró akarata ellenére – csak a törvényben meghatározott okból és a törvényben szabályozott eljárás szerint lehet megszüntetni. A tisztség megszűnésére vezető okok: ha a bíró tisztségének ellátására tartósan alkalmatlanná válik, vele szemben jogerősen szabadságvesztést vagy közérdekű munkát szabtak ki, kényszergyógykezelését rendelték el, ha választójogát elveszti, illetve vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét elmulasztja. A bírói függetlenséget garantálják az összeférhetetlenségi rendelkezések is. A hivatásos bíró nem lehet tagja politikai pártnak, politikai tevékenységet sem folytathat. A tudományos, művészeti, irodalmi, oktató és műszaki alkotó tevékenység kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat. Nem lehet gazdasági társaság és szövetkezet vezető tisztségviselője vagy felügyelőbizottságának tagja, valamint gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett vagy korlátlanul felelős tagja, nem lehet választott bíróság tagja. A bíró köteles a tisztségéhez méltó, kifogástalan magatartást tanúsítani, és tartózkodni minden olyan megnyilvánulástól, amely a bírói eljárásba vetett bizalom vagy a bíróság tekintélyének csorbítására lenne alkalmas. Minden ügyben befolyástól mentesen és részrehajlás nélkül köteles eljárni. Meghatározott hozzátartozójával együttalkalmazási tilalom áll fenn.

A bírót hivatása méltóságának és felelőssége súlyának megfelelő, függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Ugyancsak a bírói függetlenség biztosítékaul szolgál a bírák mentelmi jogának szabályozása.

Hivatásos bírónak, valamint – az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény miatt – ülnökkel szemben büntető- vagy szabálysértési eljárást indítani vagy ilyen eljárásban kényszerintézkedést alkalmazni – a tettenérés esetét kivéve – csak a köztársasági elnök, a Kúria elnöke esetében az Országgyűlés hozzájárulásával lehet. **A bírák fegyelmi ügyeiben** a fegyelmi bíróságok folytatják le az eljárást.

2.7. AZ ÜGYÉSZSÉG¹⁴⁷

A nyugat-európai polgári államok az ügyészi funkciót az állam büntetőhatalmának gyakorlásához kötik. Az ügyészt a legszélesebb értelemben felfogott **büntető igazságszolgáltatás** részének tekintik, akinek fő feladata a bűnüldözés. A bűnüldözésnek része a bűncselekmények felderítése, a felelősségre vonás érdekében a bírói eljárás megindítása a vádemeléssel, valamint a vád képviselete a bíróság előtt. Az ügyészi funkció kiterjed a nyomozás törvényességének és a büntetés végrehajtásának ellenőrzésére is. Az ügyész mint közvádló a vádindítvány útján az állam büntető politikáját képviseli és büntetőigényét érvényesíti.

Magyarországon a polgári ügyészségi szervezet kialakítására a kiegyezés után, 1871-ben került sor. Ez nem volt független szervezet: a végrehajtó hatalom részét képezte és az igazságügy-miniszternek

¹⁴⁷ Részletesen lásd: Erdős Csaba: Az ügyészség. in: Smuk Péter (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet*. Universitas, Győr, 2015. 162–178.

alárendelten működött. A szocialista típusú államszervezetben a hatalom egységének elve alapján az ügyészséget a törvényhozó szervnek rendelték alá, de minden más állami szervtől függetlenítették. Ugyanakkor a hagyományos ügyészi funkciók mellett – szovjet mintát követve – kialakították az általános törvényességi felügyeletet. Ennek részeként az ügyészség ellenőrizhette a közigazgatás, a gazdálkodó szervek és a társadalmi szervek törvényes működését, állandó, rendszeres, tervszerű ellenőrzéseket végezve az érintett szerveknél. A törvényességi felügyelet helyett ma az ügyészi funkciók között a közérdekvédelmi feladatkört találjuk. E feladatának gyakorlásában azonban az ügyész nem önállóan tevékenykedik, hanem a bíróság előtt érvényesít jogokat. Az ügyészség e feladatkörében ellenőrizheti a közigazgatás, a gazdálkodó szervek és a társadalmi szervek működését, bizonyos polgári jog körébe tartozó jogosultságokat is gyakorolhat.

2.7.1. AZ ÜGYÉSZSÉG FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

Az Alaptörvény hatalommegosztási rendjében az ügyészség hatalmi ágak nem minősülő, önálló hatalmi centrum. Az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően az igazságszolgáltatás közreműködője, amely minden más állami szervtől – így az Országgyűléstől is – független. Az ügyészségről Magyarország Alaptörvénye, valamint az ügyészségről és az ügyészek jogállásáról és életpályájáról szóló sarkalatos törvények rendelkeznek.

Az Alaptörvény alapján a legfőbb ügyész és az ügyészség a független igazságszolgáltatás közreműködőjeként – mint közvádó – az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Ennek érdekében az ügyészség:

- a törvényben meghatározottak szerint jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben;
- a bírósági eljárásban képviseli a közvádat;
- felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett;
- a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy a törvény által meghatározott feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az ügyész köteles biztosítani a tudomására jutott bűncselekmények következetes üldözését, továbbá azt, hogy senkit törvényellenesen ne vonjanak büntetőjogi felelősségre, ne fosszanak meg személyi szabadságától, senkit törvénytelen jogfosztás, korlátozás vagy zaklatás ne érjen. Közreműködik annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár megtartsa a törvényeket, törvénytárgatás esetén pedig fellép a törvényesség érdekében.



Az Alaptörvény az ügyészség államszervezetben betöltött pozícióját pontosította azáltal, hogy „az igazságszolgáltatás közreműködőjeként” határozta meg státuszát, továbbá a közvádói funkcióját tekinti elsődlegesnek. Az ügyészségnek az Alkotmány alapján korábban betöltött széles körű törvényességi felügyeleti típusú funkcióját az Alaptörvénnyel a korábbinál szűkebb körű, jellemzően úgynevezett közérdekvédelmi feladatok váltották fel.

Ügyészi feladatok a büntetőeljárás nyomozati szakában

Az ügyészség nyomoz, felügyeli a felderítés törvényességét, valamint irányítja a vizsgálatot.

Az ügyész bármely ügyben magához vonhatja a nyomozást, azonban a bíró, az ügyész, a bírósági titkár, az alügyész, a bírósági és ügyészségi fogalmazó, a bírósági ügyintéző és az ügyészségi megbízott által elkövetett bűncselekmény, valamint az ülnöknek az igazságszolgáltatással összefüggésben elkövetett bűncselekménye, illetve a mentelmi joggal rendelkező és a nemzetközi jogon alapuló mentességet élvező személy által elkövetett bűncselekmény, vagy e személyek sérelmére elkövetett hivatalos személy elleni erőszak.

Az ügyészség a nyomozás felderítési szakaszában – amelynek célja a megalapozott gyanú megállapításához szükséges mértékben a bűncselekmény és az elkövető felderítése, valamint a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása – a nyomozóhatóság tevékenységének törvényességét felügyeli, amelynek keretében:

- a nyomozást vagy a feljelentés kiegészítését a nyomozó hatóság önálló eljárására utalhatja;
- a nyomozó hatóság eljárásának törvényességét ellenőrzi;
- a nyomozó hatóság törvénysértő határozatát hatályon kívül helyezheti;
- megállapíthatja, hogy a nyomozó hatóság az eljárási cselekményt törvénysértően végezte el vagy törvénysértő intézkedést tett;
- a megállapított törvénysértés orvoslására a nyomozó hatóságot felhívja;
- a törvényben meghatározott esetekben eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát engedélyezheti;
- a nyomozó hatóság határozata, valamint a gyanúsítás ellen bejelentett panaszt elbírálja;
- az eljárás elhúzódása miatt a nyomozó hatósággal szemben előterjesztett kifogást elbírálja;
- az eljárási cselekményeknél jelen lehet, a nyomozás ügyiratainak bemutatását kérheti.

Az ügyészség a nyomozás második szakaszának, az úgynevezett vizsgálatnak az irányítója. A vizsgálat során – akár új bizonyítási eszközök beszerzése megvizsgálása útján – az ügyészség dönt a gyanúsítottal szemben folyamatban lévő nyomozás befejezéséről, amely vagy az eljárás megszüntetésével, vagy a vádemeléssel fejeződik be. A vizsgálat során az ügyészség:

- a felügyeleti hatásköreit gyakorolhatja;
- a nyomozó hatóságot eljárási cselekmény elvégzésére utasíthatja;
- eljárási cselekmény elvégzését megtilthatja;
- a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti;
- a nyomozó hatóságot határozat hozatalára utasíthatja;
- a nyomozó hatóságot az ügyészség határozatainak előkészítésére utasíthatja;
- eljárási cselekmény elvégzését vagy határozat meghozatalát előzetes jóváhagyáshoz kötheti;
- a nyomozó hatóságot beszámolásra kötelezheti.

A vád képvisellete és részvétel a bíróság előtti eljárásban

Az ügyész a bírósági eljárásban, a büntetőügyekben vádat emel, képviseli a vádat és indítványt tesz. Annak megvizsgálása céljából, hogy az adott ügyben az eljárás és a határozat, valamint a végrehajtás megfelel-e a törvényeknek, bármely büntetőügy iratait magához kérheti. A büntetőeljárásban az ügyész a vád ura, a bíróság a vádon túl nem terjeszkedhet. Az ügyész egyrészt módosíthatja a vádat, amely esetben a bíróság csak a módosított vád szerint folytathatja az eljárást és szabhat ki ítéletet. Másrészt az ügyész el is ejtheti a vádat, amely esetben a bíróság megszünteti az eljárást.

Az ügyész büntetés-végrehajtással kapcsolatos szerepe

Az ügyész felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. Felügyelete kiterjed a bíróság által kiszabható valamennyi büntetés és intézkedés végrehajtásának törvényességére, függetlenül attól, hogy a végrehajtást melyik állami szerv fogatosítja. Ennek keretében ellenőrzést folytathat a büntetés-végrehajtási intézményekben és a nyomozó hatóságoknál a személyes szabadságot korlátozó intézkedések fogatosítása, valamint a fogva tartás körülményei törvényességének vizsgálata céljából, megtekintheti a fogva tartás körülményeit és rendjét szabályozó utasításokat és a fogva tartási iratokat.

Az ügyész köteles azonnal szabadlábra helyezni azokat, akiket törvényes határozat nélkül vagy a határozatban megjelölt időponton túl tartanak fogva, ellenőrizheti az illetékes szerveknél a büntetések és intézkedések végrehajtására vonatkozó jogszabályok megtartását, meghallgathatja a fogvatartottakat, illetőleg felülvizsgálhatja a büntetőügyben hozott határozatok végrehajtásával kapcsolatos panaszokat.

Az ügyészség közérdekvédelmi feladatai

Az ügyészség a büntetőjogon kívüli közérdekű feladat- és hatásköröit a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nem peres eljárások megindításával, perindítási jogának gyakorlásával, valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja.

Az ügyész részvétele peres és nem peres eljárásban

Ha a jogosult bármely okból nem képes jogainak védelmére, az ügyész polgári peres vagy nem peres eljárást indíthat, kivéve, ha a jogszabály szerint kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jogról van szó. Nincs az ügyésznek jogérvényesítési joga a házasság felbontására, az apaság vagy anyaság bírói megállapítására irányuló perben. Az ügyész akkor is jogosult perindításra, ha erre – meghatározott esetben – külön törvény jogosítja fel.

Ilyet tartalmaz az egyesülési jogról szóló törvény, de maga az ügyészségi törvény is, amely alapján az ügyész felhívásának eredménytelensége esetén az alapügyben hozott jogerős határozatot bíróság előtt támadhatja.

Az eljárásban való részvétele során az ügyésznek tiszteletben kell tartania a felek rendelkezési jogát, ezért jogról nem mondhat le, kötelezettséget nem vállalhat, egyezséget nem köthet. Az ügyész az általa indított ügyben hozott bírósági határozatokkal szemben jogorvoslattal élhet.

Az ügyész:

- a perben felperesként vagy az ellene indított perben alperesként vesz részt;
- a mások között folyó perben törvény felhatalmazás alapján felléphet, vagy
- a más által indított perbe beléphet.

A törvény perindításra jogosíthatja az ügyészt, különösen:

- a nemzeti vagyonnal történő rendelkezéssel;
- a közpénzek jogszerűtlen felhasználásával;
- a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetésével;
- a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adatokkal;

- a környezet, természet és termőföld védelmével;
- magánszemélyek fogyasztói szerződéseinek megtámadásával;
- családi jogállás megváltoztatásával összefüggésben.

Ha a törvény az ügyészt perindításra jogosítja, az eljárás közérdekűségét vélelmezni kell.

Egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatok

Az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint – a bíróságok és a választottbíróságok kivételével – a jogvitát elbíráló szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bíralt jogerős, végleges vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Ha törvény másképp nem rendelkezik, az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől, a véglegessé válástól vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje a végrehajtást a döntésig köteles azonnal felfüggeszteni és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni.

Az ügyész a felhívást az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve vagy felügyeleti szerve a Kormány, illetve ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést támadhatja meg a bíróság előtt.

Az ügyész a jogszabályokban megállapított feltételek fennállása esetén azok ellen, akik a törvényt megsértették, büntető-, fegyelmi, szabálysértési és kártérítési eljárást kezdeményezhet. E kezdeményezési jog valamennyi ügyészszéti tevékenységi körben megilleti az ügyészt.

A törvénysértésnek nem minősülő hiányosság és az olyan csekély jelentőségű törvénysértésre, amely fellépést tesz indokolttá, az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét.

Az ügyész ellenőrizheti a gyermekvédelmi intézmények működésének törvényességét.

Törvény egyes közigazgatási és szabálysértési eljárásban elrendelt kényszerintézkedések fogatósítását, egyéb eljárási cselekmények elvégzését, illetve titkos információszerzésre irányuló – büntetőeljáráson kívüli – hatósági eljárás megindítását az ügyész előzetes jóváhagyásához kötheti vagy feljogosíthatja az ügyészt ezek megtiltására.

A szabálysértési ügyekkel kapcsolatos ügyészi feladatok

Ha a szabálysértési hatóság bűncselekményt bírált el szabálysértésként, az ügyész a határozat ellen a bűncselekmény elévülési idején belül élhet felhívással. Az ügyész törvényben meghatározott szabályok szerint elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedése és határozata ellen benyújtott panaszt. Az ügyész határozata a szabálysértési hatóságra kötelező.

Egyes jogi személyiséggel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel kapcsolatos ügyészi feladatok

Az ügyészt törvényben meghatározott jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetek **közhiteles nyilvántartásba** vételét, bejegyzését, törlését elrendelő, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változásával kapcsolatban hozott bírósági határozattal szemben jogorvoslati vagy perindítási jog illeti meg. Ha a közhiteles nyilvántartás adata törvényt sértő, az ügyész az adat törlését, kijavítását, megváltoztatását kezdeményezheti. Ha az ügyész törvény alapján jogi személy **működésének** törvényességét ellenőrizheti, a bejegyzésről, illetve nyilvántartási adataiban történő változásról rendelkező bírósági határozatot az ügyésszel közölni kell. Ha jogi személy működésének törvényessége felett bíróság, közigazgatási hatóság vagy más jogalkalmazó szerv gyakorol törvényességi felügyeletet, az ügyész **törvényességi felügyeleti eljárást** kezdeményezhet.

Az ügyész a jogi személy feloszlata, megszüntetése vagy a törvényes működés helyreállítása érdekében pert indít, ha a tudomására jutott súlyos jogszabálysértés, illetve más adat vagy körülmény folytán alappal tehető fel, hogy a jogi személy működését beszüntette, illetve az Alaptörvényt vagy jogszabályt sértő tevékenységet folytat.

2.7.2. AZ ÜGYÉSZSÉG SZERVEZETE

Az ügyészség független, csak a törvényeknek alárendelt, önálló alkotmányos szervezet.

Az ügyészség önálló – közhatalmi feladatot megvalósító – szervtípus, amely minden más közhatalmi szervvel mellérendeltségi viszonyban, külső kapcsolataiban független szervként, csak a törvényeknek és más jogszabályoknak alárendelten működik. Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg.

Az ügyészi szervezet élén a **legfőbb ügyész** áll, aki:

- vezeti és irányítja az ügyészi szervezetet;
- kinevezi az ügyészeket;
- bűncselekmény nyomozását az ügyészség hatáskörébe vonhatja;
- büntetőügyekben hozott jogerős határozatok ellen felülvizsgálati indítványt nyújthat be a Kúriához;
- jogegységi eljárást kezdeményezhet a Kúria előtt;
- indítványozza a mentelmi jog felfüggesztését;
- jogszabály tervezetéről – kivéve az önkormányzati rendelet – véleményt nyilváníthat;
- a törvény kezdeményezésére, illetve rendelet és közjogi szervezetszabályzó eszköz kibocsátására jogosult szervnél jogszabály, illetve közjogi szervezetszabályzó eszköz alkotását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését javasolhatja;
- tanácskozási joggal részt vehet az Országgyűlés ülésein és a Kúria teljes ülésén;
- a Kúria előtti jogegységi eljárásban gyakorolja a külön törvényben meghatározott jogkörét;
- az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenesség vizsgálata érdekében, valamint kezdeményezheti a jogi normák nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát;

- az Alkotmánybírósághoz fordulhat felülvizsgálati kérelemmel, az Alaptörvény, illetve az Alaptörvény módosítása esetén, a megalkotásukra és kihirdetésükre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeknek nem megfelelő eljárás esetén a kihirdetéstől számított harminc napon belül;
- továbbá gyakorolja a kötelező erővel nem ismert véleménynyilvánítást a Kúria előtti eljárásokban; ennek során az ügyész nem a per alanyaként, hanem pártatlan külső szereplőként, a közérdek védelmében fejt ki álláspontját a Kúria előtti eljárásokban (*amicus curiae*).

A legfőbb ügyészt az ügyészek közül – a köztársasági elnök javaslatára – az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával, kilenc évre választja.

A legfőbb ügyész évente beszámol az Országgyűlésnek, köteles az Országgyűlés ülésén a képviselői kérdésekre választ adni. A legfőbb ügyész az Országgyűlésnek felelős.

Az ügyészség a legfőbb ügyész vezetése és irányítása alatt álló **centralizált és hierarchizált** szervezet. Az ügyészségek szervezetét és működését – beleértve a belső egységek közötti munkamegosztást is – a legfőbb ügyész utasítása szabályozza. Az ügyészeket a legfőbb ügyész nevezi ki és menti fel (a helyettesei kivételével), velük kapcsolatban a munkáltatói jogok teljessége illeti meg, amelynek egy részét átruházott hatáskörben más vezetői munkakört betöltő ügyészségi alkalmazottak is gyakorolhatják. Az ügyészeknek **utasítást** csak a legfőbb ügyész és a felettes ügyész adhat.

A Magyarországon a működő ügyészi szervek:

- a Legfőbb Ügyészség;
- fellebbviteli főügyészségek (az ítéletábláknál ismertetett öt székhelyen);
- főügyészségek (a megyékben és a fővárosban, továbbá a budapesti székhelyű Központi Nyomozó Főügyészség);
- járási szintű ügyészségek.

2.7.3. AZ ÜGYÉSZEK JOGÁLLÁSA

A legfőbb ügyész az ügyészt az első alkalommal pályázat alapján nevezi ki az ügyészi tisztségbe. Kinevezés előtt a pályázónak pályaaalkalmassági vizsgálaton kell részt vennie.

A **függetlenség** biztosítása érdekében az ügyésszel kapcsolatban szigorú összeférhetlenségi szabályok érvényesülnek. Az ügyész nem lehet tagja pártnak, politikai tevékenységet sem folytathat, nem lehet egyidejűleg országgyűlési vagy önkormányzati képviselő, tudományos, oktatói, sportolói, művészeti, illetőleg szerzői jogvédelem alá eső tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathat, munkaköri feladataihoz kapcsolódó nyilvános szerepléséért tiszteletdíjat nem fogadhat el, nem lehet gazdasági társaság felügyelőbizottságának, illetőleg személyes közreműködésre kötelezett tagja, valamint hivatásával összeférhetetlen egyéb tisztséget sem vállalhat.

Az ügyészeket **mentelmi jog** illeti meg. A legfőbb ügyészt az Országgyűlés, a többi ügyészt pedig a legfőbb ügyész hozzájárulása nélkül őrizetbe venni, ellene büntető-, illetőleg szabálysértési eljárást indítani vagy ilyen eljárásban kényszerintézkedést alkalmazni – a tettenérés esetét kivéve – nem lehet. E jogról – a szabálysértési eljárás kivételével – lemondani nem lehet. Az Alaptörvény szerint a legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

2.8. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

Az ombudsman intézménye jelentős múltra tekinthet vissza. A jogintézmény a skandináv államokban, elsősorban Svédországban alakult ki a XIX. század elején. Európa további területein az 1950-es évektől indult rendkívül gyors fejlődésnek, a volt szocialista országokban az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején, a rendszerváltozások következtében jött létre. Funkcióit tekintve pótlólagos garanciákat teremtett az alapvető állampolgári jogok biztosítására, valamint a végrehajtó hatalom ellenőrzésére is.

A biztos a törvényhozó hatalom ellenőrzési funkciójának gyakorlását is segíti, de az Alaptörvény hatálybalépése óta inkább a parlament ellensúlyának, semmint az Országgyűlés szervének tekinthető. Elsődleges feladata annak ellenőrzése, hogy a közigazgatásban a törvényesség megvalósul-e. A vizsgálat azonban arra is kiterjed, hogy a hatóság munkájában nincs-e mulasztás, illetőleg hogyan bánnak az ügyfelekkel. Vizsgálhatják továbbá a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket. Az ombudsman ellenőrző tevékenységének a törvényesség mellett a jó közigazgatás eszméje is mértéke.

Az ombudsman hatásköre rendszerint kiterjed az országos és a helyi igazgatás ellenőrzésére is, amelyet általában a rendes jogorvoslati eljárást követően gyakorolhat. A bírói függetlenség elvéből következően azonban az igazságszolgáltatásra általában nem terjed ki az országgyűlési biztos vizsgálati lehetősége. Vannak azonban országok, amelyek alkotmányjogában az ombudsman a bírósági eljárás bizonyos elemeit vizsgálhatja. Az állampolgárok az országok többségében közvetlenül fordulhatnak panaszaikkal az országgyűlési biztoshoz.

Az ombudsmani tisztség általában egyszemélyes, de vannak országok, ahol több ombudsman tevékenykedik egymás mellett, és arra is van példa, hogy az ombudsmanok testületként járnak el. Tevékenységük jellemzője, hogy általában nincsen közvetlen intézkedési jogosultságuk, intézkedésük ereje munkájuk nyilvánosságában rejlik. Svédországban például az ombudsman hétfőnként ad tájékoztatást az előző heti ügyekről és intézkedésekről.

Az ombudsman azonban nemcsak az egyes államokban található meg. Az Európai Unióról szóló maastrichti egyezmény 1991-ben létrehozta az Európai Unió ombudsmanja intézményét. Az ombudsmant az Európai Parlament választja meg. Jogköre kiterjed – az Európai Unió Bírósága kivételével – az unió valamennyi intézményének vagy testületének működésére. Az Európai Unió ombudsmanja feladatai ellátása során független, nem utasítható és megbízatásának időtartama alatt nem folytathat más foglalkozást.

Magyarországon az ombudsman intézménye nem támaszkodhatott történelmi hagyományokra, közjogi előzményekre. A teljes alkotmánymódosítás 1989-ben egyetlen országgyűlési biztos tisztség létesítéséről szólt, de lehetőséget teremtett arra, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost válasszon. Az Alkotmányban biztosított lehetőség alapján az országgyűlési biztos mellett különbiztosként tevékenykedett a nemzeti és etnikai, az adatvédelmi és a jövő nemzedékek biztosa. Az országgyűlési biztosnak általános helyettese is volt.

Az Alaptörvény az ombudsman típusú funkció gyakorlására az **alapvető jogok biztosát** hatalmazta fel, akinek az Országgyűléshez való viszonya nem elnevezésében, hanem az Országgyűlés általi megválasztásában és beszámolási kötelezettségében nyilvánul meg. Az Alaptörvény új megközelítésében nincsenek külön biztosok, hanem egy alapvető jogok biztosa működik.



Ennek okai többértékek: egyrészt az adatvédelmi biztos korábban is csak részben volt ombudsman (inkább egy „nem ombudsman” jellegű országgyűlési biztosról volt szó), másrészt több ombudsman nem tudta megfelelően koncentrálni, megfelelő súlyúvá tenni tevékenységét a nyilvánosság előtt. Az alapvető jogok biztosa feladatait ugyanakkor a helyetteseivel való munkamegosztásban látja el. A biztost és helyetteseit az Országgyűlés választja.

Az alapvető jogok biztosáról Magyarország Alaptörvénye és sarkalatos törvény rendelkezik. Az Alaptörvény értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az alapvető jogok biztosának egyik helyettese a jövő nemzedékek érdekeinek, a másik helyettese a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látja el.

Az adatvédelmet, azaz a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülését és elősegítését a 2012-től a független és csak a törvényeknek alárendelt Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) látja el, amelynek elnöke az adatvédelmi ombudsman helyére lépett, és független az alapvető jogok biztosának hivatalától. A NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre.



Az Alkotmány a személyes adatok védelméhez való jogot a magánszféra védelmére vonatkozó rendelkezés részeként, míg a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéshez való jogot a véleménynyilvánítás és szólásszabadság keretében rögzítette, és teljes törvényi szabályozásukhoz a minősített többség követelményét fűzte. A törvényi keretek között a jogalkotó egy országgyűlési biztos (ombudsmani) típusú intézményi védelmet biztosított az információs alapjogok számára, melynek alapvető eszközei a visszasságok feltárása, a nyilvánosság tájékoztatása volt, és hatósági eszközökkel csak korlátozottan rendelkezett. Az elmúlt évtizedek információs forradalma hatalmas kihívást jelent a jogvédelem számára is. E változások tapasztalataira alapozva az Alaptörvény – szoros összefüggésük miatt – együtt kezeli az információs alapjogokat, és maga rendelkezik a független, hatósági típusú jogvédelmi intézmény létrehozásáról. Az Alaptörvény a minősített többség követelményét már csak ez utóbbi tekintetében követeli meg, az alapjogi szabályozás vonatkozásában nem. Az így létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (továbbiakban: NAIH) egy autonóm államigazgatási szerv, amelynek elnökét a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választják, akárcsak korábban az adatvédelmi biztost. Ezek alapján tehát továbbra is egy független intézmény foglalkozik az adatvédelemmel és az információszabadsággal, ugyanakkor széleskörű hatósági jogosítványokkal rendelkezik, amelyek révén hatékonyabban képes ellátni jogvédelmi feladatát. A törvény értelmében a NAIH a személyes adatok védelme érdekében hivatalból hatósági eljárást indíthat, amelynek során széleskörű jogosítványokkal rendelkezik egyrészt a tényállás megállapításához, másrészt a jogsértés megszüntetésének kikényszerítéséhez. E körben az egyik legjelentősebb újítás a bírságolás lehetősége. E többletjogosítványok a jogvédelem szintjének emelkedését jelentik.

Az alapvető jogok biztosának hatásköre – működésének megkezdése óta – jelentősen kibővült. Ez különösen azoknak a jogszabály-változásoknak köszönhető, amelyek korábban más szerv hatáskörébe tartozó ügyeket sorolt át az ombudsmanéba. Ilyen a Független Rendészeti Panasztestület, amely 2020 februárjában szűnt meg, s amelynek feladatait az alapvető jogok biztosa vette át. A rendőrségi törvény alapján benyújtott panaszokkal kapcsolatos vizsgálatát az ombudsman az általános eljárásától részben eltérő szabályok szerint folytatja le. Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során keletkezett jelentését a rendőrség közigazgatási hatósági eljárása követi. Az ezen

eljárásban született határozat ellen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabály szerint lehet jogorvoslással élni.

2021. január 1. napjával megszűnt az Egyenlő Bánásmód Hatóság is, feladatait az alapvető jogok biztosa vette át. Ezen ügyekben az ombudsman közigazgatási hatósági eljárás keretében jár el, a vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően. Megjegyzendő, hogy a hatósági típusú eljárás idegen az ombudsmani intézménytől, de a jogvédelem szintjének fenntartása ezen atipikus eljárásrend mellett szólt.

2.8.1. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK JOGÁLLÁSA

Az alapvető jogok biztosa az Országgyűlés szerve, kizárólag neki felelős. Tevékenységének tapasztalatairól – különösen az alkotmányos jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogvédelmének helyzetéről, valamint az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről – évente beszámol az Országgyűlésnek. A beszámolót az országgyűlési határozathozatalt követően a Magyar Közlönyben kell közzétenni.

Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg **hat évre**, a képviselők kétharmados többségi szavazatával. Az országgyűlési biztosok egyszer újraválaszthatók. A javasolt személyeket az Országgyűlés illetékes bizottsága – véleményezési jogkörrel – meghallgatja. A helyetteseket az alapvető jogok biztosának javaslatára választja meg az Országgyűlés hat évre. A nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes jelölését megelőzően ki kell kérni a nemzetiségek érdekképviselői vezetőjének véleményét is.

Az alapvető jogok biztosának olyan egyetemi jogi végzettségű, büntetlen előéletű magyar állampolgár választható meg, aki kiemelkedő tudású elméleti jogász, illetve legalább tíz év szakmai gyakorlattal rendelkezik az alkotmányos jogokat érintő eljárások lefolytatásában és azok felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkezik, valamint köztisztletnek örvend és harmincötödik évét betöltötte.

Nem lehet az alapvető jogok biztosa az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési és európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, a Kormány tagja, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, a helyi önkormányzati képviselő-testület tagja, jegyző, ügyész, a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja, valamint pártalkalmazott volt.

A kizáró feltétel azt kívánja megelőzni, hogy az ombudsman esetleg saját korábbi tevékenységét vizsgálhassa. Az országgyűlési biztos jogállásának fontos elemét rögzíti a törvény, amikor kimondja, hogy eljárása során független, intézkedését kizárólag az Alaptörvény és törvények alapján hozza meg.

Függetlenségének biztosítékai a reá vonatkozó összeférhetlenségi szabályokban és mentelmi jogának törvényi szabályozásában rejlenek. Megbízatása összeférhetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel.

Az alapvető jogok biztosa más kereső foglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – kivéve a tudományos, az oktató, a művészeti, a szerzői jogvédelem alá eső, a lektori és a szerkesztői tevékenységet – díjazást nem fogadhat el. Nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, továbbá személyes közreműködésre kötelezett tagja. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei, valamint a NAIH elnöke nem lehetnek tagjai pártnak. Politikai tevékenységet nem folytathatnak, politikai nyilatkozatokat nem tehetnek. Ha az alapvető jogok biztosával kapcsolatban összeférhetlenségi ok áll fenn, köteles azt a megválasztását

követő tíz napon belül megszüntetni. Ennek megtörténteig e tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja. Ha e törvényi előírásnak nem tesz eleget, az összeférhetetlenség megállapításáról az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt. Az alapvető jogok biztosát a képviselőkkel azonos **mentelmi jog** illeti meg, amely kiterjed mind a felelőtlenségre, mind a sérthetetlenségre. Az alapvető jogok biztosát a mentelmi jog a megválasztásának napjától megilleti, de a mentelmi jog szempontjából már az e tisztségre javasolt személyt is úgy kell tekinteni, mintha az alapvető jogok biztosa lenne.

Az alapvető jogok biztosa **megbízatása** a megbízási idő leteltével, halállal, lemondással, az összeférhetetlenség kimondásával, felmentéssel, a tisztségtől való megfosztással szűnik meg. A **lemondást** írásban kell közölni az Országgyűlés elnökével, aki köteles azt elfogadni.

Felmentéssel szűnhet meg a megbízás, ha az ombudsman neki fel nem róható okból kilencven napon túlmenően nem képes megbízatásából eredő feladatainak eleget tenni.

Ha az alapvető jogok biztosa neki felróható okból nem tesz eleget a megbízatásából eredő feladatainak vagy jogerős ítéletben megállapított büntettet követ el, illetőleg tisztségére más módon méltatlanná válik, **az Országgyűlés megfoszthatja a tisztségétől**. A megfosztást az Országgyűlés mentelmi és összeférhetetlenségi bizottsága indítványozhatja.

2.8.2. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

Az alapvető jogok biztosának feladata, hogy alapjogvédelmi tevékenységet lásson el. A biztos az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat – ami alatt az alkotmányos jogokkal összefüggésben okozott sérelmet, illetőleg ennek közvetlen veszélyét kell érteni – kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Az alkotmányos visszasságnak valójában nincs törvényi definíciója, de az nyilvánvaló, hogy tágabb érvényű, mint a törvény- és jogsértés. A magyar ombudsmanok gyakorlata az alkotmányos visszasság fogalmába a törvénysértés mellett a vizsgálati körbe tartozó hatóságok működésének rendszerhibáját is beleértette azon az alapon, hogy az ilyen hiba bármikor vezethet jogsérelemhez.

Az ombudsman eljárásának megindítása érdekében bárki fordulhat hozzá, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetőleg közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, intézkedése, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival kapcsolatban sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. A panasz előfeltétele, hogy a panaszos a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség számára nincs biztosítva.

Az állampolgárok az alapvető jogok biztosához fordulhatnak utólagos normakontroll kezdeményezése céljából. A biztos a kérelmet mérlegeli, és ha álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll, határozott kérelmet tartalmazó indítvánnyal élhet az Alkotmánybíróság felé.

Az alapvető jogok biztosa az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében **hivatalból is eljárhat**, ha az eljárás feltételei egyébként fennállnak. Az országgyűlési biztoshoz való fordulás miatt senkit nem érhet hátrány. Ha a beadványt benyújtó személy ezt kéri, kiléte nem fedhető fel. Az alapvető jogok biztosához benyújtott valamennyi beadvány illetékmentes. Az ombudsman a hozzá benyújtott beadványt – kivéve, ha megítélése szerint a beadványban szereplő visszasság csekély jelentőségű – köteles megvizsgálni, a vizsgálat megtagadásáról pedig a beadványt tevő személyt értesíti.

A vizsgálathoz szükséges és általa célszerűnek tartott intézkedést – a törvény keretei között – az alapvető jogok biztosa maga választja meg. Közvetlen beavatkozási vagy kötelezési lehetősége nincsen, ilyen közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkezik, viszont joga van kezdeményezni a közhatalmi szervek eljárását.

Az alapvető jogok biztosa vizsgálata csak az 1989. október 23-a után indult eljárásokra terjed ki. Ha az ügyben jogerős határozat született, ennek közlésétől számított egy éven belül beadvánnyal lehet az országgyűlési biztoshoz fordulni.

Az alapvető jogok biztosának **hatásköre** kiterjed:

- a közigazgatási szervekre;
- a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervekre;
- a Magyar Honvédségre és a rendvédelmi szervekre;
- a nyomozó hatóságokra, beleértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet is;
- a helyi önkormányzatokra és a nemzetiségi önkormányzatokra;
- a kötelező tagság alapján működő köztestületekre;
- a közjegyzőkre;
- a törvényszéki végrehajtóra és az önálló bírósági végrehajtóra;
- a közszolgáltatást végző szervekre.

Nem terjed ki azonban hatásköre az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre, az Alkotmánybíróságra, az Állami Számvevőszékre, a bíróságokra, az ügyészségekre, kivéve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervezetet, valamint a választási szerv tevékenységére.

Az adatvédelem területén a NAIH vizsgálatának tárgya a konkrét jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye; szervi hatálya minden adatkezelőre kiterjed, és szélesebb körben alkalmazhat kényszerítő jellegű jogi eszközöket. Kötelezettséget írhat elő, felszólíthat meghatározott adatkezelői magatartás tanúsítására.

Az alapvető jogok biztosát széles körű ellenőrzési jog illeti meg. A jogerősen befejezett ügyekre vonatkozóan jogosult bármely hatóság helyiségébe belépni, a hatóságnál keletkezett iratokba betekinteni, azok megküldését vagy, ha ez nem lehetséges, róluk másolat készítését kérni. Jogosult a hatóságtól az általa lefolytatott eljárással vagy annak elmulasztásával kapcsolatban adatokat, felvilágosítást kérni, az ügyintézőt vagy az érintett szerv bármely munkatársát meghallgatni, a szerv vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét vagy az arra egyébként jogszabályban feljogosított szervet vizsgálat lefolytatására felkérni. Az általa vizsgált ügyben bármely szervtől – ideértve a törvény szerint hatóságnak nem minősülő szerveket is – vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

Az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat eredményéről, illetőleg esetleges intézkedéséről a beadványt tevő személyt értesíti, a nyilvánvalóan alaptalan, továbbá az ismételten előterjesztett és érdemben új tényt, adatot nem tartalmazó beadványt elutasítja, a nem jogosult által, valamint névtelenül benyújtott beadványt pedig – döntése indoklása mellett – visszautasíthatja. Az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott, de más szerv hatáskörébe tartozó beadványt – a beadványt tevő egyidejű értesítése mellett – a hatáskörrel rendelkező szervhez teszi át.

Az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának felülvizsgálatát, de csak az Alaptörvényben foglalt eljárási és kihirdetési követelmények sérülésére hivatkozhat.

2.8.3. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK INTÉZKEDÉSEI

Ha a lefolytatott vizsgálat alapján a biztos azt állapítja meg, hogy a visszásság fennáll, annak orvoslása érdekében a következő intézkedéseket teheti: ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot az előidéző szerv saját hatáskörében meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa a visszásság orvoslása céljából – az érintett szerv egyidejű értesítése mellett – ajánlással fordulhat a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervéhez. Állásfoglalásáról, valamint a megtett intézkedésről a felügyeleti szerv az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti az ombudsmant. Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal nem ért egyet, az alapvető jogok biztosa tizenöt napon belül tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról.

Ha a szervnek nincs felügyeleti szerve, az alapvető jogok biztosa a vizsgált hatóság számára tesz ajánlást.

Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelmével vagy közérdekű adatok megismeréséhez való joggal összefüggésben visszásságot érez, bejelentéssel fordul a NAIH-hoz.

Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságnál indítványozhat utólagos normakontrollt, a jogszabály vagy a közjogi szervezetet szabályzó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát.

Az alapvető jogok biztosa – az ügyészségről szóló törvényben foglaltak szerint – az ügyésznél törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhet.

Ha az alapvető jogok biztosa eljárása során szabálysértést vagy fegyelmi vétség alapos gyanúját észleli, az illetékes szervnél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet, büncselekmény alapos gyanúja esetén pedig kezdeményezi azt.

Ha az alapvető jogok biztosának megítélése szerint a visszásság valamely jogi norma nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés szabályozásának hiányára vezethető vissza, javasolhatja az illetékes állami szervnél jogi norma kiadását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

Ha az alapvető jogok biztosa által megkeresett szerv az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedést elmulasztja, vagy a biztos a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet éves beszámolója keretében az Országgyűlés elé terjeszti további vizsgálat vagy intézkedés céljából.

Ha a beadvány alapján feltételezhető, hogy a hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti, az alapvető jogok biztosa kivételes vizsgálatot is lefolytathat.

Kirívóan súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb körét érintő visszásság esetén a biztos indítványozhatja az Országgyűlésnek az adott kérdés napirendre tűzését, már az éves beszámolót megelőzően.

Az alapvető jogok biztosa az egyenlő bánásmódról szóló törvény alapján lefolytatott hatósági eljárás keretében a fentiekől eltérő jogkövetkezményeket, „valódi” szankciókat alkalmazhat. Amennyiben az ombudsman az egyenlő bánásmód követelményének megsértését állapította meg

- elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
- megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását,
- elrendelheti a véglegessé vált határozatának – a jogsértő közérdekből nyilvános adatainak kivételével személyazonosításra alkalmatlan módon – közérdekből nyilvános közzétételét,

- bírságot szabhat ki,
- külön törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat.

Az alapvető jogok biztosának feladataival kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala látja el.

2.9. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető joganyagot Magyarország Alaptörvénye és sarkalatos törvény tartalmazza.

2.9.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI ELV ALKOTMÁNYOS GARANCIÁI

A helyi önkormányzati autonómia intézménye történetileg a középkori városi önállóságig, illetve a nemesi rendi lokális autonómiáig nyúlik vissza. Mai modern formájának alapelvei és intézményei az európai polgári átalakulás során az állam demokratizálása, az alulról építkező állam gondolatának jegyében jöttek létre. E hosszú történelmi fejlődés összefoglalását a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája adja:

- A helyi önkormányzás az önkormányzatok joga és kötelessége arra, hogy a közügyek lényegi részét törvényi keretek között, saját hatáskörükben és felelősségükre szabályozzák és igazgassák, a helyi lakosság érdekében.
- Az önkormányzati autonómia tartalma és keretei az uralkodó álláspont szerint területi, szabályozási, szervezeti, funkcionális, gazdasági önállóságot jelentenek.
- A helyi önkormányzás gyűjtőfogalom, amely magában foglalja a települési és a területi autonómiát.

Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A sarkalatos törvény alapján a helyi önkormányzás joga a települések, azaz a község, a város, a járásszékhely város, a megyei jogú város, a főváros és kerületei közösségét illeti meg. Megyei jogú város: a megyeszékhely város, valamint az Országgyűlés által a sarkalatos törvény hatálybalépése előtt megyei jogú várossá nyilvánított város. A helyi önkormányzás joga a megyék választópolgárait is megilleti. A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.

A helyi önkormányzást a választópolgárok az általuk választott képviselők útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják. A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzati jogokat, valamint az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását alkotmánybírói, illetőleg bírósági védelem illeti meg. Az önkormányzati rendszer fontos jellemzője, hogy az önkormányzati jogok minden önkormányzatot egyenlően illetnek meg, bár feladataik és hatásköreik eltérőek lehetnek. Az önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltség.

2.9.2. AZ ÖNKORMÁNYZATOK JOGAI

Az önkormányzati jogok alkotmányos tartalmát az Alaptörvény határozza meg. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot (de az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes);
- határozatot hoz;
- önállóan igazgat;
- meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol;

Az Alaptörvény kinyilvánítja, hogy tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. A képviselő-testület az önkormányzati tulajdon tekintetében gyakorolja a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat. Az önkormányzati törvényben meghatározott feladatai ellátásához saját bevételre jogosult, valamint a feladatokkal arányosan állami támogatásban részesül. A helyi adók fajtáit és mértékét a törvény keretei között önállóan állapítja meg, vagyis a helyi közügyek megoldásához szükséges anyagi és pénzügyi feltételeket önállóan alakítja ki.

A törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.



Ez egy új rendelkezés az Alaptörvényben, amely az államháztartás helyi szintje működési vagy fejlesztési célú eladósodásának kíván gátat vetni.¹⁴⁸ Az Alaptörvényben megfogalmazott szabály alapján korlátozhatóvá válik az önkormányzatoknak elsősorban a nyílt eladósodása (jellemzően kötvénykibocsátás).¹⁴⁹

Az önkormányzás joga magában foglalja, hogy az önkormányzat a törvény keretei között önállóan alakítja ki szervezeti és működési rendjét, önkormányzati ügyekben önállóan szabályozhat és igazgathat, továbbá döntése csak törvényességi okból vizsgálható felül.

¹⁴⁸ Klicsu László: Közpénzügyek. in: Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-Orac Budapest, 2016 őszi kiadás, 465.

¹⁴⁹ Uo.

A képviselő-testület a törvény által kötelezően előírt helyi feladatokat köteles ellátni, a feladat- és hatáskörébe tartozó egyéb ügyek tekintetében azonban – a jogszabályok keretei között – önálló mérlegelési joga van.

A képviselő-testület helyi rendeletet köteles alkotni törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtása céljából. Autonóm rendeletet alkothat a helyi jogi szabályozást igénylő olyan kérdésekben, amelyekben nem alkottak magasabb szintű jogszabályt. Az autonóm rendeletalkotás joga nem terjedhet ki az Országgyűlés kizárólagos vagy fenntartott törvényalkotási hatáskörébe tartozó kérdésekre.

A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetést követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet megsemmisítését.

A kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását.

Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet és/vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője hozza meg.

A Kormány a fővárosi és a megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.



Helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, önkormányzati rendeletalkotás és a kormányhivatal kapcsolata [32. cikk (4)–(5) bekezdés; 34. cikk (4) bekezdés]:

Míg az Alkotmány a Kormány hatáskörei között csak megemlítette a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést [35. § (1) bekezdés d.)], addig az Alaptörvény a törvényességi felügyelet fordulatot használja, és erre részletesebb szabályozást kínál. Az új rendelkezések szövegkörnyezete arra is rámutat, hogy a helyi önkormányzatok szabályozási és gazdálkodási autonómiája feletti központi felügyelet erősödött.

Az Alaptörvény a megyei/fővárosi kormányhivalt jelöli ki a törvényességi felügyeletet ellátó szervnek, és rögzíti a rendeletalkotást követő vagy a rendeletalkotás elmulasztása esetén esedékes eljárást. Ennek újdonsága, hogy lehetővé teszi a rendeletalkotás pótlását – bírósági közreműködéssel – a kormányhivatal vezetője részéről. Erre ritkán kerül sor, ám mégis fontos azért, mert a helyi közhatalom gyakorlásának mulasztására kíván a lakosok érdekében orvoslást adni.

A helyi közösséget érintő közügyekben az önkormányzatnak felterjesztési joga van, azaz kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez. Szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek.

A helyi önkormányzatok a demokratizmus és a nyilvánosság eszközrendszerét felhasználva intézik a helyi közügyeket. A képviselő-testületek, valamint a polgármester megválasztása az általános választójog alapján, közvetlen választással történik.

A helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani.

A helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti. A megyei képviselő-testület: a közgyűlés elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja meg megbízatásának időtartamára. Az önkormányzatok testületi ülései általában nyilvánosak.

A döntési hatáskör a választott képviselő-testületet illeti meg, illetőleg ez bizonyos hatáskörök gyakorlását átruházhatja a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, illetve a kisebbségi önkormányzat testületére. Döntést hozhat még a helyi népszavazás is.

A helyi képviselő-testület elnöke a polgármester, aki számára törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat. Az önkormányzás lényegéhez tartozik, hogy az önkormányzat minden feladatot vállalhat, amit jogszabály nem tilt, vagy nem utal más szerv hatáskörébe. Mégis – annak érdekében, hogy az állampolgári jogok egységesen érvényesüljenek – a törvény az önkormányzatok számára kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat.

2.9.3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZHATALOM GYAKORLÁSÁBAN RÉSZT VEVŐ SZERVEK KAPCSOLATA

A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok érdekében együttműködnek. Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat. A helyi önkormányzat a kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. A törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

A helyi önkormányzatok jogállásának, önkormányzati jogainak, kötelező ellátandó feladatainak, alapvető szervezeti kérdéseinek, gazdálkodásuk anyagi eszközeinek rendezését, valamint az önkormányzati képviselő-választás és polgármester-választás rendjét az Országgyűlés törvényben szabályozza.

Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart.

A képviselő-testület – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kimondhatja feloszlását. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozik – alkotmányellenes működés esetén – az önkormányzatokkal szemben alkalmazható legsúlyosabb állami intézkedés, a képviselő-testület feloszlatása. Ezt az Országgyűlés a Kormány indítványára és az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően teheti meg. A feloszlás és a feloszlatus a polgármester megbízatását is megszünteti.

Az Alaptörvény a legfontosabb állami területszervezési döntéseket az Országgyűlés hatáskörébe utalja. Az Országgyűlés dönt a megyékről – ideértve összevonásukat, szétválasztásukat, a megyehatárok megváltoztatását, elnevezésüket, székhelyüket –, a megyei jogú várossá nyilvánításról, továbbá fővárosi kerületek kialakításáról.

Mint hogy az önkormányzatok működési területéhez, közigazgatási határaik kialakításához az önkormányzatoknak jelentős politikai, gazdasági, ellátási, infrastrukturális érdekei fűződnek, az említett területszervezési döntésekre csak az érintett önkormányzatokkal történő egyeztetés után kerülhet sor.

A köztársasági elnök tűzi ki az önkormányzati általános választásokat, az érintett önkormányzatok kezdeményezésére dönt a városi cím adományozásáról, község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről.

A Kormány kezdeményezi az alkotmányellenesen működő önkormányzat feloszlatását, közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester tevékenységét érintő

jogszabályok előkészítésében, valamint összehangolja az önkormányzatok működésével összefüggő kormányzati feladatokat.

A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a helyi önkormányzatok adóztatási tevékenységét, továbbá az állami költségvetésből juttatott támogatás felhasználását. Ellenőrzése során figyelemmel kíséri az állami számviteli rend betartását, az állami költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek gazdálkodását.

Az alapvető jogok biztosa hivatalból vagy panasz alapján vizsgálatot folytathat az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok ügyében az önkormányzatoknál is.

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási eljárási törvény hatálya alá tartozó hatósági ügyek kivételével megszünteti az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközéseket.

2.10. A KÖZPÉNZEK

Magyarország Alaptörvénye külön fejezetben állapítja meg a közpénzügyekről szóló rendelkezéseket.



A magyar Alaptörvény sajátossága, hogy a közpénzügyekre vonatkozó fiskális jellegű szabályozás az Alkotmányhoz képest szigorúbb és részletesebb lett.¹⁵⁰ Az előző Alkotmánynak nem volt önálló gazdasági pénzügyi fejezete, pénzügyi jogi vonatkozásban igen kevés közvetlen rendelkezést tartalmazott.¹⁵¹ Az Alaptörvényben új, „A közpénzek” elnevezésű részben immáron egységesen jelennek meg a közpénzügyekről szóló rendelkezések, így:

- a költségvetésre vonatkozó alapvető szabályok,
- az államadósság-fékre vonatkozó rendelkezések,
- a pénzrendszerre vonatkozó szabályok,
- valamint a nemzeti vagyon és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének köre.

Az európai alkotmányfejlődésben jól kimutatható a közpénzügyi szabályok megnövekvő szerepe.¹⁵² Európai Unió tagságunkból fakadóan is szükség van az államadósság és a költségvetési deficit csökkentésére.¹⁵² A gazdasági válság és az eladósodottság arra kényszeríti a politikusokat – nemzetközi összevetésben is –, hogy alkotmányi szinten rendezzék a fiskális fegyelem betartását célzó szabályokat.¹⁵³ (A német alaptörvény már 1969-ben intézményesítette a bruttó beruházásokhoz kötött úgynevezett aranyszabályt.¹⁵⁴) A magyar Alaptörvény is tartalmazza az államadósság csökkentését célzó úgynevezett „aranyszabályt”, és az Alkotmánybíróság jogosítványa is korlátozott a költségvetési, központi adóügyi jogszabályok felülvizsgálata során.¹⁵⁵ A tagállami költségvetések feletti erős uniós kontrollmechanizmusok egyre inkább azt mutatják, hogy már a nemzeti alkotmányok szintjén kell biztosítani azt, hogy az egyes országok pénzügyi-politikai döntéseik meghozatalakor figyelemmel legyenek az európai gazdasági kormányzás elvárásaira.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Trócsányi László: „Nem azonos startvonalról indulunk”. In: Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter: *Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új Alkotmányáról*. HVG-Orac, Budapest, 2013. 81.

¹⁵¹ Uo.

¹⁵² Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG-Orac, Budapest, 2014. 135. o. 152 Trócsányi László: „Nem azonos startvonalról indulunk”. i.m. 81.

¹⁵³ Uo.

¹⁵⁴ Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái*. i.m. 135.

¹⁵⁵ Uo.

¹⁵⁶ Trócsányi László: „Nem azonos startvonalról indulunk”. i.m. 82.

Az állami gazdálkodás a társadalom egészére és a jövő generációkra kiható jelentőségű, de ez a pénzügyi alapja az államszervezet működésének is. A közpénzek többféle funkcióját egységbe foglalva az Alaptörvény rögzíti a központi költségvetésre vonatkozó alkotmányos szabályokat. Alkotmányos jelentőségű szabály az adóssághatár meghatározása is. Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, és garanciákat ír elő az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében.

2.10.1. A KÖLTSÉGVETÉS

Az állami gazdálkodás alapjaként az Alaptörvény az Országgyűlés jogkörei közt nevesíti a központi költségvetés megállapítását és az annak végrehajtását jóváhagyó zárszámadás elfogadását. A költségvetésnek és ezzel összhangban a zárszámadásnak is egy naptári évre kell vonatkoznia, és azt törvény formájában kell elfogadni. A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.

A Kormány kizárólagos jogköre a központi költségvetés tervezése, az arra vonatkozó javaslat kialakítása és az Országgyűlés elé terjesztése. A Kormánynak a zárszámadási törvényjavaslat keretében be kell számolnia arról, hogy az Országgyűlés által jóváhagyott költségvetést miként hajtotta végre. A költségvetés és a zárszámadás határidejét törvény állapítja meg.

A végrehajtó hatalom a költségvetési törvény felhatalmazása alapján és annak keretei között jogosult az állam ügyeinek vitelére.

Ha a törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta 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.

Az Alaptörvény előírja, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. Kedvezőtlen elháríthatatlan körülmények esetén – különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén – ettől a korlátozástól el lehet térni a nemzetgazdasági egyensúly helyreállítása érdekében.

Az Alaptörvény előírja, hogy a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét. Nem vehető fel olyan kölcsön és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség sem, amelynek következtében az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatáskörét a költségvetési törvény tekintetében úgy szabályozza, hogy amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a költségvetés tárgykörébe tartozó jogszabályt csak az élethez, az emberi méltósághoz, a személyes adatok védelméhez, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben, illetve a jogszabályalkotás eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül és semmisítheti meg.

Az Alaptörvény arról is szól, hogy mindaddig, amíg az államadósság a bruttó hazai termék felét meghaladja, ha az államot terhelő olyan mértékű közvetlen kiadás keletkezik, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított, a Kormány irányítása alá

tartozó fejezetekben rendelkezésre álló előirányzatok nem elegendők, a Kormány jogosult külön intézkedések megtételére vagy javaslatot tehet az ilyen kiadások teljesítéséhez szükséges fizetési kötelezettség törvényben történő megállapítására.

2.10.2. A NEMZETI VAGYON

Az Alaptörvény **az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg.** A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás, annak kezelése és védelme nem szolgálhat magánérdeket, hanem azt a közösség céljára, a közérdek szolgálatára, a közös szükségletek kielégítésére kell használni. Kiemelt figyelmet kell fordítani a természeti források megóvására, figyelembe kell venni a jövő nemzedékek szükségleteit. A nemzeti vagyon részét alkotják az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek is, amelyek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményeinek megfelelően.

A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. Sarkalatos törvény állapítja meg az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit.

Nemzeti vagyont csak a törvényben meghatározott célból – törvényben meghatározott kivételekkel –, értékarányosan lehet átruházni. Átruházására, illetve hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek a nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.

2.10.3. KIFIZETÉS ÉS TÁMOGATÁS KÖZPÉNZBŐL

Az alkotmányozó hatalom – az Alaptörvény kilencedik módosításával – meghatározta a közpénz definícióját is. Eszerint közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése. E definíció a jogalkotói indokolás szerint egységesíteni hivatott a közpénz alkotmányos szervek általi különböző értelmezéseit. Mint minden jogalkotói fogalom meghatározás ez is további jogalkalmazói értelmezésre szorul, amelynek középpontjában várhatóan az kerül, hogy az adott intézmény az állam részét képezi-e. Az Alaptörvény a költségvetési bevételek célszerű felhasználásának követelményeként előírja, hogy csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közéleti tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzek felhasználásáról. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

2.10.4. A KÖZTEHERVISELÉS ÉS A NYUGDÍJ

Az állam és az egyén között a két legjelentősebb pénzügyi kapcsolat: a közteherviselés és a társadalombiztosítási nyugdíj. A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.

2.10.5. A PÉNZÜGYI RENDSZERT IRÁNYÍTÓ ÉS ELLENŐRZŐ INTÉZMÉNYEK

Az Alaptörvény a pénzügyi rendszert irányító és ellenőrző szervezetként határozza meg a Magyar Nemzeti Bankot, az Állami Számvevőszéket és a Költségvetési Tanácsot. Tevékenységük jellege megköveteli, hogy mindegyikük független szervezet legyen. A három intézmény szervezetéről és működéséről sarkalatos törvény rendelkezik.

2.11. A MAGYAR NEMZETI BANK

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) Magyarország központi bankja, amely sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért. A személyi függetlenség és a stabilitás biztosítékaként az MNB **elnökét** és **alelnökeit** a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. Az MNB elnöke évenként beszámol az Országgyűlésnek az MNB tevékenységéről. Ez a kötelezettség fejezi ki az MNB-nek az Országgyűlés felé fennálló felelősségét. Az Alaptörvény rendeletalkotási jogkörrel ruházza fel feladatkörében az MNB elnökét. A rendelet nem lehet ellentétes a törvénnyel. A rendeletkiadásban az általa – MNB elnöki rendeletben – kijelölt alelnök helyettesíti.

Az MNB függetlenségének fontos eleme, hogy nem kötelezhető az államháztartás finanszírozására vagy arra, hogy a Kormánynak hitelt nyújtson. Az MNB elsődleges feladata az árstabilitás elérése és fenntartása. E feladatának veszélyeztetése nélkül a rendelkezésére álló **monetáris politika** eszközeivel támogatja a Kormány gazdaságpolitikáját.

Az MNB legfőbb monetáris döntéshozó szerve a **Monetáris Tanács**. A **Pénzügyi Stabilitási Tanács** a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó makroprudenciális politika kialakításáért és a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletéért felel. Az MNB szerve még az **Igazgatóság**, amely Monetáris Tanács és a Pénzügyi Stabilitási Tanács döntéseinek végrehajtója, valamint az operatív ügyeket koordinálja, illetve a **Felügyelőbizottság**, amely a tulajdonosi ellenőrzés szerve.

2.12. A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS

A központi költségvetés elkészítése a Kormány feladata és felelőssége. A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a költségvetés megalapozottságát vizsgálja.

A Költségvetési Tanács a törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A testület a központi költségvetésről szóló törvényre vonatkozó vétójoggal rendelkezik, a költségvetési törvény elfogadásához az államadósság Alaptörvényben elfogadott korlátok közt tartása érdekében előzetes hozzájárulása szükséges. A Költségvetési

Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, az MNB elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

2.13. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Tevékenységével az Országgyűlést segíti abban, hogy a végrehajtó hatalom ellenőrzésére vonatkozó feladatait teljesíthesse.

Az állami pénzeszközök végrehajtó hatalom által történő felhasználásának ellenőrzése alkotmányos igény és alkotmányossági garancia, amely megköveteli, hogy erre a célra különleges gazdasági-pénzügyi szakértelemmel rendelkező személyekből álló, a törvényhozó hatalomnak alárendelt, de minden más hatalmi ágtól független szervezetet hozzanak létre, melynek rendeltetése a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés rendszeres és folyamatos ellátása.

A törvényhozó hatalom megbízásából végzett pénzügyi-gazdasági ellenőrzés nélkülözhetetlen egy jogállamban azért, hogy a végrehajtó hatalom gazdálkodása a törvényesség, a célszerűség, a gazdaságosság és a takarékoság elvei szerint valósuljon meg, s a törvényektől és az alkotmányos elvektől való eltérés jelzése, a felelősség megállapíthatósága intézményesen biztosított legyen.

2.13.1. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HATÁSKÖREI

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) **általános pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerv**, az állami ellenőrzés legfőbb szerve. Az ÁSZ törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Általános ellenőrzési hatásköre lehetővé teszi, hogy ellenőrzést végezzen bárhol, ahol állami pénzt használnak fel vagy kezelnek. Az ÁSZ az ellenőrzését törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek gyakoriságát törvény, törvényi szabályozás hiányában az Állami Számvevőszék elnöke határozza meg.

2.13.2. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

Az Állami Számvevőszék elnökből, alelnökből, főtitkárból, vezetőkből, számvevőkből, köztisztviselőkből, közszolgálati ügykezelőkből és a munka törvénykönyvéről szóló törvény hatálya alá tartozó munkavállalókból áll.

Az ÁSZ elnökét az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja, és a tisztségre egyszer újraválasztható. Az elnök az ÁSZ tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az alelnök megbízatása kinevezéssel keletkezik, és ugyancsak tizenkét évre szól.

Az ÁSZ elnökét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. Az ÁSZ függetlenségét szigorú összeférhetetlenségi szabályok és együttalkalmazási tilalmak biztosítják.

Az ÁSZ függetlenségének jelentős pénzügyi garanciái vannak. A központi költségvetés szerkezetében az ÁSZ önálló fejezet, és a fejezet felügyeletét az elnök gyakorolja. A költségvetésére vonatkozó javaslatot és a végrehajtásról szóló beszámolót az ÁSZ maga állítja össze. Költségvetését úgy

kell meghatározni, hogy az ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az ÁSZ gazdálkodását egyébként az Országgyűlés elnöke által közbeszerzési eljárásban kiválasztott, független és költségvetési minősítésű könyvvizsgáló ellenőrzi.

2.13.3. AZ ÁSZ VIZSGÁLATA

Az ÁSZ ellenőrzéseit **célszerűségi, eredményességi és törvényességi szempontból végzi**. A törvény azonban az ellenőrzött szerv közjogi sajátosságaira tekintettel néhány esetben csak a törvényességi szempontú ellenőrzést teszi lehetővé. Ez a helyzet a politikai pártok vagy az egyházak esetében.

A törvény szerint az ellenőrzések évente rendszeresen és tervezetten vagy az Országgyűlés rendelkezése szerint esetenként történnek.

Az ÁSZ a Kormány, a NATO, az Európai Unió, illetve olyan nemzetközi szervezet felkérésére, amelynek a magyar állam tagja, továbbá az Országgyűlés vagy a Kormány által vállalt nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítéséről ellenőrzést folytathat, és az ügykörébe tartozóan **szakértői tevékenységet** is végezhet. E tevékenységek azonban az éves ellenőrzési program teljesítését nem veszélyeztethetik.

2.14. A MAGYAR HONVÉDSÉG

Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország **fegyveres ereje** a Magyar Honvédség (MH). A fegyveres erő kifejezés a fegyverzet harcászati és hadműveleti rendben történő alkalmazására való katonai képességet jelent. Az MH alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartói feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése. Új elem az Alaptörvényben, hogy az MH alapvető feladatának ellátása mellett **társadalmi küldetéssel** is rendelkezik. Közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeinek elhárításában és felszámolásában. Az MH szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályok meghatározását az Alaptörvény sarkalatos törvényre bízta.

Az Alaptörvény az MH irányítási rendjével kapcsolatban rögzíti: irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult. Az irányítás általános szabályától eltér a működés folyamatos irányítása. Az MH működését kizárólag a Kormány irányítja.

Az MH hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, nem folytathatnak politikai tevékenységet. Az Alaptörvény rendelkezése értelmében az MH nemcsak hivatásos, hanem önkéntes honvédelmi tartalékos katonákból áll. Rendkívüli állapot idején vagy megelőző védelmi helyzetben hozott országgyűlési döntés alapján a nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak sorkatonai szolgálata visszaállítható.



A sorkatonai szolgálat békeidőszakban, 2004-től kezdődően nem állampolgári kötelezettség, miután az Országgyűlés döntött a professzionális, kisebb létszámú, hivatásos katonai szolgálaton alapuló haderő bevezetéséről. Az önkéntes tartalékos rendszer értéke abban rejlik, hogy a hivatásos vagy szerződéses katonai szolgálatban nem álló állampolgárok a honvédelemben önként vállalt feladatokkal fejezhetik ki hazaszereztetüket, a haza védelmében megnyilvánuló tevékenységükkel tehetnek a közösségért. Ez az intézmény nem mellesleg pedig a Honvédség számára erőtartálék, haderőnövelési potenciál. Az önkéntes rendszer bevezetésének jogi háttere 2010-től alakult ki. Az önkéntes tartalékos azt vállalja, hogy rendelkezésre áll, és behívását követően tényleges szolgálata teljesítésével közreműködik a Honvédség feladatainak ellátásában. (2011. évi CXIII. tv. 41. §.) Az általános honvédelmi kötelezettség – változatos formáiban, mint a katonai vagy fegyver nélküli szolgálat, a honvédelmi munkakötelezettség, a polgári védelmi kötelezettség, a gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítése – egyébként továbbra is a kevés állampolgári kötelezettségünk egyike.

2.15. DÖNTÉS A KATONAI MŰVELETEKBEN VALÓ RÉSZVÉTELÉRŐL

Az Alaptörvény egységesen szabályozza a katonai műveletekben való részvételhez kapcsolódó döntések meghozatalának rendjét.

Az Országgyűlésnek a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával meghatározza azokat a szervezeteket és hatásköröket, amelyek az MH külföldi vagy magyarországi alkalmazására, **külföldi fegyveres erők** magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazására, illetve Magyarország területén való állomásoztatására vonatkozó döntések meghozatalához szükségesek.

A **Kormány dönt** – a nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettsége alapján – a Magyar Honvédségnek és a külföldi fegyveres erőknek az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete vagy az Országgyűlés által törvényben megerősített nemzetközi védelmi és biztonsági együttműködési szervezet döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint más csapatmozgásáról. Ezekben az esetekben – a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett – haladéktalanul **beszámol** az Országgyűlésnek. A Kormány dönt az MH **békefenntartásban** való részvételének vagy külföldi hadművelleti területen végzett **humanitárius** tevékenységének engedélyezése tárgyában is.

2.16. A RENDŐRSÉG ÉS A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK



A honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálat fő funkciói és céljai egyaránt az ország belső és külső védelme, a közrend fenntartása, melynek érdekében jogkorlátozó tevékenységeket folytathatnak. Az állami közhatalom végső soron való érvényre juttatásának eszközei, ezért alkotmányos szabályozásuk indokolt (Alkotmány 40/A–C. §; Alaptörvény 45–47. §). Az Alaptörvény immár rendezetten, azonos struktúrában szabályozza a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok fő funkcióit (alkotmányos feladatait), polgári irányításukat, hivatásos állományú tagjaik párttagságnak és politikai tevékenységének tilalmát, valamint a részletes szabályozásukra vonatkozó sarkalatos törvényi felhatalmazást.

Az Alaptörvény a rendőrséget alapvetően a belső biztonság szerveként határozza meg. A dolog természetéből következően a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében az ország belső és külső biztonságának védelme határozottan nem választható szét. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok is fegyveres testületek, de tevékenységük lényege nem a fegyverek erőként való alkalmazás. A biztonság fenntartására vonatkozó feladataikat sokkal összetettebb módszerekkel látják el, jóllehet a kényszerítés erőszakos formái sem hiányoznak intézkedési lehetőségeik közül.

Az Alaptörvény értelmében a **rendőrség alapvető feladata** a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.

Az Alaptörvény a **nemzetbiztonsági szolgálatok feladatául szabja** Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelmét, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését.

Az Alaptörvény egyébként nem korlátozza más rendvédelmi feladatokkal felruházott szervek létét és létrehozását. Ezek mindenesetre nem alkotmányos jelentőségű szervezetek.

A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja. A testületek személyi állománya nem lehet politikai párt tagja, politikai tevékenységet nem folytathat.

A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ugyancsak sarkalatos törvényre tartozik a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának megállapítása.

Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai polgári és katonai szolgálatokra tagozódnak. Polgári nemzetbiztonsági szolgálatok:

- az Információs Hivatal;
- az Alkotmányvédelmi Hivatal;
- a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat
- a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ.

Katonai szolgálat a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

2.17. A KÜLÖNLEGES JOGREND

A különleges jogrend, vagy ugyancsak közkeletű kifejezéssel: a szükségállapoti alkotmány szabályai a második világháborút követően jelentek meg az alkotmányokban. A mintát az 1949. évi bonni Alaptörvény adta. A különleges jogrend elméleti alapja a **harcos demokrácia** koncepciója. Ez a teória azon az alapon áll, hogy az alkotmányos demokráciák nem lehetnek eszköztelenek az ellenük irányuló alkotmányellenes belső és külső támadásokkal szemben. A különleges jogrend koncentrált hatalomgyakorlást tesz lehetővé, de csak addig és olyan mértékben, amíg az alkotmány megsemmisítésére irányuló támadás ezt megkívánja. A különleges jogrend nem az alkotmányos állam normális működése, de:

- átmeneti;
- rendeltetése, hogy a normális alkotmányosság mielőbb visszaállítható legyen;
- alkotmányosan megtervezett különleges eljárásokból áll;
- a hatalom a különleges jogrendben sem marad ellenőrzés nélkül;
- fennállása alatt a legalapvetőbb emberi jogok nem függeszthetők fel.

A különleges jogrend **nem teremt diktatúrát**. Különleges jogrendje csak alkotmányos demokráciáknak van, s ezt úgy kell felfogni, mint az alkotmányosság határhelyzetekre szóló különleges biztosítékát.

Az Alaptörvény a különleges jogrend öt típusát különbözteti meg. Ezek köre kizárólag az Alaptörvény módosításával bővíthető vagy szűkíthető:

- **Rendkívüli állapot:** az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén a képviselők kétharmadának szavazatával kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésére, a Honvédelmi Tanács létrehozására. A Honvédelmi Tanács tagjai: a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, a képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és a Honvéd Vezérkar főnöke. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá ruházott jogokat, a köztársasági elnök és a Kormány jogait. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök.
- **Szükségállapot:** a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén az Országgyűlés szükségállapotot hirdet ki a képviselők kétharmadának szavazatával. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök hirdeti ki a szükségállapotot. A szükségállapot esetére sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket a köztársasági elnök rendelettel vezeti be. A köztársasági elnök rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Szükségállapot idején az MH felhasználására akkor kerülhet sor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Az MH felhasználásáról az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt.
- **Megelőző védelmi helyzet:** az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával. Ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. Ennek keretében a Kormány rendeletben a közigazgatás, az MH és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti.
- **Terrorveszélyhelyzet:** Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható. A terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A Kormány rendeletben a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart. A Kormány a terrorveszélyhelyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Magyar Honvédséget a Kormány fenti intézkedéseinek hatályossága és a terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. A Kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

- **Váratlan támadás:** a Kormány külső fegyveres csoportnak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erővel való oltalmazására, a törvényes rend, valamint az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és közbiztonság védelme érdekében a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erővel azonnal intézkedni köteles. Váratlan támadás esetén a Kormány sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.
- **Veszélyhelyzet:** 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 rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A kormány veszélyhelyzeti rendelete tizenöt napig marad hatályban, annak hatályát a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján hosszabbíthatja meg.

A különleges jogrenddel kapcsolatos **alkotmányossági garanciákat** az Alaptörvény határozza meg. Eszerint az Alaptörvény alkalmazása különleges jogrendben nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását és nem oszlatható fel. A feloszlott vagy felosztatott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök összehívhatja. Általános országgyűlési képviselői választásokat rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején nem lehet kitűzni és nem lehet tartani. Szükségállapot idején az Országgyűlés, akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti.

Rendkívüli jogrend esetén sem függeszthető fel az emberi méltósághoz való jog, az élethez való jog és a magzati élet védelme, a kínzás és embertelen bánásmód és büntetés tilalma, az ártatlanság védelme, a védelemhez való jog, a kétszeres büntetés tilalma és az a tilalom, hogy senki sem nyilvánítható bűnösnek és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején nem volt bűncselekmény.

3. A KÖZIGAZGATÁS AZ ÁLLAMI FUNKCIÓK RENDSZERÉBEN

3.1. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA ÉS HELYE AZ ÁLLAMSZERVEZETBEN

A közigazgatással foglalkozó különböző tudományok sajátosan, az adott tudományos megközelítés szempontjából kiemelt jellemzői alapján, eltérően határozzák meg a közigazgatás fogalmát. Ugyanakkor nemcsak a különböző tudományok felfogása mutat eltérést, de gyakran még az azonos stúdiumokat művelő egyes szerzők is különbözőképpen határozzák meg a közigazgatás fogalmát annak függvényében, hogy mely jellemvonását tartják a legfontosabbnak.

Az igazgatótudományban ismert egyik meghatározás szerint a közigazgatás a közügyek vitele, intézésének azon működési kerete, amelyet a legtágabb értelemben vett közszolgáltatások együttese alkot, és amelyek megfelelő biztosítása egyúttal a politikai vezetés által meghatározott – voltaképpen állami – célok megvalósítását is jelenti. A közigazgatás fogalmának központi tartalmi elemét a **közszolgáltatások** alkotják, amelyeket – szintén a közigazgatás fogalmi elemeként meghatározható – sajátos apparátus, vagyis szervezet, és az abban foglalkoztatott sajátos karakterű személyi állomány speciális tevékenységet lát el. Itt meg kell jegyezni, hogy a közszolgáltatás legtágabban értelmezett fogalmába beletartozik az állam olyan **közhatalmi tevékenysége** is, mint például a közbiztonság megteremtése, a jogszabályok érvényesülésének biztosítása vagy akár az ország biztonságának védelme is.

A jogtudomány és azon belül a közigazgatási jogtudomány a közigazgatás fogalmát jellemzően a közhatalmi szervek, de kivételesen magánjog által létrehozott jogalanyok olyan közhatalmi eszközök igénybevitelével végzett tevékenységeként határozza meg, amelynek célja a **közérdekű szükségletek kielégítése**.

A közigazgatás fogalmának egyik központi eleme a **közérdek**. A közigazgatás működésének kizárólag egyetlen célja lehet: a közérdek érvényre juttatása, amelynek filozófiai alapja a közjó megteremtésének a szükségessége. A közérdekűség kizárólagossága választja el a közigazgatást más társadalmi tevékenységektől. Mondhatnánk, hogy a pék munkája közérdekű, mert alapvető társadalmi szükségletet elégít ki azzal, hogy kenyeret süt és ad el a lakosságnak. Ezzel szemben a pék tevékenységét az egyéni haszonszerzés motiválja, hiszen tevékenysége elsősorban a maga megélhetését biztosítja, és a közösség igényeinek kielégítése másodlagos. E tevékenysége célját illetően lényeges még, hogy ugyan közérdekű igényt is kielégít, de a pék azért nem felelős, hogy az éhezőknek is jusson étel. A közigazgatás közérdekűsége természetesen nem azt jelenti, hogy egy tevékenység nem járhat egyéb társadalmi előnyökkel, következésképpen nem kizárt, hogy a közérdekű szükségletek biztosítása rentábilis legyen, vagy egyenesen profitot eredményezzen. A közigazgatás közérdekűsége az egész közösség érdekének szolgálatát jelenti, vagyis a közigazgatás tevékenysége nem szolgálhatja kizárólag a társadalom egy csoportjának az érdekét, különösen nem szolgálhat egyéni érdekeket.

A közigazgatás fogalmi eleme a közhatalmi eszközök alkalmazásának lehetősége. Tekintettel arra, hogy a közigazgatás a közérdek megvalósítását szolgálja, e célja elérése érdekében olyan sajátos eszközöket alkalmazhat, amelyeket a magánszemélyek nem. A magánszemélyek egymáshoz való viszonya az egyenlőségen alapul, kapcsolatuk alakítása során, egyéni érdekeik érvényesítése céljából azonos eszközökkel élhetnek. Ezzel szemben a közigazgatás kapcsolatát másokkal olyan

eszközök alkalmazásának lehetősége jellemzi, amelyek csak rá jellemzőek, és amelyek egyoldalú alkalmazása a másik féllel szemben elősegíti számára a közérdek érvényesítését. A közigazgatás céljai megvalósítására olyan eszközöket vehet igénybe, amelyeket jogszabályok biztosítanak kizárólag a közigazgatás számára, és ezeket jogszabályok által meghatározott vagy védett célok megvalósítására veheti igénybe. Az ilyen közhatalmi eszközöket nevezzük közhatalmi prerogatíváknak. A **közhatalmi prerogatíva** többletjogosítvány, amit a közigazgatás annak érdekében vehet igénybe, hogy a közérdek érvényesülését biztosítsa abban az esetben, ha az összeütközésbe kerülne az egyéni érdekekkel vagy a csoportérdekkel. A közigazgatás rendelkezésére álló egyik ilyen közhatalmi prerogatíva a végrehajtó hatalom gyakorlásának jogosultsága. A közigazgatási döntés olyan egyoldalú akaratkijelentés, amellyel másokra kötelezettségeket ró.

A közigazgatás **közhatalmi eszközöket alkalmazhat**, ami azonban nem jelenti azt, hogy tevékenységét kizárólag közhatalmi eszközökkel végzi. Előfordul, hogy a közérdek egybeesik a magánérdekkel. Ebben az esetben a közigazgatás és a magánszemély között is létrejöhet az egybehangzó akaratukat tartalmazó szerződés. A modern államban a közigazgatás – különösen szolgáltatói tevékenysége körében – egyre kevésbé él a közhatalmi eszközök alkalmazásával, és a közhatalmi igazgatási eszközök minimalizálására törekszik.

A **közhatalmi tevékenység letéteményese az állam**. Az állami tevékenységek összességének klasszikus és legismertebb felosztása az államhatalmi ágak elválasztásának elmélete, amelynek kidolgozása Locke és Montesquieu nevéhez köthető. Ennek értelmében az állami tevékenység három funkcióban és azt megjelenítő három, úgynevezett államhatalmi ágban jelenik meg. Az állami közhatalmi tevékenység három funkciója a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a végrehajtás. Ennek megfelelően különböztetjük meg az állam törvényhozó hatalmát, az igazságszolgáltató hatalmát és a végrehajtó hatalmi ágat. Mindenekelőtt azt kell leszögezni, hogy a közigazgatás e három államhatalmi ág közül a végrehajtó hatalmon belül helyezkedik el. Szükséges megvizsgálni röviden, hogy mi jellemzi a közigazgatásnak egyes államhatalmi ágakhoz való viszonyát. E viszony vizsgálata a törvényhozás és az igazságszolgáltatás esetében arra terjed ki, hogy hogyan választható el a közigazgatás e két államhatalmi ágtól. A végrehajtás esetében az elsődleges kérdés pedig az, hogy hogyan választható el a közigazgatás a végrehajtó hatalmat alkotó másik lényeges állami tevékenységtől, a kormányzástól.

A törvényhozás a legmagasabb szintű, általános, vagyis mindenkire kötelező és személytelen magatartási szabályok megalkotását jelenti, amelyek meghatározzák az adott társadalom tagjainak tevékenységét, legyenek azok magánszemélyek, szervezetek vagy a közhatalom letéteményesei. A törvényhozó hatalom letéteményese a parlament, amely jelentős hatással van a közigazgatásra, mert az általa elfogadott törvények határozzák meg a közigazgatás szervezetrendszerét, azokat a célokat, amelyeket a közigazgatásnak meg kell valósítania és azokat az eszközöket, amelyeket e célok eléréséhez a közigazgatás igénybe vehet. A törvényhozó hatalom határozza meg a közigazgatás működésének forrásait, végül a törvényhozó hatalom ellenőrzést gyakorol a Kormány felett, amely a közigazgatás legmagasabb szinten elhelyezkedő szerve.

Az igazságszolgáltatás az általános és mindenkire nézve kötelező jogszabályok egyedi esetekben történő alkalmazását jelenti abban az esetben, ha ezt az arra feljogosított érintett személy (vagy szerv) kérelmezi. Az igazságszolgáltatás lényege a jogviták megoldása, ami a bíróságok feladata, és amely feladat teljesül az adott esetre szóló szabály alkalmazását követően a bíró döntésének közlésével. A döntés végrehajtása már nem a bíró feladata. A bíróságoknak is jelentős szerepe van a közigazgatás ellenőrzésében. A bíróság – különösen a bírósági rendszeren belül erre a célra specializálódott közigazgatási bíróság – a közigazgatás döntéseinek és működésének jogszerűségét ellenőrzi.

A közigazgatás a végrehajtó hatalom része, következésképpen a végrehajtó hatalom és a közigazgatás az egész és a rész viszonyában vannak. A végrehajtó hatalom tágabb fogalom a közigazgatásnál, mert a végrehajtó hatalom funkciói közé tartozik a kormányzás is. A kormányzás és a közigazgatás egyaránt a végrehajtó hatalom területére sorolható, és elhatárolásuk egyáltalán nem egyszerű. A kormányzás hatalomgyakorlás, jelenti az ország vezetését, a politikai célkitűzések meghatározását, a legjelentősebb politikai döntések meghozatalát, amelyek meghatározzák az ország jövőjét. A közigazgatás ehhez képest a mindennapi adminisztrációs tevékenységet, az ügyek intézését, vitelét jelenti, ami a politikai döntések végrehajtását, érvényesítését, a politikai célok minden napokban történő megvalósítását jelenti. A két tevékenység – kormányzás és közigazgatás – elhatárolását megnehezíti továbbá, hogy egyes végrehajtó hatalmi szervek végeznek kormányzati és közigazgatási tevékenységet is. Erre példa lehet a miniszter, illetve apparátusa, a minisztérium.

A közigazgatás fogalma meghatározható **szervezeti és funkcionális alapon** is. Előbbi a közigazgatást mint szervezetet értelmezi, és elhatárolja azon szervek – más szóval jogalanyok – körét, amelyek a közigazgatás szervezetrendszeréhez tartoznak. Utóbbi a közigazgatás funkcióiból indul ki, és a közigazgatást olyan közérdekű tevékenységnek tekinti, amelyet közhatalmi eszközök igénybevételevel közigazgatási szervek vagy a közigazgatás szervezetéhez nem tartozó, de erre felhatalmazott szervezetek – vagy személyek, például magánvállalkozók vagy vállalkozások – végeznek. Ezenkívül nem szabad elfelejteni a közigazgatás személyi állományát sem, vagyis a személyzet is lehetőséget ad a közigazgatás fogalmának értelmezésére. A közigazgatás fogalmának megértéséhez vezető egyik lehetséges út a közigazgatás funkcióinak meghatározása.

3.2. A KÖZIGAZGATÁS FUNKCIÓI ÉS FELADATAI

A közigazgatás funkcióinak meghatározásakor kiindulhatunk az **igazgatás mint tevékenység** funkcióiból. Az igazgatás funkcióinak egyik legismertebb meghatározása egy mozaikszó, amely az igazgatás funkcióit alkotó elemek angol elnevezésének kezdőbetűiből áll össze: POSDCORB.¹⁵⁷ Az igazgatás funkciói ennek megfelelően a tervezés, a szervezés, a személyzeti ügyek, a parancsolás, a koordináció, az ellenőrzés és a pénzügyek. Lényeges, hogy ez az amerikai igazgatóstudomány által kidolgozott definíció kifejezetten az igazgatás funkcióit jelöli, függetlenül attól, hogy milyen szervezeti keretek között – vagyis hogy közigazgatási szervek – végzik és milyen – jelesül közhatalmi – eszközökkel. Ennek megértéséhez tudni kell, hogy az angolszász felfogás hagyományosan nem tesz lényegi különbséget magánigazgatás és közigazgatás között, a lényegét magában az igazgatási tevékenységben látja.

A közigazgatás funkciója egy másik lehetséges megközelítés szerint egy szóban foglalható össze, ami a **végrehajtás**. A jogtudomány számára a közigazgatás funkciója a végrehajtás, ezt jogalkotó, jogalkalmazó és szervezői tevékenysége révén valósítja meg. A jogalkotás részben azt jelenti, hogy egyes közigazgatás szervek jogalkotási jogosultsággal rendelkeznek, következésképpen maguk alkotnak mindenkire vagy egy szigorúan korlátozott alanyi körre nézve kötelező magatartási szabályokat. Másrészt a közigazgatási szervek részt vesznek a jogalkotásban oly módon, hogy a képviselői szervek, így elsősorban a törvényhozás döntéseit előkészítik. A jogalkalmazás a jogszabályok és alacsonyabb szintű jogforrások normáinak egyedi esetben, konkrét jogalanyokra vonatkozó érvényesítését jelenti. Ennek legismertebb formája a közigazgatás hatósági tevékenysége. Mind a

¹⁵⁷ A POSDCORB az angol Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-Ordinating, Reporting és Budgeting kifejezések rövidítése.

jogalkotás, mind a jogalkalmazás a közigazgatás közhatalmi eszközökkel végzett tevékenysége. Ezzel szemben a szervezés és azon belül is a közszolgáltatások megszervezése során kevésbé vagy egyáltalán nem kerül sor közhatalmi eszközök alkalmazására.

A közigazgatás funkcióit vizsgálhatjuk azok kialakulása szempontjából. Már a legkorábbi államalakulatok közigazgatása is szükségszerűen ellátott néhány olyan alapvető funkciót, amelyet a mai közigazgatás is ellát. Ilyen az állam védelme a külső támadásokkal és a belső veszélyekkel szemben, vagyis a társadalom rendjének és békéjének megzavarása ellen, legyen az akár emberi tevékenység vagy természeti események eredménye. E két funkciót együtt nevezik védelmi funkciónak is. Minden állam működésének meg kellett és meg kell teremteni az anyagi alapjait, központi jelentősége van tehát a pénzügyeknek. Szükséges ápolni az állam külkapcsolatait, más szóval igazgatni kell a külügyeket. Gondoskodni kell továbbá a jogrend megteremtéséről és működtetéséről. Ezeknek az állami működés korai szakaszában kialakult – és elsősorban közhatalmi eszközökkel, jogalkotás vagy végrehajtás útján gyakorolt – közigazgatási funkcióknak a köre később bővült a szükségletkielégítő funkciókkal, amelyek között megnevezhető az állam aktív beavatkozása a gazdaságba, vagyis az állami gazdaságpolitika kialakítása és később a közszolgáltatások megszervezése úgy, mint a gazdasági és a humán közszolgáltatások. Előbbi körbe sorolható az infrastruktúra (utak, vasutak, hidak, kommunikációs hálózatok stb.) kiépítése és működtetése, utóbbiba az oktatás, az egészségügy, a népjólét stb. megszervezése.

A közigazgatás funkciói a közigazgatás társadalmi rendeltetését határozzák meg. A funkciótól meg kell különböztetni a feladat fogalmát. A feladat – különösen a funkcióhoz viszonyítva – konkrét teendőt jelent. Ebből következik, hogy a közigazgatás viszonylag kevés és viszonylag lassan változó funkciójához képest feladatai nagyszámúak és szinte állandóan változnak, mert új feladatai jelennek meg, ezzel szemben egyes korábbi feladatai bővülnek, vagy éppen megszűnnek.

A közigazgatás feladatainak meghatározása formális alapon egyszerűnek tűnhet, mert a közigazgatás joghoz kötöttségének elvéből adódóan valamennyi közigazgatási szerv valamennyi feladatát jogszabályoknak kell meghatároznia. A feladatok megismeréséhez nincs más dolgunk tehát, mint áttekinteni a jogi szabályozást. Ez azonban egyáltalán nem egyszerű, amit jól mutat, hogy a közigazgatás fejlesztését célzó Magyar Program keretében elkészített, úgynevezett állami feladatkataszter több mint harmincezer (!) közigazgatási feladatot nevesített.

A **feladatkataszter** elkészítése azonban rendkívül fontos, hiszen a közigazgatás fejlesztése nem képzelhető el a közigazgatási feladatok körének pontos ismerete nélkül. Ennek a feltételnek tesz eleget az első alkalommal 2011-ben, hiánypótló jelleggel, a Magyar Program keretében elkészített állami feladatkataszter, amely szakmai munkamegosztást követve ágazatokba, azokon belül alágazatokba sorolva határozza meg az egyes közigazgatási szervek jogszabályokban meghatározott feladatait. Mint szó volt róla, a közigazgatás feladatai állandóan bővülnek és változnak annak függvényében, hogy a jogalkotó milyen újabb feladatokat szab a közigazgatás számára a politikai célok végrehajtása érdekében, ezért az állami feladatkatasztert nem elegendő egyszer elkészíteni, hanem annak folyamatos felülvizsgálata és aktualizálása szükséges.

A Kormány által 2015 februárjában elfogadott Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia – amely maga is deklarálja, hogy a korábbi Magyar-programok folytatásának tekinthető, és 2014-től 2020-ig határozza meg a közigazgatás-fejlesztési irányokat – célul tűzi a munkaköri kataszter, a feladatkataszter és a szervezeti kataszter megfelelő összekötését, valamint az önkormányzati feladatkataszter elkészítését is. valamint az önkormányzati feladatkataszter elkészítését is.

4. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERE

4.1. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERE

4.1.1. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI JOGA

A közigazgatás működésének **jogállami alapelve a joghoz kötöttség**, ami érvényesül a közigazgatási szervezeteknél is. Következésképpen jogszabályoknak kell meghatároznia, hogy milyen közigazgatási szervek vannak, ezek egymással milyen viszonyban vannak és milyen a belső felépítésük, szervezeti rendjük. A jogi szabályozásnak ezt a közigazgatási jogon belül található részterületét nevezzük a közigazgatás szervezeti jogának. A közigazgatási szervezeti jog szervezeti keretet ad a közigazgatási tevékenység ellátásának, kiszámíthatóvá és áttekinthetővé teszi a közigazgatási szervek rendszerét és működését. Az átlátható közigazgatási szervezet nemcsak az állampolgárok számára jelenti a jogszerű működés garanciáját, hanem hatékonyan működtethető közigazgatást hoz létre a kormányzat, vagyis a közigazgatást irányító politika számára is.

A közigazgatás szervezeti jogának több részterülete van. Ezek többek között meghatározzák azt, hogy milyen közigazgatási szervek vannak, illetve melyek a közigazgatási szervek és azok milyen elvek szerint szerveződnek, hozhatók létre (a közigazgatási szervek típusaira vonatkozó jog), továbbá ki jogosult azokat létrehozni (a területszervezés joga). A szervezetijog rendezi a közigazgatási szervek külső kapcsolatrendszerét, vagyis azt, hogy az egyes közigazgatási szervek milyen viszonyban vannak egymással (irányítás, felügyelet vagy ellenőrzés), valamint azt, hogy milyen a közigazgatási szervek vezetési rendje és belső struktúrája.

A közigazgatási szervek rendszerét hagyományosan két nagy alrendszerre osztjuk. Ennek megfelelően megkülönböztetjük az **államigazgatási szerveket** és a **helyi önkormányzati szerveket**. E két, hagyományosnak tekinthető alrendszerhez tartozó szervek mellett később jelentek meg az új típusú, más néven egyéb (atipikus) közigazgatási szervek. Valamennyi közigazgatási szervtípusra vonatkozó, átfogó, minden lényeges kérdést rendező jogszabály, tehát egységes közigazgatási szervezeti törvénykönyv nincs. Következésképpen a közigazgatás szervezeti jogát több, különböző szintű jogszabály alkotja.

A közigazgatás szervezetének jogi szabályozását legmagasabb szinten az Alaptörvény adja, amely alapvető jelentőségű szabályokat tartalmaz a területi beosztásról és a területszervezésről, a Kormányról, a minisztériumokról, az önálló szabályozó szervekről és a helyi önkormányzatokról.

A közigazgatáson belül önálló alrendszert képező államigazgatási szervezetrendszer jogi szabályozása nem egységes. Az államigazgatás körébe tartozó szerveket a Ksztv.¹⁵⁸ és a Kít.¹⁵⁹ határozzák meg az alábbiak szerint:

¹⁵⁸ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

¹⁵⁹ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.

A Ksztv. sorolja fel a **központi államigazgatási szerveket**:

- a) a központi kormányzati igazgatási szerv,
- b) az önálló szabályozó szerv,
- c) az autonóm államigazgatási szerv, és
- d) a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

Ezek közül a központi kormányzati igazgatási szerveket a szakirodalom hagyományos vagy szűk értelemben vett központi államigazgatási szervnek tekinti, míg az önálló szabályozó szerveket és az autonóm államigazgatási szerveket új típusú (atipikus) szerveknek nevezi. A rendvédelmi szerveket és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot összefoglalóan tágabb értelemben vett rendvédelmi szervnek tekinthetjük.

A Kit. szerint a **központi kormányzati igazgatási szervek** az alábbiak:

- a) a Kormány,
- b) a Miniszterelnöki Kormányiroda,
- c) a minisztérium,
- d) a kormányzati főhivatal, és
- e) a központi hivatal.

A központi államigazgatási szervek egyes típusain belül a további szabályokat külön törvények vagy rendeletek határozzák meg. Így például sarkalatos törvények hozzák létre az önálló szabályozó szerveket, törvények az autonóm államigazgatási szerveket, a rendvédelmi szerveket és a kormányhivatalokat. A rendeleti jogalkotásra a Kormányt az Alaptörvény hatalmazza fel, amely törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. Ennek következtében a Kormány hozza létre a központi hivatalokat és egyes, a saját munkáját segítő szerveket.

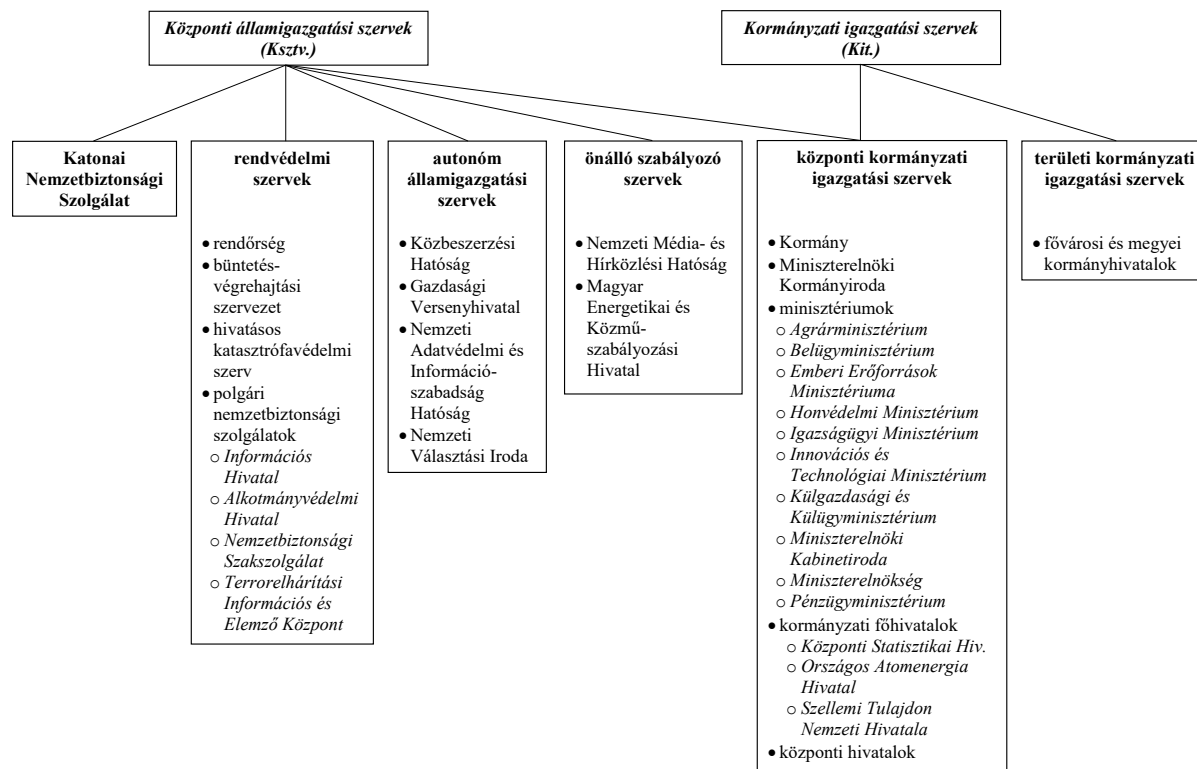
Az államigazgatás egyik sajátossága, hogy központi, valamint területi és helyi szinten egyaránt működnek szervei, szemben például a helyi önkormányzatokkal, amelyek – ahogyan a nevük is mutatja – kizárólag területi-helyi szinten szerveződnek.¹⁶⁰ A területi és a helyi államigazgatási szervekre vonatkozó jogi szabályozás az utóbbi évek reformjainak következtében egységesebbé vált. A Khtv.¹⁶¹ létrehozta a területi államigazgatás legfontosabb szerveit, a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, továbbá e törvény 2012. évi módosítása 2013. január 1-től a járási hivatalokat.¹⁶² Jelenleg a fővárosi és megyei kormányhivatalokra és járási vonatkozó szabályok legtöbbször a Khtv.-ból a Kit.-be került át. A Kit. a fővárosi és megyei kormányhivatalokat területi kormányzati igazgatási szerveknek nevezi, ezzel kifejezve ezek felett a Kormány irányítási jogosultságát. Jelenleg a fővárosi és megyei kormányhivatalokra és járási vonatkozó szabályok legtöbbször a Khtv.-ból a Kit.-be került át. A Kit. a fővárosi és megyei kormányhivatalokat területi kormányzati igazgatási szerveknek nevezi, ezzel kifejezve ezek felett a Kormány irányítási jogosultságát. A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járási hivatalok szervezetének részletes szabályait kormányrendelet szabályozza.

¹⁶⁰ Az önkormányzati rendszer további sajátossága, hogy a területi szinten működő területi/megyei önkormányzat is helyi önkormányzat.

¹⁶¹ 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

¹⁶² A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról 2012. évi XCIII. törvény.

Az államigazgatás szervezetrendszerét az alábbi ábra szemlélteti.



A közigazgatási szervezetrendszer másik nagy alrendszerét a helyi önkormányzatok alkotják. A helyi önkormányzat földrajzi alapon szerveződő önkormányzati közigazgatási szerv. A helyi önkormányzatok alkotmányos jogállását az Alaptörvény alapozza meg. Ennek a közigazgatási alrendszernek egységes a jogi szabályozása. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.¹⁶³

A hagyományos közigazgatási szerveken, vagyis az államigazgatás hierarchikusan felépülő és a Kormány irányítása alatt álló szervein, valamint a helyi önkormányzatokon kívül beszélhetünk még egyéb (atipikus) közigazgatási szervekről. Ezek többnyire központi szinten működnek, és közfeladatot, közigazgatási feladatot látnak el. Egységes jogi szabályozás ezeket a szerveket sem jellemzi, az e szervtípusokba tartozó egyes szervekről külön törvények rendelkeznek.

Ebben a fejezetben a közigazgatás szervezetrendszerét ismertetjük a fent megnevezett alrendszerek szerinti tagolásban. Először az államigazgatási szervekről, ezt követően a helyi önkormányzatokról és végül az atipikus vagy kvázi közigazgatási szervekről lesz szó.

4.2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZETE

Az államigazgatás szervezetének bemutatását a központi államigazgatási szervekkel szükséges kezdeni. A központi államigazgatási szervek jellemzője, hogy **országos illetékességgel rendelkeznek**, ami azt jelenti, hogy feladataikat az egész ország területén jogosultak ellátni, döntéseik

¹⁶³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.).

is itt érvényesülnek. Ezzel szemben a területi és a helyi államigazgatási szervek működési területe csak az ország egy meghatározott területe. A központi államigazgatási szervek ismertetését a területi-helyi államigazgatás bemutatása követi.

Szükséges megjegyezni, hogy annak ellenére, hogy a Ksztv. a központi államigazgatási szervek között sorolja fel a rendvédelmi szervet és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot, e szervek ismertetésére nem kerül sor részletesen. Ennek egyik magyarázata, hogy a közigazgatás és a közigazgatás szervezetrendszerének fogalmi körébe hagyományosan kizárólag a civil közigazgatási szerveket soroljuk. A központi államigazgatási szervek között rendvédelmi szerv a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

4.2.1. A KORMÁNY

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve. Feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Következésképpen az államszervezeten belül a végrehajtó hatalmi ágon belül helyezhető el. A Kormánynak meghatározó, de nem kizárólagos szerepe van a kormányzásban, amely tevékenységétől megkülönböztetjük a közigazgatási jellegűt.

Az Alaptörvény a Kormány közigazgatási szerepkörét is meghatározza, rendelkezése szerint a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve. Jogosult törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket létrehozni. A közigazgatási szervezetrendszer most vizsgált alrendszerén, az államigazgatáson belül a Kormány helye e hierarchikusan felépülő szervezetrendszer élén van, vagyis **a Kormány az államigazgatás csúcsszerve.**

A Kormány általános politikájába illeszkedő egyedi politikai döntéseit az általa irányított szervek hajtják végre. A Kormány döntést hoz a legmagasabb szintű államigazgatási ügyekben, feladata az államigazgatás legfelsőbb szintű irányítása. Következésképpen irányítja a hierarchia elve alapján felépülő államigazgatási szervezetrendszert, az autonómiával rendelkező államigazgatási szervek kivételével. Irányítási jogkörén belül a kormány jogszerűségi és célszerűségi szempontból **ellenőrzi** az alárendelt államigazgatási szervek tevékenységét, és szükség esetén **beavatkozik**. Feladata még a szakmai alapú munkamegosztás eredményeképpen létrehozott igazgatási ágazatok és az azokat irányító államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása, más szóval a **közigazgatási koordináció**. A Kormány hivatott biztosítani a közigazgatás egységét, az egységes kormánypolitika érvényesülését, ami megakadályozza, hogy egyes igazgatási ágazatok, szakpolitikák dominanciája érvényesüljön más ágazatok hátrányára. Végül a Kormány a **közérdek védelmére** is hivatott, amit működése során érvényesítenie kell döntéseiben.

A magyar kormányzati struktúrában **kiemelt szerepe van a miniszterelnöknek**. A miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet. A miniszterelnököt a Kormány rendelettel kijelölheti az államigazgatás egyes ágazatait, illetve egyes központi államigazgatási szervek irányítására.

A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, jogállását, összetételét, működését, feladat- és hatáskörét, valamint más állami szervekhez való viszonyát korábban az állami szervek rendszeréről szóló fejezet ismertette. Ezért az államigazgatás szervezetének tárgyalása a Kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervek bemutatásával folytatódik.

A Kormány tevékenységét, működését jogszabályokban létrehozott vagy a Kormány által akár alacsonyabb szintű jogforrásokban létrehozott szervek segítik. Ezek a Kormány segédszervei. Vannak közöttük, amelyek folyamatosan működnek, mások eseti jelleggel, határozott időre vagy feladatra, illetve egy konkrét ügy megoldására. Ezzel szemben a Kormány tagjainak tevékenységét folyamatosan működő adminisztráció segíti. A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. Munkájukat önálló hivatali apparátusok, a minisztériumok segítik. A központi államigazgatás hierarchiájában a minisztériumoknak alárendelten, a politikai döntéseket meghozó Kormány vagy annak valamely tagja irányítása alatt, az e döntéseket végrehajtó és szintén folyamatosan működő államigazgatási apparátus szervei találhatók.

4.2.2. A KORMÁNY MŰKÖDÉSÉT KÖZVETLENÜL SEGÍTŐ ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A Kit. felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy úgynevezett segédszerveket hozzon létre, amelyek elsősorban döntést előkészítő és javaslattevő funkcióval, kivételesen döntéshozatali joggal is felruházva közvetlenül segítik a Kormányt feladatai ellátásában. A törvényi szabályozás különböző szervtípusokat határoz meg, és ezt a törvényi keretet a Kormány tölti meg tartalommal, amikor létrehozza a különböző típusokon belül az egyes szerveket és meghatározza feladataikat. A Kormány működését közvetlenül segítő államigazgatási szervek a kabinet, a kormánybizottság, továbbá a Kormány által létrehozott egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületek, valamint a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos és a miniszterelnöki megbízott.

4.2.2.1. A kabinet

A Kit. a Kormányt hatalmazza fel kabinet, illetve kabinetek létrehozására, amelyek funkciója elsődlegesen a Kormány döntéseinek előkészítése és a koordináció. A kabinet tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek. Következésképpen a kabinet egy, a Kormány egyes tagjaiból álló, a Kormánynál szűkebb testület. A törvényi szabályozás szerint a kabinet a Kormány ülései előtt állásfoglalást ad kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben, tehát szükség esetén kiemelt kormányzati kérdésekben előkészíti a Kormány döntését.

4.2.2.2. A kormánybizottság

A kormánybizottság a Kormány által a Kormány hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladat összehangolt megoldásának irányítására létrehozott testületi szerv. Következésképpen a kormánybizottságok tevékenysége a több igazgatási ágazatot érintő ügyekre terjed ki. A kormánybizottságok fő funkciója az igazgatási ágazatok közötti együttműködés koordinálása és a Kormány döntéseinek előkészítése. Tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, de munkájában részt vesznek a Kormány által meghatározott személyek is. A kormánybizottság elsősorban konzultatív testület. Az elsődlegesen javaslattevő és döntést előkészítő jogosultsága mellett kivételesen, ha erre külön felhatalmazást kap, ügydöntő jogkörrel is rendelkezhet.

4.2.2.3. Egyéb testületi segédszervek

Törvény felhatalmazása alapján a Kormány normatív határozattal egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket hozhat létre. Ezek a segédszervek ügydöntő jogkörrel nem rendelkezhetnek, kizárólag konzultatív tevékenységet végeznek. E testületek tagjait, valamint az üléseikre állandó jelleggel meghívott személyek körét a testületeket létrehozó normatív kormányhatározatok jelölik ki. Ezeknek a szervezeteknek a testületi működés miatt jellemzően bizottság vagy tanács az elnevezése. Mivel koordinációs és konzultatív funkciójuk nem köthető kizárólag egyetlen igazgatási ágazathoz, ezért tárcaközi vagy interminiszteriális jellegű szervezeteknek nevezi őket a szakirodalom.

4.2.2.4. A kormánybiztos

A Kormány törvény által nevesített nem testületi segédszerve a kormánybiztos. Kormánybiztost a Kormány jogosult kinevezni határozott időre, de legfeljebb két évre. Ellentétben a testületi segédszervekkel, megbízatása megszűnik a miniszterelnök megbízatása megszűnésével. Ügydöntő jogkörrel rendelkezik, tehát a Kormány nevében döntéseket hoz, valamint szervezetrányítási jogkörrel is felruházható. A kormánybiztos feladatát a Kormány határozza meg, ami miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó feladat vagy kiemelt fontosságú feladat lehet. A kormánybiztost olyan feladatok ellátására nevezik ki, amelyek tárcaközi kezelést igényelnek. A kormánybiztos a miniszterelnök, illetve a Kormány által határozatban kijelölt miniszter irányítása alatt működik, munkáját hivatali apparátus segíti. A kormánybiztost tevékenységének ellátásában minisztériumban vagy a Miniszterelnöki Kormányirodán működő titkárság segíti, de a Kormány úgy is határozhat, hogy a titkárság nem segíti a kormánybiztos munkáját.

4.2.2.5. A miniszterelnöki biztos

A miniszterelnöki biztos elsősorban a miniszterelnök munkáját segíti, ugyanakkor a miniszterelnök Kormányban betöltött központi szerepe miatt közvetve a Kormány segédszervének is tekinthető. Miniszterelnöki biztost a miniszterelnök jogosult kinevezni a feladatkörébe tartozó feladat ellátására. Tevékenységét a miniszterelnök irányítja, és maga is felhatalmazható irányítási jogkörrel. Hivatali apparátusa a minisztériumban vagy a Miniszterelnöki Kormányirodán belül működő titkárság. Megbízatása határozott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatása megszűnéséig szól.

4.2.2.6. A miniszterelnöki megbízott

A miniszterelnök diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat miniszterelnöki megbízottként történő ellátására megbízást adhat. A miniszterelnöki biztos elsősorban a miniszterelnök munkáját segíti, ugyanakkor a miniszterelnök Kormányban betöltött központi szerepe miatt közvetve a Kormány segédszervének is tekinthető. A miniszterelnök a miniszterelnöki megbízottat feljogosíthatja a miniszterelnöki főtanácsadói megnevezés használatára. A megbízás legfeljebb a miniszterelnök megbízatásának idejére szólhat.

4.2.3. A MINISZTÉRIUMOK

A minisztérium a Kormány irányítása alatt álló, **különös hatáskörű központi államigazgatási szerv**, egyben a miniszter munkaszerve. Két, a közigazgatásban érvényesülő alapelvnek, az **egyszemélyi vezetés elvének** és a **miniszteri felelősség elvének** megfelelően a minisztérium a miniszter egyszemélyi vezetése alatt áll. A miniszter viseli a felelősséget a minisztérium működéséért, munkájáért. Tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszterelnöknek. A jogszabályokban a minisztérium számára meghatározott feladatokat a minisztérium vezetője, a miniszter feladataiként kell értelmezni.

Az Alaptörvény előírja, hogy a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik. Ebből adódik, hogy a minisztériumok számát és elnevezését törvény határozza meg, következésképpen minisztérium létrehozására, megszüntetésére, elnevezésének megváltoztatására kizárólag az Országgyűlés jogosult. A jelenleg működő minisztériumokat a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2018. évi V. törvény határozza meg.

A törvényi felsorolás alapján az alábbi tíz minisztériumot különböztetjük meg:

- Agrárminisztérium,
- Belügyminisztérium,
- Emberi Erőforrások Minisztériuma,
- Honvédelmi Minisztérium,
- Igazságügyi Minisztérium,
- Innovációs és Technológiai Minisztérium,
- Külgazdasági és Külügyminisztérium,
- Miniszterelnöki Kabinetiroda,
- Miniszterelnökség,
- Pénzügyminisztérium.

A minisztériumok számáról és elnevezéséről formálisan az Országgyűlés dönt, azonban ezt a döntést nagymértékben determinálja a Kormány politikai programja és a mindenkor politikai erőviszonyok, mint például egy esetleges koalíciós kényszer. Az utóbbi évtizedekre jellemző volt, hogy a minisztériumok számáról és elnevezéséről a hivatalba lépő Kormány általában az első intézkedései között döntött, az elképzeléseinek megfelelően.

Az egyes miniszterek közötti munkamegosztás azt eredményezi, hogy minden miniszternek jogszabályban meghatározott feladat- és hatásköre van, amelyben önállóan dönt, és döntéséért viseli a felelősséget a Kormány általános politikájának keretei között. Ezt nevezzük **reszort elvnek**, amely érvényesülésének feltétele, hogy magában az államigazgatásban is érvényesüljön a feladatok szakmai alapú megosztása. A szakmai munkamegosztás igazgatási ágazatokat eredményez. Hagyományosan egy minisztérium egy adott igazgatási ágazat legfelsőbb szintű, irányító szerve. Ez a 2010 után annyiban módosult, hogy egyes miniszterek több, korábban önálló ágazat irányítását is gyakorolják. A Magyar Program 12.0 az alábbiak szerint értékelt az új rendszer működését: a 2010. májusában életrehívott úgynevezett csúcsminisztériumi rendszer hatékonyságát elsősorban a költségvetési fegyelem fenntartása és ezzel is összefüggésben a jogalkotási képesség példázza, hiszen ebben a rendszerben egy minisztériumon belül kell egyensúlyba hozni a hagyományosan egymással versengő (oktatás, egészségügy, szociális, kultúra, társadalmi felzárkóztatás, egyház, nemzetiségi és civil ügy) vagy az egymással vitázni hajlamos ágazatokat (fejlesztés és pénzügy, agrárium és környezetvédelem, államigazgatás és igazságügy, alapjogok).

Minden miniszter feladat- és hatáskörét jogszabályok rögzítik. A miniszterek feladat- és hatáskörét meghatározó legjelentősebb jogszabály egy kormányrendelet.¹⁶⁴ Ez a kormányrendelet határozza meg a miniszter által a saját ágazatán belül ellátott feladatokat. Ezek az alábbiakban foglalhatók össze:

- javaslatot készít a Kormány általános politikájáról,
- előkészíti a stratégiai dokumentumokat és az ezek végrehajtására vonatkozó programokat, koordinálja azok megvalósítását,
- előkészíti a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit,
- előkészíti a Kormány, a miniszterelnök és a köztársasági elnök határozatait,
- törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki,
- különleges jogrend időszakára vonatkozó jogszabálytervezeteket dolgoz ki,
- irányítást vagy felügyeletet gyakorol jogszabályban meghatározott intézmények felett,
- kezdeményezi és előkészíti a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződéseket,
- megkötö a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárcaközi megállapodásokat,
- az Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben felhatalmazás alapján képviseli a Kormányt,
- gondoskodik az európai integrációból eredő feladatok végrehajtásáról,
- közreműködik az európai uniós források felhasználásában,
- jogszabály vagy szerződés alapján tulajdonosi jogot vagy vagyonkezelői jogot gyakorol gazdasági társaság felett, illetve alapítói jogot gyakorol alapítvány felett,
- gondoskodik – a statisztikáról szóló törvényben meghatározottak szerint – a feladat- és hatáskörével kapcsolatos statisztikai információrendszer kialakításáról, működtetéséről és fejlesztéséről.

A fenti, az általánosan meghatározott feladatokon belül minden egyes miniszter részletes feladat- és hatáskörét ágazati bontásban szintén a fenti kormányrendelet állapítja meg. A miniszteri feladatok köre azonban lényegesen túlmutat az egyes miniszterek konkrét feladatait meghatározó kormányrendeletben rögzítetteken. További jogszabályok, elsősorban törvények és kormányrendeletek, valamint a Kormány határozatai és a miniszterelnök további feladatokat határoznak meg a miniszterek számára.

A minisztériumokat törvény hozza létre, és törvény rendelkezik arról is, hogy a minisztérium belső szervezeti felépítését a szerv alapidokumentuma, a szervezeti és működési szabályzat határozza meg. A minisztériumi szervezet kialakításában és a működés rendjének meghatározásában a minisztériumot vezető miniszternek meghatározó szerepe van, azonban a szervezeti és működési szabályzat egyfelől a törvényi keretekhez kötött, másfelől érvényességi feltétele a miniszterelnök jóváhagyása. A szervezeti és működési szabályzatot a miniszter normatív utasítás formájában adja ki, és ez nyilvános, közzé kell tenni a minisztérium honlapján.

A minisztérium szervezete a **hierarchia elve** alapján épül fel. A miniszter munkáját államtitkárok, minisztériumonként egy közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkárok, miniszteri biztos és különböző miniszteri segédszervek segítik. Az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a miniszteri biztos tevékenységét a miniszter irányítja. Az államtitkárok és a közigazgatási államtitkár a helyettes államtitkárok munkáját irányítják.

Az államtitkárok törvényben meghatározott kivételekkel és a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint jogosultak a miniszter teljes jogkörű helyettesítésére.

¹⁶⁴ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.

A miniszter általános helyettese a miniszterhelyettes, akit a miniszter jelöl ki államtitkárai közül. A *közigazgatási államtitkár* a minisztérium hivatali szervezetét vezeti. A *helyettes államtitkár* a szakmai munkát irányítja a minisztériumban, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott munkamegosztási rendnek megfelelően. Az egyes helyettes államtitkárok irányítása alatt működő minisztériumi főosztályokat a szervezeti és működési szabályzat határozza meg. Minden minisztériumban működik egy, az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátásáért felelős helyettes államtitkár, akinek hatáskörében kizárólag ezek a feladatok vannak. *Miniszteri biztost* a miniszter a feladatkörébe tartozó kiemelt fontosságú feladat ellátására, határozott időre, de legfeljebb két évre nevezhet ki.

A miniszter munkáját segíti a *miniszteri kabinet*, amely a miniszternek a közvetlen munkatársaiból álló segédszerve. Kabinet államtitkár munkáját is segítheti, amennyiben ezt a szervezeti és működési szabályzat lehetővé teszi. A miniszteri kabinetet a kabinetfőnök közvetlenül vezeti, akinek a tevékenységét a miniszter irányítja. A minisztérium hierarchikus felépítésének megfelelően *főosztályokra és titkárságokra* tagozódik, a főosztályok további osztályokra. Ezek számát, elnevezését és feladatkörét az egyes minisztériumokban a szervezeti és működési szabályzat konkretizálja. Titkárság a miniszter, az államtitkárok, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok tevékenységének ellátását segítheti. Eseti feladat elvégzésére a miniszter *munkacsoportot* hozhat létre.

4.2.4. A KORMÁNYZATI KÖZPONT, A TÁRCA NÉLKÜLI MINISZTER ÉS A MINISZTERELNÖK-HELYETTES

4.2.4.1. A kormányzati koordináció

A kormányzati ágazati tevékenységek összehangolása, azaz a kormányzati koordináció a miniszterelnöki kormányzás lényegi eleme. Ennek céljára 1998-ban alakult először a Kormányon belül sajátos szervezeti egység. Azóta e feladat egyre hangsúlyosabbá vált, s az e feladatért felelős szervezeti egységek száma is bővült. 2018-ban jött létre az úgynevezett Kormányzati Központ, amely három egységből – a Miniszterelnöki Kormányirodából, a Miniszterelnöki Kabinetirodából és a Miniszterelnökségből – áll. A miniszterelnök koordinációs szerepét mutatja, hogy közvetlenül irányítja a Kormányzati Központ három egységének vezetőjének – azaz a Miniszterelnökséget vezető miniszternek, a miniszterelnök kabinetfőnökének, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának – tevékenységét.

4.2.4.2. A Miniszterelnöki Kormányiroda

A Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezete, amelyet közigazgatási államtitkár vezet, ekképpen minisztériumnak nem minősülő, sajátos központi államigazgatási – azon belül is kormányzati igazgatási – szerv.

A miniszterelnök a Kormány általános politikájának meghatározása keretében közvetlenül, illetve a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján, többek között:

- összehangolja és megszervezi a kormányzati igazgatás – ide nem értve a területi közigazgatás – működését;
- előkészíti a Kormány munkatervének és törvényalkotási programjának a tervezetét, gondoskodik azok végrehajtásáról;

- előkészíti a Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet tervezetét, valamint a Kormány ügyrendjének, továbbá azok módosításának tervezetét,
- előkészíti a Kormány üléseit;
- szervezi, összehangolja és ellenőrzi a Kormány döntéseinek végrehajtását;
- ellenőrzi a határidős, valamint a folyamatos feladatok végrehajtását, közreműködik a döntések megvalósulásának értékelésében, a végrehajtás alakulásáról az érintett szervektől közvetlenül is tájékoztatást kérhet;
- érvényesíti a kormányzati döntéselőkészítést, az Európai Unió döntéshozatali tevékenysége és a Kormány döntéseinek végrehajtása során az összkormányzati szempontokat;
- koordinálja az alkotmányos szervek, az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek vezetőivel való kapcsolattartást.

A miniszterelnök határozza meg a Kormány testületi működésének az irányait, összehívja és vezeti a Kormányt. Ennek végrehajtása során a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezetén belül működő államtitkár útján:

- elemzi, értékeli és – szükség esetén – koordinálja a hírszerzési tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtását, illetve kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagja vagy a Kormány intézkedését;
- értékeli és elemzi a kormányzati döntésekhez kapcsolódó, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk összehangolt, késedelem nélküli áramlását;
- közvetíti a hírszerzési tevékenységet érintő eseti döntéseket a miniszterek és a kormányzati szervek felé;
- javaslatot, illetve előterjesztést tesz a hírszerzési tevékenységgel összefüggő ügyekben a Kormány részére, szükség esetén kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt tevékenységét és jelentések elkészítését, illetve összkormányzati feladat indítását;
- értékeli a hírszerzési tevékenységhez kapcsolódó kormányzati döntések megvalósulását, ennek keretében a végrehajtás alakulásáról a Kormány feladatkörében érintett tagjától információt, illetve az érintett szervektől közvetlenül is tájékoztatást kérhet;
- részt vesz a Kormánynak az Országgyűléssel való kapcsolattartáshoz kapcsolódó feladatok ellátásában.

4.2.4.3. A Miniszterelnöki Kabinetiroda

A Miniszterelnöki Kabinetiroda a miniszterelnök politikai munkaszervezete, amelyet a miniszterelnök kabinetfőnöke miniszterként vezet, a Miniszterelnöki Kabinetiroda minisztériumnak minősül.

A miniszterelnök kabinetfőnöke a Kormány tagjaként:

- elsősorban az általános politikai koordinációért felelős, ennek keretében, többek között:
 - felel a Kormány általános politikája kialakításának irányításáért,
 - részt vesz a Kormány általános politikája végrehajtásának ellenőrzésében,
 - felel a miniszterelnök személye körüli feladatok ellátásáért;

- a kormányzati kommunikációért is felel, amelynek keretében:
 - felel az egységes kormányzati kommunikáció kialakításáért,
 - felel a kormányzati honlapok egységes szerkezetének és arculatának kialakításáért, fejlesztéséért, fenntartásáért és a tartalom kialakításáért,
 - koordinálja az egyes nemzeti identitást és patriotizmust erősítő kiemelt kormányzati kezdeményezéseket,
 - koordinálja az egyes közösségépítést erősítő kiemelt kormányzati kezdeményezéseket,
 - közreműködik az egyes kiemelt kormányzati rendezvények koncepciójának kidolgozásában;
- de szakpolitikai feladatokat is ellát, felel:
 - a turizmusért,
 - a vendéglátásért,
 - bizonyos kivételekkel az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért, továbbá
 - a mozgóképszakmai hatóság működtetéséért.

4.2.4.4. A Miniszterelnökség

A Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatásköre a miniszterelnök kabinetfőnökéhez hasonlóan felöllel koordinációs és ágazati feladatokat is. A koordináció keretében felel:

- a kormánybiztosok tevékenységének összehangolásáért,
- a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolásáért,
- a kormányzati stratégiák kidolgozásának támogatásáért,
- a társadalompolitika összehangolásáért,
- a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért és
- az európai uniós források felhasználásáért.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter az ágazati feladatok közül felel:

- az anyakönyvi ügyekért,
- az állampolgársági ügyekért,
- Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért,
- az építésügyi szabályozásért és építéshatósági ügyekért,
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért,
- a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért,
- a közigazgatás-fejlesztésért,
- a közigazgatás-szervezésért,
- a közbeszerzésekért,
- a kulturális örökség védelméért,
- a településfejlesztésért és településrendezésért,
- a területrendezésért és
- üldözött keresztények megsegítéséért és a Hungary Helps Program megvalósításáért,
- az ingatlan-nyilvántartásért és
- térképészetért,
- a rozsdaovezeti akcióterületekkel kapcsolatos ügyekért és
- a kiemelt nemzetközi sport- és sportdiplomáciai események rendezéséért.

4.2.4.5. A tárca nélküli miniszter

A miniszterek egy sajátos típusa a tárca nélküli miniszter. Tekintettel arra, hogy olyan miniszter-ről van szó, akinek hivatali apparátusa nem egy, az egyszemélyi vezetése alatt álló minisztérium, különbözik a többi minisztertől. A tárca nélküli miniszter tevékenységét is segíti hivatali apparátus, de ez vagy a Miniszterelnöki Kormányirodán, vagy valamely minisztériumban kaphat helyet. Jelenleg négy tárca nélküli miniszter működik: a miniszterelnök általános helyettese – aki egyúttal a nemzetpolitikáért felelős tagja a Kormánynak, a családokért felelős tárca nélküli miniszter, a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter, továbbá a Paksi Atomerőmű két új blokkja tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért felelős tárca nélküli miniszter.

Tárca nélküli miniszter a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki. A tárca nélküli miniszter feladatköre sajátos, az egy miniszter feladatkörébe sem tartozó feladatok ellátásában jelölhető meg. A törvény a Kormányt hatalmazza fel tárca nélküli miniszteri tisztség létrehozására és arra, hogy rendeletben határozza meg annak részletes feladat- és hatáskörét.

4.2.4.6. A miniszterelnök-helyettes

Az Alaptörvény szerint a miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki, több miniszterelnök-helyettes kijelölése esetén sorrendjüket is meghatározza. Jelenleg három miniszterelnök-helyettes tagja van a Kormánynak, az első helyen kijelölt a miniszterelnök általános helyettese.

4.2.5. A KORMÁNYZATI FŐHIVATALOK

A kormányzati főhivatal törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, amelynek felügyeletét a Kormány által kijelölt miniszter látja el. A kormányzati főhivatal törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható. A kormányzati főhivatal rendelkezhet területi, azaz dekoncentrált szervekkel, amennyiben a létesítéséről rendelkező törvény így rendelkezik. A kormányzati főhivalt hierarchikus szervezeti felépítés jellemzi. A belső szervezeti felépítés és munkamegosztás rendjét a szervezeti és működési szabályzat határozza meg, amelyet a kormányzati főhivatal vezetője készít elő, és a kormányzati főhivalt felügyelő miniszter – a Miniszterelnökséget vezető miniszter jóváhagyásával – ad ki.

A kormányhivatalokat a Kit. sorolja fel az alábbiak szerint:

- Központi Statisztikai Hivatal,
- Országos Atomenergia Hivatal,
- Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.

4.2.6. A KÖZPONTI HIVATALOK

A központi hivatalokat a törvény vagy kormányrendelet hozza létre, miniszter irányítása alatt működnek. Törvénnyel központi hivatal akkor hozható létre, ha a központi hivatal rendvédelmi feladatokat lát el. A működést irányító miniszter adja ki a központi hivatal szervezeti és működési szabályzatát, nevezi ki és menti fel a hivatal vezetőjét. A központi hivatal területi szervekkel rendelkezhet, ha a létesítéséről szóló kormányrendelet így rendelkezik.

A központi hivataloknak nincs – a kormányhivatalokéhoz hasonló – jogszabályba foglalt felsorolása.¹⁶⁵ Korábban számuk roppant magas volt, jóval meghaladta a minisztériumok és a kormányhivatalok számát. 2016 és 2017 folyamán azonban – az államigazgatási szervezetrendszer egysze-
rűbb szerkezetének és takarékos működésének kialakítását célul tűzve ki – a központi hivatalok számát nagymértékben csökkentette a jogalkotó. A feladataikat minisztériumok, fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint járási hivatalok vették át. Központi hivatali jogállás illeti meg az Állami Egészségügyi Ellátó Központot, a Bevándorlási Menekültügyi Hivatalt, a Magyar Államkincstárt, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt és az Oktatási Hivatalt.

4.2.7. AZ AUTONÓM ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A központi közigazgatás sajátos szervtípusa az autonóm államigazgatási szerv. Az autonóm államigazgatási szervek nagyfokú önállósággal rendelkeznek, és nem tartoznak a Kormány irányítása alá. Az autonóm államigazgatási szervek elsősorban hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek. A működésükkel szemben támasztott elsődleges elvárás a politikamentes, szakmai szempontokat követő, közérdekű és jogszerű döntéshozatal.

Egyes igazgatási feladatok ellátása során a közigazgatásra jellemző politikai befolyás több hátránnyal járna, mint előnnyel. Ezért a politikai semlegesség követelményének megfelelően egyes államigazgatási szervek működéséből ki kell zárni a politikai célkitűzéseket meghatározó kormányzati befolyást.

Az első autonómiával rendelkező központi államigazgatási szerv, a Gazdasági Versenyhivatal 1991-ben kezdte meg működését. Ezt követte a Közbeszerzések Tanácsa 1995-ben. Ezek a szervek a Kormánytól függetlenül, önállóan működtek, de az autonóm államigazgatási szerv mint elnevezés csak 2006-ban jelent meg a jogi szabályozásban.

Autonóm államigazgatási szervet az Országgyűlés jogosult létrehozni törvénnyel. Ennek megfelelően az ilyen szerveket külön törvények hozták létre, valamint határozták meg jogállásukat, feladat- és hatáskörüket. A létrehozásukról rendelkező törvények mellett az autonóm államigazgatási szerveket a Ksztv. is felsorolja. A jelenleg működő autonóm államigazgatási szervek az alábbiak (zárójelben a létrehozásukról rendelkező törvény megnevezése):

- Közbeszerzési Hatóság (2015. évi CXLI. törvény),
- Gazdasági Versenyhivatal (1996. évi LVII. törvény),
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (2011. évi CXII. törvény),
- Nemzeti Választási Iroda (2013. évi XXXVI. törvény).

Az autonóm államigazgatási szervek az Országgyűlés ellenőrzése alatt működnek. Autonómiájuk kiterjed arra, hogy mindennapi működésükbe nem lehet beavatkozni, feladatkörükben nem utasíthatók, döntéseiket önállóan hozzák. A Kormánytól való autonómiájuk a költségvetésük és a gazdálkodásuk szabályozásában is érvényesül: önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szervek, amelyek az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képeznek, illetve – mint például a Gazdasági Versenyhivatal – önálló fejezetet alkotnak. Költségvetésüket a Kormány nem csökkentheti.

¹⁶⁵ A 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 1. melléklete felsorolja azt, hogy a Kormány mely tagja milyen központi államigazgatási szervek – köztük központi hivatalok – felett rendelkeznek irányítási, illetve felügyeleti hatáskörrel.

Az önállóság további biztosítéka a szerv vezetőjének függetlensége, megbízatásának, elmozdításának és beszámoltatásának szabályai. A Közbeszerzési Hatóság elnökét és alelnökét a hatóság keretében működő Közbeszerzési Tanács tagjai 5 éves időtartamra választják meg. A többi autonóm államigazgatási szerv elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre, a Gazdasági Versenyhivatalét hat évre.

4.2.8. AZ ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK

Az önálló szabályozó szervek alkotmányos jogállású szervek, amelyek létrehozását az Alaptörvény 23. cikke teszi lehetővé. Az önálló szabályozó szervek az Alaptörvény szerint a végrehajtó hatalom körébe tartozó feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozhatók létre. Önálló szabályozó szerveket sarkalatos törvénnyel az Országgyűlés hozhat létre.

Az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletalkotási jogosultsága kivételével e szervtípus nagymértékben hasonlít az autonóm államigazgatási szervekhez, és létjogosultságuk is hasonló okokkal magyarázható, vagyis a Kormánytól való bizonyos fokú önállóság. Az önálló szabályozó szervek kizárólag a törvénynek, illetve a jogszabályoknak vannak alárendelve.

Az önálló szabályozó szerveket rendszertanilag a jellemzőik és a jogi szabályozás alapján lehet elhelyezni. A tételes jogi szabályozás önálló szervtípussá minősíti őket. Az Alaptörvény a végrehajtó hatalom körébe tartozó szerveknek nevezi őket, ezzel egyidejűleg a Ksztv. a központi államigazgatási szervek között sorolja fel őket. Funkciójukat és főbb jellemzőiket tekintve az autonóm államigazgatási szervekhez állnak közel azzal a lényeges különbséggel, hogy vezetőjüknek rendeletalkotási jogosultsága van. Ilyen jogosultsággal az autonóm államigazgatási szervek vezetői nem rendelkeznek.

Az önálló szabályozó szervek alaptörvényi szabályozása keretjellegű. Az alaptörvényi keretet, az egyes önálló szabályozó szerveket létrehozó sarkalatos törvények töltik meg tartalommal. Jelenleg két önálló szabályozó szerv működik. A törvénnyel¹⁶⁶ létrehozott *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság*, valamint a szintén törvénnyel¹⁶⁷ létesített *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal*. A korábban önálló szabályozó szervként működő Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete beolvadt a Magyar Nemzeti Bankba.

Az önálló szabályozó szervek az Országgyűlésnek alárendelve és a Kormánytól kapott nagyfokú autonómia birtokában működnek. Feladatot számukra csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő. Az önálló szabályozó szerv vezetője éves beszámolási kötelezettségét nem az államigazgatást irányító Kormánynak vagy a miniszterelnöknek, hanem az Országgyűlésnek teljesíti. Az önálló szabályozó szerv hasonlóan a hagyományos államigazgatási szervekhez, egyszemélyi vezetés alatt áll. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét a miniszterelnök nevezi ki hét évre. Az önálló szabályozó szervek hivatali apparátusának dolgozói a jogállásukat tekintve köztisztviselők.

Az önálló szabályozó szervek vezetőjét – eltérően az autonóm államigazgatási szervek vezetőitől – az Alaptörvény rendeletalkotási jogosultsággal ruházza fel, aki törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki. Rendelete

¹⁶⁶ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

¹⁶⁷ A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény.

nem lehet ellentétes törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével. Az Alaptörvény felhatalmazza az önálló szabályozó szerv vezetőjét, hogy kinevezze helyettesét vagy helyetteseit. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti.

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendeletalkotási jogosultsága számos tárgykört ölel át a frekvenciagazdálkodás, a műsorterjesztés és műsorszórás területén, valamint a műsor-számok kategóriába sorolása tárgykörében.

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke rendeletalkotási jogosultsága keretében a villamosenergia- és a földgázszolgáltatás rendszerhasználati díjait, csatlakozási díjait és alkalmazásuk szabályait állapítja meg rendeletével.

4.2.9. A TERÜLETI ÉS A HELYI ÁLLAMIGAZGATÁS

A területi és helyi államigazgatási szervek a Kormány és a Kormánynak alárendelt központi közigazgatási szervek irányítása alatt, helyi vagy területi egységekben működő olyan államigazgatási szervek, amelyek az állami felelősség körébe tartozó szakigazgatási feladatokat látják el. Amint azt az elnevezésük mutatja, ezek a szervek nem központi szinten működnek, tehát a tananyag címe (A központi állami szervek rendszere) nem feltétlenül indokolná tárgyalásukat. Ennek ellenére az államszervezet és a közigazgatási szervezetrendszer teljes körű ismertetésének igénye megköveteli, hogy ezeket a szerveket is röviden áttekintsük.

A helyi és területi szinten működő államigazgatási szerveket *dekoncentrált szerveknek* is nevezzük, illetve használják a centrális alárendeltségben működő államigazgatási szervek elnevezést is, ami utal arra, hogy hierarchikus, alá-fölérendeltségi viszony uralja azt a szervezetrendszert, amelynek alkotóelemei.

Az államigazgatás tevékenysége kiterjed az ország egész területére, de területi és helyi szervei nem jelennek meg minden településen, hiszen ez nagyon költségessé tenné a működést, tehát a településeknél nagyobb területi egységekben szerveződnek. Az államigazgatás nem központi szervei tipikusan két szinten szerveződnek. A területi szint a megyei igazgatási kereteket vagy a megyétől eltérő és ennél nagyobb területi egységeket jelenti, az államigazgatás helyi szerveinek pedig a járá-sokat tekintjük.

A területi és helyi államigazgatási szervek több elvárásnak felelnek meg egyidejűleg. Egyrészt az államigazgatásban érvényesül a központi akarat, amit a centralizált rendszer biztosít. Másrészt biztosítható az egységesség. A központi szervek által irányított szervek az ország különböző pontjain azonos elvek és szabályok szerint, azonos rendben működnek. Ugyanakkor az államigazgatási feladatok nemcsak központi szinten jelennek meg, hanem az ország különböző pontjain, ahol a helyi feladatellátást e helyi vagy területi szinten működő államigazgatási szervek biztosítják. Lényeges szempont, hogy a helyi és területi államigazgatási szervek közelebb hozzák az államigazgatást a lakossághoz.

A területi és helyi államigazgatási szervek rendszere az utóbbi években jelentős átalakuláson ment keresztül az államreform keretében. A rendszerváltást követően a területi államigazgatási szerveknek egy olyan dezintegrált rendszere jött létre, amelyben több tucat helyi és államigazgatási szerv sokszor ágazatonként különböző területi egységekben, így körzetekben, városkörnyékekben, kistérségekben, megyékben és régiókban, változatos elnevezéssel, az ágazatot irányító miniszter alárendeltségében és központi kormányzati koordináció hiányában működött. A sorozatos, az államreformot célzó programok, de különösen a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program

ennek a sokszínű, nehezen áttekinthető és nem hatékony szervezetrendszernek a racionalizálását és egységesítését tűzte ki célul. A területi és helyi államigazgatási szervek rendszerének átalakítása 2010-ben vette kezdetét a különböző tárcák irányítása alatt álló, dekoncentrált szervek integrációjával. A területi államigazgatási reformnak jelentős lépése volt 2013-ban az államigazgatás helyi szerveinek, a járásoknak a visszaállítása.

A fent ismertetett folyamat eredményeképpen a dekoncentrált szerveket – a létrehozásukra és jogállásukra vonatkozó jogi szabályozás alapján – három csoportba sorolhatjuk. Az első csoportot a *fővárosi és megyei kormányhivatalok* alkotják, amelyeket a 2010. évi CXXXVI. törvény, a Khtv. hozott létre. A fővárosi és megyei kormányhivatal alkotmányos jogállását az Alaptörvény határozza meg, amely rögzíti, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal a *Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve*.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokat a Kormány a Miniszterelnökséget vezető miniszter útján irányítja azzal, hogy egyes szakigazgatási feladatok tekintetében bizonyos irányítási hatásköröket az adott szakpolitikai feladatokért felelős ágazati miniszter – ebben az esetben az ügynevezett szakmai irányító miniszter – gyakorol. A fővárosi és megyei kormányhivatalok egyszemélyi vezetés, a kormány területi képviseletét ellátó kormány megbízott vezetése alatt állnak. A kormány megbízott gyakorolja a fővárosi és megyei kormányhivatal feladat- és hatásköreit. A kormány megbízottat a miniszterelnök nevezi ki határozott időre, a miniszterelnök megbízatásának időtartamára. A kormány megbízott feladat- és hatáskörének gyakorlásáért a miniszterelnöknek politikai, a szakmai irányító miniszternek szakmai felelősséggel tartozik.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. A dekoncentrált szervek és a rendvédelmi szervek feladataik ellátása során kötelesek a kormányhivatallal és egymással együttműködni. A dekoncentrált szervek (a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével), továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően (szervezeti és szakmai önállóságuk megtartásával) a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoznak. E jogkörök tekintetében a rendvédelmi szervek helyzete különleges, hiszen míg a fővárosi és megyei kormányhivatalok koordinációs jogkörébe beletartoznak, az ellenőrzési jogkör már nem terjed ki rájuk. A fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs feladatait elősegítő állandó fórum a fővárosi és megyei államigazgatási kollégium.

A fővárosi és megyei kormányhivatal feladat- és hatásköre az alábbiakban foglalható össze:

- koordináció,
- ellenőrzés,
- véleményezési jogkör,
- hatósági feladatok,
- informatikai tevékenység,
- közigazgatási szakemberek képzése, továbbképzése,
- ügyfélszolgálati feladatok, integrált ügyfélszolgálat (kormányablakok) működtetése a járásokban,
- törvényességi felügyelet a helyi önkormányzatok felett.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból áll. A járások az államigazgatás helyi szervei. A járások és így a járási hivatalok száma 174, a 23 fővárosi kerületi hivattal

együtt 197. A járási hivatal a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. A járási hivatal feladat- és hatásköreit a járási hivatal vezetője gyakorolja. Az államigazgatási hierarchia elvének megfelelően a járási (kerületi) hivatal a megyei (fővárosi) kormány megbízott irányítása alatt és a járási (kerületi) hivatalvezető vezetése alatt működik. A járási hivatal a kormány megbízott irányítása alatt közreműködik a jogszabályokban meghatározott államigazgatási feladatok ellátásában.

A dekoncentrált szervek *második csoportját* a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* dekoncentrált közép-fokú, illetve alsó fokú területi szervei alkotják. Ezek a szervek nem tartoznak a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervei három szakterületen működnek. Az adóztatási szervek, a vámszervek és a bünyügyi főigazgatóság is közép-fokú (regionális), valamint alsó fokú (megyei és különös illetékességű) szervekkel rendelkezik.

A dekoncentrált államigazgatási szervek *harmadik csoportjába* tartozó szervek továbbra is egyes központi államigazgatási szervek alárendeltségében működnek. Ezekre a dekoncentrált szervekre a kormány megbízott irányítási jogköre nem terjed ki. Megyei keretek között működő dekoncentrált szervek a budapesti és megyei rendőr-főkapitányságok, a Magyar Államkincstár megyei igazgatóságai, a tankerületek, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság kirendeltségei. A megyehatárokon nem átnyúlva, de egy megyén belül több tankerületi központja működik a Klebersberg Központnak. Néhány dekoncentrált szerv a szakigazgatási feladatok jellegéből adódóan nem az általános területbeosztást követve, vagyis több megye területét lefedve, de a megyehatárokhoz igazodóan működik: így például hét államigazgatási régióban működnek a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal regionális igazgatóságai. A megyehatárokat nem követő, speciális illetékességű, úgynevezett területközi dekoncentrált szervként működik az Országos Vízügyi Főigazgatóság tizenkét vízügyi igazgatósága, továbbá tíz nemzeti park igazgatóság a környezetvédelemért felelős miniszter irányítása alatt.

4.3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A közigazgatás szervezetrendszerének az államigazgatás mellett működő másik nagy alrendszere a helyi önkormányzati rendszer. Függetlenül attól, hogy a két alrendszert egymástól megkülönböztetjük, e két alrendszer egységet alkot, tehát **a közigazgatás egységes**. A helyi önkormányzatok a közigazgatásnak, következésképp az államszervezetnek is alkotórészei. A tananyag címe miatt lényeges külön kiemelni, hogy **a helyi önkormányzatok nem központi szervek**, tehát nem tartoznak a központi állami szervek rendszerébe. Rövid ismertetésük azonban szükséges azért, hogy az állami szervek rendszeréről teljes képet kapjunk.

A helyi önkormányzatoknak az egységes közigazgatási szervezeten belül autonómiája van, ami a központi államhatalomtól való viszonylagos függetlenségként, bizonyos cselekvési szabadságként értelmezhető. Ez az önállóság azonban viszonylagos és a központi szervek által irányított államigazgatási szervek alárendeltségéhez képest értendő.

A helyi önkormányzatok autonómiáját az Alaptörvény biztosítja. Az Alaptörvény rögzíti, hogy helyi önkormányzatok működnek és a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Számos államigazgatási szervvel ellentétben tehát törvénnyel vagy kormányrendelettel az önkormányzatok jogállása, szervezete és működése nem módosítható.

A helyi önkormányzatok relatív önállósága a törvény keretei között értelmezhető. Szervezetüket és működésüket, feladat- és hatáskörüket, gazdálkodásuk forrásait és rendjét a központi államhatalom erre jogosult szervei által megalkotott jogszabályok határozzák meg. Az államigazgatás

központi szervei nem gyakorolnak irányítást az önkormányzatok felett. Az államigazgatási szervekkel ellentétben tehát a helyi önkormányzatoknak nincs központi szervük. Ugyanakkor az erre feljogosított állami szervek ellenőrzik, hogy a helyi önkormányzatok működése összhangban van-e a jogszabályok előírásaival, és törvénysértő működésük esetén az erre feljogosított államigazgatási szervek intézkedhetnek, beavatkozhatnak a jogszerű működés helyreállítása érdekében. Ezt a mechanizmust nevezzük törvényességi felügyeletnek, amelynek keretében a Kormány nevében hozott intézkedések ellen az érintett helyi önkormányzat jogorvoslattal élhet egy független fórum, a bíróság előtt.

A helyi önkormányzatok funkciója a helyi közügyek intézésében és a helyi közhatalom gyakorlásában nevezhető meg. Mindkét esetben lényegi elem a helyi szintű működés, tehát egy földrajzilag és jogilag körülhatárolható közösség ügyeinek az igazgatása. Az autonómia keretein belül a helyi választópolgárok közössége részben maga hoz döntéseket (például helyi népszavazás) vagy vesz részt a döntéshozatalban (különböző önkormányzati fórumokon és önkormányzati szervezetben való részvétel útján), illetve választott képviselői útján gyakorolja az önkormányzati feladat- és hatásköröket, látja el az igazgatási feladatokat, más szóval megvalósítja az önigazgatást.

A helyi önkormányzati rendszer kétszintű, a két szint ugyanakkor nincs alá-fölé rendeltségi viszonyban. Megkülönböztetünk települési és területi önkormányzatokat. Valamennyi település jogosult arra, hogy saját helyi önkormányzattal rendelkezzen. Települési önkormányzata van a községnek és a városnak, a fővárosi kerületnek és a fővárosnak. A város kategórián belül külön típus a járásszékhely város és a megyei jogú város. A főváros önkormányzati rendszere kétszintű, a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll. A fővárosi önkormányzat kettős karakterű, települési és területi önkormányzat is egyben. Területi önkormányzatok – a főváros önkormányzata mellett – a megyei önkormányzatok.

4.3.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEZETE

A helyi önkormányzatok szervezetének jogi kereteit az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) határozza meg. A törvényi keretek között a helyi önkormányzatok szabadon alakítják belső szervezeti felépítésüket. Következésképpen bizonyos önkormányzati szervek minden helyi önkormányzatnál működnek, és ezek elnevezését, valamint feladat- és hatáskörüket a törvény határozza meg.

A helyi önkormányzatok szervezete a képviselő-testületből és szerveiből áll. A képviselő-testület és szervei biztosítják az önkormányzati feladatok ellátását. A képviselő-testület szervei a polgármester (a fővárosban főpolgármester, a megyei önkormányzat esetében a közgyűlés elnöke), a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal (a fővárosi önkormányzatnál főpolgármesteri hivatal, megyei önkormányzatoknál megyei önkormányzat hivatala), a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, valamint a társulás.

4.3.1.1. A képviselő-testület

A helyi önkormányzat képviselő-testülete választott szerv. A választópolgárok által megválasztott képviselő-testületi tagok, a települési (illetve megyei) képviselők megbízatása ötéves időtartamra szól, azonban a képviselő-testület az öt év letelte előtt kimondhatja feloszlását. A képviselő-testület az önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve, amely gyakorolja a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit. Önkormányzati döntést helyi népszavazáson kívül a képviselő-testület vagy a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete,

a társulás, a polgármester vagy a jegyző hozhatnak. Az önkormányzati törvény meghatározza a képviselő-testület azon hatásköreit, amelyeket a testület nem ruházhat át szerveire. Ennek következtében többek között a rendeletalkotás, a szervezet kialakításának, a működés meghatározásának, a helyi népszavazás elrendelésének, a gazdasági program meghatározásának, valamint az intézményalapítás jogát a testület maga köteles gyakorolni.

A képviselő-testület működését az önkormányzati törvény keretjelleggel szabályozza. A testületi működés részletes szabályait a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, amelyet önkormányzati rendelet formájában kell megalkotni.

A képviselő-testület működésének elsődleges formája a testület ülése, döntéseit a testületi ülésen hozza. A testület üléseit a polgármester hívja össze és vezeti. Az üléseket szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számban, de évente legalább hat alkalommal kell megtartani (rendes ülés). Rendkívüli ülést az önkormányzati képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára kell összehívni. A képviselő-testület ülése nyilvános. Zárt ülést a törvényben meghatározott esetekben kell (például személyi ügyek, fegyelmi ügyek tárgyalása) vagy lehet (például üzleti érdek sérelme) elrendelni.

4.3.1.2. A társult képviselő-testület

A települési önkormányzat képviselő-testülete társult képviselő-testületet alakíthat más település képviselő-testületével. Társult képviselő-testület alakítható úgy is, hogy az érdekelt települési képviselő-testületek a települések lakosságszámának arányában választják meg a tagokat a települési képviselők közül.

Ha két képviselő-testület társult képviselő-testületet hoz létre, a testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik. A települések közös ügyeitől eltérően a kizárólag az egyik települést érintő ügyekben az érintett település képviselő-testülete önállóan dönt. A társult képviselő testület a kistépülések számára kínál lehetőséget a gazdaságos működésre.

4.3.1.3. A képviselő-testület bizottságai

A képviselő-testület bizottságot, illetve bizottságokat választhat, a törvényben előírtakon belül maga határozza meg, hogy hány bizottsága és milyen elnevezéssel működjön, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, valamint működésük alapvető szabályait. A bizottság tagjai részben az önkormányzati képviselők közül kerülnek ki, azonban nem önkormányzati képviselő tag is megválasztható. A bizottság elnöke és a bizottsági tagok több mint a fele önkormányzati képviselő kell, hogy legyen. A polgármester nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja.

A bizottság fő funkciója a döntéselőkészítés. Feladatkörében kezdeményezi és előkészíti a képviselő-testület döntéseit. Döntést akkor hozhat, ha a képviselő-testület átruházza a hatáskörét, azonban a képviselő-testület e döntési jogot bármikor visszavonhatja. A képviselő-testület jogosult meghatározni, hogy a bizottsága milyen előterjesztéseket nyújt be, valamint hogy mely előterjesztésekhez szükséges a bizottság állásfoglalása, mielőtt azt a képviselő-testület elé terjesztik. A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal látja el.

Különös szabályok érvényesülnek a bizottságokra a kistépüléseken. A száz főt meg nem haladó lakosú településen a képviselő-testület maga látja el a bizottsági feladatokat. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen valamennyi kötelező bizottsági feladatot elláthat egy bizottság is.

Az önkormányzati törvény kötelezően rendeli el pénzügyi bizottság létrehozását minden kétezer-nél több lakossal rendelkező településen. További bizottságok létrehozását törvény teheti kötelezővé a helyi önkormányzatok számára, és ebben az esetben meghatározhatja a bizottság feladat- és hatáskörét.

4.3.1.4. A településrészi önkormányzat (részönkormányzat) testülete

A településrészi önkormányzat létrehozása minden esetben fakultatív. A helyi igények függvényében településrészi önkormányzatot a képviselő-testület hozhat létre valamely településrész sajátos érdekeinek képviseletére a települési képviselők közül és más, az adott településrészen élő választópolgárokból. A részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át. A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak.

4.3.1.5. A polgármester

A polgármester funkcióját tekintve a helyi önkormányzat végrehajtó szerve, egyben az önkormányzat első számú tisztségviselője. A polgármestert a település választópolgárai ötéves időtartamra választják. A polgármester a képviselő-testület elnöke, egyben tagja a testületnek. A képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek kell tekinteni. A polgármester hívja össze és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint ellátja a képviseletét.

A polgármester feladat- és hatáskörét a törvény az alábbiak szerint határozza meg:

- a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt és a közös önkormányzati hivatalt;
- a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatal, illetve a közös önkormányzati hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére;
- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző esetében, ennek keretében pályázat alapján határozatlan időre kinevezi a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt is;
- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők esetében.

A polgármester a helyi önkormányzat érdekeit képviseli. Ha a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, egy alkalommal – a főváros főpolgármestere több alkalommal – kezdeményezheti az ügy ismételt tárgyalását. Felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával

vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz.

A polgármester meghatározó befolyást gyakorol a testület működésére és döntéseire, valamint a polgármesteri hivatal működésére. Ugyanez mondható el a polgármester tevékenységéről a jegyző vonatkozásában.

A fővárosban a választópolgárok főpolgármestert választanak. A megyei önkormányzat képviselő-testületének, a közgyűlésnek elnöke van, akit a megyei közgyűlés saját tagjai közül választ megbízatásának időtartamára.

4.3.1.6. Az alpolgármester

Az alpolgármestert a képviselő-testület választja titkos szavazással, a polgármester javaslatára. Funkciója a polgármester helyettesítése, munkájának segítése. Legalább egy alpolgármestert (a fővárosban főpolgármester-helyettes, a megyében megyei közgyűlés alelnöke) kötelező választani, de több alpolgármester is választható. Legalább egy alpolgármesternek megválasztott önkormányzati képviselőnek kell lennie. Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait. Ha a helyi önkormányzatnak több alpolgármestere is van, akkor közülük a polgármester bízza meg általános helyettesét.

4.3.1.7. A jegyző

A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. Pályázat alapján a polgármester nevezi ki, megbízatása határozatlan időre, nem csak a választási ciklusra szól. Kinevezésének feltétele a törvényben meghatározott képesítési előírások teljesítése. Eltérően a többi önkormányzati tisztségviselőtől, a jegyző köztisztviselő, jogi-igazgatási szakember.

A jegyző feladat- és hatáskörét az önkormányzati törvény határozza meg:

- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói esetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző esetében (azzal, hogy a polgármester egyetértése szükséges – az általa meghatározott körben – a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához);
- gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;
- tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;
- jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő;
- évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről;
- döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;
- dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;
- dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- rögzíti a talált dolgok nyilvántartásába a talált idegen dologgal kapcsolatos, a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló törvény szerinti adatokat, valamint a talált idegen dolog tulajdonosnak történő átadást követően törli azokat.

A jegyző biztosítja az igazgatási munka jogszerűségét és szakszerűségét. Ez egyrészt abban nyilvánul meg, hogy közreműködik a képviselő-testület és annak szervei döntéseinek meghozatalában, másrészt a jogszabályokban számára meghatározott döntéseket ő maga hozza meg és ezért felelős. A jegyző a hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben a testület és szervei befolyásától mentesen dönt. Ezekben az ügyekben a döntése ellen az érintett a felettes államigazgatási szervhez – az esetek többségében a fővárosi, megyei kormányhivatalhoz – fordulhat.

A jegyző a jogi szabályozás szerint és szervezeti szempontból is önkormányzati szerv. A törvény önkormányzati szervként, a képviselő-testület szerveként nevesíti, ennek ellenére számos államigazgatási feladata van. Az államigazgatási feladatellátás során illeszkedik az államigazgatási hierarchiába. Tekintettel arra, hogy önkormányzati szerv és önkormányzati ügyekben is eljár, karaktere kettős. Mivel jelentős feladatai vannak a mindennapi, tömegesen, minden településen előforduló államigazgatási ügyek intézésében, a legalacsonyabb szintű államigazgatási szervnek is nevezik.

A jegyzőt az aljegyző helyettesíti, aki ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. A tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál lehet, a népesebb településeken kötelező aljegyzőt kinevezni. Megyei jogú városban több aljegyző is kinevezhető. Az aljegyzőt a polgármester nevezi ki a jegyző javaslatára, pályázat alapján, határozatlan időre.

4.3.1.8. A polgármesteri hivatal

A képviselő-testület hivaltalt hoz létre. A képviselő-testület által létrehozott hivatal a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal. Megyei önkormányzat esetén az elnevezés megyei önkormányzati hivatal, a fővárosban főpolgármesteri hivatal.

A polgármesteri hivatal a helyi önkormányzat igazgatási apparátusa, az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat látja el. A hivatal közreműködik a helyi önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában. A hivatal működési költségét az állam az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben és a hivatal által ellátott feladatokkal arányban finanszírozza.

A legkisebb települések nem képesek polgármesteri hivaltalt működtetni vagy az nem volna gazdaságos. Ezért az azonos járáson belüli, kétezer főnél kevesebb lakossal rendelkező községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, *közös önkormányzati hivaltalt* hoznak létre. További lényeges kitétel, a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő – kivéve, ha a közös hivatalhoz tartozó települések valamelyike város vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.¹⁶⁸ Önkéntes döntésével a kétezer fős lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosság számuk arányában biztosítják.

¹⁶⁸ A törvény a településeken élő nemzetiségek bizonyos aránya esetén eltérő szabályokat állapít meg a közös hivatal létrehozására.

4.3.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

A helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézésére és a helyi közhatalom gyakorlására hivatottak. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörét elsősorban az Alaptörvény, valamint az Mötv. határozza meg. Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- rendeletet alkot;
- határozatot hoz;
- önállóan igazgat;
- meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon esetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel, kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

A feladatellátás legjelentősebb eszköze a rendeletalkotás. A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletet feladatkörében, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot. Az önkormányzati rendelet jogszabály. A képviselő-testület szabályozási céllal – az önkormányzati rendelet mellett – normatív határozatot is hoz, amely nem minősül jogszabálynak. A jogalkotás mellett a helyi önkormányzatok jogalkalmazói tevékenységet is végeznek. A jogalkalmazói tevékenység lehet hatósági tevékenység vagy szervező tevékenység, mint például a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása.

A helyi önkormányzatok kétféle feladatot látnak el: önkormányzati feladatokat – és azon belül a helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatokat –, valamint államigazgatási feladatokat. Az önkormányzati feladatok helyi közügyek. Ezek ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. Maga az önkormányzati törvény nem sorol fel minden önkormányzati feladatot, hanem példálózó jelleggel azt határozza meg, hogy milyen jellegű feladatok tartoznak a helyi közügyek körébe, de törvény további, konkrét önkormányzati feladatokat is megállapíthat a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében.

Az önkormányzati törvény szerinti helyi közügyek és önkormányzati feladatok például az alábbiak:

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);

- a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás);
- óvodai ellátás;
- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme, a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
- lakás- és helyiséggazdálkodás;
- a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- helyi adóval, gazdaságsszervezéssel és turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára a jogszabályban meghatározott termékeik értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- sport-, ifjúsági ügyek;
- nemzetiségi ügyek;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgazdálkodás;
- távhőszolgáltatás;
- víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény így rendelkezik.

Az önkormányzati feladatoknak két típusa van: törvényben meghatározott *kötelező* és a helyi önkormányzat által *önként vállalt* feladat- és hatáskörök. A kötelező önkormányzati feladatokat a helyi önkormányzat köteles ellátni. Kötelező feladatot meghatározni *kizárólag törvényben lehet* az önkormányzatok számára. A különböző típusú helyi önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. A kötelező feladat- és hatáskör meghatározásánál figyelembe kell venni a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő gazdasági teljesítőképességét, lakosság-számát és közigazgatási területük nagyságát. A kisebb települések korlátozott teljesítőképességére tekintettel törvény kötelezővé teheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

Önként vállalt önkormányzati feladat lehet minden olyan helyi közügy, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt feladatok ellátása nem lehet jogszabállyal ellentétes, valamint az önként vállalt feladat megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását. Az önként vállalt feladatok finanszírozása a saját bevételek vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. A fakultatív feladatokat minden településen a képviselő-testület vagy helyi népszavazás dönti el.

Az önként vállalt feladatok között speciális önként vállalt önkormányzati feladattípus a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok köre, amelyet a települési és a fővárosi önkormányzat vállalhatnak. Bizonyos, a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok

ellátására a települési és a fővárosi önkormányzat kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.

Az önkormányzati feladatokkal szemben az *államigazgatási feladatok* nem helyi jelentőségű ügyek, hanem állami feladatok. Ezek ellátása nemzeti érdek, azonban végrehajtásuk sok esetben csak a lakossághoz közel, helyi szinten oldható meg hatékonyan. Annak ellenére, hogy az államigazgatási feladatok ellátását általában az állam erre létrehozott szervei, az államigazgatási szervek látják el, vannak kivételek, mert költséges volna minden településen állami hivatalokat működtetni. Ezért bizonyos államigazgatási feladatok végrehajtását az állam a jellemzően minden településen jelen lévő helyi önkormányzatra, pontosabban annak bizonyos szerveire bízta. A helyi önkormányzatokra bízott államigazgatási feladatokat *delegált feladatoknak* is nevezik.

Államigazgatási feladat- és hatáskört látnak el a helyi önkormányzatok törvényben megnevezett szervei, így a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a polgármesteri hivatal, továbbá a jegyző. Az államigazgatási feladat ellátásának a felelőse a jogszabályban meghatározott önkormányzati szerv, amelyet az államigazgatási feladat- és hatáskörében az egyébként önkormányzati feladatok ellátásáért felelős képviselő-testület nem utasíthat, döntését nem bírálhatja felül. A helyi önkormányzat fent említett szervei által ellátott államigazgatási feladatok körét törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet, illetve a helyi önkormányzat és az állam külön megállapodása határozza meg. Nem a képviselő-testület szerve, de az önkormányzati törvény kifejezetten rögzíti, hogy az előbbieken említett jogszabályok a polgármesteri hivatalra és a hivatal ügyintézőjére is telepíthetnek államigazgatási feladat- és hatáskört.

4.3.3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA

A helyi önkormányzatok az állami szervezetrendszer részét képezik. Autonómiájuk az államszervezetben belül érvényesülhet. Kötelesek az Alaptörvényben megfogalmazott államcélok megvalósításához hozzájárulni, elősegíteni a jogszabályi kötelezettségek teljesítését, valamint együttműködni az állami szervekkel a közösségi célok elérése érdekében.

Az állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerében az Országgyűlés legjelentősebb feladata a törvényalkotás. A helyi önkormányzatok részére kötelező feladat- és hatáskört kizárólag az Országgyűlés állapíthat meg törvényben, és törvény rendelheti el bizonyos kötelező feladatok társulásban történő ellátását. Törvényben kell szabályozni továbbá a helyi önkormányzatok jogállását, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit, valamint gazdálkodásának alapvető szabályait.

Az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, a területszervezéshez kapcsolódó egyedi döntéseket hoz, úgymint a megyék összevonása és szétválasztása, a megyék határainak megváltoztatása, a megyék elnevezése és székhelyük kijelölése, valamint a fővárosi kerületek kialakítása. E döntések érvényességéhez szükséges az érintett helyi önkormányzatok véleményének kikérése.

Az Országgyűlés a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását törvényi úton feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében.

Az állam részéről a legdrasztikusabb beavatkozás a helyi önkormányzati működésbe a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlatása. Az Országgyűlés akkor oszthatja fel a képviselő-testületet, ha az alaptörvény-ellenesen működik. Ennek feltétele a Kormány ezt célzó indítványa, amelyet az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően terjeszthet az Országgyűlés

elé. A képviselő-testület feloszlata a polgármester megbízását is megszünteti, ezért a köztársasági elnök megbízást ad az illetékes fővárosi, megyei kormányhivatal vezetőjének azon feladatok és hatáskörök gyakorlására, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, az új képviselő-testület és polgármester megválasztásáig.

A *köztársasági elnök* dönt a törvényben meghatározott területszervezési kérdésekben, például városi cím adományozása vagy új község létrehozása stb. A köztársasági elnök tűzi ki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását, ami a jogszabály adta keretek között a választás napjának meghatározását is jelenti.

A Kormány a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányításával, a *fővárosi és megyei kormányhivatal útján* biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A helyi önkormányzat a rendeletét a kihirdetését követően haladéktalanul köteles megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. A fővárosi és megyei kormányhivatal bíróságnál kezdeményezheti az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát, ha azt vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja. A fővárosi és a megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is kezdeményezheti a bíróságnál. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság elrendeli a rendelet pótlását. Ez azt jelenti, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkotja meg, és a pótlás kiterjed a normatív határozatokra is. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát a Kormány jogosult indítványozni az Alkotmánybíróságnál.

A helyi önkormányzatokért felelős miniszter a belügyminiszter. A belügyminiszter:

- közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester, a kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében;
- közreműködik a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál;
- összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés és -gazdálkodás, valamint az egyes adatbázisokkal kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását;
- koordinálja a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátott fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatokat, továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi feltételek kialakítását;
- közreműködik az önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszeréhez szükséges, továbbá kormányzati döntéseket megalapozó önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében;
- jogosult az államháztartásért felelős miniszter útján a kincstár önkormányzatok gazdálkodását érintő helyszíni vizsgálata elrendelésére;
- jogosult az államháztartás információs rendszerének valamennyi, az államháztartás önkormányzati alrendszerére vonatkozó adatának megismerésére, rendszerezésére.

E felsorolás nem teljes körű, mert a jogszabályok további feladat- és hatáskört határoznak meg a belügyminiszternek.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszter. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a belügyminiszterrel egyetértésben:

- irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét;

- kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását;
- előkészíti az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket;
- a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

A törvényességi felügyelet eszközei az alábbiak:

- törvényességi felhívás;
- a képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívása;
- önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezésének indítványozása;
- az önkormányzati határozatot közigazgatási perben megtámadhatja;
- az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztásának megállapítása;
- az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlásának kezdeményezésére irányuló javaslattevél;
- a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások felülvizsgálatának kezdeményezése;
- a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránti perindítás;
- fegyelmi eljárást kezdeményezése a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;
- a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél;
- törvényességi felügyeleti bírság megállapítása.

A szűk értelemben vett törvényességi felügyeleti eszközökön kívül a fővárosi és megyei kormányhivatal alábbi hatáskörei segítik a helyi önkormányzatok jogszerű működésének biztosítását, helyreállítását:

- információkérés,
- önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése a Kúria előtt,
- a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításának kezdeményezése a Kúria előtt,
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása a Kúria döntése alapján.

A többi, *ágazati vagy szakpolitikai miniszter* szabályozza az irányítása alatt álló ágazat működését, ennek során meghatározza az adott ágazat szakmai szabályait. A polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző és a fővárosi, illetve megyei kormányhivatal valamennyien látnak el államigazgatási feladatokat. A miniszterek rendeletben szabályozzák, hogy ezek az önkormányzati szervek milyen szakmai szabályok szerint kötelesek ellátni államigazgatási feladataikat és jogosultak ellenőrizni e szabályok betartását. Az ellenőrzéseket jellemzően a miniszter alárendeltségében működő ágazati államigazgatási szervek végzik a miniszter nevében.

A közszolgáltatások biztosítására a helyi önkormányzatok intézményeket (iskolákat, óvodákat, könyvtárakat, művelődési és egészségügyi ellátó központokat, kórházakat stb.) hoznak létre és működtetnek. Az önkormányzat által fenntartott intézményekben folyó munkavégzésnek szigorú szakmai szabályai vannak. Ezeket a szakmai szabályokat az államigazgatás megfelelő szakértellemmel rendelkező ágazati szervei határozzák meg. Az ágazat felelős irányítását a miniszter látja el, ezért az önkormányzati intézmények működésének szakmai követelményeit, továbbá az intézményekben dolgozók képesítési előírásait miniszteri rendeletben a szakminiszter szabályozza. Az ágazati szabályozás mellett a miniszter felelőssége a szabályok ellenőrzése.

Az ágazati miniszter az ellenőrzés eredményéről tájékoztatja az érintett helyi önkormányzatot, javaslatokat fogalmaz meg a hiányosságok megszüntetésére, kezdeményezi, hogy a képviselő-testület tárgyalja meg az ellenőrzés tapasztalatait, valamint törvénysértés esetén tájékoztatja a belügyminisztert és a fővárosi, megyei kormányhivatalt. A miniszter tájékoztatást ad a helyi önkormányzatoknak a központilag meghatározott ágazatpolitikai célokról és szabályozási eszközökről. A helyi önkormányzatok kötelesek a miniszter által kért, ágazati feladatokra vonatkozó információkat átadni. A miniszter jogosult pénzügyi támogatást nyújtani a helyi önkormányzatok számára a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott címen és feltételekkel, a belügyminiszter koordinálásával.

A helyi önkormányzatok gazdálkodását, annak törvényességét, célszerűségét és eredményességét az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

4.4. A KVÁZI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

Vannak olyan közigazgatási szervek, amelyek nem sorolhatók sem az államigazgatás, sem a helyi önkormányzatok alrendszerébe. Ezek a szervek nem alkotnak egységes alrendszert, összefoglaló néven kvázi államigazgatási szerveknek nevezik őket. A létrehozásukról, jogállásukról, feladat- és hatáskörükről rendelkező jogi szabályozás heterogén. Közjogi szabályozás alá tartoznak, de egyes esetekben ezzel keverednek magánjogi elemek is. További általános jellemzőjük, hogy közfeladatokat látnak el. Nem illeszkednek az államigazgatás hierarchikus rendjébe, bizonyos fokú autonómiával rendelkeznek, különösen a feladat- és hatáskörük gyakorlásában, de sok esetben a szervezeti működésben is. Jellemzően testületi szervek, amelyek tagjait egyes esetekben választják, de összetételük sok esetben vegyes, mert állami, önkormányzati, szakmai delegáltakból állnak. Ennek következtében a felelősség érvényesítése, a működésük demokratizmusa és a legitimációjuk nem olyan egyértelmű, mint a hagyományos közigazgatási szervek esetében. Funkciójuk összetett: a véleményezés és tanácsadás, a hatósági jogalkalmazó tevékenységben való részvétel és a szolgáltatás mellett megjelenik az érdekképviselés, azon belül a szakmai érdekképviselés.

4.4.1. A KÖZTESTÜLET

A kvázi államigazgatási szervek körében *sajátos csoportot képez a köztestület*. A köztestületeket törvény hozza létre. Önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezetek. A köztestület a tagságához, illetve a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el, bizonyos közfeladatok ellátására törvény kötelezheti. A köztestület a közfeladat ellátásához szükséges jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket önigazgatása útján érvényesíti. A köztestület jellemzője lehet az úgynevezett kényszertagság, amely a legtöbb esetben érvényesül. Ennek értelmében

törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható.

Köztestület a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia.



A Magyar Művészeti Akadémiát az Alaptörvény emelte alkotmányos intézménnyé, amely a művészet, annak elemzésével, támogatásával, oktatásával, bemutatásával, közkinccsá tételével és képviselésével kapcsolatos tevékenységet végez. Elismerésével a művészeti szféra a tudomány világát képviselő Magyar Tudományos Akadémiával egyenrangú nemzeti intézményt kapott.

A köztestületek egyik típusát alkotják a kamarai köztestületek, azon belül megkülönböztetünk szakmai és gazdasági kamarákat. Köztestületként működnek továbbá a hegyközségek és a hegyközségi tanácsok, a Magyar Szabványügyi Testület, a Magyar Olimpiai Bizottság és a sportköztestületek.

Jóllehet a köztestületek közfeladatot látnak el, de a vonatkozó jogi szabályozásban magánjogi elemek is vannak, továbbá számos ma működő köztestületet, illetve elődeiket korábban önkéntes alapon, nem közfeladatok ellátásának céljával hozták létre a tagok. Olyan álláspont is ismert, amely szerint a köztestületek nem közigazgatási szervek.

4.4.2. EGYÉB KVÁZI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A további, közigazgatási feladatokat ellátó és a közigazgatás szervezetrendszeréhez sorolható közigazgatási szervek még annyira sem alkotnak homogén csoportot, mint a köztestületek. Ezeket a jellemzően testületi formában működő szerveket általában ágazati törvények vagy e törvények felhatalmazása alapján kormányrendeletek hozták létre az államigazgatási szervek munkájának támogatására, a szakmai szempontok érvényesítésére döntéseikben. Funkciójuk alapján jellemzően konzultatív, tehát véleményező, javaslattevő, egyben szakmai érdekképviselőt ellátó szervek.

Mivel kimerítő felsorolásukra nincs lehetőség, néhány példa a kvázi államigazgatási szervekre:

- településrendezési tervtanácsok,
- építészeti-műszaki tervtanácsok,
- térségi fejlesztési tanácsok,
- térségi egészségügyi tanácsok,
- a megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák mellett működő békéltető testületek,
- regionális idegenforgalmi bizottságok,
- regionális ifjúsági tanácsok,
- Országos Szociálpolitikai Tanács és regionális szociálpolitikai tanácsok.

Külön ki kell emelni a kvázi államigazgatási szervek közül a *nemzetiségi önkormányzatokat*, amelyek országos, területi és helyi szinten működnek. A nemzetiségi önkormányzatok sajátos jogállású választott önkormányzati szervek, amelyek kötelező és önként vállalt közfeladatokat látnak el, és meghatározó szerepet töltenek be az egyéni és közösségi nemzetiségi jogok gyakorlásának biztosításában.

IRODALOMJEGYZÉK

- András Patyi – András Téglási: The constitutional basis of Hungarian public administration. In: András Patyi – Ádám Rixer (Eds.): Hungarian Public Administration and Administrative Law. Schenk Verlag, Passau, 2014.
- Balogh Zsolt – Hajas Barnabás: Rights and Freedoms. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András – Csink Lóránt (eds.): The basic law of Hungary: A First Commentary. Dublin, Clarus Press, 2012.
- Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Halmai Gábor (szerk.): A Megtalált alkotmány. Budapest, Indok, 2000.
- Balogh Zsolt: Az alapjogok alanyai, kötelezettjei. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- Balogh Zsolt: Az alapjogok korlátozása alapjogok alanyai, kötelezettjei In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest: Pázmány Press, 2014.
- Balogh Zsolt: Az állam intézményvédelmi kötelezettsége. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest:, Pázmány Press, 2014.
- Balogh Zsolt: Az emberi jogok csoportosítása. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest:, Pázmány Press, 2014.
- Balogh Zsolt: Az emberi jogok eredete. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- Balogh-Békesi Nóra: Tulajdonhoz való jog. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest, Pázmány Press, 2014, 287–310.
- Chronowski Nóra et al: Magyar alkotmányjog III. – Alapvető jogok. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006.
- Csink Lóránt – Marosi Ildikó: Eljárási jogok. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- Csink Lóránt – T. Kovács Júlia: Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? Jogelméleti Szemle 2013/4. szám 50-51.
- Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család – alkotmányjogi értelemben. Acta Humana, 2005/4. szám.
- Erdős Csaba: Az ügyészség. in: Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog II. Államszervezet. Universitas, Győr, 2015.
- Gáva Krisztián: Az Alaptörvény módosításai. Pro Publico Bono, 2014/2. 31–46. o.
- Gyarmati György: Az államiság újjászervezése és az ideiglenesség időszaka. In: Kollega Tarsoly István (főszerk.): Magyarország a XX. században I. kötet Politika és társadalom, hadtörténet, jogalkotás. Babits, Szekszárd, 1996, 140.
- Hajas Barnabás: A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendészetben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése. Acta Humana, 2013/1 103–115.
- Hajas Barnabás: Utcák, terek szabadsága. Budapest: Századvég, 2014.
- Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, Osiris, 2008.
- Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-Orac, Budapest, 2011.

- Karel Vasak: Pour une troisième generation des droits de l'homme. In: Swinarski, Christophe: (réd.): Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet. Genève, Comité international de la Croix-Rouge, La Haye, M. Nijhoff.
- Klicsu László: Közpénzügyek. in: Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-Orac Budapest, 2016 őszi kiadás.
- Klicsu László: Közteherviselés az új Alkotmányban. Pázmány Law Working Papers, Nr. 2011/3.
- Koltay András: A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban. Budapest, Századvég, 2009.
- Koltay András: A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- Kurunczi Gábor – Varga Ádám: Gondolatok az új Alaptörvényről, különös tekintettel a nemzeti hitvallásra. In: Varga Norbert (szerk.): Az új Alaptörvény és a jogélet reformja. Szeged, SZTE ÁJTK, 2013.
- Manfred Nowak: Einführung in das internationale Menschenrechtssystem. NV Wien–Graz, 2002.
- Papp Antal (szerk.): Teleki Pál országgyűlési beszédei. II. kötet. Stádium, Budapest, 1942.
- Petrétei József: Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben Kodifikáció és Közigazgatás 2014, 1: 5–41.
- Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II. Budapest, Osiris, 2008.
- Schanda Balázs: A vallásszabadság, a lelkiismeret szabadsága. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- Schanda Balázs: Magyar állami egyházjog. Budapest:, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kánonjogi Posztgraduális Intézet, Szent István Társulat, 2000.
- Schlett István et al: Gyülekezési törvény. Fundamentum, 2007/1. 50.
- Simon Emese Réka – Szalóky Béla: A lakhatáshoz való jog kérdéskörének alakulása Magyarországon és nemzetközi viszonylatban. De Iurisprudentia et Iure Publico. 2013.
- Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog III. Alapjogok. Universitas, Győr, 2015.
- Sulyok Márton – Trócsányi László: Preambulumok a magyar alkotmánytörténetben. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- Sente Zoltán: Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata 1990–2010. In: Deli Gergely – Szoboszlai Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas, 2013.
- Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny 2014/5. szám 226.
- Tóth J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés.
- Trócsányi László: „Nem azonos startvonalról indulunk”. In: Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter: Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új Alkotmányáról. HVG-Orac, Budapest, 2013.
- Trócsányi László: Alaptanok. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-Orac, 2012.
- Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. HVG Orac, Budapest, 2014.
- Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám, 30–32.

A Nemzeti Közszerolgalati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszerolgalati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-380-4 (elektronikus)