



HALÁSZ IVÁN

# A MAGYAR ÁLLAM INTÉZMÉNYRENDSZERE, ANNAK ALKOTMÁNYJOGI ÉS KÖZJOGI ALAPJAI

KÖZIGAZGATÁSI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
Vezető- és Továbbképzési Központ

**Szerző:**

© Dr. habil. Halász Iván

**Az Alaptörvény értékeit tartalmazó szövegdobozok szerzői:**

© Dr. Smuk Péter, Dr. Téglási András

**Szakmai lektor:**

Prof. Dr. Kukorelli István

**Olvasószerkesztő:**

Kiss Eszter

**Kiadja:**

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert

Dékán

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2018. január 17.

\* \* \*

A hatályosított kiadvány a  
**KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001**  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,  
életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”  
című projekt keretében készült el és jelent meg.



NEMZETI  
KÖZSZOLGÁLATI  
EGYETEM



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**SZÉCHENYI** 2020



**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# TARTALOM

<b>Bevezetés – államtani és alkotmányjogi alapok .....</b>	<b>4</b>
<b>Magyar alkotmánytörténet és a jelenlegi közjogi rendszer alapjai .....</b>	<b>6</b>
<b>A magyarországi választási rendszer és a választójog .....</b>	<b>12</b>
<b>Hatalommegosztás Magyarországon .....</b>	<b>16</b>
<b>A nemzeti, az önkormányzati és uniós szint közötti hatalommegosztás kérdése .....</b>	<b>26</b>
<b>Az egyes mandátumok hossza, az eskütétel problémája és az interpellációk kérdése.....</b>	<b>30</b>
<b>Az alkotmányozás, a törvényhozás és az egyéb jogalkotás .....</b>	<b>33</b>
<b>A jogalkalmazás és az igazságszolgáltatás fórumai .....</b>	<b>43</b>
<b>A végrehajtás és a végrehajtó hatalom szervei .....</b>	<b>46</b>
<b>Az alapjogvédelem legfőbb intézményei.....</b>	<b>52</b>
<b>Az állami ellenőrzés szervei, a Magyar Nemzeti Bank és egyéb szervek, illetve szolgálatok.....</b>	<b>63</b>

## BEVEZETÉS – ÁLLAMTANI ÉS ALKOTMÁNYJOGI ALAPOK

**Az állam** nem egy könnyen definiálható **fogalom**. Rendszerint a következő ismérvekkel szokták azonosítani: **az államhatárokkal körülhatárolt terület, ezen a területen élő lakosság és az egészét átfogó, megszervező főhatalom**, amely az adott terület és lakosság nevében lép fel. A hétköznapi nyelvben lehet ugyanakkor szűkebb értelemben is beszélni az államról – ilyenkor általában az államhatalmi szervekre és az azokat kiszolgáló közigazgatásra gondolunk. Kérdés az, hogy az önálló állami létezés szükséges-e mások (azaz a külvilág, mindenekelőtt államok és nemzetközi szervezetek) egyértelmű elismerése is.

**A magyar állam** az Európa legrégebbi államai közé tartozik, hiszen 2000-ben ünnepelhetünk a magyar államiság ezredik születésnapját – konkrétan az államalapítónak tekintett Szent István király megkoronázásának az ezredik évfordulóját. Tény, hogy magyar állam nem mindig tudta megőrizni teljes függetlenségét, szuverenitását, valamint területi integritását, de **nem tűnt el Európa térképéről** – sem a török hódoltság idején, sem a hosszú Habsburg időszak alatt, sem a különböző 20. századi diktatúrák idején.

Ezen hosszú időszak alatt természetesen a magyar államiság nagyon sok területi és tartalmi változáson esett keresztül. A modern korra jellemző polgári alkotmányos berendezkedés kiépítése a 19. század közepe táján indult el, az 1848/1849-es forradalom és szabadságharc idején. Magyarország történetében akkor először tartottak széles alapú (tehát nemcsak rendi) népképviselői választásokat, létrejött az Országgyűlésnek felelős kormány, illetve deklarálták a polgári jogegyenlőséget. A 20. század közepén pedig a Szovjetunió vezette kelet-európai blokkon belül, amelybe 1945 után Magyarország is tartozott elkezdődött az úgynevezett népi demokratikus modell (1945-49) majd a szocialista modell (1949-1989) kiépítése, amely ugyan hivatalosan soha nem tagadta az emberi jogok létjogosultságát és az állampolgári egyenlőséget sem, de megfeledkezett ezek konkrét garantálásáról és tiszteletben tartásáról. Az államszervezeti vonatkozásban pedig kiépültek a pártállam intézményei, amelyek a kommunista párt vezető szerepére, illetve egyeduralmára támaszkodtak és nagyon komoly összefonódást alakult ki a pártszervek és az állami szervek között.

Utolsó markáns átalakulásra a békés demokratikus átmenetnek is nevezett **1989/1990-es rendszerváltás idején** került sor, amikor Magyarországon is **kialakult a polgári demokratikus és jóléti európai államokra jellemző közjogi modell**. Ez a modell alapvetően a **jogállamiságra, a hatalommegosztásra, az alapjogok tiszteletére és a népképviselői demokráciára** épül.

Ebben az időszakban egy sor olyan új intézmény jelent meg Magyarországon, amelyek itt korábban nem léteztek – ilyen volt például az Alkotmánybíróság és az ombudsman.

Ezekkel az alapvető államszervezeti és alapjogi kérdésekkel foglalkozik az alkotmányjog, amelyet a közjognál szűkebb kategóriaként is fel lehet fogni, hiszen a közjogba az alkotmányjogon kívül beletartozik például a közigazgatási és pénzügyi jog is. Az **alkotmányjog legfőbb kutatási területe** tulajdonképpen a hatalom, illetve az egyén és az állam kapcsolata. A modern és demokratikus alkotmányjog egyik legfőbb célja pedig megakadályozni azt, hogy valamelyik hatalmi vagy társadalmi tényező a többiek felé kerekedjen, és zsarnoki uralmat létesítsen felettük. Kevésbé drámai esetekben az egyensúlytalansági helyzetek kiküszöbölése és a rendezett törvényes hatalomváltások biztosítása is a célja.

A modern demokratikus alkotmányjog további átfogó célja annak garantálása, hogy megfelelően érvényesüljön a népakarat, azaz mindig a legitim választott szervek irányítása alatt álljon az ország, továbbá maradéktalanul érvényesüljenek az alapjogok (azaz az emberi jogok és alapvető szabadságok) és sem az állam ne veszélyeztesse az állampolgárait, sem ők a közös ügyként és közjóként felfogott államot. Az Alaptörvénynek a hatalommegosztást deklaráló cikke azért is deklarálja, hogy *„Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”* Természetesen az is fontos célkitűzés, hogy az állampolgárok egymás között sem tegyenek kárt. Az alkotmányjognak tehát optimális esetben mindenkít kell megvédeni mindenkivel szemben, akár még önmagunkkal szemben is.

## MAGYAR ALKOTMÁNYTÖRTÉNET ÉS A JELENLEGI KÖZJOGI RENDSZER ALAPJAI

**Magyarországon nagyon sokáig nem létezett az egységes dokumentumba (azaz chartába) foglalt alkotmány.** Ilyen alkotmányokat Európában főleg a 19. századtól kezdve volt szokás elfogadni, amikor majdnem mindenütt végbe ment a polgári átalakulás. Az egységes írott alkotmány hiánya viszont nem jelenti, hogy a 19. és 20. századi Magyarországon nem létezett volna alkotmányosság. Itt ugyanis már a **rendi korszakban kialakult a történeti alkotmány fogalma**, amely magába foglalta a különböző időszakokban és a különböző fontos államszervezeti, illetve jogi kérdésekben született alaptörvényeket. Igazából soha nem volt konkrétan tisztázva, hogy pontosan mi is tartozik ebbe a körbe, azért a jogalkalmazóknak főleg a hagyomány és a logika segített eligazodni ebben a szövevényes ügyben.

Az előbb már említett **1848/1849-es polgári átalakulás is tulajdonképpen a régi történeti alkotmány belső tartalmi átalakulásával ment végbe**, azaz akkor sem született egy átfogó polgári alkotmány, hanem egy sor résztörvény, illetve törvényt módosítás, amelyek tartalmilag kiegészítették, illetve megváltoztatták a történeti alkotmány konstrukcióját. Ez teljes mértékben megfelelt az addigi magyar közjogi hagyományoknak és sok tekintetben megkönnyítette a változások elfogadtatását a korabeli vezető rétegekkel. Ugyanakkor az 1848/1849 utáni magyar történeti alkotmány szellemisége és tartalma jelentősen különbözött a korábbi rendi korszaktól. Magyarországon is meghonosodott a jogállam eszméje, a polgári jogegyenlőség gondolata, az emberi jogok szükségessége, a népképviselési (azaz nem rendi) választások ideája, valamint a parlamentnek felelős kormányzás követelménye.

**A történeti alkotmány tulajdonképpen egészen 1944-ig érvényesült Magyarországon.** Igaz, az utolsó években egyre nagyobb gondokkal küszködött, mert az úgynevezett zsidótörvények elfogadása után letért a polgári jogegyenlőség útjáról és rossz oldalon belépett a második világháborúba. 1944. március 19-én pedig Magyarországot is megszállta náci Németország, amivel hosszú időre megszűnt a magyar állam teljes és maradéktalan szuverenitása. Magyarország a szövetségeseivel, majd megszállóival együtt végül totális vereséget szenvedett. **Az 1944/1945-es esztendő tekinthető tulajdonképpen a magyar államiság egyik meghatározó mélypontjának**, mégpedig politikai, gazdasági, társadalmi, demográfiai és erkölcsi értelemben egyaránt. A tatárjárás óta tulajdonképpen soha ennyi embert nem halt meg az országban egy év alatt, mint akkor. Ezt kiegészítette a rendkívüli anyagi pusztítás is, illetve a teljes állami szuverenitás elvesztése is.

1945 után a megváltozott geopolitikai körülmények között lassú és bonyolult újjáépítés kezdődött. Ennek egyik fontos közjogi állomása a **Magyar Köztársaság kikiáltásáról szóló 1946. évi I. törvény** elfogadása volt, amely nemcsak végleg eldöntötte az államforma kérdését, hanem deklarálta az emberi jogok szükségességét és szabályozta az alapvető államszervezeti kérdéseket is. Emiatt ez a törvény egyfajta **ideiglenes kisalkotmánynak is tekinthető**. Fontos kiemelni, hogy ez a törvény a nehéz körülmények között is a demokratikus szellemen íródott és később a rendszerváltás idején is egyfajta fogódzóként szolgált az állam szervezeti átalakítása során.

Az átmeneti, többé-kevésbé demokratikus időszak azonban nem tartott sokáig és 1948/1949-ben végleg eldőlt, hogy Magyarországon is létrejön a sztálinista típusú párt-diktatúra. Ez a változás az **1949. évi szocialista alkotmány** elfogadásában manifesztálódott, amely az 1936. évi szovjet (sztálinista) alkotmány mintájára készült. Bár ez a dokumentum sem tagadta az emberi jogok szükségességét, nem sokat törődött velük. Államszervezetileg pedig a hatalom egységének elvéből indult ki, amelyet az Országgyűlés képviselt.

Ezen dokumentum történelmi jelentősége abban rejlik, hogy tulajdonképpen **ez volt az első olyan írott, egységes és egy dokumentumba foglalt (azaz chartális) alkotmány** a magyar történelemben, amely több módosítással ugyan, de negyven éven keresztül érvényesült az országban. Igaz, hogy a magyar történelem legelső írott chartális alkotmánya már 1919-ben született meg a Tanácsköztársaság idején, az azonban csak nagyon rövid ideig létezett és emiatt (illetve a megoldásai idegensége miatt) nem nagyon tudott beépülni a magyar közjogi hagyományokba.

**Az 1989/1990-es rendszerváltás során ugyan formálisan nem született új alkotmány**, hiszen továbbra is hatályban maradt az azt magába foglaló 1949. évi XX. törvény, de a nagy alkotmánymódosításnak köszönhetően (az 1989. évi XXXI. törvény) **teljesen megváltozott (demokratizálódott) annak tartalma**. Az új szöveg csak elvétve tartalmazott olyan részeket, amelyek hasonlítottak a korábbi **szocialista** alkotmányra (például a fővárosra, a himnuszra és a zászlóra vonatkozó részek), illetve hasonló volt a dokumentum szerkezete. Formálisan tehát nem született új alkotmány, de anyagi (tartalmi) értelemben mindenképpen új dokumentumról volt szó, amely úgy is felfogható, mint a Kelet-Közép-Európa első komplex rendszerváltó alkotmánya.

Ennek a **felemás megoldásnak az volt az oka**, hogy 1989-ben az új alkotmányos berendezkedésről ugyan a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon megállapodtak az akkori tárgyaló felek, de a **nagy alkotmánymódosításról még mindig a régi összetételű, azaz állampárti többségű**

**Országgyűlés szavazott**, hiszen az első szabad választásokra csak 1990 tavaszán került sor. Az ellenzék egy része számára ez legitimációs problémát okozott, azért az akkor elfogadott alkotmányos szöveget a békés átmenetet elősegítő, de alapvetően csak ideiglenes megoldásnak tekintette. Hosszabb távon azzal számoltak, hogy a szabad választásokon megválasztott Országgyűlés új alkotmányt fog elfogadni. Erre azonban nem került sor, még az 1994 és 1998 közötti időszakban sem, amikor az akkori szocialista-liberális többségnek lett volna módja, hiszen minősített (azaz kétharmados) többséggel rendelkeztek. Az új alkotmány elmaradása főleg azért következett be, mert az akkori minősített többség részben önkorlátozta magát és mindenképpen a jobboldali ellenzék valamely részét is be akarta vonni az alkotmányozásba, másrészt a koalíciót alkotó erők között is komoly elvi feszültségek voltak az új alkotmány tartalmát illetően. Azért egészen 2011. december 31-ig hatályban maradt az 1989/1990-ben született konszenzusos alkotmányos szöveg, amelyet az 1990. május 2-án összeült első szabadon választott Országgyűlés és az azt követően megválasztott parlamentek sokszor (összesen 38-szor) módosítottak vagy kiegészítettek.

A 2010-es parlamenti választások győztesei (a Fidesz-KDNP szövetsége) a rendszerváltás utáni időszak történetében másodszor szereztek az alkotmányozáshoz szükséges minősített, tehát kétharmados többséget. Szemben az 1994 és 1998 közötti időszakokkal, az új győztesek éltek is a lehetőséggel és **2010 őszén a parlamentben elindult az új alkotmány előkészítése**. Ennek során alternatívaként felmerült egy nagyon szűkszavú „magalkotmány” elfogadásának az ötlete, amelyet egy sor kiegészítő törvény konkretizálná, illetve a különböző fontos területeket szabályozó alaptörvényekből álló alkotmányos keretrendszer gondolata is. Végül 2011 áprilisában egy **köztes megoldás született** – az alkotmányozó honatyák és honatyák nem több alaptörvényt fogadtak el, hanem **egy komplex Alaptörvényt, amely azonban tartalmilag és a számozását tekintve jól elkülöníthető részekből áll** (Nemzeti hitvallás, Alapvetés, Szabadság és Felelősség, Az Állam, A különleges jogrend, Záró rendelkezések).<sup>1</sup>

A nagy „A” betűvel kezdődő Alaptörvény (azaz csak egy van belőle) ugyanakkor mindennek ellenére koherens, egységes és a komplexitásra törekvő közjogi dokumentum, amely viszont más alkotmányokhoz képest szokatlanul hosszú ideologikus és historizáló bevezetéssel (a Nemzeti Hitvallásnak nevezett preambulummal) kezdődik. Ebben az **alkotmányozó kísérletet tett arra, hogy megteremtse egyfajta látványos kapcsolatot az 1944/1945-ben megszakadt történelmi alkotmány fogalma és a mai közjogi berendezkedés között**. Ezt a kö-

---

<sup>1</sup> Az Alaptörvény megszületésének körülményeiről lásd Ablonczy Bálint: Az Alkotmány nyomában. Beszélgetés Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel. Elektromédia, 2011.



vetkező fordulatok segítségével próbálta elérni: *„Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét. Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését. Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.”*

Ugyanakkor nem könnyű a majdnem hetven évvel ezelőtti, egyébként teljesen más közjogi állapotokkal és jogi normákkal megteremteni a kapcsolatot és tulajdonképpen az Alaptörvény nem is teszi azt, hiszen a záró rendelkezések között a következő mondatot is meg lehet találni: *„Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.”* Nyilvánvalóan itt az alkotmányozó nem az 1949-ben született kommunista dokumentum szövegére gondolhatott, hanem annak 1989/1990-es rendszerváltás során és később újragondolt és újrafogalmazott demokratikus rendelkezéseire. A történeti alkotmány fogalma aztán még egy helyen szerepel az Alaptörvényben, mégpedig annak normatív, az Alapvetés címet viselő részében, amelynek az R) cikke következőképpen definiálja az Alaptörvény lényegét és helyét a jogrendszerben: *„(1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”*

**A történeti alkotmány vívmányai kifejezés ebben a formában új fogalomnak számít a magyar közjogban,** amelynek tisztázása igazából még várat magára. A konkrét alaptörvényi definíció híján ez leginkább az Alkotmánybíróság feladata, amely az azóta meghozott néhány határozatban már reagált erre a problémára. Az egyértelmű definíciót ugyan még nem adta meg, de néhány döntését már igyekezett alátámasztani a történeti alkotmányból átvett érvekkel, illetve hivatkozásokkal. Ez leglátványosabban a bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság megfogalmazása kapcsán sikerült, amikor a dualizmus idején hozott jogszabályokat is figyelembe vette.

A jelenlegi magyar állami intézményrendszert a 2011-ben elfogadott és a 2012. január 1-én hatályba lépett **Alaptörvény** határozza meg, amely államszervezetileg legtöbb vonatkozásban a rendszerváltás során született szerkezetet fejleszti tovább, illetve arra építkezik. Ez nem jelenti azt, hogy minden változatlan maradt volna, egyes rész kérdésekben ugyanis komoly hangsúlyeltolódásokra került sor, de államszervezetileg alapvetően nem változott meg magyar Magyarország államszervezeti identitása.

Az Alaptörvénynek az Alapvetés című, bevezetőnek is számító része **Magyarországot független, demokratikus jogállamnak deklarálja, amelyben a minden hatalom forrása a nép** (népszuverenitás elve). Ezek a minősítések tulajdonképpen a hatalomgyakorlás alapelveit is meghatározzák Magyarországon. A népszuverenitás elve azt is jelenti, hogy a népnek (azaz a választópolgári közösségnek) időről időre a szabad választásokon ki kell fejeznie az akaratát és dönteni kell arról, hogy ki gyakorolja nevében a hatalmat. **A nép ezt a hatalmat elsősorban a választott képviselői útján gyakorolja, de kivételesen közvetlenül (az országos vagy a helyi népszavazás útján) is gyakorolhatja.** Mindez másként megfogalmazva azt jelenti, hogy Magyarország a népszuverenitás elvéből indul ki és a népképviselő, illetve főszabályként a képviselői demokrácia platformján áll. Ez fejezi ki egyébként az Alaptörvény Állam nevű részének a sorrendje is: az Országgyűlés szerepel az első helyen és csak utána következnek az országos népszavazásra vonatkozó rendelkezések.

**A demokratikus jogállam kifejezésnek a beemelése az alkotmányos szövegbe kulcsfontosságú.** Az a kijelentés, hogy Magyarország jogállam az egész Alaptörvénynek és az egyes rendelkezéseinek az értelmezésére kiemelkedő erejű hatása van. Ezzel a kérdéssel mindig is sokat foglalkozott a jogtudomány, illetve az Alkotmánybíróság is, amely egyik korai döntésében kimondta, hogy „... a jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul”,<sup>2</sup> azaz ténylegesen alkalmazzák és érvényesülnek az értékei. **A jogállamiság elvének leglényegesebb eleme az Alkotmánybíróság egy másik határozata szerint a jogbiztonság elve,** amelynek azonban szintén több komponense van: „Ezek egyike az állami beavatkozás korlátok közé szorítása, mivel a korlátlan állami beavatkozás lehetősége a jogalanyokat – a természetes és jogi személyeket egyaránt szüntelen jogbizonytalanságban tartja, s így összeegyeztethetetlen a jogállam fogalom lényegével.”<sup>3</sup> Az idézett alkotmánybírói határozat továbbá azt is kimondja, hogy „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”<sup>4</sup> **A jogállamiság részének tekintik a hatalommegosztás elvét is, valamint a demokratikus legitimitást is,** hiszen a demokratikus államban az tekinthető a közhatalom gyakorlása egyik feltételének.<sup>5</sup> Az Alaptörvény pedig

---

<sup>2</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat (ABH határozat 1991.).

<sup>3</sup> 32/1991. (VI. 6.) AB határozat (ABH 1991, 146.).

<sup>4</sup> 9/1992. (I.30.) AB határozat (ABH 1992, 59.).

<sup>5</sup> Patyi András: A jogállamiság. In: Alkotmányjog. Szerk.: Cserny Ákos. NKE, Budapest, 2013. 31-32. o.

kifejezetten a demokratikus jogállamról beszél. A demokratikus jelző azt is jelenti, hogy a polgári jogegyenlőség és a ciklikusan ismétlődő szabad választások talaján kell állnia.

Bár ez az önmeghatározás most már nem szerepel az ország hivatalos elnevezésében, az **Alaptörvény továbbra is köztársaságként határozza meg Magyarország államformáját.** Magyarország egyébként először 1918-ban lett köztársaság (pontosabban szólva népköztársaság), de 1919-ben aztán ismét visszatért a Magyar Királyság elnevezéséhez, igaz, akkor már a király nélkül, hiszen 1920 és 1944 között kormányzó állt a magyar állam élén. Véglegesen és a mai napig tartó érvényességgel az előbb már említett 1946. évi I. törvény deklarálta Magyarországon a köztársaságot. Ez azt is jelenti, hogy **az államfői tisztség itt nem öröklődik,** hanem mindig a parlament általi választás útján kerül betöltésre.

## A MAGYARORSZÁGI VÁLASZTÁSI RENDSZER ÉS A VÁLASZTÓJOG

Az államhatárokkal körülhatárolt magyar állam egyik legfontosabb összetevője a lakossága. A Magyarországon élő embereket két alapvető kategóriára lehet osztani – a magyar állampolgárokra és a külföldiekre.<sup>6</sup> Legtöbb alapjog Magyarországon – a többi demokratikus államhoz hasonlóan – mindenkire vonatkozik, de a nemzeti szuverenitást gyakorló országos politikai közösség szempontjából igazából a magyar állampolgárok a fontosak, hiszen ők alkotják Magyarországon az alkotmányos népet.

A magyar állampolgárságra és az állampolgárok jogaira, illetve kötelezettségeire vonatkozó legfontosabb szabályokat maga az Alaptörvény határozza meg. A magyar állampolgárság megszerzésére vonatkozó legfontosabb szabályokat pedig a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény szabályozza, amely elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados többsége szükséges. Az Alaptörvény az Alapvetés című részének a G) cikkében határozza meg az állampolgárságra vonatkozó legfontosabb szabályokat. Eszerint születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgárrá válik.



*Az állampolgárság keletkezésének általánosan elfogadott – de nem minden ország által követett és nem is kizárólagos – elve 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 segítséget nyújt az anyaországi politikai közösség és a határon túl élő magyarok közötti kapcsolatot, valamint a magyar identitás fenntartásában.*

<sup>6</sup> Ezt a csoportot különféle státusú (jogállású) személyek alkotják. Magyarországon mindenki, aki nem magyar állampolgár, külföldinek számít. Ebbe a kategóriába tartoznak tehát a más uniós tagállamok, illetve az EGT térség államainak az itt élő polgárai. Továbbá a külföldiek közé tartoznak a magyar állam által elismert menekültek, oltalmazottak és menedékesek, továbbá az ide bevándorolt, illetve itt letelepedett külföldiek, az ideiglenesen itt tartózkodó személyek, a vendégmunkások, a turisták, az illegális határátkelők stb. Ebből a felsorolásból is látszik, hogy ezekre a személyekre különböző jogi rezsimek vonatkoznak. Ugyanakkor egy sor alapjog mindenkire vonatkozik, tekintet nélkül az itt tartózkodás jogalapjára. Az emberi élethez és a méltósághoz való jog például mindenkit megilleti. Megkínózni sem lehet senkit Magyarországon. Az országból való kiutasítás tilalma viszont csak a magyar állampolgárokra vonatkozik és csak ők azok, akiknek feltétlen joga Magyarországon tartózkodni, illetve ide bármikor hazatérhetnek. A magyar állam külföldön nyújtható védelme is a jelenlegi szabályozás csak rájuk vonatkozik, bár az is igaz, hogy az EU szabályok szerint bizonyos esetekben (például akkor, ha ott nincs saját külképviseletük) a külföldön működő magyar külképviseletekhez a más uniós tagállamok állampolgárai is fordulhatnak segítségért.

*Az állampolgárság értékét jelzi továbbá, hogy részletszabályozása sarkalatos törvényben történhet, illetve az államfő hatásköre dönteni állampolgársági ügyekben.*

Sarkalatos törvény viszont a magyar állampolgárság keletkezésének vagy megszerzésének más eseteit is meghatározhatja. Az Alaptörvény szerint Magyarország védelmezi az állampolgárait, továbbá senkit nem lehet születéssel keletkezett vagy jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától megfosztani. Minden magyar állampolgár bármikor hazatérhet, amely fogalom alatt egyaránt értendő a hazalátogatás és a hazatérés (azaz haza telepedés) joga is.

Egyik legfontosabb politikai jellegű alapjog, amely megkülönbözteti a magyar állampolgárokat a külföldiektől, az országgyűlési választásokon és az országos népszavazásokon való részvételi jog. Tulajdonképpen ez a jog képezi Magyarországon a demokrácia alapját. Az Alaptörvény preambuluma az új demokrácia (és egyben az alkotmányos rend) kezdeti dátumának az 1990 május másodikát tekinti, amikor megalakult az az első szabadon választott népképviselő (azaz parlament). Bár az Alaptörvény pontosan nem definiálja, hogy mit is ért a demokrácia kifejezés alatt, az előbb említett preambulom (Nemzeti hitvallás) mégis némi támpontokat nyújt, amikor kimondja, hogy „*Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.*” Igaz, ez a kijelentés még nem mond semmit arról, hogyan jönnek létre Magyarországon a népképviselői, illetve népuralmi szervek. Ebben a kérdésben a demokratikus választásokra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések a meghatározóak. Ez különösen igaz az országgyűlési választásokra, de szintén fontosak a helyhatósági és nemzetiségi választási szabályok is. Az országgyűlési választásokra vonatkozó szabályok, azért is kiemelkedő jelentőségűek, mert Magyarországon az **Országgyűlés az a szerv, amely dönt a többi fontos közjogi tisztség betöltéséről is. A jelenlegi magyar választási rendszer a 2011 utáni reformok során született**, de alapjaiban véve még mindig azokon az alapokon nyugszik, amelyek a rendszerváltás során lettek lerakva. **Az Országgyűlésnek 199 tagja van**, akiket az **egyfordulós és vegyes** (azaz a többségi és arányos rendszer elemeit ötvöző) **választások** során választja meg a nagykorú magyar állampolgárságú választópolgárok közössége.

**Az egyéni képviselőket a 106 egymandátumos választókerületben választják meg**, ahol az a jelölt szerzi meg a képviselői helyet, aki relatív többséget szerzett. A maradék képviselői helyet (azaz összesen **93 mandátumot**) **azon pártlisták jelöltjei között osztják szét, amelyek elérték az összes leadott szavazat legalább 5 %-át.** Ezt a számot nevezik **bekerülési küszöbnek**. Az utóbbi mandátumszámot árnyalhatják a **nemzetiségi választások eredményei**, mert

a magyarországi nemzetiségek tagjainak lehetősége van beregisztrálni a nemzetiségi választói névjegyzékbe és ebben az esetben az országos pártlisták helyet leadhatják a voksukat az országos nemzetiségi önkormányzat által indított listára. Ez a lista akkor is mandátumhoz jut, ha csak egynegyednyi választópolgár szavazott rá, mint amennyi szükséges egy országos listás mandátum megszerzéséhez. Ez azonban 2014-ben, amikor először alkalmazták ezt a rendszert, egyetlen egy nemzetiségnek sem sikerült. Azon nemzetiségeknek, amelyeknek egy ilyen kedvezményes rendszerben sem sikerült rendes mandátumot szerezni, rendelkezésre áll az a lehetőség, hogy a **nemzetiségi szószólót** delegáljon az Országgyűlésben, akinek azonban ott nincs szavazati joga.

A 2014-es választások következő újítása az volt, hogy azokon már **nemcsak a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok vehettek részt, hanem minden nagykorú és cselekvőképes magyar** állampolgár, függetlenül attól, hol van a lakóhelye. A magyarországi lakóhely nélküli állampolgárok azonban csak az országos listára szavazhattak, szemben a Magyarországon élőkkel, akik az egyéni képviselőjelöltekre is szavazhattak.

A következő különbség a szavazás módjában rejlett. A magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok szavazhattak a magyarországi szavazóhelyiségekben, illetve – a külföldi tartózkodásuk esetén – azokon a külképviseleteken, ahol előzetesen jelezték a szavazási szándékukat. A külföldön élő, a magyarországi lakóhely nélküli magyar állampolgárok elvben csak a levél útján adhatták le a voksukat (a Nemzeti Választási Irodának címezve), igaz, ezt a levélküldeményt leadhattak a külföldön működő magyar külképviseleteken is, vagy valamely magyarországi szavazóhelyiségben is, ahonnan aztán ezt a levelet továbbították a Nemzeti Választási Irodába.

Fontos megjegyezni, hogy **az országos szinten Magyarországon csak a magyar állampolgárok rendelkeznek aktív és passzív választójoggal**. Ez egyaránt vonatkozik a parlamenti választásokra és az országos népszavazásokra. **A Európai Parlamentbe történő képviselőválasztásokon viszont a Magyarországon élő más uniós tagállamok állampolgárai is részt vehetnek**, igaz ők utána már nem szavazhatnak az állampolgárságuk szerinti országban. Ellenkező esetben ugyanis nekik plurális (azaz többszörös) választójoga lenne, ami nem lenne igazságos a többiekkel szemben. Nekik is Magyarországon aktív és passzív választójoguk van. A más tagállamok állampolgárságával rendelkező, de Magyarországon élő uniós polgárok **szavazhatnak a helyhatósági választásokon is** (azok mindkét szintjén) és bármelyik tisztségre meg is választhatóak. 2011 óta akár polgármesterek vagy a megyei közgyűlési elnökök is lehetnek. Az utolsó kategóriába tartoznak a Magyarországon élő, de az uniós

polgársággal nem rendelkező (azaz az úgynevezett harmadik országbeli állampolgárságú vagy hontalan státusú) **menekültek, bevándoroltak vagy letelepedettek, akik csak aktív választójoggal rendelkeznek** és csak a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán vehetnek részt.

## HATALOMMEGOSZTÁS MAGYARORSZÁGON

**Az Alaptörvény egyik legfontosabb államszervezeti jellegű cikke deklarálja, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának az elvén alapszik.** Ezen alapelv történetileg a felvilágosult 18. század végén, illetve a modern alkotmányok elfogadásával próbálkozó 19. században született meg, alapvetően az uralkodói abszolutizmus ellensúlyozása céljából. A hatalommegosztás elvének célja tulajdonképpen hasonló, mint az egész modern demokratikus alkotmányjog egyik legfőbb hivatása – megakadályozni azt, hogy valamelyik hatalmi vagy társadalmi tényező a többiek felé kerekedjen, és zsarnoki uralmat létesítsen felettük. Kevésbé drámai esetekben az egyensúlytalansági helyzetek kiküszöbölése és a rendezett törvényes hatalomváltások biztosítása is a célja.

Érdekes, hogy **az 1989 és 2011 között** hatályban lévő alkotmányos szövegben ezen elv ugyan érvényesült, de nem került sor nyílt deklarálására. Emiatt **az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből vezette le ezt az elvet.** Véglegesen ezt a hiányosságot csak a most hatályos Alaptörvény pótolta. Ettől függetlenül a modern polgári Magyarországon 1989-től kezdve már egyértelműen érvényesült a hatalommegosztás elve, amely éles ellentétben állt a korábbi állapotokkal, mert az 1989 előtti kommunista egypártrendszer idején a hatalom egységének az elvéből indultak ki. A hatalom egységének a legfőbb letéteményese pedig hivatalosan a legfőbb népképviselői szerv, azaz az Országgyűlés volt, gyakorlatilag pedig a hatalmat a kommunista állampárt gyakorolta. Ebben az időszakban nem is létezett külön egyszemélyi államfő, hanem az Országgyűlés által választott, a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa névre hallgató kollektív szerv látta el államfői teendőket. Ez a szerv csak 1989-ben szűnt meg.

Az Alaptörvény nem mondja ki, hogy a hatalommegosztásnak konkrétan kik között kell megvalósulnia, de **a szakirodalom általában a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom megosztásából indul ki.** Néha külön megemlítik az államfői hatalmat is, ami főleg ott releváns, ahol – a mostani Magyarországhoz hasonlóan – nem a végrehajtó hatalmat gyakorló (azaz a minisztereket is irányító), többnyire közvetlenül választott köztársasági elnökre támaszkodó elnöki rendszer<sup>7</sup> van hatályban, hanem ott, ahol a parlamentáris kormányforma érvényesül. Ebben a kormányformában a végrehajtó hatalmat gyakorló kormánynak mindenképpen a népképviselői és törvényhozó parlament bizalmát kell élveznie, illetve itt rendszerint különválnak az inkább csak a protokolláris teendőket ellátó államfő és a végrehajtó hatalmat való-

---

<sup>7</sup> Ennek a rendszernek az őshazája az USA. Itt az elektorok útján választott elnök nevezi ki a minisztereket, akiknek csak az ő bizalmát kell élvezni, azaz a kormánynak nem kell a törvényhozásban is bizalmat szerezni. Ebben a rendszerben nem válik külön az államfői és kormányfői tisztség, hanem mindkettőt ugyanaz a személy gyakorolja.



ban irányító kormányfő pozíciója. Az államfő ebben a rendszerben inkább csak a válságok idején kerül előtérbe.<sup>8</sup>

Miután Magyarország parlamentáris kormányformája a parlament dominanciáján alapul, itt is általában a következő hatalmi ágak, illetve pontosabban szólva az azokon belül működő állami szervek közötti hatalommegosztásáról célszerű beszélni: az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, az Alkotmánybíróság, az igazságszolgáltatási rendszert alkotó bíróságok és ügyészség, valamint a helyi önkormányzatok között. A képet részben még árnyalhatják az önálló szabályozó szervek és az alapvető jogok biztosa. Az Alaptörvény Állam című részében az alkotmányozó elhelyezte az országos népszavazásra vonatkozó szabályokat is. Ezzel pedig közvetve azt is jelezte, hogy ezt az intézményt is az államhatalmi rendszer részének tekinti, és mint ilyen pedig részese a hatalommegosztás elvét érvényesítő rendszernek.

**Az országos népszavazást nem lehet bármiről tartani, illetve a kezdeményezésének is szigorú szabályai vannak.** Országos népszavazás tárgya eleve csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Az utóbbiak köre azonban nincs taxatív módon felsorolva. Ez alól is léteznek viszont kivételek, amelyek egyébként főleg az alapjogvédelem, az állam működése, a demokrácia megőrzése és a nemzetközi szövetségi kötelezettségek teljesítése érdekében születtek meg. **Az alkotmányozó ezért megtiltotta, hogy a következő kérdésekben népszavazást lehessen tartani:** a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről; b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról; c) az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról; d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről; e) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről; f) az Országgyűlés feloszlásáról; g) képviselő-testület feloszlásáról; h) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról; i) katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről; j) közkegyelem gyakorlásáról.

**Az országos népszavazás** egyébként akkor 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. A kiírásában központi szerepet

---

<sup>8</sup> Ez a modell tulajdonképpen az 1870-es években alakult ki Franciaországban, aztán nagyon népszerű lett egész kontinentális Európában. De tulajdonképpen a brit parlamentáris monarchia is hasonló alapon működik. Franciaország egyébként 1958 után letért erről az útról és félelnöki (félprezidenciális) rendszert épített ki, amelyben az államfő jóval erősebb befolyást gyakorol a kormány felett, noha annak továbbra is a parlament bizalmát kell élveznie.

játszik az Országgyűlés, amely abban az esetben, ha azt legalább kétszáz ezer választópolgár kezdeményezte és nem állnak fenn más kizáró okok (erről egyébként végső soron az Alkotmánybíróság dönt), az országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy száz ezer választópolgár kezdeményezésére pedig az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Erre azonban nem kötelezhető, ez csak egy lehetőség. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés egyébként az Országgyűlésre nézve három évig kötelező.

Az Alaptörvényben nevesített államhatalmi közjogi szervek között bonyolult függőségi, részben mellé-, részben pedig alá- és fölérendeltségi viszonyrendszer létezik. Az előbb idézett felsorolás sorrendje adott esetben egyáltalán nem véletlen, de az is igaz, hogy nem mindig fejezi ki az egyes szervek súlyát. Különösen nem esetleges az Országgyűlésnek az első helyen való szerepeltetése, hiszen hagyományosan ez a szerv képezi az egész magyar állami és közjogi élet központi elemét, mondhatni ősforrását. Alapvetően ide van ugyanis becsatornázva a népakarat képviselete és kifejezése. **Az Alaptörvény ugyanis legfőbb népképviseleti szervnek deklarálja az Országgyűlést, amelynek egyik legfontosabb feladata (a végrehajtó hatalom korábban már ismertetett ellenőrzése mellett) az alkotmányozás és a törvényhozás.** Ezáltal pedig éppen ez lett az a szerv, amely **döntő mértékben meghatározza a magyar állam intézményrendszerét**, hiszen Országgyűlés hozza létre és szünteti meg a különböző profilú és szintű állami szerveket. Erről a jogalkotó hatásköréről később azonban még szó lesz.

Az Országgyűlés ugyanakkor nagyon **fontos személyi döntésekben való hatásköri jogosítványokkal is rendelkezik**, amelyek révén befolyásolja az állam működését. Az Országgyűlés tehát megválasztja a miniszterelnököt (azaz a kormányfőt) és dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésekről (azaz megszavazza a Kormánynak a bizalmat vagy azt visszavonja tőle), továbbá az Alaptörvény értelmében megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és annak elnökét, a Kúria elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét. Mindez az jelenti, hogy **az Országgyűlés dönt arról, hogy kik töltsenek be Magyarországon legfontosabb közjogi funkciókat.** Ez egyébként nem szokatlan más parlamentáris kormányformájú államokban sem. Igaz, Európában egyre több országban jelenleg már közvetlenül a nép választja meg köztársasági elnököt, aki így nem a közvetett (azaz a parlamenti képviselők által biztosított) legitimációval rendelkezik, hanem közvetlen választópolgári felhatalmazással.

Hasonlóan egyértelmű a helyzet **az alkotmánybírók** esetében is, akik **megválasztása** szin-

tén teljes mértékben **csak az Országgyűlés akaratától függ**, tehát itt nem kell egyeztetni más hatalmi szervekkel: sem az államfővel, sem a bírói önkormányzatiság szerveivel, és miután a második világháború utáni magyar parlament egykamarás lett és maradt mai napig, a parlament két háza között sem kell kompromisszumra jutni az alkotmánybírák megválasztásakor. Az utóbbi megoldásokra egyébként számos példa akad Európában.

Az Alaptörvény értelmében **az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület**, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az alkotmánybírák többé már **nem újraválaszthatók**. Ez egy garanciális elem, amely erősíteni próbálja a függetlenségüket.<sup>9</sup>

*Az alkotmánybíráskodás nélkülözhetetlen feltétele a pártatlanság, továbbá az, hogy az Alkotmánybíróság és az alkotmánybírók függetlenek legyenek a kormányzattól, a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól.<sup>10</sup> Ennek egyik ilyen lényeges garanciája az alkotmánybírói megbízatás elnyerésének szabályozása.<sup>11</sup> A kétharmados szavazatarány – a parlamentáris kormányzati rendszer szokásos működése szerint – azt hivatott biztosítani, hogy a kormánypártokon túl legalább az ellenzék egy részének is támogatnia kelljen a jelöltet.<sup>12</sup> Ez az alkotmánybíráknak a kormánytól való függetlenségét biztosítja.<sup>13</sup>*

*A 12 évre szóló alkotmánybírói megbízatás is az alkotmánybírák függetlenségét erősíti, mivel ez egy határozott időre szóló megbízatás, és túlnyúlik a négy éves parlamenti cikluson.<sup>14</sup> Ugyancsak a függetlenséget erősíti az Alkotmánybíróság tagjai esetében az a szabály, amely kizárja a tisztségre történő újraválasztás lehetőségét.<sup>15</sup> Az újraválaszthatóság tilalmának célja annak a látszatnak is a kizárása, hogy a megbízatási idő lejártának közeledtével az újraválasztás előtt álló alkotmánybíró döntéseit esetlegesen befolyásolhatja az, hogy újra el szeretné nyerni az Országgyűlés támogatását az alkotmánybírói tisztségre történő megválasztásához.<sup>16</sup>*



Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt is választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje

<sup>9</sup> 2011 előtt rövidebb volt a megbízatási idejük (kilenc év), de akkor még újraválaszthatóak voltak az alkotmánybírók.

<sup>10</sup> Somody Bernadette (2012): Alkotmánybíráskodás. In Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadett szerk.: Alkotmányos alapok. Budapest, HVG Orac. 139. o.

<sup>11</sup> Somody (2012): i.m. 139. o.

<sup>12</sup> Uo.

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> Somody (2012): i.m. 140. o.

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> Somody (2012): i.m. 140. o.

lejártáig tart.<sup>17</sup>

Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Ugyanakkor a képviselőkhöz hasonlóan mentelmi jog illeti meg őket. További fontos garanciális szabály, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait csak sarkalatos törvény határozhatja meg.



*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.*

A 2010 utáni alkotmánybírói változások egyik fontos eleme a jelölés szabályainak a megváltozása, mert annak komoly kihatása volt az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyére. Az 1989 és 2010 közötti időszakban ugyanis az új alkotmánybírák személyének kijelölésére az Országgyűlésben mindig egy eseti jelölő bizottság alakult ki, amelyben a politikai pártok paritásos alapon képviseltették magukat. Mindegyik képviselőcsoport tehát egy-egy tagot delegálhatott ebbe a testületbe. Az általa javasolt személyeket utána meghallgatta az Országgyűlés alkotmányügyi, a törvényelőkészítő és igazságügyi bizottsága. A **jelölőbizottság javaslata** ugyan nem kötötte az Országgyűlés plénumát, de a jogszabály kirekesztette azt a lehetőséget, hogy valaki a plenáris ülésen terjessze elő saját, a bizottsággal nem egyeztetett személyi javaslatát, mert a jelölőbizottsági javaslat elutasítása esetén tizenöt napon belül újból csak a jelölőbizottság javaslatával kellett foglalkozni a plénumnak.<sup>18</sup> Miután az alkotmánybírák megválasztásához akkor is az összes képviselő kétharmados többsége kellett, ez a modell arra ösztönözte a koalíciós és ellenzéki pártokat, hogy megegyezzenek egymással, különösen akkor, ha két vagy három hely üresedett meg az Alkotmánybíróságon és a parlamentben senkinek nem volt minősített többsége. Az 1990 és 2010 között pedig inkább az volt a tipikus állapot.

**A most hatályos modellben** viszont a jelölőbizottságban jobban érvényesül a parlamenti többség dominanciája, mert most már számít a képviselőcsoport létszáma is – azaz nagyobb frakciók több tagot delegálhatnak a bizottságba, mint a kisebb csoportosulások, így az ellenzék könnyebben leszavazható. Ez azt is jelenti, hogy a kétharmados parlamenti többség

---

<sup>17</sup> A korábbi szabályozás értelmében az elnököt maguk az alkotmánybírák választották saját soraikból, mindig hároméves mandátumra. Most azonban ebben a vonatkozásban erősödött az Országgyűlés és az ottani többség pozíciója.

<sup>18</sup> Alkotmánytan. Szerk.: Kukorelli István. Osiris-Századvég, Budapest, 1994. 335. o.

esetén a jelölés kérdésében viszonylagossá válhat a parlamenti konszenzuseresés.

A most ismertetett választási jogszítványok, a miniszterelnök megválasztására vonatkozó eljárással együtt rendkívüli erőssé teszik a magyar Országgyűlést az európai és azon belül a közép-európai összehasonlításban is. **A magyar miniszterelnök személyére ugyan a köztársasági elnök tesz javaslatot, de az Országgyűlés azt nem köteles elfogadni.** Tény viszont, hogy ezután megint meg kell várni, hogy az államfő kit javasol erre a posztra, mert a miniszterelnököt az Országgyűlés – a konstruktív bizalmatlansági indítvány kivételével - mindig a köztársasági elnök javaslatára választja meg. Az előző jelöltje leszavazásától (pontosabban: meg nem választásától) számított 15 napon belül a köztársasági elnöknek új személyt kell megnevezni. Az Alaptörvény nem mondja ki, hogy ezt hányszor lehet megismételni. Abban az esetben azonban, ha a Kormány megbízásának megszűnése<sup>19</sup> esetén az Országgyűlés az államfő által tett első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg az új miniszterelnököt, akkor a **köztársasági elnök a parlamenti választások egyidejű kitérésével feloszthatja az Országgyűlést.** Egyébként az államfő csak akkor oszthatja fel a parlamentet, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el. Az államfőnek mindkét előbb említett esetben előzetesen konzultálni kell a miniszterelnökkel, a házelnökkel, illetve a képviselőcsoportok vezetőivel, az ő véleményük azonban nem köti őt. Az Országgyűlés ugyanakkor bármikor feloszthatja önmagát. Az új választásoknak minden esetben legkésőbb a feloszlástól vagy a feloszlástól számított kilencven napon belül kell megtörténnie.

Miután az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára az összes képviselő több mint a felével megválasztja a miniszterelnököt, az azonnal hivatalba lép. Ezzel azonban még nem alakul meg a kormány, mert ahhoz az is kell, hogy a **köztársasági elnök a kormányfő javaslatára kinevezze a minisztereket is.** Arról viszont, hogy a miniszterek közül ki legyen a miniszterelnök általános helyettese, már maga a kormányfő hoz döntés.

Magyarországon nemcsak a miniszterelnök megválasztása történik az Országgyűlésben, hanem az államfőnek tekintett **köztársasági elnök megválasztása** is. A jelölés teljes mértékben csak az országgyűlési képviselők kezében van – azok legalább egyötöde kell ahhoz, hogy valaki államfőjelöltté váljon. Egy képviselő csak egy jelöltet támogathat. Maga a választás mindig titkosan történik, akármelyik fordulóról van szó. Ahhoz, hogy valaki már az első szavazási fordulóban köztársasági elnökké váljon, az kell, hogy az összes képviselő kétharmada rászavazzon. Amennyiben ez nem történt meg, akkor a második fordulóban a képviselők-

---

<sup>19</sup> Az lehet akár rendes, akár idő előtti.

nek már csak az első forduló két legsikeresebb jelöltje között kell dönteni. Ilyenkor az válik köztársasági elnökké, aki – tekintet nélkül a szavazásban résztvevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta meg. Ha így sem sikerült államfőt választani, akkor ismételt jelölés alapján új választást kell tartani.

**A köztársasági elnöki tisztség többféle módon szűnhet meg.** Ilyen lehetőségek a következők: a megbízatás lejárta, a halál, a lemondás, az összeférhetlenség kimondása, a feladatok ellátására való képtelenség, annak a kimondása, hogy a hivatalt betöltő személy már nem felel meg a megválasztásához szükséges feltételeknek,<sup>20</sup> valamint a tisztségtől való megfosztással. A köztársasági elnök feladatkörei ellátásához 90 napon túl lehetetlenné tevő állapotának és a megválasztásához szükséges feltételek hiányának a megállapítása, ugyanúgy, mint az összeférhetlenség kimondása az Országgyűlés feladata. Ilyenkor az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadával határoz.

Az Alaptörvény külön szabályozza azt az esetet, amikor **az Országgyűlés az államfőt megfosztja a tisztségétől.** Tulajdonképpen ez a politikailag egyik legérzékenyebb kérdés. Az államfő személye ugyanis sérthetetlen és ellene a büntetőeljárást csak a megbízatásának megszűnése után lehet indítani. Ez a sérthetlenség tulajdonképpen egy monarchisztikus maradvány a modern demokratikus közjogi rendszerekben és jelenleg főleg az államfő szimbolikus szerepe és jelentősége indokolja. Ez a szerep például a jelenlegi Alaptörvényben abban a deklarációban nyilvánul meg, amely azt hirdeti, hogy **a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét.**

Az államfő politikai döntéseire egyébként éppen emiatt **az ellenjegyzés (kontraszignálás)** révén a Kormány más tagjai viselik a felelősséget. Azzal ugyanis, hogy a kormánytagok aláírják az államfő döntését nemcsak jelképesen, de jogilag is átvállalják tőle a jogi és politikai felelősséget. Ez a típusú felelőtlenség szintén egyfajta monarchisztikus elem a rendszerben.

**A magyar államfő legtöbb feladat- és hatásköre az ellenjegyzéshez kötött,** egyébként a sok más külföldi államfőnél jóval nagyobb mértékben. Ellenjegyzéshez kötött például a nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerése, az egyéni kegyelmezés joga, a területszervezési kérdésekben való döntés vagy az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyek elbírálása. Az államfő megválasztásának a módja mellett tehát főleg ez okozza a magyar köztársasági elnök közismert közjogi gyengeségét (legalábbis a közép-európai republikánus kontextusban).

Mindezt azonban nem jelenti a köztársasági elnök teljes felelőtlenségét. Az államfővel szemben is lehet ugyanis eljárást indítani. A valamely törvényt szándékosan megsértő (te-

---

<sup>20</sup> Például, mert elveszette az állampolgárságot.

hát gondatlanul nem!), illetve szándékos bűncselekményt elkövető államfővel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást. Az eljárás megindításáról aztán az egész Országgyűlés szavaz, ahol legalább az összes képviselő kétharmadának a támogatása kell ahhoz. A szavazás – hasonlóan, mint a megválasztásakor – ilyenkor is titkos. Miután megszületett ez a határozat, az államfő már nem gyakorolhatja a hatásköreit. A megfosztási eljárás lefolytatására pedig az Alkotmánybíróság jogosult. Ha ez a testület megállapítja a köztársasági elnök közjogi felelősségét, akkor őt megfosztja a tisztségétől. Innentől kezdve akár büntető eljárás is indulhat ellene.

**A köztársasági elnök alapvetően a jelölési, illetve a kinevezési jogosítványai révén képes befolyásolni az állami ügyek vitelét.** Egy sor fontos tisztviselőre ugyanis kizárólag csak ő teheti meg a jelöléseket az Országgyűlésnek. Ebbe a kategóriába tartozik maga a miniszterelnök, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa. Sem a korábbi Alkotmány, sem a mostani Alaptörvény a jelölés során nem írja számára a parlamenti pártokkal vagy más tényezőkkel való konzultálási kötelezettségét. Ha úgy látja jónak, az államfő természetesen előzetesen konzultálhat velük a személyi javaslatát, de erre jogilag nem kötelezhető. Sólyom László, aki 2005 és 2010 között volt Magyarország köztársasági elnöke például a jelölési javaslatát nem konzultálta meg előzetesen a pártokkal, amivel eltért ugyan a korábbi elnökök gyakorlatától, de semmi jogszerűtlen dolgot nem követett el.

A köztársasági elnöknek komoly kinevezési jogosítványai is vannak, igaz ezen a területen a fent említett ellenjegyzés miatt többnyire kötött a mozgáster. Az állam működése szempontjából talán a legfontosabb kinevezési jogköre az, hogy ő nevezi ki a hivatásos bírákat, a minisztereket (de csak a miniszterelnök javaslatára), a Magyar Nemzeti Bank elnökét és alelnökeit, az önálló szabályozó szervek vezetőit, valamint a Költségvetési Tanács elnökét. Továbbá megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia közgyűlése által megválasztott elnököt, megbízza az egyetemek rektorait, megbízza és fogadja nagykövetekeket és követeket, kinevezi és előlépteti a tábornokot, illetve kinevezi az egyetemi tanárokat. A jelölési jogosítványait leszámítva, valamint a bírák, az MTA elnöke és a Költségvetési Tanács elnökét leszámítva, mindegyik más esetben a döntéséhez szükséges a kormánytagnak az ellenjegyzése.

Ugyanakkor **a köztársasági elnök az ellenjegyzéshez kötött személyek kinevezését is megtagadhatja**, ha annak a jogszabályi feltételei hiányoznak, vagy akkor, **ha alapos okkal arra következtethet, hogy az ilyen kinevezés az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezne.** A magyar köztársasági elnök egyik legfontosabb alkotmányos

feladata ugyanis az, hogy őrködjék az államszervezet demokratikus működése felett, ebbe pedig beletartozik az olyan kinevezendő személyek kiválasztása, akik nem fogják akadályozni az államszervezet demokratikus működését és nem fogják veszélyeztetni a demokráciát.

Az Alaptörvény elfogadása előtt problémát okoztak az **államfő kitüntetési jogosítványai**. A korábbi Alkotmány megfogalmazása szerint a köztársasági elnök adományozta a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntetések és engedélyezte a viselésüket. Ez is a kormányfői vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötött hatáskör volt. Tulajdonképpen most is ez a helyzet, de most az Alaptörvény egyrészt némileg precízebben szabályozza ezt a kérdést,<sup>21</sup> másrészt pedig megengedi az államfő számára, hogy megtagadhatta az erre vonatkozó előterjesztések teljesítését, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené. Ez nem kötelezettség, csupán egy lehetőség, másrészt itt nem az államfő személyes értékrendjéről van szó. Ezt a változást és pontosítást valószínűleg azok a viták váltották ki, amelyek 2005 és 2010 között zajlottak az akkori köztársasági elnök, Sólyom László és a Kormány között. Ezekkel a vitákkal az Alkotmányíróságnak is kellett foglalkozni.

A most ismertett államfői jogosítványok ellenére **mégsem a köztársasági elnök volt az 1990 és 2010 közötti időszakban a mindenkor magyar kormányok és a mögöttük álló parlamenti többség fő ellensúlya, hanem az Alkotmánybíróság**. Ezt a szervet a rendszerváltáskor eleve erősnek tervezték, mégpedig azzal a céllal, hogy biztosítsa az átmenet békés és a jogi mederben tartható jellegét. Miután az 1990-es években egy sor közjogi kérdés még nem volt egyértelműen tisztázva, az Alkotmánybíróságra hárult a hézagok kitöltése és a vitás pontok értelmezése.<sup>22</sup> Akkor alakult ki azon nagyon aktivista hozzáállás, amely egészen az 1990-es évek végéig jellemezte a testület munkáját. Utána alábbhagyott ez a tendencia, de ettől függetlenül a feladat- és hatáskörei, valamint a tekintélye révén a magyar Alkotmánybíróság az európai kontextusban is a legerősebb és legabsztraktabb alkotmánybíróságok közé tartozott. A helyzet 2010 után némileg megváltozott, részben a 2011 előtti alkotmánymódosítások, részben az új Alaptörvény elfogadása révén. A már jelzett módon megváltozott a testület feltöltésének módja, ami egyértelműen a regnáló parlamenti többségnek kedvezett, illetve elveszett néhány korábbi hatáskör is (például a választási kérdésekben).

Leglényegesebb hatásköri változás a közpénzek területén következett be. Mindaddig ugyanis, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybí-

---

<sup>21</sup> A mostani megfogalmazás következőképpen hangzik: „... törvényben meghatározott kitüntetések, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését.”

<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság az egyértelmű alkotmányos szabályozás híján döntött például olyan fontos és érzékeny kérdésekben is, mint a halálbüntetés, abortusz és részben még a kárpótlás kérdésében is.



róság az Alaptörvény-ellenes jogszabályok vagy döntések megsemmisítésére vonatkozó hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Lényegében tehát jelenleg az Alkotmánybíróság a költségvetést és közterheket érintő kérdésekben most nem hozhat megsemmisítő jellegű döntést, kivéve ha a fent felsorolt alapjogi kérdésekről van szó. Ez elvben egy ideiglenes korlátozás, de a magyar költségvetési helyzetet ismerve valószínűleg sokáig fog fennmaradni.

## A NEMZETI, AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉS UNIÓS SZINT KÖZÖTTI HATALOMMEGOSZTÁS KÉRDÉSE

A szakirodalom néha nem csak horizontálisan vizsgálja a hatalommegosztás mechanizmusait (azaz az egy – többnyire országos – szinten lévő törvényhozást, végrehajtást és igazságszolgáltatást), hanem vertikálisan is (azaz a különböző nemzeti, illetve a nemzetek alatti/szubnacionális és feletti/szupranacionális szintek között). A hagyományosan unitárius – azaz egységes és nem föderatív – berendezkedésű Magyarországon nagyon nehéz beszélni az országos és a regionális, illetve helyi szint közötti valódi hatalommegosztásról. Igaz, hogy az 1990-es évek elején komolyan újjáéledt az önkormányzatiság, de 2010 utáni fejlődés megint inkább a központosítás jellemzi, amely együtt jár a helyi önkormányzatok hatásköri és pénzügyi kiüresítésével. Az Alaptörvény most is egy külön fejezetet szenteli a helyi önkormányzatoknak, amely kifejezés alatt Magyarországon nemcsak a települési, hanem a megyei szintet is értik. A mostani szabályozás azonban a korábbi – most már nem hatályos – alkotmányos szabályozással szemben nem ismeri a helyi önkormányzatok alapjogai fogalmát. Az Alaptörvény ugyanakkor ismeri az önkormányzatiság másik formáját, illetve típusát is, nevezetesen az országban élő nemzetiségek önkormányzatát, amely a személyi (és nem területi) elvű autonómia talaján áll. A törvény által elismert 13 magyarországi nemzetiség ennek megfelelően három szinten is működtetheti a saját közjogi önkormányzatait: a települési (kerületi), a megyei (fővárosi) és országos szinten. Az 1990-es években a magyar közjog ismerte még a társadalombiztosítási önkormányzatok fogalmát, de az elkülönített társadalombiztosítási alapok autonómiája már nagyon régen megszűnt, azzal együtt pedig eltűntek az azokat felügyelő választott önkormányzatok is. Természetesen Magyarországon is létezik a szakmai (illetve korporatív) önkormányzatiság fogalma, de ezzel jelenleg nem sokat foglalkozik a hatályos Alaptörvény.

**Komolyabb szerepet játszik a hatalommegosztás rendszerében az a tény, hogy 2004. május 1-től Magyarország is tagja az Európai Uniónak (azaz EU-nak).** Erre a tényre az Alaptörvény az Alapvetés című részének E) cikke tér ki, amely deklarálja, hogy „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.” Az említett cikk 2. bekezdése továbbá kimondja, hogy „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen,

az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.” Ezt a rendelkezést a szakirodalom **az európai integrációs klauzulának** is nevezi. Legtöbb uniós tagállam egyébként rendelkezik ilyen rendelkezésekkel, amelyek segítségével tulajdonképpen megnyitották a saját alkotmányos rendszerüket az európai integráció előtt. A mostani klauzula elődje még 2002-ben született és egészen a 2011 végéig (azaz a korábbi Alkotmány létezéséig) volt hatályban. A mostani szöveg a 2011-es alkotmányozás során született meg. Mindkét esetben – tehát a korábbi Alkotmány és a mostani Alaptörvény esetében is – az integrációs klauzula kitüntetett helyen szerepelt, mégpedig az alkotmányos szöveg elején. Az Alaptörvény rögtön a magyar állam öndefiníciója, a népszuverenitással és a hatalommegosztással, valamint a határon túli magyarokkal foglalkozó klauzula után foglalkozik ezzel a kérdéssel. Valószínűleg ez egyfajta értékpreferenciát szeretne jelezni.

Az európai integrációs klauzula megfogalmazásaiból kiolvasható, hogy Magyarország elkötelezett az európai egység megteremtése mellett, amely folyamatban az EU tagállamként szeretne részt venni. Ennek keretében az egyes (tehát nem az összes!) állami hatásköröket a többi tagállammal közösen az EU intézményei útján fogja gyakorolni, legalábbis az uniós alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig. A szükséges mérték deklarálása egyfajta önvédelmi reflexként is felfogható, amely a jövőre nézve bizonyos mozgásteret és mércét biztosít, illetve biztosíthat a magyar alkotmányos szervek számára. Az pedig, hogy a klauzula csupán „az egyes hatásköröket” említi, azt is jelenti, hogy az összes hatáskör közös gyakorlása kizárt – ezen klauzula alapján tehát nem következhet be a magyar állam kompetenciáinak totális kiüresedése. További garanciális elem az, hogy a 2. bekezdésben említett nemzetközi szerződés (tehát a csatlakozási szerződésről) kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz pedig az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az E cikk (3) bekezdése kimondja azt is, hogy „Az Európai Unió joga - a (2) bekezdés keretei között - megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.” Ez azt jelenti, hogy, az uniós tagsággal együtt Magyarországon a közvetlen hatállyal rendelkező uniós jog is megjelent, amely a belső (nemzeti) és a nemzetközi jog mellett egy külön kategóriát alkot a Magyarországon belül érvényesülő jogrendeken belül. Az EU jogának<sup>23</sup> egyik fontos sajátossága, hogy

---

<sup>23</sup> Két nagy jogforrási csoportja különböztethető meg – az elsődleges és másodlagos jogforrások. Az EU, hasonlóan a korábban létrehozott európai közösségekhez (ESZAK, EGK, EURATOM) a tagállamok egymás között megkötött nemzetközi szerződéseken alapszik. Ezek az alapító szerződések, az azokat módosító, kibővítő szerződésekkel, továbbá az egyes tagállamok csatlakozási szerződéseivel és az integrációs szervezet más külföldi államokkal megkötött szerződésekkel együtt alkotják az elsődleges jogforrásokat. Az alapító és a módosító szerződések által létrehozott uniós szervek által kidolgozott és elfogadott jogi normák másodlagos joganyagnak tekintendők. 2009 után következő másodlagos jogforrásokról lehet beszélni: a rendelet, az irányelv és a határozat, mint kötelező jogi aktusok, továbbá az ajánlás és a vélemény mint nem kötelező aktusok, valamint a közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadható határozatok és az Európai Tanács által elfogadott, speciális aktusként megjelenő általános iránymutatások.

részben a nemzetközi joghoz hasonló módon születik meg, ám utána a tagállamokban nemzeti – azaz belső – jogként viselkedik. A nemzetközi jogként való születés azt jelenti, hogy az elsődleges forrásai a tagállamok közötti nemzetközi szerződések megkötése révén jönnek létre. Az uniós jog legfontosabb doktrínáit egyébként nem az alapító és módosító szerződések, hanem az Európai Közösségek Bírósága (jelenleg az Európai Bíróság) dolgozta ki. Ezek közül a két legjelentősebb a közvetlen hatály elve és az elsődlegesség elve.<sup>24</sup> A magyar alkotmányozó 2011-ben az elsődlegesség elvét nem emelte be az Alaptörvény szövegébe. Ennek okát valószínűleg abban kell keresni, hogy ezt az elvet a most hatályos uniós alapító és módosító szerződések sem deklarálják deklarálták nyíltan. Ugyanakkor annak a kimondásával, hogy az EU joga megállapíthat az általánosan kötelező magatartási szabályt, az akkori alkotmányozó tovább ment a 2011 előtti alkotmányos szöveg rendelkezéseinél, legalábbis a közvetlen hatály elv érvényesülésének a vonatkozásában.

Ezen rendelkezések tükrében egyértelmű, hogy az uniós tagság révén az olyan meghatározó európai szervek, illetve intézmények, mint a Tanács, továbbá az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a luxemburgi székhelyű Bíróság komoly hatással vannak a magyarországi hétköznapokra. Ezek a szervek egyáltalán nem idegenek Magyarországon, sőt, közülük mindegyikben magyar állampolgárok is dolgoznak, akár választott, akár kinevezett, akár szerződéses minőségben.<sup>25</sup>

A magyar és a nemzetközi jog<sup>26</sup> viszonyával az Alaptörvény rögtön az európai integrációs klauzula után foglalkozik. Ez a sorrend egyébként jelzi azt is, hogy a két jogrendszer (a nemzetközi és uniós) milyen mértékben és módon képes „behatolni” a magyar jogrendbe. Az Alaptörvény Q) cikke következőket deklarálja: *„(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával. (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más*

---

<sup>24</sup> Az utóbbi elv kapcsán a legnagyobb problémát annak a kérdésnek az eldöntése jelenti, hogy ezen elsődlegesség érvényesül-e a tagállami alkotmányokkal szemben is. Ebben a kérdésben ugyanis többször konfliktusba kerültek az Európai bíróság és az egyes (főleg nagyobb) tagállamok alkotmánybíróságai.

<sup>25</sup> Az Európai Bizottságban (a biztosok kollégiumában), továbbá az európai bíróságokon egy-egy magyar állampolgár is dolgozik, illetve az Európai Parlamentben jelenleg 21 képviselői hely jár Magyarországnak. Az uniós szerveknél dolgozó magyar állampolgárok azonban ott elvben nem Magyarországot képviselik, hanem az EU-t, a parlamenti képviselők pedig nem nemzeti frakcióban dolgoznak, hanem mindenki a saját pártcsaládban.

<sup>26</sup> „Nemzetközi jog alatt a nemzetközi közösség tagjai – elsődlegesen az államok – közötti kapcsolatokat (nemzetközi kapcsolatokat) szabályozó és a nemzetközi jog alanyai által létrehozott jogi normák összességét értjük.” Lásd Tóth Norbert: A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya. In: Alkotmányjog. Szerk.: Cserny Ákos. NKE, Budapest, 2013. 103. o.

forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” Ezekből a megfogalmazásokból egyértelműen kiderül, hogy Magyarország továbbra is (azaz a 2011 előtti állapotokhoz hasonlóan) a nemzetközi jog és a magyar (belső) jog kapcsolatának **inkább a dualista megközelítése alapján áll.** A dualista elmélet lényege az, hogy a nemzetközi jog és a belső jog a jogrend két különböző, mellérendelt és formálisan elkülönült kategóriáját jelentik. Ebből az következik, hogy a nemzetközi jogi normák csak **transzformációval**, azaz a nemzetközi jogi normák belső jogi normákká átalakításával lesznek a magyar állam belső jogának részévé. Mindez abból az alaptörvényi megfogalmazásból következik, hogy **a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.** A más források alatt itt főleg a nemzetközi szerződéseket, az államok egyoldalú nyilatkozatait és a nemzetközi szervezetek határozatait, szabályait kell érteni. Ugyanakkor **miután Magyarország „elfogadja a nemzetközi jog általános elismert szabályait,” az azt jelenti, hogy a nemzetközi jognak az általános jogelvei, illetve a szakirodalomban a nemzetközi jognak a *ius cogens*-nek is nevezett feltétlen érvényesülést kívánó szabályai közvetlenül, azaz a külön magyar jogszabályai rendelkezések nélkül is a hazai jogrendszer részét képezik.** Ebben a vonatkozásban tehát az Alaptörvény inkább a monista álláspont alapján áll, azzal együtt, hogy elismeri ezen kiemelt nemzetközi jogi normák primátusát, elsődlegességét a magyar jogi normákkal szemben.<sup>27</sup> A monista elméletek ugyanis mindig a jog egységének az elvéből indulnak ki és nem különböztetik egymástól a nemzetközi és belső (nemzeti) jogot. Ebben a kontextusban tehát nem kell az egyes jogi normák külön jogszabályi átemeléséről gondoskodni,<sup>28</sup> de el kell viszont dönteni azt a kérdést, hogy kit, illetve mit illet itt az elsőbbség.

---

<sup>27</sup> Tóth Norbert: i. m. 106. o.

<sup>28</sup> Azért nem, mert a jogrendszer szerves részét képező nemzetközi jogi normák itt tulajdonképpen önvégrehajtóak. Lásd: Tóth Norbert: i. m. 104. o.

## AZ EGYES MANDÁTUMOK HOSSZA, AZ ESKÜTÉTEL PROBLÉMÁJA ÉS AZ INTERPELLÁCIÓK KÉRDÉSE

A hatalommegosztás érdekes kérdését alkotja továbbá az egyes közjogi tisztségek betöltésének a hossza, illetve másként megfogalmazva a mandátumok és a megbízási időknél a terjedelme. A hatalommegosztás gyakorlati érvényesülését ugyanis az is szolgálja, ha egy-egy választás után nem történik totális tisztújítás, amely a minden hatalmilag releváns pozíciót egy kézbe (érts egy politikai párt vagy más erő kezébe) juttatna. Ezt igazából csak úgy lehet intézményesen garantálni, ha egyrészt az egyes közjogi szervek személyzeti megújítása nem egy időben történik, másrészt pedig a legtöbb intézmény eltérő választási ciklussal rendelkezik. Ebben kell tehát keresni az okát annak, hogy az Alaptörvény sok és nagyon különböző hosszúságú megbízási idővel dolgozik.

Legrövidebb mandátummal Magyarországon az országgyűlési képviselők rendelkeznek, hiszen őket csak négy évre választják, igaz, ők akárhányszor újraválaszthatók. Ötéves megbízási idővel rendelkezik a köztársasági elnök és a 2014. évi helyhatósági választásoktól számítva az önkormányzati képviselők is, függetlenül attól, hogy melyik szinten képviselik a választóikat. Ez egy fontos újítás, amelyet az Alaptörvény vezetett be 2011-ben, de igazán csak az említett 2014-es választásokon került az „élesítésére.” Addig ugyanis ezen a képviseleti szinten is négyéves választási ciklus volt a meghatározó. Miután 1990-től kezdve Magyarországon mindig tavasszal került sor az országgyűlési választásokra, amelyeket őszszel követték a helyhatósági választások, sokszor érvényesült a parlamenti választások utáni dominóeffektus, azaz a helyhatósági választások eredmények főleg nagyobb településeken hasonlított az országos eredményekre. Ez nem igazán szolgálta a hatalommegosztás és a fékek és egyensúlyok rendszerének érvényesülését.

A helyi önkormányzati képviselők is korlátozás nélkül újraválaszthatók, nem így azonban a köztársasági elnök, akit erre a tisztségre már csak egy alkalommal lehet újraválasztani. Az elnökök újraválaszthatóságának a korlátozása az Egyesült Államokban alakult ki az 1940-es években és utána divatba jött Európában is. Paradox módon azonban Európában 1945 után csak az államfői poszt betöltését korlátozzák (rendszerint két ciklusban) és nem a miniszterelnök potenciális megbízási idejét, annak ellenére, hogy legtöbb európai államban nem az államfő (azaz a megkoronázott uralkodó vagy választott köztársasági elnök) kezében összpontosul az igazi végrehajtó hatalom.

Hatéves mandátummal rendelkezik Magyarországon az alapvető jogok biztosa és helyettesei, továbbá a Magyar Nemzeti Bank elnöke és alelnökei. Ilyen hosszúságú megbízási idővel

rendelkezik a Költségvetési Tanács elnöke is, akit az MNB elnökéhez hasonlóan a köztársasági elnök nevezi ki. Ezek a tisztségviselők is újraválaszthatók, hasonlóan, mint a kilencéves mandátummal rendelkező legfőbb ügyész és az igazságszolgáltatási (bírói) szerkezet csúcsán álló Kúria elnöke, valamint az Országos Bírósági Hivatal elnöke. Leghosszabb mandátummal 2011-től kezdve az Alkotmánybíróság tagjai rendelkeznek, akiket az Országgyűlés tizenkét évre választja meg, ami tulajdonképpen három parlamenti ciklusnak felel meg. Ők viszont többé már nem újraválaszthatók – az alkotmányozó ugyanis így akarta megnövelni a függetlenségüket. Hasonlóan hosszú mandátummal rendelkezik a szintén az Országgyűlés által választott állami számvevőszéki elnök. Arról azonban az Alaptörvény nem mond semmit, hogy ennek a tisztségnek a betöltője újraválasztható-e vagy sem.

Érdekes kérdés **az eskütétel problémája**, azaz a megválasztása után ki kinek a kezébe teszi le az esküt. Ennek a kérdésnek ugyanis a kiélezett küzdelmek és feszültségek esetében nemcsak szimbolikus jelentősége van, illetve lehet. A köztársasági elnök és miniszterelnök az őket megválasztó Országgyűlés előtt tesznek le esküjüket. Ugyanaz a helyzet a Kormány többi tagjával és az összes olyan közjogi méltósággal és tiszttelviselővel, akiket az Országgyűlés választ, tehát az Alkotmánybíróság elnökével és tagjaival.

A különböző hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának kérdéséhez az is hozzátartozik, hogy **ki milyen körülmények között vehet részt egy másik ágba tartozó szerv munkájában**, illetve hol rendelkezik a megjelenési kötelezettséggel. A köztársasági elnök, a Kormány tagjaihoz hasonlóan (de ünnepélyesebb körülmények között) például jogosult részt venni és felszólalni az Országgyűlés ülésein, de szemben egyes más európai ország államfőivel nincs ilyen lehetősége a kormányülések vonatkozásában. Továbbá nincs joga Kormánytól beszámolót kérni. Igaz, neki sincs megjelenési és beszámolási kötelezettsége az Országgyűlés előtt, pedig az utóbbi által választott Állami Számvevőszék elnökének vagy az alapvető jogok biztosának van ilyen kötelezettsége.

**Az államfő továbbá nem kérdezhető és nem interpellálható** az országgyűlési képviselők által. Az országgyűlési képviselő ugyanakkor bármikor kérdést intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az Alkotmánybíróság elnökéhez és a Kúria elnökéhez azonban már nem lehet kérdést vagy interpellációt intézni, mert ezek az Országgyűléstől független szervek. Ez a hatalommegosztás elvéből is következik. **Az országgyűlési képviselő viszont legtipikusabban interpellációt és kérdést intézhet a Kormánynak és a Kormány tagjához** a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az interpelláció

és a kérdés között az a különbség, hogy az interpelláció révén a képviselő nem csak felvilágosítást kérhet egy-egy ügygel kapcsolatban az interpellált személytől (azaz a kormánytagtól), hanem a problémák megoldása érdekében intézkedéseket is sürgethet.

**Az állami szervek többségét profiljuk szerint az állam három meghatározó funkciójához lehet hozzárendelni: a törvényhozáshoz, a végrehajtáshoz és az igazságszolgáltatáshoz.** Mindegyik állami funkció saját intézményrendszerrel rendelkezik, de **ezek között azért léteznek összefonódások és átjárások.** A köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság például nem tekinthetők törvényhozó hatalom részének, mégis csak részesei a jogalkotási folyamatoknak, ugyanúgy, mint a Kormány, amelytől még mindig a legtöbb kezdeményezés indul ki ezen a területen. Ezért nem lehet ezeket az intézményeket teljes mértékben elkülönülten tárgyalni.



## AZ ALKOTMÁNYOZÁS, A TÖRVÉNYHOZÁS ÉS AZ EGYÉB JOGALKOTÁS

**Az Országgyűlés egyik legfontosabb funkciója az alkotmányozás és a törvényalkotás.** (Az utóbbi nem azonos a törvénykezés fogalmával, amely inkább a bíróságok jogalkalmazó tevékenységét jelenti.) Mindkettő előbb említett folyamat tulajdonképpen a jogalkotás legfontosabb mozzanatait képezik, ugyanakkor tisztázni kell, hogy a jogalkotás nem teljesen azonos a törvényhozással, illetve törvényalkotással, hanem annál tágabb fogalom. A jogszabályok köre ugyanis jóval tágabb a törvények fogalmánál.

Az Alaptörvény több helyen és számos cikkben foglalkozik a **jogforrásokkal és azok hierarchiájával**, illetve a jogalkotási kérdésekkel. Logikusan legelőször magának az Alaptörvénynek szenteli a figyelmet, amelyet úgy definiálja, mint Magyarország jogrendjének az alapját. A jogszabályokkal együtt mindenkire kötelező. Az Alaptörvény megalkotása és módosítása az Országgyűlés kizárólagos hatásköre. Hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz, az **Alaptörvény is tulajdonképpen viszonylag könnyen módosítható jogi norma, ami talán magyar közjogi hagyománynak is mondható.** Az Alaptörvény megalkotásához és módosításához **az összes országgyűlési képviselő kétharmados többsége szükséges.** Szemben egyes más államokkal a magyar Alaptörvény nem tartalmazza az úgynevezett örökkévalósági klauzulát, amely azokat a területeket sorolna fel, amelyeket még az alkotmányozó sem változtathatja meg. (Ilyen klauzulát ismeri egyébként az 1949. évi német Alaptörvény vagy 1991. évi román Alkotmány).

A magyar alkotmányozás során egyetlen kérdésben sem kell kikérni a nép véleményét sem, amely azt főleg az országos népszavazás formájában tudja kifejezni. Továbbá a magyar alkotmányozáshoz nem szükséges a minősített többségi szavazástól eltérő különleges szavazási mód, illetve azt sem, hogy az új alkotmányos szöveggel egyetértsen az újonnan megválasztott parlament is. Az egyes európai országokban ugyanis egyáltalán nem ismeretlenek ilyen technikák, amelyek próbálják megnehezíteni az alkotmányos jellegű jogi normák gyakori módosítását. Ennek a rugalmasságnak egyik látványos következménye pedig az, hogy a 2011-ben az egyes politikusi beszédekben és írásokban „gránitszilárdságúnak” nevezett Alaptörvény szövegét tulajdonképpen ugyanaz a parlamenti többség már összesen hatszor módosította.

**Az Alaptörvény, amely a magyar jogrendszer alapjának deklarálja önmagát, következő jogszabályokat nevesíti: a törvényt, a kormányrendeletet, a miniszterelnöki rendeletet, a miniszteri rendeletet, az MNB elnökének a rendeletét, továbbá az önálló szabályozó szerv**

**vezetőjének a rendeletét<sup>29</sup> és az önkormányzati rendeletet.** Jogszabálynak számít továbbá a **Honvédelmi Tanács** rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök által szükségállapot idején kiadott **rendelete is.** A jogszabályok szabályozása egyébként kizárólag az Alaptörvény (korábban Alkotmány) feladata. Egyetlen egy jogszabály sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.



*A jogszabályok közé tartozó jogforrásokat hierarchikus rendszerbe állítja az Alaptörvény, amivel pedig a jogszabályok nem lehetnek ellentétesek [T] cikk (3) bekezdés].*

*Ez a rendelkezés az Alaptörvény jogrendszerben elfoglalt helyét, autoritását biztosítja. Az Alaptörvényt védi azáltal, hogy nem engedi, hogy más szabályok attól eltérjenek. A rendelkezés záróköve az Alkotmánybíróság eljárása és adott esetben norma-megsemmisítési jogköre.*

A jogforrások vonatkozásában még külön meg kell említeni a **közjogi szervezetszabályozó eszközöket** is, noha azok közvetlenül nem kötődnek az Országgyűléshez. Ezek abban különböznek a jogszabályoktól, hogy addig, amíg az utóbbiak elvileg mindenkire kötelezőek, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközök **csupán egy meghatározott címzetti körre**, azaz a szabályozó szerv saját, illetve a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervekre nézve **kötelezőek**. Ebből az is következik, hogy amíg a jogszabályokat az érvényességük érdekében kihirdetik, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközöket csak „közvetteszik.” Egyébként, amennyiben ezek nem tartalmazzák minősített adatot, akkor a **közzétételük bizonyos kivételektől eltekintve többnyire a Magyar Közlönyben történik.** Miután a hierarchiában a jogszabályok magasabb szinten állnak, egyetlen közjogi szervezetszabályozó eszköz nem lehet ellentétes egyetlen jogszabállyal sem. Ilyen eszközben továbbá nem ismételhető meg a jogszabályok rendelkezése.<sup>30</sup>

A magyar jog a következő közjogi szervezetszabályozó eszközöket ismeri: a normatív határozat és a normatív utasítás. **Normatív határozatot** adhat ki az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, továbbá az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács. Ezek tárgya kizárólag saját szervezete, működése, tevékenysége és cselekvési

<sup>29</sup> A kormányrendelet, az MNB elnökének a rendelete, továbbá a miniszterelnöki és miniszteri rendelet, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének a rendelete együttesen tekinthetők központi rendeleteknek. Ezek tehát nem az Országgyűlés által alkotott jogszabályok. Kétfajta központi rendeletet ismeri a magyar joggyakorlat – az autonóm (eredeti) és végrehajtási (származékos) rendeleteket. Autonómak azok a rendeletek, amelyek a legmagasabb szinten szabályoznak egy adott életviszonyt, és a törvény erről az életviszonyról nem rendelkezik. A végrehajtási rendelet az, amely megalkotásához felhatalmazáshoz van szükség. Ilyen felhatalmazás csak a törvényben vagy az autonóm rendeletben adható ki. (Lásd Cserny Ákos - Téglási András: Az integrált jogforrási rendszer. In: Alkotmányjog. Szerk.: Cserny Ákos. NKE, Budapest, 2013. 74-75. o.)

<sup>30</sup> Uo. 87-88. o.

programja lehet. A normatív határozatot adhat ki a helyi és a nemzetiségi önkormányzat képviselőtestülete is, amely ennek révén a saját és az általa irányított szervek szervezetét, működését, tevékenységét és cselekvési programját szabályozhatja. **A normatív utasítás** kibocsátására a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, az MNB és Állami Számvevőszék elnöke, továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző jogosult. Mindezt azzal a céllal, hogy a vezetésük, az irányításuk vagy a felügyeletük alatt tartozó szervek szervezetét, működését és tevékenységét szabályozzanak. Amíg tehát az első esetben a testületi szervekről volt szó, addig az utóbbi esetben már az egyszemélyi vezetőkről. A képet némileg árnyalja, hogy kizárólag a törvényben meghatározott tárgykörben tudnak – a szerv állományába tartozó személyekre nézve kötelező – normatív utasítást kibocsátani az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv vezetője, a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője is.<sup>31</sup>

Végül ezen a helyen legalább röviden meg kell említeni még az **alkotmánybírósági határozatokat**, amelyek ugyan nem jogszabályok, hiszen az Alkotmánybíróság nem jogalkotó szerv, de olyan kitüntetett jogalkalmazói döntésnek számítanak, amely alapján akár az általános magatartási szabályokat hordozó jogforrások közé is sorolhatók. Nem szabad elfelejteni, hogy amennyiben egy alkotmánybírósági határozat kimondja az alaptörvény-ellenességet és megsemmisíti a jogi normát, akkor az ilyen jogforrást szövegét mindenkire nézve kötelező erővel törölni kell a jogrendből. Az alkotmányértelmező határozatok pedig formálisan is mindenkire nézve kötelezőek.<sup>32</sup> Itt továbbá meg kell említeni még a Kúria (azaz a korábbi Legfelsőbb Bíróság) kötelező jellegű jogforrásait is. A **Kúria** ugyanis köteles biztosítani az igazságszolgáltatási tevékenysége mellett a bíróságok jogalkalmazó tevékenységének egységét. Ennek érdekében a bíróságokra nézve **kötelező jogegységi határozatokat hozhat**. Ezen kívül a **Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba való ütközéséről és megsemmisítéséről is**. Erről a Kúria háromtagú önkormányzati tanácsa hozhat döntést. Egy ilyen határozat mindenkire nézve kötelező. Ami a Kúria jogegységi határozatait illeti, azok ugyan szintén nem jogszabályok, de mégiscsak olyan normatív tartalmú előírásoknak tekinthetők, amelyek alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróság jogosult.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Cserny Ákos - Téglási András: Az integrált jogforrási rendszer. In: Alkotmányjog. Szerk.: Cserny Ákos. NKE, Budapest, 2013, 89. o.

<sup>32</sup> Cserny Ákos - Téglási András: Az integrált jogforrási rendszer. In: Alkotmányjog. Szerk.: Cserny Ákos. NKE, Budapest, 2013, 66-67. o.

<sup>33</sup> Cserny Ákos - Téglási András: Az integrált jogforrási rendszer. In: Alkotmányjog. Szerk.: Cserny Ákos. NKE, Budapest, 2013, 86-87. o.

Visszatérve a parlamenten belül jogalkotási folyamathoz megállapítható, hogy az alkotmányozó 2011-ben **kétfajta törvényt honosított meg** a magyar jogrendben: az **egyszerű törvényt**, amelyet a határozatképes Országgyűlés egyszerű többséggel hozhatja meg, valamint a jelenlévő parlamenti képviselők kétharmados többségével elfogadott **sarkalatos törvényeket**. A sarkalatos törvények tulajdonképpen korábban is (azaz 1989 és 2011 között) léteztek a magyar jogrendben, de nem használták rájuk nézve ezt a kifejezést, ehelyett egyszerűen csak eredetileg alkotmányerejűnek, majd a jelenlévő képviselők kétharmadával elfogadott kétharmados törvényeknek nevezték azokat.



*Az Alaptörvény a törvények elfogadásához szükséges többség meghatározása révén több csoportot hoz létre a törvényi jogforrási szinten. Míg általában az Országgyűlés a jelenlévő képviselők többségének szavazatával fogadja el a törvényeket, egyes esetekben ennél magasabb szavazati arányra, úgynevezett minősített többségre van szükség.*

*Az Alaptörvény a jogtörténeti jogforrásoktól eltérő jelentéssel rendelkezik a sarkalatos törvényekről: ezek olyan törvények, amelyek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges [T] cikk (4) bekezdés]. Az úgynevezett minősített többségű vagy kétharmados (egy ideig „alkotmányerejű”) törvények nem újak a magyar jogrendszerben.*

*A sarkalatosság lényege, miszerint az Országgyűlés döntéséhez a képviselők egyszerű többségénél több szavazatra van szükség, azt kényszeríti ki, hogy bizonyos szabályozási kérdésekben az általánosnál szélesebb körű egyetértés jöjjön létre. A mindenkori kormánytöbbség csak ritkán ér el minősített többséget a parlamentben, ezért annak előírása, hogy egyes tárgykörökben kétharmados többség szükséges, alapvetően a kormányoldalon túlnyúló megegyezést kényszerít ki. Az ellenzéki politikai erők ezáltal meghatározó szereplőivé válnak a jogalkotásnak, egy részük egyetértése hiányában ugyanis nem lehetséges a sarkalatos törvények elfogadása.*

*Az Alaptörvény meghatározza, hogy mely tárgykörökben kell sarkalatos törvényt alkotni. Ezen tárgyak köre kizárólagos, az Alaptörvényen kívül más jogforrás ilyen nem írhat elő, illetve amely esetben az Alaptörvény nem követeli meg a minősített többséget, az Országgyűlés egyszerű többséggel is törvényt alkothat. Az – egyébként nem ritkán előforduló – sarkalatos tárgykörök besorolhatók alapjogi és államszervezeti tárgycsoportokba. A minősített többség előfordul egyébként az Alaptörvény elfogadása, módosítása, illetve az Országgyűlés egyes személyi döntései esetében is. Az általánosnál magasabb szavazati arány elvárása ezek esetében úgyszintén a sarkalatos törvények fentebb leírt értékét (a kormánytöbbségen túlmutató politikai egyetértés) hordozza.*

**A sarkalatos törvények egyébként az állami és állampolgári élet legfontosabb területeit szabályozzák.** Sarkalatos törvénynek számít például az állampolgársági törvény, a választási törvények vagy az úgynevezett alkotmánybírói törvény is.

Az, hogy Magyarországon milyen közel áll egymáshoz az alkotmányhoz és az egyszerű törvényhozás az is jelzi, hogy az Alaptörvény elfogadására, módosítására és a sarkalatos vagy egyszerű törvények elfogadásának **kezdeményezésére** ugyanazok a szereplők jogosultak: **a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság vagy az Országgyűlés bármely képviselője.** Elvben leggyakrabban a Kormány az, amely él ezzel a joggal, de különösen a 2010 után egyre több törvény és módosítás a képviselői kezdeményezésre történik.

A magyar **Alaptörvény – a többi európai államhoz hasonlóan – a szabad mandátum elve alapján áll,** azaz a képviselők a tevékenységüket a köz érdekében végzik, és ebben a tekintetben nem utasíthatóak. A jogaik és kötelezettségeik egyenlők és a választóik által idő előtt nem hívhatók vissza. A képviselői munkájuk során mentelmi jog és külön javadalmazás illeti meg őket.

A sikeresen lebonyolított választások után tehát **megalakul az Országgyűlés, amelynek az alakuló ülését mindig a köztársasági elnök hívja össze.** Az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart. Az Országgyűlés egyébként jogosult az idő lejártá előtt is feloszlani magát. A munkáját a házelnök irányítja, akit ebben a minőségben segítik az alelnökök és az Országgyűlés Hivatalának a dolgozói. A házelnököt a rend fenntartásában az Országgyűlési Őrség is segíti.

*A házelnök fegyelmi jogköreit az Országgyűlés mint legfőbb képviseleti szerv sajátosságai indokolják. 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 Országház, az Országgyűlés Irodaháza, és egyéb épületek területére történő belépés és ott-tartózkodás*



*engedélyezése, szabályozása is. Az Országgyűlés (mint a képviselők gyűlése, és 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 Hárszabály alapján a rendszerváltás utáni parlamenti jog fegyelmi eszközökben rendkívül gyenge volt, a házelnök jogköre a képviselői felszólalások korlátozott megregulázásra terjedt ki (szó megvonása stb.).*

A képviselők többsége a politikai frakciókban (képviselelőcsoportokban) tömörülnek, de lehetnek független képviselők is. Az Országgyűlés nemcsak a plenáris ülések formájában dolgozik, hanem fontosak az egyes bizottságai is. A magyar közjog jelenleg a következő bizottsági formákat ismeri: az állandó, az ideiglenes és az egyéb bizottságokat. Ilyen például az időnként megalakuló jelölőbizottság. Ilyen bizottság tesz javaslatot például az alkotmánybírák személyére.

Kiemelkedő szerepet játszik az Országgyűlés munkájában a **Házbizottság**, amely mindig a képviselőcsoportok nevének bejelentésével, valamint a házelnök és az alelnökök megválasztásával alakul meg. További tagja még a háznagy. Tanácskozási joggal a Kormány képviselője is részt vesz az ülésein. A szavazati joga itt azonban csak a frakcióvezetőknek van, de a Házbizottság általában az egyetértés elérésére törekszik. Emiatt rendszerint nem a formális szavazással hozza meg döntéseit, hanem a házelnök igyekszik összefoglalni a képviselőcsoportok vezetőinek a véleményét, összefoglalni az egyeztetésük eredményeit és végül kimondani a Házbizottság állásfoglalását. Egyetértés hiányában viszont a döntési és javaslatvételi jogok az Országgyűlés elnökét illetik meg, és a javaslatáról az Országgyűlés szavaz. A Házbizottság alapvető feladata egyébként az Országgyűlés folyamatos működésének biztosításában, az ülések napirendjének kialakításában, az egyes indítványok bizottsági megtárgyalásának az előkészítésében, továbbá az Országgyűlést érintő legfontosabb személyi döntések előzetes egyeztetésében határozható meg.

Az Országgyűlés némi túlzással egyfajta törvénygyárnak is tekinthető, hiszen az egyik legfontosabb hatásköre éppen a törvényalkotás.<sup>34</sup> **A törvények megalkotása az Országgyűlés monopóliuma, Magyarországon tehát ilyen jogszabályt más szerv nem fogadhat el.** Az Alaptörvény ugyanakkor nem határozza meg kimerítően, hogy pontosan melyek is azok a társadalmi viszonyok, amelyeket törvényben kell szabályozni. Számos kérdésben kimondja,

<sup>34</sup> A folyamat szabályozására következő jogi normák vonatkoznak: az Alaptörvény, továbbá a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és ennek hárszabályi rendelkezései és az egyes hárszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (azaz a határozati hárszabályi rendelkezések).

hogy az adott területet törvénnyel (illetve sarkalatos törvénnyel) kell szabályozni, de sok vonatkozásban nem létezik ilyen egyértelmű alaptörvényi utasítás és mégis törvényi szinten történik a szabályozás. Annak a kérdésnek az eldöntése tehát, hogy az előbb említett megkötéseken kívül miről fog törvényt alkotni végső soron az Országgyűlés szuverén joga.

A törvényalkotó tevékenység a törvénykezdeményezéssel kezdődik, amelyre az előbb már felsorolt szereplők jogosultak. A törvényjavaslat benyújtása előtti fázisban, amikor még zajlik a minisztériumi vagy az érdekszervezetekkel való egyeztetés, még csak a törvénytervezetről lehet beszélni. **A törvényjavaslattá csak az Országgyűléshez való benyújtás után válik a törvénytervezet.** A törvényalkotásban az Országgyűlés tulajdonképpen két szinten, illetve szervezeti formában vesz részt: egyrészt a bizottsági szinten, másrészt a plenáris ülésen. Az Országgyűléshez beérkezett törvényjavaslatot a házelnök (az Országgyűlés elnöke) a megtárgyalásra egy vagy több bizottságnak küldi el. Az országgyűlési bizottság, a köztársasági elnök vagy a Kormány által benyújtott törvényjavaslatok külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatába kerülnek, szemben a parlamenti képviselők által benyújtott javaslatokkal, amelyek esetében a házelnök által kijelölt bizottságnak dönteni kell arról, hogy azt az Országgyűlés egyáltalán megtárgyalja-e.

Miután egy törvényjavaslat befogadásra kerül, elkezdődik **a bizottsági előkészítő szakasz**, hiszen minden plenáris tárgyalási szakaszt a bizottsági előkészítés előzi meg. A kijelölt bizottságoknak először arról kell állást foglalni, hogy a benyújtott törvényjavaslat egyáltalán alkalmas-e az általános vitára. **Az általános vita során** a képviselők a javaslat szükségességéről, céljairól és elveiről vitatkoznak. Ebben a szakaszban be lehet még nyújtani a módosító javaslatokat, egészen a vita lezárásáig. Ezeket a javaslatokat is el kell látni az indokolással. Maga az előterjesztő már nem nyújthat be módosító javaslatot, csak a képviselők vagy a bizottságok. A Kormány sem jogosult már erre, kivéve a zárószavazást.

Az általános vita után következik a **részletes vita**, amely három szakaszból – kijelölt bizottsági, törvényalkotási bizottsági, valamint az Országgyűlés plénuma előtti részletes vita szakaszból – áll.

**A kijelölt bizottsági szakaszban** a bizottságban véleményezik a törvényjavaslatot, hogy az megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedik-e a jogrendszer egységébe, megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek. A részletes vita e szakaszban kiterjed az egyes képviselők, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság által benyújtott módosító javaslatok véleményezésére is, amelyekről állást foglal. A részletes

vita e szakasza a tárgyaló bizottság részletes vitát lezáró döntésével ér véget.

**A törvényalkotási bizottság (TAB)** az általa támogatott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az általa megfogalmazott módosítást egy indítványba foglalja (összegző módosító javaslat). Ha a törvényjavaslat nem felel meg a jogalkotás alkotmányossági követelményeinek, a törvényalkotási bizottság az összegző módosító javaslatba foglalja a követelmények teljesüléséhez szükséges módosítást is. A törvényjavaslat szövegéből és az összegző módosító javaslatból vagy az előterjesztő, vagy a TAB által egybeszerkesztett szöveget, az úgynevezett egységes javaslatot a TAB elnöke benyújtja az Országgyűlés elnökének.

A TAB eljárását követően a bizottsági és az összegző jelentésekről, valamint az összegző módosító javaslatról az **Országgyűlés plénuma folytat részletes vitát**, melynek lezárását követően kerül sor a zárószavazásra. A törvényeket az Országgyűlés, amennyiben az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, *a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének* szavazatával hozza meg. A sarkalatos törvények elfogadásához és módosításához *a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Valamennyi képviselő kétharmadának* a szavazata szükséges az Alaptörvény elfogadásához és módosításához, valamint az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió részére történő átadását biztosító nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez.

Az egész javaslatról szóló **zárószavazás után öt nappal az Országgyűlés elnöke aláírja a törvényt és megküldi azt aláírásra a köztársasági elnöknek**. Az államfő számára is öt nap áll rendelkezésre, hogy aláírja a törvényt és elrendelje annak kihirdetését. Azzal, hogy a házelnöknek az államfőnek küldte meg az elfogadott és általa már aláírt törvényt, viszont egy újabb garanciális szakasz kezdődik a törvényalkotási folyamatban. Abban az esetben ugyanis, **ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja és az Országgyűlés kezdeményezésére ilyen alkotmányossági vizsgálatra még nem került sor, akkor a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi (alkotmányossági vétő)**. Az Alkotmánybíróság ilyen indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz.

Egyébként – ahogyan előbb már szó volt róla – az ilyen alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére maga az Országgyűlés is jogosult, de csak a törvény kezdeményezőjének, a Kormánynak és az Országgyűlés elnökének a zárószavazás előtt megtett indítványára. Az Országgyűlés az ilyen indítványról a zárószavazást követően határoz. Ha az Alkotmánybíróság mindkét előbb felvázolt esetben az alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor az



Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja. Ugyanazzal a tartalommal azonban az Országgyűlés már nem fogadhatja el a megvizsgált törvényt.

**A köztársasági elnök** azonban nemcsak akkor nem írhatja alá az elé terjesztett törvényt, ha azt alaptörvény-ellenesnek tartja, hanem akkor is, amikor a törvény egészével vagy annak valamely rendelkezésével politikai, szakmai, erkölcsi vagy más okokból nem ért egyet (politikai vétó). Ilyenkor nem kell az Alkotmánybírósághoz fordulni, de **a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével együtt egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek**. Ezt a politikai vétót a szakirodalomban **halasztó hatályú relatív vétónak** nevezik. Az Országgyűlés ebben az esetben a törvényt újra megtárgyalja, és ismét határoz az elfogadásáról. A köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. **A törvények kihirdetése mindig a magyar állam hivatalos lapjának számító Magyar Közlönyben történik**. Egyébként az Országgyűlés által az alkotmánybírósági eljárás után ismét megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételten kérhető az Alkotmánybíróságtól. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról megint soron kívül, de most már gyorsabban, azaz legkésőbb tíz napon belül határoz.

Akkor, ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés módosítja, az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata kizárólag a módosított rendelkezések tekintetében vagy arra hivatkozással kérhető, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

*A köztársasági elnök ezen 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 rendelkezéseire (26. §) képest cizelláltan és a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot felhasználva fogalmaz az államfői vétóról.*



Ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát.

**A jogalkotási folyamatban tehát nemcsak az Országgyűlés, hanem közvetve az államfő és az Alkotmánybíróság is szerephez jut.** Az utóbbi szerepe abból fakad, hogy az Alaptörvény értelmében ez a testület az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

## A JOGALKALMAZÁS ÉS AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS FÓRUMAI

A törvények azok a jogi normák, amely alapvetően meghatározzák az állam, az állampolgárok és más szereplők (cégek, alapítványok, külföldiek stb.) életét. A végrehajtásuk és érvényesítésük természetesen a végrehajtó hatalom feladata, amely erre nézve egy sor szervvel és intézménnyel (egyebek mellett közigazgatással), illetve jogosultsággal rendelkezik. A végrehajtó hatalom feladatairól, hatásköreiről és intézményeiről a későbbi fejezetben még lesz szó.

**Amennyiben** ebben a szakaszban **jogsértésekre vagy különböző indíttatású jogvitákra kerül sor, azok elbírálása a bíróságokra tartozik**, amelyek igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Ebben a folyamatban **az igazságszolgáltatás közreműködőjeként a legfőbb ügyész és az általa irányított ügyészség is felléphet**, hiszen az ügyészség az állam büntetőigényét érvényesíti. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, továbbá fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.

A bíróságok az Alaptörvény értelmében döntenek a büntetőügyekben, a magánjogi jogvitákban, illetve a törvényben meghatározott egyéb ügyekben, továbbá döntenek a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzatok törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Az igazságszolgáltatás egyik központi és lényeges eleme **a bírák függetlenségének az elve**. Az Alaptörvény szerint a bírák függetlenek, és **csak a törvénynek vannak alárendelve**, az ítélezési tevékenységükben pedig **nem utasíthatóak**. Ebben az értelemben tehát a bíróságokon nem érvényesülnek az alá- és fölérendeltségi viszonyok. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. **A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet**. A hivatásos bírákat a köztársasági elnök nevezi ki. **Bíróvá az nevezhető ki, aki a harmincadik életévét betöltötte**. A Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn

**A bírósági szervezet csúcsán** az Alaptörvény hatálybalépésétől kezdve Magyarországon a **Kúria áll** (korábban Legfelsőbb Bíróságként működött). A Kúria a fentiek mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, emiatt a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. **A bírósági szervezet többszintű**, ami főleg garanciális célokat szolgálja. Az egyik legfőbb célja ennek a többszintűségnek az, hogy a feleknek legyen lehetősége jogorvoslatot kérni

a felsőbb szintektől. Jelenleg a következő szinteken működnek bíróságok: a járási szinten és a fővárosi kerületekben (**járásbíróságok**), továbbá a megyei szinten, illetve a fővárosban (**törvényszékek**). A megyei szintről **az ítélőtáblához lehet fellebbezni**, amelyek összesen öt helyen működnek: Budapesten, Debrecenben, Győrben, Pécsen és Szegeden. Az ítélőtáblán csak büntető és polgári kollégiumok működnek, a közigazgatási ügyek ezen a szinten rendszerint már nem jelentkeznek.

Az Alaptörvény lehetővé teszi az ügyek meghatározott csoportjára külön bíróságok létrehozását. **Ilyen különbíróságnak számítanak Magyarországon a közigazgatási és munkaügyi bíróságok**, amelyek (hasonlóan, mint a többi járásbíróság) első fokon járnak el. Az itt meghozott határozatok ellen a törvényszékekhez lehet fellebbezni, amelyekben belül az ügyszakok szerint működnek büntető, polgári, gazdasági és közigazgatási-munkaügyi kollégiumok. Legfelsőbb szinten a közigazgatási-munkaügyi ügyekkel a Kúria foglalkozik, amelyek belül nemcsak egy külön önkormányzati, hanem közigazgatási, illetve munkaügyi tanács is működik. Magyarországon jelenleg a legfelsőbb szinten nem létezik az elkülönült és specializált Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság, bár 1949 előtt volt már ilyen, illetve most is már egy jó ideje szó van róla.

Az elmúlt fél évtized reformjai során jelentősen átalakult a bíróságok igazgatásának a rendszere.<sup>35</sup> A bíróságok igazgatásának központi feladatait új szervként **az Országos Bírósági Hivatal elnöke** végzi, akit a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. További új szervnek tekinthető **az Országos Bírói Tanács (OBT)**, amely felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. A budapesti székhelyű Országos Bírói Tanács tagja az Alaptörvényből kifolyólag a Kúria elnöke is, további tagjait sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a bírák választják. Összesen 15 tagja van, akik közül 14 főt a bírák küldöttértekezlete a küldöttek közül titkosan, szavazattöbbséggel választja meg. Az első alkalommal történő választás során a bírák küldöttértekezlete 1 ítélőtáblai, 5 törvényszéki, 7 helyi bírósági és 1 munkaügyi bírósági bírót választ. Az OBT tagjává az a bíró választható, aki legalább öt éves bírói gyakorlattal rendelkezik. A mandátumuk hat évre szól, Az elnöki tisztséget a tagok félévenként egymást váltva viselik oly módon, hogy elsőként a leghosszabb tartamú bírói szolgálati viszonyral rendelkező bíró tölti be. Őt a további tagok a bírói szolgálati viszonyuk időtartamának csökkenő sorrendjében követik.

---

<sup>35</sup> Erről lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (Bszj).

Az OBT elnökét – akadályoztatása esetén – az elnökhelyettes helyettesíti. Az OBT egyébként 2012. március 15-én kezdte meg a működését.

Az igazságszolgáltatási rendszer és azon belül főleg a bíróságok működésére vonatkozó rendelkezések nemcsak az Állam nevű részben találhatók meg, hanem nagyon fontos elvek és szabályok szerepelnek a Szabadság és Felelősség nevű alapjogi részben is, különösen annak XXVIII. cikkében. Legfontosabb itt szereplő alapelv az, hogy **mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.** Továbbá senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Ezt nevezik ártatlanság védelmének. **A büntetőeljárás alá vont személynek** az eljárás minden szakaszában **joga van a védelemhez.** A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt. Fontos garanciális szabály, hogy senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel egy olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben - más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.<sup>36</sup> Végül **mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen** az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Ezen rendelkezés miatt kell megfelelő számú jogorvoslati fórumot biztosítani. A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

---

<sup>36</sup> Ugyanakkor mindez nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését egy olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.

## A VÉGREHAJTÁS ÉS A VÉGREHAJTÓ HATALOM SZERVEI

Az Alaptörvény értelmében az **Országgyűlésnek felelős Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve**. A feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Ez azt is jelenti, hogy a végrehajtás területén a **Kormány rendelkezik általános hatáskörrel**. A Kormány ugyanakkor **a közigazgatás legfőbb szerve is**, és mint ilyen, a törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. Ez azonban nem vonatkozik a Kormány szerkezetére, mert a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik. Ilyen törvény tulajdonképpen mindegyik országgyűlési választás után megszületik.

A testületi szervnek számító **Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek**. Az utóbbiak közül a miniszterelnök rendeletben egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki. A miniszterek rendszerint saját minisztériummal rendelkeznek, de a magyar közjog is ismeri a tárca nélküli miniszterek fogalmát. A tárca nélküli miniszter a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki. Bár az nem mindenütt szokás, Magyarországon a kormányfőt közvetlenül kiszolgáló **Miniszterelnökség is önálló minisztériumi rangra emelkedett. A vezetője pedig szintén miniszter**. Sőt, 2015-től kezdve a **Miniszterelnöki Kabinetiroda is önálló minisztérium rangjára emelkedett** és a miniszteri rangú vezetője is teljes jogú tagja a Kormánynak. Ugyanakkor a 2010-es országgyűlési választások után **kialakult az úgynevezett csúcsminisztériumok rendszere**, amelyek sokszor a más országokban (és korábban Magyarországon is) külön–külön működő tárcákat fogják össze. A miniszterelnökhöz kötődő előbb említett két szerven kívül még következő tárcák vezetői alkotják jelenleg (azaz 2016 nyarán) a Kormányt: a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Földművelésügyi Minisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.

**A magyar közjogi rendszerben egyértelműen a miniszterelnök játszik a meghatározó szerepet**. Ez egyrészt következik az Alaptörvény szövegéből, másrészt annak a politikai berendezkedésnek és kultúrának a sajátosságaiból, amely az évek során kialakult a rendszerváltás utáni Magyarországon. A miniszterelnök politikai személye mindenképpen kiemelkedik a többi kormánytag közül. **Az Országgyűlés csak a miniszterelnököt választja meg, nem az egyes minisztereket, akiket az ő javaslatára már a köztársasági elnöke nevez ki és menti fel**. A miniszterelnök továbbá az, aki eldönti, hogy a Kormányon belül ki legyen a helyette-

se. Az országgyűlési képviselők egyötöde is nem általában a Kormánnyal szemben nyújtja be a bizalmatlansági indítványt, hanem a miniszterelnök személyével szemben. A miniszterelnök halálával, lemondásával, a bizalmi szavazáson való alulmaradásával, az összeférhetlenség kimondásával és annak a megállapításával, hogy a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn<sup>37</sup> az egész Kormány megbízatása szűnik meg. Magyarországon nincs rá jogi lehetőség, hogy az Országgyűlés, illetve annak képviselői a miniszterelnök akarata ellenére elérjenek egy-egy konkrét miniszter távozását. Bár az Alaptörvény kimondja, hogy nemcsak a miniszterelnök, hanem a Kormány tagja is felelős az Országgyűlésnek, az utóbbinak nincsenek igazából hatékony eszközei arra, hogy közvetlenül menesszék egy minisztert a tisztségéből. Ez nem jelenti azt, hogy a parlament nem fejezheti ki a miniszterrel szembeni bizalmatlanságát, azt ugyanis elvileg megteheti, csak hogy ennek a lépésnek nincsenek közvetlen következményei. **A Kormány, mint testület és a miniszter Országgyűlés előtti politikai felelőssége tehát igazából csak a miniszterelnök felelősségén keresztül tud érvényesülni.** Amennyiben tehát egy miniszter elveszette a parlament bizalmát, a miniszterelnök mérlegelésén múlik, hogy kezdeményezi-e az államfőnél a miniszter felmentését vagy mégsem.

**A miniszterek ugyanakkor nemcsak az Országgyűlésnek tartoznak felelősséggel, hanem a kormányfőnek is.** Ez a beszámolási kötelezettséget is jelenti a miniszterelnök felé. Korábban az Alkotmány másként fogalmazta ezt a kérdést, de tulajdonképpen ugyanazzal az eredménnyel: 2011 előtt ugyanis a miniszter a Kormánynak tartozott felelősséggel, de azon belül úgy is a miniszterelnök volt a felettese. A helyzet tehát ebben a vonatkozásban drámai módon nem változott meg.

Az Alaptörvény rendelkezései szerint **a miniszterelnök az a személy, aki meghatározza a Kormány általános politikáját.** A miniszterek személye is hozzá kötődik. Egyrészt ő tesz javaslatot a köztársasági elnöknek, hogy kit nevezzen ki miniszternek, ő dönti el, hogy ki legyen Kormányon belül a helyettese és végül ő tesz meg javaslatot köztársasági elnöknek, hogy melyik minisztert mentsen fel. Az utóbbira nemcsak akkor van lehetősége, ha ezt az országgyűlés jelzi neki, hanem akkor is, ha saját maga így dönt, például azért mert nincs megelégedve az adott miniszter munkájával.

Az Alaptörvény értelmében **a miniszter az a személy, aki a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket,** valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatá-

---

<sup>37</sup> Az utóbb említett két tényről egyébként az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadával dönt.

rozott feladatokat. Más vezető kormányzati tisztségviselőkről – például az államtitkárokról vagy a helyettes államtitkárokról, akik száma különösen a 2010-es kormányzati átalakulás után látványosan megnőtt, az Alaptörvény nem rendelkezik. Mindez annak ellenére, hogy **a jelenlegi magyar kormányzati rendszerben sokszor az államtitkárok vezetnek olyan nagy és átfogó területeket, amelyekért máshol az önálló miniszterek felelnek.** Ez különösen igaz az Emberi Erőforrások Minisztériumára, amely több korábbi önálló tárcát olvasztotta magába (például az oktatás és kultúra mellett az egészségügyet, a szociális kérdéseket, a sportot stb.) Nincs itt szó sem a közigazgatási államtitkárokról. Az Alaptörvény nem mond igazából semmit a Kormány egyéb szerkezeti kérdéseiről, azok szabályozását külön törvényekre hagyta.

A magyar közjogi rendszerben azok a képviselők, akik időközben miniszterek vagy államtitkárok lettek rendszerint ezután is megőrzik a parlamenti mandátumukat, különösen pedig akkor, ha azt az egyéni választókerületben szereztek meg. Ott ugyanis helyükre nem léphet helyettes az országos listáról, hanem az említett kerületért a kormányzó pártnak újból meg kell küzdeni a választásokon. Ugyanakkor **egy miniszternek nem kell feltétlenül parlamenti mandátummal is rendelkezni,** azaz a miniszterelnök olyan politikusokat vagy szakértőket is meghívhat a Kormányába, akik teljesen kívülállók a parlamenti politika szempontjából. A Kormány tagjai ugyanakkor részt vehetnek és felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein. Az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság természetesen az ülésén való megjelenésre kötelezheti a Kormány tagját.

Magyarországon a jelenlegi szabályok szerint **miniszterelnöknek csak az a személy javasolható, majd megválasztható, aki büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselőválasztásokon választható személy. Az Alaptörvény az országgyűlési aktív és passzív választójogot nagykorúsághoz és a magyar állampolgársághoz köti.** A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról-szóló 2010. évi XLIII. törvény értelmében miniszterré is csak olyan személy nevezhető ki, aki büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselők választásán választható is. A miniszterelnök és a miniszterek személyére tehát tulajdonképpen azonos feltételek vonatkoznak, de azok más-más jogi normában vannak elhelyezve. Ez a szabályozás tehát elvben azt is lehetővé teszi, hogy nagyon fiatal, de már nagykorú személy is kormányfővé váljon. **Sem az Alaptörvény, sem az előbb hivatkozott törvény semmilyen képesítési feltételeket nem írja elő,** ami helyes is, hiszen bármilyen további feltétel antidemokratikus szűkítést jelentene. Miután az országgyűlési választójog egyértelműen a magyar állampolgársághoz kötött, ez azt jelenti, hogy Magyarországon a miniszter csak az lehet, aki egyben magyar állampolgár is. **A kettős vagy többes állampolgár-**



ság megléte önmagában a jelenlegi szabályozás mellett nem jelenti akadályát annak, hogy valaki miniszterelnökké vagy miniszterré váljon. Érdekességként megemlíthető, hogy bár ez a szigorú állampolgársághoz kötés ugyan legtöbb külföldi államban is jelen van, léteznek olyan országok is, ahol akár egy külföldi vagy hontalan is lehet miniszter.<sup>38</sup>

**A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek számítanak a központi államigazgatási szerveknek.** A Kormány ugyanakkor rendelkezik területi szervekkel is. A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és 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 szervekalkítással a végrehajtás hatékonysága érdekében bír szabadsággal. A szervezetalkítást tekintve az Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdése 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 Alkotmány tartalmazta ugyan a kormány szervezetalkítási szabadságát és az alá tartozó szervek alkalmazottainak jogállására vonatkozó törvényi szabályozási tárgykört, a kormányhivatalokra, és általában az államigazgatás dekoncentrációjának szerveire azonban nem utalt.*



A megyei szint alatt, a megyei/fővárosi kormányhivatalokon belül működnek tovább a járási hivatalok, amelyek egyre inkább meghatározó szerephez jutnak a kormányzati politika végrehajtásában.

A magyar miniszterelnök és az általa vezetett Kormány ereje elsősorban nem a most felvázolt alaptörvényi rendelkezésekből következik. **A miniszterelnök pozícióját főleg a Német Szövetségi Köztársaságból kölcsönvett konstruktív bizalmatlanság intézménye erősíti meg,** amely bevezetésére Magyarországon először 1990-ben került sor. Az Országgyűlés a miniszterelnököt az összes tagjának több mint a felével tudja megválasztani, azaz ehhez az aktushoz nem elegendő a relatív többség, hanem mindenképpen szükséges az abszolút többség. A 199 fős testületben ez legalább 100 képviselőt jelenti. Az alkotmányozó ugyanis a rendszerváltáskor és a 2010-es kormányváltás után is a stabil Kormány létrehozására törekedett.

**Az Országgyűlés azonban bármikor vissza is vonhatja miniszterelnöktől (és ezáltal az általa vezetett Kormánytól is) a bizalmat.** Ezt a lépést az országgyűlési képviselők egyötöde kez-

<sup>38</sup> Ilyen ország jelenleg például a Cseh Köztársaság.

deményezheti a miniszterelnökkel szemben, mégpedig írásban. Annak érdekében viszont, hogy az állam egy percig sem maradjon a legitim miniszterelnök nélkül, a bizalmatlansági indítványt benyújtó **képviselőknek az indítványukban meg kell jelölni a miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt is.** Amennyiben az országgyűlési képviselők több mint a fele megszavazza a kormányfővel szembeni bizalmatlansági indítványt, akkor az indítványukban megjelölt személy válik miniszterelnökké, mégpedig rögtön az eskütétel után. Ehhez tehát nem kell még egy másik – megerősítő – parlamenti szavazás. **Ezt a módszert nevezik konstruktív bizalmatlansági szavazásnak,** szemben az úgynevezett destruktív bizalmatlansággal, amely alkalmazása során úgy is lehet leváltani a kormányfőt, hogy közben az ellenzék vagy más elégedetlenek nem egyeztek meg az új miniszterelnök személyében, ami mindig nehezebb, mint abban megegyezni, hogy kít utasítanak el.

Magyarországon is azonban előállhat az a helyzet, hogy az ország idő előtt (tehát a parlamenti ciklus vége előtt) mégiscsak a választott miniszterelnök nélkül marad. **A bizalmi szavazást ugyanis a miniszterelnök is indítványozhatja.** Az Országgyűlés ilyenkor a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát akkor fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt. Ilyenkor megszűnik az addig regnáló miniszterelnök megbízatása, de úgy, hogy közben nem lehet tudni, hogy látja el ezt a posztot. A miniszterelnök továbbá azt is indítványozhatja, hogy a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát ebben az esetben akkor fejezi ki, ha a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja. Ilyenkor is megszűnik a miniszterelnök megbízatása, mégpedig úgy, hogy az országnak nincs automatikusan új kormányfője.

**A magyar miniszterelnököt az Alaptörvényen túli jogi és politikai rendelkezések is erősítik.** Ilyen például a korábban már röviden ismertetett **vegyes választási rendszer, amely rendszerint stabil kormányzati többséget képes biztosítani** a mindenkori Kormánynak. Nem véletlen, hogy a rendszerváltás utáni Magyarországon eddig kívülről – azaz az ellenzékéből – még senkinek sem sikerült megdönteni a Kormányt. Az eddigi miniszterelnök cserék halálesettel (Antall József, 1993) vagy a kormányzó koalíción belüli erőviszonyok megváltozásával függték össze (Medgyessy Péter, 2004 és Gyurcsány Ferenc, 2009). **Amennyiben a miniszterelnök, aki gyakran egyben pártelnök is, képes fenntartani a fegyelmet a parlamenti frakciójában, illetve a kormányzó koalícióban, akkor tulajdonképpen nemcsak a saját Kormányában van stabil pozíciója, hanem az Országgyűlésben is, amely így tulajdonképpen**

neki dolgozhat. Annak támogatása nélkül Magyarországon természetesen nem lehet kormányozni, de nem mindegy, hogy milyen a koalíció fegyelme és ezáltal ütőképessége, illetve operativitása is.

Le kell szögezni azonban, hogy a **Kormány nemcsak a végrehajtással foglalkozik, hanem a jogalkotás területén is rendelkezik komoly hatáskörrel**, és nemcsak úgy, mint a legtöbb törvény tipikus kezdeményezője. Feladatkörében eljárva ugyanis a Kormány eredeti módon törvényben nem szabályozott tárgykörökben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján **rendeletet is alkothat**, amely viszont nem lehet ellentétes a törvénnyel és annál magasabb jogi normával (azaz Alaptörvénnyel). Ezt a rendeletet nevezi az Alaptörvény kormányrendeletnek. Ugyanakkor a miniszterelnök is kiadhat rendeletet, hasonlóan, mint a Kormány egyes tagjai (miniszterek). Ezeket a rendeleteket miniszterelnöki és miniszteri rendeleteknek nevezi a magyar közjog. A Kormány tagjai által megalkotott rendeletek nem lehetnek ellentétesek törvényekkel, a kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének a rendeletével. A kormánytagok rendeleteivel azonban nem lehet ellentétes az önkormányzati rendelet, mert az Alaptörvény azt mondja ki, hogy az semmilyen más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

## AZ ALAPJOGVÉDELEM LEGFŐBB INTÉZMÉNYEI

**Az 1989/1990-es rendszerváltás az emberi és polgári jogok reneszánszát hozta magával.** Ez reakció volt a korábbi évtizedek törvénytelen ségeire és visszaéléseire. Az előző állam-szocialista időszak egyik tanúsága az volt, hogy **nem elég csak deklarálni az emberi jogokat**, hiszen az a kommunista pártok uralma alatt is történt, **hanem azok érvényesítésének garanciális intézményeit is ki kell építeni.** Ezt a célt szolgálta az Alkotmánybíróság létrehozása, valamint valamivel később az ombudsmani rendszer kiépítése is. Ezen kívül a magyar Alaptörvényben nem vagy csak részben említett, de a rendelkezései alapján született más szerv is foglalkozik az alapjogvédelem egy-egy dimenziójával. Miután Magyarország az EU tagja nem szabad teljesen megfélemedkezni az uniós szintű hasonló intézményekről sem.

Legfontosabb ilyen szerv **az Alkotmánybíróság**, amely összetételéről a hatalommegosztásról szóló részben korábban már volt szó. **A létrehozásáról 1989-ben született döntés**, majd az első alkotmánybírák megválasztásával 1990-ben kezdte meg a működését. Magyarországon tehát viszonylag későn jelent meg ezen intézmény, hiszen az első két, az általános bírósági szervezettől elkülönült európai alkotmánybíróság (csehszlovák és osztrák) már a két világháború között született meg. Nyugat-Európában a második világháború utáni évtizedekben vert mélyebb gyökereket az ilyen típusú szerv.

Az 1990-es években ez a **testület vált az Országgyűlés és az azt uraló parlamenti kormánytöbbség legfőbb hatalmi ellensúlyává.** Egészen 2010-ig ez a folyamat egyértelmű volt, aztán megtorpant, de így is az egyik legfontosabb hatalmi ellensúly a közjogi rendszerben. Az Alkotmánybíróság átalakítása 2010-ben még az új Alaptörvény elfogadása előtt kezdődött el, aztán beteljesedett az Alaptörvény rendelkezéseiben, illetve az új alkotmánybírósági törvényben, amely szintén sarkalatosnak minősül.<sup>39</sup>

**Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.** Ebből a deklarációból következik az összes jogosítványa. Az Alkotmánybíróság elsősorban az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Ezt nevezi szakirodalom **az előzetes normakontrollnak.** Itt absztrakt jellegű kontrollról van szó, hiszen a jogsérelem még nem történt, mert a megtámadott jogi norma vagy valamely konkrét rendelkezése még nem hatályos. Ilyen normakontrollt csak a köztársasági elnök, valamint a törvény kezdeményezője, a Kormány vagy az Országgyűlés elnökének az indítványára a zárószavazást követően az Országgyűlés kezdeményezhet.

---

<sup>39</sup> A 2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról.

Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor **utólagos** (vagy másként megfogalmazva **represszív**) **normakontrollra is van lehetősége**, amely keretében a már hatályba lépett vagy kihirdetett jogi normák alkotmányossági vizsgálatát végzi. Erre absztrakt és konkrét módon is van lehetősége. Mindkettő kezdeményezésére csak bizonyos szervek jogosultak. Az Alaptörvény értelmében ugyanis az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálhatja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Ez jelenti az absztrakt utólagos normakontrollt, amely elindításához nem szükséges konkrét sérelem.

Más a helyzet az utólagos konkrét normakontrollal, amely a bírói kezdeményezésre történik, ami egyben azt is jelenti, hogy már valamilyen sérelemre került sor, hiszen anélkül az ügy valószínűleg nem került volna a bíróság elé. Ennek a sérelemnek viszont vélhetően az alkotmányellenes jogszabályból kell következnie. Annak érdekében, hogy ne akadozzon a bíróságok munkája ilyenkor az Alkotmánybíróságnak a problémát észlelő bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felül kell vizsgálnia az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. A bírónak tehát előzetesen az előtte folyamatban lévő ügyben észlelni kell, hogy olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, amely alaptörvény-ellenes, vagy amely alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság korábban már megállapította. De akkor is kezdeményezni kell a felülvizsgálatot, ha úgy látja, hogy az ominózus alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik. A bíró ilyenkor hivatalból vagy kérelemre, illetve indítványra jár el. Ezt a döntését nem lehet megfellebbezni.

Itt meg kell említeni, hogy az Alkotmánybíróság a normakontroll keretében nemcsak azt vizsgálja, hogy az adott jogszabály ütközik-e az Alaptörvénybe, hanem azt is, hogy összhangban van-e a Magyarországot kötelező nemzetközi szerződésekkel is. Ilyen eljárást ugyanazok a szervek kezdeményezhetik, mint az absztrakt normakontrollt (tehát a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa), továbbá ilyen eljárás indulhat bírói kezdeményezésre, valamint az Alkotmánybíróság bármely eljárása során hivatalból is úgy dönthet, hogy megvizsgálja ezt az ütközést is.

**A 2011 előtt egyébként jóval tágabb volt az absztrakt normakontrollt kezdeményezőinek köre, mert „bárki” kezdeményezhetett ilyen eljárást, a személyes érintettségre való tekintet nélkül, azaz nemcsak a saját jogsérelem orvoslása céljából, hanem az „elvi” okokból is.**



*A nemzetközi, főleg európai összehasonlítás alapján ez a szűkítés önmagában nem példátlan. Európában léteznek ugyan olyan közös európai értékek (pl. 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 országonként meghatározni.<sup>40</sup> Emellett szakmai és praktikus érvek is szóltak amellett, hogy bármely magánszemély ne terhelhesse le szakszerűtlen indítványaival az Alkotmánybíróságot. Különösen a 2000-es évek elejétől ugyanis rendkívül nagy mennyiségben érkeztek olyan beadványok, melyek – első pillantásra is – minden alapot nélkülöztek, de amelyek egyébként a formai feltételeknek megfeleltek, és ezekkel az indítványokkal ugyanúgy foglalkoznia kellett az Alkotmánybíróságnak, mint a valóban alkotmányos problémákat jelentő és megvitatásra érdemes beadványokkal.<sup>41</sup>*

Az alapvető jogaikban sértett személyek számára Magyarországon az **alkotmányjogi panasz** intézménye áll rendelkezésre. Ilyen személy ugyanis – bizonyos feltételek fennállása esetén – jogosult alkotmányjogi panasszal fordulni az Alkotmánybírósághoz. **Ez egy speciális jogorvoslati lehetőség, amely a személyes érintettség alapján történik.** Az alkotmányjogi panasszal meg lehet támadni az ügy érdemében hozott döntést vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntést.



*Az Alaptörvény ezzel az alapjogvédelem új útjait nyitotta meg azáltal, hogy az alkotmányjogi panasz eljárása keretében – az alkalmazott jogszabály felülvizsgálatán túl – lehetővé teszi az Alkotmánybíróságnak, hogy 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 legsúlyosabb, alkotmányos jelentőségű jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára. Az Alkotmánybíróság a hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést. A jogirodalomban „valódi alkotmányjogi panasz” nevezett intézmény – német mintára történő – 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.<sup>42</sup> Erre a korábbi Alkotmány alapján nem volt jogi lehetőség.*

<sup>40</sup> Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. HVG Orac, Budapest, 2014. 134. o.

<sup>41</sup> Tóth J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés. Jogelméleti Szemle 2016/1. szám 133. o.

<sup>42</sup> Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közöny 2014/5. szám 226. o.

Alkotmányjogi panasszal meg lehet támadni jogalkotói aktust is (ideértve a Kúria jogegységi határozatát is). Ilyen eljárásban az Alkotmánybíróságnak azonban mindig meg kell vizsgálni, hogy a konkrét ügyben valóban sérült-e az érintettek az Alaptörvényben biztosított joga.

A fenti megállapítások az alábbi alaptörvényi rendelkezésekből következnek: az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, illetve alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját is. **A konkrét „ügy” tehát nemcsak a bírósági eljárás során keletkezhet.** Ugyanakkor a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz csak akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó már kimerítette egyéb jogorvoslati lehetőségeket vagy ilyenek eleve nem álltak rendelkezésre számára és a sérelmezett döntés kézbesítésétől –még nem telt el több mint 60 nap.

**Az Alkotmánybíróság az eljárások többségének végén megsemmisítheti az Alaptörvénnyel vagy a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt** vagy jogszabályi rendelkezést, illetve a bírói döntést, illetve a sarkalatos törvényben meghatározott más jogkövetkezményt állapíthat meg. Ugyanakkor 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. Ez egy korlátozó rendelkezés, amely némileg megköti az Alkotmánybíróság kezét. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapította meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, akkor az ellentét feloldása érdekében – megfelelő mérlegelés után és a határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a konkrét jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket. Itt tehát hasonló a helyzet, mint az **alkotmányos mulasztás** megállapítása során. Ilyenkor ugyanis az Alkotmánybíróság a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, emiatt a mulasztást előidéző szervet a határidő megjelölésével egyidejűleg fel kell hívni a feladatának teljesítésére.

**Külön szabályok vonatkoznak az alkotmánymódosítás esetére.** Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását **csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül**, érdemben tehát nem. Ez abból következik, hogy Magyarországon egyetlen alkotmányozó szerv a népszuverenitást képviselő Országgyűlés és az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban csak jogértelmező szerv. **Az Alaptörvény**, hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz pedig

**nem tartalmazza az úgynevezett örökkévalósági klauzulát**, amely összefoglalná azokat az alkotmányos tárgyköröket, amelyeket tilos lenne módosítani.

E vizsgálatot egyrészt az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök, illetve a kihirdetéstől számított 30 napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Ilyenkor az Alkotmánybíróság az előbbi indítványokról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg a meghatározott eljárási követelményeknek, az elfogadott, de ki nem hirdetett Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés újratárgyalja, az elfogadott és kihirdetett Alaptörvényt vagy annak módosítást pedig az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve a sarkalatos törvényben meghatározott **további feladat- és hatásköröket is gyakorolhat**. Ezek közé tartozik mindenképp az **Alaptörvény értelmezése**, amely az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, továbbá a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára indulhat. A testület egyéb – részben az Alaptörvényből, részben az Alkotmánybíróságra vonatkozó sarkalatos törvényből következő – hatásköreivel is rendelkezik. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően **lefolytatja a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárást, véleményt fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestület felosztatásával összefüggésben, megpróbálja feloldani a hatásköri összeütközéseket és megvizsgálja az Országgyűlésnek a népszavazás elrendelésével összefüggő határozatát**.

Az Alkotmánybíróság **teljes ülésben vagy öttagú tanácsokban jár el**. Bizonyos esetekben azonban a testület elnöke által kijelölt két egyesbíró is eljárhat. Az utóbbiak a formai okokból befogadhatatlan beadványokat és megalapozatlan igazolási kérelmeket visszautasító döntések meghozatalára hivatottak. Bizonyos kérdések kizárólag a teljes ülés hatáskörébe tartoznak – ilyen tipikusan az előzetes normakontroll, az Alaptörvény-ellenes és nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály megsemmisítése, továbbá az Alaptörvény értelmezés vagy az államfőnek a tisztségétől való megfosztása. Az öttagú tanácsok minden olyan ügyben járhatnak el és dönthetnek, amely nem tartozik a teljes ülés (azaz plénum) kompetenciájába.

Következő új jogintézmény, amely csak a rendszerváltás után jelent meg Magyarországon az **ombudsman intézménye**, amelynek alapvetően skandináv gyökerei vannak, hiszen az első ombudsmanok a 18. századi Svédországban jelentek meg. Magyarországon az alkotmányos szinten először 1989-ben jelent meg utalás erre a jogintézményre, de a konkrét és átfő-



gó szabályozás csak 1993-ban született meg, aztán 1995-ben került sor az első személyek megválasztására. **Akkor** jött létre először három, majd négy ombudsmanra épülő rendszer. 2010-ben következő ombudsmanok működtek az országban: az általános alapjogi, továbbá kisebbségi jogi, valamint az adatvédelmi ombudsman, akikhez 2008-ban csatlakozott a jövő nemzedékek ombudsmanja. Bár itt egyértelműen az ombudsmani típusú intézményről van szó, nem ez a némileg idegen kifejezés honosodott meg, hanem inkább az alapvető jogok országgyűlési biztosa. Hasonló a helyzet a többi ombudsmannal. A jelen szövegben azonban az ombudsman és a biztos szinonimaként szerepelnek.

**2011-ben azonban az alkotmányozó jelentősen átalakította az egész rendszert és az előbb említett specializált ombudsmanok helyett centralizált modell alakult ki. Jelenleg az ombudsmani hierarchia csúcsán az alapvető jogok országgyűlési biztosa áll.** Az Alaptörvény az ombudsmani funkciót korszerű elnevezéssel alapvető jogok biztosaként határozza meg: az ombudsmant az Alaptörvényben már nem az „állampolgári jogok” biztosának nevezik, hanem az „alapvető jogok” biztosának. Az alapvető jogoknak ugyanis – mint azt már korábban jeleztük – két fajtájuk van: emberi jogok és állampolgári jogok, az ombudsman pedig mindkét fajtára nézve rendelkezik hatáskörrel.<sup>43</sup> Az alapvető jogok biztosának két helyettese van – az egyik a nemzetiségi jogok érvényesítésével, a másik a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmével foglalkozik. Mindhármukat ugyan az Országgyűlés választja meg hatéves megújítható megbízási időre, de amíg az alapvető jogok biztosának személyére köztársasági elnök teszi meg a javaslatot, a helyetteseire már a későbbi főnökük (azaz az előbb említett alapvető jogok biztosa) teszi meg a javaslatot. **Elvileg tehát mindhárom említett tisztviselőnek azonos a legitimitása, de nem azonos a mozgásterük.** A helyettesek eljárásai és azok következményei ugyanis a fő ombudsmantól függenek, aki akár le is állíthatja az általuk kezdeményezett eljárásokat vagy azokat következmények nélkül hagyhatja. Az Országgyűlésnek is az Alaptörvény szerint csak az alapvető jogok biztosa tartozik évenkénti beszámolási kötelezettséggel. Ennyiben tehát komoly és lényegi változásokról lehet beszélni ezen a területen. Egyébként Magyarországon csak a kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkező jogászokat lehet megválasztani erre a tisztségre, de csak akkor, ha már betöltötték a 35 éves korhatárt. A megválasztásukhoz az országgyűlési képviselők kétharmados támogatása szükséges. Ez azért érdekes, mert az ombudsmani törvény elfogadásához az Alaptörvény nem követeli meg minősített többséget, hiszen csak azt mondja ki, hogy erről az intézményről szóló jogszabály törvény és nem sarkalatos törvény formájában kell elfogadni.

---

<sup>43</sup> Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-Orac, Budapest, 2011. 271. o.

**Az alapvető jogok biztosa (és a saját területen a helyettesei is) alapjogvédelmi és az Alaptörvény védelmi tevékenységet lát el.** Az eljárását bárki kezdeményezheti, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása valamelyik alapvető jogát sértette vagy közvetlenül veszélyeztette. A panasznak akkor van helye, ha a kezdeményező fél már kimerítette a rendelkezésére álló közigazgatási eljárási lehetőségeket vagy a jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ha az indítványozó ügyében megszületett jogerős közigazgatási határozat, akkor annak közlésétől számított egy éven belül lehet az ombudsmanhoz fordulni. Azt megelőzően egyébként nem kell igénybe venni a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. **Abban az esetben viszont, ha az adott ügyben már folyamatban van bírósági eljárás, akkor nem lehet a biztoshoz fordulni,** hiszen az ügy már olyan fórum előtt van, amely kötelező döntést fog hozni. Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek a határozatai ugyanis nem ilyenek. A lefolytatott vizsgálatokról ugyanis a biztos jelentést készít, amely alapvetően nyilvános dokumentum.

Ha az eljárás során visszásságot állapított meg, akkor annak orvoslására ajánlást is tehet, amelyet a megvizsgált hatóság felettes szervének kell címezni, de erről az érintett hatóságot is tájékoztatni kell. Bizonyos állami szervek ki vannak véve a vizsgálat alól. Ilyen tipikusan az Országgyűlés (hiszen annak tartozik beszámolási kötelezettséggel), továbbá a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróságok és a nyomozószervek kivételével az ügyészség is. Ezek ugyanis bizonyos értelemben az ombudsmani intézmény felett állnak. Másik oldalról az alapvető jogok biztosának lehetősége van kivételes eljárás lefolytatására is, amelyre akkor kerülhet sor, ha a hatóságnak nem tekinthető (akár magánjogi) szervezet tevékenysége vagy annak mulasztása súlyosan sérti a természetes személyek alapvető jogait.

**A biztos hivatalból is eljárást indíthat,** emiatt lényeges kérdés, hogy egy-egy konkrét biztos mennyire aktivista vagy inkább visszafogott ezen a területen. Mindez azért is fontos, mert az alapvető jogok biztosa **Alkotmánybírósághoz is fordulhat** és kérheti a konkrét jogszabály vagy jogi norma alkotmányellenesnek nyilvánítását. Ezen a területen egyfajta csatornaként működik azok számára, akik a személyes érintettség híján nem tudnak közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulni a panaszukkal. Az alapvető jogok biztosa továbbá az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja és az orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Ilyen eljárás keretében az ellenőrzött hatóságoktól adatokat és felvilágosítást kérhet, illetve azoknál helyszíni ellenőrzéseket is végezhet.

Az ombudsman intézményénél kiemelendő, hogy – az önálló és elkülönült hivatali apparátusa (az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) ellenére – **itt az alapvetően személyes jellegű közjogi intézményről van szó**, amely inkább a tevékenységével megszerzett tekintélyén és nem annyira a hatalmon alapul. Emiatt **nagyon fontos szerepet játszik az, hogy milyen habitusú és kvalitású ember tölti be ezt a pozíciót**. Ez egyaránt vonatkozik a biztosra és helyetteseire is, noha egyértelmű, hogy a jogosítványai révén mégiscsak a biztos van előtérben. Optimális esetben a biztosnak önálló gondolkodású és független jogállású és pártatlan hozzáállású személynek kellene lenni. Az általa nyújtott jogvédelemnek rugalmasnak és könnyen elérhetőnek kellene lenni. Nem mellékes az ombudsman személyes értékrendje sem.<sup>44</sup>

Az ombudsmani intézmény egyébként **nemcsak a nemzeti szinten működik, hanem az EU szintjén is**. Az első európai ombudsmant az Európai Parlament választotta meg 1995-ben. A megújítható mandátuma öt évre szól és székhelye a franciaországi Strasbourgban van. Az európai ombudsmanhoz az uniós polgárok és az EU-ban lakóhellyel rendelkező személyek mellett még az EU területén bejegyzett székhellyel rendelkező társadalmi szervezetek és vállalkozások fordulhatnak abban az esetben, ha úgy vélik, hogy nem megfelelő elbánásban részesültek, illetve sérelmet szenvedtek az EU valamely intézménye részéről. A magyar állami intézmények ellen tehát itt nem lehet panasszal élni, de a magyar állampolgárok, mint uniós polgárok nyugodtan fordulhatnak ehhez a szervhez. Egyébként az európai ombudsmanhoz csak akkor lehet fordulni, ha a panasztevő korábban legalább egyszer jelezte már a problémáját a kifogásolt intézménynél. Ez valamivel lazább szabály, mint amely a magyar ombudsman vonatkozásában érvényesül. Szintén nem foglalkozhat a bíróság előtti ügyekkel vagy azokkal az ügyekkel, amelyeket valamely bíróság jogerős ítélettel már lezárta.

A 2011 előtt működő négy magyar országgyűlési biztos közül az egyik a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításával foglalkozott. Ezen poszt felállítására az adatvédelmi törvény révén már 1992-ben került sor, de az első biztos ebben az esetben is csak 1995-ben tudta megkezdeni tevékenységét. Az adatvédelmi biztosok idővel nagyon komoly népszerűsége tettek szert és komolyan növelték az adatvédelmi tudatosságot. 2011-ben az alkotmányozás során viszont az a döntés született, hogy jövőben nem egy külön országgyűlési biztos, hanem egy külön autonóm jogállású központi államigazgatási szerv fog foglalkozni ezzel a területtel. Az alaptörvényi felhatalmazás alapján a minősített többséggel elfogadott információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló

---

<sup>44</sup> Takács Albert: Az alapvető jogok országgyűlési biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. In: Államtan és a magyar állam szervezete. Közös modul. Szerk.: Patyi András – Téglási András. NKE, Budapest, 2013. 223. o. és 226. o.

2011. évi CXII. törvény aztán létrehozta a **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (NAIH)**, amely átvette a korábbi adatvédelmi ombudsman teendőinek döntő részét. Ezek aztán kiegészültek a kifejezetten hatósági feladatokkal is. A szervezet címében szereplő két alapjoggal tehát az alapvető jogok biztosára már nem foglalkozhat, a NAIH-ot mint hatóságot viszont vizsgálhat.

**A NAIH független, csak a törvényeknek alárendelt szerv**, amelynek a költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet kapott. A NAIH az alaptörvény fogalomrendszerében az önálló szabályozó hatóságok kategóriába tartozik, bár a neve ebben a formában nem szerepel az Alaptörvényben. **A NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre.** Egyébként a jogállása több tekintetben hasonlít az alapvető jogok biztosának jogállására. A elnök munkáját az általa határozatlan időre kinevezett helyettes segíti. A NAIH-nál szintén bárki kezdeményezheti a vizsgálatot, aki arra hivatkozik, hogy az információs jogainak gyakorlásával összefüggésben jogsérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. Az ombudsmanhoz is fordulhat. A megalapozott sérelem esetén a hatóság a jogsértő adatkezelőt a helyzet orvoslására szólítja fel, ha ez nem vezet eredményre, akkor a NAIH ajánlást tehet az adatkezelő felügyeleti szervének. A NAIH is rendelkezik jogalkotásra irányuló ajánlási joggal, hasonlóan, mint az ombudsman. A lefolytatott vizsgálatokról a NAIH is jelentéseket készíthet, továbbá a személyes adatok védelme érdekében az adatvédelmi hatósági eljárást indíthat. Erre csak hivatalból kerülhet sor és ilyenkor lehetőség van a bírság kiszabására is. A NAIH lefolytathatja a titokfelügyeleti hatósági eljárást is, továbbá a meghatározott magatartás kikényszerítése érdekében akár pert is indíthat. A szerv a tájékozódás elősegítése érdekében a személyes adatokra vonatkozó adatkezelésekről adatvédelmi nyilvántartást vezet, továbbá az adatvédelmi auditot is végezhet, amelyet azonban nem hivatalból, hanem az adatkezelő kérelmére folytatja le. Ezért a kérelmezőnek díjat kell fizetni. Abban az esetben, ha a NAIH bűncselekményt, szabálysértést vagy fegyelmi vétséget észlel (pontosabban ezek alapos gyanúját), akkor eljárást kezdeményez az arra hivatott szervnél. A NAIH-nak évente összefoglaló beszámolót kell készíteni a tevékenységéről az Országgyűlés számára.

Végül, de nem utolsó sorban az alapjogvédelemmel, illetve pontosabban az alapjogok egy részével még egy fontos országos hatáskörű szerv foglalkozik, amelyet azonban az Alaptörvény nem említ meg. Az **Egyenlő Bánásmód Hatóságról** (továbbiakban: az EBH) van szó, amely az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény alapján jött létre. Ezt a jogszabályt pedig Magyarország az uniós jogharmonizáció

során fogadta el. Az EBH az emberi méltóság garanciális intézménye, valamint az egyenlő bánásmód követelményének megvalósulását ellenőrző autonóm állami jogorvoslati fórum. Olyan panaszosok ügyében jár el, akiket diszkrimináció, azaz hátrányos megkülönböztetés ér. Panaszos lehet a sérelmet szenvedett természetes személy (személyesen vagy meghatalmazottja útján), jogi személy vezetője vagy meghatalmazottja, továbbá az érdekképviselői szervezet vagy közérdekű igényérvényesítő. Mindannyian a hatósághoz intézett kérelemmel kezdeményezhetik az eljárást. Az EBH akkor indíthat eljárást, ha a jogsértésről való tudomásszerzéstől számított egy év és a jogsértés bekövetkezésétől számított három év még nem telt el. A panaszt a következő szervek ellen lehet benyújtani: az állami, önkormányzati szervezetek, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek, közszolgáltatók, oktatási, szociális, gyermekvédelmi, művelődési, egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézmények, önkéntes biztosítópénztárak, magánnyugdíj-pénztárak, pártok és minden egyéb költségvetési szerv diszkriminációt eredményező eljárásával szemben. Hivatalból jár el a hatóság következő esetekben: a magyar állammal, a helyi és nemzeti önkormányzatokkal, ezek szerveivel, a hatósági jogkört gyakorló szervezetekkel, valamint a Magyar Honvédséggel és a rendvédelmi szervekkel szemben, de csak akkor, ha észleli az egyenlő bánásmód követelményének megsértését. A hatóság a magánszféra bizonyos viszonyaiban is vizsgálatot folytathat. Abban az esetben, ha az eljárás során bebizonyosodik, hogy az eljárás alá vont az egyenlő bánásmód követelményét megsértette, akkor a hatóság elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, nyilvánosságra hozhatja a jogsértést megállapító határozatát, 50 ezertől 6 millió forintig terjedő bírságot szabhat ki, illetve dönthet az eljárási költségről úgy is, hogy azokat a jogsértő fél köteles viselni. A hatóság ugyanakkor nem állapíthat meg az ügyfél számára anyagi kártérítést és nem rendelheti el az eredeti állapot helyreállítását sem. Az EBH döntései nem fellebbezhetők, a határozat bírósági felülvizsgálata viszont a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérhető.

**A jogvédelemmel kapcsolatosan meg kell említeni még az ügyészség szerepét, amely Magyarországon szintén csak az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel és a többi hatalmi ágtól szervezetenként független. Tehát szemben néhány más európai állammal, az ügyészség alkotmányosan nincs alárendelve a Kormánynak. Az ügyészei szervezet alkotmányos alapjait az Alaptörvény határozza meg, valamint az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény is, amely nem az ügyészekről, hanem az ügyészséggel, mint olyannal foglalkozik. Az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásával és az ügyész életpályával a 2011. évi CLXIV. tör-**

vény foglalkozik. Az Alaptörvény megfogalmazása szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként, mint közvádoló, az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség továbbá üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Az ügyészség tehát a büntetőjog területén következő tevékenységi körökkel foglalkozik: a nyomozás felügyelete és a vádelőkészítés, továbbá a vádemelés és képviselt a büntetőbíróságok előtt, valamint a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelet. Ezen kívül az ügyészségnek közrendvédelmi feladatai is vannak. **Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik abban, hogy mindenki betartsa a törvényeket és a jogszabályok megsértése esetében fellép a törvényesség érdekében.** Az ügyész fellépésnek ilyenkor következő formái vannak: megindíthatja peres és nemperes eljárásokat, kezdeményezheti a hatósági eljárásokat, valamint előterjeszheti a jogorvoslatot. Az ügyész felhívhatja az érintettet az önkéntes teljesítésre, ami tulajdonképpen perelhárító lehetőség.

## AZ ÁLLAMI ELLENŐRZÉS SZERVEI, A MAGYAR NEMZETI BANK ÉS EGYÉB SZERVEK, ILLETVE SZOLGÁLATOK

Bár ez nem tartozik szorosan az alapjogvédelem problematikába, **az állampolgárok jogosan elvárhatják az általa működtetett államhatalmi és közigazgatási szervektől, hogy törvényesen, hatékonyan és a lehetőségekhez képest gazdaságosan, esetleg takarékosan működjenek.** E cél elérését szolgálják az állam ellenőrző intézményei. Ezek között az alaptörvényi szabályozása révén legfontosabb az Állami Számvevőszék, illetve a **Költségvetési Tanács**. Az Állami Számvevőszéket az Alaptörvény az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként határozza meg, amely törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Ahogy korábban már volt róla szó, az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az elnök pedig az Állami Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Bár a dualista Magyarországon már létezett Legfőbb Állami Számvevőszék, majd később a magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék, az államszocializmus időszakában nem működött ilyen szerv az országban. Visszaállítására a mai nevén 1989-ben került sor, jelenleg pedig külön sarkalatos törvény szabályozza jogállását és működését.<sup>45</sup> Az Állami Számvevőszék elnökből, egy alelnökből, vezetőkből, számvevőkből továbbá legalább középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselőkből, ügykezelőkből és munkavállalókból áll. Az érdemi munka javát a számvevők végzik, akik csak a szerv feladat- és hatáskörében eljáró ügydöntő vagy ellenőrzési és az azt támogató érdemi feladatot ellátó személyek lehetnek. Felsőfokú végzettséggel kell rendelkezniük. A számvevőket az elnök nevezi ki.

**Az Állami Számvevőszék elnöke a Magyar Nemzeti Bank elnökével egyben a Költségvetési Tanács tagja is.** Ennek a háromtagú testületnek az elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. Ez a szerv egyébként az akkori nagy pénzügyi-gazdasági válsággal összefüggésben már 2008-ben jelent meg a magyar közjogban, de 2011-ben az új Alaptörvény, majd a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. (sarkalatos) törvény elfogadásával jelentősen megerősödött a pozíciója az állami rendszeren belül. Korábban ugyanis csak véleménynyilvánító szervként funkcionált, most azonban vétőjoga van a központi költségvetési törvénnyel szemben, ha az nem felel meg az Alaptörvény államadósság mértékére

---

<sup>45</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény.

vonatkozó rendelkezéseinek. Ennek a vétónak pedig súlyos következményei lehetnek, mert **a Költségvetési Tanács előzetes jóváhagyása nélkül az Országgyűlés nem fogadhatja el a központi költségvetésről szóló törvényt.** Amennyiben azonban a parlament nem tudja az adott költségvetési év március 31-ig elfogadni a költségvetést, akkor a választások egyidejű kitűzésével a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést. Az Alaptörvény egyébként a Költségvetési Tanácsot az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szervként határozza meg, amely szerv a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.

Bár az Alaptörvény értelemszerűen nem említi az EU egyik szerveként működő **Európai Számvevőszéket**, hiszen az nem egy magyar állami szerv, mégis néhány szót szólni kell arról is. Az Európai Számvevőszéket az európai adófizetők érdekében hozták létre 1977-ben. Azt kell ellenőriznie, hogy az EU a költségvetési szabályoknak és a kitűzött céloknak megfelelően költi-e a rábízott pénzt. Nemcsak a kiadásokat ellenőrzi, hanem azt is, hogy minden betervezett bevétel befolyt-e a közös költségvetésbe. Nemcsak az uniós szerveket és szervezeteket jogosult ellenőrizni, hanem minden olyan – akár tagállami, azaz nemzeti, akár regionális vagy helyi – szervezet és intézményt, amely részesült az uniós költségvetésből, támogatásokból, segélyekből. Ez akár egy tagjelölt állam is lehet. Emiatt a magyar állami szervek, illetve egyéb magyarországi szervezetek, intézmények is az Európai Számvevőszék látókörébe kerülhetnek. A luxemburgi székhelyű testületet egyébként annyi tag alkotja, ahány tagállama van az EU-nak. A konkrét tagokat a tagállamok kormányai jelölik, aztán a számvevőket a Tanács az Európai Parlamenttel történő konzultáció után minősített többséggel nevezi ki megújítható hatéves időszakra.

**Az Alaptörvény nevesít még néhány szervezet és szervezetet.** Ebbe a kategóriába mindenképpen beletartozik a Közpénzek nevű fejezetben elhelyezett **Magyar Nemzeti Bank**, amely Magyarország központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank felelős a monetáris politikáért és ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. Az elnökét és alelnökeit a már említett módon a köztársasági elnök hat évre nevezi ki, viszont az elnök az általa vezetett szerv tevékenységéről évente nem neki, hanem az Országgyűlésnek számol be. A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet adhat ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.

Az Alaptörvény csak általános szinten foglalkozik a Magyar Honvédséggel, továbbá a rendőrséggel és a nemzetbiztonsági szolgálatokkal.



*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.*



A **Magyar Honvédség** 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. A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja. A **rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok** működését pedig a Kormány irányítja. Az ellenőrzésüket viszont az Országgyűlés erre hivatott bizottsága végzi. A most említett szervek és szolgálatok súlya főleg a különleges jogrendek fennállása esetén növekszik. Az Alaptörvény következő különleges jogrendeket nevesíti: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terror-veszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet.

*A társadalom, az állam és az alkotmányos berendezkedés védelme érdekében egyes különleges helyzetekben az állami szervek a rendes jogrendtől eltérő szabályok alapján képesek csak hatékony (gyors és érdemi) választ, reakciót adni a veszélyeztető helyzetekre vagy már megkezdődött eseményekre. A különleges jogrendet az Alkotmány (19/A–E. §) és az Alaptörvény (48–54. cikkek) annak érdekében szabályozzák, hogy a különleges helyzetekre az állam hatékony választ tudjon adni, az alkotmány pedig ne kerüljön felfüggesztésre ezen időszakban sem, továbbá az állam működése mielőbb visszatérjen a rendes jogrend keretei közé. Az Alaptörvény ezen célokkal és e keretek között a különleges jogrend hat fajtáját szabályozza (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet).*



A fentiekben azokról az állami szervekről volt szó, amelyek jogállásának és működésének alapjait maga az Alaptörvény rendezi. Kivételesen – főleg az alapjogvédelmi szervekkel foglalkozó részben – szóba kerültek olyan intézmények is, amelyekről közvetlenül nincs szó az Alaptörvényben, de logikusan itt tárgyalhatók. Magyar állam természetesen az Alaptör-

vény-módosítás, illetve a sarkalatos vagy egyszerű törvények révén más szerveket, illetve intézményeket is létrehozhat. Ezek ismertetésének azonban nem annyira itt, hanem inkább a közigazgatással foglalkozó részben van helye.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó: Nemzeti Közsolgálati Egyetem;  
Államtudományi és Közigazgatási Kar  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

Felelős Kiadó: Prof. Dr. Kis Norbert Dékán  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.  
Kiadói szerkesztő: Kiss Eszter  
Tördelőszerkesztő: Bödecs László

978-615-5057-84-7 (PDF)

A hatályosított kiadvány  
a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,  
életpálya-program és oktatás technológiai  
fejlesztése” című projekt keretében készült  
el és jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**