

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Alkotmányjog



Szerkesztette:
HALÁSZ IVÁN

Dialog Campus

ALKOTMÁNYJOG

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Sorozatszerkesztő
Hautzinger Zoltán

ALKOTMÁNYJOG

Szerkesztette:
Halász Iván

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
címmű projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Balogh Zsolt	Orbán Balázs András
Bódi Stefánia	Patyi András
Cserny Ákos	Schweitzer Gábor
Gárdos-Orosz Fruzsina	Takács Albert
Halász Iván	Téglási András
Horváth Attila	

Szakmai lektor
Kukorelli István

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© Szerkesztő, 2018

© Szerzők, 2018

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

Tartalom

Előszó	11
1. Fogalmi bevezetés: alkotmányjog. (<i>Schweitzer Gábor</i>)	
Alkotmány, alkotmányozás	13
1.1. Alkotmányjog – közjog fogalmak	13
1.2. Az alkotmány fogalmi kérdései	14
1.3. A tágabb és szűkebb értelemben vett alkotmány	15
1.4. Az alkotmány külső megjelenési formája	16
1.5. Az alkotmány elfogadása és módosítása	18
1.6. Az alkotmányjog forrásai	20
1.7. Alkotmány – alkotmányosság	21
Felhasznált irodalom	22
2. A legfontosabb alkotmányos alapelvek	25
2.1. A jogállamiság (jogállam, alkotmányos jogállam, demokratikus jogállam; a magyar alkotmányosság jogállam-értelmezése és jogállam-tartalma) (<i>Patyi András</i>)	25
2.1.1. Bevezetés. Van-e rangsor az alkotmányos normák között? A jogállamfogalom jelentősége	25
2.1.2. A jogállam néhány történeti fogalma	27
2.1.3. A jogállami paradigma mai összetevői	29
2.1.4. A jogállam az Alkotmánybíróság értelmezésében – a jogállamiság lényege és a jogbiztonság	32
2.1.5. Az alkotmánybírósági jogállamiság-értelmezés további elemei	34
2.1.6. Jogállamiság az Alaptörvény fölött?	36
Felhasznált irodalom	39
2.2. Hatalommegosztás (<i>Takács Albert</i>)	40
2.2.1. Bevezetés	40
2.2.2. A hatalommegosztás tanának helye az alkotmányos eszmék történetében – előzmények	41
2.2.3. Charles de Montesquieu és az elméletének megszületése	41
2.2.4. A hatalmak egyensúlyának eszméje a korábbi angol gondolkodóknál	43
2.2.5. Először a gyakorlatban: hatalmi ágak elválasztása és a hatalom megosztása az USA-ban	45
2.2.6. A hatalomkoncentráció új formái és a hatalommegosztás kérdése	47
2.2.7. A hatalommegosztás elvének elvi és gyakorlati problémái a 20. században	49
2.2.8. A hatalommegosztás érvényesülésének lehetséges szintjei	50
2.2.9. A hatalommegosztás elve a meghatározó magyar közjogi dokumentumokban	51
Felhasznált irodalom	53

2.3. Szuverenitás és népszuverenitás. Népképviselő és a demokratikus hatalomgyakorlás módja (<i>Halász Iván</i>)	54
2.3.1. Fogalmi bevezetés	54
2.3.2. A hatalomgyakorlás módja – közvetett (képviselői) és közvetlen demokrácia	58
2.3.3. A szuverenitás és a népszuverenitás kérdése a korábbi magyar közjogban és a most hatályos Alaptörvényben	60
2.3.4. A szuverén Magyarország helye a nemzetközi közösségben	61
2.3.5. A közvetlen demokrácia intézményei Magyarországon	64
Felhasznált irodalom	66
2.4. Állami és nemzeti jelképek (<i>Schweitzer Gábor</i>)	67
2.4.1. Magyarország állami és nemzeti szimbólumai	67
2.4.2. A Szent Korona szimbolikája	69
2.4.3. Az államnév szimbolikája	71
2.4.4. Az állami és nemzeti jelképek használata	71
2.4.5. Az állami és nemzeti jelképek büntetőjogi védelme	73
Felhasznált irodalom	74
3. Az alkotmányfejlődés útjai (<i>Halász Iván – Schweitzer Gábor</i>)	77
3.1. A polgári alkotmányfejlődés főbb irányai	77
3.1.1. Az angol alkotmányfejlődés	77
3.1.2. Az amerikai alkotmányfejlődés	81
3.1.3. A német alkotmányfejlődés	83
3.1.4. A francia alkotmányfejlődés	85
3.1.5. A belga alkotmányfejlődés – Belgium 1831. évi alkotmánya	87
3.1.6. „Nem polgári” kitekintés: a szovjet-orosz és szocialista alkotmányos fejlődés	88
Felhasznált irodalom	89
3.2. Az új- és legújabb kori magyar alkotmányfejlődés	91
3.2.1. A nemesi-rendi alkotmányosság alkonya az újkori Magyarországon	91
3.2.2. A polgári alkotmányosság hajnala: az 1848/49-es forradalom és szabadságharc alkotmányos törekvései	92
3.2.3. A kiegyezés időszaka (1867–1918)	93
3.2.4. A forradalmak kora (1918, 1919)	95
3.2.5. A „közjogi provizórium” időszaka (1919/1920–1944)	96
3.2.6. A koalíciós időszak polgári demokratikus alkotmányos törekvései (1944/45–1949)	98
3.2.7. A szocialista alkotmány korszaka (1949. évi XX. törvény)	99
3.2.8. Rendszerváltás és alkotmányozás	100
3.2.9. Az 1990 és 2010 közötti időszak	103
3.2.10. Az Alaptörvény születése és általános jellemzése	105
Felhasznált irodalom	118

4. Az állam összetevői (terület és lakosság) <i>(Halász Iván)</i>	121
4.1. Az állam fogalmának meghatározása	121
4.1.1. Az állam jogi fogalma	121
4.1.2. Az államterület és államhatár	123
4.1.3. Az állam népessége – a lakosság	126
4.1.4. Az állampolgárok, külföldi magyarok, menekültek és más külföldiek	128
Felhasznált irodalom	142
5. Politikai közösség (nemzet, nemzetiségek, határon túli magyarok, pártok) <i>(Halász Iván – Horváth Attila)</i>	143
5.1. A magyar nemzet és a magyar politikai közösség	143
5.1.1. Magyarországi nemzetiségek – államalkotó tényezők	145
5.1.2. A határon túli magyar állampolgárok és a magyar politikai közösség	148
Felhasznált irodalom	149
5.2. Pártok	150
5.2.1. A pártok az Alkotmányban és az Alaptörvényben	150
5.2.2. A pártok rendeltetése	151
5.2.3. A párt alapítása, szervezete és működése	153
5.2.4. A pártok vagyona és gazdálkodása	154
Felhasznált irodalom	156
6. Az integrált jogforrási rendszer <i>(Cserny Ákos – Orbán Balázs András – Téglási András)</i>	159
6.1. Magyarország belső jogforrási rendszere	159
6.1.1. Az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása	159
6.1.2. Az Alkotmánybíróság határozatai	161
6.1.3. A jogszabályok	162
6.1.4. A Kúria által alkotott kötelező jogforrások	186
6.1.5. A közjogi szervezetszabályozó eszközök	188
6.1.6. A belső jog további, sajátos forrásai	190
Felhasznált irodalom	192
6.2. A nemzetközi jog és az uniós jog	193
6.2.1. A nemzetközi jog definíciója, tárgya, alanyai	193
6.2.2. A nemzetközi jog forrásai	194
6.2.3. A nemzetközi jog a magyar integrált jogforrási rendszerben	197
6.2.4. A nemzetközi jog és a belső jog	201
6.2.5. Nemzetközi bírói fórumok joga a magyar integrált jogforrási rendszerben	202
6.3. Az Európai Unió joga	203
6.3.1. Az Európai Unió sajátossága, jogforrásai	203
6.3.2. Az Európai Unió jogának sajátosságai	209
6.3.3. Az Európai Unió jogának helye az integrált magyar jogforrási rendszerben	211
Felhasznált irodalom	213

7.	Többszintű alkotmányosság	215
7.1.	A többszintű alkotmányosság fogalma és megjelenési formái	215
7.2.	Konfliktusok és megoldások a többszintű alkotmányosság rendszerében	217
7.3.	A hatáskörök kölcsönös tisztelete	220
	Felhasznált irodalom	220
8.	Alapvető jogok és köteleességek	223
8.1.	Bevezetés – fogalmak, elvek, intézmények (<i>Balogh Zsolt – Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	223
8.1.1.	Az alapjogok kialakulásának története	223
8.1.2.	Az alapvető jogok védelmének kialakulása a magyar jogrendszerben	224
8.1.3.	Fogalmi elhatárolások: emberi jogok, alapvető jogok, alapjogok, egyéb alkotmányos jogok, alkotmányos célok és értékek	226
8.1.4.	Az alapvető jogok alanyai	227
8.1.5.	Az alapjogok sérthetetlensége és elidegeníthetlensége	228
8.1.6.	Az Alaptörvény I. cikkének kötelezettje: „Magyarország”	228
8.1.7.	A jogok tiszteletben tartása	229
8.1.8.	Az alapvető jogok aktív védelme: szubjektív jogvédelem és az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége	230
8.2.	Az alapvető jogok korlátozása (<i>Balogh Zsolt – Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	231
8.2.1.	Az általános alapjogvédelmi teszt (szükségesség – arányosság)	231
8.2.2.	Speciális alapjogi tesztek	234
8.2.3.	Korlátozhatatlan jogok	235
8.3.	Személyes szabadságjogok (<i>Balogh Zsolt – Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	235
8.3.1.	Az élethez való jog	235
8.3.2.	Az emberi méltósághoz való jog	238
8.3.3.	A diszkrimináció tilalma	240
8.3.4.	Valásszabadság és lelkiismereti szabadság	242
8.3.5.	A tulajdonhoz való jog	244
8.3.6.	Egyes eljárási jogok	245
8.4.	A politikai szabadságjogok (<i>Balogh Zsolt – Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	248
8.4.1.	A véleménynyilvánítás szabadsága	249
8.4.2.	Gyülekezési jog	254
8.4.3.	Egyesületi jog	255
8.5.	Gazdasági, szociális és kulturális jogok (<i>Balogh Zsolt – Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	256
8.5.1.	Elméleti alapok	256
8.5.2.	Az egyes jogok	258
8.6.	Harmadik generációs jogok (<i>Balogh Zsolt – Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	267
8.6.1.	Az egészséges környezethez való jog	268
8.6.2.	A személyes adatok védelme és az információs önrendelkezési jog	270

8.7. Alapvető kötelességek (<i>Bódi Stefánia – Téglási András</i>)	273
8.7.1. Az alapvető kötelességek megjelenésének története	273
8.7.2. Az alapvető kötelességek az Alaptörvényben	275
Felhasznált irodalom	286
9. A gazdasági alkotmány (<i>Téglási András</i>)	289
9.1. A gazdasági alkotmány fogalma	289
9.2. Az állam gazdasági szerepvállalásának története	290
9.3. A gazdasági alkotmány Magyarországon a rendszerváltás előtt	293
9.4. A gazdasági alkotmány Magyarországon 1989–2012 között	294
9.5. A gazdasági alkotmány Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően	295
9.6. A közpénzügyek szabályozása az Alaptörvényben	301
9.6.1. A költségvetésre vonatkozó alapvető szabályok	301
9.6.2. Az államadósságfék	302
9.6.3. Pénzrendszer	305
9.6.4. A nemzeti vagyon és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének köre	305
Felhasznált irodalom	308
Szerzők	311

Vákát oldal

Előszó

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem összes hallgatójának készült tankönyvet tartja a kezében a kedves olvasó. Az NKE egyik sajátossága ugyanis, hogy egyes meghatározó kurzusok úgynevezett közös modulok alkotnak, amelyet az összes egyetemi hallgatónak abszolválnia kell függetlenül attól, hogy az egyetem melyik karán (Államtudományi és Közigazgatási Kar, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Rendészettudományi Kar, Víz tudományi Kar) tanul. Az *Alkotmányjog* című kurzus is ebbe a kategóriába tartozik.

Ez a tény magyarázza a jelen tankönyv néhány szerkezeti sajátosságát. Az NKE profiljából eleve adódik az állammal kapcsolatos kérdések iránti kiemelt érdeklődés. A másik sajátosság pedig az, hogy a tankönyvből tanuló hallgatóknak mindössze kisebb része vett részt korábban állam- és jogtörténeti kurzusokon. Ez magyarázza azt a kiemelt figyelmet, amelyet a tankönyv az alkotmánytörténeti kérdéseknek szentel. Ezeknek az ismereteknek legalább a vázlatos bemutatása nélkül ugyanis sok aktuális (azaz a hatályos jogra koncentráló) fejezetet csak nehezen lehetne értelmezni. Ez annál is inkább igaz, mert a kötet alapjául szolgáló Alaptörvény többször is utal a magyar közjogi múltra és a történeti alkotmány vívmányaira. Ezen a ponton tehát összeér az alkotmánytörténet és az alkotmányjog.

A tankönyv további sajátossága abból fakad, hogy az *Alkotmányjog* mellett az *Állam szervezete* című kurzus is a közös modul részét képezi. E kurzuson belül pedig a hallgatók a magyar államszervezetről, annak általános felépítéséről és egyes meghatározó intézményeiről kapnak ismereteket. Ebből a célból egy külön tankönyv készült, *Az állam szervezete* című munka. Így az egyes közhatalmi szervekre vonatkozó részletes ismeretek nem az *Alkotmányjog* című tankönyvben kaptak helyet, hanem *Az állam szervezetében*. Ez utóbbi tankönyv szervesen épül az első kötetben nyújtott ismeretanyagra, annak folytatását jelenti.

Budapest, 2017. augusztus

A Szerkesztő

Vákát oldal

1. Fogalmi bevezetés: alkotmányjog. Alkotmány, alkotmányozás

1.1. Alkotmányjog – közjog fogalmak

Magához az alkotmányjog fogalmához több irányból is közelíthetünk, hiszen az alkotmányjog mint kifejezés jelentheti: 1. a jogrendszer alapvető jelentőségű jogágazatát; 2. az állam- és jogtudományok egyikét; valamint 3. az állam- és jogtudományokat megalapozó tantárgyat, illetve tananyagot.¹

Amennyiben az alkotmányjog mint jogágazat jogrendszeren belüli helyét kívánjuk meghatározni, a **közjog – magánjog** klasszikus **megkülönböztetéséből** kell kiindulnunk. A kontinentális jogrendszerek közjogi és magánjogi területre történő felosztása **Domitius Ulpianus** (megh. 228.) fellépése óta foglalkoztatja a jogtudományok művelőit. Ulpianus felfogása szerint közjog az, ami a római államot érdekli, magánjog az, ami a magánosok hasznát szolgálja.² Vagyis a **közjog** (*ius publicum*) a **közérdeket**, a **magánjog** (*ius privatum*) a **magánérdeket szolgálja**.³ E találó különbségtétel alkalmazását azonban megnehezítette, hogy nem minden esetben sikerült éles különbséget tenni közérdek és magánérdek között. A történeti fejlődés pedig a jogviszonyok összetettsége és kölcsönös egymásra hatása miatt nem is feltétlenül tette lehetővé az egyértelmű elhatárolást. Ettől függetlenül a jogágak csoportosításának legáltalánosabb rendező elve a közjog és a magánjog közti különbségtételen alapul.

Szabatosabb megközelítés szerint **közjognak** a jogrendszernek azt a részét tekintik, amely a **közhatalom gyakorlásával összefüggő területeket**, míg a **magánjog** a **magán-személyek** és szervezeteik **egymás közötti jogviszonyaival összefüggő területeket** szabályozza.⁴ Amíg a közjog esetében a hierarchikus és közhatalmi viszonyokat, addig a magánjog esetében a felek egyenjogúságán alapuló mellérendeltségi viszonyokat tartották jellemzőnek. További különbséget jelent, hogy az egyoldalú akaratkijelentéssel létrejövő közjogi jogviszonnyal szemben a magánjogi jogviszony az érintett felek jogszabályi keretek biztosította szabad egyeztetése alapján jön létre.⁵

¹ PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 7.

² Lásd uo. 8.

³ BUZA László (1943): *A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdése*. Kolozsvár, András László könyvnyomda. 16. Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog-, Közgazdaság- és Társadalomtudományi Szakosztályának Értekezései 2.

⁴ CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013): Jog – közjog – alkotmányjog. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 10.

⁵ PETRÉTEI 2013. 10.

A közjog körébe általában azokat az alapelveket és jogszabályokat sorolják, amelyek az állam szervezetére, működésére, hatalmára, jogaira, kötelességeire és felelősségére, a kormányzás intézményeire, valamint az állampolgárokkal való kapcsolataira vonatkoznak.⁶ A közjog mint gyűjtőfogalom alá értelemszerűen több jogterület anyaga is került, amelyek azonban a diszciplínák és jogágak polgári kortól bekövetkező önállósulása folytán ki is váltak közjogból.

A polgári kori felfogás szerint a közjognak létezett egy szűkebb, egy tágabb és egy legtágabb értelmezési tartománya. Amíg a szűkebb értelemben vett közjog fogalma alatt az alkotmányjogot, addig a tágabb értelemben vett közjog fogalma alatt az alkotmányjogot és a közigazgatási jogot együttesen értették. Legtágabb értelemben pedig – az előbbi jogterületek mellett – az anyagi és az alaki büntetőjogot, valamint a polgári perjogot is a közjoghoz tartozónak tekintették.⁷ E közjogi diszciplínák önállósodása folytán a közjogot a 20. század első felében Magyarországon lényegében már csak az alkotmányjoggal azonosították, amely ebben az értelemben – ha nem is feltétlenül ezzel az elnevezéssel – került be a felsőoktatás tanmenetébe is.

A kortárs szakirodalom különbséget tesz külső közjog és belső közjog között. Amíg a külső közjogba a nemzetközi közjogot és az európai közjogot sorolják, addig a belső közjog területeihez az alkotmányjog, a közigazgatási jog, a pénzügyi jog, a büntetőjog, valamint az eljárásjogok (büntető- és polgári) tartoznak.⁸

Az alkotmányjog, mint jogágazat összességében tehát azokat a jogi normákat, szabályokat foglalja össze, amelyek 1. a jogrendszer tartalmára és felépítésére, 2. az állam politikai, gazdasági és társadalmi berendezésére, 3. a polgárok és állampolgárok jogaira és kötelezettségeire, valamint 4. a közhatalmi szervek működésére vonatkoznak.⁹

1.2. Az alkotmány fogalmi kérdései

Az alkotmány a legáltalánosabb értelemben a társadalmi közösség belső szervezeti és működési rendjét meghatározó normák összességét jelenti. Ebben a megközelítésben nemcsak az államok, hanem a legkülönbözőbb társadalmi formációk, miként az önkormányzatok, a pártok, az érdekvédelmi szervezetek, az egyházak, valamint az egyesületek is rendelkeznek a működési rendjüket meghatározó alkotmánnyal.¹⁰

A magyar nyelvben a modern, jogi-politikai értelemben vett alkotmány kifejezés a 18–19. század fordulóján jelent meg. A Pápay Sámuel által összeállított, *A magyar nyelvnek a polgári igazgatásra és törvénykezésre való alkalmaztatásáról* értekező kézikönyv a *Constitutio Regni* magyar megfelelőjeként az „ország alkotmánya” kifejezést használ-

⁶ LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi Lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Complex–Wolters Kluwer 419.

⁷ THEWREWK-PALLAGHY Attila (1930): A közjogi tudomány újabb problémái. *Társadalomtudomány*, 5–6. sz. 394.

⁸ PETRÉTEI 2013. 12.

⁹ CSERNY ÁKOS – TÉGLÁSI ANDRÁS (2013): Jog – közjog – alkotmányjog. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 13.

¹⁰ LAMM 2009. 29.

ja, a *constitutionales leges* magyar fordításaként pedig az „ország alkotmányát illető törvények” kifejezést ajánlja.¹¹

Az alkotmányjog mint a jogrendszernek elsősorban az állami főhatalom gyakorlásával összefüggő joganyagát rendszerező és összefoglaló jogága, az alkotmány fogalmát illetően érthető módon az államra koncentrál. Az alkotmány fogalmával összefüggésben az alkotmányjog mindenekelőtt a tágabb és a szűkebb értelemben vett alkotmány fogalma között tesz különbséget.

1.3. A tágabb és szűkebb értelemben vett alkotmány

Az **alkotmány tágabb értelemben vett fogalma** azokat az írásba foglalt normákat vagy az állami szervek gyakorlatából eredő szabályokat jelenti, amelyek az állami szervek létrehozását, működését és egymáshoz való viszonyát határozzák meg.¹² Ennek a klasszikusnak is tekinthető értelmezésnek az alapján tulajdonképpen minden állam rendelkezik alkotmánnyal, amiből természetesen nem következik az, hogy minden alkotmánnyal rendelkező állam – miként erről a későbbiek során lesz szó – egyúttal alkotmányos állam is lenne.

Arisztotelész (i. e. 384. – i. e. 322.) a *Politika* című művének harmadik könyvében a városállam (polisz) rendjével azonosította az alkotmányt. A kormányzat, állította, mindenütt a városállam fölött áll, és a kormányzás maga az alkotmány: „... az alkotmány [...] a városállam közt uralkodó valamelyes rend.”¹³ Az alkotmányok továbbá – jellegüktől függetlenül – három tényezővel rendelkeznek: 1. a közügyekről tanácskozó szervvel, 2. a magisztrátusokkal, valamint 3. az igazságszolgáltató testülettel. A törvényalkotó akaratán múlik, mutatott rá Arisztotelész, hogy miként rendezi e három tényező egymáshoz való viszonyát, hiszen ettől függ az adott alkotmány jellege és az adott polisz működése. Arisztotelész alkotmánytipológiája hosszú időn keresztül befolyásolta az államról és az alkotmányról szóló gondolkodást.

A **szűkebb értelemben vett alkotmány** az állami-közhatalmi berendezkedés alapvető kérdéseinek az olyan módon történő szabályozását jelenti, amely már legalább két irányból foglal magában biztosítékot: 1. az állampolgárok döntő befolyást gyakorolnak az állami-közhatalmi szervek létrehozására, illetve működésére, valamint 2. az állampolgárok alkotmányban rögzített jogai a közhatalom esetleges visszaéléseivel szemben kellő védelemben részesülnek.¹⁴

A már az alkotmányosság legalapvetőbb kritériumaira is hivatkozó szűkebb értelemben vett alkotmány fogalma a polgári átalakulás időszakában alakult ki. Abban a korban, amely a hatalom intézményes korlátozása mellett a polgárok/állampolgárok természetes jogainak biztosítását is igényelte. Ezt a törekvést szolgálta a garanciális jelentőségűnek tartott normák egyetlen dokumentumban történő összefoglalása, így ettől a korszaktól kezdve jelentek meg a modern értelemben vett írott alkotmányok.

¹¹ PÁPAY SÁMUEL (1807): *A magyar nyelvnek a polgári igazgatásra és törvénykezésre való alkalmaztatásáról az oda tartozó kifejezések gyűjteményével*. Veszprém, Özvegy Száammer Klára, 117. Az idézett szöveg eredeti változata: az „ország alkotmányát illető Törvények”

¹² LAMM 2009. 29.

¹³ ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*. Ford.: SZABÓ Miklós. Budapest, Gondolat. 153., 164.

¹⁴ LAMM 2009. 29.

Miközben a hangsúlyok eltérőek lehetnek, a korszak alkotmányos célkitűzései a felvilágosodás és a természetjog felfogását tükrözték: a hatalmi ágak megosztását, a népszuverenitás elvét (a népfelség elvét), a társadalmi szerződés gondolatát, valamint az alapvető emberi jogok alkotmányban történő megjelenítését.

Az USA Alkotmányozó Gyűlése által 1787-ben elfogadott Alkotmányt (*The Constitution*) leginkább a republikanizmus, a föderalizmus és a hatalmi ágak kölcsönös kontrolljának az eszméje és igénye hatotta át. Az alapvető emberi jogok az 1791-es első alkotmánykiegészítést követően kapcsolódtak az USA Alkotmányához. Az 1789-es nagy francia forradalom győzelmét követően az Alkotmányozó Nemzetgyűléssé átalakuló általános rendi gyűlés 1791-ben fogadta el a francia alkotmányt (*La Constitution Française*), amely az alapvető emberi jogok biztosítása mellett az alkotmányos monarchia intézményrendszerének kialakítására törekedett.

Az Amerikai Egyesült Államok és Franciaország példája egyaránt azt mutatja, hogy az **alkotmány elfogadása nagyon is konkrét történeti szituáció meglétével függött össze**. Az USA a függetlenségi háború tapasztalatainak okulva határozta el a konföderáció működésének tökéletesebbé tételét. A korábbi alkotmányos kereteket jelentő Konföderációs Cikkelyek módosítása helyett, noha az alkotmányozó atyák felhatalmazása eredetileg csak erre irányult, megalkották az USA szövetségi alkotmányát. Franciaországban pedig az uralkodó abszolút hatalmát elsöprő forradalom teremtette meg a chartális alkotmányozás közvetlen politikai és társadalmi előfeltételét.

1.4. Az alkotmány külső megjelenési formája

Az alkotmányok külső megjelenési formájuk alapján lehetnek **íratlan alkotmányok és írott alkotmányok**.¹⁵ Ez a különbségtétel magától értetődően az írott alkotmányok megjelenésétől, azaz a 18. század végétől tekinthető csak relevánsnak.

Az **íratlan**, másként kifejezve **történeti alkotmány** legfontosabb ismérvei közé tartozik, hogy az alkotmány legfontosabb elveit és szabályait nem foglalták össze egyetlen jogi dokumentumban. Az **angol történeti alkotmány** különböző időszakokban elfogadott **kiemelkedő jelentőségű** – természetesen írott formában elfogadott – **törvényekből**, valamint **alkotmányos szokásokból** és **konvenciókból** tevődik össze. Az alkotmány íratlan jellege miatt azonban nem minden esetben egyértelmű, hogy pontosan melyek is az alkotmányos jelentőségű törvények, szokások és konvenciók, miközben a szakirodalom álláspontja szerint az alkotmány alapelveiről és legfontosabb előírásairól Angliában már a 18. század elején közmegegyezés volt. Tekintettel arra, hogy **Angliában** az alkotmány a rendes bíróságok jogalkalmazó és jogfejlesztő tevékenységén keresztül érvényesült, a *common law* („közönséges jog”) **az alkotmány kiemelkedő jelentőségű garanciájának minősült**.¹⁶

Miután Magyarország az 1949. évi XX. törvény elfogadásáig – az 1919-es tanácsköztársasági alkotmánytól és a „kisalkotmánynak” tekintett 1946. évi I. törvénycikktől eltekintve – nem rendelkezett írott alkotmánnyal, a **hazai közjogi gondolkodásba mélyen**

¹⁵ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 18.

¹⁶ Lásd MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*. Budapest, Osiris. 474–475.

beivódott a történeti alkotmány konstrukciója. E fogalom nemcsak az alkotmányfejlődés szervességét, hanem folytonosságát is hivatva volt kifejezni. Magát a történeti alkotmányt olyan sok évszázados – egyes vélemények szerint ezeréves – múltra visszatekintő konstrukciónak tartották, amelyet különféle, **koronként** természetesen **változó összetételű,** egyszerű törvényhozási eljárás során elfogadott **sarkalatos, illetve alaptörvények,** továbbá **alkotmányjogi megnyilatkozások,** valamint az **alkotmányos szokásjog** alakítottak.

A **történeti alkotmány alaptételei** emiatt **nehezen ismerhetők fel,** hiszen az alaptételeket nem foglalták össze egységes alkotmánylevélben, ám az egykorú szakirodalom szerint éppen ez biztosította a történeti alkotmány rugalmasságát a merev és rugalmatlan – általában nehezített feltételek mellett elfogadható, illetve módosítható – chartális alkotmányokkal szemben.¹⁷ A történeti alkotmány további jellegzetességének tartották, hogy szellemi gyökerei a „néplélek” és a „nemzeti génusz” mélységéből fakadnak, amiből következően az alkotmányos kérdések eldöntésénél sokszor nem elegendő kizárólag a tételes rendelkezéseket figyelembe venni, hanem a vonatkozó törvények és az alkotmányos szokásjog egybevetéséből rá kell érezni az „alkotmány szellemére”.¹⁸ Ezek a korabeli vélekedések eléggé egyértelműen utalnak arra, hogy a történeti alkotmány nehezen összeállítható tételes jogi korpuszára homályos tartalmú, jogon kívüli rétegek is ráakódtak.

Nagy-Britannia mellett napjainkban Új-Zéland rendelkezik „tisztán és egyértelműen” történeti alkotmánnyal.¹⁹ Magyarország a közjogi historizmus jegyében tesz kísérletet a magyar alkotmányfejlődés által a 2011-es Alaptörvény elfogadásáig meghaladottnak vélt történeti alkotmány egyes elemeinek az alkotmányértelmezés keretében történő felélesztésére.

Az **írott alkotmányok** többségét egyetlen ünnepélyes okmányba (*charta*) foglalták össze, így ezeket az alkotmányokat a szakirodalom **chartális alkotmánynak** (*charta* alkotmánynak), vagy csak egyszerűen alkotmánynak (*Constitution, Verfassung, Ústava* stb.) nevezi.²⁰ A chartális alkotmány esetében az adott állam meghatározó jelentőségű alkotmányjogi szabályait a többi törvénytől elnevezésében és megalkotási módjában is eltérő, önmagát alkotmánynak nevező, a jogforrási hierarchia élén álló törvény foglalja magában, amely mellett a további alkotmányjogi normákat további törvények és jogszabályok az alkotmánnyal nem ellentétes módon tartalmazzák.²¹

Az alkotmány az adott állam **formális alkotmányjogának** lényegi összefoglalását jelentő kódexként is értelmezhető, miközben a **materiális alkotmányjog** azokat a jogi normákat foglalja magában, amelyek nem tartoznak a formális alkotmányhoz, de szabályozási tárgyuk szerint alkotmányjogi karakterrel rendelkeznek.²²

Az alkotmány megnevezés elterjedtsége és elfogadottsága mellett ritkán fordul elő, hogy egy állam írott alkotmányát **alaptörvénynek** nevezzék. Ez történt azonban a Német Szövetségi Köztársaság esetében, amelynek 1949-ben elfogadott írott alkotmányát a német

¹⁷ CSEKEY István (1943): *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance. 9–13.

¹⁸ TOMCSÁNYI Móríc (1943): *Magyarország közjoga*. Ötödik kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 49.

¹⁹ JAKAB András (2010): Mire jó az alkotmány? Avagy az újonnan előkészülő alkotmány legitimitása. *Kommentár*, 6. sz. 13.

²⁰ TÉGLÁSI András (2011): Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet*. Budapest, az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága. 174.

²¹ Lásd RIXER Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai. *Jesz.hu* No. 47.

²² PETRÉTEI József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 83. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/rixer47.html> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 17.)

alkotmánytörténeti előzmények ellenére sem alkotmánynak (*Verfassung*), hanem alaptörvénynek (*Grundgesetz*) nevezték el. Ennek fő oka abban keresendő, hogy az alaptörvényt a preambulum szerint átmeneti időre szánták. Az alaptörvény hatályát veszti, ha a német nép „szabad elhatározással” megalkotott alkotmánya hatályba lép.²³ Erre azonban nem került sor, hiszen az egységes Németország 1990-ben történt létrejöttét követően nem fogadtak el új alkotmányt, így a mai napig az úgynevezett bonni alaptörvény határozza meg Németország alkotmányos életét. Miközben Magyarország 2011-ben elfogadott Alaptörvényét – miként erről a későbbiekben még szó esik – hazánk „első egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként” alkották meg, illetve fogadták el, addig maga az elnevezés a történeti alkotmány időszakát idézi fel.

Az alkotmánytörténetben arra is találunk példákat, hogy az írott alkotmány további törvényekkel együtt alkotja az alkotmány korpuszát. Az 1875 és 1940 közötti Francia Köztársaság alkotmányát három **alkotmánytörvény** foglalta össze.²⁴ Noha nem nevezték expressis verbis chartális alkotmánynak, az Osztrák Császárság 1867. évi úgynevezett decemberi alkotmánya hét alkotmánytörvényből tevődött össze.²⁵ A svéd közjogi felfogás szerint Svédország mai alkotmánya négy **organikus törvényből** áll: a Regeringsformnak nevezett alaptörvényből, valamint három további törvényből.²⁶

1.5. Az alkotmány elfogadása és módosítása

A modern alkotmánnyal szemben három általános tartalmi elvárást fogalmazhatunk meg:

1. biztosítsa az alapjogvédelmen és hatalommegosztáson keresztül a hatalom jogi önkorlátozását, 2. demokratikus módon állítsa fel az államszervezet legfontosabb alapintézményeit, valamint 3. szimbólumként fejezze ki a politikai közösség összetartozását.²⁷

Egy alkotmány legitimitása és alkotmányossága azonban nemcsak a tartalmi ismérvektől, hanem **az elfogadási és a módosítási eljárástól is függhet**. Az alkotmányok elfogadásának és módosításának számos formája, illetve megoldása alakult ki az újkori alkotmánytörténet folyamán.

A történeti alkotmánnyal rendelkező államok esetében a **történeti alkotmány** alappilléreit jelentő alaptörvények **elfogadása** vagy módosítása közönséges törvényhozási eljárás során, **különleges eljárási szabályok nélkül is elvégezhető**. Emiatt tekintették **rugalmasnak** vagy hajlékonynak a történeti alkotmányt. Más a helyzet a chartális alkotmánnyal rendelkező államok esetében, hiszen az alkotmány elfogadása vagy módosítása általában

²³ TÉGLÁSI 2011. 174–175.

²⁴ Uo. 173.

²⁵ BRAUNEDER, Wilhelm (1994): *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Ford. KAJTÁR István. Pécs, JPTE ÁJK. 195.

²⁶ KÉPES György (2013): Az 1809. évi svéd alaptörvény. In MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely szerk.: *Jogtörténeti parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 195.

²⁷ JAKAB 2010. 10. skk.

különleges, nehezített előírások és eljárások betartásával lehetséges. Emiatt az **írott alkotmányokat** merevnek vagy **rugalmatlannak** minősítik.²⁸

A chartális **alkotmány elfogadása** különböző módon történhet: 1. az alkotmányt külön erre a célra létrehívott testület, **alkotmányozó nemzetgyűlés** fogadja el, ami azt jelenti, hogy különválnak egymástól a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom;²⁹ 2. a rendes törvényhozó testület, legyen akár egykamarás, akár kétkamarás, az alkotmányt a **közönséges törvényektől eltérő eljárással** fogadja el;³⁰ 3. az alkotmányozó által megalkotott alkotmányt a legitimitást növelő **népszavazás** útján fogadják el vagy erősítik meg.³¹ A garanciális elemeket erősítő részletszabályokat illetően természetesen sokféle megoldás érvényesülhet.³² Az alkotmánytörténet ismeri továbbá a szuverén uralkodó által önhatalmúlag kibocsátott **oktrojált**, azaz „ráerőltetett” **alkotmány** fogalmát (ilyen alkotmánynak minősült például a Ferenc József által 1849. március 4-én kibocsátott úgynevezett olmützi alkotmány).

Az írott **alkotmány módosítása** szintén többféle eljárás során valósulhat meg: 1. az alkotmánymódosítást **népszavazásra** kell bocsátani; 2. az alkotmány módosítása különleges eljárással történik; 3. az alkotmány módosításáról **két egymást követően megválasztott parlament döntése** szükséges; 4. az alkotmány módosítása föderatív államok esetén **tagállami hozzájárulástól** függhet; 5. az alkotmány elfogadására és módosítására ugyanaz az eljárás irányadó.³³ Az alkotmánymódosítás szigorúbb feltételekhez kötése azt a célt is szolgálhatja, hogy csak nehezített eljárással lehessen az alkotmányozó eredeti elképzeléseitől esetlegesen eltérő elveket, értékeket, intézményeket az alkotmány szövegébe beépíteni.

Egyes alkotmányos rendelkezések módosítását lehetetleníti el az úgynevezett **örök-kévalósági klauzula** intézménye, amelyet – különböző történelmi, társadalmi, politikai és morális okok miatt – több európai és Európán kívüli ország alkotmánya ismer.

Az 1814. évi norvég alkotmány alkalmazta az első, egyébként ma is hatályos örökkévalósági klauzulát, amelynek értelmében az alkotmánymódosítások nem sérthetik az alkotmány alapelveit. Az 1875. évi francia alkotmány egyik – utóbb az 1958. évi alkotmányba is beépülő kiegészítése – pedig kizárta a republikánus kormányforma alkotmánymódosítás útján történő megváltoztatását.³⁴ A második világháborút követően különböző **alkotmányos értékek megóvása** (például köztársasági államforma, szövetségi berendezkedés, területi integritás) érdekében rendelt el több állam (például Franciaország Németország, Olaszország, Ciprus) alkotmánya módosítási tilalmat. Ehhez a megoldáshoz folyamodott utóbb néhány közép- és kelet-európai állam (például Cseh Köztársaság, Románia) alkotmánya is a rendszerváltást követően egyes kiemelt értékek – területi integritás, köztársasági államforma, politikai pluralizmus, demokratikus jogállami normák, hivatalos nyelv – védelme érdeké-

²⁸ PETRÉTEI 2011. 95.

²⁹ Alkotmányozó nemzetgyűlés fogadta el például Portugália 1976. évi alkotmányát.

³⁰ Magyarország 2011. évi Alaptörvénye szerint az Alaptörvény elfogadásához az összes képviselő kétharmadának a szavazata szükséges.

³¹ Népszavazás erősítette meg például Olaszország 1947. évi alkotmányát.

³² TÉGLÁSI András (2014): Az alkotmányozás sajátosságai. In BENEDE ZSÓFIA – HALÁSZ IVÁN szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE KTK. 19–29.

³³ Uo.

³⁴ HALMAI Gábor (2011): Alkotmányos alkotmánysértés. *Fundamentum*, 2. sz. 94.

ben.³⁵ Az örökkévalósági klauzulák kapcsán ugyanakkor a szakirodalom arra hívja fel a figyelmet, hogy ez nem jelenti azt, hogy „a nép” a későbbiekben ne alkothatna új alkotmányt, hiszen az ellentétes lenne az alkotmányosság természetével. Azaz egy új alkotmányozás során megvan az elvi lehetősége az örökkévalósági klauzulák megváltoztatásának.³⁶

1.6. Az alkotmányjog forrásai

Az alkotmányjog **legalapvetőbb forrása** maga az **alkotmány**. A rendszerváltást követően hazánk alkotmányát a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvény jelentette, amelyet Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvénye váltott fel. A chartális alkotmányként elfogadott Alaptörvény a jogforrási hierarchia élén elhelyezkedve szabályozza az államszervezet felépítését és működését, határozza meg az állam és a társadalom viszonyát, állapítja meg az alapjogokat.³⁷ Azok a törvények is az alkotmányjog forrásai közé tartoznak, amelyek az alkotmányos alapintézményeket szabályozzák. A jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados szavazatával elfogadható és módosítható úgynevezett **sarkalatos törvények** azok a jogszabályok, amelyek bizonyos alkotmányos rendelkezések elfogadását minősített többséghez kötik. A sarkalatos törvények körét az Alaptörvény tételesen megnevezi. Minden olyan további **jogszabály** – törvény, rendelet – is az alkotmányjog forrásai közé tartozik, amely az alkotmányjog tárgykörébe tartozó rendelkezést tartalmaz.³⁸

Az alkotmányjog forrásai közé tartoznak bizonyos alkotmányos alapelvek (miként például a jogbiztonság elve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog elve) és **alkotmányos szokások** is. Hazánkban például az önkormányzati rendeleteket a képviselőtestület hivatalos lapjában, valamint a helyben szokásos módon hirdetik ki.³⁹

A kizárólag meghatározott címzettek körére vonatkozó, jogszabálynak nem minősülő **közjogi szervezetszabályozó eszközökhöz** kétféle norma tartozik: egyrészt a **normatív határozat** (például az Országgyűlés szervezetéről és működéséről szóló normatív határozat), másrészt a **normatív utasítás** (például a kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása). Az alkotmányjog forrásai közé sorolják a **Kúria alkotmányjogi vonatkozású jogegységi határozatait**, valamint az **Alkotmánybíróság alkotmányértelmező határozatait** is.

³⁵ Lásd SZENTE Zoltán (2012): Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, MTA TK PTI – UMK. 151; valamint BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016) *Állam- és Jogtudomány*, 3. sz. 51–52. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016_03_BragyovaA_GardosOroszF.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 14.)

³⁶ Uo. 52.

³⁷ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 13.

³⁸ Uo. 14.

³⁹ Uo. 14.

1.7. Alkotmány – alkotmányosság

Az alkotmány megléte önmagában még nem biztosítéka az alkotmányosság érvényesülésének. Már az 1789-es *Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata* XVI. cikke rámutatott arra, hogy melyek az alkotmányosság érvényesülésének minimális kritériumai: „Az olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították, és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya.” Azaz az emberi és polgári jogok biztosítása, valamint a hatalmi ágak elválasztása jelentette és jelenti az alkotmányosság érvényesülésének legalapvetőbb követelményeit.

Egy állam alkotmányossága leginkább bizonyos formai és tartalmi kritériumok alapján ítéltető meg. **Formai** értelemben akkor beszélhetünk alkotmányosságról, ha az alkotmány szabályai tartalmuktól függetlenül a gyakorlatban is érvényesülnek;⁴⁰ **tartalmi** értelemben viszont akkor érvényesül az **alkotmányosság**, ha az alkotmány szabályai megfelelnek bizonyos alapelveknek. Ezek közé a minimális **alapelvek** közé tartozik: 1. a **demokrácia elve**, 2. a **pluralizmus elve**, 3. a **jogállamiság elve**, 4. a **hatalommegosztás elve**, 5. a **törvény előtti egyenlőség elve**, valamint az alapvető **emberi jogok** elismerése és intézményes **védelme**.⁴¹ Ezeknek az elveknek a tényleges érvényesülésétől függ tehát az alkotmányosság szintje.

A **demokrácia elve** a modern konstitucionalizmus egyik legfontosabb alkotmányos értéke. Ezt az is kifejezi, hogy egyes államok demokratikus jellegét a chartális alkotmányok is deklarálják. A demokrácia alkotmányos jelentését a legkifejezőbben a francia alkotmány fogalmazza meg: „a nép kormányzása, a nép által, a nép érdekében”.⁴² A demokrácia elve a demokratikus legitimitáció elvét is felöleli, ami annyit jelent, hogy a közhatalom gyakorlásának végső soron a népre visszavezethetőnek kell lennie. A parlamentáris kereteket illetően a demokrácia elve a szabad választások biztosítása mellett arra is utal, hogy az együttműködésen és a tolerancián kell alapulnia a mindenkori parlamenti többség és a mindenkori parlamenti kisebbség közötti viszonyoknak.⁴³

A modern államokat és társadalmakat elsősorban a meggyőződések, a magatartásformák sokfélesége különbözteti meg az abszolutista és diktatórikus rendszerektől. A **pluralizmus elve** az alkotmányosság szempontjából mindenekelőtt a politikai és világnézeti szférában jelentős. Az államnak ugyanis biztosítania kell az egymással is versengő politikai és világnézeti meggyőződések és az azokat kifejező, illetve megjelenítő intézmények alkotmányos keretek közötti szabad érvényesülését. Az állammal szemben ugyanakkor a világnézeti, vallási értelemben vett semlegesség elvárását támasztják. Alkotmányos követelmény ugyanis, hogy az állam a működése során ne azonosítsa magát egyetlen egyház vagy vallás tanításával sem. A semlegesség követelménye a pártokkal szemben annyiban érvényes, amennyiben az államnak semlegesnek kell lennie a politikai pártok küzdelmeiben, illetve az erre vonatkozó joganyag megalkotása során.⁴⁴

⁴⁰ Amennyiben az alkotmány szabályai a gyakorlatban is érvényesülnek, fiktív alkotmányról beszélhetünk.

⁴¹ Lásd TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 68; továbbá CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 27–29.

⁴² Idézi TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2013. 68.

⁴³ Uo. 68–69.

⁴⁴ Vesd össze uo. 69–70.

A joguralom, illetve **jogállamiság elve** mindenekelőtt a jog elsőbbségének elvét juttatja kifejezésre, vagyis azt, hogy a közhatalom gyakorlása során az államnak az önkényes fellépés elkerülése, illetve kizárása érdekében a jognak alárendelten kell működnie. A jogállamiság azt is biztosítja, hogy a jog az közhatalom gyakorlása során olyan „mértéket és formát” adjon, ami kizárja az államérdek számára a „jogon túli” értelmezés lehetőségét.⁴⁵ A jogállamiság fontosságát jelzi, hogy a chartális alkotmányok az alapértékek között deklarálják a jogállamiságot.

A **hatalommegosztás elve** a demokratikus államrend követelményeként a zsarnoki és önkényes hatalomgyakorlással szembeni intézményes védekezés egyik legfontosabb eszköze. Azt a követelményt juttatja kifejezésre, hogy alkotmányosan semmiképpen sem érvényesülhet korlátlan és korlátozhatatlan hatalomgyakorlás. A hatalommegosztás elve ennek következtében a hatalmi ágak elválasztására irányuló törekvésekben is megnyilvánult, illetve megnyilvánul. Mára a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát függetlenség mellett a hatalmi ágak kölcsönös ellenőrzése és a hatalmi ágak együttműködése is jellemzi.⁴⁶

A **törvény előtti egyenlőség elve** azt biztosítja, hogy az alkotmányos állam polgárai számára egyféle zsinórmérték létezik. Ebből következően a törvények és jogszabályok mindenkire egyformán, hátrányos megkülönböztetés nélkül érvényesek, illetve irányadóak. Alkotmányos állam elképzelhetetlen az alapvető **emberi jogok deklarálása és biztosítása** nélkül. A klasszikus polgári és politikai jogok kinyilvánítása mellett garanciális jelentőségű az érvényesülésüket és önkényes megsértésük esetén hatékony védelmüket biztosító intézmények megléte.

Az igazságszolgáltatás körében kiemelkedő jelentőségű alkotmányos követelmény a **bírói függetlenség** intézményes biztosítása. Az intézményi garanciák, miként az alkotmányvédelmet biztosító **alkotmánybíráskodás**, az alkotmányosság érvényesülésének további nélkülözhetetlen elemeit jelentik.

Ezek az alkotmányos értékek és alapelvek a mindennapi gyakorlat során mutatják meg az alkotmányosság tényleges érvényesülési szintjét. Végső soron **ezeknek a normáknak a tartalma és érvényesíthetősége határozza meg, hogy az adott állam alkotmánya megfelel-e a demokratikus alkotmányfejlődés évszázados alapelveinek.**⁴⁷ A demokratikus alkotmányosság megteremtése és megtartása természetesen nemcsak az adott állam intézményrendszerének, hanem az adott társadalom egészének működése szempontjából is alapvető fontosságú.

Felhasznált irodalom

ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*. Ford. SZABÓ Miklós. Budapest, Gondolat.

BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016) *Állam- és Jogtudomány*, 57. évf. 3. sz. 35–63.

Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016_03_BragyovaA_GardosOroszF.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 14.)

⁴⁵ PETRÉTEI 2013. 89.

⁴⁶ TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2013. 75.

⁴⁷ Vessd össze: PETRÉTEI István (2014): Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK. 65.

- BRAUNEDER, Wilhelm (1994): *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Ford. KAJTÁR István. Pécs, JPTE ÁJK.
- BUZA László (1943): *A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdése*. Kolozsvár, András László könyvnyomda. 16. (Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog-, Közgazdaság- és Társadalomtudományi Szakosztályának Értékezései 2.)
- CSEKEY István (1943): *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013): Jog – közjog – alkotmányjog. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE.
- HALMAI Gábor (2011): Alkotmányos alkotmánysértés. *Fundamentum*, 2. sz. 81–98.
- JAKAB András (2010): Mire jó az alkotmány? Avagy az újonnan előkészülő alkotmány legitimitása. *Kommentár*, 6. sz. 10–23.
- KÉPES György (2013): Az 1809. évi svéd alaptörvény. In MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely szerk.: *Jogtörténeti parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 195–207.
- LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi Lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex–Wolters Kluwer.
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*. Budapest, Osiris.
- PÁPÁY SÁMUEL (1807): *A magyar nyelvnek a polgári igazgatásra és törvénykezésre való alkalmaztatásáról az oda tartozó kifejezések gyűjteményével*. Veszprém, Özvegy Számmer Klára.
- PETRÉTEI József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- PETRÉTEI József (2014): Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK.
- RIXER Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai. *Jesz.hu* No. 47. Elérhető: [jesz.ajk.elite.hu/rixer47.html](http://jesz.hu/elite.hu/rixer47.html) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 17.)
- SZENTE Zoltán: Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után. In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András szerk. (2012): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, MTA TK PTI – UMK.
- TÉGLÁSI András (2014): Az alkotmányozás sajátosságai. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE KTK. 19–29.
- TÉGLÁSI András (2011): Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Tanulmánykötet*. Budapest, az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága. 174.
- THEWREWK-PALLAGHY Attila (1930): A közjogi tudomány újabb problémái. *Társadalomtudomány*, 5–6. sz. 394–399.
- TOMCSÁNYI Móric (1943): *Magyarország közjoga*. Ötödik kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC.

Vákát oldal

2. A legfontosabb alkotmányos alapelvek

2.1. A jogállamiság (jogállam, alkotmányos jogállam, demokratikus jogállam; a magyar alkotmányosság jogállam-értelmezése és jogállamtartalma)¹

„A jogállam elnevezést az olyan államra lehet alkalmazni, melyben a jog uralkodik. Tehát nem az államfő, az egyes osztályok vagy hatóságok szeszélye irányítja az állam és közegei magatartását, hanem kizárólag a törvényekben és más törvényes jogszabályokban kifejezett államakarat.”²

2.1.1. Bevezetés. Van-e rangsor az alkotmányos normák között?

A jogállamfogalom jelentősége

A **jogállam** fogalma, a **jogállamiság** követelménye korunk **legtöbbet** értelmezett és talán a legtöbbet **vitatott** alkotmányjogi fogalma. Miközben mai globális világunk megkérdőjelezhetetlen alapkövetelményévé, a globális politikai rend „közhelyévé” vált,³ voltaképpen **a pontos tartalma sem határozható meg könnyen**, ha egyáltalán meghatározható. A jogállamra, joguralomra vonatkozó definíciók egy „vékonyabb”, az alapvető eljárási (vagy formai) elemeket megkövetelő felfogástól, a „vastagabb”, a tartalmi követelményeket is a fogalomba értő meghatározásokig húzódó **értelmezési skálán** helyezkednek el.⁴ Különösebb veszély nélkül kijelenthető, hogy a jogállamnak, főleg az a mögött álló angolszász eredetű joguralom (*rule of law*) fogalomnak, nincs egységesen elfogadott nemzetközi vagy éppen

¹ A fejezet egyes részei PATYI András és VARGA Zs. András által közösen írt *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)* című könyv, valamint VARGA Zs. András: *A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága* című fejezete egyes részeinek felhasználásával, a Szerző engedélyével készültek.

² EGYED István (1943): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság. 184.

³ MAY, Christopher (2014): *The Rule of Law – The Common Sense of Global Politics*. Cheltenham, Edward Elgar. x o.

⁴ MAY 2014. 38–56.

nemzeti definíciója: „A nemzetközi közösségben senki nem biztos igazán abban, hogy a jogállam (*rule of law*) valójában mit is jelent.”⁵

A jogállam/jogállamiság **értelmezéstől függő tartalommal** bír, amelyben – tetszik, vagy nem tetszik – olykor maga a jogállam a jogállam egyetlen mércéje, azaz a fogalom tartalma, jelentése az értelmező felfogásától, világnézetétől nagyban függ.⁶ Azt sem szabad szem elől tévesztenünk, hogy a jogállam erősen értéktelített, sőt „előíró” kategória, amint a bevezetesként idézett mondat is mutatja, az állam egészét meghatározó vagy jellemző tulajdonság, azaz az alkotmányjog egyik központi jelentőségű jogintézményéről van szó. Kérdés, hogy ez a központi jelentőség vajon más alkotmányos normák fölé emeli, emelheti-e a jogállamfogalmat.

Az alkotmány rendelkezései egyformán érvényesek, az érvényességük szempontjából nincsen közöttük különbség és ilyen alapon nem állítható fel közöttük sorrend. Az Alaptörvény egészére vonatkozik ugyanis az a tétel, hogy „az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.” [R] cikk (1) bekezdés] és, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.” [R] cikk (2) bekezdés]. A jogrendszer alapjaként, a politikai közösség alapidokumentumaként és az állam meghatározásaként (és ezzel az államhatalom korlátozásaként is) működő alkotmány **nem minden rendelkezése egyforma fontosságú** ugyanakkor, vagyis a rendelkezések között, azok funkcionális szerepük (jelentőségük), erejük vagy hatásuk alapján különbséget kell tennünk. Vannak olyan rendelkezések, amelyek az Alaptörvény jellegét határozzák meg, és más normákhoz úgy viszonyulnak, mint „általános a különshöz, mint igazoló norma az igazolt normához.”⁷ E kiemelkedő normák közé tartozik a jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdése: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

A jogállamiság alapelvének, illetve a Magyarország jogállam kijelentés tartalmának az Alaptörvény egészére és egyes rendelkezéseinek értelmezésére kiemelkedő erejű hatása van. Ez a hatás nem marad meg az alkotmányos rendelkezések önmagába visszaforduló (*intern*) értelmezési körén belül, hanem az Alaptörvény (és korábban az Alkotmány) külső (*extern*), reális és szociológiai (társadalmi) érvényesülésére is kiterjed. Az Alaptörvény tényleges érvényesülése, vagyis az alkotmányosság tehát szoros kapcsolatban áll a jogállamiság létével, nem létével vagy állapotával. Mindez elsősorban

⁵ BOULOUKOS, A. C. – DAKIN, Brett (2001): Toward a universal declaration of the rule of law: implications for criminal justice and sustainable development. *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 42. No. 1. 145. A következő idézet is hasonló értelemben: „A jogállamot (*rule of law*) mint fogalmat szinte sosem definiálják pontosan. A kifejezés használói olyan jelentésekre utalnak, melyeket objektívnek és világosnak tartanak, holott nem azok.” Lásd MATTEI, Ugo – NADER, Laura (2008): *Plunder: When The Rule of Law is Illegal*, Oxford, Blackwell Publishing. 10. Idézi MAY 2014. 33.

⁶ Ahogyan átfogó elemzésében Varga Zs. András megjegyzi, a jogállamiság fogalmába „beleértett” úgynevezett „tartalmi megkötéseket” nem az alkotmányozó vagy a jogalkotó által jogként meghatározott szabályok adják, hanem azok kívülről, tudományos levezetés vagy jogalkalmazói döntés eredményeként keletkeznek és annak eredményeként „tudjuk be” a fogalomban, értelmezzük annak részeként. Ennek a betudásnak az önkényességét Varga professzor szerint az sem menti, ha azt összehasonlító jogi, természetjogi, tapasztalati vagy éppen elméleti paradigmákon alapuló megfontolások alapján tesszük. VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég. 15. A kötet egyébként bőséges forrást biztosít a jogállam-értelmezés alapjául szolgáló Európa Tanácshoz, azon belül a Velencei Bizottsághoz köthető és európai uniós dokumentumok tekintetében, lásd 225–226.

⁷ GYÖRFI Tamás – JAKAB András (2009): 5. Jogállamiság. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 155.

a jogállamiság alapvető értékeivel és kritériumaival van összefüggésben, miközben nyilvánvaló, hogy a jogállamiság és az alkotmányosság egymásra tekintettel és egymástól függetlenül is értelmezhető paradigmák. Normatív érvényessége és egyszerűsége okán inkább az egymásra tekintettel történő értelmezést érdemes követni.

A jogállamfogalom mai tartalmi meghatározása és kibontása **nem képzelhető el az Alkotmánybíróság döntései nélkül**. Mivel mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény egyaránt tartalmazza ezt a rendelkezést, a korábbi alkotmánybíróági döntések és azok indokolása a mai jelentésmeghatározásban is felhasználhatók. A hatályon kívül helyezéssel történetivé vált korábbi Alkotmányhoz kapcsolt jogállam-értelmezések a közjogi rendszer-változás részét, sőt mondhatni központi részét képezték. Megítélésem szerint egyértelműen a történeti alkotmány vívmányaiként tekinthetünk rájuk, és ezzel az R) cikk (3) bekezdését követve **kötelező értelmezési keretként** szolgálnak.

Az Alkotmánybíróság egy korai döntésében azt mondta ki, hogy „a jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul”, azaz **tényleges** alkalmazást vagy **érvényesülést** nyer. Az idézet folytatása szerint „nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatni az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá.”⁸

Az idézetből is világos, hogy a **formális alkotmányosság mellett az Alkotmány értéktartalmának is maradéktalanul uralkodnia kell (kellene) az** – egyben a jog uralmát is jelentő – **alkotmányosság megvalósításához**. A szövegből viszont mintha az következne, hogy a jogállam (és a jog uralma) magát az egész Alkotmányt jelentette, jelenti. Ez alapján azonban a jogállamnak **nem lenne önálló saját jelentése**, minősége. Az Alkotmánybíróság sok más döntése alapján azonban éppen, hogy kirajzolható a jogállam és a jogállamiság (ha nem is teljesen pontos) tartalma, jól meghatározhatók azok a formai és tartalmi (vagyis materiális) elemek, amelyek ma Magyarországon a jogállamfogalmat alkotják és gyarapítják. Fontos annak hangsúlyozása, hogy **a jogállamiság részben az Alaptörvényben külön megtalálható, nevesített rendelkezések maradéktalan érvényesülését, részben más rendelkezésekben ki nem fejeződő alkotmányos értékek és tartalmak, követelmények együttesét, foglatatát jelenti**. Ezek részletes áttekintése előtt vizsgáljuk meg a történeti és elvi megfontolásokat!

2.1.2. A jogállam néhány történeti fogalma

A jog és az állam természetéről való gondolkodást mindvégig foglalkoztatta, és ma is foglalkoztatja a **hatalomgyakorlás korlátainak kérdésköre**. Az egyik kérdés, hogy az állami főhatalom birtokosát – a szuverént, akivel kapcsolatban éppen az a fő előfeltevés, hogy adott területen nincs fölötte álló hatalom (ellenkező esetben ugyanis nem lenne szuverén) – a hatalomgyakorlásban köti-e valamilyen tőle független korlát. A másik kérdés a jogi rendelkezések, szabályok lehetséges tartalmával kapcsolatban, hogy létezik-e valamilyen

⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (elévülési határozat), megerősíti a 44/1998. (X. 14.) AB határozat (megsemmisíti az 1987. évi XI. törvényből, a régi Jat.-ból a szocialista jelzöt).

a priori normatartalom, amellyel rendelkeznie kell; vagy fordítva: létezik-e olyan elvi normatartalom, amellyel a norma ténylegesen nem rendelkezhet.

Az Aquinói Szent Tamás és Szent Ágoston által kidolgozott formájában közismert egykori rendszer szerint a természetjog (*ius naturale*) mint az isteni jogból (*ius divinum*) az emberi értelemmel felismerhető elvek rendszere hosszú időn keresztül az emberek által alkotott jog (*ius humanum*) fölött állt, ezáltal korlátozta a jogalkotást, illetve az állami hatalomgyakorlást.⁹ A keresztény természetjog mint meghatározó jogelméleti alap térvésztesével az addig érvényes „válaszok” elvesztek, a kérdések azonban fennmaradtak. Ezeket pedig immár kizárólag a területi joghatóságon alapuló szuverenitásra támaszkodva lehetett megoldani¹⁰ (azzal együtt, hogy a természetjog végső soron az adott államok jogi érvelésébe rejtve tovább élt).¹¹

A jog és az állami hatalomgyakorlás korlátaira három – megjelenési helye és megfogalmazása szerint – eltérő, következményeiben mégis hasonló újabb megoldás született. Ezek: a francia konstitucionalizmus, az angol joguralom (*rule of law*), valamint a német jogállam, vagy első fordításaiban még jogi állam (*Rechtsstaat*).

A francia konstitucionalizmus a nemcsak minden más állami szervezettől, de a rendes bíróságoktól is elkülönült közigazgatásban és közigazgatási bíráskodásban látta az állami hatalomgyakorlás korlátozásának kulcsát, tartalmában pedig a szabadságjogok védelmének biztosítékát. A hatalomgyakorlást a közigazgatási bírósági rendszer élén az Államtanáccsal, a jog alkotmányosságát pedig az Alkotmánytanács hivatott korlátozni, illetve garantálni.¹²

A joguralom gondolata Albert Venn Dicey (1835–1922) megfogalmazásában vált közismertté a világon, így Magyarországon is. Dicey szerint a joguralom fogalmának **az alábbi három alapvető összetevője ismerhető fel:** 1. a kormánynak nincs önkényes hatalma, vagyis a jog elsődleges a hatalommal szemben, és ez intézményes garanciákat igényel. 2. A rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá van vetve, vagyis: a törvény előtt mindenki egyenlő (a tisztviselők sem mentesek a rendes bíróság előtti elszámoltathatóságtól. Ebből fakadóan döntéseik megítélésére nincs elkülönült közigazgatási bíróság). 3. Az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyományai, vagyis: az alkotmány (a bíróságok előtt) az egyéni jogokért folytatott küzdelem eredménye.¹³ Ez utóbbi gondolat annyi magyarázatot igényel, hogy a *common law* fogalma szerint a bíróságok által felismert és következetesen alkalmazott szokásokat és szabadságokat tekinti a jog következképpen az alkotmányosság forrásának. Ebben a rendszerben tehát a szabadságjogokat is tartalmazó alkotmány nem a szuverén „ajándéka” és nem egy-szeri döntés eredménye.

A Rechtsstaat vagy jogállamgondolat rendkívül szerteágazó német irodalmából Robert von Mohl (1799–1875) leírását emeljük ki. Mohl a jogállamiságot az értelem vezette állam ismérvének tekinti, amely fenntartja önnön jogrendjét és lehetővé teszi az észszerű

⁹ FRIVALDSZKY János (2007): *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat.

¹⁰ JAKAB András (2007): A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalom tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 2007. január, 45.

¹¹ Uo. 48.

¹² SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág. 171–211.

¹³ DICEY, Albert Venn (1995): A jog uralma. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 21–31.

emberi célok elérését, ezért biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, továbbá lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.¹⁴

A jogállam-joguralom követelménye és egyes elemei azonban nemcsak külföldi tudósok, gondolkodók munkáiban jelentek meg, nemcsak külföldi hatásra került be ez az eszme a magyar közjogba. Az alkotmányosság, az alkotmányos állammal kapcsolatos fogalmak használata¹⁵ mellett a jogállam-definíció és annak magyar jogtörténeti háttérrel történő elemző bemutatására is van példa a magyar jogtörténetben. A cím után idézett **Egyed István** (1886–1966) **formálisnak tűnő jogállamleírása erőteljes tartalmi jegyeket is hordoz.** A joguralom **előzetes biztosítékának** eszközeként emeli ki a ma normavilágossági követelményegyüttesként ismert előírásokat: a jog szabályainak világosnak, kimerítőnek és kétséget nem hagyónak kell lennie, azokhoz megfelelő jogkövetkezmény (szankció) fűződik (azaz *lex perfectáról* van szó), megfelelő rendészeti intézmények működnek a sérelmek elhárítására, az állam és a közegei szükség esetén gyorsan és hatékonyan működnek. A joguralom teljességéhez az előzetes eszközöknél erősebben kötődik a megsértett joguralom **helyreállításának** eszméje és eszközrendszere: „előállnak a jogszabályoktól eltérő, az egyesek jogait sértő állapotok, amelyeket helyreállítani és a jog uralmát biztosítani a jogállam legelsőrendű kötelessége.”¹⁶ Ez a funkció a teljes körűen kiépített bíraskodással (azaz az igazságszolgáltatás útján) valósul meg. Így rögzíthető, hogy a független, a közigazgatástól teljes egészében elválasztott bíraskodás, a magyar államrendszerbe a 19. század végén bevezetett és a kommunista hatalomátvétel jegyében 1949-ben megszüntetett közigazgatási bíraskodás, sőt, amint Egyed (1943-ban!) hangsúlyozza, a kiépítésre váró közjogi (alkotmányjogi) bíraskodás (azaz alkotmánybíraskodás) teszi teljessé a jogállamot:¹⁷ „Az újabb nemzedék rájött arra, hogy az alkotmány a szabadságjogok hatékony biztosítékait szintén egyedül a független bíraskodásban keresheti és találhatja meg és így ezeket a kérdéseket sem szabad a bírói jogvédelem híján hagyni.”¹⁸

A jog lehetséges tartalmával és az állami hatalomgyakorlás korlátaival kapcsolatos fent vázlatosan bemutatott gondolatok mára a jogállamiság fogalmaként önálló paradigmává váltak, esetenként pedig normatív formát is öltöttek. Erre példa a fejezet elején már hivatkozott rendelkezés a magyar Alaptörvényből, amely szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

2.1.3. A jogállami paradigma mai összetevői

A jogállamiság tehát ma paradigmaticus fogalom, ez azonban nem jelenti azt, hogy tartalmának leírásában ne lennének jelentős eltérések az egyes szerzők között. Három példát mutatunk be erről. **Tamás András** a fogalom alakulását úgy látja, hogy a jogállamiság német eredetű érték kategóriaként született, majd általános értelmezési elvvé, végül pedig

¹⁴ MOHL, Robert von: Jogállam. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 32–36.

¹⁵ VARGA Zs. 2015. 35–36.

¹⁶ EGYED István (1943): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság. 185. (A könyv reprint formában 2016-ban ismételtelen megjelent a Dialóg Campus Kiadó gondozásában, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és az Igazságügyi Minisztérium támogatásával, az „Államtudományi Klasszikusok” sorozat kezdő köteteként.)

¹⁷ EGYED 1943. 185.

¹⁸ Uo. 195.

normatív fogalommá vált, amelynek az alábbi tíz jogi elv képezi részét: 1. **A jogrendszer hierarchikusan épül fel, csúcán az alkotmánnyal.** (E gondolat szigorú végigvitele jelenik meg az Alaptörvény átmeneti rendelkezései egy részének alkotmánybírói megsemmisítésében is – nem lehet két norma a jogrendszer csúcán, illetve nem lehet bizonytalanság abban, hogy melyik jogforrás van a legmagasabb szinten.) 2. **A törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött** (vagyis az alkotmány meghatározza a jogszabályalkotás formai követelményeit, sőt gyakran a tartalmi korlátokat is). 3. **A törvényalkotás** (Magyarországon kizárólagosnak nevezett) **tárgyköréit törvény rögzíti** (vagyis bizonyos alapvető döntések meghozatalát a törvényhozásnak kell fenntartani, azt alacsonyabb szintű norma nem tartalmazhatja). 4. **Jogszabálynak (normának) visszaható hatálya (jogalany hátrányára) nem lehet** (vagyis a normának a keletkezését, sőt a hatálybalépését megelőző időre hátrányos hatása nem lehet). 5. **A jog biztosítja az alapvető emberi jogokat.** 6. **A kormányzás és a közigazgatás a törvénynek alávetetten működik, és ennek során jogot** (sem a jog mint formális norma, sem pedig a jog mint valakinek az alapvető jogosultsága értelmében) **nem sérthet** (ez az elv a jogállamiság egyik klasszikus eleme). 7. **Jogbiztonság**, vagyis a jog tényleges érvényesülésének, végső soron bíróság általi kikényszeríthetőségének garantálása. (Mint látni fogjuk Magyarországon ezt az elvet az Alkotmánybíróság a jogállamiság fogalmi ismérvének tekinti.). 8. **A közigazgatási jogviszonyban az alanyi jogokat a közigazgatási bíróságnak biztosítja.** (Meg kell jegyezni, hogy ez a közigazgatás működésének tényleges bírósági kontrollját jelenti, nem igényel feltétlenül szervezetileg elkülönült közigazgatási bíróságot). 9. **A jogszolgáltatásban az egyént megilleti a bizalmi elv** (azaz az egyénre az állam nem tekinthet úgy, mint potenciális jogsértőre; a bizalmi elv jól ismert más alapelvekben is megjelenik, mint az ártatlanság vélelme, az önvádra kötelezés tilalma, az *in dubio pro reo* elv). 10. **Az alkotmányosság biztosítékát az alkotmánybíráskodás jelenti** (mint a vonatkozó fejezetben látni fogjuk, az alkotmánybíráskodás teszi az alkotmányt *lex perfectává*).¹⁹

A jogállamiság paradigmájának magyarországi összetevőit **Petrétei József** az Alkotmánybíróság értelmezésére támaszkodva az alábbiakban foglalja össze: a korábbi Alkotmány 2. §-ában [a hatályos Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével egyezően] írtak egyszerre ténymegállapításként és programként kezelendők. Ennek alapján a jogállamiságnak négy vonatkozása különíthető el: 1. **A jogállam és a közhatalom** vonatkozásában a meghatározó elv **a közhatalom demokratikus legitimitás alapján történő**, átlátható, az alkotmánybeli korlátozottság szerinti **gyakorlása**. 2. **A jogállam és a hatalommegosztás** vonatkozásában ki kell emelni, hogy **a hatalom nem koncentrálható**, a törvényhozás és a végrehajtás legalább hatáskörmegosztás szintjén elkülönül, a bírói hatalomnak pedig ténylegesen elválasztva kell működnie a többi hatalmi ágától. 3. **A jogállam és a jogalkotás** vonatkozásában **a normák megismerhetősége**, a hatályba lépésük előtt a felkészüléshez biztosított kellő idő, illetve a jogalkotási korlátok betartása emelendő ki. 4. **A jogállam és a jogbiztonság** vonatkozásában **a legfontosabb elvek a jogszabály kiszámíthatósága, a jogkövetkezmények előreláthatósága és a szerzett jogok védelme**.²⁰

¹⁹ TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 209–212.

²⁰ PETRÉTEI József (2002): *Magyar alkotmányjog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 98–103.

Mindehhez hozzátehetjük, hogy a jogállamiság feltétele a tisztességes közhatalmi eljárás, amely a fenti elveken túl a nemcsak törvényes, hanem azon belül is észszerű időn belüli ügyintézésben, a nem feltétlenül alkotmányos súlyú, de a jogalanyok számára fontos „apró” szabályok betartásában nyilvánul meg.

A jogállamiság-fogalom magyarországi sajátosságait szintén az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján Sóllyom László az alábbi három alaptételben látja: 1. **A rendszerváltozás a legalitás talaján zajlott**, következésképpen 1989. október 23-át követően a korábbi normákat is az ezen a napon hatályba lépett új Alkotmányhoz kell mérni. 2. A jogállamiság alapvető fogalmi eleme **a jobbiztonság**. 3. **A formális jobbiztonság megelőzi az anyagi igazságosságot** („a jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”),²¹ vagyis az anyagi igazságossághoz nem fűződik alanyi jog, de ahhoz igen, hogy a jogalany ezt tisztességes eljárásban megkísérelje elérni.²²

A fenti értelmezések mindegyike a korábban hatályos Alkotmányon alapszik. A jogállamiság azonos megfogalmazása miatt ezek az értelmezések az új Alaptörvény rendszerében is érvényesnek tekinthetők. Az ismertetett felfogások nemcsak a jogállam belső tartalmának a meghatározásában térnek el egymástól. Petrétei József és Sóllyom László értelmezése a jogállamiság **formális megközelítése** (ami nem jelenti azt, hogy ők a formális jogállam hívei lennének csupán), míg a Tamás Andrásról idézettek tartalmi, **materiális elemeket is tartalmaztak**. Ez pedig lényegében **az alapvető jogok érvényesülésére vonatkozik**.

Az alapvető jogok azonban maguktól sosem érvényesülnek, azok ténylegesen és intézményesen védendők minden eljárásban, vagyis nem a jogvédelmi célú önálló eljárások (Alkotmánybíróságé, ombudsmanoké, személyhez fűződő jogok megsértése miatt vagy büntető ügyben eljáró bíróságé, esélyegyenlőségi kormányhivatalé) privilégiuma a jogvédelem. Ahogyan azt Egyed is kiemeli, a jogállamiság igazi biztosítéka az, ha a speciális jogvédelmi eljárásokra csak kivételes eszközökként van szükség. A fentiek szerint akkor a teljes értékű jogállamiság egyenlő lenne a következő képlettel: formális jogállam plusz az alapvető jogok érvényesülése és védelme?

Am ez nem egészen pontos így. A válaszhoz adnunk kellene egy közelítő formális jogállamfogalmat. Ebben követjük Győrfi Tamás és Jakab András felfogását,²³ akik – bár hangsúlyozták, hogy a lista finomítható és bővíthető is, elismerve annak lényegre törő voltát – Lon Fuller nyolc követelményét állították a középpontba. A joguralom (*rule of law*) eszménye kapcsán Fuller nyolc alapelvet állított fel, azzal hogy többségük (1, 3–7.) első-sorban a törvényalkotás felé, míg a 2. és a 8. a jogalkalmazás (a „jogérvényesítő gépezet”) felé fogalmazzák meg az elvárásokat.

Az elvek negatív megfogalmazásúak, Fuller tudniillik azt írta le, hogy a törvényalkotó mely módokon **nem felel meg** a joguralom eszméjének: „1. Az első és legnyilvánvalóbb, ha egyáltalán nem alkotunk szabályt, a régieket pedig eltöröljük, és így minden vitát ad hoc kell eldöntenünk. A többi hét út a következő. 2. A szabály közzétételének vagy legalább azok számára hozzáférhetővé tételének elmulasztása, akiktől elvárjuk, hogy betartsák azt. 3. Visszaélés a visszaható hatályú jogalkotással, vagyis olyan szabályok alkotása, amelyek

²¹ Vesd össze: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indoklás III. 5.

²² SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris. 686–738.

²³ GYÖRFI–JAKAB 2009. 158–159.

nemcsak maguk nem képesek a magatartás irányítására, de aláássák az időben előreható szabályok hitelét is, hiszen a visszamenőleges megváltoztatás lehetőségével fenyegetik azokat. 4. A szabályok érthető megfogalmazásának hiánya. 5. Egymásnak ellentmondó vagy 6. olyan magatartást előíró szabályok törvénybe foglalása, amelyeket az érintettek nem tudnak teljesíteni. 7. A szabályok gyakori változtatása, hogy az emberek ne tudják hozzájuk igazítani magatartásukat. Végül 8. annak hiánya, hogy a kihirdetett szabályok és azok tényleges alkalmazása egymásnak megfelel.”²⁴

A jogállam/joguralom formális oldalról megfogalmazott lényeges garanciáit (követelményeit) ma már érdemes kiegészíteni **egyes eljárási jogosultságokkal**. Ezek: a bírói függetlenség elve, a bírói eljárás pártatlanságának és a bíróságokhoz való hozzáférés biztosítása, illetve a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének garantálása. E garanciák azonban már alapvető jogok formájában jelennek meg a magyar Alaptörvényben. E követelmények egyszerre tekinthetők a formális garanciák és a jogállam tartalmi, **materiális követelményei** részének.

Az Alkotmány értelmezésében az Alkotmánybíróság mondja ki a végső szót. Az ismert alkotmányjogi mondás szerint az Alkotmány az, amit a bírák mondanak róla. (A teljes idézet szerint: „Egy Alkotmány alá tartozunk, viszont az Alkotmány az, amit a bírák mondanak róla, a bíróságok pedig az Alkotmányból fakadó szabadságunk és tulajdonunk védelmezői.”)²⁵ Ezért a jogállamfogalom tartalmának megismeréséhez az alkotmánybírói határozatokhoz kell fordulnunk.

2.1.4. A jogállam az Alkotmánybíróság értelmezésében – a jogállamiság lényege és a jogbiztonság

Amint az előző pontban szemléltettük, a klasszikus meghatározásoktól hosszú út vezetett a mai jogállamiság-fogalomig. Az említett definíciók közül az Alkotmánybíróság megfogalmazását a mindenkire nézve kötelező értelmezési felhatalmazottságára tekintettel célszerű részletesen megvizsgálni.

Kiindulópontként megállapíthatjuk, hogy a jogállamiság Alkotmányban történt deklarálása meghatározza egyrészt az Alkotmány, illetve az Alaptörvény, másrészt a jogszabályok értelmezését, továbbá a jogalkotás és jogalkalmazás módját, irányát és célját. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság tételét **több határozatában** értelmezte, ez az értelmezés természetesen irányadó minden jogalkotási tárgyra, illetve jogalkalmazó szervezetre. Az Alkotmánybíróság egyik határozatában megállapította, hogy „... az Alkotmány zárt rendet alkot az államhatalom gyakorlására: egyetlen tényező sem rendelkezik kizárólagos, ellenőrzés nélküli hatalommal. A jogállamban a közhatalom gya-

²⁴ FULLER, Lon (1995): „Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot” (ford. SZILÁGYI István). In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, [k. n.] 114. Idézi: GYÖRFI–JAKAB 2009.

²⁵ “We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is, and the judiciary is the safeguard of our liberty and of our property under the Constitution.” – részlet Charles Evans Hughes (1862–1948) 1907. május 3-án, Elmírában (New York állam) a Kereskedelmi Kamara előtt elhangzott beszédéből. In SCHURMAN, Jacob Gould ed. (1908): *Addresses and Papers of Charles Evans Hughes, Governor of New York 1906–1908*. New York–London, The Knickerbocker Press. 139.

korlásának szigorúan és egyértelműen meghatározott rendje van, az egyéni szabadságjogok lehető legtágabb védelme mellett.”²⁶

Ennek megfelelően **nem létezhet jogállamban alkotmányos joghézag**, vagyis az államhatalom minden részletének alkotmányos szabályon kell nyugodnia. Az Alkotmány, majd **az Alaptörvény a jogállamiságot Magyarország alapértékének nyilvánította**,²⁷ amelynek alapvető követelménye az, „... hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”²⁸

A jogállamiság tartalmát az Alkotmánybíróság szintén több határozatában értelmezte. Megállapította, hogy „A jogállamiság deklarálása Magyarországon... kizárólag formális joguralomként értelmezendő, s tartalmi kérdésekben továbbtal az egyéb, nevesített alkotmányos jogokra. Csak abban az esetben lehet közvetlenül a jogállamiság elvét felhívni, ha adott kérdésben ilyen jogokat az Alkotmány nem ismer.”²⁹ A jogállamiságot kitöltő elvek mindig az Alaptörvény egyéb konkrét rendelkezéseivel összhangban vizsgálандók, ám a jogállamiság elve nem másodlagos szabály ezekhez képest, és nem is pusztá deklaráció, „hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.”³⁰

Az Alkotmánybíróság egy másik határozatának³¹ rendelkező részében állapította meg, hogy a jogállamiság leglényegesebb eleme a jogbiztonság, amely egyben a szerzett jogok védelmének elvi alapja. A jogbiztonsággal kapcsolatban pedig – amelyet más döntéseiben a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó elvként,³² elengedhetetlen követelményként,³³ a jogállamiság nélkülözhetetlen elemeként,³⁴ a jogállamiság leglényegesebb elemeként³⁵ értelmezett – az Alkotmánybíróság megállapította: a jogbiztonság „megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és köteleseit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák; meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.”³⁶

A jogbiztonság követelményével kapcsolatos a jogszabályok alkotmányosságának követelménye. Az Alkotmánybíróság maga is idézi későbbi döntéseiben a korábban megfogalmazott elveket: „Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva nem tett tartalmi különbséget a korábbi rendszerben, illetőleg az Alkotmány után alkotott jogszabályok alkotmányosságá-

²⁶ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat (ABH 1991, 217.), lásd még CsINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012): *Egy alkotmány margójára: Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat.

²⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77.)

²⁸ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 454.)

²⁹ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat (ABH 1990, 136.)

³⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77.)

³¹ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 188.)

³² 34/1991. (VI. 15.) AB határozat (ABH 1991, 173.)

³³ 7/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 45.)

³⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59.)

³⁵ 5/1997. (II. 7.) AB határozat (ABH 1997. február, 30.)

³⁶ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 131.)

gának vizsgálatában. [...] Keletkezési idejétől függetlenül minden hatályos jogszabálynak az új Alkotmánynak kell megfelelnie. Az alkotmányossági vizsgálatban sincs a jognak két rétege, és nincs kétféle mérce sem. A jogszabály keletkezési idejének annyiban lehet jelentősége, hogy régi jogszabályok a megújított Alkotmány hatálybalépésével válhattak alkotmányellenessé.³⁷

Egy másik határozatában pedig azt állapította meg, hogy a **jogbiztonságnak 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.”³⁸ Továbbá: „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 előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”³⁹

Hasonlóképpen a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye a norma világossága, valamint az, hogy a közhatalmi eljárások során ne kerülhessen sor önkényes döntésekre,⁴⁰ vagyis „a jog szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a címzettjei számára is előre láthatóak legyenek.”⁴¹

2.1.5. Az alkotmánybírósági jogállamiság-értelmezés további elemei

A **jogbiztonság** (önmagában szintén többretegű, többelemű) **alapvető követelménye** ismertetésekor már utaltunk a **közhatalom-gyakorlás kiszámíthatóságára**. Ez azonban nem egyedüli alkotmányos követelménye a közhatalom-gyakorlásnak, a jogállamiságból **számos további is fakad**. Így az Alkotmányban (Alaptörvényben) szabályozott a „szervek azon kötelezettsége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, **együttműködve** gyakorolják.”⁴² Szintén a jogállamiságból fakadó követelmény az alkotmányos szervek (másként a jogállami intézményrendszer) **hatékony** működése.⁴³ A kormányzati törekvések és politikai célok elérésének szintén a jogállamból fakadó alapvető korlátja az alkotmányos szabályok érvényesülése. A politikai törekvések csak az Alkotmány keretei között valósíthatók meg, „a jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen, ha a kormányzat az Alkotmány garanciális rendelkezéseinek kiürítésével, azok tudatos félretételével valósítja meg a közigazgatási szervezeti rendszer reformjára irányuló törekvéseit.”⁴⁴

³⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77.)

³⁸ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat (ABH 1991, 146.)

³⁹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 59.)

⁴⁰ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 197.)

⁴¹ 1/1995. (II. 8.) AB határozat (ABH 1995, 31.)

⁴² 8/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 54.)

⁴³ 12/2006. (IV. 24.) AB határozat (ABH 2006, 246.)

⁴⁴ 131/2008. (XI. 3.) AB határozat (ABH 2008, 1078.)

Az Alkotmány nem tartalmazott az Alaptörvény C) cikkének (1) bekezdéséhez („A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”) hasonló szabályt. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből vezette le a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító⁴⁵ **hatalommegosztás** érvényesülésének követelményét. A hatalmi ágak elválasztását egyenesen a jogállamiság alkotóelemének,⁴⁶ illetve a tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériumának⁴⁷ nevezte. Több határozatban is megerősítést nyert, hogy a magyar alkotmány a hatalommegosztás elvén nyugszik, ezt az álláspontját tehát következetesen érvényesítette.⁴⁸

A közhatalom gyakorlásának (a jogállamiságból következő) alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. E követelmény a demokratikus jogállamiság elvét [B] cikk (1) bekezdés] és a népszuverenitásra vonatkozó két rendelkezést kapcsolja össze, miszerint „a közhatalom forrása a nép” és „a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” [B] cikk (2) és (3)]. A hatalomgyakorlóknak eszerint vagy választáson alapulónak (önlegitimálónak) vagy más hatalmi ág közbejöttével legitimálnak kell lenni, ez utóbbi esetben is a legitimitációnak egy folyamatos láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. Önkormányzati jellegű szerveknél ez a legitimitáció származhat a törvény által az önkormányzás alanyaivá nyilvánított személyektől.⁴⁹

A jogállamiság alapvető és lényeges összetevőjének tekintett jogbiztonság számos további elemet foglal magába. Ezek közül a legtöbb a jogalkotási és a jogalkalmazási eljárások kiszámíthatóságát, időszerűségét, előre láthatóságát jelentő, vagyis alapvetően formai elem. Tartalmi elemként jelenik meg a jogi szabályozás ellentmondás-mentessége, illetve az itt külön kiemelendő **szerzett jogok védelme**. A szerzett jogok védelmének elvi alapját tehát a jogbiztonság⁵⁰ adja, amely „megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljeseedsbe ment vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.”⁵¹ Ez a szabályként érvényesülő, de nem abszolút szabály (azaz kivételt engedő szabályról van szó) mint jogelv a lezárt jogviszonyokon túl mind a szociális rendszerekből fakadó egyes (ellátásokhoz fűződő) jogokra, mind a már megszerzett határozott időre vonatkozó adókedvezményekre, továbbképzési kötelezettségekre, különböző vásárolt jogokra vonatkozik.

A formális jogvédelem fontosságán és az egyes eljárási szabályok maradéktalan betartásán túlmutató, alapvetően tartalmi, azaz **materiális követelmények** fogalmazódtak meg a közhatalom gyakorlásának egyes **jogági** keretei kapcsán. E követelmények értelemszerűen átfogják a büntetőjogi jogkövetkezményeket és jogalkalmazást, valamint azok alapjainak szabályozását: „Alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon

⁴⁵ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat (ABH 2003, 645.)

⁴⁶ 38/193. (VI. 11.) AB határozat (ABH 1993, 261.)

⁴⁷ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat (ABH 2003, 566, 575.)

⁴⁸ 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, 2/2002. (I. 25.) AB határozat

⁴⁹ Bővebben kifejtve lásd a 16/1998. (V. 8.) AB határozatot (ABH 1998, 146–149.); valamint PATYI András (2012): A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok, In PATYI András – VARGA Zs. András szerk.: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 258–261.

⁵⁰ 731/B/1995. AB határozat (ABH 1995, 805.)

⁵¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 81.)

reagálhat, [...] a büntetethőség jogalapjának alkotmányosnak kell lennie”;⁵² „demokratikus jogállamban a büntető hatalom alkotmányosan korlátozott közhatalmi jogosítvány.”⁵³ Más követelmények a közigazgatási jogi jogalkalmazást érintik. Például a közigazgatás szervezeti és működési rendje egészének és eljárásainak törvény alá rendeltsége mind a közigazgatás kifelé irányuló, mind a belső eljárásaiban, ügyeiben: „A közigazgatás törvény alá rendeltségének Alkotmányból fakadó követelményével összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az követelményeket támaszt a közigazgatási feladatokat ellátó tisztviselők jogállásának szabályozásával szemben is.”⁵⁴ A jogbiztonsággal összefüggő követelmények kiterjednek a polgári jogi jogviszonyokra is, alapvetően a polgári eljárásjogi viszonyokra és kérdésekre (eljárási szereplők jogainak pontos és garanciális szabályozása, rendkívüli perorvoslatok szabályai stb.).

2.1.6. Jogállamiság az Alaptörvény fölött?

A jogállamiság-jogbiztonság fogalom- és követelménypáros jelentése és tartalma újabb fordulatot vett az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek alkotmányossági kontrollja, majd részbeni megsemmisítése kapcsán. A törvényhozási eljárással szembeni jogállami követelmények, a szabálytalan jogalkotási eljárás jogkövetkezményei, az esetleges közjogi érvénytelenség korábról is ismert és részletesen kidolgozott alkotmányjogi intézmények voltak.

Az értelmezés új dimenziója mentén a jogállamiságnak olyan tartalmi (materiális) értelmezése jöhet létre, amely a jogállamiság elvét az Alaptörvény egésze és az Alaptörvényt megalkotó alkotmányozó hatalom fölé helyezi. Ha figyelmesen olvassuk a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat indokolását, az alkotmányozó és az egész alkotmány számára annak egy szabályából, a **jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdéséből levezethető követelmények egész sora vehető ki.**

1. **Az alkotmány kizárólagossága** (alkotmányozni csak az egyetlen alkotmányban lehet) és **annak egyértelműsége** (egyértelmű meghatározhatósága – ez az alkotmány és egyértelmű tartalma.)

„[75] Alkotmányos jogállamban követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom az alkotmányban (Alaptörvényben) fogalmazza meg akaratát, s az az alkotmány szövegében jelenjen meg. Az alkotmány szövegébe beépülő alkotmánymódosítások ugyancsak az alkotmányozó akaratát fejezik ki. Az alkotmányozói akarat nem jelenhet meg vegyes tárgyú, bizonytalan jogforrási szintű jogszabályban.” (45/2012. (XII. 29.) AB határozat [75] bekezdés)

„[76] 4. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy jogállami követelmény az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Ezt a jogállami követelményt az alkotmányozó hatalom is köteles tiszteletben tartani. Az „alkotmányosság/alkotmányyszerűség” egyértelműen meghatározható kell, hogy legyen a törvényhozó, a többi jogalkotó szerv és a jogalkalmazó szervek (bíróóságok, ügyészség, közigazgatási szervek, hatóságok etc.) számára. Nem lehet vita tárgya az, hogy mi a hatályos Alaptörvény, illetve az, hogy valamely jogszabály/jogszabályi rendelkezés

⁵² 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 84.)

⁵³ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat (ABH 1998, 376.)

⁵⁴ 8/2011. (II. 18.) AB határozat (ABH 2011, 49, 79.). Ugyanitt összefoglaló jellegű áttekintés a közigazgatás törvény alá rendeltségéről.

része-e az Alaptörvénynek. Az Alkotmánybíróság számára az Alaptörvény mérce, ezért abszolút pontosan kell meghatározni azt, hogy mi ennek a mércének a tartalma, mi tartozik bele ebbe a mércébe.” (45/2012. (XII. 29.) AB határozat [76] bekezdés)

2. A **„beépülési parancs”** – az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe.

„[84] 6. A fent kifejtettek összegezeként az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányos követelmény, hogy az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor. Az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe (»beépülési parancs«).” (45/2012. (XII. 29.) AB határozat [84] bekezdés)

„[85] Az alkotmányozó az Alaptörvényt egy jogi dokumentumban, az abban foglalt tartalommal és szerkezetben fogadta el. Az Alaptörvény szabályozza (és eredetileg is szabályozta) az Alaptörvény módosítására vonatkozó eljárást. A „beépülési parancs” nem csak az Alkotmánybíróság korábbi, az Alkotmány módosítására vonatkozó gyakorlatából, de az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből is egyértelműen következik. A beépülési parancs az Alaptörvény normaszövegének az egyértelműségét szolgálja, ide értve azt is, hogy a mindenkor hatályos normaszövegnek egyértelműen (vitathatatlanul) megállapíthatónak kell lennie.” (45/2012. (XII. 29.) AB határozat [85] bekezdés)

„[86] A beépítési parancs, mint alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogállamiság követelményéből, továbbá az Alaptörvény S) cikkéből és az Alaptörvény posztambulumból.” (45/2012. (XII. 29.) AB határozat [86] bekezdés)

3. **Az alkotmányban csak alkotmányszintű vagy alkotmányjellegű szabályok helyezhetők el** (nem szabályozható bármi az alkotmányban).

„[86] Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezések koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania.” (45/2012. (XII. 29.) AB határozat [86] bekezdés)

4. **Az alkotmányos legalitás az Alaptörvényen túlmutató** (európai jogi vagy nemzetközi jogi) **szabályok megjelenését igényli az Alaptörvényben.** Az Alkotmánybíróság vizsgálhatja-e a szabályok Alaptörvénybe illesztését?

„[118] Az alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de tartalmi követelményei is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekben foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.” (45/2012. (XII. 29.) AB határozat [118] bekezdés)

„[119] Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak.

Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából.” (45/2012. (XII. 29.) AB határozat [119] bekezdés)

5. A fent ismertetett tételek alapján joggal tehető fel a kérdés: **elképzelhető-e, hogy egy alaptörvény-módosítás éppen a jogállamiság követelményének** (vagy egyes jogállamisági követelmények) **megsértése okán tartalmi szempontból alaptörvény-ellenesnek minősül?** A negyedik Alaptörvény-módosítás (2013. március 25.) alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az indítvány elutasításáról döntött.⁵⁵ A határozat indokolásának több része ugyanakkor előrevetítette, hogy egyrészt a jogállamiság „csatornáján” keresztül, másrészt az alapvető jogok egymással összefüggő rendszerének nemzetközi és európai uniós kötelezettségeken nyugvó vagy azokkal azonos elemekre alapított tartalmi vizsgálat is végezhető a jövőben. **Ebben az értelmezésben a jogállamiságot az Alaptörvény zártságának és ellentmondás-mentességének követelménye biztosítja.**

„[47] Az Alaptörvény felhatalmazása alapján megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságáról – mint minden hasonló esetben, erre irányuló indítvány alapján, hatáskörében eljárva – az Alkotmánybíróság dönteni fog. Eljárása során el fogja végezni a vonatkozó – régi és módosított, illetve újonnan beiktatott – alaptörvényi rendelkezések értelmezését. Ennek során „az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]}. (12/2013. (V. 24.) AB határozat [47] bekezdés)

Az Alaptörvény zártsága nemcsak önmagával, hanem a nemzetközi szerződésekben vállalt és az uniós tagsággal járó kötelezettségekkel együtt áll fenn a legújabb értelmezés szerint. Ma még nem tudni, mennyiben marad ez tartós többségi álláspont, ugyanis a határozathoz számos különvéleményt csatoltak.

„[46] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.” (12/2013. (V. 24.) AB határozat [46] bekezdés)

„[48] ...Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes

⁵⁵ 12/2013. (V. 24.) AB határozat, MK 2013/80. sz.

rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.” (12/2013. (V. 24.) AB határozat [48] bekezdés)

Felhasznált irodalom

- BOULOUKOS, A. C. – DAKIN, Brett (2001): Toward a Universal Declaration of the Rule of Law: Implications for Criminal Justice and Sustainable Development. *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 42. No. 1. 145–162.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012): *Egy alkotmány margójára: Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat.
- DICEY, Albert Venn (1995): A jog uralma. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE.
- EGYED István (1943): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság.
- FRIVALDSZKY János (2007): *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat.
- FULLER, Lon (1995): „Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot” (ford. SZILÁGYI István). In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, [k. n.].
- GYÖRFI Tamás – JAKAB András (2009): 5. Jogállamiság. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. I. Budapest, Századvég. 155–211.
- JAKAB András (2007): A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalom tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 2. szám. 39–49.
- MATTEI, Ugo – NADER, Laura (2008): *Plunder: When The Rule of Law is Illegal*. Oxford, Blackwell Publishing.
- MAY, Christopher (2014): *The Rule of Law – The Common Sense of Global Politics*. Cheltenham, Edward Elgar.
- MOHL, Robert von (1995): Jogállam. In TAKÁCS Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE. 32–37.
- PATYI András (2012): A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok. In PATYI András – VARGA Zs. András szerk.: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 257–278.
- PATYI András – VARGA Zs. András szerk. (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PETRÉTEI József (2002): *Magyar alkotmányjog I*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (2004): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág.
- TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég.

2.2. Hatalommegosztás

2.2.1. Bevezetés

A modern alkotmányos és demokratikus rendszerek alapvetően két rendezőelv mentén szerveződnek. Ezek a hatalommegosztás és a többségi elv. Mindkét elvnek ugyan más-más funkciója, ugyanakkor egy összetett célt szolgálnak, az államhatalom korlátozását és ellenőrzését. A hatalommegosztás lényege az, hogy a hatalom ne koncentrálódjon egyetlen ember vagy testület kezében, ezt a zsarnokság és a korlátlan visszaélések miatt kell elkerülni.⁵⁶

A hatalommegosztás elvének lényege, hogy az államhatalom gyakorlásának **funkcióit** egymástól el kell választani és azokat meg kell osztani az állam különböző intézményei, az állam különböző szervei között. Ezt a követelményt először az Amerikai Egyesült Államok 1787. évi alkotmánya valósította meg a gyakorlatban, alkotmányos szentenciaként pedig az 1789. évi Ember és Polgár Jogainak Deklarációja fogalmazta meg Franciaországban. **A hatalommegosztás elve azóta azt jelenti, hogy az állam fő funkcióit meg kell különböztetni és el kell választani egymástól, s ezeket a funkciókat az állam meghatározott szerveihez kell rendelni, azaz meg kell osztani közöttük úgy, hogy azok mindegyike a maga funkcióját gyakorolva ellensúlyát képezze a saját funkcióikat ellátó többi intézménynek.** Az ellensúlyok hatalommegosztásból következő e rendszere adja az államhatalom egészének alkotmányos **egyensúlyát**.

A hatalommegosztás elve akkor válik alkotmányos valósággá, ha vannak az államnak olyan elkülönült intézményei, amelyek meghatározott állami funkciók önálló gyakorlására jöttek létre, vagyis rendelkeznek azokkal az alkotmányos eszközökkel, amelyekkel a más funkciókat ellátó szervek tevékenységét a számukra megállapított alkotmányos korlátok között tarthatják. **Az állam szerveinek kölcsönös korlátozása valójában az együttműködés sajátos módja az alkotmányos főhatalom teljességének megvalósulása érdekében.** A hatalommegosztás az államszervezet intézményi tagolódásának és önállósulásának függvénye, s ilyenként vannak fokozatai. A lényeg azonban az, hogy az állami funkciót ellátó intézményeknek legyen ellensúlyozó eleme a másik állami funkciót ellátó intézmények között vagy akár saját intézményrendszerén belül is.⁵⁷

A hatalommegosztás intézményi rendje államformánként és kormányformánként különböző. Miközben a hatalommegosztás elméletének gyökerei jó pár évszázadra nyúlnak vissza, addig a hatalommegosztás gyakorlata viszonylag rövid múlttal rendelkezik, azt csak a **polgári** demokratikus államberendezkedések megjelenésétől, azaz a 19. század elejétől számíthatjuk.

⁵⁶ SÁRI János (2007): A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 37.

⁵⁷ LOEWENSTEIN, Karl (1965): *Political Power and the Governmental Process.* 2nd Edition. Chicago–London, The University of Chicago Press. 42. és köv.

2.2.2. A hatalommegosztás tanának helye az alkotmányos eszmék történetében – előzmények

A hatalommegosztás klasszikus elve a 17–18. századi államok hatalmi viszonyait és a hozzájuk kapcsolódó politikai törekvéseket fejezte ki a korszakra jellemző univerzális államfilozófia nyelvén. Ezen elv alapvetően az akkor domináns abszolút monarchia rendszere ellen irányult és elsőként a 17. századi angol társadalomban alakult ki.⁵⁸ Az a doktrína, amelyet az amerikai és francia forradalom politikusai tézisszerűen az alkotmányos állam lényegeként deklaráltak, szerteágazó filozófiai és történeti gyökerekkel rendelkezett. A hatalommegosztás elve tehát az alkotmányos állam egyik leghosszabb múltra visszatekintő és leghatásosabb eszméje.

A hatalommegosztás elméletének eredőit egyes teoretikusok már az ókori filozófusoknak a vegyes kormányformáról (*status mixtus*) szóló felfogásában látják. Eszerint Platón, Arisztotelész és Polübiosz is a hatalommegosztás gondolatát megfogalmazók ősei közé tartozna.⁵⁹ Az antik vegyes kormányforma tanai csak a különféle „hatalmak” alanyi megkülönböztetését fogalmazták meg – ennek megfelelően a törvényalkotást például az uralkodó, az arisztokrácia és a nép közös művének tekintették –, a tevékenységek megosztásának szervezeti és funkcionális aspektusait azonban nem ismerték, s ezért szükségképpen tisztázatlan maradt e gondolatokban a megosztott hatalmak egymáshoz való viszonya. Annak a „modern” alkotmányos követelménynek tehát, hogy a hatalom megosztása **mérsékelt államhatalmat** eredményezzen, az ókori teóriák nem felelnek meg. Azok ugyanis a hatalomgyakorlás különböző elveiben és alanyainak megkülönböztetésében a politikai erény megvalósulásának módját és kiteljesedésének biztosítékát látták. A hatalom korlátozásának alkotmányos követelménye – mint önmagában vett érték – csak sok száz évvel később jelent meg a politikai gondolkodásban.

A hatalommegosztás igénye a különböző állami funkciók tartalmának meghatározását, határainak rögzítését, hordozóinak kijelölését és mindezek viszonyának megállapítását tartalmazja. Minden más egészhez hasonlóan a hatalom egészét is részekre lehet bontani. A hatalom úgy oszlik meg az állam funkciói között, ahogy az időmérés folyamata az óra rugói, fogaskerekei és gátszerkezete között.

2.2.3. Charles de Montesquieu és az elméletének megszületése

A hatalommegosztás 18. századi elméletei voltaképpen a felvilágosodást megelőző természettudományos gondolkodás módszertanát és logikáját követték. Eszerint minden vizsgálat tárgyát olyan elemekre kell bontani, amelyek saját előfeltételeikre visszavezethetőek, majd különböző feltételek együttműködésének szükségszerű következményeiként ismét bemutathatók.⁶⁰ A megismerés csak azt értheti meg igazán, amit alapelemeiből hoz létre. Charles de Montesquieu (1689–1755) neves francia gondolkodó A törvények szelleméről című művében azért osztotta fel az államhatalmat, hogy annak kaotikus sokféleségét szilárd

⁵⁸ SÁRI 2007. 38.

⁵⁹ Részletesebben: VILE, M. J. C. (1998): *Constitutionalism and the Separation of Power*. 2nd Edition. Indianapolis, Liberty Fund. 23. skk.

⁶⁰ Vessd össze: CASSIRER, Ernst (2007): *A felvilágosodás filozófiája*. Budapest, Atlantisz. 28.

gondolati sémába rendezze és ebben a statikus formában tökéletesen átláthassa.⁶¹ Munkája megjelenése idején (1748) Montesquieu tanai még nem voltak különösebb népszerűek, az 1789. évi francia nemzetgyűlés azonban már túlnyomó többségében elismerte és helyesnek tartotta gondolatait.⁶² A 18. század utolsó harmadában Montesquieu az amerikai politikai gondolkodásban is a megkerülhetetlen tekintély rangjára emelkedett.⁶³

Fontos megjegyezni, hogy **Montesquieu a koncepcióját eredetileg nem a francia közjogi viszonyok között dolgozta ki**, hanem az angliai tapasztalati nyomán. Amikor 1729-ben Lord Chesterfield meghívására Londonba érkezett, a kormány és az ellenzék közötti küzdelem kellős közepében találta magát, amelynek fordulatait és hevességét a politikai sajtóban is nyomon követhette. Az ellenzék vezére az akkor fennálló rezsimet mérhetetlen korrupcióval vádolta és a törvényhozást megvesztegető végrehajtó hatalom visszaélései ellen ő ajánlotta a két hatalmi terület elválasztását. Montesquieu a hatalommegosztás gondolatával először jórészt a politikai zsurnalizmus szintjén találkozott. Amikor csaknem két éves angliai tartózkodásának tapasztalatait összegezte, **a hatalmi ágak elválasztását nem valóságként fogalmazta meg, hanem inkább úgy, mint aminek lennie kellene.**⁶⁴ Montesquieu aktuálpolitikai jelszóként ismerte meg a hatalmi ágak elválasztásának elvét, amelyet aztán széleskörű tudásába és tudományos módszerébe ágyazott. Megsejtette valahogy az intézményes hatalomkorlátozás alapjainak lényegét. Ez pedig nem más, mint a hatalmi egyensúly kialakításának és a jogállam szabályrendszerének rugalmas ötvözete.

Az ellensúlyok-egyensúlyok rendszerére és a rule of law gondolkodásmód alkalmazására a 18. században tényleg Anglia volt a legjobb példa. Itt valóban létezett egyensúly politikai és szociológiai értelemben a király, a lordok és a közrendűek között. Nem volt azonban egyensúly a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás között. A lényeg tehát Montesquieu felismerte, bár kortársainak nézetei de facto nem az abszolutizmus lebontására, hanem inkább annak kisajátítására irányultak.⁶⁵ Velük szemben Montesquieu feltételezte, sőt szükségesnek tartotta, hogy az elválasztott államhatalmak együttműködjenek egymással, azaz „egyetértésben haladjanak.”⁶⁶ Elgondolása szerint ugyanis **a hatalmi ágak teljes elválasztása a lehetőségek csupán egyik pólusa, amellyel azonban szembeállítható egy ellenpólus.** A feladat a két pólus – azaz a hatalmak szétválasztása és együttműködése – közötti egyensúly megtalálása. Számára az egyensúly nem csak a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyára vonatkozó fogalom, hanem a különféle megosztási lehetőségek optimalizálásával is kapcsolatban áll.

Mi tehát a Montesquieu elméletének a lényege? A nagy francia gondolkodó szerint a hatalom megosztása nem véletlen és öncélú dolog egy állam életében, hanem tulajdonképpen az egyének életében az egyetlen védekezési mód a zsarnoki hatalommal szemben. Montesquieu az államhatalom három funkcionális területét különböztette meg: a törvényho-

⁶¹ MONTESQUIEU, Charles Louis: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor, 2000. 39.

⁶² Részletesen: REDSLOB, Robert (1912): *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789*. Leipzig, Verlag von Veit & Comp. 231. sk.

⁶³ Részletesebben: VILE 1998. 133. skk. és 315. skk. és LOEWENSTEIN, Karl (1938): *The Balance between Legislative and Executive Power*. Chicago, University of Chicago Law Review, 5, 570. skk.

⁶⁴ Vessd össze SHKLAR, N. Judith (1994): *Montesquieu*. Budapest, Atlantisz. 111.

⁶⁵ ROSANVALLON, Pierre (2007): *Civil társadalom, demokrácia, politikum. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Napvilág. 44.

⁶⁶ MONTESQUIEU 2000. 258. 3. jegyz.

zást, a végrehajtást és a bírói hatalmat. Ezeknek soha nem szabad ugyanazokban a kezekben összefutni.⁶⁷ Sőt a francia gondolkodó **nemcsak a hatalmi ágak elválasztását hirdette, hanem azoknak az egymással való szembeállítását is.** Abból indult ki ugyanis, hogy a hatalmat csak egy másik hatalommal lehet korlátozni.⁶⁸

2.2.4. A hatalmak egyensúlyának eszméje a korábbi angol gondolkodóknál

Angliában a politikai egyensúly célszerűségének gondolata és gyakorlata a 13. század belső fegyveres viszállyai következtében merült fel. Az angol kormányzat az alsóház, a lordok és a király szerencsés keveredése, amely a *Magna Charta* után kezdődő politikai fejlődésben gyökerezik. Az angol állapotok különlegességét azonban nem csak a három politikai osztály elkülönülése adja, hanem az is, hogy ez az elkülönülés a nemzet **többi részének** is kedvezett. Üres és hatástalan formaság maradt volna, ha azok számára semmit sem nyújt, akik a hatalom gyakorlásában nem vesznek részt. Az angol gondolkodásban a politikának kialakult egy tartománya, amely a monarchikus elv, és egy másik, amely a demokratikus elv szerint szerveződött. James Harrington *Oceana* (1656) című munkájában – a vegyes kormányzat elméleti hagyományait követve – a demokratikus elvet a „nép”, a monarchikus elvet pedig a „természetes arisztokrácia” politikai célú tevékenységével azonosította.⁶⁹

A 17. század végi dicsőséges forradalom stabilnak mondható, új kompromisszumot alakított ki a korona és a parlament között. Ha a vegyes kormányzat összetevői között háborúskodás tör ki, egyik sem rendelkezik autoritással arra, hogy a másik kettőt megkösse vagy uralma alá hajtja. Harrington és kortársai ilyen gondolataiból vezette le az angol politikai filozófia a törvényhozó és a végrehajtó hatalom megkülönböztetését⁷⁰ mint az egyensúly sajátos formáját. Az egyensúly eszméje nemcsak az állami berendezkedés alakulásában jelent meg, tehát nem egyszerű szervezési elv volt, hanem az angol jogfelfogás lényegéhez is hozzátartozott. A *common law* – az egykori és a mai felfogás szerint is – maga a kifinomodott egyensúlyérzék.⁷¹ A *common law* jogi kultúrája hathatósan támogatta az állami keretek között működő hatalom egyensúlyban tartására irányuló törekvéseket, sőt a lényegéből következő *rule of law* doktrína képes volt a szuverenitás vele ellentétes elvével is kiegyensúlyozott viszonyba kerülni.

A *common law* jogfelfogás az igazságosság és művészi finomságú észszerűség (*artificial reason*) esetileg változó követelményeinek tekintélyén alapuló történeti fejlemény. Egyensúlyozó szerepe abból fakad, hogy sem az elvont szabályozó formulát, sem az egyedi esetet nem tekinti önmagában valónak és abszolút értékűnek. A jog olyan történeti bölcsesség, amely az általános és az egyedi egymásra vonatkoztatásából kialakított és a gyakorlatban alkalmazhatónak bizonyult jogelvekben és doktrínákban testesül meg. E jogelvek és doktrínák szerint kell a törvénynek az egyedi esetre alkalmazhatónak lennie. A törvényt

⁶⁷ PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 159.

⁶⁸ Uo. 161.

⁶⁹ Részletesebben FRIEDRICH, Carl J. (1953): *Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin–Göttingen–Heidelberg, Springer Verlag. 198.

⁷⁰ LOEWENSTEIN 1965. 569. 6. jegyz.

⁷¹ Részletesen: HORVÁTH Barna (1930): A common law ideológiája és a jogismeret ideológiája. *Társadalomtudomány*, 10. évf. 3. sz. 87–115.

a *common law* esetjoga igazolja, és nem fordítva, a törvény tehát a jog létrejöttét csak kezdeményezi, de önmagában nem idézi elő. Tetszőleges törvény nem keletkeztet jogot, mert jog az, ami a *common law* közvetítésén átesett. A *common law*-ban történelmi bölcsesség és tapasztalat testesül meg, amely mindenkor biztosítja primátusát a politikával szemben, akkor is, ha a politikai törvényhozás formájában jelenik meg. A hatalmat kell tehát a jogra visszavezetni, s nem a hatalomból kell a jogot eredeztetni. Ezért is vélte Edward Coke, hogy a valódi szuverenitást az a bíró birtokolja, aki a *common law* alapján ítélkezik.⁷² A gondolat annyira erősnek bizonyult, hogy a hatalommegosztás korai teoretikusai a parlamentet nem is tekintették a kötetlen törvényhozás szervének – szuverénnek pedig végképp nem –, hanem csak olyan „technikai” testületet láttak benne, amely a nép jogait a *common law* szokásainak (*customs*) megfelelően biztosítja. Az így alkotott – elvileg tradicionális, tehát nem „új” – jog végrehajtása pedig azért nem tarthat a parlamentre, mert ha a végrehajtásról is maga gondoskodna, akkor a törvény alárendeltjéből annak fölérendeltjévé válna. A törvényhozó feladata, hogy a törvényt a *common law* – mint szellemi hatalom – elvei szerint megalkossa, nem pedig az, hogy a *common law* szellemében végre is hajtsa.

A törvényhozó szerv hatalma tehát kettős értelemben is korlátozott, s mindenkori kötelessége jogalkotó funkcióját úgy teljesíteni, hogy a végrehajtó hatalom is eleget tehessen a maga feladatának. Figyelemre méltó módon érvelt e megfontolás alapján Cromwell 1653-ban a parlament előtt elmondott megnyitó beszédében a törvényhozás és a végrehajtás elválasztása mellett. Így érvényesülhet szerinte a **hatalom tényleges mérséklésének az a követelménye, hogy mind a demokrácia, mind a monarchia szélsőségeit el kell kerülni.** Így lehetséges, hogy a parlament az alkotmányról folytatott meddő viták helyett olyan jó és szükséges törvényeket hozzon, amilyeneket a nép elvár tőle. Ha a törvényhozás és a végrehajtás nem különülne el egymástól, a hatalomban nem mindenki találná meg támaszát, hanem csak bizonyos csoportok.⁷³

A hatalomfelosztás legismertebb angol szószólói a törvényhozás és a végrehajtás funkciója – hatalmi ága – mellett az igazságszolgáltatást külön nem is említik. A *common law* szemlélet alapján úgy vélték ugyanis, hogy a bírászkodás mögött semmiféle elkülöníthető, megnevezhető elv vagy érdek nem állhat. Az igazságszolgáltatás általános közügy, s a köz e sajátos szféráját a politika nem darabolhatja fel az érdekek mentén. A *common law* jogászok jogszemlélete szerint tehát a bírászkodás nem rendelkezhet az önálló hatalom tulajdonságaival, az igazságszolgáltatás nem elkülönült hatalmi ág.

Ez a hagyomány indíthatta John Locke-ot arra, hogy az igazságszolgáltatásnak ne tulajdonítson önálló hatalmi jelentőséget. Ő a polgári társadalom lényegét abban látta, hogy az emberek legfőbb bíróként a törvényhozást maguk fölé emelik, amely minden vitát eldönt és minden sérelmet orvosol. Politikai értelemben a **törvényhozás a legfelső és a legfőbb hatalom, amely az emberek beleegyezésén alapul. Célja és korlátja a közjó szolgálata.** Olyan hatalom, amely **abszolút ugyan, de nem önkényes. A végrehajtó hatalom a törvényhozástól származik, neki alárendelten működik** és hűségesen engedelmeskedik, és nincs más akarata, hatalma, mint a törvénynek. Az alárendeltség és az engedelmesség biztosítéka, hogy a végrehajtó hatalom birtokosa nem lehet részese a törvényhozásnak.

⁷² Részletesebben: HOLDSWORTH, S. William (1945): *A History of English Law*. 3rd Edition. Vol. V. London, Methuen. 451.

⁷³ CARLYLE, Thomas (1924): *Oliver Cromwell's Letters and Speeches: with Elucidations*. Vol. III. London, Chapman & Hall Limited. 40. skk.

Megnevezésük és jellemzésük nélkül Locke utalt arra is, hogy más „szolgáló és alárendelt” hatalmak is vannak, de ezekre végtelen sokféleségük miatt nem érdemes szót vesztegetni.⁷⁴ Noha Locke harmadik hatalmi ágként a „föderatív” – lényegében külpolitikai és diplomáciai – funkció ellátását nevezte meg, fejtegetéseiből az derül ki, hogy ez a hatalmfajta valójában a végrehajtó hatalom speciális megjelenési formája. Az ő hatalommegosztási elmélete alapvetően dualista hatalmi konstrukciót fogalmazott meg, amelyben szerep csak a törvényhozásnak és a végrehajtásnak jutott. Minél fejlettebb a polgári társadalom, annál inkább szétválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom.⁷⁵

2.2.5. Először a gyakorlatban: hatalmi ágak elválasztása és a hatalom megosztása az USA-ban

A Montesquieu által kidolgozott **hatalommegosztás elve először és legtisztábban az észak-amerikai függetlenségi háború utáni alkotmányozás során tudott érvényesülni**. Mégpedig jóval markánsabb formában, mint a saját tradíciói és társadalmi szerkezete által sokkal jobban kötött Nagy-Britanniában. Miután Észak-Amerikában nem léteztek azok a rendi társadalomra jellemző társadalmi erők, amelyek Európában általában mozgatták (és néha kiegyensúlyozták) a politikát, az alapító atyák tulajdonképpen mesterségesen próbálták meg létrehozni az egyes hatalmi ágakat,⁷⁶ majd pedig egyensúlyba kívánták azokat helyezni.

A születőben lévő **USA alkotmánya** volt tehát az, amely **egy olyan alkotmányos be rendezkedést valósított meg, amelyben az elnök, a törvényhozó Kongresszus és a Legfelsőbb Bíróság képviselte azt a három hatalmi ágat, amelyek elkülönültek egymástól, és ellenőrizték is egymást.**⁷⁷ A hatalom erényalapú megközelítése nem volt szokatlan az amerikai politikai gondolkodásban a gyarmatosítás korai szakaszában és az alkotmány elfogadása körüli időszakban sem. Ennek mintáját látjuk az amerikai alkotmány legeredetibb kommentárjában, amelyet *The Federalist Papers* címmel adtak ki 1787 és 1788 között.⁷⁸ A *föderalista* nem fogalmaz meg nagy elméleteket, és nem is nagyon követi nyomon az alkotmány egyes cikkelyei létrejöttének érveit és motívumait. A *föderalista* hatása abból ered, hogy miközben az erősebb kormányzat mellett száll síkra, igyekszik az erős kormányzattól való félelmet is eloszlatni. A hangsúlyt máshova kell helyezni, mint eddig, de a kettős igénynek csak az felelhet meg, ha a **hatalom** megoszlik a föderáció és az államok között. A *föderalista* szerzői nem egyetlen gondolati rendszer, nem egyetlen gondolkodó követői voltak és nem egyetlen elv vezérelte őket. James Madison, az egyik szerző beszámol arról, hogy már fiatalkori tanulmányai idején betéve tudta *A törvények szelleméről* számos fejezetét, és azt is megtapasztalhatta, hogy a gyarmatok függetlenségének kivívása előtt a helyi

⁷⁴ LOCKE, John (1986): *Értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat. 132, 142, 147, 150.

⁷⁵ LOCKE 1986. 143. 15. jegyz.

⁷⁶ SÁRI 2007. 40.

⁷⁷ TRÓCSÁNYI László (2015): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmány-jogba*. Budapest, HVG-ORAC. 80.

⁷⁸ A föderáció védelmében Alexander Hamilton, James Madison és John Jay tollából származó 1787 és 1788 között 85 részben publikált cikksorozat első és máig autentikus egyberendezett kiadása – az úgynevezett McLean edition – 1788-ban jelent meg.

képviselői szervek és a királyi kormányzó szinte elválasztott hatalomként állt szemben egymással. Montesquieu érvei a függetlenségi mozgalom számára is használhatóak voltak.⁷⁹

Madison arra is figyelmeztetett, hogy „igen veszélyes, ha indulatait felkeltve megzavarjuk a népesség nyugalmát, [...] nem szabad gyakran kikérni az egész társadalom döntését alkotmányos kérdésekben, [...] a néphez folyamodva döntésért valószínűleg nem érnék el a kívánt célt, vagyis a kormányzat alkotmányos egyensúlyát”.⁸⁰ Majd így ír: „Az emberi képességek különbözősége, amelyből a tulajdonjog származik, leküzdhetetlen akadálya az érdekek egyöntetőségének. Ezeknek a képességeknek a védelme a kormányzat első számú célja”.⁸¹ Az alkotmányozó konvencióban olyan vélemény is elhangzott, hogy a törvényhozás második kamarájának a tulajdont kell képviselnie, sőt létrehozásakor a szenátorok vagyonának színvonalára is utalni kell. **Mindennek fényében nem egészen alaptalan az a nézet, amely az alkotmányozók szándékaiban és az alkotmány tartalmában egy vegyes kormányzat bizonyos elemeit véli felfedezni.** Az arisztokratikus és demokratikus elveket egyesítő vegyes kormányzat eszméje, amely a hatalmak féken tartásának eszközét az érdekek szembeállításában és egyensúlyban tartásában látta, meghatározó nézetnek bizonyult az alkotmányozás során. A hatalmi ágak olyan elválasztására és a kormányzati jogkörök olyan megosztására van szükség, amelyben birtokosaik egyike sem lépheti át kijelölt határait anélkül, hogy a többi ne korlátozza és fékezze eredményesen e törekvéseiben (*being effectually checked and restrained by the others*).⁸²

A hatalmi ágazatok szétválasztása nem a kormányzat gyengítésére irányult, hanem éppen ellenkezőleg: eredményességének fokozására szolgált.⁸³ Madison úgy magyarázta a hatalommegosztás lényegét, hogy „... minden hatalmi ágnek érvényesíteni kell tudnia a maga akaratát”, amit úgy érünk el, „ha megadjuk a hatalmi ágak irányítóinak a szükséges alkotmányos eszközöket és személyes indítékokat ahhoz, hogy ellenálljanak a többiek hatásköri túllépéseinek [...]. Becsvággal becsvágnak kell szembeszegülnie.”⁸⁴ A hatalmat ágazatok szerint el kell választani és a hatalmat az ágazatok között meg kell osztani. A hatalmi ágak elválasztása, illetve a hatalom megosztása önmagában részben nem elégséges, részben pedig nem lehetséges, nem alkalmas biztosíték a despotizmus ellen és az alkotmányos hatalomkorlátozás érdekében. A kormányzatnak vannak gyöngébb és erősebb elemei, és a gyöngébbek okvetlenül védelemre szorulnak az erősebbel szemben.

Bár Montesquieu tanai Európában születtek, az európai fejlődés bonyolultabbnak bizonyult, mint az amerikai, legalábbis ami a hatalommegosztás elvét illeti. Az európai alkotmányos fejlődésre ugyanis a 19. század végén nemcsak az előbbi koncepció hatott, hanem Jean-Jacques Rousseau tanai is, amelyek szkeptikusabbak voltak a hatalommegosztás klasszikus elméletével szemben, noha szintén megkülönböztették a törvényhozó és végrehajtó hatalmat. Itt azonban az egyes hatalmak nem horizontálisan voltak elrendezve és nem is voltak egymással a kölcsönös ellenőrzés viszonyában, hanem egymásnak

⁷⁹ Részletesebben: FRAENKEL, Ernst (1962): *Das amerikanische Regierungssystem*. Zweite Ausgabe. Köln und Opladen, Westdeutscher Verlag. 221.

⁸⁰ *A föderalista*, 49. sz.: Madison. In HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John (1998): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Budapest, Európa. 373.

⁸¹ *A föderalista*, 10. sz.: Madison. 20. jegyz. HAMILTON–MADISON–JAY 1998. 93.

⁸² *A föderalista*, 48. sz.: Madison. 20. jegyz. HAMILTON–MADISON–JAY 1998. 367. sk.

⁸³ *Vesd össze: A föderalista*, 70. sz.: Hamilton. 20. jegyz. HAMILTON–MADISON–JAY 1998. 502. skk.

⁸⁴ *A föderalista*, 51. sz.: Madison. 20. jegyz. HAMILTON–MADISON–JAY 1998. 380. sk.

alárendelten, hierarchikusan-centrálisan helyezkedtek el. A hatalomnak a társadalomnak (a nép akarata) alárendelten kellett működnie. A hatalmak társadalmi ellenőrzésének a gondolata logikusan magában hordozta az annak érvényesítését szolgáló többségi elvet, amely a modern demokratikus rendszerek alapjává vált.⁸⁵ A nagy forradalom utáni francia fejlődésre ezek az eszmék még jobban hatottak, mint Montesquieu tanai. A forradalmak után azonban a hosszú 19. században a két megközelítés kiegyenlítése és egymáshoz való közeledése volt tapasztalható, ami idővel elvezetett az alkotmányos demokrácia gondolatának megszületéséhez. A fejlődés során viszont a klasszikus hatalommegosztás elmélete új elemekkel egészült ki.

A hatalommegosztás eszméjének 19. századi fejlődése azt mutatja, hogy az elv céljának megfelelően a hatalom háromnál több ágazatra tagolása is lehetséges. **Benjamin Constant** (1767–1830) például **önálló hatalmi ágak tartotta a semleges államfői hatalmat és a municipiális hatalmat is.**⁸⁶ **A hatalomkorlátozás azonban nem a hatalmi ágak mennyiségének kérdése.** Az alkotmányos hatalomkorlátozás érdekében a hatalmi funkciókat szét kell osztani a hatalmi ágazatok intézményei között. A hatalmi funkciók megosztását a hatalom intézmények közötti megosztása egészíti és teljesíti ki. Ez teszi lehetővé, hogy az egyazon szenvedély, indulat vagy érdek által uralt többség „elnyomó praktikákat” tudjon összehangolni és véghezvinni.⁸⁷ A visszaélés ellen az ad garanciát, ha a jogköröket a hatalmi ágakon belül is megosztják.

Csaknem kétszáz évvel *A föderalista* megjelenése után Neustadt a hatalommegosztás lényegét úgy foglalta össze, hogy az nem a hatalmi ágak elválasztásának teljességéről, hanem a hatalmon osztozkodó különféle szétválasztott intézményekről szól.⁸⁸ Az ezel szinte egy időben kifejtett alkotmánytanában Loewenstein a hatalommegosztást a szervezetek közötti (*interorgan*) és a szervezeteken belüli (*intra-organ*) hatalmi pozíciók szembenálló rendszereivel azonosította, amelyekbe a döntés, a végrehajtás és az ellenőrzés tagolt jogkörei illeszkednek.⁸⁹ Rámutat azonban arra is, hogy a hatalommegosztásnak csak a képviselőlet elméletével és gyakorlatával összefüggésben van értelme. Ha a képviselőletnek nincs valóságos politikai gyökere és tartalma, akkor a hatalom megosztásának hatalomkorlátozó és szabadságvédő hatásában reménykedni nem más, mint üres illúzió.⁹⁰ A demokrácia szélsőséges fajtájában: a totális demokráciában ugyanúgy nincs hatalommegosztás, mint a diktatúrában.

2.2.6. A hatalomkoncentráció új formái és a hatalommegosztás kérdése

A 20. század első évtizedeire azok az államok, amelyek egyébként magukat alkotmányos államnak tekintették és valóban azok is voltak, olyan kormányzati rendszereket alakítottak ki, amelyek a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos elveivel nem voltak jellemezhetőek és nem is aszerint működtek. **A törvényhozó és a végrehajtó funkció között fokoza-**

⁸⁵ SÁRI 2007. 40.

⁸⁶ SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris. 61. sk.

⁸⁷ *A föderalista*, 10. sz.: Hamilton. 20. jegyz. HAMILTON–MADISON–JAY 1998. 96.

⁸⁸ Részletesebben NEUSTADT, E. Richard (1990): *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York, The Free Press. 29.

⁸⁹ LOEWENSTEIN 1965. 42. skk. és 164. skk.

⁹⁰ Részletesebben: Uo. 29. jegyz. 38. sk.

tosan olyan kapcsolat és összefonódás jött létre, amely elválasztásuk alkotmányos célját és értelmét relativizálta. Az a kormányzati rendszer, amelyet ma parlamentarizmusnak nevezünk, eleinte szinte észrevétlenül olvasztotta egybe a törvényhozás és a végrehajtás bizonyos funkcióit és tevékenységeit. Valószínűleg az olasz egységet 19. század közepén megteremtő Cavour használta először tudatosan a parlamentáris kormányzat fogalmát, és pedig azon felismerés alapján, hogy az ilyen rendszerben nem létezik többé sem világos határ, sem egyensúly a hatalom törvényhozási és végrehajtó ága között. François Guizot francia államférfi (1787–1874) pedig kétségbe vonta, hogy Angliát valóban a parlament kormányozza, mert szerinte meghatározó szerepük immár a pártoknak van.⁹¹ A hatalmi ágak elválasztásának elve mindkét megállapítás alapján meghaladott politikai ideológiának lenne tekinthető. A kormányzásnak a politikai vezetés (*political leadership*) fogalmával való azonosítása és a kormányzás közjogi sajátosságainak (*actes de gouvernement, pleins pouvoirs*) hangsúlyozása a 20. század elejétől aztán végképp a korszerűtlen eszmék közé sorolta a hatalomkorlátozás megosztásos technikáit.⁹²

A szervezés technikai elemei jelentőségének felismerése alapján **egyre önállóbb hatalmi funkcióvá lépett elő a közigazgatás**, amely messze túlmutatott a végrehajtás hatalmi ágként meghatározott tartományán. A közigazgatással és a közigazgatás által mindjobban átszőtt állammal az alkotmányelmélet sem nagyon tudott mit kezdeni, ezért válhatott a közigazgatás mind nagyobb mértékben a politikai vezetés pusztá eszközévé. Az összefonódás és az egymásra utaltság következtében a politikai vezetés és a közigazgatás eredetileg is homályos határai még jobban elmosódtak. Egyes megközelítések szerint a törvényhozás sem más, mint a politikai vezetés egyik funkciója, mások pedig a politikai vezetés felelőtlenségének kijelentéséig is eljutottak.⁹³ További részletezés nélkül is megállapítható, hogy **a gyakorlati államélet és az alkotmányos gyakorlat kitermelt olyan jelenségeket, amelyek nehezen vagy egyáltalán nem kategorizálhatóak és főleg nem alakíthatóak a hatalomkorlátozás megszokott elvei szerint.** Az elmélet és a gyakorlat valóságos problémái ellenére a hatalommegosztás elve értékes és szükséges felismerést tükröz. Csak a megosztott és ellenőrzött hatalom korlátozott hatalom, csak a korlátozott hatalom alkotmányos és igazolható hatalom.

Ha a hatalommegosztás értelmét és rendeltetését abban látjuk, hogy az állami tevékenység valamennyi ága megmaradjon a számára alkotmányosan kijelölt tartalmi és formai keretek között, mert vannak olyan intézmények, amelyekkel a cselekvés lehetőségében osztoznia kell, akkor a hatalomkorlátozás rugalmas és alkalmazkodásra képes rendszerének felismeréséhez jutottunk.⁹⁴ Ez a rendszer nem abszolút érvényű, de aki hatalommegosztásról beszél, az alkotmányos erényekről is beszél.⁹⁵ Az alkotmányos kategóriákkal nem

⁹¹ Részletesen BEYME, Klaus von (1965): Der Begriff der parlamentarischen Regierung. *Politische Vierteljahresschrift*, 6, 2. 151. skk.

⁹² LOEWENSTEIN 1965. 567. sk. 6. jegyz.

⁹³ Vessd össze: SCHEUNER, Ulrich (1952): Der Bereich der Regierung. In *Rechtsprobleme in Staat und Kirche: Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag, 15. Januar 1952*. Göttingen, Schwartz. 253–301. és SCHEUNER, Ulrich Hrsg. (1978): *Staatstheorie und Staatsrecht*. Berlin, Duncker & Humblot. 458. sk.

⁹⁴ Részletesebben: VILE 1998. 348. skk. 1. jegyz.

⁹⁵ Vessd össze: *A föderalista*, 49. sz.: Madison; 76. sz.: Hamilton, 20. jegyz. HAMILTON–MADISON–JAY 1998. 372. és 541, 544.

jellemezhető helyzeteket leszámítva a **megosztott hatalmak rendszere képes a változó problémák megoldására.**

A rendszer nem válik hiányossá vagy hatástalanná pusztán azért, mert a hatalmak közötti viszonyban az erő vagy a súlypont eltolódása bekövetkezik. A hatalmon osztozkodó intézmények akkor is ki tudják fejteni fékező és ellensúlyozó hatásukat, ha valamelyik ágazat hatalmi súlya megváltozik. Ez a helyzet a parlamentáris kormányzat esetében is, amelyben a törvényhozás és a végrehajtás bizonyos mértékű összefonódása már nem fér meg a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus felfogásában. A hatalommegosztást azonban a hatalmi funkciókon osztozkodó intézmények fékező és ellensúlyozó szerepe ilyenkor is fenntartja, ha vannak vagy létrejöhetnek olyan intézmények, amelyek saját jogköreiket gyakorolhatják abban a funkcióban, ahol a megerősödött hatalmi centrum is működik. A fékként és ellensúlyként számításba jöhető intézmények hatalomkorlátozó ereje az alkotmányos szükségesség szerint változhat. A hatalom súlyát a politikai dinamika alakítja, a fékek és ellensúlyok korlátozó ereje pedig ennek „reflexhatásaként” lendül működésbe. **Az a lényeg, hogy mindig legyen olyan intézmény vagy eljárás, amely képes megakadályozni, hogy a hatalmi tényezők működésük alkotmányos határait túlléphessék.** Az már a hatalmi funkciók és jogkörök tagolásának technikai kérdése, hogy hány fékező és ellensúlyozó intézmény biztosíthatja a hatalom alkotmányos korlátozását. Erre általános érvényű válasz nem adható, mert egyszer több, máskor kevesebb.

2.2.7. A hatalommegosztás elvének elvi és gyakorlati problémái a 20. században

A hatalommegosztás egyszerű formulái a 20. század közepére elvesztették jelentőségüket. A kor követelményeinek megfelelő komplex értelmezésben a hatalom megosztásának ki kell terjednie a hatalmi funkciók elválasztására, a horizontális és vertikális ágazatainak elkülönítésére, a egyes kormányforma elemeinek intézményesítésére, az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom megkülönböztetésére, a törvényhozás belső megosztására, a végrehajtó hatalom megkettőzésére, a hatalom időbeli tagolására, az állam és az egyház dualizmusának fenntartására, a társadalmi és a gazdasági hatalom elválasztására és a nemzeti és nemzetek feletti hatalom kapcsolatára is.⁹⁶ A modern politikai állam hatalmi viszonyai olyan feltételeket és adottságokat teremtenek, amelyek között lehetetlen és káros a hatalom egyöntetű minimalizálására törekedni. A hatalom korlátozásának reális lehetőségét viszont éppen az átfogó hatalommegosztásra való törekvés jelenti.

A hatalom elfajulásának és korrumpálódásának okait és ellenszereit kutatva Bibó István is az új hatalmi góccok kialakulására, a hatalom koncentrációjának új formáira hívta fel a figyelmet. Szerinte az államhatalom gazdasági és kulturális – a tömegkultúrát és a propagandát példátlanul szolgálatába állító – kiterjedése, valamint a bürokrácia és a technokrácia uralma fenyegeti leginkább azt az alkotmányos értéket, amelyet a hatalommegosztás oltalmazni kíván: a hatalomgyakorlás észszerűségét, emberségességét és igazságos célját.⁹⁷

⁹⁶ Részletesen: KÄGI, Werner (1961): Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung. In *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag*. Bern, Verlag Stämpfli & Cie. 164. skk.

⁹⁷ BIBÓ István (1986): A hatalmi ágak elválasztása egykor és most. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok 1949–1949*. II. kötet. Budapest, Magvető. 391.

Jóllehet Bibó a hatalmi ágak elválasztásáról beszél, nem kétséges, hogy ezen a hatalommegosztás átfogó és minden elemében általános érvennyel meg nem határozható rendszerét érti. A hatalomkoncentráció megbontását a „... funkciók tagolása és az egymással szemben álló, különleges öntudatot kialakító hatalmi centrumok kiépítése révén lehet a legeredményesebben elérni.”⁹⁸ A hatalommegosztás új alakzata lehet a politikai és a gazdasági államhatalom elválasztása, a szellemi élet önkormányzatainak kialakítása és az ellenőrzés minden formája, amelynek hiányát gyakran csak akkor vesszük észre, amikor a hatalom moralitása már elveszett. Mindaddig van értelme a hatalommegosztás módjain gondolkodni, amíg él a meggyőződés, hogy minden hatalomnak alá kell vetnie magát a helyessége feletti ítélkezésnek.⁹⁹

2.2.8. A hatalommegosztás érvényesülésének lehetséges szintjei

Bár a hatalommegosztás koncepciója eredetileg csak az államhatalom felső szintjeire vonatkozott, a fejlődés folyamán – a politikai rendszer államközpontúságának fokozatos csökkenésével, illetve átalakulásával – **újabb árnyalatokat kapott az egész koncepció.**¹⁰⁰ Ez pedig a hatalommegosztás új szintjeinek a megjelenésével járt együtt. Természetesen továbbra is **meghatározó maradt az államhatalmi ágak elválasztása szerinti, másként fogalmazva horizontális hatalommegosztási szint.** A jogállami demokratikus berendezkedésű államok általában három hatalmi ágat különböztetnek meg: a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat. Idővel ezen felosztás árnyaltabbá kezdett válni, és új – önálló vagy nem önálló – hatalmi ágak kezdtek megjelenni a rendszerben. Már volt arról szó, hogy egyes elméletekben az államfő önálló szerephez jutott mint egyensúlyozó, közvetítő és konfliktusmegoldó „semleges” államhatalmi intézmény. A fejlődés során egyre meghatározóbb szerepet kapott az alkotmánybíráskodás, akár annak amerikai (decentralizált), akár európai (centralizált és specializált) modelljéről van szó. A gazdaságba intenzíven beavatkozó és újraelosztó modern jóléti államok, illetve azok igényeit kiszolgáló bürokratikus apparátusok megjelenésével komoly szerephez jutottak különböző ellenőrzési szervek: számvevőszékek, versenyhivatalok, kormányzati ellenőrzési hivatalok stb. A porondon tehát megjelentek a részben elkülönült ellenőrző hatalom csírái. A emberi jogok gyors fejlődése pedig egy sor garanciális jogvédelmi új szervezet (ombudsmanok, egyenlő bánásmód hatóságok stb.) létrehozását eredményezte, ami szintén kihatott az egész rendszer működésére.

A horizontális szint mellett megjelent a **vertikális, más néven föderatív szint** is. A konkrét hatalmi konstrukció szempontjából ugyanis általában nem mindegy, hogy az egy egységes (unitárius) vagy bonyolultabb szerkezetű föderatív államban működik. A vertikális hatalommegosztás „... a hatalom gyakorlásának egyes területi vagy testületi szintekre történő tagolásaként jelenik meg. A hatalommegosztás elvét ugyanis az a megoldás is megvalósítja, ha az államhatalmat (közhatalmat) központi, területi vagy helyi szintekre, illetőleg autonóm testületekre osztják fel. Ebben az értelemben szokás központi, területi, helyi, illetőleg testületi hatalomról beszélni.”¹⁰¹ A vertikális hatalommegosztásról négyféle

⁹⁸ Uo. 392. 37. jegyz.

⁹⁹ Uo. 377. 37. jegyz.

¹⁰⁰ PETRÉTEI 2009. 164.

¹⁰¹ Uo. 169.

megközelítésben lehet beszélni. Egyrészt a hatalom megoszlik a központi (állami) és területi, illetve helyi (önkormányzati) szintek között. Másrészt a megosztás megtörténhet az állam és a különböző többé vagy kevésbé autonóm köztisztviselők között. Ilyenek lehetnek kötelező tagsággal és önkormányzattal rendelkező szakmai kamarák, a személyi elv alapján működő nemzetiségi önkormányzatok, az állam által elismert tudományos és művészeti akadémiák stb. Harmadrészt a szövetséges (föderatív) államokban a hatalom megoszlik a szövetségi és a tagállami szint között. Az utóbbiak nagyfokú autonómiát élveznek, sok esetben saját alkotmányuk is lehet. Végül vertikális hatalommegosztásról lehet beszélni az integrációs és nemzetközi kontextusban is. Az EU-tagság ugyanis nyilvánvaló elméleti és gyakorlati hatással van a hatalommegosztás rendszerére egy adott politikai közösségen belül. De hasonló hatással lehet arra az ENSZ tagsága is, annak békevédelmi és emberi jogi előírásaival. Itt a hatalom az adott állam és az azt befogadó nemzetközi szervezetek között oszlik meg.¹⁰²

A szakirodalom meg szokta különböztetni az alkotmányozó és a törvényhozó közötti hatalommegosztást is. A kettőhöz ugyanis rendszerint más jellegű többség és sokszor eltérő eljárási szabályok is kellenek. Ebben a tekintetben nagyon színes a konkrét megoldások palettája. Ezt a szintet a hatalommegosztás **konstitucionális szintjének** nevezik.¹⁰³ Ezen kívül **létezik még a hatalommegosztás döntési (decíziós) szintje** is, amely konstrukcióban már nemcsak a közjogi szervek és intézmények jutnak szerephez, hanem a politikai pártok, a média, a szakszervezetek, lobbik és más hasonló jellegű intézmények. Ezek többsége nem rendelkezik önálló közjogi döntési kompetenciával, de nagy hatást tud gyakorolni azokra. Ezzel a megosztással szorosan összefügg **a hatalommegosztás társadalmi szintje**. Ebben a hatalom a különböző társadalmi rétegek, rendek, majd osztályok, továbbá regionális vagy szakmai csoportok, ideológiai mozgalmak és más hasonló tényezők között oszlik meg.¹⁰⁴

2.2.9. A hatalommegosztás elve a meghatározó magyar közjogi dokumentumokban

A 18. századi francia felvilágosodás eszméi viszonylag korán beszivárogtak Magyarországra, mivel hazánk Európa azon régiójához tartozott, ahol ezek a nyugat-európai közegben kikerült közjogi eszmék hatni tudtak.¹⁰⁵ Ennek egyik okát a korábbi rendi fejlődésben kell keresni. **Egyes vélemények szerint ugyanis a rendi Magyarországon tulajdonképpen a Szent Korona elmélete jelentette az első hatalommegosztásos elméletet.** Ezen elméleten belül azonban nem az egyes hatalmi ágak elválasztásán volt a hangsúly, hanem a társadalmi erőviszonyok és a rendi előjogok közötti egyensúlyról volt szó. A Szent Korona-tant Werbőczy István rögzítette *Tripartitum*ában (első megjelenése 1517), értelmezése szerint „Minden nemes egyformán a Szent Korona tagja, és csak az ő akaratából megkoronázott királynak a hatalma alatt áll.”¹⁰⁶ Ebben a koncepcióban a király és a nemesek összessége egyaránt részese a főhatalomnak, amelynek teljességét kölcsönös függőségben birtokolják.¹⁰⁷ Nyilván

¹⁰² Uo. 169–170.

¹⁰³ Uo. 170–171.

¹⁰⁴ Uo. 173.

¹⁰⁵ SÁRI 2007. 43.

¹⁰⁶ ECKHART Ferenc (2000): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Osiris. 102.

¹⁰⁷ MEZEY Barna (2003): Az államfő. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 97.

ezen elmélet még messze állt a későbbi hatalommegosztásos elméletektől, magyarországi népszerűsége viszont jó táptalajt biztosított a felvilágosodás koncepcióinak befogadására.

A polgári alkotmányosság időszakában, amelyre az íratlan, azaz nem chartális történeti alkotmány érvényesülése volt jellemző, **Magyarországon tulajdonképpen érvényesült a hatalommegosztás elve, de az írott chartális alkotmány hiányában annak nyílt deklarálása akadályokba ütközött.** A Horthy-korszak meghatározó törvénye, az 1920. évi I. törvénycikk ugyan szó szerint szintén nem deklarálta ezt az elvet, de a 4–7. cikkekben kimondta, hogy a törvényhozó hatalmat a Nemzetgyűlés, a végrehajtó hatalmat a kormányzói poszt betöltéséig a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium (azaz kormány), a bírói hatalmat pedig a bíróságok gyakorolják.¹⁰⁸ A köztársasági államformáról döntő, de demokratikus ideiglenes kisalkotmányként működő 1946. évi I. törvény szintén nem deklarálta egyértelműen a hatalommegosztás elvét, de az 1920. évi I. törvénycikkhez hasonlóan a gyakorlatban abból indult ki. A törvényhozó hatalmat a Nemzetgyűlés kezébe utalta, a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a törvényhozásnak felelős minisztérium (kormány) révén gyakorolhatta, a bíraskodással pedig a bíróságok foglalkoztak.

Az 1949 és 1989 közötti időszakban Magyarország közbjogi berendezkedése a hatalom egységének az elvéből indult ki. Ez a szocialista jogi doktrínák következménye volt, amelyek nemcsak itt, hanem az egész szocialista táborban érvényesültek. Az 1949. évi XX. törvény eredeti szövegének 10. cikke az első két bekezdésben kimondta, hogy „(1) A Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi szerve az Országgyűlés. (2) Az országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból folyó összes jogokat, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.” Ezzel szemben a Minisztertanácsot az államigazgatás legfelsőbb szerveként határozta meg.

A hatalommegosztás elve csak az 1989/1990-es rendszerváltás révén jutott szerephez a magyar alkotmányos rendben. Az 1989. évi nagy alkotmányrevízió során ezen elvnek csak a szellemisége került be az alkotmányba, egyértelmű deklarálására azonban nem került sor. Az Alkotmány 1989 és 2011 között hatályos szövege tehát szövegszerűen nem tartalmazta a hatalommegosztás elvét, de **az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből levezette** azt és megállapította, hogy a Magyar Köztársaság államszervezete ezen elv alapján épül fel. Ez következik az egyes állami szervek feladat- és hatáskörleírásából, illetve az egymáshoz való viszonyulásukat szabályozó szervezeti, eljárási és összeférhetlenségi rendelkezésekből.¹⁰⁹ Az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy alkotmányos demokráciában nem lehet korlátlan és korlátozhatatlan hatalom.¹¹⁰ **Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában a jogállamiság kontextusában következőképpen foglalta össze a hatalmi ágak szétválasztásából eredő követelményeket:** „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállam megvalósulásának feltétele többek között: 1. a hatalommegosztás elve, 2. az elválasztott alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége, 3. az elválasztott szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartása, 4. az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok léte és betartása.”¹¹¹

¹⁰⁸ Lásd az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikket. Elérhető: www.1000ev.hu (A letöltés dátuma: 2017. 08. 17.)

¹⁰⁹ Erről lásd a 2/2002. (I. 25.) AB határozatot, valamint TRÓCSÁNYI 2015. 81–82.

¹¹⁰ Vesd össze: 28/1995.(V.16.) AB határozat

¹¹¹ 62/2003. (XII.15.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság nemcsak az előbb idézett részletben, hanem több határozatban is megerősítette, hogy a magyar alkotmányos rendszer a hatalommegosztás elvén nyugszik, és ezt az álláspontját következetesen érvényesítette.¹¹² Így például kifejtette: a hatalommegosztás elve megköveteli, hogy **hatékony garanciák védjék az egyes hatalmi ágazatok intézményeit a más hatalmi ágazatok intézményei felől érkező beavatkozási kísérletekkel szemben.**¹¹³ Ebből következik, hogy **a hatalmi ágazatok egymás ellensúlyát képezik.** Bármennyire alapvető is az Országgyűlés által ellátott funkció, a többi hatalmi ág a törvényhozásnak nincs alárendelve. Az állam jogalanyiségének értelmezésében is tekintetbe kell venni a hatalommegosztás elvéből fakadó követelményeket.¹¹⁴ Megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság joggyakorlata jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a hatalommegosztás eszméje erős gyökereket vert a rendszerváltás utáni magyar közjogi gondolkodásban.

A hatalommegosztás elvének nyílt deklarálása csak 2011-ben került be a legmagasabb közjogi dokumentumba, az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény C) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” A fentiek tükrében ez nem jelent paradigmaváltást a magyar polgári és demokratikus közjogi gondolkodásban, de mégiscsak fontos mérföldkő, amely egyértelművé teszi a gyakorlatban már korábban kialakult helyzetet. A hatalommegosztás konkrét formája természetesen nem ebből következik, hanem az Alaptörvény meghatározott államszervezeti rendelkezéseiből, amelyek elemzése azonban egy másik fejezet feladata.

Felhasznált irodalom

- BIBÓ István (1986): A hatalmi ágak elválasztása gyakor és most. In Uő: *Válogatott tanulmányok 1949–1949*. II. kötet. Budapest, Magvető.
- CASSIRER, Ernst (2007): *A felvilágosodás filozófiája*. Budapest, Atlantisz.
- ECKHART Ferenc (2000): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Osiris
- FRAENKEL, Ernst (1962): *Das amerikanische Regierungssystem*. Zweite Ausgabe. Köln und Opladen, Westdeutscher Verlag.
- FRIEDRICH, Carl (1953): *Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin–Göttingen–Heidelberg, Springer Verlag.
- HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Budapest, Európa.
- HOLDSWORTH, S. William (1945): *A History of English Law*. 3rd Edition. Vol. V. London, Methuen.
- HORVÁTH Barna (1930): A common law ideológiája és a jogismeret ideológiája. *Társadalomtudomány*, 10. évf. 3. szám. 87–115.
- KÄGI, Werner (1961): Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung. In *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag*. Bern, Verlag Stämpfli & Cie.
- LOCKE, John (1986): *Értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat.

¹¹² PATYI András (2013): A jogállamiság. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 32.

¹¹³ 38/1993. (VI.11.) AB határozat

¹¹⁴ Vesz össze: 2/2015.(II.2.) AB határozat

- LOEWENSTEIN, Karl (1965): *Political Power and the Governmental Process*. 2nd Edition. Chicago–London, The University of Chicago Press.
- MEZEY Barna: Az államfő. (2003) In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 358–381.
- MONTESQUIEU, Charles Louis (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor.
- NEUSTADT, E. Richard (1990): *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York, The Free Press.
- PATYI András (2013): A jogállamiság. In Cserny Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 24–36.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- REDSLOB, Robert (1912): *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789*. Leipzig, Verlag von Veit & Comp.
- ROSANVALLON, Pierre (2007): *Civil társadalom, demokrácia, politikum. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Napvilág.
- SÁRI János (2007): A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 37–52.
- SCHEUNER, Ulrich (1952): Der Bereich der Regierung. In *Rechtsprobleme in Staat und Kirche: Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag, 15. Januar 1952*. Göttingen, Schwartz. 253–301.
- SCHEUNER, Ulrich Hrsg. (1978): *Staatstheorie und Staatsrecht*. Berlin, Duncker & Humblot.
- TRÓCSÁNYI László (2015): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 21–87.
- VILE, M. J. C. (1998): *Constitutionalism and the Separation of Power*. 2nd Edition. Indianapolis, Liberty Fund.

2.3. Szuverenitás és népszuverenitás. Népképviselő és a demokratikus hatalomgyakorlás módja

2.3.1. Fogalmi bevezetés

A szuverenitás fogalmának – az alkotmányjog sok kulcsfogalmához hasonlóan – nincs egyértelműen és általánosan elfogadott meghatározása. Általában **legfőbb hatalomként szokás meghatározni**.¹¹⁵ E fogalomról csak egy állam legfelső szintű kormányzásával kapcsolatban van értelme beszélni. A szuverenitásból eredő jogokat ugyanis az egyes közhatalmi szervek gyakorolják.¹¹⁶ **Kétféle szuverenitást különböztethetünk meg: külső és belső szuverenitást. A külső (azaz állami) szuverenitás az, amikor egy állam saját független államisággal rendelkezik és az államhatalom gyakorlása külső befolyás és kontroll nélkül történik.** A modern időkben azonban e külső szuverenitás gyakorlása egyre kevésbé abszolút, mert rendszerint korlátozza a nemzetközi jog, a különböző szövetségi rendszerek,

¹¹⁵ TÓTH Károly (2006): A szuverenitás. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex. 114.

¹¹⁶ CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013): Államhatalom és szuverenitás. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 119.

az emberi jogok eszméje, illetve időről időre az egyes államok belső (szövetségi) felépítése is. Ezekben nyilvánul meg a modern alkotmányos államok fő korlátozása.¹¹⁷

Az állami szuverenitás azt is jelenti, hogy az állam a nemzetközi kapcsolatokban önálló hatalomként tud fellépni, azaz nincs alárendelve más államnak vagy nemzetközi szervezetnek.¹¹⁸ Itt az állam teljes jog- és cselekvőképességéről van szó. Az állam továbbá mentességet (immunitást) élvez más államok joghatósága alól, más szuverén államokkal jogilag egyenlő viszonyban van, azaz más államokkal egyenlő jogokat élvez, és egyenlő mértékben kötik a nemzetközi jog normái.¹¹⁹

A belső szuverenitásról akkor célszerű beszélni, amikor meg kell határozni, hogy az állami döntéshozatali mechanizmusban ki a szuverén, kit illett a főhatalom és ki a hatalom végső letéteményese.¹²⁰ Az állam belső szuverenitása egyébként egyetemes, mert a hatalma kiterjed a területére és a lakosságára egyaránt. A területén területi felségjogot gyakorol, a lakossága felett pedig személyi felségjogot érvényesíthet, **részben még a saját területén kívül is.** Az állam hatalma (közhatalom) továbbá teljes, ami azonban a modern világban már nem jelent korlátlanúságot, hiszen az egyetemes emberi jogok és az alkotmányos demokratikus berendezkedés korában a közhatalom sem tehet már bármit. Az állam belső szuverenitása egységes szokott lenni, azaz az állam szervei önállóan és egészként gyakorolják a hatalmat.¹²¹

A középkori keresztény Európa államelméletei abból indultak ki, hogy az Isten a világ-mindenség ura, azaz az államhatalom gyakorlása is tőle származik. A rendi államok idején azonban egyre inkább elismerték, hogy az államhatalom gyakorlásának a mechanizmusa mégiscsak emberi alkotás, így nincs elvi akadály annak, hogy az uralkodó hatalmát korlátozzák. Ebben az értelemben foglalt állást a középkori keresztény filozófia egyik legnagyobb alakja, **Aquinói Szent Tamás (1225–1274)** is. Még jelentősebb változásokat hozott magával a 15. századi reneszánsz és a 16. század elején elindult reformáció. **Az utóbbi következtében kezdett elválni egymástól a hatalom isteni és emberi legitimitációja. Ez annak az egyszerű ténynek volt az egyik következménye, hogy számos európai államban már nem volt azonos az uralkodó és a népe vallási-felekezeti hovatartozása. Ez természetesen sok konfliktust szült. A helyzet rossz kezelése következtében ugyanis az uralkodó könnyen zsarnok hírébe kerülhetett, akit már nem védett az isteni legitimitáció.**

Ezzel a folyamattal egyidejűleg Európában elindult a rendi monarchiák intézményeinek a visszaszorítása és az uralkodói abszolútizmus erősödése, ami szintén sok feszültséget, sőt néhány helyen polgárháborúkat okozott. A szuverenitás mint az állam hatalmát megalapozó elv valószínűleg emiatt is az abszolút uralkodói hatalom megteremtésének történelmi korszakában kristályosodott ki Európában.¹²² A szuverenitáselméletek egyik legkorábbi, nagy hatású gondolkodója a francia **Jean Bodin (1530–1596)**, aki a *Hat könyv az államról*

¹¹⁷ PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 193.

¹¹⁸ Sem az ENSZ-, sem az EU-tagság léte a mostani formában nem korlátozza ezt a szabadságot, jog- és cselekvőképességet.

¹¹⁹ Az államok jogegyenlőségének ilyen típusú felfogása egyébként főleg a második világháború után bontakozott ki, korábban ez nem volt ennyire egyértelmű. Jelenleg is léteznek azonban bizonyos kivételek ezen elv alól – ilyen például a második világháborús győztesek állandó tagsága az ENSZ Biztonsági Tanácsában, amely összesen csak öt államot illett meg: Egyesült Államok, Franciaország, Kína, Nagy-Britannia és Oroszország.

¹²⁰ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 119.

¹²¹ PETRÉTEI 2009. 190–191.

¹²² DEZSŐ Márta (1994): A szuverenitás. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris–Századvég. 79.

című munkájában (1576) a szuverenitás elveit az állami főhatalom egységes és oszthatatlan, valamint korlátlan és korlátozhatatlan jellegében határozta meg.¹²³ Ugyanakkor Bodin is elismerte, hogy az uralkodó hatalmának is vannak korlátai. Ilyenek mindenekelőtt az isteni jog és az abból kiinduló természetjog, továbbá a népek közös joga (azaz a tulajdonképpeni nemzetközi jog, amelyet annak idején latinul még *ius gentium*nak hívtak), illetve az, hogy az uralkodónak is törvényesen kell eljárnia.¹²⁴

Bodin meghatározó munkái polgárháborús körülmények között születtek, hasonlóan, mint az angol **Thomas Hobbes** (1588–1679) *Leviathan* (1651) című főműve. Hobbes is egy személy (uralkodó) szuverenitása mellett érvelt, de annak hatalmát kifejezetten már a nép által kötött, a közjogi gondolkodásban korábban is emlegetett társadalmi szerződésből eredeztette, amellyel az emberek a biztonság érdekében a szuverén uralkodó javára lemondanak a jogaikról és vállalják, hogy engedelmeskedni fognak a szuverén törvényeinek.¹²⁵

John Locke (1632–1704) Hobbes angol honfitársa volt, de ő már más körülmények között élte le az életét, ami írásain is érződik. A *Két értekezés a polgári kormányzásról* című munkájában (1690) egy új szuverenitáselméletet fogalmazott meg. **Szerinte is a természetes állapotban élő emberek társadalmi szerződést kötöttek természetes jogaik védelmére, de e szerződés keretében nem a jogaikról, hanem csak azok biztosításának megvalósításáról mondtak le. Ennek a biztosítást szolgáló kormányzat és a kormányzottak meg-egyezésén kell nyugodnia, azzal, hogy a kormányhatalomnak meg kell tartania az őt létrehozó szerződést. Amennyiben azt nem tartja meg, akkor az embereknek joga van a forradalomra és a hatalom eltávolítására.** Locke a hatalmat nem egy személyre akarta ruházni, hanem az uralkodó és a parlament koordinált hatalomgyakorlásában gondolkodott. (Ezt a gondolatmenetet röviden „King in Parliament” azaz „Király a Parlamentben” formulával fejezik ki.)¹²⁶

A szuverenitás szervezeti megosztásának a gondolatát a következő évszázadban továbbfejlesztette a francia **Charles Louis de Montesquieu**¹²⁷ (1689–1755), aki *A törvények szelleméről* című munkájában (1748) a hatalmat központosító abszolútizmussal szemben a szuverenitás tulajdonképpeni szervezeti megosztása mellett érvelt. Mivel attól félt, hogy a törvények alkotásának, végrehajtásának és alkalmazásának egy kézben való összpontosítása zsarnoksághoz fog vezetni, azt javasolta, hogy az államhatalom három ágát (azaz a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást) egymástól külön kell választani. Gondolatai főleg az amerikai alkotmányozás során hatottak és ezáltal mai napig befolyásolják az alkotmányjogi gondolkodást.¹²⁸

A társadalmi szerződés elméletéből indult ki **Jean-Jacques Rousseau** (1712–1778) is a *Társadalmi szerződés* című értekezésében (1762). Rousseau a szuverenitás egyetlen hordozójának a népet ismerte el, amely közvetlen módon hivatott a közakarat kifejezésére.¹²⁹ A nép alatt az emberek összességét értette, és tagadta a hatalom megoszthatóságát.¹³⁰

¹²³ Uo. 79.

¹²⁴ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 120.

¹²⁵ Uo. 120.

¹²⁶ Uo. 120.

¹²⁷ Vessd össze a kötet 2. fejezetével.

¹²⁸ LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex. 42.

¹²⁹ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 120.

¹³⁰ DEZSŐ 1994. 81.

A gondolatai komoly hatást gyakoroltak az 1789 után kezdődött francia forradalmi jogalkotásra. A jogalkotási folyamat legnagyobb alkotása az Ember és Polgár Jogainak Deklarációja (ismert nevén Az emberi és polgári jogok nyilatkozata), amelyet a francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1789. augusztus 26-án fogadott el. A Deklaráció 3. cikkében rögzítette a következő elvet: „Minden szuverenitás lényegileg a nemzettől származik; sem testület, sem egyes ember nem gyakorolhat olyan hatóságot, amely nem kifejezetten a nemzettől ered.”¹³¹ Előzményként említsük meg, hogy az 1776-ban elfogadott Virginiai Jognyilatkozat II. pontja is tartalmazott a népszuverenítésra utaló mondatot: „Minden hatalom a néptől ered; s azt ruházza át a képviselőire; az eljárók az ő megbízottai és kiszolgálói, s mindenkor felelősséggel tartoznak.”¹³² Ez a megfogalmazás hatással volt az 1776-ban elfogadott Amerikai Függetlenségi Nyilatkozatra is, bár abba nem került be ilyen egyértelmű és világos formában.¹³³ Megjegyzendő, hogy ezek a dokumentumok többé-kevésbé azonos értelemben használták a nép és a nemzet fogalmát.

A népszuverenitás deklarálása a 18. század végétől kezdve a modern alkotmányok már-már kötelező elemévé vált. Ez különösen igaz a köztársaságok alkotmányaira, de fokozatosan a parlamentáris alkotmányos monarchiák alkotmányszövegeiben is megjelent, bár nem minden esetben nyíltan és egyértelműen.¹³⁴ Mindez azonban nem jelenti azt, hogy mindegyik alkotmány azonos formában és helyen fogalmazná meg ezt az alapvet.

A szuverenitás és a népszuverenitás egymáshoz szorosan kötődő, de nem azonos fogalmak. A szuverenitás ugyanis alapvetően egy tulajdonság – azaz az adott hatalom felett már semmilyen más hatalom nem áll. A népszuverenitás pedig ennek a legfőbb hatalomnak az alanyát határozza meg, azaz azt, hogy ki az igazi és végső hordozója, illetve forrása. Hans Kelsen, a 20. század egyik meghatározó német jogtudósa, aki sokat foglalkozott az alkotmányjog és a nemzetközi jog alapfogalmaival, ezt a kapcsolatot úgy ragadta meg, hogy a szuverenitás határozott értelmét csak az alanyon keresztül nyeri meg, amellyel szorosan összekapcsolódik.¹³⁵ **A népszuverenitás ezúttal a népnek azt a jogát, illetve lehetőségét is jelenti, hogy szabadon döntsön alkotmányos berendezkedéséről.** Az ily módon elfogadott alkotmány viszont utána a népet is köti, tehát a népszuverenitás egyfajta korlátként is funkcionál,¹³⁶ aminek következtében viszont nem vész el a nép további alkotmányozási joga.

¹³¹ Kovács István – Szabó Imre összeáll. (1980): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, KJK. 120.

¹³² Uo. 630.

¹³³ Uo. 633.

¹³⁴ Miközben a most hatályos svéd alkotmányos rend rögtön az 1. cikk 1. bekezdésében kimondja, hogy „Svédországban minden közhatalom a néptől ered”, addig a modern parlamentarizmus őshazájában, Nagy-Britanniában vagy Dániában nem lehet találkozni egy ilyen típusú egyértelmű kinyilatkoztatással. Az 1978-ban elfogadott demokratikus spanyol alkotmány pedig a következőképpen fogalmazza meg ezt a kérdést az 1. cikk 2. bekezdésében: „A nemzeti szuverenitás letéteményese a spanyol nép, amelytől az államhatalom is származik.” Az idézett alkotmányok szövegét lásd Trócsányi László – Badó Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK–Kerszöv.

¹³⁵ Kelsen, Hans (1931): *A szuverenitás fogalmának változása*. Budapest, Danubia. 6.

¹³⁶ Petrétai 2009. 184.

2.3.2. A hatalomgyakorlás módja – közvetett (képviselési) és közvetlen demokrácia

A népszuverenitás eszméjének az elismerése mindenütt hatással volt a hatalomgyakorlás módjára. A közhatalom minden aktusát ugyanis vissza kell tudni vezetni – a választások és kinevezések hibátlan láncolatán keresztül – a választópolgároktól kapott felhatalmazásra. Ez azt jelenti, hogy **a közhatalomnak demokratikus legitimációval kell rendelkeznie**, illetve azt is, hogy közhatalmi jogosítványokkal csak olyan szerv rendelkezhet, amelynek létezése és működése visszavezethető a választópolgároktól kapott felhatalmazásra.¹³⁷

A népszuverenitás elve alapján álló rendszerekben a hatalomgyakorlás három módja létezik: **egyrészt a közvetlen, másrészt a közvetett (képviselési) hatalomgyakorlás modellje, harmadrészt a kettő elemeit kombináló vegyes modell.**¹³⁸ Minden meghatározó megoldásnak komoly történelmi előzményei vannak. **A közvetlen hatalomgyakorlást az ókorban főleg a görög demokratikus poliszokban ismerték**, ahol sok kérdést a szabad polgárokat tömörítő népgyűléseken próbáltak eldönteni. **A képviselési demokrácia előzményeit részben az európai rendi monarchiák működésében célszerű keresni, részben a reformáció során kialakult gyülekezeti (presbitériumi) irányítási formákban.**¹³⁹

A közvetlen demokrácia eszméje a 18. században leginkább a Rousseau munkáiban bontakozott ki, aki kritikus volt a képviselési rendszerrel szemben. Szerinte a képviselési szerv nem tud fellépni a főhatalom kifejezésének igényével. Ehelyett a közvetlen demokráciában hitt. A másik oldalon állt a hatalommegosztás elméletének atyjaként ismert Montesquieu, aki *A törvények szelleméről* című munkájában ugyan egyetértett azzal, hogy a nép egészét illeti a törvényhozó hatalom, de a nagy államokban szerinte csak nehezen kivitelezhető a közvetlen törvényhozás. Ezért, ha azt a nép maga nem tudja gyakorolni, akkor erre fel kell hatalmazni a képviselőit. Ez a modell bizonyult a realisabbnak és fenntarthatóbbnak.¹⁴⁰ **A polgári korban a népszuverenitás megvalósulásának döntő formája ugyanis a képviselési rendszer lett.**

A modern korra jellemző **demokratikus alkotmányjogi képviselés a hatalomgyakorlás jogi átruházását jelenti**, aminek következtében a képviselők a képviseltek megbízása alapján, tulajdonképpen helyettük, de egyben a képviseltekre nézve kötelező jelleggel döntéseket hoznak. **Ennek a képviselésnek legálisnak (azaz joginak) kell lennie és rendszeresen ismétlődő választói felhatalmazást igényel, amely legitimitást biztosít számára.** Az egyik legfontosabb feladata pedig az, hogy a népet cselekvővé és döntésképesé tegye.¹⁴¹ A képviselési rendszer központi alakja maga a képviselő, aki egyszerre egy sajátos köztisztviség birtokosa, továbbá a szabad mandátum hordozója és az egész nép képviselője. A parlamenti képviselés tulajdonképpen egy feladat- és hatáskörhalmaz. A képviselő saját jogon részesedik a parlament (vagy más képviselőtestület) feladataiból és hatásköreiből.¹⁴²

¹³⁷ TRÓCSÁNYI László (2015): Alapvetések. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (CSINK Lóránt közreműködésével): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 102.

¹³⁸ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 122.

¹³⁹ DEZSŐ Márta (1993): A szuverenitás. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris–Századvég. 82.

¹⁴⁰ Uo. 82.

¹⁴¹ PETRÉTEI 2009. 195–196.

¹⁴² Uo. 197.

A képviseleti rendszer egyik legérzékenyebb pontja a képviselői mandátum jellege, amely a történelem során többször módosult. A rendi monarchiák korában inkább az imperatív mandátum volt a jellemző, ami a választói utasításokhoz való kötöttséget jelentette. Ezen intézmény a modern korban aztán még egyszer visszatért, mégpedig a radikális szocialista forradalmaknak köszönhetően.

Ezzel szemben a **modern polgári parlamentarizmus az úgynevezett szabad mandátumon alapul**,¹⁴³ amely a képviselői jogállás egyik alapeleme. Ez a mandátum a képviselő számára lehetővé teszi, hogy külső rendelkezésektől mentesen, legalább formális értelemben függetlenül hozza meg a döntéseit. A választói irányában fennálló felelőssége csak politikai és nem jogi jellegű. A képviselők emiatt nem tartoznak közvetlen beszámolási kötelezettséggel a választóiknak, viszont bizonyos időszakonként – rendszerint négy-öt évenként – meg kell méretniük magukat a választásokon. A két választás közötti időszakban a választópolgárok nem tudják utasítani a képviselőiket, és az ígéreteik be nem tartása esetén nem tudják őket visszahívni. **A szabad mandátum koncepciója szerint a képviselő az egész nép képviselője**, akit a nép bizalmát kifejező mandátum arra kötelez, hogy **a közérdekre való tekintettel gyakorolja a mandátumát**. A probléma csak az, hogy a közérdek fogalma nem eleve adott, hanem a politikai folyamatok eredményeként jön létre, és hatással vannak rá a konkrét választások.¹⁴⁴ **A közvetlen hatalomgyakorlásnak többféle módszere, technikája létezik**. A legrégebbi intézménye valószínűleg az ókorban már ismert **népgyűlés** volt, amelyen a politikai döntéshozatalra feljogosított minden felnőtt lakos részt vehetett részt, illetve most is részt vehet. Svájcban például most is a községek jelentős részében ezt a formát alkalmazzák a fontos döntések meghozatalára. Kisebb településeken a népgyűlés teljes mértékben képes helyettesíteni a képviselőtestület működését. Néhány helyen megkülönböztetik a **népi vétő intézményét** is. Az 1947. évi olasz alkotmány értelmében – az egyes kiemelt tárgyköröket kivéve – népszavazást kell tartani egy törvény vagy törvényerejű jogszabály teljes vagy részleges hatályon kívül helyezéséről, ha azt legalább öt régió tanácsa vagy 500 000 választópolgár kezdeményezi. Ennél elterjedtebb forma a **népi kezdeményezés**, amely egy fontos dolog eldöntésére vagy egy-egy jogalkotási aktus meghozatalának kezdeményezésére alkalmas eszköz. A népi kezdeményezés a képviselő szervek felé történik, olyan ügyben, amely az adott képviselő-testület hatáskörébe tartozik.

A közvetlen hatalomgyakorlás legtipikusabb és leghatékonyabb eszköze a **népszavazás intézménye (referendum)**, amely – az adott nemzeti szabályozástól függően – egyaránt lehet **konzultatív** (azaz véleményt nyilvánító) és **ügydöntő jellegű**. A népszavazásokat bizonyos esetekben **kötelező és fakultatív** népszavazásokra lehet osztani, illetve megkülönböztetünk **országos, regionális vagy helyi népszavazást**.¹⁴⁵

¹⁴³ SZENTE Zoltán (1998): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz. 159–166.

¹⁴⁴ PETRÉTEI 2009. 200.

¹⁴⁵ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 122–123.

2.3.3. A szuverenitás és a népszuverenitás kérdése a korábbi magyar közjogban és a most hatályos Alaptörvényben

A magyar alkotmányfejlődésben csak nagyon későn került sor a népszuverenitás elvének nyílt deklarálására. A polgárosuló 19. században az akkori közjogászok¹⁴⁶ megpróbálták a romantikus nemzeti hagyományok jegyében összhangba hozni a már évszázadok óta létező Szent Korona-tant¹⁴⁷ a modernebb alkotmányos áramlatokkal és azok elveivel. Erre tulajdonképpen megvolt az igény a korabeli politikai elit körében, hiszen ez a gondolatkör jól harmonizált a jogfolytonosság alaptételével és az ezeréves magyar állami szuverenitás, illetve államiság fenntartásának a dualizmuskori fikciójával. Hasonló tendencia jellemezte a két világháború közötti időszakot is¹⁴⁸ annak ellenére, hogy az egész említett időszak jogi viszonyait meghatározó, az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk preambuluma első mondata a következőket mondta ki: „A nemzetgyűlés mint a nemzeti szuverenitás kizárólagos törvényes képviselője, megállapítja, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt.” A törvény 2. cikkének értelmében „A nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni.” Ezen megfogalmazás fényében tulajdonképpen már a két világháború közötti korszakban is fölösleges volt fenntartani a Szent Korona-tan népszuverenitási aspektusait.¹⁴⁹

A népszuverenitás elvének egyértelmű deklarálására egészen 1946-ig kellett várni,¹⁵⁰ azaz a második Magyar Köztársaság kikiáltásáig.¹⁵¹ A Magyarország államformájáról rendelkező 1946. évi I. törvénycikk 1. paragrafusa szerint: „Az államhatalom kizárólagos forrása és birtokosa a magyar nép. A magyar nép a törvényhozó hatalmat az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés útján gyakorolja.” A népszuverenitás sajátos, az adott korszak ideológiája által erősen befolyá-

¹⁴⁶ Lásd HAJNIK Imre (1867): *Magyarország az Árpád-királyoktól az ősiségnek megállapításáig és a hűbéri Európa*. Pest, Heckenast Gusztáv. Hajnik a Szent Koronát a nemzet szabad tagjaival, a szabad királyi városok követeivel és a koronás királlyal azonosította.

¹⁴⁷ A Szent Korona-eszme vagy tan kialakulásáról lásd összefoglalóan MEZEY Barna (2003): Az államfő. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 95–98.

¹⁴⁸ Lásd EGYED István (1943): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság. 1943. (Reprint kiadás: Budapest, Dialóg Campus. 2016.) 84–87.

¹⁴⁹ A mai napig vitatott, hogy az említett népszuverenitási elv és Szent Korona-tan mennyire harmonizálható, illetve éppen fordítva, mennyire ellentétes egymással. A modern alkotmányjog szempontjából a kérdésnek nincs nagyobb relevanciája, mert a népszuverenitás talaján álló köztársasági államforma és a független, illetve szuverén államiság körülményei között nincs igazán szükség a középkori gyökerekkel rendelkező koncepciók alkalmazására.

¹⁵⁰ Érdekes fejlemény az, hogy bár a köztársasági államforma első magyarországi kikiáltására már 1918 végén sor került, az akkori forradalmi hatalmi szervként funkcionáló Magyarország Nemzeti Tanácsa által 1918 novemberében kiadott Néphatározat még nem deklarálta kifejezetten a népszuverenitás elvét, ahogyan az általa kiadott I. néptörvény sem. Lásd polhist.hu/adattarak/koztars/index.php?fkod=21&fid=2

¹⁵¹ A magyar politikai közbeszédben az 1918-ban kikiáltott Népköztársaság volt ugyanis az első, az éppen említett 1946 és 1949 közötti Magyar Köztársaság pedig a második és az államszocializmus bukása után 1989. október 23-án kikiáltott Magyar Köztársaság pedig a harmadik köztársaság. Ezen köztársaságok közös jellemzője az, hogy többé-kevésbé polgári demokrácia elvei alapján álltak, illetve állnak. Az 1919-es Tanácsköztársaság és az 1949 és 1989 közötti Magyar Népköztársaság viszont ebben a politikai narratívában a radikális szocialista ideológiája és az abból következő államszervezési megoldások miatt nem számít „igazi” köztársaságnak.

solt deklarálásával kísérletezett az 1949. évi XX. törvény, azaz a Magyar Népköztársaság alkotmánya is, amely az 1. paragrafusban Magyarországot népköztársaságnak deklarálta, a 2. paragrafus 1. bekezdésében az utóbbit a munkások és dolgozó parasztok államának, a 2. bekezdésben pedig kimondta a népszuverenitás elvét is: „A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé. A város és falu dolgozói választott és a népnek felelős küldöttek útján gyakorolják hatalmukat.” Ez a megfogalmazás azonban adós maradt annak megválaszolásával, hogy mi a helyzet a nép nem dolgozó részével, ezért az egész idézett cikk meglehetősen problémás a modern alkotmányjog szempontjából.

A korábbi **ideológiai teher nélküli népszuverenitás deklarálására 1989-ben az átfogó demokratikus alkotmány módosítás idején került sor.** Az akkor elfogadott alkotmányos szöveg 2. cikkének 2. bekezdése szerint „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” A 2011 áprilisában elfogadott **Alaptörvény** szintén a normaszöveg kitétetett első két cikkében foglalkozik ezekkel az alapvető kérdésekkel. Az Alapvetés A) cikke kimondja, hogy „HAZÁNK neve Magyarország,” a B) cikke pedig következő deklarációt tartalmazza: „(1) Magyarország független, demokratikus jogállam. (2) Magyarország államformája köztársaság. (3) A közhatalom forrása a nép. (4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

Bár az új szöveg lényegében folytatja az 1989-ben kezdődött demokratikus hagyományt, megfogalmazása néhány ponton különbözik. A legszembevetőbb változás az, hogy a **népszuverenitás kifejezés nem szerepel magában a normaszövegben.** Ugyanakkor annak deklarálása, hogy a **közhatalom forrása a nép,** teljes mértékben kompenzálja ezt a hiányt. Lényeges változás viszont, hogy a **hatályos Alaptörvény** a korábbi Alkotmánnyal szemben **egyértelműsíti a közvetett (azaz a választott képviselők útján történő) hatalomgyakorlás módjának elsőbbségét** a közvetlen (azaz a népszavazás útján történő) hatalomgyakorlással szemben.¹⁵²

2.3.4. A szuverén Magyarország helye a nemzetközi közösségben

A jelenlegi nemzetközi rend, amelyben érvényesül Magyarország szuverenitása is, alapvetően a második világháború után alakult ki és a formálására főleg e szörnyű háború emléke, illetve az akkori antifasiszta szövetségesek elképzelései voltak hatással. Ennek a rendnek egyik alappillére az 1945-ben létrejött ENSZ, továbbá az észak-atlanti térségben az 1949-ben megalakult NATO, Európában pedig az európai integrációs intézmények. Ezek legfőbb megnyilvánulási formája az 1993-ban megalakult Európai Unió. **Magyarország ugyan mindegyik esetben később, azaz nem az alapításkor csatlakozott ezekhez a szerveződésekhez (1955-ben az ENSZ-hez, 1999-ben a NATO-hoz, valamint 2004-ben az EU-hoz),** de az önkéntes csatlakozásától kezdve lojális tagjuknak számít.

Az ENSZ tagsága főleg a háború vonatkozásában van hatással az államok szuverenitására. Az ENSZ Alapokmánya már a preambulumban jelzi a **legfőbb célját, nevezetesen**

¹⁵² A korábbi Alkotmányt értelmező Alkotmánybíróság egyik korai határozatában szintén hasonlóképpen gondolkodott. A 2/1993. (I. 22.) AB határozat ugyanis azt mondta ki, hogy a képviselők útján történő hatalomgyakorláshoz képest „A népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviselői gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű.” (ABH 1993, 33, 37.)

azt, hogy a fegyveres erő alkalmazására – ha csak a közérdek nem kívánja – többé ne kerüljön sor. A 2. cikk. 3. bekezdése pedig deklarálja, hogy „A Szervezet összes tagjai kötelesek nemzetközi viszályaikat békés eszközökkel és oly módon rendezni, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe.” A 4. bekezdés folytatja ezt a gondolatmenetet: „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.” A nemzetközi béke és a biztonság fenntartásáért a fő felelősséget az ENSZ Alapokmánya a Biztonsági Tanácsra ruházta fel.¹⁵³ Erről szól a 24. cikk 1. bekezdése: „A Szervezet gyors és hathatós cselekvésének biztosítása érdekében a tagok a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházzák és elismerik, hogy a Biztonsági Tanács a felelősségből folyó kötelezettségeinek teljesítésékor az ő nevükben jár el.” Mindezek a rendelkezések tulajdonképpen azt jelentik, hogy a háború mint nemzetközi problémamegoldó eszköz minden esetben tilos, kivéve, ha egy állam védekezik más államok támadásával szemben. A többieknek pedig ilyenkor segítségére kell sietni, de erről (azaz az agresszorral szembeni fellépésről) csak az ENSZ Biztonsági Tanácsa¹⁵⁴ jogosult dönteni, amely az összes ENSZ tag nevében jár el, amihez a tagállamok előzetes hozzájárulásukat adták.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (azaz NATO) alapvetően egy védelmi szervezet, amely eredetileg a Szovjetunió felől a nyugati demokratikus államokra irányuló veszély kiküszöbölésére jött létre. Magyarország eredetileg éppen az ellentétes táborban foglalt helyet, azaz az 1955-ben megalakult Varsói Szerződésben, amely azonban 1991-ben megszűnt. A NATO-hoz való csatlakozás azóta Magyarország euro-atlanti integrációs törekvéseinek egyik kulcseleme lett. A NATO-szerződés 1. cikke egyébként megerősíti azt, hogy a szervezet tagjai a nemzetközi kapcsolataikban tartózkodnak az ENSZ céljaival össze nem férő bármilyen módon megnyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől és erőszak alkalmazásától. A legfontosabbnak tartott 5. cikk értelmében pedig valamelyik tag vagy tagok elleni támadás esetén a többiek segítségére sietnek, illetve siethetnek. Ez a segítségnyújtás ugyan nem automatikus és nem feltétlenül katonai erő alkalmazásával történik, de ettől függetlenül fontos garanciát ad a tagállamoknak, illetve komoly elvárásokat támaszt velük szemben.¹⁵⁵

A Magyarország szuverenitására legnagyobb – nap mint nap érezhető – hatással az Európai Unióhoz való csatlakozás volt. Az európai közösségeket (ESZAK, EGK, Euratom), majd az EU-t az államok nemzetközi szerződésekkel hozták létre. Az így létrejött közös (szupranacionális, azaz nemzetek feletti) szerveknek jogalkotási hatásköre is van a tagállamokra nézve. Az ily módon alkotott jog pedig közvetlenül végrehajtható, és a saját területen elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben. Ezekkel a kérdésekkel részletesen a tankönyv más fejezetei foglalkoznak. Itt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a tagállamok kormányainak a kormányközi szerveken keresztül joga és lehetősége

¹⁵³ Erről a szervről lásd részletesen PRANDLER Árpád (1974): *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa*. Budapest, KJK.

¹⁵⁴ Az ENSZ BT jelenleg 15 tagból áll, akik közül az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Kína és Oroszország állandó státussal rendelkeznek, a többieket pedig az ENSZ Közgyűlése választja meg két éves időtartamra. A választott helyek közül egy hely mindig a kelet-európai (tulajdonképpen a volt szocialista) államoknak jár, e kvótán belül néhányszor Magyarország is az ENSZ BT tagja volt.

¹⁵⁵ BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (2005): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula. 266.

van részt venni az uniós jogalkotásban, amely így nem teljesen a hatáskörükön kívül történik. Továbbá a **tagállamoknak** az EU működését szabályozó lisszaboni szerződés rendelkezései szerint **joga van kilépni az EU-ból**, amit a többieknek tiszteletben kell tartani. Ez a lehetőség jelzi talán leginkább, hogy **a szuverenitás meghatározó része továbbra is az államok oldalán maradt.**

Fontos megjegyezni, hogy a most hatályos Alaptörvény, a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan, a szuverenitás szempontjából óvatosan közelíti meg az EU-csatlakozás kérdését. Az Alaptörvény Alapvetés című rész E) cikkének a 2. bekezdése, amelyet a szakirodalom csatlakozási vagy uniós klauzulának is nevez, azt mondja ki, 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 gyakorolja.” **Az alkotmányozó tehát nem a szuverenitás megosztását, illetve részleges átruházását említette meg itt, hanem csupán a szuverenitásból eredő egyes hatáskörök más tagállamokkal való közös és célhoz kötött gyakorlását.** Ez a gyakorlás megtörténhet az EU intézményei útján is. A szuverenitás kapcsán felmerült aggályokat csökkenti az is, hogy EU működésének egyik legfontosabb eleme a szubszidiaritás elve. A szubszidiaritás elve szerint minden döntést és annak végrehajtását a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ott, ahol vélhetően a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek. Ezen elv egyébként eredetileg a katolikus egyház társadalmi tanításában jelent meg (az úgynevezett kiegészítés elve), miszerint amit az egyes egyének, emberek saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt tilos kivonni a hatáskörükből és a közösségre bízni. Ez nemcsak az egyénekre és a közösségekre vonatkozik, hanem a kisebb (az emberekhez közelebb álló) és a nagyobb közösségek viszonyára is.

A most felsorolt nemzetközi és uniós kötöttségek nem az egyetlenek, amelyek gátat szabnak a magyar állam szuverenitása érvényesülésének. Ide tartozik az egyetemes emberi jogok koncepciójának érvényesülése is, illetve az a sok magatartásbeli szabály, amelyet az emberiség az idők során kialakított a rendezett nemzetközi és társadalmi együttélés szabályozására. Fontos kiemelni, hogy **ezeket a korlátozásokat Magyarország saját maga vállalta, saját érdekében és önkéntesen.** Ez azt is jelzi, hogy ezekre a korlátozásokra utaló elemek az Alaptörvénybe is bekerültek. Ilyen a már említett uniós csatlakozási klauzula, továbbá ilyen az Alaptörvénynek az a kijelentése, hogy „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében,”¹⁵⁶ illetve „... a béke és biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”¹⁵⁷ Továbbá az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Alaptörvény, Alapvetés E) cikk (1) bekezdése

¹⁵⁷ Alaptörvény, Alapvetés Q) cikk (1) bekezdése

¹⁵⁸ Alaptörvény, Alapvetés Q) cikk (3) bekezdése

2.3.5. A közvetlen demokrácia intézményei Magyarországon

Magyarországon a közvetlen hatalomgyakorlás különböző módokon valósulhat meg. Ezek közül az Alaptörvény kizárólag az **országos népszavazás**¹⁵⁹ kérdésének alapjait rendezi az Állam című fejezet 8. cikkében. Ennek értelmében országos népszavazást legalább 200 000 választópolgárnak kell kezdeményezni. Ha összegyűlt a kellő mennyiségű aláírás, **az Országgyűlés kötelezően elrendeli** az országos népszavazást (kötelezően elrendelendő népszavazás). **Egyébként** a köztársasági elnök, a Kormány vagy legalább 100 000 választópolgár kezdeményezésére az **Országgyűlés elrendelheti** az országos népszavazást (mérlegelően alapuló népszavazás).

A népszavazási kezdeményezést a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban NVB) elnökéhez kell benyújtani. Az NVB dönt a népszavazásra felteendő kérdés, illetve állampolgári kezdeményezés esetén az aláírásgyűjtés megkezdése előtt az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányának (benne a felteendő kérdés) hitelesítéséről. A vizsgálat arra terjed ki, hogy a kérdésben lehet-e népszavazást tartani, és hogy a kérdés megfogalmazása és az aláírásgyűjtő ív megfelel-e a törvényes követelményeknek. **Az NVB akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe, b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, valamint c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek.** A továbbiakban pedig a NVB ellenőrzi az aláírásokat. Döntése ellen a **Kúriához lehet fordulni jogorvoslati kérelemmel.** Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára felülvizsgálja. Az országos népszavazás időpontját minden esetben a köztársasági elnök tűzi ki.

A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésre igennel vagy nemmel lehessen válaszolni (**választópolgári egyértelműség**). A kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen jogalkotásra köteles (**jogalkotói egyértelműség**).¹⁶⁰ A népszavazás kiírása szempontjából fontos szabály, hogy ugyanabban a kérdésben három éven belül érvényes és eredményes országos népszavazást nem lehet tartani. Amennyiben az NVB az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést már hitelesítette, akkor a döntését követően négy hónapig lehet gyűjteni az aláírásokat.

Országos népszavazás **tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés** lehet. Ennek az az oka, hogy a népszavazás révén tulajdonképpen az állampolgárok átmenetileg „visszaveszik” a parlamenttől a döntés jogát. A népszavazás címzettje az Országgyűlés, tehát olyan kérdésben lehet népszavazást tartani, amely a parlament hatáskörébe tartozik.¹⁶¹ A gyakorlat egyébként ezt a tételt kiterjesztően értelmezi, azaz egy

¹⁵⁹ Az intézmény fogalmáról, típusairól és történetéről lásd DEZSŐ Márta (2007): Népszavazás és népi kezdeményezés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 175–178.

¹⁶⁰ CSINK Lóránt (2015): Közvetlen demokrácia. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba.* Budapest, HVG-ORAC. 185–186.

¹⁶¹ CSINK 2015.186.

korábbi alkotmánybíróági határozat szerint nemcsak arról lehet népszavazást tartani, amit az Országgyűlés ténylegesen törvényben szabályoz, hanem arról is, amit szabályozhatna.¹⁶²

Fontos előírás, hogy országos népszavazást nem lehet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó valamennyi kérdésről tartani. Ezeket az Alaptörvény taxatív módon sorolja fel. **Így nem tartható népszavazás** 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; valamint j) közkegyelem gyakorlásáról.

A felsorolt tilalmaknak az a fő célja, hogy elkerülhetőek legyenek a kaotikus állapotok, illetve ne alakuljanak ki konfliktusok,¹⁶³ továbbá az, hogy a népszavazás révén ne lehessen megzavarni az állam mindennapi működését, illetve a különböző populista indítványokkal veszélyeztetni Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásait. A legfontosabb tilalom pedig az alkotmányozásra vonatkozik, ezt a jogot ugyanis az Országgyűlés magánál tartja.

Az országos népszavazás egyébként csak akkor **érvényes**, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és akkor **eredményes**, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés pedig az **Országgyűlésre nézve kötelező**.

A közvetlen demokrácia intézményei körében a hazai jog ismeri továbbá a **helyi népszavazást**. 2013 előtt a magyar közjog ismerte az **országos** és a **helyi népi kezdeményezést is, de e két intézmény már nincs jelen a hatályos magyar közjogban**.¹⁶⁴ A helyi népszavazás célja, hogy az érintett választópolgárok közvetlenül hozzanak döntést valamely, a települést vagy a megyét, illetőleg annak egy részét érintő lényeges kérdésben. **Helyi népszavazást a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles kiírni**, például a településnek a területével határos másik megyéhez történő átcsatolására irányuló kezdeményezése, a községegyesítés és községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése, új község alakításának kezdeményezése, a lakott területrész átadása, átvétele, cseréje, továbbá a társult képviselő-testület alakítása, a társult képviselő-testületből való kiválás tárgyában, valamint mindazokban az ügyekben, amelyeket az önkormányzat rendelete meghatároz.

Az országos szinthez hasonlóan azonban itt is léteznek kivett hatáskörök. **Így nem rendelhető el helyi népszavazás** a költségvetésről való döntésről; a helyi adónemeket,

¹⁶² Erről lásd a 53/2001. (XI.29.) AB határozatot és a 46/2006. (X.5.) AB határozatot.

¹⁶³ CSINK 2015. 187.

¹⁶⁴ Az 1998. évi III. törvény értelmében országos népi kezdeményezést legalább 50 000 – az országgyűlési képviselők választásán választójogosultsággal rendelkező – választópolgár indítványozhatott. A kezdeményezést arra irányulhatott, hogy egy feladat- és hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés napirendjére tűzzön és megtárgyalja. A helyi népi kezdeményezés célja az volt, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete vagy a megyei/fővárosi közgyűlés tűzze napirendjére és tárgyalja meg a kezdeményezett kérdést. A kezdeményezést az önkormányzat rendeletében meghatározott – a választópolgárok 5%-ánál nem kevesebb és 10%-ánál nem nagyobb – számú választópolgár a polgármesternek nyújthatott be.

illetőleg mértéküket megállapító rendelet tárgyában; a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdésekben; valamint a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.

A helyi népszavazást a törvény szerint **kezdeményezheti** a települési képviselők legalább egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, továbbá a helyi egyesület vezető-testülete, valamint az önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár. A kezdeményezők száma nem lehet kevesebb a választópolgárok 10%-ánál, és nem lehet több a választópolgárok 25%-ánál. A képviselő-testület köteles kitzúzni a helyi népszavazást, ha azt a rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezte. A népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre. A képviselő-testület az ötszáz lakoson aluli községben a helyi népszavazást a **falugyűlés** hatáskörébe utalhatja azzal a feltétellel, hogy a falugyűlés döntése abban az esetben számít népszavazási döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgároknak több mint a fele jelen van.

Felhasznált irodalom

- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (2005): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013): Államhatalom és szuverenitás. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 119–142.
- CSINK Lóránt (2015): Közvetlen demokrácia. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 181–195.
- DEZSŐ Márta (2007): Népszavazás és népi kezdeményezés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 175–200.
- EGYED István (1943): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság. (Reprint kiadás: Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016.)
- HAJNIK Imre (1867): *Magyarország az Árpád-királyoktól az ősiségnek megállapításáig és a hűbéri Európa*. Pest, Heckenast Gusztáv.
- KELSEN, Hans (1931): *A szuverenitás fogalmának változása*. Budapest, Danubia.
- KOVÁCS István – SZABÓ Imre összeáll. (1980): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, KJK.
- LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi lexikon*. Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex.
- MEZEY Barna (2003): Az államfő. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 358–381.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PRANDLER Árpád (1974): *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa*. Budapest, KJK.
- SZENTE Zoltán (1998): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz.
- TÓTH Károly (2006): A szuverenitás. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex. 114–118.
- TRÓCSÁNYI László (2015): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (CSINK Lóránt közreműködésével): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 21–87.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK–Kerszöv.

2.4. Állami és nemzeti jelképek

A jelképek az emberi természet legmélyebb rétegeinek kifejezésekként kísérik végig a civilizáció fejlődését.¹⁶⁵ Az emberiség történetében alig volt olyan közösség, testület vagy szervezet, amely hatalmának kifejezése vagy megjelenítése céljából ne használt volna valamiféle jelképet. A szimbólumok ebből következően a nemzetek és az államok történetéhez is szorosan hozzátartoznak. A jog számára az állami és nemzeti jelképek ugyanakkor az állam szuverenitását, valamint az állampolgárok, illetve az államhoz nemzeti érzésük révén kötődő személyek összetartozását fejezik ki.¹⁶⁶

A széles körű konszenzus által övezett **állami és nemzeti szimbólumok az állami szuverenitás és a nemzeti identitás kifejezésére és megjelenítésére egyaránt alkalmasak**. Az állami és nemzeti jelképek külső és belső funkcióval egyaránt rendelkeznek. **A szimbólumok külső funkciója az adott politikai közösség szuverenitásának és önazonosságának reprezentálása, belső funkciója pedig az adott államhoz kötődő személyek integrálása, összetartozásuk megjelenítése.**¹⁶⁷ Az állami és nemzeti szimbólum megalkotása és a jelképek használatának szabályozása az alkotmányjog területéhez tartozik.

2.4.1. Magyarország állami és nemzeti szimbólumai

Az Alaptörvény által nevesített állami és nemzeti szimbólumok – **a címér, a zászló és a himnusz – közvetlen szabályozási előzményei a rendszerváltás időszakáig nyúlnak vissza**. A Magyar Köztársaság alkotmányos rendszerét kialakító alkotmányrevízió, illetve alkotmánymódosítások időszakában több lépésben állapították meg az állami és nemzeti jelképek körét. Az 1989. évi XXXI. törvény a Magyar Köztársaság fővárosáról, valamint himnuszáról rendelkezett.¹⁶⁸ Az első szabad választást követően elfogadott 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság zászlaját,¹⁶⁹ az 1990. évi XLIV. törvény pedig a Magyar Köztársaság címérét állapította meg.¹⁷⁰

A Magyar Köztársaság alkotmányos kereteit az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény rögzítette. A szimbólum vonatkozásában azonban kizárólag a fővárosról, valamint a himnuszról született ekkor döntés.

A főváros tekintetében értelemszerűen nem merültek fel vitás kérdések. A polgárosodás korától **a közigazgatási értelemben 1872-ben egyesített Budapest hazánk fővárosa**. Tradicionálisan itt összpontosulnak a legfőbb államhatalmi, közigazgatási, kulturális és gazdasági szervek, illetve intézmények. A főváros szimbolikájához tartozik továbbá, hogy a sajtó egy-egy országot gyakorta a fővárosával jelöl meg. Magyarországtól eltérően

¹⁶⁵ FONTANA, David (1995): *A szimbólumok titkos világa. Jelképek, jelképrendszerek és jelentéseik*. Budapest, Tercium. 8.

¹⁶⁶ LAMM 2009. 44.

¹⁶⁷ HALÁSZ Iván: Az állam és jelképei. In: BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk. (2014): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, NKE KTK. 32.

¹⁶⁸ 1989. évi XXXI. törvény 36. §

¹⁶⁹ 1990. évi XL. törvény 50. §

¹⁷⁰ 1990. évi XLIV. törvény 1. §

ugyanakkor egyes országokban érzékeny politikai és diplomáciai kérdést válthatott, illetve válthat ki a főváros megválasztása.¹⁷¹

A Himnusz alkotmányos rangra emelése 1989 őszén régi adósság volt, hiszen a Himnusz közjogi elismerésére – másfél évszázados elfogadottsága ellenére – korábban nem került sor. A zászlót illetően nem a tradicionális színek összeállítása kapcsán merültek fel viták, hanem azt a kérdést kellett eldönteni, jelenítsék-e meg a zászló középső mezőjében az államcímet, vagy sem? A címer nélküli zászló elsődlegesen a nemzeti jelleget, a címerrel kombinált zászló pedig jellemzően az állami jelleget domborítja ki. Az 1990. évi XL. törvény végül a címer nélküli zászlót fogadta el a Magyar Köztársaság zászlajaként.

A legtöbb vitát az államcímer váltotta ki. A címerrel a kormányzat 1989 őszén népszavazás útján kívánta kikérni a választópolgárok véleményét. Három címerváltozatot bocsátottak népszavazásra: az úgynevezett koronás kiscímet, a Kossuth-címet, valamint a Magyar Népköztársaság címerét. Az 1990. januárjára kiírt népszavazást utóbb a választások közelségére hivatkozva visszavonta az Országgyűlés, így a címer kérdéséről az 1990. tavaszán megtartott első szabad választást követően összeülő új összetételű Országgyűlés dönthetett. A törvényhozás ekkor már csak két címerváltozat – a koronás kiscímer és a Kossuth-címer – közül választott. Amíg a **koronás kiscímer** a monarchikus államiság jelképeként hosszabb időszakon keresztül jelenítette meg a magyar államiságot, addig a **Kossuth-címer** a republikánus és függetlenségi közjogi hagyományokat (1849, 1918, 1946–1949, 1956) idézte fel. Az 1990. évi XL. törvény tárgyalása idején még egyik címerváltozat sem kapta meg az elfogadáshoz szükséges kétharmados többséget. Az 1990. évi XLIV. törvény **végül a koronás kiscímet fogadta el** a Magyar Köztársaság címereként. Mindez összességében azt mutatja, hogy a Magyar Köztársaság szimbólumrendszerének kialakítását – a címer és a zászló vonatkozásában mindenképp – élénk diskurzusok kísérték.

A rendszerváltás folyamatában elfogadott alkotmánymódosító törvények a záró rendelkezéseket megelőző, az Alkotmány XIV. fejezetében állapították meg a Magyar Köztársaság fővárosát és nemzeti jelképeit. Ebben a fejezetben rögzítették tehát a Magyar Köztársaság fővárosáról,¹⁷² Himnuszáról,¹⁷³ zászlajáról, címeréről,¹⁷⁴ valamint a jelképhasználati törvény elfogadásáról szóló előírásokat.¹⁷⁵

A magyar megoldás annyiban részletezőbb, más államokéhoz képest, amennyiben az állami és nemzeti szimbólumok megnevezésén túlmenően a jogalkotó pontos leírást is adott a jelképekről.

Létezhetnek természetesen **további állami és nemzeti jelképek** is. Több állam alkotmánya, illetve jogrendszere ismeri az állami jelszó vagy jelmondat intézményét. Ezen

¹⁷¹ A két világháború közötti időszakban a lengyelek által elfoglalt Vilnius (Vilna) volt Litvánia fővárosa, miközben a litván állam legfőbb szervei Kaunasban működtek. Az elmúlt évtizedekben pedig az izraeli főváros kiválasztása számított ilyen szenzitív kérdésnek. Miközben Jeruzsálem Izrael fővárosa, több ország Tel-Avivban tartja fenn külképviseletét. HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): *Szimbolika és közjog. Az állami és nemzeti jelképek helye a magyar alkotmányos rendszerben*. Pozsony, Kalligram. 28–29.

¹⁷² A Magyar Köztársaság fővárosa Budapest.

¹⁷³ A Magyar Köztársaság himnusza Kölcsey Ferenc Himnusz című költeménye Erkel Ferenc zenéjével.

¹⁷⁴ A Magyar Köztársaság címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármaskorona arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szent Korona nyugszik.

¹⁷⁵ A Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges

jelmondatok legismertebbike a Francia Köztársaság jelmondata: „Szabadság, Egyenlőség, Testvériség”. Vannak továbbá államok, miként a Cseh Köztársaság, amelyek az állami pecsétet és a köztársasági elnöki zászlót is nevesítik a szimbólumok között.¹⁷⁶

Az Alaptörvény állami és nemzeti jelképekről szóló rendelkezései a korábbi Alkotmány rendelkezésein alapulnak:

„F) cikk

(1) Magyarország fővárosa Budapest

I) cikk

(1) Magyarország címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármashalomszögű arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szent Korona nyugszik.

(2) Magyarország zászlaja három, egyenlő szélességű, sorrendben felülről piros, fehér és zöld színű, vízszintes sávból áll, amelyben a piros szín az erő, a fehér szín a hűség, a zöld szín a remény jelképe.

(3) Magyarország himnusza Kölcsey Ferenc Himnusz című költeménye Erkel Ferenc zenéjével.

(4) A címer és a zászló történelmileg kialakult más formák szerint is használható. A címer és a zászló használatának részletes szabályait, valamint az állami kitüntetések sarkalatos törvény határozza meg.”

A korábbihoz képest **lényegi eltérést jelent, hogy az Alaptörvény meghatározta az állami színek jelentését, továbbá a címer és a zászló vonatkozásában lehetővé tette a történelmileg kialakult további formák használatát is.**¹⁷⁷ Míg az alkotmányi szabályozás a fővárosról és a nemzeti jelképekről ugyanabban a fejezetben rendelkezett, addig az alaptörvényi szabályozás külön cikkben rendelkezett a fővárosról és az állami és nemzeti szimbólumokról. Az állami szimbolika összességében akkor tekinthető koherensnek, ha a jelképek – egyéb szempontok figyelembevételével – az államformával is összhangban vannak.

2.4.2. A Szent Korona szimbolikája

A Szent Korona megítélése a rendszerváltás időszakában értékelődött át.¹⁷⁸ A rendszerváltást követően a Szent Korona heraldikai díszítő elemként került be az államcímberbe. A Magyar Köztársaság címerének a leírása szerint: „A pajzson a magyar Szentkorona nyugszik.” Az uralkodói felségjelvény tehát címertani jelentőséget kapott. A Szent Korona „közigazgatójára” pedig a Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény törekedett. A „koronatorvény” az uralkodói felségjelvény kitüntetett

¹⁷⁶ HALÁSZ 2014. 32–33.

¹⁷⁷ Az Alaptörvény szimbolikus elemeinek értelmezéséhez lásd SMUK Péter (2015): A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör. 383–393.

¹⁷⁸ HALÁSZ–SCHWEITZER 2010. 85–101; továbbá SZENTE Zoltán (2011): A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 3. szám. 1–13.

történelmi szerepét a preambulumban az alábbiakban foglalta össze: „A Szent Korona a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyeként él a nemzet tudatában és a magyar közjogi hagyományban.” A jogalkotó a Szent Koronát, valamint a koronázási palást kivételével a koronázási jelvényeket – a királyi jogart, az országalmát, valamint a koronázási kardot – kiemelte a muzeális ereklyék köréből és a Magyar Nemzeti Múzeumból a nemzeti szuverenitást megtestesítő Országgyűlés oltalma alá helyezte. A Szent Koronának és a hozzá tartozó jelvényeknek a védelme, megóvása, valamint a velük kapcsolatos intézkedések megtétele érdekében pedig létrehozta a köztársasági elnök vezetésével működő **Szent Korona Testületet**.

A Szent Korona értelmezése az alkotmánybíróvási gyakorlatban is felmerült. A taláros testület a 26/2000. (VII. 6.) AB határozatában állapította meg, hogy a Magyar Köztársaság címerében megjelenített Szent Koronától mint heraldikai ábrázolástól meg kell különböztetni a 2000. évi I. törvényben szereplő Szent Koronát mint tárgyat. Ebből következően: „A Szent Korona mint tárgy közjogi funkcióval nem bír, a tulajdonos állam pedig – a törvények szabta keretek között – rendelkezhet vele. A Szent Korona az állam tulajdonát képezi, a kincstári vagyonhoz tartozik.”

Az Alaptörvény szövegében ugyanakkor a Szent Korona már nemcsak a címerleírásban szerepel heraldikai díszítőelemként, hanem **önálló funkcióval is rendelkezik** a *Nemzeti hitvallásban*, hiszen a Szent Korona az alkotmányozó hatalom értelmezésében „Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és nemzeti egységét” testesíti meg. Szembetűnő a jelen idejű megfogalmazás. A múlt idő használatával szemben, legalábbis az 1945 előtti időszak vonatkozásában, nem merülhet fel kétség. A jelen idő használata azonban azt sugallja, mintha a monarchikus időszakot felidéző Szent Koronának nemcsak historikus, hanem aktuális közjogi jelentősége is lenne. Miközben a Szent Korona hazánk legbecsesebb köztörténelmi ereklyéi közé tartozik, a közjogi változásoktól, mindenekelőtt attól, hogy az 1946. évi I. tv. Magyarország államformáját köztársaságként állapította meg, nem lehet elvonatoztatni. Az 1946. évi I. törvény záró rendelkezése pedig a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabályt hatályon kívül helyezte. Ez a rendelkezés értelemszerűen nemcsak a tételes jogra, hanem a tételes jog mögött húzódó teóriákra is vonatkozik. A monarchikus államiságot megtestesítő Szent Korona-tan, illetve a Szent Korona ily módon a köztörténelmi relikviák közé került. A köztársasági államformára történő áttéréssel összefüggésben megszűnt a Szent Korona, illetve a Szent Korona-tan közjogi funkciója, hiszen a népszuverenitásra alapozott republikánus közjogi berendezkedés szükségtelenné tette az államiság monarchikus ideákat felidéző legitimációját. Az sem tekinthető véletlennek, hogy az 1946 és 1949 közötti Magyar Köztársaság a Szent Korona nélküli Kossuth-címert tette államcímérévé, ezzel is jelezve a monarchikus állami időszak lezáródását.

A *Nemzeti hitvallás* értelmezésében a Szent Korona nemcsak az alkotmányos állami folytonosságot, hanem a nemzeti egységet is megtestesíti. A nemzeti egységet ugyanakkor az Alaptörvény értelmében – miként korábban az Alkotmány rendelkezése szerint is – a köztársasági elnök is megtestesíti, ami a Szent Koronával összefüggésben további értelmezési kérdéseket vethet fel.¹⁷⁹

¹⁷⁹ MAJTÉNYI Balázs (2011): „Vár állott, most kőhalom.” Alaptörvény és irodalom. *Fundamentum*, 4. sz. 103–104.

2.4.3. Az államnév szimbolikája

Az államnév az állami, nemzeti identitás része. Az államok elnevezésére, illetve az államnevek megváltozására egyrészt a történelmi konvenciók, másrészt a politikai-társadalmi sorsfordulók (például rendszerváltások, birodalmak, illetve a gyarmati rendszer felbomlása) gyakoroltak befolyást. Az állam elnevezése több dologra is utalhat: a) az államformára (például Andorrai Fejedelemség, Kubai Köztársaság), b) az állam szerkezetére (például Svájci Államszövetség), c) az állam földrajzi elhelyezkedésére (például Dél-Szudán), valamint d) az állam vallási, illetve világnézeti preferenciájára (például Iráni Iszlám Köztársaság, illetve Vietnami Szocialista Köztársaság).

Megkülönböztethető egymástól ugyanakkor a rövidalakos államnév (országnev) a hosszúalakos államnévtől (alkotmányos államnév): például Franciaország – Francia Köztársaság, Dél-Afrika – Dél-afrikai Köztársaság, Pakisztán – Pakisztáni Iszlám Köztársaság, Brazília – Brazil Szövetségi Köztársaság. E kétféle megnevezés ritkán esik egybe: például Románia, Ukrajna, 2012 óta pedig Magyarország esetében.¹⁸⁰

Mivel az államnév identitáshordozó és identitásközvetítő funkcióval rendelkezik, az államnév megválasztása, illetve megváltoztatása nem tekinthető pusztán szimbolikus jelentőségű döntésnek. Az Alaptörvény hazánk a rendszerváltás idején elfogadott alkotmányos államnevét megváltoztatta, hiszen a Magyar Köztársaság megnevezés helyett az Alaptörvény deklarálta, hogy „HAZÁNK neve Magyarország”.¹⁸¹ Az Alaptörvény indokolása szerint a javaslat egyértelművé tette, hogy a magyar állam neve – mind a belöldi, mind a külföldi szóhasználatban – Magyarország: „Hazánkat ezer éve ezzel a névvel illették itthon és külföldön egyaránt.” Azaz az alkotmányozót a javaslat megtétele során elsősorban a történelmi szempontok befolyásolták. Az államnév 2011-es megváltoztatásával kapcsolatban ugyanakkor a szakirodalom arra hívta fel a figyelmet, hogy a magyar államot az Alaptörvény nem egyszerűen átnevezte, hanem egyik nevét azon a módon szüntette meg, hogy annak a funkciójában a másik név használatát rendelte el.¹⁸² Hazánk ennek következtében olyan köztársasággá alakult át, amely két évtizeddel a rendszerváltás után „fontosnak tartotta nem-köztársaságként megnevezni önmagát”.¹⁸³ Ezzel a névváltoztatással Magyarország azon államokhoz csatlakozott, amelyek nem tesznek különbséget az alkotmányos államnév és az országnév között, ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a köztársaság kifejezés alkotmányos államnévből történő kikerülése a republikánus eszméktől és hagyományoktól való eltávolodásként is értelmezhető.

2.4.4. Az állami és nemzeti jelképek használata

Az állami és nemzeti jelképek használatát egyrészt a jogalkotó, másrészt a szokások és a gyakorlat alakítják ki. A nemzeti jelképek engedélyhez, illetve engedélyhez nem

¹⁸⁰ Az államnév megválasztásával és megváltoztatásával összefüggő kérdésekről lásd TAKÁCS Péter (2015): *Az államok nevééről. Állam- és Jogtudomány*, 1. sz. 44–74; továbbá Uő (2015): *A rózsza neve: Magyar Köztársaság – Az államok nevééről és a magyar állam átnevezéséről*. Budapest, Gondolat.

¹⁸¹ Alaptörvény A) cikk

¹⁸² TAKÁCS Péter (2015): *A magyar állam átnevezéséről. MTA Law Working Papers*, 7. szám. 3.

¹⁸³ Uő.

kötött használatát a rendszerváltás után elsőként az 1995. évi LXXXIII. törvény szabályozta. Az **Alaptörvény elfogadását követően a 2011. CCII. törvény rendelkezett az addigra kialakult jelképhasználati szokások figyelembevételével a címer és a zászló használatáról. Szembetűnő, hogy a törvény a jelképek között nem szabályozta a himnusz használatát**, ugyanis a jogalkotó által is hivatkozott szokások elsősorban a himnusz használata során alakultak ki, illetve terjedtek el. E társadalmi konvenciókra tekintettel pedig szükségtelen a himnusz használatának jogi keretek közé szorítása.

A jogalkotó tételesen felsorolta azokat a szervezeteket, amelyek hivatali feladataik ellátása során engedély nélkül használhatják az államcímet.¹⁸⁴ A köztársasági elnök és a miniszterelnök ugyanakkor a díszített államcímert használatára is jogosultak. Míg az államcímet a bankjegyeken fel kell tüntetni, addig az állampapírok és pénzermék vonatkozásában a jogalkotó az államcímert feltüntetését lehetőségként adja meg. Az államcímert használata nem megengedett a természetes személy számára foglalkozása vagy hivatása gyakorlása során, és a törvényi kivételektől eltekintve a jogi személy vagy a jogi személyiség nélküli szervezet sem használhatja tevékenysége során szervezeti jelképként az államcímet vagy az államcímert. A jelképhasználati törvény tételesen felsorolja azokat a középületeket, amelyeken, illetve amelyek előtt Magyarország zászlaját vagy lobogóját állandó jelleggel ki kell tűzni, illetve fel kell vonni.¹⁸⁵

A szabályozás az engedély megadásától függő címer- és zászlóhasználat körére is kiterjed (például a védjegyek esetében). Míg a címer és a zászló használatával kapcsolatban megszorító intézkedések is érvényesülnek, addig a magánszemély a nemzethez tartozás kifejezése céljából – a korlátozásokra figyelemmel – jogosult a címer és a zászló használatára.

A helyi önkormányzatok és a magyarországi nemzetiségek, mint államalkotó tényezők szintén kialakíthatják saját szimbólumaikat. A rendszerváltást követően a legtöbb magyarországi nemzeti vagy etnikai kisebbség megalkotta az önazonosságát kifejező jelképeit. A jelképekről a szervezeti és működési szabályzat (például roma, szerb, bolgár önkormányzat), vagy külön közgyűlési határozat rendelkezett (például német, szlovák, horvát önkormányzat).¹⁸⁶ A hatályos szabályozás szerint a nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat címerének a magyar államcímetől jól megkülönböztethetőnek kell lennie. A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat címerének szakszerű és hiteles megállapítása érdekében állították fel 2016-ban a **Nemzeti Címer Bizottságot**,¹⁸⁷ amely a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat címertervét annak elfogadása vagy módosítása előtt véleményezi.

A zászló és a lobogó használatára vonatkozó törvényi rendelkezések közé került ugyanakkor az **Országzászló felállításáról szóló rendelkezés**. Ennek értelmében a helyi önkormányzat képviselőtestülete kormányrendeletben megállapított előírások szerint a helyi önkormányzat közigazgatási területén dönthet az Országzászló felállításáról.¹⁸⁸

¹⁸⁴ 2011. évi CCII. törvény 1. §. A felsorolásban szerepel – többek között – az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat stb.

¹⁸⁵ 2011. évi CCII. törvény 7. §. A felsorolásban szerepel – többek között – az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság stb.

¹⁸⁶ A magyarországi nemzetiségek jelképeihez lásd HALÁSZ–SCHWEITZER 2010. 150–168.

¹⁸⁷ A Nemzeti Címer Bizottságot a 2011. évi CCII. törvény 4. § (2) bekezdése alapján a 138/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet állította fel.

¹⁸⁸ A jogalkotó által hivatkozott kormányrendelet a kézirat lezárásáig nem készült el.

Az Országzászló jelképi létrejötte szorosan összefügg az első világháborút követő területi revíziós törekvésekkel, hiszen az akkoriban kibontakozó Országzászló-mozgalom lényege abban rejlett, hogy a nemzeti lobogót – nyilvánvalóan a gyász jeleként – mindaddig félár-bocra eresztve kell tartani, amíg Magyarország vissza nem szerzi az 1921. évi XXXIII. tc. által becikkelyezett trianoni békeszerződés következtében elvesztett területeit. Az első Országzászlót – pontos elnevezéssel Erekyés Országzászlót – a budapesti Szabadság téren állították fel 1928-ban.¹⁸⁹ A második világháborút követően az Országzászlókat elbontották. Újbóli felállításukra a rendszerváltást követően került sor. Ennek a jelképnek az állami és nemzeti szimbólumok közötti újjáéledése azonban problematikus, már csak Magyarország államhatárainak az 1947. évi XVIII. tv. által becikkelyezett párizsi békeszerződésben történt megállapítása miatt is.¹⁹⁰

2.4.5. Az állami és nemzeti jelképek büntetőjogi védelme

Tekintettel arra, hogy a szimbólumok az állami és nemzeti szuverenitást jelképezik, fokozott jogi védetség alatt állnak. **A jelképhasználati törvény maga is utal arra, hogy a címer és a zászló használata során mindenki köteles megőrizni azok tekintélyét és méltóságát. A szimbólumok büntetőjogi védelme ugyanakkor nem következik közvetlenül az Alaptörvényből,** hiszen abban nincs semmiféle utalás erre nézve. A jogalkotó későbbi akaratán múlott, hogy jogi védelmet biztosított e szimbólumok számára. Ez egyrészt a használatukra, másrészt a tekintélyük és méltóságuk megőrzésére vonatkozik. Magyarországon **az állami és nemzeti jelképek büntetőjogi oltalmát a rendszerváltást követően elsőként az 1993. évi XVII. törvény 55. §-a teremtette meg,** amely a Büntető Törvénykönyvet a „Nemzeti jelkép megsértése” tényállásával egészítette ki (269/A. §). Ennek értelmében, aki nagy nyilvánosság előtt a Magyar Köztársaság himnuszát, zászlaját vagy címerét sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. A bűncselekmény jogi tárgya maga a jelképeiben, szimbólumaiban megjelenő állam. A tényállásban szereplő sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata alatt a büntetőjog általában a megvető, becsmérlő, sértő szavakat, illetve kijelentéseket érti. Ez a cselekmény csak szándékos elkövetés esetén büntetendő.

Felmerül a kérdés, vajon a nemzeti jelképek büntetőjogi védelme korlátozza-e a véleménynyilvánítás szabadságát. Az Alkotmánybíróság a 13/2000. (V. 12.) AB határozatában korábbi határozataira támaszkodva arra a következtetésre jutott, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága csak a bírálat, jellemzés, nézet és kritika szabadságát foglalja magában. A nemzeti jelképek megsértése esetén azonban másféle magatartásról van szó. Más számításba vehető jogi eszköz hiányában pedig a büntetőjogi szankció alkalmazása nem tekinthető aránytalannak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a nemzeti jelképeket illető negatív tartalmú vélemények, a jelképek történetére, értékére, közjogi jelentőségére vonatkozó tudományos nézetek, művészi kifejezések, illetőleg kritikák hangoztatása, esetleg

¹⁸⁹ Az Országzászlóhoz lásd TEGZES Ferenc (2010): Egy tér a revíziós politika szolgálatában – A Pécsi Országzászló szerepe a város társadalmi életében. In MÁRFI Attila szerk.: *Utcák, terek, épületek Pécsen*. Pécs, Baranya Megyei Levéltár. 267; továbbá Poró János (1988): Revíziós emlékművek. *História*, 2–3. sz. 41–42.

¹⁹⁰ Lásd az 1947. évi XVII. törvény I. részének 1. cikkét.

megváltoztatásukat vagy eltörlésüket célzó javaslatok kifejezésre juttatása, értelemszerűen nem eshet büntetőjogi szankcionálás alá, hanem része a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadságának.”¹⁹¹

Az új Büntető Törvénykönyvről rendelkező 2012. évi C. törvény a korábbi szabályozáshoz hasonlatos tényállás alapján – ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg – **vétségnek minősíti és egy évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti a nemzeti jelkép megsértését.**¹⁹² A sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata mellett azonban a jogalkotó a nemzeti jelkép meggyalázását is a tényállás részévé tette. A korábbi szabályozáshoz képest további különbséget jelent, hogy **a büntetőjogi védelemmel összefüggésben az állami és nemzeti jelképek köre a Szent Koronával bővült.** A Szent Korona büntetőjogi védelme ugyanakkor a szakirodalom álláspontja szerint az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján a szólásszabadság nehezen védhető korlátozását jelenti.¹⁹³

Felhasznált irodalom

- FONTANA, David (1995): *A szimbólumok titkos világa. Jelképek, jelképrendszerek és jelentéseik.* Budapest, Tercium.
- HALÁSZ Iván (2014): Az állam és jelképei. In BENEDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog.* Budapest, NKE KTK. 31–38.
- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): *Szimbólika és közjog. Az állami és nemzeti jelképek helye a magyar alkotmányos rendszerben.* Pozsony, Kalligram.
- KOLTAY András (2016): Dorian Grey képmásához való jog: a művészet szabadságának önálló alapjogi jellegéről. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején.* 3. Budapest, CompLex–Wolters Kluwer. 53–99.
- LAMM Vanda főszerk. (2009): *Jogi Lexikon.* Átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, CompLex–Wolters Kluwer.
- MAJTÉNYI Balázs (2011): „Vár állott, most kőhalom.” Alaptörvény és irodalom. *Fundamentum*, 4. sz. 103–104.
- POTÓ János (1988): Revíziós emlékművek. *História*, 2–3. sz. 40–42.
- SMUK Péter (2015): A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Budapest, Gondolat Kiadói Kör. 383–393.
- SENTE Zoltán (2011): A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 3. szám. 1–13.
- TAKÁCS Péter (2015): A magyar állam átnevezéséről. *MTA Law Working Papers*, 7. szám.
- TAKÁCS Péter (2015): Az államok nevééről. *Állam- és Jogtudomány*, 1. sz. 44–74.
- TAKÁCS Péter (2015): *A rózsza neve: Magyar Köztársaság – Az államok nevééről és a magyar állam átnevezéséről.* Budapest, Gondolat.

¹⁹¹ 13/2000. (V. 12.) AB határozat (ABH 2000, 61, 70–71.)

¹⁹² 2012. évi C. törvény 334. §. Lásd KOLTAY András (2016): Dorian Grey képmásához való jog: a művészet szabadságának önálló alapjogi jellegéről. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején.* 3. Budapest, CompLex–Wolters Kluwer.

¹⁹³ SMUK 2015. 393.

TEGZES Ferenc (2010): Egy tér a revíziós politika szolgálatában – A Pécsi Országzászló szerepe a város társadalmi életében. In MÁRFI Attila szerk.: *Utcák, terek, épületek Pécssett*. Pécs, Baranya Megyei Levéltár.

Magyarország Alaptörvénye

2000. évi I. törvény a Szent István államalapításának emlékééről és a Szent Koronáról

2011. évi CCII. törvény (jelképhasználati törvény)

2012. évi C. törvény (Büntető Törvénykönyv)

Vákát oldal

3. Az alkotmányfejlődés útjai

3.1. A polgári alkotmányfejlődés főbb irányjai

A modern alkotmányos gondolkodás és a polgári konstitucionalizmus mint fontos közjogi szervező elv, alapvetően az elmúlt kétszázötven év terméke. **Ez a fejlődés, amely a reformációval és az újkori társadalmiszerveződés-elméletek megjelenésével vette kezdetét, majd a felvilágosodással folytatódott, és a többé vagy kevésbé véres polgári forradalmakban csúcsosodott ki, döntően az antik gyökerekből és a kereszténységből táplálkozó nyugati civilizációhoz kötődik.** Ezekbe a folyamatokba fokozatosan szinte a teljes európai és észak-amerikai kontinens is bekapcsolódott, sőt ezek az eszmék utóbb – részben a gyarmatosítás, részben az ez elleni küzdelem révén – kihatottak az egész világra.

E fejlődés konkrét elősegítésében azonban nem mindegyik állam, illetve jogi kultúra játszott egyformán meghatározó szerepet. Igazán mintaadó és magával ragadó csak néhány állam fejlődése volt. Terjedelmi okokból még azok közül sem lehet mindegyikre kitérni, így például az alábbi áttekintés csak röviden utal az 1831. évi belga alkotmányra, amely több korabeli európai államra gyakorolt hatást. Az alábbiakban inkább azokról a stílusalkotó államokról, illetve nemzeti fejlődésekről lesz szó, amelyek még ennél is mélyebb nyomot hagytak az alkotmányos eszmék és megoldások terjesztésében. A fejezet tehát döntően az angol, amerikai, francia és német alkotmányos fejlődés fő vonalait tekinti át,¹ amelyeket kiegészít a szovjet-orosz fejlemények rövid bemutatása, noha az értelemszerűen nem tartozik a polgári alkotmányosság kategóriájába.

3.1.1. Az angol alkotmányfejlődés

Az alkotmányos államiság kialakulásához vezető hosszú folyamat legelső állomásai a középkori Angliához, majd Nagy-Britanniához fűződnek. Az angol alkotmány fejlődésével kapcsolatban mindenekelőtt azt kell rögzíteni, hogy – ellentétben az írott alkotmányokkal rendelkező országokkal – az angol alkotmány mint íratlan alkotmány több száz dokumentumból tevődik össze. A világ összes alkotmányát 1983-ban összegyűjtő kötet **közel 350 dokumentumot és írott jogszabályt (statute)** említ az angol alkotmány-

¹ Az angol, amerikai, német és francia alkotmányfejlődés bemutatása során iránymutatásul szolgált: CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013): A polgári alkotmányfejlődés fő irányjai. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 37–44.

jog forrásaként.² Az írott jogszabályok mellett ugyanakkor szintén az angol alkotmányjog forrásai bizonyos alkotmányos szokások, illetve konvenciók is.³

Az angol alkotmány alapvető jelentőségű írott jogforrásai közé tartozik az **1215**-ben I. János király által kibocsátott *Magna Charta Libertatum* (*Nagy Szabadságlevél*). A Charta 63 cikkelyben sorolta fel, illetve erősítette meg az addigra kialakult hűbéri jogokat és kötelezettségeket, rögzítette a király és a „szabad emberek” – azaz a kiváltságos városi, nemesi és papi rétegek tagjai – közötti kölcsönösen elfogadható viszonyt. Ezek között található a király és tisztségviselőinek önkénye, valamint a jogtalan letartóztatás, száműzetés és a személyes szabadság egyéb korlátozása elleni védelem, továbbá a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve az önkényes pénzkövetelések elleni garanciák.⁴

Az angol alkotmányfejlődés meghatározó korszakai közé tartozott a 17. századi angol polgári forradalom időszaka, amelynek során több „Nagy Bill”⁵ került kiadásra. Ezeknek a szerepe kiemelkedő a természetjog alapján nyugvó alkotmányosság alapelveinek gyakorlati érvényesítése történetében. Az angol polgári forradalom kirobbanása előtti időszakban az 1628. évi *Petition of Rights*⁶ (*Jogok kérvénye*) tekinthető az első olyan dokumentumnak, amely bizonyos jogokat már általános érvennyel fogalmazott meg. A Jogok kérvénye a tulajdon szabadságának a védelmére törekedett a királyi önkénnyel szemben a vagyonek kobzása, illetve a Parlament jóváhagyása nélküli adókvetés tekintetében, mivel kimondta, hogy valakit „csak jogszerű eljárás alapján lehet földjétől vagy birtokától megfosztani”,⁷ továbbá rögzítette, hogy az alattvalókat „adó csak a Parlamentben elfogadott közös egyetértés alapján sújtja.”⁸ Az 1647–49. évi *Agreement of the People* (*A nép szerződése*) című okmányt a levellerek (egyenlősítők) dolgozták ki, de formálisan – mint törvény – később nem lépett hatályba.⁹ A korszak alkotmánytörténeti szempontból meghatározó dokumentumai a polgárság régi követeléseit, azaz a tulajdon és a szabadság védelmét fejezték ki.

A korai írott alkotmányok közé tartozik ugyanakkor a rövid ideig tartó köztársasági időszakban megalkotott *Instrument of Government* (*Kormányzati okirat, 1653*) című dokumentum, amely Oliver Cromwell lordprotektorátusának kormányzati alapelveit rögzítette. Az Instrument of Government a Parlamenttel szemben az erős végrehajtó hatalom kiépítésére törekedett, amit államfői minőségében a Lordprotektor és a részben tőle függő Tanács gyakorolt.¹⁰

² BLAUSTEIN, A. P. – FLANZ, G. H. eds. (1983): *Constitutions of the Countries of the World*. Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry (NY), Oceana Publications.

³ Az alkotmányos konvenciók közé tartozik, hogy az uralkodó nem emel vétót a Parlament két háza által elfogadott törvények ellen. MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 475.

⁴ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 37.

⁵ Kovács István használja ezt az angol–magyar szókapcsolatot. Kovács István (1990): *Magyar Alkotmányjog I.* Szeged, JATE. 310. skk.

⁶ Teljes szövegét lásd PULAY GÁBOR (1972): *Alkotmányok – Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Német Szövetségi Köztársaság, Francia Köztársaság, Olasz Köztársaság*. Budapest, A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete Jogösszehasonlító Osztályának Kiadványai. 59–61.

⁷ Uo. 60.

⁸ Uo. 59.

⁹ RÁCZ Attila (1998): *Alkotmányjogi alapok*. Budapest, BKÁE. 6.

¹⁰ MEZEY–SZENTE 2003. 213.

Az angol polgári forradalmat követő restauráció időszakának garanciális jelentőségű dokumentumai közé sorolandó a törvényes fogva tartás feltételeit szabályozó 1679-ben elfogadott *Habeas Corpus Act* (szó szerinti fordítása: „legyen tiéd a tested”). A II. Jakabot trónjától megfosztó „dicsőséges forradalom” idején, 1689-ben megalkotott *Bill of Rights* (*Jogok törvénye*) pedig lényegében olyan hatalmi rendszert épített ki, amelyben az uralkodóval szemben a választott képviseleti szervnek, a Parlamentnek van elsőbbsége.¹¹ Az uralkodó példának okáért a Parlament hozzájárulása nélkül nem vehetett ki adót. A *Bill of Rights* abban is megkötötte az uralkodó kezét, hogy a törvények alól kivételt tegyen, ami azt juttatta kifejezésre, hogy a törvények magát az uralkodót is kötik. Abban is korlátozták a királyt, hogy béke idején állandó hadsereget tartson.¹² A *Bill of Rights* egyértelművé tette, hogy a trón betöltése közvetlenül a Parlament, közvetve viszont a Parlamentet megválasztó nép döntésén alapul.¹³ Az 1701. évi *Act of Settlement* (*Trónöröklési törvény*) a trónöröklés rendjének meghatározása mellett tovább szűkítette az uralkodó jogait, amennyiben az uralkodó nem adhatott kegyelmet a Parlament által felelősségre vont személyeknek és idegeneket sem hívhatott a tanácsba, továbbá kizárólag a parlament bizalmát élvező főtisztviselőket nevezhetett ki.¹⁴

A 18. századi angol alkotmányfejlődés kiemelkedő eredményei közé tartozott a parlamenti szuverenitás elvének érvényesítése, valamint a polgári szabadságjogok biztosítása. Az 1700-as évek közepétől az uralkodó már nem vett részt személyesen a kormányzati munkában. A kormányzás az első miniszter (*prime minister*), azaz a miniszterelnök vezette **kabinet** feladatává vált, amelynek tagjai viszont kollektív politikai felelősséggel tartoztak a Parlament előtt.¹⁵ A Parlament többségi szavazással fejezhette ki bizalmatlanságát a kormánnyal szemben, amelynek ilyenkor le kellett mondania. Angliában ezzel lényegében kiépült a parlamentáris monarchia kormányzati rendszere, amely a 19. század folyamán több állam számára is követendő mintaként szolgált.

Az 1931. évi *Westminsteri Statútum* a 20. századi alkotmányfejlődés kiemelkedő dokumentumai közé tartozott, amennyiben a kiterjedt gyarmatbirodalommal rendelkező Nagy-Britannia elismerte a domínium státuszú területek (Kanada, Ausztrália, Új-Zéland, Dél-Afrikai Unió, az Ír Szabad Állam és Új-Fundland) nemzetközi jogi értelemben vett önálló, egyenlő státuszát, nemzetközi szerződéskötési képességét.¹⁶

Az Egyesült Királyság volt az egyik utolsó európai ország, amely lehetővé tette, hogy az emberi jogok a nemzeti jogrendszerének részévé váljanak.¹⁷ Az 1998-ban elfogadott

¹¹ RÁCZ 1998. 18.

¹² KISTELEKI Károly – LÖVÉTEI István – NAGYNÉ Szegvári Katalin – POMOGYI László – RÁCZ Lajos (2002): *Egyetememes állam- és jogtörténet. Polgári kor.* Budapest, HVG-ORAC. 68.

¹³ MEZEY – SZENTE 2003. 217.

¹⁴ KAJTÁR István – HERGER Csabáné (2013): *Egyetememes állam- és jogtörténet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 172.

¹⁵ RÁCZ 1998. 18.

¹⁶ EGEDY Gergely (2011): *Nagy-Britannia története 1918–1990.* Budapest, Kossuth. 45–48. és MOLNÁR István János: *A Québec-kérdés főbb aspektusai Kanada alkotmányos szabályozásának tükrében.* PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2002. 32.

¹⁷ TOMKINS Adam (2003): Bevezetés: Az emberi jogokkal kapcsolatos szkepticizmusról. Ford. NAGY Tamás. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/tomkins13.html> (A letöltés dátuma: 2013. 03. 15.)

Human Rights Act (Emberi Jogok Európai Egyezménye) rendelkezéseinek legjavát ültette át az angol jogrendbe.¹⁸

A 20. század végén több szervezeti reformra is sor került. Az 1999. évi felsőházi reform eredményeként első ütemében 543 főrendnek kellett távoznia a Parlamentből, és a Lordok Házának 689 megmaradt tagja közül már csak 92 ülhet be a felsőházba örökletes joggal.¹⁹ Az ezredforduló után jelentős átalakítás zajlott le a bírói hatalom önállóságának megteremtése érdekében. A *Constitutional Reform Act (Alkotmányreform törvény)* 2005-ben kivette a Lordok Házának hatásköréből az angol és a walesi igazságszolgáltatás legfelsőbb fórumának szerepét, és önálló legfelsőbb bíróság létrehozásáról rendelkezett.²⁰ A Lordok Háza bírói jogkörrel rendelkező tagjai (*Law Lords*) a Legfelsőbb Bíróság 2009-es megalakulásáig jártak el legfelsőbb bíróságként.²¹

Az angol-brit alkotmányfejlődés egyik sajátossága, hogy viszonylag nehezen másolható, illetve transzformálható más társadalmi-történeti közegbe. Ez főleg a brit történelem sajátos jellegével függ össze. Nem mellékes szempont az sem, hogy Nagy-Britanniában soha nem született meg egy koherens chartális alkotmány, amelynek megléte mások számára általában nagymértékben megkönnyítené az angol minta modellezését. **Az angolok jelentősége emiatt főleg abban rejlik, hogy a fejlődés során kialakítottak bizonyos fontos és később méltán népszerű intézményeket.** Tipikusan ilyennek minősül a mindenkire vonatkozó egyéni szabadság eszméje, az állam önkényével szembeni hatékony állampolgári garanciák vagy a parlamentnek felelős kormányzat intézménye (azaz a modern parlamentarizmus). Az olyan intézményeket, mint amilyen a brit jogrendszer, a Lordok Háza vagy a királyi hatalom, azonban nehéz lenne eredeti formában átvenni. Az angol-brit alkotmányos fejlődés közvetlen formában leginkább a fokozatosan önállósuló egykori brit domíniumokra hatott, amelyek többségében – a kormányzók révén – most is a brit uralkodó tölti be az államfői posztot. Ausztrália, Kanada és Új-Zéland azonban nemcsak ebben a tekintetben, hanem részben a parlamentarizmus és a választójogi szabályozás révén is hasonlít a korábbi „anyaországra”.

¹⁸ Az egyezmény hatálya – a nemzetközi jog részeként – már 1953 óta kiterjedt az Egyesült Királyságra.

¹⁹ Borók György (2011): Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. *Pro Publico Bono Online*, TÁMOP Special. 7. Elérhető: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyesult-kiralysag-kormanyzati-rendszere.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 24.)

²⁰ Komoly vitákat váltott ki a monarchia tagjai házasságát szabályozó új törvények tervezete. Ez – többek között – megszüntetné a katolikus vallásúak kizárását az uralkodóházból. 2005-ben, egyéni képviselői indítvány alapján (Succession to the Crown Bill) kísérletet tettek a Bill of Rights, az Act of Settlement és a Royal Marriages Act módosítására, de végül a tervezetből nem lett törvény. GÁLIK Zoltán (2012): 60 éve a trónon. Gondolatok a brit alkotmányos monarchia jelenéről és jövőjéről. *Grotius közlemények*, 2012. 06. 25. Elérhető: http://www.grotius.hu/doc/pub/ZTOJEB/2012_105_galik_zoltan_60_eve_a_tronon.pdf (A letöltés dátuma: 2013. 03. 15.)

²¹ A Legfelsőbb Bíróság első bírúvá a Lordok Háza korábbi, bírói jogkörrel rendelkező tagjait nevezték ki, a Bíróság elnöke pedig a vezetőjük (a *Senior Law Lord*) lett. Forrás: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-ni-hu.do?member=1 (A letöltés dátuma: 2013. 03. 15.)

3.1.2. Az amerikai alkotmányfejlődés

Az Amerikai Egyesült Államok előtörténetében jelentős szerepet töltöttek be a korai alkotmányosság eszméi, valamint a polgári kormányzat megteremtésének szándéka. Ezt a meggyőződést juttatták kifejezésre a gyarmatalapító Zarándok Atyák által 1620-ban megkötött úgynevezett *Mayflower-szerződés* passzusai is: „ezzel az írással [...] egymás között szerződünk és összeállunk egy polgári állami testületté”. A 17–18. század folyamán létrejövő észak-amerikai angol gyarmatok kisebb-nagyobb különbségektől eltekintve az angolszász jogi intézmények szerint működtek. Az anyaországgal való kapcsolatok megromlása idején az észak-amerikai gyarmatok kezdetben alkotmányjogi érvekkel igyekeztek sérelmeiket, egyúttal igényeiket alátámasztani. Ezt a törekvést szimbolizálja a *no taxation without representation* elv („nincs adózás képviselő nélkül”) is, ami az adózási kötelezettség és a képviselőhöz való jog közötti összefüggésre mutat rá. Azaz az adófizetési kötelezettség gyakorlását a gyarmatok lakossága ahhoz kívánta kötni, hogy számukra biztosítsanak képviselői jogot az anyaország törvényhozásában. A gyarmatok lakossága tehát a kezdetekben tulajdonképpen mindössze azokat a jogokat és szabadságokat kívánta, amelyekkel az anyaország lakói rendelkeztek.

A brit anyaországtól való függetlenségért vívott harc folyamán, az angol gyarmattartó hatalom elleni küzdelem során jelent meg elsőként a gyarmatok első közös szabadságnyilatkozata, a **New Yorkban 1765-ben kiadott első Declaration of Rights nevű dokumentum**. Ebben még hangsúlyozták a gyarmati népeknek a brit korona iránti hűségét, ám követelményként már megjelölték, hogy a gyarmatok népét ugyanazok a jogok illessék meg, mint Nagy-Britannia „bennszülött” lakóit, azaz az angolokat. **A második Declaration of Rights, az 1774-es Philadelphiai Nyilatkozat az ember elidegeníthetetlen emberi jogai között már tételesen felsorolta az élethez, a szabadsághoz és a tulajdonhoz való jogot.**

Az 1776. június 12-én kiadott **Virginiai Jogok Nyilatkozata** az állam alkotmányához csatolt állampolgári és emberi jogi dokumentum. Az első cikkely azt a jogi deklarációt tartalmazta, amely **az 1776. július 4-i Függetlenségi Nyilatkozat** természetjogon alapuló tételeiben is visszatért, nevezetesen, hogy minden ember veleszületett jogokkal rendelkezik, amelyekből, ha állami kötelékbe, társadalmi közösségbe kerül, semmiféle szerződés meg nem foszthatja, vagy utódaitól azokat el nem veheti. Ezek: az élet és szabadság élvezete, ezzel kapcsolatban a tulajdon megszerzésének és birtoklásának, a boldogságra és biztonságra irányuló törekvésnek, valamint azok elnyerésének joga.²²

A Függetlenségi Nyilatkozatba foglalt sérelmek elsősorban az angol korona, illetve az uralkodó, valamint a végrehajtó hatalom ellen szóltak, ugyanakkor a törvényhozói és a bírói hatalom önállóságát is biztosítani kívánták.²³ A Függetlenségi Nyilatkozat kibocsátását követően kirobbanó függetlenségi háború évei alatt a tizenhárom függetlenné váló állam a megváltozott viszonyokra tekintettel megújította saját korábbi alkotmányát. Az is szükséges volt, hogy a „közös ügyek” számára is megalkossák az alkotmányos kereteket. Ezt volt hivatott biztosítani **az 1777-ben elfogadott és 1781-től hatályos Konföderációs Cikkelyek** című dokumentum, amely **lényegében az USA első alkotmányának tekinthető.**

²² KISTELEKI Károly – LÖVÉTELI István – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – POMOGYI László – RÁCZ Lajos (2002): *Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor*. Budapest, HVG-ORAC. 133.

²³ Uo. 87.

A cikkelyek értelmében a tagállamok vállalták, hogy kölcsönösen támogatják és megvédik egymást a közjó és a szabadság biztosítása érdekében. A rendelkezések megváltoztatásához valamennyi tagállam egyetértésére szükség volt. Központi végrehajtó és bírói szerveket ugyanakkor nem állítottak fel, az egyetlen szövetségi szerv a tagállamok küldötteiből álló Kongresszus volt.²⁴ Az alkotmányozás folyamatában a valódi áttörést az **USA 1787. évi szövetségi Alkotmánya** jelentette, amelyet az első modern értelemben vett chartális alkotmánynak tekinthetünk. Az alkotmányozó atyák eredendően arra kaptak felhatalmazást, hogy a Konföderációs Cikkelyeket megreformálják, ám végül a föderatív alkotmány kidolgozása mellett döntöttek.

Az Alkotmány új elemekkel gazdagította az alkotmányos állam gondolkörét: 1. A hatalom gyakorlását a népfelég elvére, azaz a nép, illetve a nép által választott szervek hatalomgyakorlásának elvére építette; 2. A monarchikus államformával szemben a köztársasági államformát intézményesítette; 3. Noha korábban is működtek államok közötti korlátozott szövetségek, *expressis verbis* szövetségi (föderális) államot először az USA Alkotmánya épített ki. A föderatív jellegből fakadóan az Alkotmány, egyebek mellett, tételesen szabályozta (különítette el egymástól) a kétkamarás törvényhozó testület, a Kongresszus, illetve a tagállamok törvényhozási hatáskörét. 4. Az Alkotmány a különböző hatalmi ágak (törvényhozó, végrehajtó, bírói) elismeréséből indult ki, jóllehet a hatalmi ágak elválasztásának elvét kifejezetten nem rögzítette, inkább a hatalmi ágak egyensúlyának biztosítására törekedett (*checks and balances*); 5. Az Alkotmány nem a parlamentáris kormányformát intézményesítette, hanem a kétkamarás Kongresszusnak politikai felelősséggel nem tartozó prezidenciális (elnöki) kormányformát vezette be. A végrehajtó hatalmat tehát a nép által megválasztott elnök (*president*) testesíti meg; 6. Az Alkotmányhoz 1791-ben hozzátartozó tíz alkotmánymódosítás (amerikai „*Bill of Rights*”) biztosította a polgárok legalapvetőbb jogait és mentességeit (például a vallás szabad gyakorlása, szólás- és sajtószabadság, békés gyülekezés joga, *habeas corpus* biztosítékai).²⁵

Az Alkotmány rendelkezései a hatályba lépés feltételéül azt szabták meg, hogy a tagállamok törvényhozásának a háromnegyede ratifikálja az Alkotmányt. Ennek következményeként csak 1789-ben léphetett hatályba az USA Alkotmánya. Szólni kell azonban az Alkotmány eredendő fogyatékoságáról, ami nem más, mint az, hogy az alkotmányos jogosultságok körét az alkotmányozó atyák nem terjesztették ki a leigázott őshonos lakosságra, valamint az Afrikából behurcolt rabszolgákra, illetve azok leszármazottaira, hiszen ők akkoriban semmilyen formában sem részesülhettek az alkotmányozás áldásaiból.

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya mind a mai napig hatályos. Konkrét tartalma az USA Legfelsőbb Bíróságának (U.S. Supreme Court) jogalkalmazó (jogértelmező) tevékenysége folytán több mint 200 év alatt jelentősen változott, igazodott a fejlődés követelményeihez. Az alkotmánymódosítás technikája, az Alkotmányhoz kiegészítés formájában fűzött szövegrészek is indokolják az autentikus és aktuális alkotmányértelmezést.²⁶ Noha

²⁴ MEZEY-SZENTE 2003. 442, továbbá NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin (2002): *Fejezetek az Amerikai Alkotmány történetéből*. Budapest, HVG-ORAC. 17–19.

²⁵ CSERNY-TÉGLÁSI 2013. 40.

²⁶ Az USA alkotmányát eddig huszonhét alkalommal módosította a Kongresszus. A módosítás hatályba lépésének előfeltétele, hogy azt a tagállamok háromnegyedének a törvényhozása is jóváhagyja. Az eljárás nehézségét jellemzi, hogy a Kongresszus által 1789-ben elfogadott egyik alkotmánymódosítás a megfelelő számú tagállami ratifikáció elhúzódása miatt csak 1992-ben vált hatályossá.

az USA nem rendelkezik intézményileg elkülönült alkotmánybírósággal, az USA Legfelsőbb Bíróságának az 1803-as *Marbury v. Madison* ügyben hozott ítélete óta az alkotmányértelmezés a rendes bírósági szervezet keretei között valósul meg.

3.1.3. A német alkotmányfejlődés

Az újkori német állam-, illetve alkotmányfejlődést hosszú időszakon keresztül befolyásolta az a körülmény, hogy az 1648-as vesztfáliai békerendszer a Német-római Birodalmat államjogi szempontból szinte teljességgel felaprózta, hiszen a birodalomhoz mintegy háromszáz kisebb-nagyobb szuverén állam tartozott (egyházi és világi fejedelemségek, szabad birodalmi városok). A francia forradalmi, illetve a napóleoni háborúk következményeként egyrészt már a 18–19. század fordulóján megindult a területi integráció, másrészt pedig **1806-ban meg is szűnt a Német-római Birodalom**. A napóleoni háborúk lezárulta után 1815-ben alakult meg a „mindössze” harmincöt monarchiát és négy szabad birodalmi várost magába foglaló **Német Szövetség** (*Deutscher Bund*). A szövetséget – valójában államszövetséget – létrehozó **Alapokmány** (*Bundesakte*) **előírta, hogy a tagállamoknak alkotmányt kell elfogadniuk**. Az alkotmány elfogadásának időpontjáról, valamint tartalmáról azonban nem rendelkezett az Alapokmány. A Német Szövetség tagállamai utóbb jellemzően alkotmányos monarchiává alakultak az írott alkotmányok elfogadását, illetve kibocsátását követően (például Bajorország – 1818; Württemberg – 1819; Szászország – 1831; Hannover – 1833). **A két legtekintélyesebb tagállam, a Porosz Királyság és az Osztrák Császárság azonban nem tett eleget az alkotmány elfogadására irányuló kötelezettségnek.**

A német térség területi integrációjának, hovatovább államjogi egységének megvalósítása és az alkotmányozás kérdése az 1848-as polgári forradalom időszakában kapcsolódott össze. A liberális és demokrata hazafiak azt remélték az alkotmányozástól, hogy a polgári átalakulással egyidejűleg a nemzeti, állami egység megvalósítása is tető alá hozható.

A Német Birodalom első alkotmányát 1849. március 28-án Majna-Frankfurtban hirdették ki.²⁷ Ez volt az úgynevezett **paulskirchei alkotmány** (*Paulskirchenverfassung*), amelyet a németországi forradalmak során választott nemzetgyűlés fogadott el. A német térség föderatív alapú államjogi egységének megvalósítása mellett alkotmányos császárságot kívántak bevezetni a porosz király vezetésével, ám az alkotmány nem lépett hatályba – elsősorban az abszolutisztikus megoldásokat preferáló Poroszország és Ausztria ellenállása miatt. A paulskirchei alkotmány ugyanakkor jelentősen befolyásolta a későbbi német alkotmányfejlődést. Az alkotmány részéhez tartozott a német nép jogairól szóló deklaráció (1848. december), amely a korszak liberális és demokratikus szabadságjogait foglalta össze.

A német egységet csak a 19. század második felében, a Porosz Királyság vezetésével teremtik meg, az Északnémet Szövetség és négy déli német állam között 1871-ben létrejövő konföderációs szerződésnek köszönhetően.

²⁷ Kovács 1990. 68.

A Német Birodalom (1871–1919) alkotmányfejlődésére alapvetően az jellemző, hogy a polgári átalakulás megkésvé és kompromisszumokkal terhelten következett be.²⁸ Noha a Német Birodalom alkotmányos keretekkel rendelkezett, mégsem volt alkotmányos monarchiának tekinthető, amit leginkább a császár hatáskörei indokoltak (például a birodalmi igazgatás feje maga császár volt, a birodalmi kancellár pedig nem a törvényhozásnak, hanem a császárnak tartozott felelősséggel).

A Német Birodalom az első világháborús vereség következtében omlott össze. Az összeomlás idején, illetve a forradalom első napjaiban, 1918 novemberében kikiáltották a köztársaságot. 1919 februárjában pedig a forrongó Berlinton távol eső Weimarban nyitották meg az Alkotmányozó Nemzetgyűlést, amely hosszú hónapok vitája után **1919. július 31-én fogadta el az úgynevezett weimari alkotmányt.**²⁹ Az Alkotmány mindmáig legértékesebbnek tartott részét az állampolgári jogokról szóló rendelkezései adják *A németek alapjogai és alapkötelességei* címmel. Ebben a részben külön fejezetet szenteltek a gazdasági élet szabályozásának, mondván, hogy a gazdasági életet szervezni kell, és pedig az igazság elveinek megfelelően, mindenkinek biztosítva az emberhez méltó létezését, ugyanakkor tiszteletben kell tartani az egyén gazdasági szabadságát is.³⁰

A weimari alkotmányt az európai kontinens első szociális alkotmányának is tartják, ugyanis az alkotmány – a család védelmével kapcsolatos általános deklaráción túlmenően – kiegészítő szociális támogatást ígért a sokgyermekes családoknak, a közhivatalnokok és özvegyeik számára pedig nyugellátást biztosított.³¹ Összességében – és a gyakorlati megvalósulásra is figyelemmel – e szociális jogok mégis inkább az állam kötelességei, mintsem a polgárok jogai voltak, csupán az állam szociális cselekvésének programját rögzítették.³²

A weimari alkotmány a föderatív államszervezetre tekintettel alakította ki a törvényhozó és bírói hatalom szervezetét és működését. Erőteljes jogosítványokkal ruházták fel a közvetlenül választott birodalmi elnököt, amely intézkedéstől azt remélték, hogy az esetlegesen instabillá váló kormányzat esetén a birodalmi elnök biztosíthatja a hatalmi egyensúlyt. Az akkori Németország azonban a demokratikus intézményrendszer ellenére sem tudta megakadályozni a totális diktatúrára törő Nemzetiszocialista Német Munkáspárt hatalomra kerülését. A náci párt 1933-as választási győzelmét követően néhány hónap leforgása alatt verte szét a parlamentáris köztársaság alkotmányos intézményrendszerét és államszervezetét; felfüggesztette a politikai, és erőteljesen korlátozta a polgári jogok gyakorlását; faji alapokra helyezkedve polgárok százezreit fosztotta meg alapjogaiktól; és sodorta Németországot egy újabb világháború felé.

A második világháborút követően az **1949. évi bonni Alaptörvényt** (*Grundgesetz*) – a két részre osztott Németország nyugati tartományaiból létrehozott Német Szövetségi Köztársaság alkotmányaként – **a nyugati szövetséges hatalmak „gyámkodása” mellett fogadták el**

²⁸ TRÓCSÁNYI László (2015): Alaptanok. Az alkotmányfejlődés kompromisszumos útja: a német alkotmányfejlődés. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 42–43.

²⁹ TRÓCSÁNYI 2015. uo.

³⁰ RÁCZ 1998. 50.

³¹ TAKÁCS Albert (2003): Szociális jogok. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 797.

³² Uo. 797.

1949. május 23-án.³³ Az Alaptörvény a Német Szövetségi Köztársaságot föderatív, parlamentáris köztársaságként szervezte meg. A *Grundgesetz* preambuluma ugyanakkor utalt arra is, hogy a „szabad önrendelkezési jog alapján” a német egység helyreállítására kell törekedni. Kimondta továbbá, hogy hatályát veszti az Alaptörvény, amint a német nép „szabad elhatározással” hozott alkotmánya hatályba lép. A német egység ismételt megteremtésével azonban új alkotmányt végül nem fogadtak el. Az 1949. évi bonni Alaptörvény ugyanis idő közben mélyen beépült a hétköznapi életbe, sőt külföldön is képes volt hatást gyakorolni.

A német alkotmányos eszmék az alkotmányfejlődés különböző szakaszaiban szintén hatással voltak a külföldi országokra. Sokak számára éppen a 19. századi német közjogi fejlődés kompromisszumos, illetve felemás jellege volt vonzó, illetve főleg az, hogy abban a konstrukcióban komoly szerepet örzött meg a hagyományos (monarchikus) államfői hatalom (előbb porosz király, majd német császár). Erre legjobb példa a 19. század végi japán alkotmányozás. Az 1889-ben megszületett első polgári japán alkotmányon (az úgynevezett Meiji-alkotmány) ugyanis leginkább a német és osztrák jogtudósok, valamint a német nyelvű államok alkotmányos megoldásainak a hatása érződik.³⁴

Németország még az első világháborús veresége tükrében is képes volt jogi hatást gyakorolni Európára, éppen az 1919-ben elfogadott demokratikus alkotmányának emberi jogi és a szociális-gazdasági jogi része által. A helyzet hasonló volt a második világháború után is, amikor 1949-ben a még nem egészen szuverén nyugatnémet állam lehetőséget kapott, hogy elfogadja a demokratikus alkotmány szerepét betöltő **bonni Alaptörvényt.** Az utóbbi dokumentum nem azonnal, hanem **a rendszerváltás után tudott komoly befolyást gyakorolni a demokratikus módon átalakuló kelet-közép-európai térségre.** Ez különösen vonatkozik a konstruktív bizalmatlanság intézményére, a tekintélyes alkotmánybíráskodásra és általában véve az egész emberi jogi fejlődésre.

3.1.4. A francia alkotmányfejlődés

Az újkori francia alkotmányos gondolkodás, illetve alkotmányfejlődés nagy hatást gyakorolt a polgári alkotmányosság kialakulásának időszakában, miként ezt a nagy francia forradalom első időszakának alkotmányos dokumentumai is igazolják. Az abszolutizmust megdöntő polgári forradalom győzelmét követően **1789. augusztus 26-án** fogadta el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés az *Ember és Polgár Jogainak Deklarációját* (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*) A *Deklaráció alapvető jelentőségű emberi jogokat sorolt fel: a szabadság, a tulajdon, a biztonság és az elnyomással szembeni ellenállás jogát.* Nem jogként, hanem elvként rögzítette a szabadság mellett az egyenlőséget. Az emberi jogok mellett a nyilatkozat az államszervezet alapelveit is rögzítette. Eszerint az állam célja az emberi jogok biztosítása. A nyilatkozat deklarálta a nemzeti szuverenitás elvét, valamint a tisztviselők anyagi és erkölcsi felelősségének elvét is, a törvényt pedig a közakarat kifejeződésékként határozza meg.³⁵

³³ TRÓCSÁNYI 2015. 43.

³⁴ JIRO Rei Yashiki (2009): Az állameszme modernizálása a Meiji-restaurációtól (1867) a japán birodalmi alkotmányig (1889), különös tekintettel az Osztrák-Magyar Monarchiára és a többi európai országra. *Jogtörténeti Szemle*, 4. sz. 3.

³⁵ Az Ember és Polgár Jogainak Deklarációja ma is integráns része a francia alkotmánynak.

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés által elfogadott **1791. évi Alkotmány** Európa egyik legelső modern értelemben vett chartális alkotmányának tekinthető.³⁶ A Franciaországot alkotmányos monarchiává átalakító alkotmány 1. megszüntette a feudális kötöttségeket, és biztosította az emberek egyenjogúságát, továbbá a tulajdonhoz, személyi és politikai szabadsághoz való jogot. 2. Az abszolút uralkodó szuverenitásával szemben az alkotmány kimondta a nemzeti szuverenitás elvét (az államhatalom gyakorlása csak a nemzettől/néptől származtatható). 3. Az önkény megelőzése és a szabadság biztosítása érdekében a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom szigorú elválasztását vezették be. 4. Minden francia állampolgárnak joga van arra, hogy személyesen vagy választott képviselőin (népképviselőten) keresztül részt vegyen a törvényhozásban. 5. A végrehajtó hatalmat átruházott hatáskörben a király, illetve nevében a miniszterek gyakorolják. 6. Rögzítették a törvényesség elvét, amelynek értelmében semmi sem tiltható meg, amit a törvény nem tilt, és senki sem kényszeríthető arra, hogy azt tegye, amit a törvény nem rendel el.³⁷

Az észak-amerikai fejlődéssel szemben a francia forradalommal indult alkotmányfejlődést nem a stabilitás jellemezte, sőt egy nagyon mozgalmas időszak vette kezdetét. Az egyes rendszer- és rezsiváltásokat rendszerint alkotmányozás is követte. A következő kétszáz évben emiatt Franciaországban számos új alkotmány és alkotmány jellegű dokumentum, illetve jelentős alkotmánymódosítás született (1789, 1791, 1792, 1793, 1795, 1799, 1802, 1804, 1814, 1830, 1848, 1852, 1875, 1946, 1958, 2008). Jól érzékelhető tehát, hogy a francia alkotmányosság, a francia alkotmányfejlődési irány eltér az angoltól. Sajátossága, hogy eddig 15 írott alkotmánya volt az országnak, és mindegyik alkotmányozási szükséghelyzetben született, „csatározások” eredményeként. A leghosszabb ideig a III. Francia Köztársaság alkotmánya volt hatályban 1875 és 1946 között. A második világháborút követően az 1946. október 27-i Alkotmány bizonyos, a kor megkívánta kiegészítésekkel ünnepélyesen újra megerősíti a Jogok 1789. évi nyilatkozatában szentesített emberi és polgári szabadságjogokat. Franciaországban ez idő tájt 14 év alatt 24 kormány váltotta egymást, vagyis a teljes instabilitás volt jellemző az országban, amely így gyakorlatilag kormányozhatatlanná vált. A második világháborús felszabadító mozgalom hőse, Charles de Gaulle tábornok emiatt szakított az addigi hagyományokkal (amelyek értelmében az alkotmányozás mindig az e célból választott Nemzetgyűlés előjoga), és úgy határozott, hogy az új alkotmánytervezetet egy általa kinevezett szakértői csoport fogja kidolgozni. Ennek a szakértői csoportnak a vezetője az új kormány igazságügy-minisztere, Michel Debré volt. A vázlatot bemutatták egy miniszterekből álló bizottságnak, amelynek vezetője de Gaulle volt, valamint egy képviselőkből álló tanácsadó testületnek is.

A néhány hét alatt elkészült **1958. évi Alkotmányt** utóbb **népszavazás erősítette meg**. A „de Gaulle-i Alkotmány”-ként is emlegetett francia alaptörvény – módosításokkal ugyan, de – a mai napig hatályban van. Az egyik legátfogóbb módosítására a **2008-ban** történt **alkotmányreform keretében** került sor. Ennek következtében **megerősödött az alkotmánybírászkodás funkcióját gyakorló francia Alkotmánytanács** (*Conseil Constitutionnel*) **szepepe**. Az Alkotmánytanács létrehozásának eredeti célja az volt, hogy a parlamentet „tartsa kordában”, nehogy a végrehajtó hatalom eszközeit korlátozza. Ennek megfelelően 2008. jú-

³⁶ A jelzett francia alkotmány elfogadását megelőzően néhány hónappal – 1791. május 3-án – Lengyelországban is elfogadtak egy chartális alkotmányt.

³⁷ RÁCZ 1998. 19–20; továbbá CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 41–42.

lius 23-ig gyakorlatilag kizárólag az Alkotmánytanács élhetett az előzetes normakontroll lehetőségével.³⁸ Az Alkotmány **2008. július 23-i átfogó módosításának** eredményeként azonban már bárki kétségbe vonhatja a kihirdetett törvények alkotmányosságát. Ilyenkor az ügyet – az Államtanácsra vagy a Semmítőszékre keresztül – az Alkotmánytanács elé lehet utalni.³⁹

A francia alkotmányfejlődés – szemben az angollal – mindig is erős közvetlen hatást gyakorolt a többi európai országra. Ez több tényezővel is magyarázható: kezdetben a francia felvilágosodás univerzális kisugárzásával, továbbá a francia forradalmi, majd napóleoni háborúk által kiváltott „jogi eszmék exportjával”, végül pedig azzal az egyszerű ténnyel, hogy a franciák az alkotmányos berendezkedés legfőbb szabályait írásba (azaz chartába) foglalták. Emiatt a francia közjogi gondolkodás eredményei viszonylag könnyen hozzáférhetővé váltak. Azt sem szabad elfelejteni, hogy **a francia alkotmányfejlődés különböző szakaszai erős stílusjegyekkel rendelkeztek.** Ilyen volt például a népszuverenitás eszméje és a hatalom egységének az elve, továbbá a francia központosító államapparátus hagyománya, az Államtanács intézménye, az unitárius állam (egységállam) körülményei között megvalósult kétkamarás rendszer és nem utolsó sorban az – igaz, viszonylag sűrűn változó – államfői modell. Még azok a francia megoldások is képesek hatást gyakorolni, amelyeket Franciaországban már felülírt a történelem. **Jelenleg ugyanis leginkább a francia félprezidenciális kormányforma az, amely több külföldi állam számára szolgál vagy szolgált a múltban példaképpül** (például Finnországban, részben Romániában és korábban Lengyelországban is). Számos európai parlamentáris köztársaság alkotmányos berendezkedésén érződik az úgynevezett III. Francia Köztársaság (1875–1940) egyes, a parlamentáris kormányformára jellemző megoldásainak hatása. Ilyen például a gyenge köztársasági elnöki intézmény, illetve az egységes állam körülményei között megvalósított kétkamarás törvényhozói rendszer. Ez a hatás különösen a két világháború között volt erős, amikor a modern Franciaország a hatalma csúcsán volt és sok kelet-közép-európai állam próbálta követni a példáját. Ebből egy sor elem a rendszerváltás után is újjáéledt.

3.1.5. A belga alkotmányfejlődés – Belgium 1831. évi alkotmánya

Az 1831. évi belga alkotmány azon chartális alkotmányok közé tartozott, amely a 19. század folyamán több állam számára is mintaként szolgált. Az 1830-as forradalmat követően függetlenné váló Belgium alkotmányát 1831-ben fogadta el a Nemzeti Kongresszus. Az alkotmányozás során természetesen a belga alkotmányozó atyák is figyelembe vettek már létező alkotmányos intézményeket, miként az 1830. évi francia alkotmány megoldásait is. Az alkotmány szándékai szerint **a parlamentáris monarchia intézményrendszerét honosította meg** Belgiumban. A népszuverenitás elvéből következően az uralkodó jogállását is az alkotmány határozta meg. A kétkamarás belga törvény-

³⁸ A francia Alkotmánytanácsról lásd TÓTH Károly (2006): A kormányformák és a kormányzati rendszerek vázlata. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, CompLex. 161.

³⁹ A francia Alkotmánytanács hatáskörének 2008. évi alkotmányreform keretében történő kibővítéséről bővebben lásd TÉGLÁSI András (2011): Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Tanulmánykötet. Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága. 221–225.

hozás egyedisége abban rejlett, hogy mindkét kamara tagjait a népképviselési elv alapján választották meg, jóllehet a kamarák létszámát és a mandátum időtartamát már eltérően állapították meg. Miközben a végrehajtás formálisan a király kezében maradt, a végrehajtó hatalom valódi letéteményese a törvényhozásnak (nem pedig az uralkodónak) felelős kormány volt.⁴⁰ Az 1831. évi belga alkotmány arra is példát mutatott, miként egyeztethető össze a monarchikus államformával a polgári, liberális értelemben felfogott alapvető állampolgári jogok katalógusa.⁴¹ A belga alkotmányozás magyarországi hatása abban mutatkozott meg, hogy az 1848-as polgári forradalom időszakában szentesített úgynevezett áprilisi törvények megalkotása során a belga megoldásokat is figyelembe vették.⁴² De nemcsak a magyar jogalkotóra gyakoroltak hatást a belga alkotmányos intézmények, hiszen példának okáért az 1866. évi román, valamint az 1879. évi bolgár alkotmány megalkotása során is merítettek az 1831. évi belga alkotmány megoldásaiból.⁴³

3.1.6. „Nem polgári” kitekintés: a szovjet-orosz és szocialista alkotmányos fejlődés

Az első világháború előtti **cári Oroszország nem képviselt vonzó alkotmányfejlődési modellt** egyszerűen azon oknál fogva, hogy **az Orosz Birodalom az 1905. évi első orosz forradalomig alkotmány nélküli ország volt.** Ezt az országot az uralkodó akaratából a cári bürokrácia irányította a hadsereg és a csendőrség segítségével. A cár nevezte ki és váltotta le a minisztereket, ő bocsátotta ki és helyezte hatályon kívül a jogi normákat. Országos-birodalmi szinten pedig semmilyen képviselési intézmény nem korlátozta az egyeduralgó cár hatalmát. A helyzet csak az első orosz forradalom idején változott meg, amikor II. Miklós cár 1905 októberében először csak megígérte, hogy a népképviselők bevonásával fog uralkodni, majd **1906-ban kibocsátotta az Orosz Birodalom alaptörvényeit,** amelyek lehetővé tették az ország felemás polgári jellegű közjogi átalakulását. Akkor jött létre az első választott népképviselési szerv, az Állami Duma, illetve felsőházzá alakult át az Állami Tanácskozás. A kormány összetétele azonban továbbra is csak a cár akaratán múlt, akinek abszolút vétőjoga volt a törvényhozás döntéseivel szemben. Ez a rendszer egészen 1917-ig állt fenn, **az 1917-es orosz forradalom söpörte el.**⁴⁴

Az alkotmányfejlődés szempontjából különösen érdekes időszak a bolsevikok hatalomra kerülése után kezdődött. Az általuk vezetett új szovjethatalom ugyanis semmit sem akart megőrizni a régi világ megoldásaiból és teljesen új alapokra akart helyezni mindent.

⁴⁰ Lásd MEZEY–SZENTE 2003. 283.

⁴¹ Az alkotmány biztosította egyebek mellett a személyi szabadságot, a vallás- és a véleménynyilvánítás szabadságát, a sajtószabadságot, a békés gyülekezés jogát, valamint az egyesülési jogot is. Lásd MARINKÁS György (2012): Az emberi jogok megjelenése és fejlődése az egyes alkotmányokban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/1. 84.

⁴² HORVÁTH Attila (2012): Alkotmányjogi javaslatok és reformok, 1790–1949. In KÖRÖSÉNYI András – JAKAB András szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, Új Mandátum. 98–99.

⁴³ HALÁSZ Iván (2014): *A közép-európai alkotmányok születése és identitása (1989–2012)*. Budapest, NKE KTK. 26.

⁴⁴ A forradalom előtti orosz közjogi rendszerről lásd részletesebben BEBESI György (2013): Az első orosz alkotmány születése, és a cárizmus utolsó „félpárlamentáris” 10 éve, a júniusi monarchia. In *Európa peremén. Válogatott írások Oroszország és a Szovjetunió történetéről*. Kutatási füzetek 18. MOSZT Könyvek 6. Pécs, PTE. 89–110.

Ez az állam felépítésére és közjogi dokumentumaira is vonatkozott. Attól függetlenül, hogy a szovjet-orosz államiságot tulajdonképpen a kezdetektől fogva a diktatórikus hatalomgyakorlás jellemezte, a szovjet állami vezetés mindig is meglepően nagy figyelmet szentelt az alkotmányozásnak. **Az első újszerű szovjet-orosz alkotmány már 1918-ban megszületett, ezt követte 1924-ben a Szovjetunió első alkotmánya, majd 1936-ban az úgynevezett sztálini alkotmány, és a sort végül az 1977. évi úgynevezett brezsnyevi alkotmány zárta le.** A szovjet szövetségi szintű alkotmányokat egy-két évvel később mindig követte a tagállami alkotmányozás is. Terjedelmi okokból itt nincs lehetőség ezen alkotmányok akár rövid bemutatására sem, ezért csupán a szovjet típusú alkotmányfejlődés legjellemzőbb és legstabilabb elemeire koncentrálnak.

A szovjet típusú alkotmányfejlődés legjellemzőbb és egyben legstabilabb vonásai tehát a következők voltak: a közösségi tulajdon elsőbbsége a magántulajdonnal szemben, a kommunista pártnak alkotmányosan biztosított vezető szerepe, továbbá a hatalom hármasságának megosztásának tagadása, valamint az egységes (népi) hatalom elvének a deklarálása. A szovjet típusú közjogot továbbá jellemezte az alulról fölfelé épülő, a képviselői és igazgatási feladatokat ellátó tanácsokra épülő rendszer működtetése, a képviselők visszahívhatósága és a választási (igaz, csak formális) elv viszonylag intenzív érvényesítése az igazgatásban és az igazságszolgáltatásban is. A szovjet-szocialista államjogi gondolkodás továbbá bizalmatlan volt az egyszemélyi államfői hatalommal szemben, és nem tartotta annyira kardinális elemnek, amelytől az egyes népi demokratikus államokban ne lehetett volna eltérni.⁴⁵ Hasonló bizalmatlanság övezte az alkotmánybíráskodás gondolatát, de ezen a területen az 1970-es és 1980-as évektől már nagyobb engedékenység volt tapasztalható, legalábbis a szocialista föderációk esetében.⁴⁶

Míg Európában a szovjet-szocialista típusú alkotmányos és államszervezési modell már a múlté, a világ néhány távolabbi pontjáról ez nem mondható el. **A Távol-Keleten ugyanis még mindig létezik néhány fontos ország, amelynek alkotmányos berendezkedését, függetlenül a folyamatosan épülő kapitalista gazdasági rendszerüktől, még az előbb ismertetett elemek jellemzik.** Elsősorban a Kínai Népköztársaságról és a Vietnami Szocialista Köztársaságról van szó. Talán nem kell hangsúlyozni, hogy ezen eszmék egyelőre hatnak Kubában is, illetve mindenekelőtt Észak-Koreában (hivatalosan: Koreai Népi Demokratikus Köztársaság), ahol ráadásul egy nagyon sajátos dinasztiaalapítási kísérletbe fogtak bele.

Felhasznált irodalom

- BEBESI György (2013): Az első orosz alkotmány születése, és a cárizmus utolsó „félparlamentáris” 10 éve, a júniusi monarchia. In *Európa peremén. Válogatott írások Oroszország és a Szovjetunió történetéről*. Kutatási füzetek 18. MOSZT Könyvek 6. Pécs, PTE. 89–110.
- BORÓK György (2011): Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. *Pro Publico Bono Online*, TÁMOP Special. 7. Elérhető: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyesult-kiraly-sag-kormanyzati-rendszere.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 24.)

⁴⁵ Ez volt a helyzet Csehszlovákiában, majd Romániában és Jugoszláviában is. Egy ideig a Német Demokratikus Köztársaságban is volt egyszemélyi államfő.

⁴⁶ KNAPP, Viktor (1996): *Velké právní systémy*. Praha, C.H. Beck. 97.

- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013): A polgári alkotmányfejlődés fő irányai. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 37–44.
- EGEDY Gergely (2011): *Nagy-Britannia története 1918–1990*. Budapest, Kossuth Kiadó.
- HALÁSZ Iván (2014): *A közép-európai alkotmányok születése és identitása (1989–2012)*. Budapest, NKE KTK.
- HORVÁTH Attila (2012): Alkotmányjogi javaslatok és reformok, 1790–1949. In KÖRÖSÉNYI András – JAKAB András szerk.: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, Új Mandátum. 92–109.
- JIRO Rei Yashiki (2009): Az állameszme modernizálása a Meiji-restaurációtól (1867) a japán birodalmi alkotmányig (1889), különös tekintettel az Osztrák-Magyar Monarchiára és a többi európai országra. *Jogtörténeti Szemle*, 4. sz. 1–4.
- KAJTÁR István – HERGER Csabáné (2013): *Egyetemes állam- és jogtörténet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- KISTELEKI Károly – LÖVÉTEI István – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – POMOGYI László – RÁCZ Lajos (2002): *Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor*. Budapest, HVG-ORAC.
- KNAPP, Viktor (1996): *Velké právní systémy*. Praha, C. H. Beck.
- KOVÁCS István (1990): *Magyar Alkotmányjog I*. Szeged, JATE. 1990.
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
- MOLNÁR István János (2002): *A Québec-kérdés főbb aspektusai Kanada alkotmányos szabályozásának tükrében*. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- PULAY Gábor (1972): *Alkotmányok – Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Német Szövetségi Köztársaság, Francia Köztársaság, Olasz Köztársaság*. Budapest, A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete Jogösszehasonlító Osztályának Kiadványai.
- RÁCZ Attila (1998): *Alkotmányjogi alapok*. Budapest, BKÁE.
- TAKÁCS Albert (2003): Szociális jogok. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 791–853.
- TÉGLÁSI András (2011): Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Tanulmánykötet. Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága. 172–231.
- TOMKINS, Adam (2003): Bevezetés: Az emberi jogokkal kapcsolatos szkepticizmusról. Ford. NAGY Tamás. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/tomkins13.html> (A letöltés dátuma: 2017. 03. 15.)
- TÓTH Károly (2006): A kormányformák és a kormányzati rendszerek vázlata. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító Alkotmányjog*. Budapest, CompLex.
- TRÓCSÁNYI László (2015): Alaptanok. Az alkotmányfejlődés kompromisszumos útja: a német alkotmányfejlődés. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 21–87.

3.2. Az új- és legújabb kori magyar alkotmányfejlődés

3.2.1. A nemesi-rendi alkotmányosság alkonya az újkori Magyarországon

A török hódoltságot követően a Habsburg Birodalomba egyre jobban betagozódó Magyar Királyság nem nyerte vissza korábbi (azaz 1526 előtt élvezett) szuverenitását és területi integritását. **A magyar rendek** a törököt kiűző Habsburgok iránt érzett hála jeleként az **1687/1688. évi országgyűlésen lemondtak** az 1222. évi Aranybullában **az uralkodó törvénytelen intézkedéseivel szemben biztosított ellenállási jogról**. Az 1687. évi II. törvénycikk elfogadásával ugyanakkor kinyilvánították, hogy – miközben már 1526 óta Habsburg uralkodókat választottak – örök időkre a császár és király, azaz a Habsburg-ház törvényes elsőszülött fiú utódját ismerik el uralkodójuknak.⁴⁷ A magyar rendek ezzel tehát **lemondtak a szabad királyválasztás jogáról**.

A Magyar Királyság Habsburg Birodalmon belüli közjogi státuszát az 1722–1723. évi törvénycikkek (*Pragmatica Sanctio*) **határozták meg**. A *Pragmatica Sanctio* (szó szerinti fordítása: „gyakorlati rendezés”) rendelkezései a Habsburg-uralkodóház nőági örökösödésének lehetővé tétele mellett (1723. évi I. tc.) a Magyar Királyság és a Habsburg Birodalom közötti államjogi viszony alapelveit is lefektették. Ezek értelmében Magyarország a Habsburg Birodalom többi részével együtt a közös uralkodó által „feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul”, valamint, „kölcsonösen és együttesen” birtoklandó (1723. évi II. tc.). **Az uralkodó továbbá a maga és utódai nevében kötelezettséget vállalt, hogy** – régről alkalmazott alkotmánybiztosíték gyanánt – **Magyarország törvényesen megkoronázott királyaként tiszteletben tartja a rendi jogokat és szabadságokat, valamint kiváltságokat és mentességeket** (1723. évi III. tc.). A *Pragmatica Sanctio*ban foglalt rendelkezések, a birodalmi részek „kölcsonös és együttes” birtoklása, valamint az ebből fakadó védelmi közösség közel két évszázadig meghatározta a Magyar Királyság és a Habsburg Birodalom közti államjogi kapcsolatokat.

Hosszú uralkodása első időszakában **Mária Terézia** (1740–1780) **először a magyar rendek bevonásával irányította az országot**: az 1741. évi XI. tc. deklarálta, hogy „az ország dolgait és ügyeit” az uralkodó magyarok (azaz a magyarországi honosságú személyek) által fogja végezni és végeztetni. Szintén a rendi igények kielégítését szolgálta a központi közigazgatási szervek közül a Magyar Királyi Udvari Kancellária és a Magyar Királyi Kamara működési függetlenségének a biztosítása. Az uralkodónő **azonban 1765-től már nem hívta össze a rendi országgyűlést**. A birodalom felvilágosult szellemiségű modernizációja iránt elkötelezett, ám a nemesi-rendi alkotmányosság iránt kevés megértést mutató II. József (1780–1790) abszolutisztikus uralkodását követően trónra lépő **II. Lipót** (1790–1792) **a nagy francia forradalom árnyékában a nemesi-rendi alkotmány tiszteletben tartására vállalt kötelezettséget**. Ezt tükrözték az 1790/1791-es országgyűlés által elfogadott törvénycikkek is.

Ezek közül az alkotmányos élet szempontjából kiemelkedő jelentőségű volt az 1791. évi X. törvénycikk, amely kimondta, hogy Magyarország szabad, és kormányzatának egész törvényes módját tekintve független, „saját állami léttel és alkotmánnyal” rendelkező ország. Az 1791. évi XII. törvénycikk pedig azt az elvet rögzítette, hogy a törvények alkotá-

⁴⁷ ECKHART Ferenc (2000): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Osiris. 191. skk.

sa, eltörlése és magyarázata a törvényesen megkoronázott uralkodót és az országgyűlést együttesen illeti meg. Az 1791. évi XII. törvénycikk ugyanakkor annyiban már korlátozta is az uralkodót, hogy a végrehajtó hatalmat kizárólag a törvényes keretek között gyakorolhatta.

3.2.2. A polgári alkotmányosság hajnala: az 1848/49-es forradalom és szabadságharc alkotmányos törekvései

A polgári alkotmányosság alapjait a reformkori előzményekre is tekintettel az 1847/1848. évi utolsó rendi Országgyűlésen elfogadott törvénycsomag jelentette. Az 1825 és 1848 közötti reformkor szabadelvű gondolkodóinak és politikusainak jelentős szerepük volt az alkotmányos és társadalmi modernizáció előkészítésében.⁴⁸ A polgári alkotmányosság eszméi, miként a felelős kormányzat intézménye, a törvény előtti egyenlőség eszméje, a közteherviselés bevezetése, avagy a polgári szabadságjogok gondolata a közvetítésük révén került a politikai, illetve társadalmi diskurzusba.

Az 1848-as polgári forradalom győzelmét követően az 1847-ben megválasztott utolsó rendi jellegű Országgyűlés által elfogadott és V. Ferdinánd uralkodó (1830–1848) által **1848. április 11-én szentesített, emiatt áprilisi törvényeknek is nevezett jogszabályok alkotmányos jelentősége különösen abban rejlik, hogy alkotmányos monarchiává alakították át az addig formálisan rendi-képviseleti, de a gyakorlatban egyre inkább abszolút monarchiaként működő Magyar Királyságot.** Magyarország államszerkezete ettől kezdve a polgári alkotmányosság jegyeit viselte magán.⁴⁹

A nemesi-rendi alkotmányosság erőteljes visszaszorítását jelentette például az 1848. évi V. törvénycikk, mivel a **választójog gyakorlását függetlenítette a rendi jogállástól,** és egyúttal a liberális felfogást tükröző cenzusos választójog szerint **népképviseleti alapra helyezte az alsótáblából a törvényhozás első kamarájává átalakuló képviselőházat** (a főrendiházzá átalakuló felsőtábla összetétele ugyanakkor nem változott meg). A törvényalkotási munka folyamatossá tételét volt hivatva előmozdítani az 1848. évi IV. törvénycikk, amely a Pesten üléselő **Országgyűlés évenként történő összehívását írta elő.** A Buda-Pesten megalakuló, **a törvényhozásnak felelős magyar minisztérium (kormány) felállításáról az 1848. évi III. törvénycikk gondoskodott.** A törvény elrendelte, hogy az uralkodó – távollétében a nádor – kizárólag a felelős minisztérium által gyakorolhatta a végrehajtó hatalmat.

A polgári átalakulást további törvények elfogadása mozdította elő. Ezek közé tartozott a közteherviselés polgári jogegyenlőség felé is mutató elrendelése (1848. évi VIII. törvénycikk), az úrbér, a robot, valamint a papi tized eltörlése (1848. évi IX. törvénycikk, 1848. évi XII. törvénycikk). A fél évezredes ösiség intézményét pedig az 1848. évi XV. törvénycikk szüntette meg. A felekezetek közötti egyenjogúságot irányozta elő az 1848. évi XX. törvénycikk, amely – még ha egyelőre kizárólag a törvényesen bevett keresztény felekezetek

⁴⁸ Lásd KECSKEMÉTI Károly (2008): *Magyar liberalizmus 1790–1848*. Budapest, Argumentum Kiadó – Bibó István Szellemi Műhely.

⁴⁹ GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 50–80.; valamint CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013): Magyar alkotmányfejlődés. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 46–47.

vonatkozásában is, de – az egyenlőség és viszonyosság elvét mondta ki. A sajtószabadság liberális alapelvét deklaráló 1848. évi XVIII. törvénycikk a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülését kívánta biztosítani. A szabad királyi városok képviselőinek polgári átalakítását segítették elő az 1848. évi XXIII. törvénycikk rendelkezései. Az ország területi integritásának helyreállítását célozta ugyanakkor a Magyarország és Erdély egyesítéséről szóló 1848. évi VII. törvénycikk megalkotása. A nemzeti őrsereg felállítását elrendelő 1848. évi XXII. törvénycikk pedig távlatilag már a függetlenné válás felé mutatott. A nemzetiségi és felekezeti jogegyenlőség megteremtésére törekedtek a szabadságharc utolsó heteiben megkésettén elfogadott országgyűlési határozatok.

A szabadságharc időszakának legfontosabb alkotmányjogi változását a Habsburg–Lotharingiai-ház trónfosztását kimondó **1849. április 14-i Függetlenségi Nyilatkozat elfogadása és** – ennek folyományaként – Kossuth Lajos (1802–1894) kormányzó-elnökké történő megválasztása jelentette. Noha a függetlenség kinyilvánításával ellentétben az államforma kérdésében az Országgyűlés nem döntött, az államfői tisztségként megalkotott kormányzó-elnöki méltóság már a republikanizmus kézjegyét is magán viselte.⁵⁰

Az 1848-as polgári átalakulás időszakában tehát Magyarország a fennálló közjogi keretek között újította meg az ország alkotmányos berendezkedését. Bár a chartális alkotmányozás gondolata többször is felvetődött,⁵¹ a gyorsan pergő események forgatagában **az írott komplex alkotmány kidolgozására végül nem került sor.**⁵²

3.2.3. A kiegyezés időszaka (1867–1918)

Az 1848/1849-es forradalom és szabadságharc leverését követő osztrák neoabszolutista kormányzat az első évtizedben Magyarország Habsburg Birodalomba történő teljes beolvasztására törekedett, a kibontakozó polgári fejlődést azonban nem akasztotta meg. A lassan érlelődő kiegyezést elsősorban a Habsburg Birodalom külpolitikai meggyengülése és nemzetközi elszigetelődése váltotta ki. **Az 1867-ben a Pragmatica Sanctio rendelkezései alapján tett alá hozott kiegyezés,** amelynek közjogi megalapozása magyar részről Deák Ferenc (1803–1876) nevéhez fűződött, **hosszú évtizedeken keresztül biztosította a kiegyezés nyomán létrejövő Osztrák–Magyar Monarchia közjogi kereteit.** A Pragmatica Sanctio egyrészről elismerte Magyarország egységét és kormányzati önállóságát, másrészről viszont megkívánta a birodalom biztonságának közösen történő megóvását. A közös uralkodó személye mellett tehát az 1867. évi XII. törvénycikkben szabályozott közös ügyek – a külügy,

⁵⁰ MEZEY Barna (2007): Az első magyar köztársaság. 1849. respublikája. In FEITL István szerk.: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Budapest, Napvilág. 181–192.

⁵¹ Létezik olyan vélemény is, miszerint az 1848-as törvénycikkek (I–XXXI-ig) tulajdonképpen valójában több törvényben megfogalmazott chartális alkotmányként is felfoghatók. Ezt a koncepciót képviseli például Kukorelli István.

⁵² Szemere Bertalan 1849. június 10-i leiratában azzal bízta meg Csengery Antal, Kemény Zsigmond és Kuthy Lajos belügyminisztériumi tanácsosokat, hogy „cseréljenek eszméket az írandó alkotmányról, mi, egyik érdemes képviselő szerint, legalább 800 évig megálljon”. SZEMERE Bertalan (1990): *Politikai jellemrajzok a magyar szabadságharcról. Okmánytár*. Sajtó alá rendezte: HERMANN Róbert – PELYACH István. Budapest, Szépirodalmi Könyvkiadó. 508.

a hadügy, valamint az ezekkel kapcsolatos pénzügyek – fél évszázadon keresztül egymáshoz láncolták az Osztrák Császárságot és a Magyar Királyságot.⁵³

A közös ügyektől eltekintve Magyarország – a különálló törvényhozásra és a kormányra támaszkodva – lényegében önállóan alakíthatta saját belügyeit. Mindez lehetővé tette, hogy az adott közjogi kereteken belül kiépüljön a dualizmus első évtizedeiben a liberális polgári állam és társadalom intézményrendszere. A kiegyezést követően elfogadott 1869. évi IV. törvénycikk a közigazgatást és az igazságszolgáltatást elválasztotta egymástól, s ezzel felgyorsult a modern jogszolgáltatási intézményrendszer kiépülése. A törvényhatósági és községi törvények elfogadásával másfél évtized alatt polgári alapokra helyezték a területi és a helyi közigazgatást. A jogállamiság intézményi garanciájaként pedig az 1896. évi XXVI. törvénycikk alapján megkezdhette működését a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatát lehetővé tevő Közigazgatási Bíróság.

Az alkotmányosság szempontjából kiemelkedő jelentősége volt a szabadságjogok szabályozásának.⁵⁴ **A dualizmus időszakában az állampolgári egyenjogúság elve alapján törekedtek a politikai és polgári szabadságjogok biztosítására.** Az alkotmányos standardok tekintetében azonban jóval kiegyensúlyozottabb struktúra is kialakulhatott volna, amennyiben a szabadságjogokat egységesen, ha már nem alkotmányi, de legalább törvényi szinten szabályozták volna. Egyes szabadságjogokról ugyanis, például a gyülekezési szabadságról, rendeleti szintű jogszabályokat alkottak. A polgári átalakulás jegyében valósult meg az 1890-es évek első felében az állam és az egyház részleges intézményes elválasztása és a vallás szabad gyakorlásának biztosítása.

A polgári átalakulásnak ugyanakkor **voltak árnyoldalai is.** A választójogi rendelkezések a dualizmus időszakában az 1848-as szabályozáshoz képest az 1874. évi XXXIII. törvénycikk alapján szűkösebben biztosították az országgyűlési választójogot. A törvényhozás második kamarájaként működő Főrendiházat pedig még az 1885-ös reform is csak részlegesen helyezte polgári alapra. Az árnyoldalak közé tartozik a nemzetiségekkel és a kibontakozó munkásmozgalommal szemben a 19–20. század fordulóját követően felerősödő kormányzati szintű türelmetlenség.

Miközben a chartális alkotmányozás egyre elterjedtebbé vált, **Magyarország alkotmányát a dualizmus évtizedei alatt nem foglalták egységes alkotmánylevélbe,** azaz megmaradt a történeti alkotmány keretei között. **A korabeli közjogtudomány álláspontja szerint a magyar alkotmány legbecesebb tulajdonsága annak történelmi jellege,** az intézmények eredetisége, nem pedig jogszabályainak „átgondolt következetessége és szabátossága.” Az utóbbi inkább a jogászai elme által kidolgozott írott alkotmányokra jellemző.⁵⁵ A történeti alkotmány egyik fő gyengesége ugyanakkor abban rejlett, hogy miután nem foglalták egységes szerkezetbe, alaptételei nehezen voltak felismerhetők.⁵⁶

⁵³ MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (2003): A parlamentáris monarchia. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 260–261.

⁵⁴ PECZE Ferenc (1981): A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848–1918. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 223–274.

⁵⁵ FERDINANDY Geyza (1902): *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia. 1–10.

⁵⁶ CSEKEY ISTVÁN (1943): *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance. 9.

3.2.4. A forradalmak kora (1918, 1919)

A vesztes első világháborúval járó katonai és politikai összeomlás következményeként Magyarországot 1918-ban és 1919-ben forradalmak és ellenforradalmak sújtották. Az őszi-rózsás forradalom győzelmét követően 1918. október 31-én a Károlyi Mihály vezetésével néhány nappal korábban megalakult Magyar Nemzeti Tanácsba tömörült pártok⁵⁷ delegáltjaiból alakult meg a kormány. **A kormányzat, illetve a Magyar Nemzeti Tanács a polgári demokratikus értékek mentén kívánta újjászervezni a széthulló Magyarországot.** Erre az újjászervezésre már csak azért is égető szükség mutatkozott, mert megbénultak az alkotmányos élet alappillérei. Az uralkodó, IV. Károly 1918. november 13-i nyilatkozatában bejelentette, hogy visszavonul az államügyek intézésétől, a Képviselőház november 16-án önmagát feloszlottnak nyilvánította, a Főrendiház pedig ugyanezen a napon berekesztette üléseit. Ezt követően a Nagy Nemzeti Tanács november 16-i ülésén Hock János indítványára **az önállóság és függetlenség kinyilvánítása mellett Magyarország államformáját független és önálló népköztársaságként határozták meg.**⁵⁸ Az államformáról rendelkező Néphatározat a népköztársasági alkotmány megalkotását az új választójogi rendelkezések alapján megválasztandó alkotmányozó nemzetgyűlés hatáskörébe utalta. A Néphatározat kimondta továbbá, hogy mindaddig, amíg az alkotmányozó nemzetgyűlés másként nem fog határozni, az állami főhatalmat a Károlyi Mihály elnöklete alatt álló – néptörvény kibocsátásával is felhatalmazott – népkormány fogja gyakorolni.

A Néphatározat felhatalmazása alapján néptörvények sora fektette le 1918/1919 fordulóján a polgári demokratikus Magyar Népköztársaság alkotmányos alapjait. Néptörvényt fogadtak el a nőkre is kiterjedő általános országgyűlési és helyhatósági választójogról (1918. évi I. néptörvény); az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokról (1919. évi XXV. néptörvény); a népköztársasági államforma védelméről (1919. évi XI. néptörvény); a sajtó szabadságáról (1918. évi II. néptörvény); az egyesülési és gyülekezési jogról (1919. évi III. néptörvény); a különböző szintű önkormányzati testületek újjáalakításáról, valamint a német, a ruszin és a szlovák nemzetiségűek önrendelkezési jogáról, illetve autonómiájáról.

Alkotmányos szempontból a köztársasági államformára történő áttérés tekinthető az egyik legfontosabb változásnak, hiszen ezzel nemcsak a sokszázados monarchikus időszak záródott le, hanem a szuverenitását elnyerő Magyarország számára is merőben új közjogi kereteket biztosított. A köztársasági elnöki teendők ellátásával a Magyar Nemzeti Tanács 1919. január 11-én – ideiglenes jelleggel – Károlyi Mihályt bízta meg. A republikánus alapokon nyugvó polgári demokratikus kibontakozás azonban kül- és belpolitikai okok miatt 1919 kora tavaszán megfeneklett, aminek következtében a polgári demokratikus kormányzat 1919. március 21-én átadta a hatalmat a szociáldemokrata és kommunista politikusokból megalakított Forradalmi Kormányzótanácsnak.⁵⁹ Ezzel az aktussal vette kezdetét a Tanácsköztársaságnak nevezett proletárdiktatúra 133 napig tartó uralma Magyarországon.

⁵⁷ A következő pártokról volt szó: Függetlenségi és Negyvennyolcas Párt, Polgári Radikális Párt, valamint Magyarországi Szociáldemokrata Párt.

⁵⁸ A népköztársaság kikiáltásához lásd JUHÁSZ NAGY Sándor (1945): *A magyar októberi forradalom története (1918. október 31. – 1919. március 21.)*. Budapest, Cserépfalvi. 307. skk, továbbá KOVÁCS Kálmán (1969): Államjogi változások a „Magyar Népköztársaság” idején 1918/1919-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 2–3. sz. 72. skk.

⁵⁹ A radikális szocialista hatalomátvétel miatt egyébként az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokra már nem került sor.

A szovjet-orosz mintát követő Tanácsköztársaság időszakában kialakított alkotmányos intézmények szakítottak a polgári és polgári demokratikus elvekkel és megoldásokkal. A hatalommegosztás elve helyett – a végrehajtó hatalom túlsúlyának érvényesítésével – a **hatalom egységének doktrínáját hirdették**. A törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat ennek megfelelően a munkás-, paraszt- és katonatanácsok gyakorolták. A többpártrendszer helyett ugyanakkor egyetlen párt, a kommunista és szociáldemokrata párt egyesülése folytán létrejövő Magyarországi Szocialista Párt kizárólagos politikai hatalma érvényesült.

Az alkotmányozás tekintetében a szovjet-orosz mintát követő **chartális alkotmány megalkotása mellett döntöttek**.⁶⁰ A Forradalmi Kormányzótanács 1919. április 2-án fogadta el a Tanácsköztársaság Ideiglenes Alkotmányát, a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése pedig **1919. június 23-án fogadta el a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság Alkotmányát**, azaz a proletárdiktatúra véglegesnek szánt alkotmányát. A Tanácsköztársaság 1919. augusztus 1-ji bukását követően az akkori átmeneti kormányok érvénytelenítették a proletárdiktatúra idején megalkotott jogszabályokat, de a gyakorlatban ugyanez lett a sorsa az őszirózsás forradalom időszakában megalkotott rendelkezéseknek is.

3.2.5. A „közjogi provizórium” időszaka (1919/1920–1944)

A forradalmak bukását követően a nemzeti-konzervatív értékrendet hirdető kormányzatok a jogfolytonosság alapján szándékozták a hatalmukat legitimálni és stabilizálni. A jogfolytonossági elmélet segítségével kívántak közjogi értelemben a világháborús összeomlást megelőző állapothoz visszatérni.⁶¹

A közjogi alapok lerakása az önmagát a nemzeti szuverenitás kizárólagos törvényes letéteményesének tekintő 1920-ban megválasztott első, és a két évvel később megválasztott második Nemzetgyűlésre hárult. A retorika szintjén az anyagi (tartalmi) jogfolytonosságot⁶² jó néhány törvénycikk tükrözte, miként **az alkotmányosság helyreállításáról és az államfői főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk**, a IV. Károly uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről szóló – egyúttal a monarchikus államformát fenntartó – 1921. évi XLVII. törvénycikk, va-

⁶⁰ A Tanácsköztársaság alkotmányozásához lásd KOVÁCS István (1977): *Magyar államjog. I. kötet*. Szeged, JATE ÁJK. 269. skk., továbbá BIHARI Ottó (1969): *Alkotmány és államszervezet a Magyar Tanácsköztársaságban. Jogtudományi Közlöny*, 6. szám. 277. skk.

⁶¹ A problémát ugyanakkor az jelentette, hogy másként képzelték el a jogfolytonosság helyreállítását az alaki jogfolytonosság hívei, mint az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság hívei. Az alaki jogfolytonosság azt jelentette, hogy a jogszabályok alkotása, változtatása vagy eltörlése az 1791. évi XII. törvénycikkben foglalt rendelkezések értelmében az arra hivatott tényezők által történhet meg. Ebből következően kizárólag az erre feljogosított tényezők – az uralkodó, valamint a Képviselőházból és Főrendiházból álló törvényhozás – változtathatták meg az ország közjogi (alkotmányos) berendezkedését. Erről lásd MOLNÁR Kálmán (1920): *A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja*. Eger, Egri Nyomda Rt. 4–5. Ezzel a felfogással szemben az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság hívei azt tartották elsődlegesnek, hogy a törvények tartalma egyezzen meg az alkotmány szellemével és elveivel. Amennyiben ez a feltétel teljesül, helyreáll maga a jogfolytonosság is. Lásd TOMCSÁNYI Móricz (1940): *Magyarország közjoga*. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 364.

⁶² A fogalomról lásd az előző bekezdést.

lamint az országgyűlés felsőházának felállításáról rendelkező 1926. évi XXII. törvénycikk is. Az anyagi (tartalmi) jogfolytonosság támogatói úgy vélték, hogy a felsőház felállításáról rendelkező törvény elfogadásával lényegében befejeződött a jogfolytonosság helyreállítása.⁶³

Az alkotmányosság helyreállításának időszakában nem merült fel a chartális alkotmányozás lehetősége Magyarországon, ami a korabeli szakirodalom helyeslését vonta maga után. „Az az alkotmányozási láz, amely a háború befejezése után Európa-szerte lenyűgözte a kedélyeket s az államok jelentékeny részében új írott alkotmány kidolgozására vezetett, nálunk nem tudott erőre kapni. [...] A nemzetgyűlés nem tekintette feladatának, hogy [...] Magyarország részére új alkotmányt állapítson meg; ellenkezőleg az ősi alkotmányossághoz való visszatérést tűzte ki feladatául és csakis e feladat megvalósíthatása érdekében keltett életre bizonyos átmeneti, kiegészítő intézményeket.”⁶⁴ Azaz az 1920-as trianoni békekötést követően új államhatárok közé kerülő Magyarország a történeti alkotmány keretei között alakította ki a maga alkotmányos berendezkedését.

A romantikus fordulatoktól sem mentes hivatalos közjogi felfogás szerint Magyarország a forradalmak után az „ősi alkotmány” helyreállításában találta meg a kibontakozás lehetőségét. **Az 1920 óta elfogadott törvények fenntartották a magyar állam „ezeréves fejlődésű” alkotmányát, miközben azt a rendkívüli viszonyokra tekintettel módosították.** Mihelyst a történelmi alkotmány alapintézményei folytathatják működésüket, a módosítások szükségtelenné válnak. Ezek közé az ideiglenes intézmények közé sorolták a nemzetgyűlést és a kormányzói intézményt is.⁶⁵

Amíg tehát az államforma tekintetében **Nemzetgyűlés a királyság fenntartása mellett döntött, addig az államfői főhatalom gyakorlását ideiglenes jelleggel az 1920. évi I. törvénycikk alapján a kormányzóra bízták**, akinek a hatásköreit a köztársasági elnöki hatáskörökre is figyelemmel állapították meg. Csakhamar kiderült azonban, hogy a kormányzó nem provizórikus, hanem tartós jelleggel tölti be az államfői tisztséget, ami a közjogi és politikai változásokra is tekintettel a kormányzói jogkör többszöri módosítását vonta maga után.

A korszak jellemzői közé tartozott, hogy a monarchikus állami szuverenitást legitimáló Szent Korona-tant a területi revíziós törekvések szolgálatába állították. „A szent korona tan értelmében a szent korona magát az államot jelentette. Ma több ennél. Ma az állam: Csonkamagyarország. A szent korona: az ezeréves Magyarország.”⁶⁶ Amíg a provizórikus jogrend alkotmánya a Szent Korona jogszerű szerveit helyettesítő kiegészítő szervektől (vagyis a Nemzetgyűléstől) származott, addig a Szent Korona alkotmányának az „ezer év vérével és verejtékével megalkotott, megvédett és megszentelt ősi magyar alkotmány” felel meg.⁶⁷

A közjogi provizórium időszakára ugyanakkor az alkotmányosság szempontjából árnyékot vetettek: 1. a parlamentáris keretek visszaszorítására irányuló, egyúttal a végrehajtó hatalom elsőbbségét szorgalmazó tekintélyelvű, autoriter törekvések; 2. a törvényhozás második kamaráját jelentő felsőháznak a népképviselési elvet ellensúlyozni hivatott

⁶³ TOMCSÁNYI Móric (1932): *Magyarország közjoga*. Második bővített és átdolgozott kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 354–357.

⁶⁴ EGYED István (1943): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság. 101.

⁶⁵ CSEKEY 1943. 45–46.

⁶⁶ MOLNÁR Kálmán (1927): *A Szent Korona-tan kifejlődése és mai jelentősége*. Pécs, Dunántúli Egyetemi Nyomdája. 13–14.

⁶⁷ Uo.

korporatív, hivatásrendi intézményei; 3. a polgári és politikai szabadságjogok megszorítása; 4. a polgári jogegyenlőség korlátozása, illetve felszámolása; s ezzel összefüggésben 5. a politikai és társadalmi diszkrimináció és szegregáció úgynevezett zsidótörvények általi végzetes következményekkel járó intézményesítése.

3.2.6. A koalíciós időszak polgári demokratikus alkotmányos törekvései (1944/45–1949)

Az 1944. december 21–22-én Debrecenben üléselő Ideiglenes Nemzetgyűlés fontos közjogi és politikai döntéseket hozott: határozatot fogadott el a szuverenitásról, megválasztotta az Ideiglenes Nemzetgyűlés Politikai Bizottságát, rendezte az államfőt megillető egyes jogok ideiglenes gyakorlását, megválasztotta az Ideiglenes Nemzeti Kormány tagjait, valamint felhatalmazta a kormányt a fegyverszünet megkötésére.⁶⁸

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés az 1945. évi I. törvénycikk értelmében önmagát nyilvánította az állami szuverenitás kizárólagos képviselőjének. Az államforma kérdését azonban a törvényhozás nem rendezte, emiatt átmeneti megoldásokat léptetett életbe. Ennek jegyében **az államfői hatalom gyakorlását az 1945. évi III. törvénycikk a háromtagú Nemzeti Főtanács kezébe helyezte.** A politikai pártok képviselőit reprezentáló, önmagát kis nemzetgyűlésnek tekintő Politikai Bizottság hatáskörébe utalták ugyanakkor – egyebek mellett – az Ideiglenes Nemzeti Kormány, illetve egyes kormánytagok megválasztását, miközben a Politikai Bizottság sok tekintetben helyettesítette magát az 1944. december 23-a és 1945. szeptember 5-e között nem üléselő Ideiglenes Nemzetgyűlést is.⁶⁹

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1945 szeptemberében fogadta el a nemzetgyűlési választásokról szóló 1945. évi VIII. törvénycikket, amelynek alapján megtartották ugyanazon év novemberében a választásokat. A választásokat követően megalakuló többpárti Nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjeként alkotta meg az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1945. évi XI. törvénycikket.

Az 1945. évi XI. törvénycikk felhatalmazta a Nemzetgyűlést Magyarország alkotmányának és államformájának megállapítására. Ennek alapján fogadta el a törvényhozás **a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikket.** A preambulum értelmében a Nemzetgyűlés a „magyar nép” nevében és megbízásából alkotta meg a köztársasági államformát. A törvény bevezetése ugyanakkor a magyar alkotmánytörténetben elsőként foglalta össze egyetlen dokumentumban a legfontosabb állampolgári természetes és elidegeníthetetlen jogokat.

A köztársasági államforma deklarálása mellett a törvény megalkotta és szabályozta a köztársasági elnöki méltóságot is. A köztársasági elnök hatásköreit nem a prezidenciális rendszer alapján állapította meg, hanem – miként erre maga az indokolás is hivatkozott – azokat a jogokat ruházta az elnökre, amelyek szükségszerűen következtek az államfői tisztség természetéből és közjogi jelentőségéből. Ebből következően **az 1946. évi I. törvénycikk által megállapított köztársasági elnöki hatáskör a parlamentáris köztársaság elnökének**

⁶⁸ KOVÁCS Kálmán (1965): Az Ideiglenes Nemzetgyűlés megalakulásának történelmi jelentősége. *Állam- és Igazgatás*, 1965/Január. 7., továbbá FEITL István (1991): Az Ideiglenes Nemzetgyűlés létrejötte és jogalkotása. In HUBAI László – TOMBOR László szerk.: *A magyar parlament 1944–1949*. Budapest, Lap- és Könyvkiadó. 12–17.

⁶⁹ FÖGLEIN Gizella (2001): *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Budapest, Osiris. 12. skk.

hatásköréhez volt hasonlatos. A törvény kihirdetésével ugyanakkor **hatályát veszítette a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabály is.**

Az 1946. évi I. törvénycikket a korabeli közjogtudomány „egy új alkotmány csonka kartájának” tekintette, amelynek több rendelkezése emlékeztetett a „nyugati írott alkotmányokra.”⁷⁰ A jogalkotó tehát nyilvánvalóvá tette, hogy **Magyarország elmozdult a történeti alkotmány konstrukciójától.** A királyságra vonatkozó jogszabályok hatályon kívül helyezése pedig arra is utalt, hogy a népszuverenitás alapján álló 1946. évi I. törvénycikk a monarchikus államiságot legitimáló doktrinális elemekkel, például a Szent Korona-tannal is szakítani kívánt. Az 1946. évi I. törvénycikk jelentőségével a korabeli közjogi irodalom tökéletesen tisztában volt: „Tíz évszázad alatt nem került még olyan nagyjelentőségű alkotmányjogi törvény a Magyar Törvénytarba, mint a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc.”⁷¹

A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk elfogadása⁷² tehát mérföldkövet jelentett Magyarország legújabb kori alkotmánytörténetében függetlenül attól, hogy a Magyar Köztársaság alaptörvényeként a kommunista politikai fordulat miatt mindössze három és fél esztendeig, a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény elfogadásáig maradhatott hatályban.

3.2.7. A szocialista alkotmány korszaka (1949. évi XX. törvény)

A két munkáspárt, a Magyar Kommunista Párt és a Magyarországi Szociáldemokrata Párt 1948-as egyesülése révén megalakuló Magyar Dolgozók Pártja programnyilatkozatában már utalt a szocializmus építéséhez nélkülözhetetlennek tartott népi demokratikus alkotmány megalkotásának szükségességére. Az alkotmány elfogadásának politikai előfeltételét a kommunista dominanciájú Magyar Függetlenségi Népfront 1949. évi országgyűlési választáson elért elsöprő sikere biztosította. Erre a választásra azonban már a kiépülő egypárti diktatúra – nem demokratikus – körülményei között került sor. A Szovjetunió 1936. évi (azaz sztálini) alkotmánya alapján kidolgozott alkotmánytervezetet az Országgyűlés két nap alatt tárgyalta meg. **A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény kihirdetése napján, 1949. augusztus 20-án lépett hatályba.**⁷³

Az Alkotmány a Szovjetunió iránti hála és elkötelezettség, valamint a szocializmus alapjainak lerakása jegyében „a munkások és a dolgozó parasztok” államának nyilvánította a Magyar Népköztársaságot. A hatalom a dolgozó népet illette meg, akik választott küldöttek útján gyakorolhatták hatalmukat. Az alkotmányozó kinyilvánította, hogy a Magyar Népköztársaság a szocialista világrendszer része. Ebből is következett, hogy **a társadalom vezető erejeként a munkásosztály marxista-leninista pártját nevezték meg, ami gyakorlatilag a többpártrendszer és a politikai, világnézeti pluralizmus végével volt egyenértékű.**

⁷⁰ CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya.* [1947.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/1–3, 10.

⁷¹ Uo. 16.

⁷² KUKORELLI István (2006): Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. In SÜLYOK Elemér – VARGA Mátyás szerk.: *Találkozások. Várszegi Asztrik pannonhalmi főapát hatvanadik születésnapjára.* Pannonhalma, Pannonhalmi Bencés Főapátság, 236–246.

⁷³ KOVÁCS István (1977): *Magyar államjog.* I. kötet. Szeged, JATE ÁJK. 305–306.

Az Alkotmány az államhatalom egységének elve alapján a legfelsőbb államhatalmi szervként a szuverenitásból fakadó összes jogokat gyakorló – évenként legalább két rendes ülésszakot tartó – Országgyűlést nevezte meg. Fontos szerepet szánt az alkotmányozó a kollektív államfői tisztséget is betöltő Népköztársaság Elnöki Tanácsának. **Az Elnöki Tanács jogosítványai közé tartozott a törvényerejű rendelet megalkotása, amelyre akkor kerülhetett sor, amikor az Országgyűlés nem ülésezett.** Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés évente általában néhány napig ülésezett, törvények helyett a törvényerejű rendeletek megalkotására helyeződött át a hangsúly. A törvényerejű rendelet megalkotásának alkotmányos korlátját jelentette, hogy magát az Alkotmányt törvényerejű rendelettel nem lehetett módosítani.

Az Alkotmány szabályozta az államigazgatás legfelsőbb szervét (Minisztertanács), valamint a szovjet típusú tanácsi rendszer alapján az államhatalom helyi szerveit. A bírói függetlenség elvének formális kinyilvánítása mellett szabályozták a bírói szervezetet, valamint a szovjet mintára centralizált ügyészi szervezetet. Részletesen szabályozta az Alkotmány a Magyar Népköztársaság polgárait és a dolgozókat megillető jogokat, illetve az őket terhelő kötelezettségeket. A polgárok és dolgozók közötti különbségtétel abban manifesztálódott, hogy az Alkotmányban deklarált jogok teljessége a dolgozókat illette meg. Amíg az Alkotmány a polgárok számára biztosította például a lelkiismereti szabadságot és a vallás szabad gyakorlásának jogát, addig a szólás-, gyülekezés-, és sajtószabadságot csak a dolgozók számára biztosították. A szabadságjogok érvényesülését azonban a gyakorlatban a politikai nyomás és a világnézeti pluralizmus tagadása jelentősen korlátozta, illetve ellehetetlenítette.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányát 1989-ig, azaz az alkotmányos rendszerváltás időszakáig mintegy húsz alkalommal módosították. A módosítások közül kiemelkedő jelentőségű volt **az Alkotmány átfogó módosításáról rendelkező 1972. évi I. törvény megalkotása.** Miközben a Magyar Népköztársaságot szocialista államnak nyilvánító alkotmánymódosítás **nem érintette az állami, politikai és gazdasági berendezkedés alapjait,** általános érvénnyel deklarálta az emberi jogok tiszteletben tartását, továbbá az alapvető jogokat – a fennálló politikai és társadalmi keretek és korlátok között – gyakorlatilag már valamennyi állampolgár számára biztosította.⁷⁴ A szocialista alkotmányvédelem szerveként kezdte meg alig öt esztendeig tartó működését **1984-ben az Alkotmányjogi Tanács,** amely a jogszabályok és jogi iránymutatások ellenőrzése mellett közreműködött az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésében. Érdemi jogosítványokkal azonban, miként az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének a jogával, nem ruházták fel az Alkotmányjogi Tanácsot.⁷⁵

3.2.8. Rendszerváltás és alkotmányozás

Az államszocializmusnak is nevezett negyvenéves időszak, amelyet az egypártrendszer és a tervutasításos gazdaságtársadalmi modell együttélése jellemezett, 1989 őszén véget ért

⁷⁴ CSERNY ÁKOS – TÉGLÁSI ANDRÁS (2013): Magyar alkotmányfejlődés. In CSERNY ÁKOS szerk.: *Alkotmányjog.* Budapest, NKE. 49–51.

⁷⁵ TILK PÉTER (2008): *A magyar Alkotmánybíróság.* PhD-értekezés. Pécs. 14–15.

Magyarországon. 1985-ben ugyanis **Mihail Gorbacsov**⁷⁶ került a Szovjetunió Kommunista Pártjának főtítkári székébe, aki **mélyreható reformsorozatot indított be. Ez a folyamat peresztrojka (átalakulás) néven vonult be a történelembe.**⁷⁷ Tulajdonképpen felülről kezdeményezett reformokról volt szó, amelyek elsődleges célja a gazdaság hatékonyabbá tétele és a szovjet társadalom szocialista típusú demokratizálása volt. Bár a gorbacsovi reformok eredeti **céljai között egyáltalán nem szerepelt a szocializmus leépítése, idővel mégis az következett be.** Eközben a nyugati polgári demokratikus modell megoldásai váltak egyre népszerűbbé a térségben.⁷⁸

A Szovjetunió árnyékában élő, „béketábornak” is nevezett szocialista és népi demokratikus államok szempontjából azért volt fontos Gorbacsov hatalomra jutása, mert **Moszkva egyre kevésbé avatkozott be a szövetségi rendszerébe tartozó államok belső ügyeibe** és nem várta el tőlük, hogy feltétlenül kövessék őt a reformok útján. Ezáltal ezen országok fokozatosan nyerték vissza önállóbb mozgásterüket, amit különböző mértékben igyekeztek kihasználni. Ennek következtében **Magyarország és Lengyelország lett a reformokban élen járó szocialista ország.** Az eseményeknek azonban sokáig két lehetséges kimenetele volt – egyrésztől a reformok további radikalizálódása, másrésztől pedig a visszafordulás és a további reformok befagyasztása. Az igazi fordulat csak 1989-ben következett be, amikor kora tavasszal Lengyelországban, majd a nyár folyamán Magyarországon is **történelmi kompromisszum született a még mindig hatalmon lévő, az óvatos reformokban is érdekelt reform-kommunisták és az ébredező demokratikus ellenzék között.** Mindkét esetben **nemzeti kerekasztal-tárgyalásokra került sor, amelyek során a felek megállapodtak a változások irányaiban, a legfontosabb közjogi változásokban** és azok jogi, illetve politikai garanciáiban.⁷⁹ Magyarországon 1989-ben ült össze először az Ellenzéki Kerekasztal, amelyen az új ellenzéki erők egymás között próbálták tisztázni a lényeges kérdéseket, és csak ezt követően hívták össze a kormány és az ellenzék közötti dialógust lehetővé tevő **Nemzeti Kerekasztalt.** Ennek egyeztető tárgyalásai szeptember 18-án egy átfogó kompromisszum megszületéséhez vezettek. **A kompromisszum célja a többpártrendszerbe, a parlamentáris demokráciába és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba vezető békés politikai átmenet elősegítése volt.**⁸⁰

Ezt a kompromisszumot közjogi szinten az Országgyűlés által október 18-án megszavazott átfogó alkotmánymódosítás valósította meg, amely a gyakorlatban teljes alkotmányrevíziót jelentett, hiszen a népi demokratikus alkotmánynak nevezett 1949. évi XX. törvényből alig maradt valami hatályban. Az 1989. évi XXXI. törvénybe foglalt változások komplexitása és mélyreható jellege **materiális értelemben tulajdonképpen új demokratikus alkotmányt eredményezett, de formálisan továbbra is az 1949. évi XX. törvényről volt szó.** Az akkori kormányerők ugyan nem zárkoztak el attól, hogy

⁷⁶ Mihail Gorbacsov szovjet politikus és államférfi. 1985 és 1991 között ő vezette a Szovjetunió Kommunista Pártját, valamint 1990 és 1991 között ő volt a Szovjetunió első és egyben utolsó egyszemélyi elnöke. Jelenleg nyugdíjasként él Moszkvában.

⁷⁷ Az egész folyamat kronológiáját lásd részletesebben MÁTÉ István összeáll. (1993): *A rendszerváltás a Szovjetunióban.* Szovjet Füzetek IX. Budapest, MRI.

⁷⁸ Erről a folyamatról lásd egy korabeli szakértői beszélgetés összefoglalóját: KRAUSZ Tamás szerk. (1991): *A peresztrojka vége?* Szovjet Füzetek I. Budapest, MRI.

⁷⁹ A lengyel fejleményekről lásd összefoglalóan PACZKOWSKI, Andrzej (1997): *Fél évszázad Lengyelország történetéből 1939–1989.* Budapest, 1956-os Intézet. 371–383.

⁸⁰ A magyar átmenetről lásd KUKORELLI István (1995): *Az alkotmányozás évtizede.* Budapest, Korona. 11–26.

a közreműködésükkel formálisan is egy új alkotmány szülessen, ám az ellenzéknek kételyei voltak az alkotmányrevíziót elfogadó Országgyűlés legitimitása kapcsán, hiszen azt még 1985-ben, az egypártrendszer körülményei között választották meg. Az „igazi” új demokratikus alkotmány elfogadását ezért az első szabad választások utáni időszakra kívánták halasztani.⁸¹ Az idő rövidsége is szerepet játszott abban, hogy az új alkotmányos szöveg hivatalosan csak módosításnak minősült.

Az 1990. évi májusi szabad választásokat követően létrejövő országgyűlési többség azonban többször módosított az Alkotmány szövegén, aminek következtében tulajdonképpen **legitim és demokratikusan megválasztott alkotmányozóként magáévá tette és megerősítette az 1989/1990-ben született új közjogi konstrukciót.** 1990. június 19-én, azaz a ciklus legelején például a szabadon megválasztott Országgyűlés összesen 50 szakaszban írta át az 1989 októberében elfogadott alkotmányos szöveget,⁸² ami tulajdonképpen az 1989. évi komplex alkotmányrevízió nagy módosításának is tekinthető. Ez azért fontos, mert az Alkotmány ezzel a jogtechnikai megoldással már nem csak a régi rendszer parlamentjében gyökerezett, hanem az új és teljesebb legitimitású szabadon választott Országgyűlésben is.⁸³

Az 1949. évi alkotmányt teljes körűen módosító rendszerváltó **1989. évi XXXI. évi törvény** tehát csak az első – de egyben a legjelentősebb – lépcsőfokot jelentette a magyar rendszerváltás közjogi történetében.

Magyarországon hagyományosan **könnyű az alkotmánymódosítás folyamata.** Ez így volt 1989 előtt, az 1989 és 2011 közötti időszakban, és továbbra is így van az Alaptörvény elfogadása után is. **Az alkotmánymódosításra a rendes választásokon megválasztott Országgyűlés jogosult az összes képviselő kétharmados többségével.** Nincs szükség hozzá az alkotmányozásra szóló különleges választói felhatalmazásra,⁸⁴ sem utólagos megerősítő népszavazásra, sem egy újabb összetételű parlament megerősítésére. Ennek tükrében nem meglepő, hogy 1989 és 2011 között összesen 38 alkotmánymódosítás született, de a 2011-ben elfogadott Alaptörvény is már hatszor módosult.

Nincs lehetőség az összes alkotmánymódosítás beható ismertetésére, de legalább **azokat az alkotmánymódosító törvényeket említsük meg, amelyek döntő hatással voltak az 1989/1990-ben született rendszer egészének a működésére!** Különösen ilyen volt a két nagy rendszerváltó erő, a Magyar Demokrata Fórum (MDF) és a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) által kötött kompromisszum eredményeit jogszabályi szinten rögzítő, a korábban már említett **1990. évi XL. törvény,** amely egyebek mellett bevezette az 1949. évi német alaptörvényből átvett konstruktív bizalmatlanság intézményét a miniszterelnökkel szemben. Ebbe a kiemelt fontosságú sorba tartozik az **1990. évi LXIII. törvény** is, amely megteremtette a helyi önkormányzatiság visszaállításának feltételeit, vagy a **2002. évi LXI. törvény,** amely lehetővé tette Magyarország csatlakozását

⁸¹ A jogi rendszerváltás átfogó elemzését lásd LAMM Vanda szerk. (2009): *Rendszerváltás a jogban*. Budapest, MTA JTI – MTA TK.

⁸² Erről lásd az 1990. évi XL. törvényt a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

⁸³ TRÓCSÁNYI László (2015): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmány-jogba*. Budapest, HVG-ORAC. 54.

⁸⁴ Magyarországon egyébként nincs hagyománya az alkotmányozó nemzetgyűléseknek. A Horthy-korszak meghatározó alkotmányos jogszabályát, az 1920. évi I. törvénycikket és az 1946 és 1949 közötti időszak legfontosabb törvényét, az 1946. évi I. törvénycikket ugyan nemzetgyűlések fogadták el, de azok eltérő elnevezése inkább a történelmi helyzetből fakadt és egyik sem viselte „alkotmányozó” melléknevet.

az Európai Unióhoz. Akkor Magyarország már tagja volt a NATO-nak. Részben ezzel a szerepvállalással összefüggésben született meg a **2006. évi XIII. törvény**, amelynek értelmében a Kormány engedélyezte a Magyar Honvédség, illetve külföldi fegyveres erők az EU vagy a NATO döntésén alapuló alkalmazását, illetve csapatmozgását.⁸⁵ Nagyon intenzív alkotmánymódosító időszak kezdődött a Fidesz–KDNP 2010. évi parlamenti győzelme után, de még az új Alaptörvény elfogadása előtt. Erről a későbbiekben még lesz szó.

3.2.9. Az 1990 és 2010 közötti időszak

Mivel Magyarországon 1989/1990-ben formális értelemben nem született új alkotmány, továbbra is nyitva maradt az új demokratikus alkotmány elfogadásának a kérdése, sőt a téma a politikai élet szerves részévé vált. **Igazán komoly esély az alkotmányozásra azonban csak az 1994 és az 1998 közötti parlamenti ciklus idején volt**, amikor a szocialista-liberális koalíció több mint 70%-os többséggel rendelkezett az Országgyűlésben.⁸⁶ Az új alkotmány elfogadása a kormányprogramba is bekerült, és az Országgyűlésben megalakult az Alkotmány-előkészítő Bizottság, amely 1996. április 1-jén közzétette alkotmányszabályozási koncepcióját. Ezt a koncepciót az Országgyűlés a 119/1996. (XII.21.) határozatba foglalta. Közben elkészült a normaszöveg tervezete is, de az a ciklus végéig már nem került a plenáris ülés elé.⁸⁷ **Az 1998-as parlamenti választások pedig teljesen megváltoztatták az erőviszonyokat, így az addigi munka tulajdonképpen okafogyottá vált.** Az akkori alkotmányozás kudarcát két okra lehet visszavezetni. Annak ellenére, hogy az akkori kormánykoalíció gesztusokat tett a jobboldali ellenzéknek,⁸⁸ amelyet aktívan be kívánt vonni az alkotmányozási folyamatba, ez a törekvés nem járt igazi sikerrel.⁸⁹ Még nagyobb problémát okoztak a kormánykoalíció belső ellentétei.

⁸⁵ Lásd KUKORELLI István – TAKÁCS Imre (2007): A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Második átdolgozott kiadás. Budapest, Osiris. 68–77.

⁸⁶ A Magyar Szocialista Párt (MSZP) önmagában pedig abszolút többségben volt.

⁸⁷ SOMOGYVÁRI István (2009): Húsz éves a köztársasági alkotmány. *Közjogi Szemle*, 3. sz. 11.

⁸⁸ Ez a magatartás leginkább az akkori legnagyobb kormánypártot, az MSZP-t jellemezte, amely még érezhetően magán viselte az 1989 előtti állampárti múlt terhét, ezért igyekezett – a lehetőségekhez képest – konszenzuálisan eljárni és különböző gesztusokat tenni a partnerei és opponensei felé.

⁸⁹ Ezen gesztusok jegyében született az 1995. évi XLIV. számú alkotmánymódosító törvény, amelynek értelmében: „Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.” Ennek a törvénynek az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésekor hatályát kellett veszteni. Ez volt az elfogadók kifejezett szándéka. Erről lásd SOMOGYVÁRI István (2009): *Magyar alkotmányozás 1998–2008*. 67. jegyzet. Elérhető: www.politikaivkovny.hu/online/mp20/1-02_somogyvari.html (A letöltés időpontja: 2017. 11. 24.) Emiatt érdekes, hogy a 2010-ben megválasztott „alkotmányozó” Országgyűlés ezt a rendelkezést a 2010. évi július 5-i alkotmánymódosítással kifejezetten (expressis verbis) hatályon kívül helyezte. Csink Lóránt szerint ez tulajdonképpen érvénytelen volt, mert már egy hatályon kívül lévő jogi normát helyezett még egyszer hatályon kívül. Ez azonban nem volt alkotmányellenes, legfeljebb felesleges, illetve értelmetlen lépés. Lásd CSINK Lóránt (2014): *Mozzsaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press. 34. Ez a bizonytalanság azonban mai napig viták tárgya, mert létezik egy olyan vélemény is, hogy ezt a rendelkezést a tartalmára nézve nem lett volna elegendő kétharmados, hanem inkább négyötödös többséggel hatályon kívül helyezni. Lásd BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és Jogtudomány*, 57. évf. 3. szám, 46–48.

Az új alkotmány elfogadása ugyan elmaradt, de ebben a parlamenti ciklusban is sor került részleges alkotmánymódosításokra. Az országos népszavazás és népi kezdeményezés például ekkor vált alkotmányos intézménnyé, létrejött továbbá az igazságszolgáltatás működési függetlenségét garantálni hivatott Országos Igazságszolgáltatási Tanács, valamint az ítélőtáblák bevezetésével négyszintűvé vált a bírósági rendszer.⁹⁰

Az 1990-es években az eredeti alkotmányozás sajátosságai és a békés átmenet körülményei miatt **kulcsfontosságú helyzetbe került az 1989-ben létrehozott és 1990-ben felállított Alkotmánybíróság.** Ennek a testületnek kellett ugyanis értelmeznie az új alkotmányos szöveget, illetve őrizni a rendszerváltás békés jellegét, amelyet a legtöbb akkori szereplő – a magyar történelem tükrében teljes joggal – komoly értéknek tekintett.⁹¹ Az Alkotmánybíróság az első évtizedben döntően kiváló jogtudósokból állt, akik jól ismerték a nyugati (főleg német) alkotmányos örökséget és trendeket.

Az első időszakban (1990–1999) **az Alkotmánybíróság meglehetősen kiterjesztően értelmezte saját szerepét** és sok olyan döntést hozott, amelyek komolyan kiegészítették vagy átértelmezték az alkotmány 1989-ben született szövegét. Magyarországon például a halálbüntetést az Alkotmánybíróság értelmezése szüntette meg, illetve a testület kijelölte a korábbi diktatórikus évtizedekben okozott vagyoni és személyi sérelmek orvoslásának kereteit. Ezekben az években született meg a **„láthatatlan alkotmány” koncepciója**, amely magában foglalta az egyetemes és magyar alkotmányfejlődés, illetve jogtudomány által kitermelt legfontosabb alkotmányjogi doktrínákat és elképzeléseket.⁹² Az egyik akkori alkotmánybíró, Ádám Antal szerint a „láthatatlan alkotmány” metaforája annak érzékeltetésére szolgált, hogy „... az Alkotmánybíróság döntései révén kimunkálja, megállapítja, és ezáltal láthatóvá teszi a többnyire rendkívül, esetleg tartalmi meghatározást nélkülöző alapjogi és egyéb alkotmányi rendelkezések elvi alapjait, ezek összefüggéseit.”⁹³ A „láthatatlan alkotmány” koncepciójának és az Alkotmánybíróság aktivizmusának azonban mindig voltak kritikusi is.⁹⁴ **Az ezredforduló után az új összetételű Alkotmánybíróság aktivizmusa alábbhagyott**, ami valószínűleg nemcsak az új bírák habitusával, hanem az új (jog)rendszer konszolidálódásával is összefüggött.

Az új alkotmány elfogadása iránti igény az ezredforduló után sem veszett el teljesen. A legfontosabb szimbolikus fejlemény **a Szent István államalapításának emlékééről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény elfogadása volt**, amely megpróbálta újraértelmezni a magyar történeti és alkotmányos narratívát, illetve igyekezett „újjáéleszteni” a Szent Koronát mint a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyét. Természetesen e törvény messze állt az új alkotmánytól és elfogadása alapvetően a magyar államiség millenáris ünnepségsorozatával függött össze.

⁹⁰ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 53.

⁹¹ SÓLYOM László (2004): A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán szerk.: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet. 16–18.

⁹² Uo. 17. Továbbá lásd 23/1990. (X.31.) AB határozatot (és párhuzamos indoklásait), ABH 1990, 97. és 98.

⁹³ ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Budapest, Osiris. 78.

⁹⁴ A túlterjeszkedő alkotmánybírói hatalom egyik legfőbb kritikusa mai napig Pokol Béla professzor, aki 2010 óta szintén alkotmánybíró.

2000-ben az is felmerült, hogy az 1989/1990-es alkotmánynak legalább a preambulumát kellene rendezni, mégpedig a 2000. évi I. törvény szellemiségében, de erre nem került sor, miként a hatályos alkotmány számozását sem változtatták át 2000. évi I. törvényre.

A következő évtizedben is felmerült néhány alkalommal az új alkotmány elfogadásának szükségessége, de az soha nem perfektuálódott, csak rész módosításokra került sor. A legfontosabb változás akkor következett be, amikor 2004-ben Magyarország is az EU tagállama lett, aminek messzemenő következményei vannak, hiszen **az EU nemcsak egy gazdasági-politikai integráció, hanem egy értékközösség is**. Ez az alkotmányos és jogi értékekre is vonatkozik.

Az alkotmányjogászok között ebben az időszakban egyre inkább **az a nézet nyert teret, hogy tulajdonképpen már nem is szükséges az új alkotmány elfogadása**, hiszen az 1989/1990-ben elfogadott, később többször módosított és az Alkotmánybíróság által megformált alkotmányos szöveg a sztálini idéket idéző számozás (1949. évi XX. törvény) és a sajátos születési körülményei ellenére is alkalmas arra, hogy betöltse a feladatát, a demokratikus magyar jogállam működésének biztosítását.⁹⁵

3.2.10. Az Alaptörvény születése és általános jellemzése

3.2.10.1. Az Alaptörvény elfogadása

A rendszerváltás utáni magyar politikai történelemben másodszor **2010-ben alakult ki az a helyzet, hogy az országgyűlési választásokon győztes pártok koalíciója (Fidesz–KDNP) megszerezte az alkotmányozáshoz szükséges kétharmados többséget**. Az ilyen nagyarányú győzelem okait valószínűleg a 2006-ban kibontakozott politikai válság, valamint a 2008-ban kezdődött gazdasági-pénzügyi válság következményeiben kell keresni.

Az új országgyűlési többség élt is a lehetőségekkel és **már az Alaptörvény elfogadása előtt többször módosította az akkor hatályos Alkotmány szövegét**. Ebben a rövid (a 2010 májusa és a 2011 áprilisa közötti időszakban) az alkotmány módosítások révén például jelentősen lecsökkent az önkormányzati és parlamenti képviselők száma, továbbá megnőtt az alkotmánybírák létszáma és változott a megválasztásuk módja, valamint a gazdasági-költségvetési kérdések területén gyakorlatilag megszűnt az Alkotmánybíróság hatásköre. Ezek a változtatások már jelezték az úgynevezett nagy alkotmányozás főbb irányait is.

A 2010. évi választási kampányban egyébként az új alkotmány elfogadásáról még nem esett szó.⁹⁶ Az új alkotmány elfogadásának tervét csak a választások után jelentették be. Akkor még az Alkotmány kifejezést használták, az Alaptörvény kifejezés csak az alkotmányozás utolsó két hónapjában került előtérbe. Az Országgyűlés által 2010. június 29-én határozattal létrehozott Alkotmány-előkészítő Bizottság feladata tehát egy új alkotmány előkészítése volt.⁹⁷ Az Országgyűlés 2011. március 7-én megszavazta az új alkotmány

⁹⁵ Ez a nézet érezhető például *És mi lesz az alkotmánnyal?* című tanulmánykötet több tanulmányában. Lásd MAJTÉNYI–MIKLÓSI 2004.

⁹⁶ A két választási forduló között Orbán Viktor mint a Fidesz–KDNP koalíció miniszterelnök-jelöltje viszont már bejelentette, hogy amennyiben az általa vezetett szövetség megkapja a kétharmados többséget, akkor azt úgy fogja tekinteni, hogy felhatalmazást kapott az érdemi változások végrehajtására. Lásd TRÓCSÁNYI 2015. 57.

⁹⁷ Az eseti bizottság elnöke Salamon László KDNP-s képviselő volt.

elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 7.) számú OGY határozatot, ezután az eseti bizottság megszűnt.⁹⁸ Az alkotmányozás során felmerült egy minimalista jellegű, sok lényeges kérdést a törvényi szintű szabályozásra hagyó úgynevezett „mag-alkotmány” elfogadásának a terve is.⁹⁹ A 2011. március 7-én elfogadott előbb említett OGY határozat felkérte a képviselőket, hogy az Alaptörvényre (itt már ez a kifejezés szerepelt) vonatkozó javaslataikat 2011. március 15-ig terjesszék be, és ezúttal azt is leszögezték, hogy minden olyan javaslatot, amely egy képviselőcsoport feléne a támogatását élvezi, mérlegelés nélkül napirendre kell tűzni. **A kormánypárti képviselők március 14-én be-terjesztették az Alaptörvény tervezetét,**¹⁰⁰ amelyet kilenc napos tárgyalás után, néhány módosító javaslat figyelembe vételével – az ellenzéki képviselők érdemi közreműködése nélkül – **az Országgyűlés 2011. április 18-i ülésnapján el is fogadott.**¹⁰¹ Az Alaptörvényt az államfő¹⁰² 2011. április 25-én, azaz Húsvét hétfőn ünnepélyesen aláírta és kihirdette. Ez a nap lett az Alaptörvény értelmében az Alaptörvény napja.¹⁰³

3.2.10.2. Az Átmeneti Rendelkezések, az Alaptörvény-módosítások és a nemzetközi viták

A korábbi Alkotmány és az új Alaptörvény közötti zavartalan átmenet biztosítása érdekében **az alkotmányozó Átmeneti Rendelkezéseket alkotott meg.** Az elfogadásukra 2011. december 31-én került sor és már másnap, 2012. január 1-jén, az Alaptörvény rendelkezéseivel egyidejűleg hatályba léptek. Az Átmeneti Rendelkezések **döntő részét azonban az Alkotmánybíróság 2012. december 28-án kelt határozatával megsemmisítette.**¹⁰⁴ A vizsgálat indítványozója az alapvető jogok országgyűlési biztosa volt.¹⁰⁵ Az Alkotmánybíróság, amely egyébként az ilyen jellegű, az alkotmányozó akaratát vizsgáló kérdésekben sokáig visszafogott és óvatos volt, az előbb említett határozatban **több – egyébként nemcsak ideológikus jellegű – pont vonatkozásában a közbiztonsági érvénytelenségre hivatkozott.** Így az Átmeneti Rendelkezések azon pontjait semmisítette meg, amelyekkel

⁹⁸ Ez volt az a bizottság, amely különböző szervezet, tudományos (akadémiai és egyetemi) műhelyeket, társadalmi szervezeteket és szakembereket is felkért arra, hogy tegyenek javaslatokat az új alkotmánytervezetettel illetően.

⁹⁹ VARGA Zs. András (2011): A mag-alkotmány védelmében. *Pázmány Law Working Papers*, 2. sz. 1–15. Ez a koncepció abból indult ki, hogy a magalkotmány kizárólag a Magyarország állami és nemzeti alapértékeivel foglalkozna, ennek alapján viszont három különböző törvény szabályozná az alapjogokat, a kormányzás kérdését és a közpénzügyeket.

¹⁰⁰ Ennek kidolgozásában oroszlánrész volt Szájer József, a Fidesz európai parlamenti képviselője és Gulyás Gergely, a Fidesz országgyűlési képviselője.

¹⁰¹ Az Alaptörvényt az Országgyűlés az összes képviselő kétharmados többségével szavazta meg, amihez 2011-ben elegendő volt a két kormánypárti frakció (Fidesz és KDNP) támogatása. A kormánytól balra álló ellenzéki pártok (MSZP, LMP) nem vettek részt a szavazásban, a kormányerőktől jobbra álló ellenzéki párt (Jobbik) képviselői pedig nemmel szavaztak a dokumentumra. Az utóbbiak egyébként inkább a történeti alkotmány visszaállításával szimpatizáltak. Az alkotmányozásról és az Alaptörvény legitimitásával kapcsolatos különböző nézetekről és dilemmákról lásd részletesebben TAKÁCS Péter (2011): Az Alkotmány legitimitása. *Alkotmánybírósági Szemle*, 1. sz. 58–65. illetve TRÓCSÁNYI 2015. 59–60.

¹⁰² 2011-ben Schmitt Pál volt Magyarország köztársasági elnöke.

¹⁰³ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 55.

¹⁰⁴ Lásd 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot.

¹⁰⁵ Ebben az időben Szabó Máté töltötte be az alapvető jogok országgyűlési biztosa tisztét.

kapcsolatosan azt állapította meg, hogy az Országgyűlés túllépte az Alaptörvényben kapott felhatalmazást.

Az Átmeneti Rendelkezések csupán egyik része szolgálta az előbb említett zavar-talan átmenetet, másik része (köztük főleg A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről című nyilatkozat) viszont erősen ideologikus és aktuálpolitikai jellegű volt.¹⁰⁶ Ezzel a lépéssel tehát az alkotmányozó jócskán túllépett az átmeneti rendelkezések „műfaji sajátosságain.” Az alkotmánybírák többsége emiatt úgy látta, hogy az Országgyűlés nemcsak átmeneti jellegű rendelkezéseket, hanem hatályát és hatását tekintve egyértelműen nem átmeneti rendelkezéseket is beiktatott az Átmeneti Rendelkezések közé. Ezzel pedig sérült a jogbiztonság elve és az Alaptörvény egységes jellege. **Az Országgyűlés** kétharmados többsége végül a 2013. március 25-én elfogadott negyedik Alaptörvény-módosításban **a megsemmisített Átmeneti Rendelkezések döntő részét mégiscsak beemelte az Alaptörvénybe.**¹⁰⁷

Annak ellenére, hogy az Alaptörvény csak 2012-ben lépett hatályba, az Országgyűlés azóta már hat alkalommal módosította a szövegét. A módosításokat egyébként nem az új választások és az azok nyomán megváltozott parlamenti erőviszonyok váltották ki, sőt a módosításokat mindegyik esetben az Alaptörvényt elfogadó kétharmados többség szavazta meg. Az első módosítás főleg az előbb említett Átmeneti Rendelkezésekkel függött össze, amelyekről az alkotmányozó 2012 nyarán kimondta, hogy azok az Alaptörvény részét képezik.¹⁰⁸ A második módosítás, amely lényegében az Általános Rendelkezések módosítása volt, a választópolgárok előzetes regisztrációját vezette be, ami ebben az általános formában teljesen új volt Magyarországon. Az Alkotmánybíróság azonban megsemmisítette ezt a rendelkezést, legalábbis a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok vonatkozásában. A harmadik módosításra szintén 2012-ben került sor, a tárgya pedig a termőföld és az erdők külföldi tulajdonba kerülésének megakadályozása volt.¹⁰⁹

A legkiterjedtebb¹¹⁰ és sok szempontból legproblematisabb az Alaptörvény negyedik módosítása volt, amely lényegében kitarthat az Átmeneti Rendelkezések alkotmányossága mellett és egy sor új rendelkezést is beemelt az Alaptörvénybe. Egyrészt a hagyományos családmodellt preferálva meghatározta a család és a házasság fogalmát, másrészt egyértelművé tette, hogy az Alkotmánybíróság csak formai szempontból vizsgálhatja az Alaptörvény módosításait, harmadrészt kitért az egyházakra vonatkozó, már többször napirenden lévő törvény problematikus rendelkezéseire. Az utóbbi változás, hasonlóan a választási kampányra vonatkozó rendelkezésekhez, a gyűlöletbeszédre vonatkozó új elemekhez, a felsőoktatási hallgatók szerződéseire és a hajléktalanoknak a közterületekről való kizorítását

¹⁰⁶ A nyilatkozattal az alkotmányozó elhatárolta magát a kommunista rendszer bűneitől és fontosabb jellemzőitől, továbbá a bírált rezsím jogutódjaként bélyegezte meg a legnagyobb ellenzéki pártot, deklarálta a visszamenőleges hatályú büntető igazságszolgáltatás lehetőségét stb. Erről lásd SZENTE Zoltán (2016): Az Alaptörvény (2012–2015). In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI. 215.

¹⁰⁷ TRÓCSÁNYI 2015. 60–61.

¹⁰⁸ Ezen kívül az Átmeneti Rendelkezésekből hatályon kívül helyezték azt a részt, amely lehetővé tette a MNB és a PSZÁF összevonását és előírták azt is, hogy a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvényt a volt köztársasági elnökre is ki kell terjeszteni. Emiatt részben módosították az államfőre vonatkozó rendelkezéseket.

¹⁰⁹ SZENTE 2016. 215–217.

¹¹⁰ Ezért itt nincs is lehetőség részletes bemutatására.

lehetővé szabályokhoz, szorosan összefüggött azokkal a vitákkal, amelyek már egy ideje zajlottak az országgyűlési többség és az Alkotmánybíróság között. Ezekben a vitákban az Országgyűlés egyértelműen a saját szupremációját erősítette meg.

Nagy belföldi és nemzetközi visszhangot váltottak ki az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének jogállásával kapcsolatos változások,¹¹¹ továbbá az Alkotmánybíróság mozgásterét konkretizáló új szabályok.¹¹² Az Alaptörvény ötödik módosítása emiatt tulajdonképpen a negyedekre reagált, pontosabban azokra a vitákra, amelyek a negyedik módosítás miatt az európai intézmények és Magyarország között alakultak ki 2013-ban. Néhány kérdésben – csekély mértékben ugyan – az alkotmányozó mégis figyelembe vette a nemzetközi, illetve európai kritikákat és ismét módosított az Alaptörvényen. Egyrészt megszüntette az OBH elnökének úgynevezett ügyáthelyezési jogkörét, a választási kampányban némi mozgásteret biztosított a kereskedelmi csatornáknak is, valamint eltörölte azt a korábbi rendelkezést, amely értelmében rendkívüli pénzügyi hozzájárulást vehettek volna ki abban az esetben, ha a költségvetés egyensúlyát nemzetközi bíróság vagy az Alkotmánybíróság valamely döntése veszélyeztetné. Az eddigi utolsó, azaz hatodik Alaptörvény-módosítás 2016 júniusában született meg és egy új különleges jogrendet vezetett be a magyar közjogba – a terrorveszélyhelyzetet.

A 2010-ben kezdődött magyar alkotmányozás egyik sajátossága az volt, hogy a külföldi és azon belül a különböző európai intézmények kiemelt figyelmet szenteltek az egész folyamatnak. Ez több okra is visszavehető, de az egyik legfontosabb szerkezeti körülmény az lehetett, hogy a 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény a második olyan tagállami alkotmány,¹¹³ amely már az uniós tagság idején született, és az első olyan alkotmány, amelyet a lisszaboni szerződés hatályba lépése után fogadtak el. **Magyarország** ugyan az önkéntes alapon történt uniós csatlakozással nem veszítette el szuverenitását, de egy ilyen fejlett, érték- és érdekorientált közösségbe való belépés kihat az alkotmányozó mozgásterére annak ellenére, hogy az uniós szerveknek formálisan nincs joga beleszólni a tagállami alkotmányozásba, amely **továbbra is nemzeti hatáskörbe tartozik.**¹¹⁴

Ez mindkét fél – a magyar alkotmányozó és az uniós, illetve más páneurópai szervek – számára is új helyzet volt. A dialógust a 2010 utáni magyar kormány és parlamenti többség is elfogadta, amiről egyrészt azok a kérdések tanúskodnak, amelyekkel a magyar kormány az Európa Tanács keretében működő Velencei Bizottsághoz fordult, másrészt azok a sűrű nemzetközi szakértői és tudományos tanácskozások, amelyekre az alkotmányozás alatt került sor.¹¹⁵

¹¹¹ Itt az úgynevezett ügyáthelyezési jogosítványokról volt szó.

¹¹² A részleteket lásd összefoglaló jelleggel SZENTE 2016. 218–220.

¹¹³ Az első ilyen alkotmány volt a 2000. évi finn alkotmány.

¹¹⁴ Erről a kérdéstről átfogóan lásd CHRONOWSKI Nóra (2014): Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányozás hálójában. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK. 109–130.

¹¹⁵ Erről lásd SULLYOK Márton (2011): Alkotmányozás Magyarországon: Példák, lehetőségek, visszhangok, tanulmányok – Fókuszban: az összehasonlító alkotmányjog szerepe az alkotmányfejlesztésben. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 3. sz. 1–30.

3.2.10.3. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság korábbi határozatainak felhasználhatósága

A negyedik Alaptörvény-módosítás még egy oknál fogva volt nagyon fontos az aktuális alkotmányjogi fejlődés szempontjából. A magyar Alkotmánybíróság 1990 és 2012 között egy sor fontos határozatot hozott, amelyek tartalma, illetve érvelése mélyen beépült a magyar alkotmányjogba és komolyan hatott a közjogi gondolkodásra. **Az Alaptörvény hatálybalépése után felmerült a korábbi Alkotmány alapján meghozott alkotmánybírósági határozatok további sorsának kérdése.** Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően hozott döntéseinek további alkalmazhatóságával először a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban foglalkozott. Ebben úgy értelmezte a kialakult helyzetet, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „... az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.”¹¹⁶

Az Alaptörvény negyedik módosítása 2013-ban viszont a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjában kifejezetten **hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat** azzal, hogy ez az aktus nem érinti a határozatok által kifejtett joghatásokat. **Az Alkotmánybíróság a kialakult helyzetre a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában reagált.** E határozat értelmében az Alaptörvény negyedik módosítása következtében az Alkotmánybíróságnak az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályai tartalmi összevetésének eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt **érvek felhasználását kellő részletességgel indokolnia kell.** „A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. **Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálható alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya,** és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése [...]. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság **mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.**”¹¹⁷ Az Alkotmánybíróság az éppen idézett elvi jelentőségű határozatában tehát úgy értelmezte ezt a hatályvesztést, hogy **négy feltétel teljesülése esetén mégis át lehet venni a hatályvesztett régi alkotmánybírósági határozatokból érveket** és egy-egy alapvető jogot értelmező normatív döntési formulát.¹¹⁸ Az említett feltételekhez egy negyediket is hozzáfűzött

¹¹⁶ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]

¹¹⁷ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [30]–[34]

¹¹⁸ Erről lásd részletesen TÉGLÁSI András (2014): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ–SZENTE 2014. 319–320. Lásd továbbá 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]

az idézett határozat, amelynek értelmében „... az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatokban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell.”¹¹⁹

3.2.10.4. Az Alaptörvény terminológiai sajátosságai és megoldásai – az Alaptörvény és a történeti alkotmány

A 2011-ben született és 2012-ben hatályba lépett **magyar Alaptörvény több szempontból is rendhagyó közjogi dokumentum. A sajátosságok főleg a magyar jogtörténetből és az aktuális alkotmányozó akaratából fakadnak.** Már a neve is rendhagyó. A szakirodalom ugyan általában mindegyik alkotmányt alaptörvénynek tekinti, néhány országban viszont, ahol nincs komplex és egységes chartális alkotmány, az alaptörvények azok, amelyekből az alkotmányos rendszer áll össze.¹²⁰ A polgári korszak magyar közjogában azonban az alaptörvényeket rendszerint kis kezdőbetűvel írták, mert több volt belőlük, azaz nem lehetett azokat a tulajdonnévre jellemző nagy kezdőbetűvel írni.

Ehhez képest **a 2011-ben megszületett Alaptörvényt nagy kezdőbetűvel írta az alkotmányozó**, ami logikus is, hiszen jelenleg Magyarországon csak egyetlen ilyen típusú jogi norma létezik. Az Alapvetés R cikkének (1) bekezdése az Alaptörvényt a magyarországi jogrendszer alapjának deklarálja. A (2) bekezdés értelmében a jogszabályokkal együtt mindenre nézve kötelező is. Hasonlóképpen, de ennél fennköltebb módon a *Nemzeti hitvallás* is megpróbálja definiálni az Alaptörvény fogalmát az Alaptörvény preambulumban. Eszerint: **„Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”**

A történeti alkotmány a kis kezdőbetűs alaptörvény fogalma alatt a történeti alkotmány alaptételeit vagy sarokpontjait magában foglaló törvényes rendelkezéseket értette.¹²¹ Ennek megfelelően **koronként változó összetételű alaptörvények (*lex fundamentales*), illetve az azal azonos megítélés alá eső sarkalatos törvények (*lex cardinales*) alkották a történeti alkotmány gerincét.** A történeti alkotmányt olyan sok évszázados – romantikus vélekedések szerint ezeréves – múltra visszatekintő konstrukciónak tekintették, amelyet egyrészlől a sarkalatos, illetve alaptörvények, másrészlől a „szokásjogi megállapodások” alakítottak.¹²²

Az íratlan alkotmány alaptételei ugyan nehezebben ismerhetők fel, hiszen nincsenek egységes alkotmánylevélbe összefoglalva, ám **a kor közfelfogása szerint éppen ez biztosította a történeti alkotmány számára a rugalmasságot, illetve hajlékonyságot** a merevnek és rugalmatlannak tartott chartális alkotmányokkal szemben. Az, hogy mi minősült az alkotmány gerincét jelentő alaptörvénynek, elsősorban nem a jogalkotó szándékától, hanem a szokástól, valamint a közjogtudomány megítélésétől függött. A történeti alkotmány időszakában a törvények között megalkotásuk és megváltoztatásuk eljárási szabályait illetően nem voltak különbségek: az alaptörvénynek nevezett vagy tekintett

¹¹⁹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31]

¹²⁰ Ilyen volt például az 1906 és 1917 közötti cári Oroszország, most is ilyen a Svéd Királyság és tulajdonképpen ilyen volt az 1945 előtti Magyarország történeti alkotmánya is.

¹²¹ EGYED István (1927): Alaptörvények a magyar alkotmányjogban. *Magyar Jogi Szemle*, október. 313–318.

¹²² Lásd CSEKEY 1943. 9.

törvényeket is ugyanolyan alakiságok mellett és egyszerű szótöbbséggel fogadták el, mint a „közönséges” törvényeket. A különbség tehát nem alaki, hanem tartalmi jellegű volt.¹²³

Az Alaptörvény fogalmi értelemben unikális helyzetbe került: különleges eljárási rendben és minősített többséggel elfogadott chartális alaptörvényként – miként az Alaptörvény indokolása fogalmazott, Magyarország „első egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként” – illeszkedik a chartális alkotmány létét nem ismerő történeti alkotmány újjáéledő strukturális keretei közé. A nagy kezdőbetűs Alaptörvény megnevezés tehát nincs teljesen összhangban a történeti alkotmány alaptörvény-értelmezésével.

Ettől függetlenül az Alaptörvény egyértelműen az írott chartális alkotmány szerepét tölti be a hatályos magyar jogban. Erre utal az Alaptörvény utolsó mondata is: **„Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”** Végző soron az alkotmányozó hatalommal élve alkotmányokat és alkotmányos törvényeket szokás elfogadni, ebből a szempontból tehát már **mellékes, hogy mi az alkotmányos dokumentum konkrét elnevezése.** A két fogalom gyakorlati azonosságának következő közvetett bizonyítéka az, hogy az Alkotmánybíróság is az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.¹²⁴

3.2.10.5. A történeti alkotmány kérdése és az Alkotmánybíróság

Az egyik legnagyobb értelmezési problémát az okozza, hogy a Nemzeti hitvallásban az Alaptörvény mellett megjelenik a kisbetűs alkotmány kifejezés is, igaz, mindig a „történeti” melléknévvel együtt. Ez a fogalom azonban többé már nem egy mélyen tisztelt, de a múlt raktárában elhelyezett történelmi relikvia, hiszen igényt tart az újjáélesztésre.¹²⁵ Azt, hogy komolyan kell venni ezt a fogalmat az Alapvetés R) cikkének (3) bekezdése is jelzi, amely szerint: **„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”** A **„történeti alkotmány vívmányai”** fogalom, amelyről egyelőre ugyan csak nagyon kevés konkrétumot lehet tudni, ezáltal **fontos értelmezési sarokponttá vált.** Ezen értelmezés kereteinek a kidolgozása, úgy tűnik, az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata lesz az elkövetkező években.

Az alkotmánybírák a jogtörténeti előzményekre már korábban is hivatkoztak,¹²⁶ ám lényeges különbséget jelent, hogy az Alaptörvény ezt már nem lehetőségként, hanem

¹²³ Az 1945 előtti közjogtudomány ugyanakkor éles különbséget tett az alaki értelemben vett alaptörvény, illetve az anyagi (tartalmi) értelemben vett alaptörvény között. Az alkotmánylevéllel, illetve chartális alkotmánnyal azonosított, különleges eljárási rendben elfogadott alaki alaptörvénnyel – azaz a nagy kezdőbetűs Alaptörvennyel/Alkotmánnyal szemben a második világháború előtti magyar alkotmányjog az anyagi (tartalmi) értelemben vett, a törvényhozás rendes eljárási keretei között elfogadott, kis kezdőbetűs alaptörvényt ismerte.

¹²⁴ Alaptörvény *Állam* c. rész, 24. cikk 1) bekezdés

¹²⁵ RIXER ÁDÁM (2012): A történeti alkotmány helye a mai jogunkban. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére.* Budapest, KGRE ÁJK. 44–102. Továbbá a történeti háttérrel lásd még még BÓDI Stefánia (2015): A Szent Korona-eszme különbségei Eckhart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában. *Polgári Szemle*, 11 sz. (1–3) 327–341.

¹²⁶ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012): Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 1. sz. 13.

követendő eljárásként írja elő. **A történeti alkotmány vívmányaira érdemben utaló legelső alkotmánybíróvási határozatot a bírák korhatár előtti kényszernyugdíjazása kapcsán 2012-ben fogadta el a taláros testület.** Az Alkotmánybíróvási határozat a bírák jogállására vonatkozó két, a 19. század utolsó harmadában megalkotott törvényre hivatkozással állapította meg, hogy a bírói függetlenség elve és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik.¹²⁷ Az egyik további alkotmánybíróvási határozat indokolása ugyanakkor az 1848-as polgári átalakulás eredményeként törvényi szinten deklarált sajtószabadságot tekintette „minden kétséget kizáróan” a történelmi alkotmány vívmányának.¹²⁸

Az Alkotmánybíróvási állásfoglalása szerint a történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a 19. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét alkotják.¹²⁹ Ezek a törvények teremtették meg azt a szilárd intézményi alapot, amelyre a modern jogállam épült. Amikor az Alaptörvény ablakot nyitott a magyar közjog történeti dimenziójára, azokra az intézménytörténeti előzményekre irányította a figyelmet, amelyek nélkül ma a közjogi viszonyok és általában a jogi kultúra gyökér nélküli lenne. Saját felelősségét az Alkotmánybíróvási határozat ebben az új helyzetben rendkívülinek minősítette, hiszen a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába az intézménytörténet releváns forrásait.

Ehhez az ars poeticához a taláros testület egyelőre tartja is magát, hiszen több hasonló jellegű, a történeti alkotmány vívmányait szándékaik szerint megállapító hivatkozással is találkozhatunk az alkotmánybíróvási határozatokban. Arra is találunk példát, hogy a vívmányokra az Alkotmánybíróvási határozat valamelyik tagjának a többségi határozathoz fűzött párhuzamos indokolása hivatkozott.¹³⁰ Amikor tehát eddig az Alkotmánybíróvási határozat történelmi alkotmány vívmányaira hivatkozott, a szakirodalom szerint általában nem a legitimálási szándék, hanem inkább a megerősítési szándék vezérelte a testület tagjait.¹³¹ A kortárs szakirodalomban a történeti alkotmány vívmányait mint fogalmat körülölelő bizonytalanságokra tekintettel olyan vélemény is kibontakozott, miszerint „értelmezési segédletről, segédletről, alapról, szemléletről van szó, amelynek azonban az Alkotmánybíróvási határozat döntésére kiható érdemi jogkövetkezménye nem lehet, legfeljebb »érvelésszító« funkciót tölthet be.”¹³²

A „történeti alkotmány vívmányai” kifejezés értelmezése valóban nagyfokú körültekintést igényel, hiszen még nem kellőképpen tisztázott a történeti alkotmány aktualizált fogalma és ezzel összefüggésben a vívmány fogalma sem. **A történeti alkotmány aktuális meghatározását nehezíti, hogy** – miként ezt a budapesti tudományegyetem egykori közjogász-professorának, Tomcsányi Móricnak (1878–1951) a felfogása is tükrözi – **jogon**

¹²⁷ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

¹²⁸ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat

¹²⁹ 33/2012 (VII. 17.) AB határozat

¹³⁰ 6/2013. (III. 1.) AB-határozat, Balogh Elemér párhuzamos indokolása. A párhuzamos indokolásban az egyházak jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény vizsgálata során Balogh Elemér megállapította, hogy a jogfejlődés lényegi eleme mindenkoron a jogkiterjesztés volt, nem pedig az alkotmányosan megszerzett jogok elvétele.

¹³¹ SZAKÁLY Zsuzsa (2015): A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono*, 2. sz. 29.

¹³² VÖRÖS Imre (2016): A történeti alkotmány az Alkotmánybíróvási gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 4. sz. 44–57, továbbá JAKAB András (2011): A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata (JEMA)*, 4. sz. 81–82.

kívüli, alkotmányjogi és alkotmánytani szempontból megfoghatatlan rétegek (néplélek, nemzeti génusz) is ráakódtak az idők folyamán erre a fogalomra. A történeti alkotmányok jellegzetességei közé tartozott ugyanis Tomcsányi professzor szerint, „hogyan szellemi gyökerei a néplélek, a nemzeti génusz mélységéből fakadnak”, ebből következően „egyes alkotmányi kérdések eldöntésénél sokszor nem elég a pozitív rendelkezéseket figyelembe venni, hanem az összes odavonatkozó törvényi határozományok s egyéb alkotmányjogi megnyilatkozások (kiváltképpen az alkotmányi szokásjog) egybevetéséből kell inspirációt meríteni, az alkotmány szellemét kiérezni, annak alapelveit megállapítani.”¹³³

Annak megnyugtató elméleti tisztázása is szükséges, hogy az írott, chartális alkotmánynak minősülő Alaptörvény értelmezéséhez mennyiben nyújthatnak egyáltalán támpontot a történeti alkotmány időszakának alkotmányjogi szempontból meghatározó jelentőségű normái. **Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a történeti alkotmány eredendően formai, nem pedig tartalmi kategória, az alkotmány alaki jellegére (íratlanságára, összefoglalatlanságára), nem pedig annak tartalmára utaló kifejezés.** Ebből következően legfeljebb a történeti alkotmány adott időszakának alapvető – nagy eséllyel már hatályon kívül helyezett – alkotmányjogi normái alapján lehetne a történeti alkotmány „időtálló” vívmányaira következtetni. A történeti alkotmány kérdésében tehát egyelőre nagyon sok a bizonytalanság és nagy valószínűséggel az Alkotmánybíróság későbbi határozataiból derül majd ki, hogy milyen irányba fog elmozdulni a hatályos magyar közjog ezen az érdekes, de felettébb ingoványos talajon.

3.2.10.6. Az Alaptörvény szerkezete

Az Alaptörvény szerkezetileg is rendhagyó dokumentum. Jelenleg **hat nagy részből áll,** amelyek majdnem mindegyike sajátos számozással rendelkezik. A bevezetőként szolgáló *Nemzeti hitvallásra* eleve nem jellemző a belső tagoltság, egy összefüggő szövegről van szó. Az *Alapvetés* című bevezető nagy rész betűkkel jelölt cikkekre szerveződik: (A) cikk, B) cikk stb.). Ez a rész a Magyarországra mint államra vonatkozó alapvető rendelkezésekkel, illetve definíciókkal, alapértékekkel és alkotmányos alapelvekkel, a jogforrásokkal, az állami szimbolikával, valamint az államcélokkal foglalkozik.¹³⁴ Az alapjogokkal és az alapvető kötelezettségekkel foglalkozó *Szabadság és Felelősség* című részben az alkotmányozó római számokat használta az egyes rendelkezések megjelölésére (I. cikk, II. cikk, III. cikk stb.). Megint más a helyzet a magyar államszervezettel foglalkozó *Állam* című részben, amelyben az alkotmányozó arab számokat használta (1. cikk, 2. cikk, 3. cikk stb.). Ugyanez a helyzet a *Különleges jogrend* című részben, amelynek számozása nem is kezdődik előlről, hanem folytatódik. Ez a rész az állam működése szempontjából különleges és rendkívüli helyzetekkel foglalkozik. A *Záró rendelkezések* című részben pedig az alkotmányozó csak az arab számokat használta az egyes mondatok különválasztására, anélkül, hogy azok mögé tette volna a cikk vagy paragrafus kifejezést (1, 2, 3. stb.).

Az előbb ismertetett számozási gyakorlatból úgy tűnik, mintha a 2011. évi magyar alkotmányozó először gyengíteni kívánta volna az Alaptörvény belső koherenciáját

¹³³ TOMCSÁNYI MÓRIC (1943): *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 49.

¹³⁴ CSERNY–TÉGLÁSI 2013. 56.

és egységes jellegét, de aztán meggondolta magát, és mégis egy egységes chartális jellegű dokumentum elfogadása mellett döntött. A több elkülönülő alaptörvényre utaló és mindig újrakezdődő belső számozás viszont megmaradt. **Az alkotmányozás során tehát tulajdonképpen egyfajta felemás dekonstrukció zajlott le, amely azonban inkább szimbolikus volt és nem tartalmi.** Az Alaptörvény konkrét megfogalmazásában oroszlánrésztt vállaló Szájer József erről a következőképpen vélekedett egy vele készült interjúkönyvben: „A *Nemzeti hitvallás* megfogalmazásával, az eltérő számozással, a történeti alkotmányhoz való viszonyulással tulajdonképpen egy dekonstrukciót végeztünk el, vagyis az államrendszer teljességét leírni igyekvő 1949. évi XX. törvény helyett visszahoztunk inkább egy értelmezésen alapuló, az élethez és a hagyományhoz, az ilyen értelemben a szokásjoghoz visszakapcsolódni képes rendszert.”¹³⁵

Az, hogy mindez a dekonstrukciós igyekezet hogyan fog hatni a későbbi magyar alkotmányfejlődésre és a jogállamiság alapelveire, egyelőre nyitott kérdés. Mindenesetre az előbb idézett jogász-politikus is a következőképpen vélekedett az elsőbbség és az erő kérdéséről: „**Az írott jog egyértelmű szabályait nem ronthatja le a történeti alkotmány**, de az értelmezési szabadság rugalmassá, s így időtállóvá teszi az alaptörvényt.”¹³⁶ A konkrét szabályok és az értelmezési gyakorlat továbbra is az Alkotmánybíróság feladata.

3.2.10.7. Az Alaptörvény és a „megváltoztathatatlanság”

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely felsorolná, hogy mely részeit nem lehet megváltoztatni – azaz nem tartalmaz „örökkévalósági klauzulát.” Ilyen klauzulák egyébként főleg a második világháború után születtek azzal a céllal, hogy még egyszer ne ismétlődjön meg az 1933-as német eset, amikor demokratikus választások révén egy olyan párt került hatalomra (a Nemzetiszocialista Német Munkáspárt), amely aztán a gyakorlatban leépítette az egész német alkotmányos rendszert. Jelenleg a francia, az olasz, a görög, a ciprusi és a román alkotmányok rendelkeznek ilyen klauzulával.¹³⁷ Magyarországon tehát sem a korábbi Alkotmány, sem a mostani Alaptörvény nem ismer ilyen rendelkezést. Ezt a magyar Alkotmánybíróság egyik fontos határozatában¹³⁸ ki is mondta: „Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy – szemben a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényével – a magyar Alkotmánynak nincsenek olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlanak tartott rendelkezései, amelyek alkotmányos mérceként kötelezően figyelembe veendőek lennének akár a hatályos Alkotmány módosításának, akár egy új Alkotmány elfogadásának esetén [...]. Erre felhatalmazást ugyanis csak maga az alkotmányozó hatalom adhatja az Alkotmánybíróság számára.”¹³⁹

Bár az Alkotmánybíróság a most idézett határozatot még a korábbi Alkotmány hatálya idején hozta meg, ezen a téren nem változott semmi az Alaptörvény elfogadása után

¹³⁵ ABLONCZY Bálint (2011): *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetés Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Budapest, Elektromédia. 28.

¹³⁶ Uo. 29.

¹³⁷ BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és Jogtudomány*, Vol. LVII, 3. sz. 51–52.

¹³⁸ 61/2011 AB határozat.

¹³⁹ Uo.

sem. Más kérdés, hogy mindkét említett dokumentumban van két olyan, egyébként majdnem azonos tartalmú bekezdés, amelyből akár levezethető az alkotmányos/alaptörvényi szöveg megváltoztatásának a korlátozhatósága. Az alapjogi rész I. cikkének (1) és (2) bekezdéséről van szó, amelyek a következőket deklarálják: „(1) Az **EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. (2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.**”

Az idézett két bekezdés egyes szerzők szerint úgy is értelmezhető, hogy **az embereknek vannak olyan sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogaik (emberi jogaik), amelyek felett az alkotmányozó és a törvényhozó sem rendelkezhet teljesen szabadon, illetve amelyekről az ember sem mondhat le,** legfeljebb a gyakorlásuktól tartózkodhat.¹⁴⁰ Az alkotmányozó és törvényhozó azért sem rendelkezhet korlátozások nélkül ezek felett, mert ezek a jogok végső soron nem tőle származnak, ő csak tiszteletben tartja azokat, ahogyan Magyarország is csak elismeri a magától értetődő, önmagában létező, az emberi mivoltunkból fakadó alapvető egyéni és közösségi emberi jogokat. Ezek a jogok tehát nem a jogalkotó által kreált pozitív jog termékei.¹⁴¹ Az, hogy ezek az önmagukban létező, a természetből vagy az isteni rendből fakadó jogok az alkotmányozó akaratából alkotmányos jogokká váltak, nem jelenti azt, hogy az alkotmányozó teljes mértékben átvette volna felettük a rendelkezési jogot. Természetesen az alkotmányozó formálhatja, illetve árnyalhatja ezeket, de nem szüntetheti meg, mert nem tőle származnak, tőle függetlenül is léteznek.

A szakirodalom szerint „Az Alaptörvény tehát bár nem mondja kifejezetten, hogy tartalmaz örökkévalósági klauzulát, ám egyes rendelkezéseiből biztosan levezethető, hogy van az Alaptörvénynek megváltoztathatatlan normája.”¹⁴² Mindez az idézett szerzők szerint sem jelenti azt, hogy az emberi jogokat és a jogállamiságot tartalmazó normákon az alkotmánymódosító semmit sem változtathat. „De annyit mindenképpen jelentenek az Alaptörvény elemzett szabályai, külön-külön és összességükben még inkább, hogy az alapjogok és a jogállamiság lényegét, elismert alapvető, lényegi tartalmát érvényesen nem vonhatja el.”¹⁴³

A szakirodalmi véleménynél természetesen **fontosabb az Alkotmánybíróság álláspontja ebben az érzékeny kérdésben.** A korábban már idézett idevonatkozó fontos határozatában az Alkotmánybíróság a következőket mondta ki: „**A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a ius cogensen és azokon a nemzetközi szerződéseken alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese.** A nemzetközi szerződésbe foglalt alapelvek és a nemzeti alkotmányos rendszerek összhangját ugyanis biztosítani kell, akár dualista, vagy akár monista álláspontra helyezkedik az állam alkotmányos berendezkedése. A választott megoldás nem változtat azon a követelményen, hogy **az állam nemzetközi jogi kötelezettségei és belső joga együtt érvényesüljön és összhangban legyen, hiszen valójában eleve jogi szimbiózisban,** ’együttlékezésben’ vannak a nemzetközi szerződések elfogadása, kihirdetése és az emberi jogok további belső szabályozása szempontjából. Az államnak a belső jogát – amennyiben az adott szabályozási területen vannak odavágó, irány-

¹⁴⁰ BRAGYOVA–GÁRDOS–OROSZ 2016. 54–55.

¹⁴¹ Uo. 54.

¹⁴² Uo. 55.

¹⁴³ Uo. 56.

adó, akár szokásjogi, akár szerződésbe foglalt nemzetközi jogi kötelezettségei is – az utóbbiakkal összhangban kell megalkotnia és értelmeznie.”¹⁴⁴ Sőt az említett határozat ennél tovább ment: „**A ius cogens normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.** Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (például a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve stb.).”¹⁴⁵ Az előbb idézettek tehát jelzik, hogy **bár a magyar alkotmányos rendszerben nem létezik örökkévalósági klauzula** és a magyar Alkotmánybíróság nem is támaszkodik az alkotmány „demokratikus jogállami magvának” az elméletére, **bizonyos korlátok az alkotmányozó számára mégiscsak léteznek, ezek azonban nem következnek a magyar belső jogból.**

Az alapvető emberi jogok és az emberi méltóság feltétlen tisztelete olyan attitűd, amely hosszú fejlődés eredménye, és amely a modern korban, különösen a második világháború borzalmai után került a figyelem középpontjába. Ezen érték tiszteletben tartása tehát a felvilágosult humanista, keresztény-zsidó vallási alapú és jóléti európai civilizáció létezésének egyik alappillére. Ennek bolygatása mindenki számára rendkívüli veszélyekkel jár.

3.2.10.8. Nemzeti hitvallás

A 2011. évi magyar alkotmányozás további sajátossága az a kiemelt figyelem, amelyet a preambulumnak szentelt az alkotmányozó. Már a preambulum neve is specifikus – a *Nemzeti hitvallás* kifejezés ugyanis erős vallási, egyházas kicsengésű, bár a tartalma inkább világi jellegű. **A preambulum fogalom az alkotmány (vagy esetleg más jogszabály) egyfajta bevezetését jelenti, amely rendszerint (de nem feltétlenül) meghatározza azokat a körülményeket, amelyek között megszületett, illetve azokat a hagyományokat és értékeket, amelyeket pozitívnak és követendőnek tart.** Bár az egyes preambulumok deklarációkat is tartalmaznak, ettől még nem tekinthetők egyszerűen csak deklaratív szövegeknek. A preambulumok ugyan csak nagyon ritkán tartalmaznak normatív tételeket, de ettől függetlenül fontos szerephez juthatnak azok értelmezésében. A szakirodalom szerint „... a preambulum mindenkori tartalmától függően, a szövegnek ugyanolyan normatív jelentősége lehet, mint a jogalkotói aktus egészének, jóllehet a preambulumban egyaránt jelen vannak történeti elemek, valamint a szabályozás célját, továbbá elveit rögzítő – gyakran értéktartalommal bíró – tételek.”¹⁴⁶ Az előző magyar Alkotmány nem rendelkezett kifejezetten arról, hogy a preambulumnak milyen szerepe lehet az alkotmányos szöveg értelmezésében, ettől függetlenül az Alkotmánybíróság ezt a lehetőséget levezette a saját határozataiban.¹⁴⁷

¹⁴⁴ 61/2011 AB határozat.

¹⁴⁵ Uo.

¹⁴⁶ Vörös Imre (2011): Preambulumot az Alkotmányhoz – de milyet? In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László szerk.: *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex. 23.

¹⁴⁷ Erről lásd a 772/B/1990/5. AB határozatot, továbbá 21/1990. (X.4.) AB határozatot, valamint a 33/1993. (V. 28.) AB határozatot. Ezen határozatok főleg a szociális piacgazdaság fogalmával és a magyar gazdaság meghatározásával, természetével foglalkoztak. Lásd Vörös 2011. 23.

A most hatályos Alaptörvény viszont a korábban már idézett R) cikkének (3) bekezdésében előírta, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit – egyebek mellett – a Nemzeti hitvallással összhangban kell értelmezni.

A *Nemzeti hitvallás* Európa leghosszabb preambuluma közé tartozik. Ez a műfaj egyébként főleg a rendszerváltás után alkotmányozó Kelet-Közép-Európában örvend népszerűségnek,¹⁴⁸ Nyugat- és Dél-Európában kevésbé elterjedt. A legtöbb régi nyugati alkotmány nem is rendelkezik preambulummal.¹⁴⁹ A nyugati csoportba tartozó államok közül Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Portugália és Spanyolország rendelkezik rövidebb vagy hosszabb preambulummal.¹⁵⁰ Bár a magyar alkotmányozó 2011-ben sokat hivatkozott az 1997. évi lengyel alkotmány preambulumára, a *Nemzeti hitvallás* tartalmilag nemcsak erre a dokumentumra hasonlít, hanem komoly mértékben az 1991. évi horvát és az 1992. évi szlovák alkotmány preambulumaira is. Az előbbivel leginkább az államiság történetére és jellemzésére vonatkozó elemek teszik hasonlóvá, az utóbbival főleg a nemzetfogalom meghatározására irányuló igyekezet és a keresztény-vallási tradíciók kiemelése. Ebben a tekintetben szintén megmutatkozott a „Hungarus” történeti hagyományok ereje és az abból fakadó politikai-mentális hasonlóságok.

A Nemzeti hitvallást több tartalmi részre lehet osztani, noha maga az alkotmányozó nem élt ezzel a lehetőséggel. Az első résznek erős a történeti és szimbolikus jellege, hiszen az alkotmányozó itt igyekezett elhelyezni Magyarországot és a magyar nemzetet Európában és a történelemben. Itt történik továbbá kísérlet a magyar nemzetfogalom meghatározására és a nemzetiségeket is magába foglaló magyar politikai közösség körülírására. A preambulum második része az állam, a társadalom és az egyén viszonyának alapelveit törekszik megragadni, mégpedig alapvetően közösségi szellemben. A harmadik tartalmi rész célja a korábbi magyar közjoghoz (azaz a történeti alkotmányhoz és az 1944 és 1990 közötti időszakhoz) való viszonyulás tisztázása. A preambulum további (záró) része saját magát próbálja definiálni, azaz az önértelmezéssel foglalkozik.¹⁵¹

A Nemzeti hitvallásnak az egyik legérzékenyebb és legnehezebben megoldható része az, amely a magyar állami és alkotmányos folytonosság újradefiniálását tűzte ki célul. Főleg azért érzékeny ez a rész, mert az alkotmányozó itt meglehetősen konkrét próbált lenni, ami adott esetben nem problémamentes. Az egész preambulumban érezhető ugyanis az a törekvés, hogy egyrésztől az alkotmányos fejlődés ismét vegye fel a kapcsolatot a történeti alkotmány korszakával, illetve másrésztől határolódjon el az 1949 és az 1990 (pontosabban szólva az 1990. május 2-a) közötti időszaktól és annak 1949. évi alkotmányától. Az utóbbi kettő azért problematikus, mert ezáltal a „törvényesnek” és a jogfolytonosság fenntartása szempontjából fontosnak tartott időszakból kiesik az 1946 és 1949 közötti időszak is, amikor tisztázódott a köztársasági államforma kérdése, illetve még inkább az 1989-es rendszerváltás, amelyből kinőtt a modern magyar jogállamiság és a jelenleg hatályos Alaptörvény is. Az 1949. évi XX. törvénybe foglalt korábbi Alkotmánytól való elhatárolódás is csak akkor lehetséges, ha nem mosódik össze az Alkotmánynak az 1949-ben elfogadott szövege

¹⁴⁸ Csak az 1922-ben elfogadott alkotmánnyal rendelkező Lettország nem rendelkezik preambulummal.

¹⁴⁹ Ilyen államok például a Benelux államok (Belgium, Hollandia, Luxemburg), továbbá a skandináv monarchiák és Finnország, valamint Ausztria, Ciprus és Málta.

¹⁵⁰ E felsorolás a következő kötetre támaszkodik: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK–Kerszöv.

¹⁵¹ TRÓCSÁNYI 2015. 65–66.

(a *Nemzeti hitvallás* szavaival élve „az 1949. évi kommunista alkotmány”) és **a 2011-ben is hatályos 1949. évi XX. törvénynek a rendszerváltáskor született**, és azóta sokszor módosított demokratikus szövege és tartalma.¹⁵²

Nem szabad elfelejteni, hogy **az Alaptörvény is ezen az alkotmányos alapon született, arra építkeznek, abból táplálkozik.**¹⁵³ Ezt maga az alkotmányozó is elismerte, amikor az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 2. pontjában kimondta, hogy: „Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.” Egyébként a preambulum által sugallt, de a gyakorlatban következetesen véghez nem vitt radikális elhatárolódás az 1949 és 1990 közötti korszaktól csak akkor lenne lehetséges, ha a változásokra forradalmi úton került volna sor, vagy ha a Magyarország egy másik állam közjogi keretébe és jogrendszerébe olvadt volna bele. Azonban sem 1989-ben, sem 2010-ben nem volt szó ilyen radikális fordulatokról.

A Nemzeti hitvallás ebben a formában új mozzanatot jelent a magyar közjogi fejlődésben. A preambulumok Magyarországon eddig soha nem játszottak ennyire meghatározó szerepet a magyar alkotmányjogban. Igaz, soha nem is voltak ennyire tartalmasak, még az 1973 és 1989 között hatályban lévő alkotmányos szöveg preambuluma sem. Az 1989-ben megfogalmazott preambulum kifejezetten rövid volt, annál is inkább, mert csak az átmenet idejére készült. **A Nemzeti hitvallás terjedelme és érzelmi telítettsége, illetve ideologikussága főleg az előző szöveggel összehasonlítva szembetűnő.** Az 1989-es szöveg minimalizmusa, szűkszavúsága és szikársága az akkori komoly politikai kompromisszumok következménye volt. **Az egyértelmű többséggel rendelkező 2011. évi alkotmányozónak nem kellett ennyire korlátoznia önmagát.** Az egyértelmű többség tényéből azonban az is következett, hogy az alkotmányozó az értékválasztás és az ideológia szempontjából **inkább egyoldalú dokumentumot fogadott el**, amely főleg a nemzeti és konzervatív értékek mentén épül fel,¹⁵⁴ és nem vette figyelembe a magyar társadalomban meglévő többi meghatározó értékvilágot és mentalitást.¹⁵⁵

Felhasznált irodalom

- ABLONCZY Bálint (2011): *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetés Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Budapest, Elektromédia.
- ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Budapest, Osiris.
- BIHARI Ottó (1969): Alkotmány és államszervezet a Magyar Tanácsköztársaságban. *Jogtudományi Közlöny*, 6. szám. 275–281.

¹⁵² Ezt a különválasztást tartja indokoltnak az előző bekezdésben hivatkozott munka is. Uo. 66.

¹⁵³ A szakirodalomban egyébként létezik egy olyan – igaz, nem többségi – vélemény is, amely szerint az Alaptörvény tulajdonképpen az előző Alkotmány nagy módosítása. Lásd BRAGYOVA–GÁRDOS-OROSZ 2016. 43–44.

¹⁵⁴ JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* Budapest, HVG-ORAC. 180.

¹⁵⁵ Erről lásd PAP András László (2014): Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából? In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon.* Budapest, NKE KTK.

- BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és Jogtudomány*, Vol. LVII, 3. sz. 35–63.
- CHRONOWSKI Nóra (2014): Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányozás hálójában. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK. 109–130.
- CSEKEY István (1943): *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance.
- CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*. [1947.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/1–3.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2013): Magyar alkotmányfejlődés. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE. 45–57.
- CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012): Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 1. sz. 9–15.
- ECKHART Ferenc (2000): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Osiris.
- EGYED István (1927): Alaptörvények a magyar alkotmányjogban. *Magyar Jogi Szemle*, október. 313–318.
- FEITL István (1991): Az Ideiglenes Nemzetgyűlés létrejötte és jogalkotása. In HUBAI László – TOMBOR László szerk.: *A magyar parlament 1944–1949*. Budapest, Lap- és Könyvkiadó. 7–43.
- FERDINANDY Geyza (1902): *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia.
- FÖGLEIN Gizella (2001): *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Budapest, Osiris.
- GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 50–80.
- JAKAB András (2011): A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata (JEMA)*, 4. sz. 86–94.
- JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- KECSKEMÉTI Károly (2008): *Magyar liberalizmus 1790–1848*. Budapest, Argumentum – Bibó István Szellemi Műhely.
- KOVÁCS István (1977): *Magyar államjog*. I. kötet. Szeged, JATE ÁJK.
- KOVÁCS Kálmán (1965): Az Ideiglenes Nemzetgyűlés magalakulásának történelmi jelentősége. *Állam- és Igazgatás*, január 7. 1–15.
- KOVÁCS Kálmán (1969): Államjogi változások a „Magyar Népköztársaság” idején 1918/1919-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 2–3. sz. 69–79.
- KUKORELLI István – TAKÁCS Imre (2007): A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszer-változás jellemzői. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I. Második átdolgozott kiadás*. Budapest, Osiris. 55–77.
- KUKORELLI István (1995): *Az alkotmányozás évtizede*. Budapest, Korona.
- KUKORELLI István (2006): Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. In SÜLYOK Elemér – VARGA Mátyás szerk.: *Találkozások. Várszegi Asztrik pannonhalmi főapát hatvanadik születésnapjára*. Pannonhalma, 236–246.
- MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (2003): A parlamentáris monarchia. In MEZEY Barna szerk.: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
- MÁTÉ István összeáll. (1993): *A rendszerváltás a Szovjetunióban*. Szovjet Füzetek IX. Budapest, MRI.
- MEZEY Barna (2007): Az első magyar köztársaság. 1849. respublikája. In FEITL István szerk.: *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Szerk.: Budapest, Napvilág. 181–192.

- MOLNÁR Kálmán (1927): *A Szent Korona-tan kifejlődése és mai jelentősége*. Pécs, Dunántúli Egyetemi Nyomdája.
- PACZKOWSKI, Andrzej (1997): *Fél évszázad Lengyelország történetéből 1939–1989*. Budapest, 1956-os Intézet.
- PAP András László (2014): Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából? In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK. 245–263.
- PECZE Ferenc (1981): A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848–1918. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 223–274.
- RIXER ÁDÁM (2012): A történeti alkotmány helye a mai jogunkban. In *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, KGRE ÁJK. 44–102.
- SÓLYOM László (2004): A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés kezei. In MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán szerk.: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet. 9–24.
- SOMOGYVÁRI István (2009): Húsz éves a köztársasági alkotmány. *Közjogi Szemle*, 3. sz. 11–24.
- SULYOK Márton (2011): Alkotmányozás Magyarországon: Példák, lehetőségek, visszhangok, tanulások – Fókuszban: az összehasonlító alkotmányjog szerepe az alkotmányfejlesztésben. *De Iurisprudencia et Iure Publico* 3. sz. 1–30.
- SZAKÁLY Zsuzsa (2015): A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono*, 2. sz. 24–38.
- SZEMERE Bertalan (1990): *Politikai jellemrajzok a magyar szabadságharcról. Okmánytár*. Sajtó alá rendezte: HERMANN Róbert – PELYACH István. Budapest, Szépirodalmi Könyvkiadó.
- SZENTE Zoltán (2016): Az Alaptörvény (2012–2015). In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI. 213–242.
- TÉGLÁSI András (2014): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK.
- TILK Péter (2008): *A magyar Alkotmánybíróság*. PhD-értekezés. Pécs.
- TOMCSÁNYI Móric (1932): *Magyarország közjoga*. Második bővített és átdolgozott kiadás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TOMCSÁNYI Móric (1943): *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- VÖRÖS Imre (2011): Preambulumot az Alkotmányhoz – de melyet? In LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László szerk.: *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex. 23–31.
- VÖRÖS Imre (2016): A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 4. sz. 44–57.

4. Az állam összetevői (terület és lakosság)

4.1. Az állam fogalmának meghatározása

Az állam egy komplex képződmény, amelynek számos meghatározása ismert, így **nehéz olyan definícióját megadni, amely egyértelmű és mindenki által elfogadott.** Az alkotmányjognak – amelynek egyik fő tárgya éppen az állam és az egyén kapcsolatának, illetve az államhatalom gyakorlásának a meghatározása – viszont szüksége van az állam definiálására. **Maguk az alkotmányok azonban erre nem vállalkoznak és inkább csak az állam egyes megnyilvánulási elemeire koncentrálnak. Ilyen elem tipikusan az állam nevének és jellegének, illetve az állam szervezetének a meghatározása.** Az állam pontos területének és lakosságának a definiálása már rendszerint kívül esik a szűken vett alkotmányok látókörén. Ezeket általában eleve adottnak, előre meghatározottnak veszik. A konkrétumokat pedig más jogszabályokban vagy a nemzetközi szerződésekben lehet megtalálni.

4.1.1. Az állam jogi fogalma

A 19. és 20. század fordulóján alkotó egyik legnagyobb német államtudós, **Georg Jellinek** a szakirodalomban mai napig egyik legtöbbet idézett definíciójában **az államot olyan emberi kötelékként írta le, amelyik államalkotó néppé jött össze, meghatározott területen lakik és egy szervezeten nyugvó államhatalom felett rendelkezik.**¹ Ez a definíció az úgynevezett **háromelemű tan alapjává vált, amely szerint az állam fogalmi ismérvei a következők: a) az államterület, b) az államalkotó népesség és c) a főhatalom.** Az előbbi kettő a tényleges adottságokhoz kötődik, az utóbbi a szervező elemet fejezi ki. Petrétei József alkotmányjogász szerint a klasszikus alkotmányjogi államfogalom az uralom effektivitása és tartóssága a perszonális (személyi) és territoriális (területi) vonatkozásában.²

A háromelemű elmélet hatása érződik az államok alapjogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi Montevideóban kötött Amerika-közi egyezmény szövegén is, amely ugyan nem egyetemes, hanem csak regionális jellegű nemzetközi jogi dokumentum, mégis a legtöbb helyen hivatkoznak rá az állam fogalmának tisztázásakor. Ez részben azért van így, mert az ENSZ egyetemesnek szánt jogi dokumentumai mai napig nem határozták meg az államiság alkotójegyeit, pedig az ENSZ tagfelvételének egyik feltétele éppen az államiság.³ **A montevideói egyezmény értelmében az állam fogalmi elemei viszont a következők: a) állandó népesség, b) meghatározott terület, c) kormány és d) képes-**

¹ JELLINEK, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre*. 3. Ausgabe. Berlin. 394–396.

² PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 243.

³ NAGY Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski. 98.

ség a többi állammal való kapcsolatfelvételle. Az utóbbi elem tulajdonképpen a szuverenitást jelenti. Az egyezmény kontextusában a kormány kifejezés inkább az államszervezetet jelenti, illetve olyan hatóságot, amely képes az állam nevében fellépni és felelősséget vállalni a tetteiért.⁴ Terület nélkül nem léteznek az államok, ahogyan a lakatlan területek sem szoktak államnak minősülni. Ugyanakkor a valódi (effektív) és elismert államhatalom léte is fontos.

A kérdés ezen a ponton inkább az, hogy az államhatalom vonatkozásában csak a valódiságát, illetve hatékonyságát, vagy esetleg a mások általi elismerését is szükséges-e vizsgálni. A nagyvilágban ugyanis léteznek olyan entitások, amelyeknek van saját területük, lakosságuk és egy konkrét hatalom gyakorolja felettük a hatalmat, a nemzetközi közösség mégsem ismeri el őket államnak. A mindennapi belső működésük nem nagyon különbözik a többi államtól, de a nemzetközi kapcsolatokban már nehezebb a helyzetük. Ilyen vitatott egység például Tajvan vagy a Ciprusi Török Köztársaság. Mindkettő ténylegesen létezik és működik, de az államok alkotta nemzetközi közösség különböző, döntően politikai okokból nem ismeri el önálló állami létüket.

A nemzetközi jog tudománya két elméletet dolgozott ki az államok elismerésére. A napjainkra meghaladottnak tekintett **konstitutív elmélet** szerint az új állam az elismeréssel válik a nemzetközi jog alanyává, a független és szuverén államok közösségének tagjává. A **deklaratív elmélet** szerint az új állam elismerése nem létesít jogokat, hanem pusztán annak a kinyilvánítása, hogy a többi állam tudomásul veszi egy új állam létrejöttét. Ebben az értelemben az államok elismerése inkább egy politikai jellegű deklaráció. A nemzetközi jogi és állami gyakorlat is inkább e teória felé hajlik. Az államok alapjogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi Montevideóban kötött Amerika-közi egyezmény 3. cikke például kimondta, hogy az állam politikai létezése független annak elismerésétől. Ennek kapcsán felmerülhet bennünk a kérdés, hogy ez esetben mi az értelme az államokat elismerő deklarációknak. **A ma meghatározó felfogás szerint az elismerés még nem elegendő az állam nemzetközi jogi alanyiségének létesítéséhez, de ettől függetlenül vannak bizonyos konstitutív joghatásai.** Egy állam elismerésével ugyanis rendszerint véget ér egyfajta politikai bizonytalanság. Az elismerés legfőbb joghatása pedig az, hogy ezen aktus következtében válik teljessé az állam nemzetközi jogi cselekvőképessége, azaz szerződéseket tud kötni más államokkal, a többiek elismerik az állampolgárainak állampolgárságát, a különböző típusú és szintű okiratait, normáit, vagyoni jogait stb. Az elismerés egyik további fontos következménye a diplomáciai kapcsolatok létesítése. Összefoglalva tehát az elismerés olyan kifejezett vagy hallgatolagos akaratnyilvánítás, amely meghatározza az elismerő és az elismert állam közötti kapcsolat terjedelmét, mégpedig azáltal, hogy lehetőséget biztosít a kétoldalú nemzetközi jogalkotásra (azaz szerződéskötésre) és más jogok érvényesítésére.⁵

Sem az alkotmányjog, sem a nemzetközi jog nem szabályozza átfogóan vagy konkrétan az államok keletkezését. Sehol sincs előírva, hogy az államnak milyen módon és milyen eljárással kellene létrejönnie. Az állam keletkezése ugyanis rendszerint a jogon kívüli folyamatok következménye,⁶ annak ellenére, hogy maga a megszületése jogi tény, azaz különböző joghatások fűződnek hozzá. **A jog viszont csak akkor vesz tudomást**

⁴ NAGY 1999. 99.

⁵ NAGY 1999. 108.

⁶ Kevés kivétel közé tartozik például Izrael Állam létrejötte, amelyről 1947 novemberében az ENSZ Közgyűlésében szavaztak.

az államról, amikor az már ténylegesen megszületett. Az állam megszületése tehát alapvetően ténykérdés és nem jogi kérdés.⁷

4.1.2. Az államterület és államhatár

Az államterület a nemzetközi szerződések által meghatározott és elismert terület, amely felett érvényesül az állam szuverenitása.⁸ Az államterület tehát az államhatalom gyakorlásának területi bázisa. E terület felett érvényesül az adott állam főhatalma, azaz itt gyakorolja a területi felségjogát.⁹ Az utóbbi azonban nemcsak az államhatárok között meghatározott szárazföldön érvényesül, hanem az ezen belül található vízi területeken, továbbá a szárazföld felett lévő légoszlopban, valamint a földterület alatti részben is. A tengerparti államok szuverenitása a nemzetközi jog szabályai szerint **kiterjed a parti vizekre is** (parti tenger), illetve ezen túl egy szélesebb (200 tengeri mérföldnyi) tengeri sáv is a parti állam kizárólagos gazdasági övezetének számít. Az utóbbi a csatlakozó övezettel és a kontinentális talappal együtt alkotja **az államterület tartozékait**. Ezek azonban már kívül esnek a parti tengeren és így az állam területén is. A tartozékok döntően ebben különböznek a parti tengertől, amely az állam területének számít. Az 1982-ben elfogadott nemzetközi tengerjogi egyezmény szerint a parti tenger kiterjedése a parttól számított 12 mérföld, és ehhez járulhat további 12 tengeri mérföldnyi csatlakozó övezet. A kettő jogállása között azonban jelentős különbségek léteznek. A csatlakozó övezetet ugyanis a nemzetközi jog szabályozza. A parti tenger vize, továbbá annak tengerfenéke és az alatalaja is az állam szuverenitása alá tartozik. Ugyanez vonatkozik a felette lévő légtérre is. Az állami szuverenitást e tekintetben azonban közérdekből a nemzetközi jog némileg korlátozza. A parti tengerrel rendelkező államnak például meg kell engednie a békés célú áthaladást minden állam hadi- és kereskedelmi hajóinak. A hajózás szabadsága egyébként minden államot megillet, tehát a szárazföldi államokat is. A békés áthaladásnak folyamatosnak, gyorsnak és a megállás nélkülinek kell lennie.¹⁰

Az állam területi szuverenitása kiterjed a felette lévő légtérre és az alatta található mélységekre is. Az államterület ugyanis háromdimenziós kiterjedésű, ami azt jelenti, hogy nemcsak a Föld felszínét – azaz a szárazföldet és a vízi területeket – jelenti, hanem magában foglalja az ezek feletti légteret és elvileg lefelé, a Föld közepe felé is kiterjed. **Emiatt az állam területe tulajdonképpen egy kúpszerű képződmény, amely felfelé mindig tágul, lefelé (a Föld belseje felé) pedig mindig szűkül.** Elméletben tehát a Föld minden államának van egy közös határa, mégpedig a Föld középpontjában, amely azonban az emberek számára közismerten megközelíthetetlen.¹¹ Az állam területe felfelé sem tekinthető határtalannak, mert a nemzetközi jog szerint a világűr (azaz a levegőn túli terület) már nem tartozik az államok szuverenitása alá. A nemzetközi jog napjainkra tisztázta a világűrre vonatkozó legtöbb kérdést. Jelenleg a mindenki által szabadon hasz-

⁷ NAGY 1999. 97.

⁸ SCHANDA Balázs (2015): Az államalkotó tényezők. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs CSINK Lóránt közreműködésével szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Negyedik, átdolgozott kiadás.* Budapest, HVG-ORAC. 105.

⁹ PETRÉTEI 2009. 243.

¹⁰ NAGY 1999. 177–178. és 187.

¹¹ SCHANDA 2015. 106.

nálható, *res communis omnium usus* jellegű térségek közé tartozik, hasonlóan, mint a nyílt tenger. A világűrre vonatkozó szabályozás tehát több tekintetben hasonló a nyílt tengerre, az alatta lévő tengerfenékre, az Antarktiszra, továbbra a tengerszorosokra és a nemzetközi tengeri csatornákra vonatkozó szabályozáshoz.

A fő probléma ennek kapcsán, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok mindeddig nem tisztázták pontosan azt a magasságot, amelyben a légtér véget ér, és a világűr kezdődik. Pedig ennek az elhatárolásnak éppen a szuverenitás (területi felségjog) gyakorlása miatt komoly jelentősége van. A kérdést jelenleg különböző tudományos elméletek próbálják megválaszolni. Ilyen például a vonzási elmélet, továbbá a tevékenységi elmélet vagy az úgynevezett atmoszféraelmélet.¹² A nemzetközi kapcsolatokban leginkább az úgynevezett Kármán-vonal elmélete elfogadott, amely szerint a légtér felső határa az a magasság, ahol a levegő felhajtóerejével közlekedő repülőgépek még haladni tudnak. Ez a vonal fizikailag is meghatározható, körülbelül 100 km-es magasságban húzódik a világűr határa. Az elnevezés Andrew G. Haley nevű amerikai jogásztól származik, aki az elsők között foglalkozott az űrrel kapcsolatos jogi kérdésekkel. A világűr határát Kármán Tódor magyar származású fizikus iránti tiszteletből Kármán-vonalnak nevezte el. Az űrrepülés fejlődése azonban mára viszonylagossá tette ezt a határt is.¹³

Az államok területi felségjoga érvényesül a fentiekén kívül az úgynevezett úszó és lebegő államterületen, azaz az adott államban lajstromozott hajón, illetve az állam felségjelét viselő repülőgép fedélzetén is. Ezek mozgó egységek. Emiatt abban az esetben, ha csődbe jut egy-egy légitársaság, vagy külföldi cégnek adják el a hajókat, tulajdonképpen csökken az állam potenciális területe is.

Az államokat a nyílt tenger (például Izlandot, Japánt, illetve Máltát) vagy az államhatárok választják el egymástól.¹⁴ **Az államhatár a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli síkok összessége, amelyet a nemzetközi szerződések határoznak meg. A határvonal tulajdonképpen az államhatár és a Föld felszínének a metszészvonala.**¹⁵ Az államhatár fogalmáról részletesen az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény rendelkezik. Ez a törvény egyrészt kimondja azt, hogy a határvonalat a természetben határjelek jelölik, továbbá komoly figyelmet szentel a határátkelés problémájának. A 11. szakasz és a 11/A. szakasz értelmében az államhatárt nemzetközi szerződésben és törvényben meghatározott feltételekkel – ha nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa kivételt nem tesz – a forgalom számára megnyitott, a forgalom jellegének megfelelő közúti, vasúti, vízi vagy légi határátkelőhelyen vagy a határátlépési ponton, ellenőrzés mellett szabad átlépni.

Az államhatár módosítására csak kétoldalú nemzetközi szerződéssel kerülhet sor, amelyet törvénnyel kell kihirdetni. Ilyen törvény az 1947. évi XVIII. törvény is, amellyel a második világháború utáni Nemzetgyűlés becikkelyezte a háború utáni Magyarország államhatárait rögzítő párizsi békeszerződést. Az 1947. február 10-én kelt békeszerződést a Magyar Köztársaság a Szocialista Szovjet Köztársaságok Szövetségével, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysággal, az Amerikai Egyesült Államokkal, Ausztráliával, a Fehérorosz Szocialista Szovjet Köztársasággal,

¹² Ezekről részletesen lásd NAGY 1999. 206.

¹³ NAGY 1999. 206–207.

¹⁴ Az államhatár történetéről lásd SALLAI János (2004): *Államhatárok*. Budapest, Press Publica.

¹⁵ SCHANDA 2015. 19.

Kanadával, Csehszlovákiával, Indiával, Új-Zélanddal, az Ukrán Szocialista Szovjet Köztársasággal, a Dél-afrikai Unióval és a Jugoszláv Szövetséges Népköztársasággal írta alá Párizsban. A szerződésnek két eredeti szövege volt, egy angol és egy orosz nyelvű, az ezekről készült magyar nyelvű fordítást cikkelyezte be a Nemzetgyűlés. Az előző évtizedekben a magyar-szlovák, a magyar-horvát és a magyar-szlovén viszonylatban **több olyan kétoldalú megállapodás született, amely mindkét érintett fél akaratából kisebb mértékben módosította az államhatárt.** Erre utoljára a magyar-szlovén viszonylatban került sor 2016-ban. (Lásd a 2016. évi XXVIII. törvényt a Magyarország és a Szlovén Köztársaság között a Lendva-patak vízgazdálkodási szabályozása következtében az államhatár megváltoztatásáról szóló szerződés kihirdetéséről.)

Az államhatár védelme az állam egyik legfontosabb feladata. Erre a célra Magyarország Alaptörvénye különböző szerveket hozott létre. Mindenekelőtt ilyen a Magyar Honvédség, amely feladata az Alaptörvény *Állam* című része 45. cikkének 1. bekezdése szerint: „... Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme...” A 46. cikk 1. bekezdése a rendőrség alkotmányos feladatainak rögzítése során szintén megemlíti az államhatárt, hiszen az államhatár rendjének védelmét a rendőrség alapvető feladatai közé sorolja. A határok védelmét a 20. század folyamán Magyarországon az idő nagyobb részében egy elkülönült fegyveres testület, a Határőrség látta el. A Határőrség miniszteriális alárendeltsége azonban többször megváltozott. A belügyminisztérium alárendeltségében működő önálló Magyar Királyi Határőrséget a „határrendészeti teendők ellátására” az 1903. évi VIII. törvény hozta létre. A két világháború közötti időszakban, a Magyar Királyi Vámőrség és a Magyar Királyi Államrendőrség határszéli kirendeltségei között oszlottak meg a határvédelmi és ellenőrzési feladatok. Ezt a szervezetet azután 1932-ben Magyar Királyi Határőrséggé szervezték át és 1938-ban határvadászok néven beolvasztották a Magyar Honvédségbe. A második világháború után először a Honvéd Határőrség és az államrendőrségen belül létrejött Határrendőrség között oszlottak meg a fent említett feladatok. 1950-ben azonban mindkét említett szervezeti egységet beolvasztották az Államvédelmi Hatóságba (ÁVH). Az ÁVH 1956-os megszűnése után a Határőrség a honvédelmi minisztérium alárendeltségében kezdett működni. A rendszerváltás után a korábban besorozott katonákból álló Határőrség fokozatosan kezdett professzionalizálódni, és nyomozati jogkört is kapott bizonyos bűncselekmények vonatkozásában. Az 1993. évi LXXXVI. törvény idegenrendészeti hatósági jogkörrel is felruházta a Határőrséget. **2007-ben azonban gyökeres változások kerültek sorra, és megszűnt a Határőrség szervezeti önállósága. A testület személyi állománya 2008. január 1-jén integrálódott a Magyar Rendőrségbe.** Ekkorra az ott dolgozók jogállása és feladatai inkább hasonlítottak a rendőrökére, mintsem a honvédekra.¹⁶

Az államhatár fogalmának belső jogszabályokban meghatározott konkrét tartalmára természetesen nagy hatással volt Magyarország uniós csatlakozása, amelyre 2004. május 1-jén került sor. 1985. június 14-én ugyanis Franciaország, Németország, Belgium, Hollandia és Luxemburg aláírta a **Schengeni Egyezményt, amely célja a határ-ellenőrzés eltörlése volt a belső uniós határokon.** Ehhez az egyezményhez később más államok is csatlakoztak, köztük Magyarország is 2007. december 21-én. Érdeemes tudni, hogy nem mindegyik uniós állam részese ennek a térségnek, ugyanakkor a térségnek

¹⁶ A Magyar Határőrség története. www.b.hu/belugy/tortenete/hatm.htm 1–4.

vannak olyan tagjai is, amelyek nem uniós tagállamok (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc). 2017-ben Magyarország két uniós szomszédja még nem tagja a schengeni övezetnek (Románia és Horvátország).

A schengeni övezetbe való csatlakozás óta a magyar államhatárokat két csoportra lehet osztani – a belső (azaz a tagállamok közötti) és az uniós külső határokra. Schengen természetesen nem jelenti az államhatárok megszűnését, csupán a határellenőrzés eltörlését. A schengeni szabályok lehetővé teszik, hogy indokolt esetekben az államok – korlátozott időtartamra ugyan – az Európai Bizottságnak előzetesen küldött értesítést követően, ideiglenesen visszaállítsák a határellenőrzést.¹⁷ A schengeni övezeten belül az államhatár nemcsak a kijelölt határátkelőhelyeken, hanem bárhol átléphető.¹⁸ A személyek szabad mozgására épülő Európai Unió és azon belül a schengeni övezet létrehozásával az érintett uniós tagállamok állampolgárai a modern történelemben példátlan lehetőségekhez jutottak a szabad mozgás területén, amelyek másutt az államközi kapcsolatokban alig léteznek. Ez különösen fontos egy olyan kontinens esetében, ahol a vad nemzetállami nacionalizmus miatt az előző évszázadban két szörnyű világháború kezdődött, amelyek alaposan megrengették az öreg kontinens pozícióját a nagyvilágban.

Végül térjünk ki **az államterület belső beosztására vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekre!** Az Alaptörvény Alapvetés című részének F) cikke deklarálja, hogy Magyarország fővárosa Budapest, illetve azt is, hogy: „Magyarország területe megyékre, városokra és községekre tagolódik. A városokban kerületek alakíthatók.” Az állam belső tagolása alapvetően az adott állam belügye, hacsak nem egy nemzetközi jogi aktus révén jött létre.¹⁹ Magyarország esetében teljesen saját hatáskörbe tartozik a belső területi-közigazgatási beosztás meghatározása. Mivel Magyarország egységes szerkezetű (azaz unitárius) állam, itt az állam központi szerveinek a kezét nem kötik meg föderális vagy más autonóm jellegű érdekek, azaz a változásokhoz nem szükséges az érintett területi egységek hozzájárulása.²⁰

4.1.3. Az állam népessége – a lakosság

A modern államfogalom következő fontos eleme a lakosság vagy más néven az állam népessége. Ez egy meglehetősen összetett kategória, amely különböző jogállású személyeket foglal magában. A népesség kapcsán eleve **különbséget kell tenni két alapvető fogalom között: az államalkotó nép és az ország aktuális lakossága között. Amíg az utóbbin az állam területén aktuálisan tartózkodó személyek összességét értjük, addig az államalkotó nép alatt csak az adott állam állampolgárainak összessége, amely a népszuverenitás elvének megfelelően a demokratikus államokban egyben az államhatalom forrása is.** Legtöbb esetben az államalkotó nép alkotja az állam lakosságának a többségét

¹⁷ FEJES Zsuzsanna (2013): Államtani alapok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete. Közös modul.* Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 19.

¹⁸ SCHANDA 2015. 106.

¹⁹ Erre jó példa az 1991 és 1995 közötti délszláv háború utáni Bosznia-Hercegovina, amely új alkotmányát az USA-beli Daytonban megfogalmazott békeszerződés mellékletei tartalmazták. A nemzetközi közösség által ily módon oktrojált alkotmány értelmében pedig a Bosznia-Hercegovina viszonylag laza kéttagú föderáció lett.

²⁰ FEJES 2013. 18.

is. De lehetnek az államalkotó népnek olyan tagjai is, akik tartósan (akár állandó jelleggel) vagy rövidebb ideig külföldön tartózkodnak. Az állam személyi felségjoga rájuk is kiterjed, bár a gyakorlatban nem olyan korlátlan és hézagmentes, mint az állam területén élők esetében, mert ez esetben más államok felségjogába ütközhet. A külföldön tartózkodó személyek esetében könnyen kialakulhat kollízió (összeütközés) az állampolgárságuk szerinti állam személyi felségjoga és a tartózkodása szerinti állam területi felségjoga között. A két felségjog elviekben egyenlő értékű, de gyakorlatban azon állam, amely területén tartózkodik a külföldi, objektív adottságai (mindenekelőtt a hatalma ténylegessége) miatt könnyebben tudja érvényesíteni a jogszabályait.²¹

Az állam területi felségjoga kiterjed a lakosság azon tagjaira is, akik nem tagjai az államalkotó népnek, azaz a területén tartózkodó külföldiekre, illetve hontalanokra (azaz idegenekre) is. Az utóbbi kategórián belül a nemzetközi szerződések értelmében lehetnek olyan egyének és csoportok, akiket kivonnak az állam felségjoga alól (például a diplomatákat a közvetlen hozzátartozóikkal együtt, illetve bizonyos esetekben az állam területén áthaladó vagy ideiglenesen tartózkodó külföldi szövetséges katonákat). Ezekben az esetekben azonban más államokkal (döntően az érintettek állampolgársága szerinti államokkal) kell osztozni a felségjogon.

Az állam területén egy meghatározott időben tartózkodó személyek azon csoportját, akik nem tagjai az államalkotó népnek (azaz nem állampolgárok), idegeneknek vagy külföldieknek nevezzük. Ezt a csoportot két további alcsoportra lehet osztani. Egyrészt a **külföldi államok állampolgáira**, másrészt a **hontalanokra**, akiket egyetlen állam sem ismer el saját állampolgárainak. A külföldi személy mindenképpen sajátos jogi státust jelent. Ez a státus nem a saját államukhoz fűzi őket, hanem ahhoz az államhoz, amelynek területén tartózkodnak. **A konkrét jogi helyzetük pedig attól függ, hogy milyen minőségben tartózkodnak az adott állam területén.** Ennek kapcsán meg lehet különböztetni a legálisan vagy illegálisan érkezőket, illetve tartózkodókat, továbbá azokat, akik rövid időre érkeztek (például mint átutazók, látogatók, turisták) azoktól, akik hosszabb idejű tartózkodás szándékával érkeztek (például ideiglenes munkavállalók, tanulók), vagy egyenesen letelepedési szándékuk is van (bevándorlók, letelepedettek). Sajátos, különösen védett kategóriát képeznek a menekültek, oltalmazottak, befogadottak és menedékesek, akik a konfliktus vagy üldöztetés veszélye miatt voltak kénytelenek elhagyni a korábbi otthonukat. E kategória fokozott védelmét egyrészt erkölcsi szempontok, másrészt a viszonylag részletesen kidolgozott és Magyarországot is kötelező nemzetközi jogi szabályok teszik indokolttá. Mindenekelőtt ilyen az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény, amelyhez 1989-ben Magyarország is csatlakozott.

Nem mindenütt, de számos európai államban létezik még egy szokás szerint privilegiáltan kezelt (azaz némi előnyben részesített) kategória, amelynek a védelmére való kötelezettséget a nemzetközi jog nem írja elő. **Az egyes államok ugyanis saját hatáskörükön belül dönthetnek úgy, hogy felelősséget vállalnak a határon túl élő nemzettársaikért. Ez a felelősség nem azonos a saját állampolgáraikért viselt felelősséggel**, mert azt a nemzetközi jogban teljesen természetesnek és jogilag szabályozottnak veszik. Ez esetben azonban egy olyan felelősségről van szó, amelyet az állam a más államok (a hozzá származási, nyelvi-kulturális vagy más hasonló oknál fogva közel álló) állampolgáraiért érez.

²¹ PETRÉTEI 2009. 257.

Miután ez a felelősségérzet a nemzetállamok korában könnyen feszültségeket okozhatott az államok közötti kapcsolatokban, a nemzetközi kapcsolatokat szabályozó jog sokáig visszafogott és tartózkodó volt ezen a területen. A helyzet az 1989-es kelet-közép-európai demokratikus átmenet után kezdett megváltozni, amely folyamat általános demokratizálással és egyfajta új nemzeti reneszánsz kezdetével járt együtt. A globalizáció és az európai integrációs folyamatok is sokat oldottak a korábbi nemzetállami görcsökön. A szovjet befolyás alól felszabaduló egyre több kelet-közép-európai állam – köztük Magyarország is – ezeknek a folyamatoknak köszönhetően az 1990-es években beépítette az alkotmányába az úgynevezett nemzeti felelősségi klauzulát, majd ennek alapján olyan jogi normákat fogadott el, amelyek az identitás megőrzése céljából különböző jogokat és kedvezményeket adtak a tartósan külföldön élő honfi- és nemzettársaiknak.²²

4.1.4. Az állampolgárok, külhoni magyarok, menekültek és más külföldiek

Minden alkotmány elsődleges célja azon emberek életének a szabályozása, akik az adott ország területén (azaz az állam határain belül) élnek és az ottani főhatalomnak vannak alárendelve. Egy alkotmány – így az Alaptörvény – szuverenitása mindenkire kiterjed, aki annak hatálya, illetve hatalma alatt él. Az Alaptörvény Alapvetés R) cikkének (2) bekezdése egyenesen ki is mondja: „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire nézve kötelezőek.” Az alkotmány legitimitása ugyanakkor nem az összes emberre mint országlakosra épül, hanem elsősorban az állampolgárokra, hiszen ők alkotják azt az alkotmányos népet, amely optimális esetben képviselői útján vagy közvetlenül elfogadja magának az alkotmányt. Az állampolgárok azok, akikre az alkotmány akkor is vonatkozik, amikor esetleg nem élnek az államuk főhatalma alatt.

4.1.4.1. A magyar állampolgárság fogalma, rövid története és főbb szabályai

A 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény az 1989 és 2011 közötti időszakban hatályos Alkotmányhoz hasonlóan komoly figyelmet szentelt a különböző státusok szabályozásának. Ez különösen igaz az állampolgári státusra. **Az állampolgárság egy bonyolult és sokrétű fogalom, amely a történelem folyamán fontos átalakuláson ment keresztül.** Bár már az ókori görögök ismerték a polisz teljes jogú polgárainak fogalmát, valamint a feudális középkorban is ismert volt az államot alkotó és működtető privilegizált rendek tagjainak fogalma (a feudális Magyarországon ilyen volt a Szent Korona, illetve a nemesi natio Hungarica tagjainak fogalma), **a modern értelemben vett állampolgárság megszületése későbbre tehető, a nagy francia forradalomhoz kötődik.** Egyrészt Franciaországban ekkor deklarálták a népszuverenitás elvét, másrészt ekkor született meg az emberek jogi egyenlőségének a gondolata. A 19. század elején az állampolgárságot **döntően státusként fogták fel**, ezért az első olyan rendelkezések, amelyek az akkoriban mintaadó európai államokban (a már említett Franciaországban, illetve Ausztriában is) rendezték ezt a kérdést,

²² Erről a témáról és folyamatokról lásd részletesen HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László szerk. (2004): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, Gondolat.

a polgári törvénykönyvekben (Code Napoléon, illetve az Osztrák Polgári Törvénykönyv) kaptak helyet. Ezekben az állampolgársági szabályok többnyire a jogképességgel és a cselekvőképességgel együtt szerepeltek. Az állam- és jogtudósok számára ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy az állampolgárság kérdése nem egyszerűen csak egy polgári jogi probléma, hiszen számos közjogi vonatkozással rendelkezik. Ezért a 19. század második felében **elkezdődött az állampolgárság fogalmának egyfajta „közjogiasítása.”** Az ekkor született állampolgársági kódexek tehát már nem a magánjogon, hanem a közjogon belül helyezkedtek el.

Az állampolgárság a modern államok és polgáraiak kapcsolatának kifejezésére szolgáló speciális jogintézmény. Ez egy olyan kapcsolat, amely kinyilvánítja az állam és a természetes személy (az állampolgár ugyanis csak az lehet) egymásra utaltságát és kölcsönös viszonyrendszerét. Az állampolgárság ugyanakkor **egyszerre jelent státust (azaz jogállást) és jogviszonyt.** Az állampolgárság **mint státus az a jogi tulajdonság, amely az egyénnek az állami közösséghez való tartozását fejezi ki.** A természetes személy az állampolgárság által szerzi meg az államban való jogi tagságot, ezáltal válik az államalkotó nép tagjává. Ebből a státusból mindkét oldalon jogok és kötelességek keletkeznek. Az utóbbiak következtében pedig az egyén és állam között speciális viszony alakul ki, ebben az értelemben tehát **az állampolgárság az állam és egyén speciális jogviszonya.**²³

A demokratikus európai jogfejlődést összegző **1997. évi 166. számú európai állampolgársági egyezmény az állampolgárságot szintén egy állam és egy személy közötti jogi kapcsolatként határozza meg, amely azonban önmagában nem jelzi a személy etnikai eredetét.** Az egyén és az állam közötti kapcsolatnak ténylegesnek és valósnak kell lennie (genuine link), e kapcsolat hiánya esetén pedig akár az állampolgárság megszüntetése is megengedett.²⁴

Az utóbbi mozzanatra utal az Állandó Nemzetközi Bíróság egyik leghíresebb állampolgársági vonatkozású ítélete, amelyet az úgynevezett **Nottebohm-ügyben** hozott meg. Az ítélet és annak indokolása szerint **az állampolgárság egy jogi kapcsolat, amelynek alapja az összetartozás szociális ténye, a létezésnek, az érdekeknek és érzelmeknek kölcsönös jogokkal összekapcsolt tényleges érdekközössége.** Az állampolgárság tehát annak a ténynek a jogi kifejeződése, hogy az azzal felruházott egyes személy valóságosan szorosabb kapcsolatban van az állampolgárságot adományozó állam lakosságával, mint minden más állammal.²⁵

A magyar szakirodalomban Tóth Judit kísérelte meg átfogóan, a legújabb kutatási eredményeket és szakmai dilemmákat is figyelembe véve meghatározni az állampolgárság mibenlétét. Szerinte **az állampolgárság „... döntően aszimmetrikus, az államnak, a főhatalomnak való alávetettség miatt kógens és kötelezést tartalmazó szabályok foglalta.** Ugyanakkor bizonyos önrendelkezési jogot is nyújt az egyénnek, és a közpolitikával összefüggő jogokat és szabadságokat. Része a védelmi igény bel- és külföldön tartózkodva, az idegen hatalommal szemben. **A kötelék létrejötte és megszűnése jogilag, szuverénként szabályozott, és csak konkrét államhoz kötődik. A belső jog tölti meg elsődlegesen tartalommal, továbbá erkölcsi és történeti, kulturális, azaz jogon kívüli elemei is vannak.** A kötelék a legszorosabb kapcsolatra épül, ugyanakkor a fejlődéssel

²³ PETRÉTEI 2009. 250–251.

²⁴ PARRAGI Mária (2000): A magyar állampolgársági jog és a külföldön élő magyarság. *Kisebbségkutatás*, 9. évf. 1. sz. 37–50.

²⁵ PETRÉTEI 2009. 250. 51. jegyz.

együtt járnak egyes ki nem zárható, nem a szuveréntől függő magánjogi tények, amelyek alakítják a jogállást. Az állam nem zárhatja ki ezek figyelembevételét. **A kötelék külföldre is elkíséri a polgárt**, de alapvetően a lakáshoz, tartózkodáshoz, lokalitáshoz kötődik.”²⁶

Az **első magyar állampolgársági törvény (az 1879. évi L. törvénycikk)** az addigi magyar hagyományokhoz és a korabeli modern trendekhez híven közjogi viszonyként kezelte az állampolgárságot. A törvény **a vérségi elv alapján állt**, és az állampolgári státus egyenlőségéből indult ki. A külföldiek honosítási eljárásban szerezhetek állampolgárságot, amelynek megadása a magyar hatóságok diszkrecionális jogkörébe tartozott. **Minden állampolgárnak valamely község kötelékébe kellett tartoznia, attól függetlenül, hogy hol lakott.** Ezt nevezték községi illetőségnek, amely státusnak komoly jogi kihatásai voltak minden polgár életére. Az 1879. évi törvény értelmében a magyar állampolgárságot leszármazással (törvényesen született gyermek esetében az apjától, házasságon kívül született gyermek esetében anyjától), törvényesítéssel, házassággal és honosítással lehetett megszerezni. A törvénynek ezen felsorolása taxatív volt, azaz egyéb módon nem lehetett megszerezni. Az állampolgárságot a következő módokon lehetett elveszíteni: elbocsátással, amely létrejöttéhez az egyéni és az állami akaratnak találkoznia kellett, továbbá egyoldalú állami aktusként értelmezhető hatósági határozattal (ezen a módon olyan személy vesztette el állampolgárságát, aki a felhívás ellenére sem tért vissza a magyar korona országai területére, vagy nem lépett ki az idegen ország szolgálatából), valamint a jogtörténeti szakirodalomban gyakran emlegetett tízéves távolléti klauzulával.

A 20. században összesen három állampolgársági kódex született – az 1948. évi LX. törvény, az 1957. évi V. törvény, majd a rendszerváltás után a jelenleg is hatályos 1993. évi LV. törvény. Az első kettő említett jogszabály komoly restriktív jellegű rendelkezéseket is tartalmazott, ami összefüggött az akkori korrall és annak alaphangulatával. A szigor különösen azokra vonatkozott, akik illegálisan hagyták el az országot, azaz – az akkori szófordulattal élve – disszidáltak. Itt azonban hozzá kell tenni, hogy a származási és politikai jellegű restriktíciók és retorziók már az előző antidemokratikus (azaz az 1944 előtti) rezsimben kezdődtek el. Sajnos már az 1879. évi törvényt módosító 1939. évi XIII. törvénnyel megjelent a magyar állampolgársági jogban a politikai célzatosság, amely aztán a különböző előjelű diktatórikus rezsimek közös jellemzőjévé vált. A politikai célú intézkedések mögött egyébként rendszerint két szándékot lehetett felfedezni: egyrészt a rendszerrel szembenállók vagy abból valamilyen oknál fogva kiközösítettek elleni diszkriminációt, másrészt pedig, részben ennek ellenhatásaként, a jóvátételi igényt.²⁷

A második világháború utáni állampolgársági jogszabályoknak volt azonban néhány olyan újítása is, amelyek az általános világtrendekkel függtek össze. **Az 1948. évi törvény például megszüntette a házasságból született és a házasságon kívül született gyermekek jogállása közötti különbségeket.** 1948-ban egyébként megszűnt a községi illetőség is. **Az 1957. évi állampolgársági törvény lényeges újításai közé tartozott az, hogy eltörölte a házasságkötést azon jogcímek sorából, amelyek alapján a férjzett nő megszerezhetette vagy elveszíthette az állampolgárságot. A jogalkotó határozottabban lépett fel a hontalanság kialakulása ellen is:** az ország területén született vagy talált

²⁶ TÓTH Judit (2004): *Státuszjogok*. Budapest, Lucidus. 40.

²⁷ KISTELEKI Károly (2000): Magyar állampolgárság a XX. században. *Állam- és Jogtudomány*, XLI. évfolyam, 1–2. szám. 38.

gyermeket – mindaddig, amíg külföldi állampolgárságuk be nem bizonyult – magyar állampolgároknak kellett tekinteni. A törvény bevezette a kedvezményes visszahonosítás intézményét is. Átfogó módon rendezte az állampolgárságtól való megfosztás kérdését, amelyet egyébként a korábbi törvények is lehetővé tettek.

Az igazi demokratikus áttörést a magyar állampolgársági jogban az **Alkotmány 1989. évi nagy novellája** hozta meg. Az Alkotmány új szövege nem foglalkozott az állampolgárság definíciójával, valamint azzal, hogy kit kell állampolgárnak tekinteni. Ezeket adottnak tekintette. A dokumentum viszont **megpróbálta egy cikkben összefoglalni azokat az alapvető jogokat és lehetőségeket, amelyek a magyar állampolgárokat megkülönböztették az idegenektől. Az Alkotmány 69. szakasza** négy olyan jogot fogalmazott meg, amelyek csak a magyar állampolgárokat illették meg, illetve most is csak nekik járnak: az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmát, az országból való kiutasítás tilalmát, a bármikor érvényesíthető hazatérési jogot, valamint az állam védelmét, amely külföldre is elkíséri az állampolgárt. Ezekhez társult még az országos szintű választójog és népszavazási jog, valamint a hivatalviselés lehetősége, amelyeket az Alkotmány más paragrafusokban szabályozott.

A 2011-ben elfogadott **Alaptörvény ugyan megőrizte a rendszerváltáskor megfogalmazott állampolgársági státus lényegét, ám némileg másként és máshol szabályozza az ehhez kapcsolódó kérdéseket.** Az állampolgárság kérdésével az Alaptörvény már az **Alapvetés megnevezésű részében foglalkozik**, mégpedig a G) cikkben. Eszerint a születéssel a **magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgárrá válik.** Az állampolgárrá válás egyéb eseteit sarkalatos törvénynek kell rendeznie. Az idézett cikk (2) bekezdése szerint Magyarország védelmezi állampolgárait. A (3) bekezdés szerint **pedig senkit nem lehet születéssel keletkezett vagy jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától megfosztani.** Ebben a cikkben az első mondat tekinthető igazán újdonságnak, mert eddig ezt a kérdést csupán törvényi szinten szabályozta a magyar jogalkotó, nem pedig az Alaptörvényben. Az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmát már a korábbi Alkotmány is tartalmazta. Az új megfogalmazás viszont precízebb, és a született állampolgárok esetében jóval erősebb védelmet is nyújt, ugyanis a született magyar állampolgárt semmilyen körülmények között nem lehet megfosztani magyar állampolgárságától.

A magyar állampolgárok jogállásával foglalkozik az Alaptörvény Szabadság és Felelőség részének XIV. cikke is, amely a következőket mondja ki: „(1) Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. (2) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. (3) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Ebből a paragrafusból kiderül, hogy a jogalkotó azt a két lényeges garanciális jogot, miszerint **bármelyik magyar állampolgár attól függetlenül, hogy hol lakik és esetleg mit követett el, a hazájából soha ki nem utasítható és a hazájába bármikor hazatérhet,** egy tágabb, a külföldiek mozgásszabadságával és annak korlátaival,

valamint a menedékjog tartalmával foglalkozó fejezetben helyezte el. A bármikor történő hazatérésen pedig **nem csupán a hazalátogatás jogát kell érteni, hanem a hazatelepedés jogát is.** Azt a fontos jogosultságot, miszerint **a magyar állampolgár külföldi tartózkodása során jogosult Magyarországot védelmére,**²⁸ a 2011. évi alkotmányozó – szemben a korábbi szabályozással – egy külön cikkbe foglalta. A XXVII. cikk értelmében „(1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. (2) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.” Az alkotmányozó mintha megint kontrasztba állítva szerette volna bemutatni ezt a kérdést, azaz úgy, hogy mindenki lássa, hogy mi a különbség a magyar és nem magyar állampolgár között. Az előbb idézett cikkhez képest azonban a most idézett cikk tartalma kevésbé koherens, hiszen a külföldiek szabad mozgásának és tartózkodásának joga nem áll szoros összefüggésben az állam által az állampolgárainak nyújtott védelemmel. Ugyanakkor a (2) bekezdés szövege mindenképpen jobb és pontosabb a korábbi Alkotmány szövegénél, mert már nem tartalmazza azon félrevezető és régimódi kitétel, miszerint csak azon állampolgár kap az államtól védelmet, aki törvényesen tartózkodik külföldön. Ez a szemlélet, amely élesen kilökött a külföldön törvényesen és illegálisan tartózkodókat, inkább az 1989 előtti időszakra volt jellemző. A most elfogadott megfogalmazás azért is logikusabb, mert **a védelem alatt itt alapvetően a konzuli védelmet kell érteni,** amelyre az állampolgárnak joga van, hiszen ez egy alapjog.²⁹ Az állam által nyújtandó **diplomáciai védelem a szakirodalom szerint csupán egy lehetőség,** amely az állam diszkrecionális jogköre, tehát szabad mérlegelésére van bízva.

Az állampolgárságról szóló törvény a régi Alkotmány és az új Alaptörvény értelmében is **kétharmados, avagy sarkalatos törvény.** Ezen a téren tehát nem történt változás, de ez logikus is, hiszen az ilyen fontos kérdést szabályozó törvény valóban megérdemli a kiemelten való kezelést és több garanciát.

A jelenleg hatályos magyar állampolgársági törvény a rendszerváltás utáni első években született. Az **1993. évi LV. törvény nemcsak a múltra, hanem a megváltozott nemzetközi körülményekre is reagált.** A törvénybe foglalt alapelvek is az ország demokratikus és humanista szellemű átalakulásával függtek össze. Az állampolgárok között **e státus keletkezésének módja szerint nem lehet különbséget tenni, azaz nem lehet megkülönböztetni a régi, őshonos polgárokat és az új, „jövevény” állampolgárokat.** Senkit sem lehet önkényesen megfosztani állampolgárságától, továbbá a személy akaratszabadságának tiszteletben tartása mellett **segíteni kell a család állampolgárságának egységét.** Szintén elő kell segíteni a hontalanság eseteinek csökkenését, valamint biztosítani kell a személyes adatok védelmét. Ez utóbbi alapvetően garanciális jellegű rendelkezés. Nem mindenütt megszokott a kérdés ilyen típusú exponálása. Fontos garanciális jellegű szabály az is, hogy az **állampolgársági törvénynek nincs visszaható hatálya.** Maga a törvény az elfogadása pillanatában kétharmados törvénynek számított, de az állampolgársági kérdések szabá-

²⁸ Az állam által külföldön nyújtott védelem általános kérdéseiről lásd részletesebben HARGITAI József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In BRAGYÓVA András szerk.: *Nemzetközi jog az új alkotmányban.* Budapest, KJK–MTA ÁJI. 144–145.

²⁹ TÓTH Judit (2002): Jog-e a konzuli védelemhez való jog? In TÓTH Károly szerk.: *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár.* Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Tom. LXI., Szeged, Officina Press. 351.

lyozásához 2011 után is kell a jelenlévő képviselők kétharmada, hiszen ezt a területet csak sarkalatos törvényben lehet szabályozni. Ez garanciális jellegű szabály, ami teljesen érthető a téma súlyánál fogva.

A magyar állampolgársági szabályozás, amely most már több mint százéves múltra tekint vissza, hagyományosan a **ius sanguinis (vérségi) elv alapján áll, azaz a gyermek állampolgársága szempontjából a szülők állampolgársága a döntő**. Már nincs relevanciája annak, hogy melyik szülőről van szó, a törvény teljesen egyenrangúnak tekinti az apát és az anyát. Sőt igyekszik jóvátenni a korábbi, nemi egyenlőséget figyelmen kívül hagyó politika által okozott hátrányokat. Lehetővé teszi ugyanis, hogy azok, akik magyar anyától és külföldi állampolgár apától származnak, és 1957. október 1-je előtt születtek, így nem váltak magyar állampolgárokká, nyilatkozattal szerezzék meg ezt a státust.

Azt, hogy Magyarország kiket szeretne leginkább állampolgárai között látni, a könnyített, azaz kedvezményes honosításra vonatkozó szabályok mutatják. Az utóbbi években éppen az ehhez kapcsolódó szabályok változtak meg a legmarkánsabban. Már az 1993. évi szöveg is tartalmazott rendelkezést az etnikai alapú előnyben részesítésről. Az akkori megfogalmazás szerint ugyanis a volt magyar állampolgár azon leszármazottja kérhette kedvezményes honosítását, aki magyarnak vallotta magát. Az ebbe a csoportba tartozó kérelmezők 2005 után már rögtön Magyarországra történő megérkezésük és letelepedésük után kérelmezheték honosításukat.

A következő jelentős módosításra 2010-ben került sor az akkori országgyűlési választások után. Formailag csupán egy novelláról volt szó, amely azonban kihatásában jelentősen **megváltoztatta a magyar állampolgárság addigi koncepcióját**. Az állampolgársági törvénynek a honosítással foglalkozó 4. § (3) bekezdése a novella után a következőképpen hangzik: „Az (1) bekezdés b) és d) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén – kérelmére – **kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt, vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.**” Az ilyen kérelmezőnek egyrészt már nem kell felmutatnia sem magyarországi lakóhelyet, másrészt a kérelem beadása előtt nem kell az országban legalább nyolc (vagy kevesebb előírt) évig tartózkodnia. Nem kell továbbá bebizonyítania, hogy magyarországi megélhetése biztosított, és azt sem kell igazolnia, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett vagy a törvény alapján ez alól mentesült. Két elvárásnak viszont továbbra is eleget kell tennie: a magyar jog szerint büntetlen előéletűnek kell lennie és a kérelem elbírálásakor sem folyhat ellene büntetőeljárás. Érthető módon további feltétel, hogy honosítása a Magyar Köztársaság közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sértheti. A magyar nyelv ismerete minden esetben kötelezően előírt követelmény. Ugyanakkor senkinek sem kell nyilatkoznia a nemzetiségéről. **A novella nem tartalmaz sem területi, sem időbeli korlátozásokat**. Ez azt jelenti, hogy az egész világon élhetnek potenciális kérelmezők, nemcsak a Kárpát-medencében. A magyar állampolgárságot viszont a novella után is kizárólag kérelemre lehet adni, tehát szó sincs semmiféle automatikus kiterjesztésről. A sikeres kérelmezőnek állampolgársági esküt kell tennie. Az eljárás ezekben az esetekben jóval rövidebb, hiszen itt deklaráltan gyorsított eljárásról van szó.

A *ius soli* – területi – elv alapján megszerezhető magyar állampolgárság tekintetében a hazai szabályozás visszafogott. Ezen elv – az egyes angolszász és dél-amerikai

államokkal szemben³⁰ – Magyarországon csak kiegészítő szerepet játszik, és az érvényesítése főleg azt célozza meg, hogy csökkenjen a saját akaratán kívül hontalanná vált személyek száma. Emiatt az állampolgársági törvény 3. § (3) bekezdésének értelmében **az ellenkező bizonyításág magyar állampolgárnak kell tekinteni a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, hontalan szülők Magyarországon született gyermekét, és az ismeretlen szüleitől származó, Magyarországon talált gyermeket.** Mindkét rendelkezés a hontalanság eseteinek csökkenését célozza, legalábbis az országban született második generációs hontalanok esetében, és tulajdonképpen az európai állampolgársági jogszabályok leggyakrabban alkalmazott megoldásai közé tartozik.

Végül meg kell említeni azt a lehetőséget is, amelyet a hatályos törvény 5. §-ának (1) bekezdése tesz lehetővé. Ezek szerint **nyilatkozattal szerezheti meg a magyar állampolgárságot az ország területén született azon személy, aki születésével a szülők állampolgársága szerint irányadó jog alapján nem szerezte meg szülei külföldi állampolgárságát.** Az ilyen szerzésnek azonban vannak még egyéb feltételei is: az érintettnek születése napján magyarországi lakóhellyel kell rendelkeznie, a nyilatkozattételt megelőzően legalább 5 évig az ország területén kell laknia, és a nyilatkozatot a 19. életévének betöltéséig meg kell tennie. A magyar állampolgársági törvény szerint azonban **pusztán azon az alapon, hogy a törvényben meghatározott ideig az országban lakik valaki, nem keletkezik jogosultsága az állampolgárságra.**

Magyarország a visszahonosításon kívül³¹ ismeri a magyar állampolgárság nyilatkozattal történő megszerzésének lehetőségét is. A köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozattal az szerezheti meg a magyar állampolgárságot, aki korábban ugyan magyar állampolgár volt, de az 1947 és 1990 között született, ide vonatkozó jogszabályok alapján őt ettől a státustól megfosztották, elvesztette állampolgárságát, vagy 1947. szeptember 15-e és 1990. május 2-a között elbocsátották a Magyar Köztársaság kötelékéből. Továbbá, a fent már említett, az ország területén való születés speciális esetét leszámítva, még egy csoport számára áll nyitva az állampolgárság nyilatkozattal való megszerzésének a lehetősége. Ez a lehetőség azok számára adott, akik magyar állampolgár anyától és külföldi állampolgár apától születtek 1957. október 1-je előtt. Mindkét rendelkezés azokat a korábbi hibákat kívánja orvosolni, amelyek vagy azért keletkeztek, mert valaki a diktatúra időszakában elhagyta hazáját, és ezért elvesztette állampolgárságát, vagy azért, mert a korábbi jogszabályok nem érvényesítették a nemek közötti egyenlőség elvét, és főleg a gyermek apja után keletkeztették a magyar állampolgárságot.

Minden állampolgársági szabályozás érzékeny részét képezik azok a rendelkezések, amelyek az állampolgárság megszűnésére vonatkoznak. Jelenleg **két jogcímen lehet elveszíteni magyar állampolgárságot: lemondással és visszavonással.** Az első esetben

³⁰ Az amerikai földrész országaiban fő szabályként most is ezen elv érvényesül. Itt a vérségi elv inkább kiegészítő szerepet játszik. Az a személy, aki például Brazíliában vagy az Egyesült Államok területén születik, a szülei állampolgárságától függetlenül amerikai, illetve brazil állampolgárrá válik. De az amerikai szülők külföldön született gyermeke is amerikai állampolgár lesz, amennyiben a szülő a szülés előtt az USA-ban élt. Az ilyen típusú szabályozás egyébként jobban elősegíti a migránsok befogadását, és valószínűleg nem véletlen, hogy főleg a bevándorlók által létrehozott és működtetett amerikai államok esetében vált ennyire népszerűvé. A témáról lásd SCHANDA 2015. 114.

³¹ Ezzel azok a kérelmezők élhetnek, akik maguk (tehát nem a felmenőik) korábban már voltak magyar állampolgárok.

egyértelmű, hogy **az érintett személy saját elhatározásából történő megszűnési okról van szó, amely azonban nemcsak rajta múlik**, mert az érvényességéhez az is szükséges, hogy a köztársasági elnök elfogadja ezt a lemondást. Az állampolgárságról lemondani ugyanis az állampolgársági törvény 8. §-ának értelmében csak az államfőhöz intézett nyilatkozatban lehet, mégpedig akkor, ha a lemondó állampolgár külföldi állampolgársággal is rendelkezik, vagy annak megszerzését valószínűsíteni tudja, és a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban nem szerepel, vagy Magyarország területét külföldön történő letelepedés szándékával elhagyta, vagy külföldön élő magyar állampolgárként nincs bejelentett, érvényes tartózkodási helye Magyarországon. **A lemondás tehát nem teljesen szabad, hanem az állampolgárságáról lemondó személynek meg kell felelnie bizonyos követelményeknek. Ezeknek legfőbb célja azonban nem az, hogy valakit akár akarata ellenére is magyar állampolgársági kötelékben tartsanak, hanem sokkal inkább az, hogy senki ne váljon hontalanná.** További cél az is, hogy a ténylegesen az országban élő emberek, akik még nem rendelkeznek más államban állampolgári státussal, szintén ne mondjanak le erről a fontos jogállásról. Miután könnyen előfordulhat, hogy az új állampolgárság megszerzésének reményében kivándorolt személy végül mégsem szerez külföldön új állampolgárságot, a jogalkotó egy reparációs lehetőséget is nyitva hagyott az ilyen személyek számára. A lemondás elfogadásától számított három éven belül ugyanis kérheti a köztársasági elnöktől magyar állampolgárságának visszaállítását az, aki arról lemondott, ám mégsem szerzett külföldi állampolgárságot.

A másik megszűnési ok, a visszavonás azonban nem az állampolgár akaratán múlik. A hatályos állampolgársági törvény 9. §-ának értelmében **a magyar állampolgárság visszavonható attól a személytől, aki magyar állampolgárságát a jogszabályok megszegésével, így különösen valótlan adatok közlésével, illetve adatok vagy tények elhallgatásával, a hatóságot félrevezetve szerezte meg.** Ez az egyedüli olyan eset, amikor valakitől az akarata ellenére vissza lehet vonni az állampolgárságot. Miután jelen esetben a korábban saját elhatározásból szerzett státusról van szó, ez a lehetőség nem jöhet szóba a született magyar állampolgárok esetében. Ugyanakkor a törvény egy fontos garanciális szabályt is tartalmaz, amely célja, hogy senkit ne tartsanak jobbizonytalanságban élete végéig. **Nincs helye tehát az állampolgárság visszavonásának a magyar állampolgárság megszerzésétől számított tíz év elteltével.**

Ezekből a szabályokból kiderül, hogy milyen fontos szerepet játszik az állampolgársággal kapcsolatos eljárásokban Magyarország államfője, a köztársasági elnök. Az államfő – adott esetben a király – szerepe már az 1848 előtti rendi-feudális Magyarországon is meghatározó volt, hiszen a nemeseket ő honosította, igaz, hogy az Országgyűléssel együtt. A polgári kori Magyarországon a honosítási eljárás alapvetően a Belügyminisztérium feladata volt. Az államszocializmus időszakában a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa – azaz az ország kollektív államfője – lett ismét az a szerv, amely végső soron honosította az új állampolgárokat. Igaz, a döntéseket a Belügyminisztériumban készítették elő. Ez a helyzet a későbbiekben sem változott meg jelentős mértékben, ám **a rendszerváltás óta a köztársasági elnök az a szerv, aki végső soron dönt az állampolgársági kérdésekben.** Azt is meg kell jegyezni, hogy **2000 és 2017 között az állampolgársági döntések előkészítése a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (rövidítve BÁH) Állampolgársági Igazgatóságához tartozott. 2017. január 1-től eredeti formájában megszűnt a BÁH, ugyanis az állampolgársági ügyek kikerültek a hivatal hatásköréből, az elnevetése pedig**

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalra (BMH) változott. A BMH a Belügyminisztérium alatt működő országos hatáskörű szerv.

Önmagában a honosítási okirat államfő általi aláírásával azonban még nem zárult le az egész honosítási eljárás. A kérelmezőnek ugyanis ezt követően **le kell tennie az állampolgársági esküt vagy fogadalmat. Erre a polgármester vagy a konzuli tisztviselő előtt kerülhet sor**, aki a honosítási okirat megérkezését követően köteles felhívni a kérelmezőt erre. Ha viszont az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételére a felhívás kézbesítésétől számított egy éven belül a kérelmező hibájából nem kerül sor, a honosítási, illetve visszahonosítási határozat hatályát veszti. Az eskü, illetve fogadalom ugyanis konstitutív eleme a magyar állampolgárrá válási folyamatnak.

4.1.4.2. Az uniós polgárság intézménye

Miután Magyarország 2004. május 1-jétől tagja lett az Európai Uniónak, **az összes magyar állampolgár, függetlenül attól, hogy hogyan szerezte meg az állampolgárságát és attól is, hogy aktuálisan éppen hol él, egyben az EU polgára is (a továbbiakban uniós polgár).** Ezt a státust az 1992-ben aláírt és 1993-ban hatályba lépett maastrichti szerződés alkotta meg, amely magát az Európai Uniót is létrehozta. **Az uniós polgárság azonban nem létezik önmagában**, mindig az uniós tagállamok állampolgárságának a folyománya, ennyiben járulékos a jellege. Azt, hogy az uniós polgárság csak kiegészíti, de nem helyettesíti a tagállami állampolgárságot, megerősítette az 1997-ben elfogadott amszterdami szerződés is.

Az uniós polgárság ettől függetlenül jelentős jogosítványokkal ruhazza fel a viselőit, hiszen általa az uniós tagállamok kölcsönösen kiterjesztik a saját állampolgáraikat megillető jogok bizonyos körét a többi tagállam állampolgáraira. Az uniós polgárokat megilleti az egész EU területén a mozgás és letelepedés szabadsága, az aktív és passzív választójog az Európai Parlamentbe történő választásokon, továbbá az aktív és passzív választójog a lakóhelyük szerinti tagállamban (ami lehet eltérő az állampolgárságuk szerinti tagállamtól), valamint jogosultak arra, hogy bármelyik más tagállamtól diplomáciai és konzuli védelmet kapjanak olyan harmadik államban, ahol az állampolgárságuk szerinti államnak nincs külképviselete, mégpedig annak állampolgáraival azonos feltételek mellett. Az uniós polgárok rendelkeznek hivatalviselési joggal az EU intézményeiben, illetve petícióval fordulhatnak az európai ombudsmanhoz vagy az Európai Parlamenthez. Az uniós Alapjogi Charta kimondja még az uniós polgárok jó kormányzáshoz (*good governance*) való jogát és az uniós dokumentumokhoz való hozzáférésük biztosítását.³²

Az uniós polgárság azon túl, hogy jelentős mértékben megkönnyíti az uniós tagállamok állampolgárainak életét, a nemzetközi kapcsolatokban példátlan módon megkönnyíti a szabad mozgásukat, valamint egy több mint félmilliárd lakost számláló politikai-gazdasági közösség tagjaivá teszi őket, fontos szerepet hivatott betölteni a közös uniós identitás és az európai démosz (azaz politikai értelemben vett nép) megteremtésében. Valószínűleg emiatt játszanak az uniós polgárság kapcsán ennyire fontos szerepet a politikai részvételi

³² Erről a státusról lásd KENDE Tamás – SZÜCS Tamás szerk. (2006): *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex. 233–234.

jogok, továbbá a mozgásszabadságot növelő intézkedések, illetve az uniós polgárok együtve tartozását erősítő célkitűzések a külföldi tartózkodásuk során.

4.1.4.3. Az Alaptörvény és a külföldiek egyes csoportjai

A jog szempontjából külföldinek vagy idegennek minősül minden olyan személy, aki nem állampolgára egy adott államnak. Idegen lehet tehát egyszerű turista, diplomata vagy más hasonló státussal rendelkező külképviseleti személy ugyanúgy, ahogyan az üzleti-szolgálati úton lévő kiküldött, rövid- vagy hosszú távú vendégmunkás, ideiglenes vagy huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy. De idegennek számít az állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező bevándorolt vagy letelepedett külföldi, a befogadott, a külön jogokkal felruházott menekült, oltalmazott, menedékes, továbbá a nem menekültstátusban lévő hontalan vagy akár olyan illegális migráns, aki a jogszabályok megkerülésével, illetve megsértésével került az adott ország területére, és ott tartózkodik.

A külföldiek jogállása egy-egy országban soha nem lehet teljesen uniformizált. A lényeg az, hogy **az alapvető emberi jogok minden külföldinek járnak** – még azoknak is, akik illegálisan tartózkodnak az állam területén. Az emberi élethez és méltósághoz való jog, a kínzás tilalma, a méltányos eljárás és sok hasonló jog például az illegális migránsokat és határsértőket is megilleti. Ezt jelzi a korábbi magyar Alkotmány, majd a most hatályos Alaptörvény megfogalmazása is: a legtöbb emberi jog, illetve alapjog úgy van megfogalmazva, hogy azok mindenkinek járnak. Ezt az Alaptörvény *Szabadság és Felelősség* című részében található XV. cikkének (2) bekezdése a következőképpen deklarálja: „Magyarország az alapvető jogokat bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

Ugyanakkor a jog főleg azokkal a személyekkel foglalkozik részletesebben, akik szabályozottan kerültek egy ország területére és ott szabályosan tartózkodnak. E tekintetben viszont komoly különbségek léteznek az egyes csoportok között. Jelen fejezet ezért a továbbiakban röviden csak azokkal a státusokkal és személyekkel foglalkozik, amelyek, illetve akik szerepelnek az Alaptörvényben, vagy legalább az abba belefoglalt rendelkezésekből következik valami a jogállásukra nézve.

E kérdés jobb megértéséhez együtt kell kezelni az Alaptörvény ide vonatkozó rendelkezéseit, és azokat a törvényeket, amelyek e rendelkezéseket részletesebben kifejtik. Adott esetben döntően a 2007-ben elfogadott egyfajta „migrációs törvénycsomagot” alkotó három törvényt (nevezetesen az EGT állampolgárok beutazásáról és itt-tartózkodásáról szóló jogszabályt, továbbá a harmadik államok polgáraitól szóló törvényt és a menedékjogi törvényt) és a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi törvényt kell röviden górcső alá venni.

A külföldiek egyes csoportjaival az államok közjoga azért foglalkozik, mert a nemzetközi szerződések erre kötelezik az adott államot. Másokkal azért foglalkozik a jogalkotó, mert saját érdeke, hogy rendezett viszonyokat teremtsen ezen a téren. De van olyan eset is, hogy valakikkel foglalkozni kíván egy állam közjoga, pedig arra sem a nemzetközi jog, sem az égető szükségszerűség nem kényszeríti. **Néhány állam például különleges státust biztosít a területén lévő idegenek bizonyos speciális csoportjainak.** Igaz, ezek

az idegenek nem úgy idegenek, mint mások. Ezt a kivételezést az államok **többszire a nemzeti – azaz a nyelvi-kulturális vagy etnikai – illetve egyéb származási (vallási, szociális stb.) szolidaritás alapján** teszik meg. Ezek a státusok és az azokra épülő támogatások, illetve kedvezmények rendszere általában szerves részét képezi az államok tudatos diaszpórapolitikájának, vagy valamilyen történelmi sérelem orvoslására irányul (lásd Németországot vagy Izraelt), illetve szimpátia kifejezésére szolgál. Az ilyen speciális státusok létrehozásának nemritkán posztkoloniális motivációja van – azaz a korábbi gyarmattartó országok és gyarmataik igyekeznek megőrizni valamit a korábbi kapcsolataikból. (Ez a helyzet például az Egyesült Királyságban vagy Portugáliában.) Ezen státusok címzettjeinek konkrét meghatározása rendszerint az adott állam uralkodó nemzetfelfogásával vagy más önazonosságával függ össze.

A rendszerváltás óta a szuverenitását visszanyerő Magyarország is az ilyen államok közé tartozik. **Az 1989/1990-es rendszerváltás során megszületett** alkotmányos szöveg (a magyar történelemben egyébként először) tartalmazott ugyanis **úgynevezett nemzeti felelősségi klauzultát**, amely a következőket mondta ki: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” E klauzula alapján jóval később, több mint egy évtized után megszületett a határon túli magyarokkal foglalkozó első komplex törvény, **a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény**. Ez a törvény – módosított formában ugyan – most is hatályban van. Emellett az Alaptörvény a korábbi Alkotmánynál jóval részletesebben, bár talán kevésbé rugalmasan írja körül Magyarország teendőit a határon túli magyarok megsegítése, támogatása, valamint a magyar-magyar kapcsolattartás területén. Az Alapvetés D) cikkében ugyanis az alkotmányozó a következőket deklarálta: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

A magyar közbeszédben státustörvényként, illetve kedvezménytörvényként elhíresült 2001. évi jogszabály hatálya a kezdetektől csak a szomszédos államokban élő magyarokra vonatkozott. Kivételt csupán Ausztria képez, mert azt az országot a jogalkotási folyamat során kivették a törvényből. A törvény hatálya eredetileg a szomszédos államokban lakóhellyel rendelkező, saját magukat magyar nemzetiségűnek valló olyan személyekre terjedt ki, akik nem voltak magyar állampolgárok, valamint (ha a nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik) az ilyen személlyel együtt élő házastársra és a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekekre (a továbbiakban: hozzátartozókra), abban az esetben is, ha az utóbbiak magukat nem vallották magyar nemzetiségűnek.

A státustörvény eredeti rendelkezései főleg a szülőföldön való boldogulást akarták elősegíteni, illetve az akkori magyar állampolgársági szabályozás abból indult ki, hogy a honosításhoz előbb át kell költözni Magyarországra. Az állampolgársági törvény 2010. évi módosítása azonban jelentősen átrajzolta a magyar nemzetpolitika addigi eszköztárát és tulajdonképpen a célkitűzéseit is. Az áttelepedés nélküli egyszerűsített honosítás ugyanis jóval több lehetőséget biztosít annak, aki él vele, mint a státustörvény által megszerezhető magyar igazolvány birtoklása. Ez a módosítás emiatt szükségessé tette a státustörvény novelláját is. A módosított szabályok szerint a magyar állampolgárság már nem kizáró ok a magyar

igazolvány vagy a magyar hozzátartozói igazolvány megszerzésére irányuló eljárás során. Ez viszont azt is jelenti, hogy **a határokon kívül élő (azaz külhoni) magyarok most már két részre oszthatók: a magyar állampolgárokra és azokra, akik a magyar állampolgárság hiányában továbbra is külföldinek minősülnek.** Emiatt jelenleg ezt a kategóriát akár az állampolgársági részben is lehetne tárgyalni. Miután azonban vélhetően a magyar állampolgárság nélküliek egyelőre még többségben vannak, itt, a külföldiek jogállása tárgyalása során beszélünk róluk. A státustörvény szempontjából a döntő különbség nem is itt húzódik meg, hanem annak mentén, hogy valaki áttelepedett-e Magyarországra (és ezzel megszűnt külhoni magyarnak lenni), vagy továbbra is külhonban él-e, azaz külhoni magyar-e.

A státustörvényben meghatározott egyes kedvezményekre való jogosultságot a törvény hatálya alá tartozó személyek esetében továbbra is a magyar igazolvány, illetőleg a magyar hozzátartozói igazolvány igazolja. Kérelemre magyar igazolványra jogosult az a törvény hatálya alá tartozó személy a) aki magyar állampolgár, vagy b) aki tud magyar nyelven, vagy c) akit a lakóhelye szerinti állam ca) magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tart nyilván, vagy cb) területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet tagként nyilvántart, vagy cc) területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartanak számon. Miután itt vagylagos feltételekről, illetve követelményekről van szó, jelenleg viszonylag tág az a személyi kör, amelyre vonatkozik a magyar igazolvány kérelmezésének lehetősége.

A külföldiekre és azon belül speciálisan a menekültekre vonatkozó rendelkezések az Alaptörvény Szabadság és Felelősség című részében található, mégpedig annak XIV. és XVII. cikkeiben. Mindkét említett cikk vegyes jellegű, azaz magában foglalja a saját állampolgárokra, a menedéket kérőkre és az egyéb külföldiekre vonatkozó rendelkezéseket is. A XIV. cikk elején egy fontos általános garanciális szabály található, miszerint a külföldit – a státusától függetlenül – csak határozat alapján lehet kiutasítani Magyarországról és tilos a csoportos kiutasítás. A cikk további rendelkezései már csak a menedékjogot kérőkre vonatkoznak. A menekültek és az üldözöttek szempontjából különösen fontos alaptörvényi kitétel pedig a következő: **„Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”**

Az Alaptörvény előbb már említett XIV. cikkének (3) bekezdése a hatályos nemzetközi jogi dokumentumoknak, és ezen belül mindenekelőtt a menekültekről szóló 1951. évi genfi egyezménynek megfelelően határozza meg azt, hogy **ki jogosult a menekültstátus elnyerésére.** Eszerint „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

A menedékjogról szóló, többször módosított 2007. évi LXXX. törvény 6. cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak. Az üldözés tényét egyébként a kérelmezőnek kell igazolnia vagy valószínűsítene. A család egységének biztosítása céljából azonban nemcsak ő, hanem a családtagjai is megszerezhetik a menekültstátust. Magyarország továbbá **oltalmazottként** kiegészítő védelemben részesíti

azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. Magyarország **menedékesként** ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet az Európai Unió Tanácsa vagy az Országgyűlés ideiglenes védelemre jogosultként elismert, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. A törvény ismeri még a befogadottak jogállását. Magyarország **befogadottként** védelemben részesíti azt a külföldit is, aki nem felel meg a menekültként vagy oltalmazottként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy a származási országba való visszatérése esetén a fent már felsorolt okok miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja őt. **A felsorolt státusok közül a menekülti jogállás hasonlít leginkább a magyar állampolgársággal rendelkezők jogállásához.** A menekülteknek joga van ugyanolyan feltételekkel munkát vállalni, mint a magyar állampolgároknak, és a különböző szociális, illetve egészségügyi juttatásokra is jogosultak. A menekültek a helyhatósági választásokon aktív választójoggal is rendelkeznek. **A menedékesek státusa leginkább az országban törvényesen tartózkodó külföldiek jogállására hasonlít.**

A külföldiek különböző kategóriái közül az Alaptörvény külön kiemeli az EU más tagállamainak Magyarországon élő állampolgárait. Ennek közjogilag különösen a helyi és a szupranacionális politikai jogok gyakorlása szempontjából van jelentősége, de a mindennapi élet szempontjából talán még fontosabbak azok a beutazási, itt-tartózkodási, valamint úgynevezett „működési” (azaz tanulási, munkavállalási, vállalkozási) jogok és lehetőségek, amelyeket az uniós jognak megfelelően a magyar jogrend is biztosít ezen személyek számára, és amelyek jogállásukat a harmadik országok állampolgárainak jogállásától megkülönböztetik. A külföldiek e két csoportjának az utazási és itt-tartózkodási lehetőségeit egyébként két egymásra épülő, illetve egymást követő jogszabály szabályozza. E két jogszabály **a 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, és a 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.**

A 2007. évi I. törvény értelmében: „Magyarország az e törvényben foglaltak szerint biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását az Európai Gazdasági Térséget alkotó államok polgárainak (továbbiakban az EGT-állampolgároknak), továbbá az EGT-állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának, a magyar állampolgár magyar állampolgársággal nem rendelkező, a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának, valamint annak az EGT-állampolgárt vagy a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó személynek, aki a magyar állampolgár eltartottja, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, illetve akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik, továbbá abban az országban, ahonnan érkeznek, az EGT-állampolgár eltartottja volt, vagy vele egy háztartásban élt, illetve akiről súlyos egészségügyi okból az EGT-állampolgár személyesen gondoskodik, és a hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi.”

A törvény éles különbséget tesz a három hónapot meg nem haladó magyarországi tartózkodás és az azt meghaladó tartózkodás között. A három hónapot meghaladó tartózkodásra azon EGT-állampolgár jogosult, akinek a) tartózkodási célja keresőtevékenység folytatása, aki b) a tartózkodás teljes időtartamára elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére, vagy aki c) tanulmányok folytatása céljából felvételt nyert a közoktatásról vagy a felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó oktatási intézménybe, és tartózkodása teljes időtartama során elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére.

Ez a különbségtétel azért fontos, mert a magyarországi bejelentkezési kötelezettség éppen a három hónap elteltével keletkezik. Az uniós előírásokból következő szabad mozgás és tartózkodás joga egyébként csak közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból korlátozható, de ez csak az EGT polgárokra vonatkozik. A többi külföldi vonatkozásában szigorúbb szabályok érvényesülnek, akkor is, ha a hatályos magyar Alaptörvény tartalmaz erre vonatkozóan egy közös klauzulát. A XVII. cikk (1) bekezdése szerint „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” Ezen rendelkezés ugyanis nem a beutazásra vonatkozik, hanem csak azt a helyzetet szabályozza, amikor már az érintett személy törvényesen bejutott Magyarországra és elintézte magának azt a státust, amelyet szeretett volna, és amelyet a magyar hatóságok hajlandóak voltak biztosítani számára.

A 2007. évi II. törvény a **harmadik országbeli állampolgárok** beutazásáról és tartózkodásáról jóval nagyobb személyi körre vonatkozik. **Ebbe a kategóriába ugyanis mindenki beletartozik, aki nem magyar állampolgár, nem hontalan és nem tartozik az előbb idézett 2007. évi I. törvény hatálya alá sem** – azaz nem EGT-térségből érkezett mint ottani állampolgár. A törvény a három hónapot meg nem haladó, továbbá az azt meghaladó, illetve a hat hónapot is meghaladó időre szóló vízumokkal és tartózkodási engedélyekkel foglalkozik részletesen. A tartózkodási engedély három hónapot meghaladó, de legfeljebb kettő év határozott időtartamú tartózkodásra jogosít Magyarország területén. A jogszabály részletesen foglalkozik a letelepedés szabályaival is. **Letelepedett** az a harmadik országbeli állampolgár, aki a) e törvény hatálybalépése előtt letelepedési engedélyt, b) ideiglenes letelepedési engedélyt, c) nemzeti letelepedési engedélyt, d) EK letelepedési engedélyt kapott. A letelepedett harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvényben és a jogszabályokban biztosított jogosultságokkal rendelkezik, és – az ideiglenesen letelepedett kivételével – Magyarország területén határozatlan időtartamú tartózkodásra jogosult. A letelepedettet megilletik a tartózkodási engedéllyel rendelkezők külön jogszabályok szerinti jogosultságai is.

A 2007. évi II. törvény tartalmazza azokat a rendelkezéseket is, amelyek a hontalanokra vonatkoznak. Pontosabban szólva a törvény főleg a hontalanstátus megállapítására vonatkozó szabályokkal foglalkozik. **Hontalan az a személy, akit saját joga szerint egyetlen állam sem ismer el állampolgárának.** Ezt az állapotot a nemzetközi jog anomáliának tekinti, ezért különböző módokon igyekszik elkerülni az ilyen helyzet kialakulását, illetve a saját lehetőségein belül igyekszik orvosolni az ilyen eseteket.

Felhasznált irodalom

- FEJES Zsuzsanna (2013): Államtani alapok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete. Közös modul*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 13–37.
- HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László szerk. (2004): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, Gondolat.
- HARGITAI József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In BRAGYOVA András szerk.: *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, KJK–MTA ÁJI.
- JELLINEK, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre*. 3. Ausgabe. Berlin.
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás szerk. (2006): *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex.
- KISTELEKI Károly (2000): Magyar állampolgárság a XX. században. *Állam- és Jogtudomány*, XLI. évfolyam, 1–2. szám. 57–78.
- NAGY Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski.
- PARRAGI Mária (2000): A magyar állampolgársági jog és a külföldön élő magyarság. *Kisebbségkutatás*, 9. évfolyam, 1. sz. 37–50.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- SALLAI János (2004): *Államhatárok*. Budapest, Press Publica.
- SCHANDA Balázs (2015): Az államalkotó tényezők. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs, CSINK Lóránt közreműködésével szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 103–122.
- TÓTH Judit (2002): Jog-e a konzuli védelemhez való jog? In TÓTH Károly szerk.: *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Tom. LXI., Szeged, Officina Press. 339–372.
- TÓTH Judit (2004): *Státuszjogok*. Budapest, Lucidus.

5. Politikai közösség (nemzet, nemzetiségek, határon túli magyarok, pártok)

5.1. A magyar nemzet és a magyar politikai közösség

A mindenkori alkotmány és a választójogi törvények együttesének egyik alapvető feladata, hogy pontosan kijelölje a népszuverenitás alanyaként felfogható alkotmányos nép, avagy másként fogalmazva az adott ország politikai közösségének a határait. **A jelenlegi magyar szabályozás érdekessége az, hogy a inkább a politikatudományra jellemző „magyar politikai közösség” fogalom közvetlenül az Alaptörvényben nyert helyet.**¹ A *Nemzeti hitvallás* elnevezésű preambulum ugyanis a következőképpen fogalmaz: „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.” E mondat főleg a hazai nemzetiségeket próbálja elhelyezni a hatályos közjogi rendszerben, de sokat elárul a 2011. évi alkotmányozó terminológiájáról és a nemzetfelfogásáról.

A népről többféle értelemben lehet beszélni. A természetes-szociológiai, illetve eszmetörténeti értelemben a nép az emberek közössége, amelyet több objektív és szubjektív tényező határoz meg. Ilyen tényező lehet a közös származás tudata, a közös lakóhely és kultúra, továbbá a közös történelmi emlékezet és ebből kifolyólag a közösen vallott erkölcsi-politikai alapelvek, de nagyon fontos lehet a szubjektív egymáshoz tartozás tudata, azaz a manifesztált azonosságtudat is. **Az alkotmányjogban azonban a nép főleg jogi fogalom.** Ebben az értelemben **a nép azokat a természetes személyeket öleli fel, akik reálisan vagy potenciálisan rendelkeznek a politikai részvételi jogokkal,** azaz azon jogosítványokkal, amelyek révén befolyásolni képesek az általuk alkotott politikai közösség döntéshozatalát.²

A nép fogalmának ez a megkülönböztetése nagyon hasonlít a nemzetfogalom körüli dilemmákra. A nép és nemzet ugyan nem teljesen azonos fogalmak, de közjogi szempontból nagyon közel állnak egymáshoz, mondhatni átfedésben vannak. Emiatt a nemzetfogalom belső differenciálódását is célszerű tisztázni. **A társadalomtudományi szakirodalom a nemzetet alapvetően kétféle módon értelmezi: egyrészt politikai vagy államnemzetként, másrészt kulturálisan és nyelviileg meghatározott kulturális nemzetként.** Az előbbi először az angolszász térségben terjedt el, de igazi lendületet a fogalomnak a francia felvilágosodás és az abból táplálkozó 1789-es nagy francia forradalom adott. A francia forradalom „az egy nép, egy terület (vagy állam), egy kormány” jegyekkel határozta meg a nemzetet. Innen már csak egy lépést kellett megtenni a modern nemzetállam gondolatához.³

¹ Az alkotmányos nép fogalmat sem régen, sem most nem használják a magyar alkotmányos dokumentumok.

² PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 185.

³ Uo. 186.

A nemzetnek ez az állami, illetve állampolgári felfogása azonban nem volt alkalmazható minden politikai helyzetre és történelmi kihívásra. Ez különösen igaz volt a politikailag szétdarabolt német nyelvterületre, ahol éppen a francia forradalom hatása alatt megszületett a német egység gondolata, amely azonban csak több mint hetven évvel később tudott megvalósulni. A francia nemzetfelfogást a nyelvileg és kulturálisan nagyon sokszínű Kelet-Közép-Európában sem tudták felhasználni az ott élő népek ambícióik megvalósítására. **Itt ezért nem az egy államhoz való tartozás ténye a fontos, sokkal inkább a közös származás, emlékezet, kultúra és nyelv.** Az utóbbi elemek határozták meg tehát a kulturális nemzetfelfogást. Az alkotmányjog szempontjából főleg a politikai államnemzet-felfogás tud szerephez jutni, viszont a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás sok országban közelebb áll az emberek gondolkodásához.

A magyarországi politikai közösség vagy az alkotmányos nép fogalmának egyik terminológiai alternatívája az alkotmányozás során a politikai nemzet fogalma lehetett volna, amely kifejezés egyáltalán nem idegen a fontos közjogi dokumentumoktól. A magyar alkotmányozó mégis más utat választott.

Az 1989-ben alakult modern magyar demokratikus **közjog kettős nemzetfelfogást ismert: a politikai és a kulturális nemzetfelfogást.** Az utóbbi azonban sokáig csak kiegészítő jellegű volt, és döntően kifelé irányult, a határokon túli, valamint a diaszpórában élő magyarok felé.⁴ Részben azonban befelé is irányult, de ennek csak a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában volt relevanciája. A magyar állam ugyanakkor egyéb belső „kulturális nemzetépítő” feladatokat nem vállalt.⁵

Az 1989/1990-es közjogi állapotokhoz képest jelentős változásokra került sor 2011-ben. **Az Alaptörvény Nemzeti hitvallásnak keresztelt preambuluma ugyanis komoly figyelmet szentelt a nemzet kérdésének.** A *Nemzeti hitvallás* a következő szavakkal kezdődik: „Mi, a MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat...” Ez mintha azt sugallná, hogy a 2011. évi alkotmányozás alanya a magyar nemzet lenne. Ez nem okozna értelmezési nehézséget, ha itt az alkotmányozó a politikai értelemben felfogott „államnemzetre” gondolt volna, illetve ha a magyar lakosság körében az elmúlt száz évben nem terjedt volna el inkább a nemzet kulturális-nyelvi felfogása. Alkotmánya ugyanis alapvetően államnak és nem etnikai nemzetnek van. **A preambulum további megfogalmazásai sem támasztják alá az államközpontú értelmezési keretet.** Elgondolkodtató továbbá az is, hogy amikor a *Nemzeti hitvallás* bevezetése felelősségről beszél, akkor csak a „minden magyarért viselt felelősségre” gondol. Pedig az Alaptörvény más megfogalmazásaiból többször kiderül, hogy nemzetiségek is élnek az országban, akik ugyanúgy részesei a nép hatalmának és tagjai a magyarországi politikai közösségnek. Mivel a képviselők 2011-ben Magyarország Alaptörvényét elfogadták, a szakmai adottságokból és a műfaji sajátosságokból kiindulva az alkotmányozó entitásnak

⁴ Erről lásd MAJTÉNYI Balázs (2004): Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *REGIO*, 4. sz. 3–17. Ebben a tanulmányban a szerző részletesen kifejti a politikai nemzetfelfogásnak a kulturális nemzetkonceptióval szembeni elsőbbség indokait. Továbbá lásd még Helge HORNBERG (2007): A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra. In JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. II. kötet. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK. 970–983.

⁵ Erről a kérdéstről lásd részletesen a szerző (Halász Iván) hozzászólását a *Fundamentum* című folyóirat 2006/2. számában, a Fórum rovatban megjelent *Nép, nemzet szuverenitás* témakörhöz. *Fundamentum*, 2006/2. 65–73.

elsősorban minden magyar állampolgárért kellene felelősséget vállalni, ami természetesen nem zárja ki azt sem, hogy ezen túl az összes többi magyarért is felelősséget érezzenek. Ez azonban csak többletvállalás lehet.

A *Nemzeti hitvallás* és az *Alapvetés* című részek több olyan további megfogalmazást tartalmaznak, amelyekből az olvasható ki, hogy **az alkotmányozó itt nem elsődlegesen a politikai értelemben felfogott magyar nemzetről beszélt, hanem inkább a kulturális-nyelvi nemzetről.** A preambulum második bekezdésében például szó esik „a részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységéről”. A szöveg továbbá megemlíti a magyar kultúrát és az egyedülálló magyar nyelvet. A preambulum végén szerepel a következő mondat: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.” Ezekből a megfogalmazásokból az derül ki, hogy **a nemzetet nem csupán egy politikai közösségi formának tekinti az alkotmányozó, hanem ennél magasabb rendű, generációkon átívelő (mondhatni „organikus”) entitásnak.** A nemzetet a múlt, a jelen és a jövő magyarjai alkotják. A preambulum mottója, a magyar himnusz elejéről átvett fohász – „Isten, áldd meg a magyart!” – is ezt az interpretációt erősíti.

Végül, de nem utolsó sorban **az Alaptörvény a D) cikkben újradefiniálja az úgynevezett nemzeti felelősségi klauzult is:** „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.” Ez a megfogalmazás szintén egyértelműen utal a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás dominanciájára.

Mindezekből azt a következtetést lehet levonni, hogy **az Alaptörvény elfogadásával megfordult a magyar közjog nemzetfelfogásának a sorrendje. Most az első helyre a nemzet kulturális-nyelvi felfogása került,** amely ugyan közelebb áll a nemzet szó köznapi használatához, ugyanakkor kizárja azt, hogy a nemzetről úgy beszéljünk, mint a magyar állampolgárok összességéről.

5.1.1. Magyarországi nemzetiségek – államalkotó tényezők

Az előbb vázolt vonulatot viszont az alkotmányozó igyekezett enyhíteni, illetve kompenzálni a hazai nemzetiségek vonatkozásában, amelyeknek kiemelt helyet biztosított a *Nemzeti hitvallás* szövegében, majd később az Alaptörvény normatív részében is. Az alkotmányozó **a nemzetiségeket kétszer is államalkotó tényezőnek deklarálta:** egyrészt a már említett módon a *Nemzeti hitvallás*ban, másrészt a *Szabadság és Szolidaritás* című rész XXIX. cikkében, amely 1. bekezdését a következő mondattal kezdte: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.” A preambulumban az alkotmányozó azt is vállalta, hogy ápolja és megőrzi a magyarországi nemzetiségek nyelvét. **A nemzetiségekre vonatkozó többi utalás az Alaptörvény XXIX. cikkében található meg,** amely egyéni nemzetiségi jogként ismeri el az önazonosság szabad vállalását és megőrzését, közösségi jogként pedig az anyanyelvhasználathoz, az egyéni és közösségi névhasználathoz, a saját kultúra ápolásához, az anyanyelvű oktatáshoz és a helyi és országos önkormányzat

létrehozásához való jogot. A nemzetiségek jogaira vonatkozó törvényt pedig az alkotmányozó sarkalatosnak minősítette.

A nemzetiségek államalkotó jellegéből fakadó közjogi következmények tárgyalása előtt célszerű tisztázni, hogy a hatályos magyar közjog hogyan definiálja a nemzetiségeket. Ahogyan a fenti szövegből is kiderül, a definíálás feladatát nem maga az Alaptörvény végezte el, hanem a nyomában megszületett új nemzetiségi törvény. A nemzetiségi jogokra és a nemzetiségi önkormányzatok megválasztására vonatkozó legfontosabb szabályokat – a Magyarország által vállalt kisebbségi jogi nemzetközi szerződések keretei között kidolgozott és elfogadott – sarkalatos törvény tartalmazza, mégpedig a nemzetiségek jogairól szóló **2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Nejt.)**.

A törvény rögtön az elején meghatározza a nemzetiség fogalmát. Eszerint „nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.” További feltétel – bár ez nem a definícióban, hanem a törvény másik szakaszában jelenik meg –, hogy a Nejt. hatálya csak magyar állampolgárokra terjed ki. Ezenkívül a **Nejt. 1. számú melléklete felsorolja azokat a népcsoportokat is, amelyeket a jogalkotó ex lege a fenti fogalom meghatározásnak megfelelőeknek ismert el.** A Nejt. ugyanazt a **tizenhárom** – taxatív módon felsorolt⁶ – **közösséget** tekinti nemzetiségnek, mint amelyeket a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) nemzeti és etnikai kisebbségekként elismert. A következő közösségekről van tehát szó: **bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán.** Az egyedüli változás ezen a területen az, hogy a cigány szót a roma kifejezés váltotta fel.⁷

A korábbi szabályozással megegyezően **lehetőség van arra is,** hogy a Nejt. mellékletében fel nem sorolt **más közösségek, illetve azok tagjai is nemzetiséggé nyilváníthatassák magukat,** amennyiben megfelelnek a fenti definícióban foglalt, illetve a törvénybe foglalt további feltételeknek. Az új nemzetiség törvénybe foglalásához tehát az kell, hogy 1000 olyan választópolgár, aki a Nejt. 1. számú mellékletében fel nem sorolt más nemzetiséghez tartozónak vallja magát, a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok szerint kezdeményezze nemzetisége honos népcsoporttá nyilvánítását (ez a népi kezdeményezésnek egy sajátos esete, amely a Nejt. 1. számú mellékletének módosítására irányul). A kezdeményezést először a Nemzeti Választási Bizottság vizsgálja meg, amely az eljárása során köteles kikérni az MTA elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról, ám ez az Alkotmánybíróság értelmezése szerint nem köti a törvényhozót.⁸ Amennyiben

⁶ 1162/D/2010. AB határozat 4.

⁷ A törvényben egyetlen helyen szerepel a cigány szó, még hozzá a nyelvhasználatra vonatkozóan. Lásd Nektv. 22.§ (1).

⁸ Tóth Judit: (2010): Kisebbségi jogok az Alkotmánybíróság előtt. In GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő szerk.: *A jövővénytől az államalkotó tényezőig. A nemzeti közösségek múltja és jelene Magyarországon.* Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 310.

az Országgyűlés elutasító döntést hozna, úgy az ettől számított egy éven belül ismételt kérelem nem terjeszthető elő.⁹

A korábbi szabályozástól eltérően a Nejt. nemcsak **egyéni és közösségi jogok** között tesz különbséget, hanem meghatározza azt is, hogy melyek a **nemzetiségek alapvető jogai**.¹⁰ Az alapvető nemzetiségi jogok olyan létfontosságú jogosultságok, illetve tilalmak, amelyek az Alaptörvényből, illetve valamely Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségből közvetlenül következnek, továbbá idetartoznak a kiemelt jelentőségű nyelvi jogok. A legfontosabb nemzetiségi alapjognak a **létezéshez és fennmaradáshoz való jog** minősül, ennek biztosítása nélkül ugyanis az összes többi nemzetiségi jog képtelen érvényesülni. A **létezéshez és fennmaradáshoz való jog**ból tehát egy sor **további nemzetiségi alapjog** (valamint tilalom) következik. Ilyen a nyílt vagy rejtett asszimiláció, a kirekesztés, az elkülönítés, a diszkrimináció, a nemzetiségek által lakott terület nemzeti vagy etnikai viszonyai megváltoztatásának, az üldözés és megfélemlítés, valamint az erőszakos ki- vagy áttelepítés tilalma. Sőt ezek a tilalmak a Nejt. alapján Magyarország számára nemzetközi kapcsolataiban irányelveknek is minősülnek, miszerint hazánk külpolitikájának eszköztárával is fellép minden olyan törekvés ellen, amely a felsorolt tilalmak megsértéshez vezet vagy vezethet.

További alapvető nemzetiségi jognak minősül a kapcsolattartás joga, a nyelvi és nyelvhasználatához kapcsolódó jogok, a hagyományhoz és kultúrához való jog, a nemzetiségi önkormányzatok jogszerű feladat- és hatáskörgyakorlásának alkotmánybírósági és bírósági védelméhez való jog, valamint az Alaptörvényben meghatározott – és fentebb már hivatkozott – nemzetiségi jogosultságok.

A Nejt. szerinti **egyéni nemzetiségi jogok** olyan jogok, amelyeket a nemzetiségekhez tartozó magyar állampolgárok egyenként vagy másokkal közösségben is gyakorolhatnak, de **nem a közösség a címzettjük**. A hatályos és vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás alapvetően egyéni jogokként ismeri el a kisebbségi (nemzetiségi) jogokat, aminek oka – egyebek mellett – abban is keresendő, hogy azokra a nemzetközi közösség az egyént a csoporttal szemben előnyben részesítő emberi jogok nemzetközi rendszerének részeként tekint. Alapvető jelentőségű és nemzetközi jogi megalapozottságú az identitásválasztás és identitásvállalás szabadságához fűződő egyéni nemzetiségi jog. A Nejt. úgy fogalmaz, hogy a valamely nemzetiséghez tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A magyar állam azonban elismeri a kettős vagy többes kötődés lehetőségét is. Egyéni nemzetiségi jognak minősülnek még az anyanyelvre, az oktatásra, a közéleti részvételre, a családi életre és a névhasználatra vonatkozó különféle jogosultságok. A Nejt. ezenkívül nemzetiségi egyéni jogként ismeri el – összhangban Magyarország állampolgársági politikájával – a nemzetiségek többes állampolgársághoz való jogát.¹¹

A magyar kisebbségi jogi tradícióknak megfelelően a Nejt. is elismeri a **közösségi nemzetiségi jogokat**. Az állam által elismert kollektív jogok közül kiemel néhányat, amelyeket a Nejt. elidegeníthetetlen közösségi jogként aposztrofál. **Elidegeníthetetlen közösségi jog** az identitás megőrzéséhez, ápolásához, erősítéséhez és átörökítéséhez való jog, továbbá

⁹ Erről lásd HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert (2013): A nemzetiségek jogai és védelme. In CSERNY Ákos szerk.: Alkotmányjog. Budapest, NKE. 150.

¹⁰ A nemzetiségi alapvető jogokként a Nejt.-ben elkülönített jogosultságokat – egyéni vagy közösségi jogként – a Nekt. is tartalmazta, de nem elkülönítlen.

¹¹ HALÁSZ–TÓTH 2013. 151–152.

a történelmi hagyományokhoz, a nyelv megőrzéséhez és fejlesztéséhez, a tárgyi és szellemi kultúra gyarapításához fűződő jogok. Közösségi jog – törvényi keretek között – a saját intézmény létrehozásához, működtetéséhez és átvételéhez való jog és a közösségi névhasználatához való jog. Az utóbbi azt jelenti, hogy a nemzetiségeknek joguk van a történelmileg kialakult helységnevek, utcanévek és egyéb földrajzi megjelölések használatához. Szintén közösségi nemzetiségi jog a rendezvények és ünnepek zavartalan megtartásához, az építészeti, a kulturális, a kegyeleti és vallási emlékek, jelképek megőrzéséhez és ápolásához, valamint használatához való jog. Szervezeteken keresztül gyakorolható közösségi nemzetközi jognak minősül a nemzetközi kapcsolatok kiépítéséhez és fenntartásához való jog. Végül a Nejtvt. részletezi is a nemzetiségek oktatási, kulturális és médiajogait, illetve oktatási és kulturális önigazgatását.¹²

A nemzetiségek államalkotó jellegét, valamint azt, hogy ők is részesei a nép hatalmának, már az 1989 és 2011 között hatályban lévő Alkotmány is elismerte, amely egyúttal 1993-ban lehetővé tette a személyi elvű autonómia alapján álló nemzetiségi (akkori szóhasználatnál kisebbségi) önkormányzatok létrejöttét. A helyi és országos közjogi jellegű nemzetiségi önkormányzatok létrehozását a most hatályos Alaptörvény is lehetővé teszi. Mindegyik magyarországi nemzetiség – a saját létszámához és erejéhez képest – létre is hozta ezeket.

A 2011 utáni közjogi fejlődés egyik legfőbb újdonsága ezen a területen a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviselőtétele lehetővé tétele, amelyre 2012 előtt ebben a formában nem volt lehetőség. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. (sarkalatos) törvény ugyanis lehetővé tette, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok jelöltlistájáról egy jelölt akkor is országgyűlési mandátumot szerezzen meg, ha csak negyedannyi szavazatot kapott, mint amennyi egyébként kellett az országos listáról a parlamenti bejutáshoz a nem kedvezményes rendszerben. **Amennyiben ez nem sikerül, az országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi szószólót küldhet az Országgyűlésbe,** aki a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lehet. A szószólók – szemben a kedvezményes kvóta keretében megválasztott nemzetiségi képviselőkkel – nem rendelkeznek „rendes” képviselői státussal, parlamenti mozgásterük emiatt igen korlátozott, a feladatukat pedig végső soron az elnevezésük fejezi ki leginkább.¹³

5.1.2. A határon túli magyar állampolgárok és a magyar politikai közösség

A 2011-ben még egy, az országos politikai közösség konkrét választójogi határait érintő fontos változásra került sor. Az alkotmányozó ugyanis feloldotta az országgyűlési választójogot a magyarországi lakóhelyhez való kötését. A már idézett XXIX. cikk 4. bekezdése csupán azt mondja ki, hogy a „Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.” Ez tehát most csak egy lehetőség és nem kötelező előírás. A hatályos országgyűlési választási törvény nem is tartalmaz ilyen korlátozást. Igaz, némileg differenciál a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok és a külföldön élő magyar állampolgárok között. Amíg

¹² Uo. 151.

¹³ Uo. 157.

az előbb említett csoportnak minden esetben két szavazata van a parlamenti választásokon (egyéni választókerületi szavazati jog és az országos pártlistás szavazati jog), addig a külföldi állampolgároknak csak egy szavazata van, amellyel az országos pártlistákra tudnak szavazni. Ezzel a változással – minden szakmai és politikai vita ellenére – paradigmaváltás történt a magyar választási szabályozásban, amelynek komoly kihatásai vannak, illetve lehetnek a magyar politikai közösség arculatára.¹⁴

Itt azonban hangsúlyozni kell, hogy a magyar politikai közösség részévé csak azok a külföldi magyarok váltak, akik egyben magyar állampolgárok is.¹⁵ A nem magyar állampolgárok továbbra is külföldinek számítanak attól függetlenül, hogy a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény értelmében rendelkeznek magyar igazolvánnyal, illetve magyar hozzátartozói igazolvánnyal.¹⁶ A képviselők konzultatív jelleggel csak abban az esetben tudják hivatalosan kifejezni véleményüket Magyarországon, amennyiben a szervezeteik képviseltetik magukat a magyar kormány által évente legalább egyszer összehívott Magyar Állandó Értekezleten (MÁÉRT). A Kárpát-medence térségében működő magyar szervezetek, amennyiben a szülőföldjükön országos vagy regionális szinten rendelkeznek képvisellel – szintén konzultatív jelleggel – részt vehetnek az Országgyűlés elnöke által időről időre összehívott Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumán.¹⁷

Felhasznált irodalom

- CSERNY Ákos szerk. (2014): *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, NKE.
- HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László szerk. (2004): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, Gondolat.
- HALÁSZ Iván (2009): *Állampolgárság, migráció és integráció*. Budapest, MTA JTI.
- HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert (2013): A nemzetiségek jogai és védelme. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, NKE.
- HORNBURG, Helge (2007): A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra. In JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. II. kötet. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK. 970–983.
- KÁNTOR Zoltán szerk. (2013): *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, NKTK.
- MAJTÉNYI Balázs (2004): Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *REGIO*, 4. sz.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

¹⁴ Erről a kérdésről lásd részletesebben HALÁSZ Iván (2009): *Állampolgárság, migráció és integráció*. Budapest, MTA JTI, valamint CSERNY Ákos szerk. (2014): *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*. Budapest, NKE.

¹⁵ A magyar állampolgárság konkrét politikai tartalmáról lásd részletesebben TÓTH Judit (2006): Mit ér az állampolgárság, ha magyar? In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 419–426.

¹⁶ Erről lásd részletesebben HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László szerk. (2004): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, Gondolat.

¹⁷ Erről a szervevről lásd részletesebben KÁNTOR Zoltán szerk. (2013): *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, NKTK.

- TÓTH Judit (2002): *Státuszjogok*. Budapest, Lucidus.
- TÓTH Judit (2006): *Mit ér az állampolgárság, ha magyar?* In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 419–426.
- TÓTH Judit (2010): Kisebbségi jogok az Alkotmánybíróság előtt. In GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő szerk.: *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzeti közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 302–320.
- TRÓCSÁNYI László (2015): Alaptanok.. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (CSINK Lóránt közreműködésével): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Negyedik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 21–87.
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK–Kerszöv.

5.2. Pártok

A pártok annak ellenére tartoznak **a modern politikai rendszerek legfontosabb szereplői** közé, hogy – szűkebb értelemben – mindössze egy-másfél évszázados múltra tekintenek vissza. „Napjainkban a politikát nehéz lenne pártok nélkül elképzelni” – mutat rá a pártokról és pártrendszerekről szóló könyvének első mondatában Ware.¹⁸ A szerző hozzáteszi, hogy néhány az uralkodói család által kormányzott arab országban (például Katar) és egyes katonai diktatúrákon kívül a pártok **világszerte jelen vannak az országok életében** (esenként persze csak úgy, hogy egyetlen párt működése engedélyezett az adott országban).

A pártokat mint politikai intézményeket **főként a politikatudomány vizsgálja**. A *Politológia* című tantárgy keretében részletesen tárgyaljuk a pártok történeti modelljeit, funkcióit stb. A pártok ugyanakkor az alkotmányjog számára sem marginális jelentőségűek, hiszen szerepük nélkülözhetetlen a modern népképviselői demokráciák fenntartásában. A következőkben elsőként a pártokra vonatkozó alkotmányos szabályozás történetét tekintjük át, majd a pártok rendeltetését körvonalazzuk. Ezután röviden kitérünk a pártalapítással, a párt szervezetével és működésével összefüggő kérdésekre, végül pedig a pártok vagyona és gazdálkodására vonatkozó fontosabb szabályokat tárgyaljuk.

5.2.1. A pártok az Alkotmányban és az Alaptörvényben

Az **1949-es Alkotmány** az eredeti szövegváltozatában semmilyen formában **nem utalt** a pártokra – a kommunista egypártrendszer fényében ez nem meglepő –, viszont kezdetben még az állampárt sem került említésre az Alkotmányban. Az **1972-es átfogó módosítás**¹⁹ ugyanakkor szükségesnek tartotta már az Alkotmány első, a társadalmi rendre vonatkozó rendelkezései között (3. §) deklarálni, hogy „**A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje,**” ugyanis – amint a módosítás indokolása rámutat – „A szo-

¹⁸ WARE, Alan (1996): *Political Parties and Party Systems*. Oxford, Oxford University Press. 1.

¹⁹ 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.

cializmus teljes felépítésének feladatait csak a párt hatékony vezetésével lehet megoldani.” A **közjogi rendszerváltás** során az 1989-es, lényegében az egész alkotmányt átíró módosítás²⁰ értelemszerűen törölte az említett 3. §-t, és helyébe a következő, **a többpártrendszer jogi kereteit rögzítő** rendelkezések léptek:

„3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

A fenti rendelkezések megszületésének politikai körülményeit jól illusztrálja, hogy az 1989-es alkotmánymódosítás még szükségesnek tartotta leszögezni, hogy a pártok bejegyzésének és tevékenységének „nem lehet akadálya az sem, ha alapszabályukban a szocialista fejlődéstől eltérő irányt rögzítenek”.

Ezen kívül témánk szempontjából a rendszerváltás fontos fejleménye volt a – későbbiekben tárgyalandó – **pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény** (a továbbiakban: Ptv.) elfogadása, amely a pártokra vonatkozó részletes szabályokat tartalmazta. A következő évben az újabb átfogó alkotmánymódosítás az előbbi törvényt nevesítette az Alkotmányban [63. § (3) bek.],²¹ egyúttal kétharmados szintre emelte azt.

Az **Alaptörvény** a pártokra vonatkozó 1989-es rendelkezéseket érdemben nem módosította (némileg viszont rövidítette), ugyanakkor áthelyezte a *Szabadság és Felelősség* című alapjogi részbe, beillesztve a gyülekezési és az egyesülési jogot deklaráló rendelkezések közé. A jelenleg hatályos alkotmányos szabályozás értelmében:

„VIII. cikk

(3) Pártok az egyesülési jog alapján **szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek**. A pártok közreműködnek a **nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában**. A pártok **közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak**.”

Az Alaptörvény a párttörvényt továbbra is kétharmados törvényként határozza meg, kimondva, hogy „A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait **sarkalatos törvény** határozza meg.”²²

5.2.2. A pártok rendeltetése

Amint láttuk, mind az Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény utal(t) arra, hogy a pártok **közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában**. Ez a rendelkezés szorosan összefügg a hatalomgyakorlás elsődleges módozatával, a **közvetett hatalomgyakorlással**. Az Alaptörvény az első rendelkezések között szögezi le, hogy „A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”²³ A közvetett hatalomgyakorlás hatékonyan csak úgy tud megvalósulni, ha léteznek olyan szervezetek,

²⁰ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 2. §

²¹ 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 43. §

²² Alaptörvény VIII. cikk (4) bek.

²³ Alaptörvény B) cikk (4) bek.

amelyek **politikai programokat kínálnak a választópolgároknak, és egyúttal jelöltek is állítanak** a különböző szintű választásokon. Ezek a jelöltek – megfelelő támogatottság esetén – választott (országgyűlési vagy helyi önkormányzati) képviselőkként segítik elő a népszuverenitás elvének érvényesülését. A politikatudomány pontosan ezt a **jelöltállítási és képviseleti funkciót** tekinti a pártok legfontosabb – alkotmányjogilag is nagyon fontos – rendeltetésének.²⁴ A Ptv. preambulumaának megfogalmazása szerint „A pártok társadalmi rendeltetése, hogy a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez **szervezeti kereteket nyújtsanak.**” A Ptv. általános indokolása pedig azt emeli ki, hogy „A pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest **különleges a viszonya a közhatalomhoz,** ugyanis a pártok kifejezett célja és feladata, hogy képviselőik útján **részt vállaljanak a közhatalomból,** illetőleg politikai eszközökkel folyamatosan **befolyásolják a közhatalom tevékenységét.**”

A szabályozás ugyanakkor nem zárja ki a nem párt útján történő mandátumszerzést, azonban a választási törvények tudatosan **előnyben részesítik a pártokat,** hiszen az országgyűlési képviselők választása során a listaállítás jogát a kezdetektől csak a pártoknak – illetve 2012 óta az országos nemzetiségi önkormányzatoknak – biztosítják.²⁵ (Az európai parlamenti képviselők választása során pedig kizárólag a pártok állíthatnak listákat.²⁶) A pártok meghatározó szerepét mutatja, hogy a rendszerváltás óta rendezett hét országgyűlési választáson több mint 2500 képviselőt választottunk meg, akik közül mindössze nyolcra mondható el, hogy nem valamelyik párt színeiben indult a választásokon. (Az önkormányzati választások során ugyanakkor a pártokon kívül a további jelölő szervezeteket – például egyesületeket is – megillette a listaállítás joga.)²⁷ Megjegyzendő továbbá, hogy a pártok, pontosabban a párt által a törvényhozásba juttatott képviselők az **Országgyűlésben is előnyös helyzetben** vannak, ugyanis – meghatározott feltételek mellett – megilleti őket a képviselőcsoport-alakítás (frakcióalakítás) joga.²⁸ A független képviselők viszont nem rendelkeznek ezzel a lehetőséggel (bár bármelyik párt frakciójához csatlakozhatnak).

Hangsúlyozandó, hogy a pártok ilyen irányú **privilegiumai nem minősülnek alkotmányellenesnek.** Amint az Alkotmánybíróság – a Ptv. fentebb idézett általános indoklásával összhangban – korábban rámutatott, „a pártokat a hatályos alkotmányi és törvényi szabályozás szerint – az egyesülési jog alapján létrejövő egyéb szervezetekhez viszonyítva – **többljetjogosítványok illetik meg, és sajátos köteleességek terhelik.**”²⁹ A választások során a sajátos jelöltállítási szabályok tehát egy ilyen többljetjogosítványnak tekinthetőek, amelyek elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy a pártok hatékonyan hozzá tudjanak járulni a közvetett hatalomgyakorlási mód megvalósulásához.

²⁴ KATZ, Richard S. (2017): Political parties. In Daniele CARAMANI szerk.: *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press. 210–212.

²⁵ 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 5. §, majd 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 7–10. §

²⁶ 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról 5. § (1) bek.

²⁷ Jelenleg a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 3. § 3. pontja határozza meg, hogy az egyes választásokon kik lehetnek úgynevezett jelölő szervezetek.

²⁸ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házsabályi rendelkezésekről 1. §

²⁹ 53/1996. (XI. 22.) AB határozat II/3.

Fentebb láttuk, hogy mind az Alkotmány (1989-től), mind pedig az Alaptörvény ki mondta, hogy „**A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.**” Az állampárti rendszerben „szoros kapcsolat jött létre a párt és állami szervek között, feladataik és hatásköreik gyakran keveredtek” – mutatott rá az Alkotmányt újraíró 1989. évi XXXI. törvény. A közhatalom **közvetlen** gyakorlásának tilalma azt jelenti, hogy a pártok csak a megfelelő közjogi keretek között, különböző intézményi áttéteken keresztül – tehát nem közvetlenül –, a megfelelő eljárások révén érvényesíthetik a politikai szándékukat. Mindez azt jelenti, hogy például nem a (kormány)pártok alkotják meg a törvényeket, hanem az országgyűlési képviselők. Nem a párt elnöke irányítja a minisztériumot, hanem a miniszter (még ha a két pozíció egybe is eshet). Nem a kormánypárt dönt az államilag támogatott hallgatói létszámkeretről, hanem a Kormány stb. Sólyom László szavaival: „A hatalom gyakorlásában a párt képviselői vesznek részt, akik már nem a párt szerveként, hanem a **hatalmat birtokló állami szerv** időleges meghatalmazású működtetőjeként, állami tisztségviselőként tevékenykednek.”³⁰

A pártok hatalomgyakorlásának egy további korlátját is tartalmazza az Alaptörvény: „**XXIII. cikk (8):** Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket **párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.**”

Itt arról van szó, hogy bizonyos tisztségek és hivatások esetén garanciális jelentőségű a **politikai befolyástól mentesség**, így azokat nem tölthetik be olyan személyek, akik párttagok vagy párt tisztségviselői. Az Alaptörvény értelmében ide tartozik a bíró, az alkotmánybíró, az ügyész, az alapvető jogok biztosa és helyettesei, valamint a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai.

5.2.3. A párt alapítása, szervezete és működése

A pártok szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat a Ptv. tartalmazza, amely az elfogadása óta eltelt lassan három évtized óta számos alkalommal módosult. **A Ptv. ugyan nem definiálja a pártot**, azonban a hatályát illetően rögzíti, hogy „azokra az egyesületekre terjed ki, amelyek nyilvántartott tagsággal rendelkeznek, és amelyek a nyilván tartásba vételüket végző bíróság előtt kinyilvánítják, hogy e törvény rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek ismerik el”.³¹ A rendelkezésből az következik, hogy a párt voltaképpen az **egyesület egyik sajátos formája**, és emiatt meghatározott esetekben az **egyesületi jogi törvényt**³² is alkalmazni kell a pártokra.³³ Tekintve, hogy az egyesületekre vonatkozó alapvető szabályok a **Polgári Törvénykönyvben** (a továbbiakban: Ptk.) találhatóak,³⁴ a pártokra ezen utóbbi rendelkezések is vonatkoznak.

Fentebb már említettük, hogy az Alaptörvény értelmében a „**Pártok az egyesületi jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek**”. Az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdésében lefektetett tilalom – miszerint „senkinek a tevékenysége **nem irányulhat**

³⁰ SÓLYOM László (2004): *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Budapest, Rejtjel. 134.

³¹ Ptv. I. §

³² 2011. évi CLXXV. törvény az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (a továbbiakban: Ectv.)

³³ Ptv. I/A. §

³⁴ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 3:63–70. §

a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására” – azonban a pártokra is vonatkozik, így az előbbi célokra pártot létrehozni nem lehet. A működés szabadságát illetően van egy további korlát is, miszerint a pártok munkahelyen (szolgálati helyen, tanintézetben) szervezetet nem hozhatnak létre és nem működtethetnek.³⁵

A párt alapítása hasonló módon történik, mint az egyesületé: szükség van az **alapszabály** elfogadására, amely **legalább tíz személy** egybehangzó akaratnyilatkozatával történhet meg.³⁶ Szemben az egyesületekkel, a pártnak csak természetes személy lehet a tagja.³⁷ A párt a bírósági (fővárosi vagy megyei törvényszék) **nyilvántartásba vételével** jön létre. Kiemelendő, hogy a nyilvántartásba vétel során a bíróság csak a jogszabályi követelmények és tilalmak teljesülését ellenőrizheti, ezt meghaladóan nem vizsgálhatja a párt nevének vagy politikai célkitűzéseinek komolyságát vagy megalapozottságát.³⁸

A Ptv. a párt törvényes működése érdekében két garanciát is tartalmaz. Egyrészt a párt tagja **pert indíthat a párt szervei által hozott határozat** (például kizárás) **ellen**, ha az sérti az Ectv. vagy a Ptk. egyesületekre vonatkozó rendelkezéseit vagy magát a Ptv.-t.³⁹ Másrészt az **ügyész törvényességi ellenőrzési jogkört** gyakorol a pártok felett, és a párt törvénytértése esetén az ügyész keresetet indít a párt ellen.⁴⁰

A Ptv. a **pártok megszűnését** is részletesen szabályozza. A párt megszűnhet **jogutóddal** (más párttal összeolvad, más pártba beolvad vagy több pártra válik külön), illetve **jogutód nélkül** (például feloszlik vagy a bíróság feloszlatja).⁴¹ A megszűnésnek van sajátos, „szankciós célzatú” esete is. A bíróság az ügyészség indítványára megállapítja a párt működésének megszűnését, ha a párt egymást követő **két általános országgyűlési képviselői választáson egyetlen választókerületben sem állít jelöltet**.⁴² (Ebben az esetben a párt egyesületként működhet tovább.) Ebből a rendelkezésből is kitűnik, hogy a jelöltállítás nemcsak joga, hanem voltaképpen kötelezettsége is – mégpedig a többi szervezethez képest egy többletkötelezettsége – a pártnak, és amennyiben ennek huzamosabb időn keresztül nem képes eleget tenni, úgy megállapításra kerül a párt működésének megszűnése.

5.2.4. A pártok vagyona és gazdálkodása

Ahhoz, hogy a pártok elláthassák sokrétű tevékenységüket, anyagi erőforrásokra van szükségük. A pártoknak is fizetniük kell az alkalmazottaikat, székházakat kell fenntartaniuk, kampányaik pedig különösen nagy kiadásokkal járnak. Az egyesületekhez képest a pártok

³⁵ Ptv. 2. § (1) bek.

³⁶ Ptk. 3:64. §

³⁷ Ptv. 2. § (2) bek.

³⁸ Erről lásd a Kúria Pfv. IV. 20.358/2014/3. számú ügyét. A döntésről kiadott tájékoztató szerint „Ha egy párt deklarált céljai nem ellentétesek az egyesülési jog alapelveivel és az Alaptörvényben rögzített alapvető elvekkel, továbbá belső szabályai kielégítik a jogszabályi követelményeket, a bejegyzést nem lehet megtagadni. A választópolgárok jogosultak azt érdemben megítélni, hogy a párt céljaival, programjával, módszereivel mennyiben azonosulnak”. Elérhető: <http://lb.hu/hu/sajto/tajekoztato-kuria-donteserol-pfv-iv-2035820143-szamu-ugyben>. Vesd össze SÓLYOM 2004. 77–94.

³⁹ Ptv. 2. § (4) bek.

⁴⁰ Ptv. 2. § (5) bek.

⁴¹ Ptv. 3. § (1)–(1a) bek.

⁴² Ptv. 3. § (3) bek.

vagyonára és gazdálkodására is sajátos szabályok vonatkoznak. A Ptv. értelmében a pártok a következő forrásokból gazdálkodhatnak:

- **Tagdíjak:** a tagok által fizetett díjak összegét a pártok alapszabálya vagy egyéb belső szabályzata rögzíti. Hazánkban a tagdíjak a pártok éves bevételeinek mindössze 1–4%-át tették ki az elmúlt évtizedekben, így inkább csak szimbolikus jelentőséggel bírnak.⁴³
- **Költségvetési támogatás:** a pártok messze **legfontosabb** bevételi forrása: Magyarországon a pártok bevételeinek hozzávetőlegesen 60–90%-a érkezik az államtól.⁴⁴ Az állami szubvenció leginkább azzal **indokolható**, hogy a pártok szerepe nélkülözhetetlen a demokrácia működésében és fenntartásában, így helyes őket ilyen módon is támogatni. Egy másik érv lehet, hogy az állami juttatások növelik a pártok gazdálkodásának átláthatóságát, hiszen így – jobb esetben – mindenki számára ismert, hogy honnan van a pártoknak pénzüik.⁴⁵ A pártok támogatására fordítható összeget – 2017-ben valamivel több mint 2,5 milliárd Ft-ot⁴⁶ – a **központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg**, az elosztása pedig két részletben történik.⁴⁷ Az összeg 25%-át – egyenlő arányban – az Országgyűlésben az országos listán mandátumot szerzett pártok között kell felosztani. A fennmaradó 75%-nak megfelelő összeget a megelőző országgyűlési választásokon az országos listás szavazatok legalább 1%-át elérő pártok között osztják szét a pártra, illetőleg a párt jelöltjeire leadott szavazatok arányában. **Az 1% alatti pártok tehát nem jogosultak költségvetési támogatásra.** Ezzel kapcsolatban azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „nem jelent alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetést, ha az állam minimális követelményeket fogalmaz meg a támogatandó pártok számára”, vagyis a törvény a költségvetési támogatást „kötheti ahhoz a feltételhez, hogy a támogatandó párt bizonyítsa a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való részvételre való alkalmasságát”.⁴⁸
- **Adományok:** a pártok két módon részesülhetnek adományban: egyrészt a magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai révén, másrészt pedig végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából. A törvény a tiltott, nem elfogadható adományok körébe sorolja például a jogi személyek, külföldi államok, külföldi szervezetek vagyoni hozzájárulását, valamint a névtelen adományokat.⁴⁹

⁴³ HORVÁTH Attila – Soós Gábor (2015): Pártok és pártrendszer. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris–MTA TK PTI. 261.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ ACE The Electoral Knowledge Network (2013): The ACE Encyclopaedia: Parties and Candidates. Elérhető: http://aceproject.org/ace-en/pdf/pc/at_download/file. Hasonló érvelésre lásd: SÓLYOM 2004. 121.

⁴⁶ 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről 1. melléklet I./8. címszám

⁴⁷ Ptv. 5. § (2) bek.

⁴⁸ 2179/B/1991. AB határozat II./3.

⁴⁹ Ptv. 4. § (2)–(3) bek.

- **Gazdálkodó tevékenység:** a párt a költségeinek fedezése és vagyonának gyarapítása érdekében bizonyos gazdasági-vállalkozási tevékenységeket folytathat (például kiadványokat jelentethet meg és terjeszthet; a tulajdonában álló ingatlanokat és ingókat díj ellenében hasznosíthatja és elidegenítheti). Ezen kívül a pártok jogosultak egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságot alapítani, amelynek a nyeresége is a párt bevételeit gyarapítja.

A fentiekben kívül megemlítendő még, hogy az állam az 1990-es választások során parlamentbe jutó pártok részére – székház céljából – térítésmentesen **ingatlanokat** adott át, hozzájárulva ezzel a pártok működésének anyagi feltételeihez.⁵⁰

A pártok működését az állam további módokon is segíti. Egyrészt – az Országgyűlés Hivatalának költségvetéséből – a **parlamentari frakciók is részesülnek támogatásban**⁵¹ (ez nagyságrendileg a párt részére folyósított költségvetési támogatás felével megegyező összeg), másrészt az állam hozzájárul a **pártok kampánykiadásaihoz** is (amely akár 597 millió Ft is lehet, ha a párt valamennyi egyéni választókerületben állít jelöltet).⁵² Az állami támogatás harmadik formája az úgynevezett **pártalapítványokat** illeti meg. A pártok a politikai kultúra fejlesztése érdekében tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység folytatása céljából 2003-tól hozhatnak létre alapítványokat,⁵³ amelyek szintén jogosultak költségvetési támogatásra (2017-re közel 1,3 milliárd forintot irányoztak elő erre a célra).⁵⁴

A pártok gazdálkodásának egy sajátos – az átláthatóságot elősegítendő – szabálya értelmében a pártok kötelesek a **pénzügyi beszámolójukat** minden év május 31-ig a Ptv. 1. számú melléklete szerinti formában **közzétenni a Magyar Közlönyben**.⁵⁵ A pártok gazdálkodásának törvényességi **ellenőrzésére kizárólag az Állami Számvevőszék (ÁSZ)** jogosult. Amennyiben az ÁSZ az ellenőrzés során jogellenességet észlel, első körben a felhívja a pártot a törvényes állapot helyreállítására (például javított pénzügyi beszámoló közzétételét írja elő). Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az ÁSZ elnöke indítványozhatja, hogy az ügyész törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva keresettel forduljon a bírósághoz.

Felhasznált irodalom

- ACE The Electoral Knowledge Network (2013): The ACE Encyclopaedia: Parties and Candidates. Elérhető: http://aceproject.org/ace-en/pdf/pc/at_download/file
- HORVÁTH Attila – Soós Gábor (2015): Pártok és pártrendszer. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris–MTA TK PTI. 249–278.

⁵⁰ 1991. évi XLIV. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról és az 1990. évi országgyűlési választásokon minősített pártok részére központi székház juttatásáról

⁵¹ 10/2014. (II. 24.) OGY határozategyes házszabályi rendelkezésekről 4. §

⁵² 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről 1–6. §

⁵³ Ptv. 9/A. §

⁵⁴ 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről I. melléklet I./8. címszám

⁵⁵ Ptv. 9. § (1) bek.

- KATZ, Richard S. (2017): Political parties. In Daniele CARAMANI szerk.: *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press.
- SÓLYOM László (2004): *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Budapest, Rejtjel.
- WARE, Alan (1996): *Political Parties and Party Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- Magyarország Alaptörvénye
1949. évi XX. törvény – A Magyar Köztársaság Alkotmánya
1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról
1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
1991. évi XLIV. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról és az 1990. évi országgyűlési választásokon minősített pártok részére központi székház juttatásáról
2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról
2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről
2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről
- 2179/B/1991. AB határozat
- 53/1996. (XI. 22.) AB határozat
- 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről
- Kúria Pfv. IV. 20.358/2014/3. számú ügye

Vákát oldal

6. Az integrált jogforrási rendszer

A jogforrások egyrészt arra a kérdésre adnak választ, hogy a jogi rendelkezések honnan erednek, mely testületek és szervek alkotják meg ezeket, másrészt honnan ismerhetőek meg ezek a rendelkezések.¹ A jogforrások egyrészt normákat kibocsátó döntési formák,² másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárást, a jogalkotó ténytet is jelentik.³ Ez alapján megkülönböztethetünk **anyagi jogforrást**, amely a normát létrehozó jogalkotó szervet jelenti, és **alaki jogforrást**, amely az alkotott norma megjelenési formáját jelenti (például törvény, rendelet, határozat).⁴

A jogforrás-fogalom kettős természetét felismerve tulajdonképpen úgy is fogalmazhatunk, hogy jogforrásnak magukat a „tárgyi jog számára keretet adó jogszabályokat”, valamint az azokat létrehozó szerveket és eljárásokat tekintjük.⁵

Az úgynevezett „integrált” jogforrási rendszer elmélete alapján **a magyar jogrendszer három jogrend**, nevezetesen a belső jog, az uniós jog, valamint a nemzetközi jog **forrásaiból épül fel**.⁶

6.1. Magyarország belső jogforrási rendszere

6.1.1. Az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása

A chartális alkotmánnyal rendelkező modern államok mindegyikében az elsődleges jogforrás az **alkotmány**,⁷ hatályos jogrendszerünkben 2012. január 1-je óta **Magyarország Alaptörvénye**.

Az, hogy az Alaptörvényt alkotmánynak kell tekintenünk, két tényezőből is adódik: egyrésztől abból, hogy az Alaptörvény posztambuluma szerint a képviselők alkotmányozó hatalmukkal élve alkották meg Magyarország első egységes Alaptörvényét; másrészt pedig abból, hogy az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 2. pontja szerint az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. §

¹ POKOL Béla (2000): *Jogi alaptan*. Budapest, Rejtjel. 46.

² POKOL 2000. 47.

³ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2009, 1013, 1023.)

⁴ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [155]

⁵ KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 81.

⁶ Lásd PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 52.

⁷ RÁCZ Attila (1999): Alapvető jogok és jogforrások. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 10. sz. 546–549.

(3) bekezdés a) pontja – miszerint az Országgyűlés „megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát” – alapján fogadta el.

Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az Alaptörvény a jogrendszer csúcán helyezkedik el, minden más jogszabály az Alaptörvényből ered, és azzal nem lehet ellentétes.⁸ Az Alaptörvényben és az Alaptörvényt módosító törvényekben bármilyen tárgykört, bármilyen tartalommal, bármilyen részletességgel lehet szabályozni.

Az Alaptörvény egyik legfontosabb funkciója a jogrendszer működésének szabályozása.⁹ Az Alaptörvény tartalmazza a legfontosabb rendelkezéseket – de nem valamennyi rendelkezést – a jogrendszer működéséről és a jogalkotásról, valamint kulcsszerepet tölt be a jogforrások meghatározásánál.¹⁰ A **jogforrások meghatározása és az egyes jogforrások egymáshoz való viszonyának meghatározása** ugyanis **kizárólag az alkotmány feladata**. A jogszabályokban általánosan kötelező magatartási szabályok megállapítását lehetővé tevő felhatalmazás is az Alaptörvény.¹¹ Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben nem szereplő jogforrásban megállapítani alkotmányellenes. **Általánosan kötelező magatartási szabályt pedig csak az Alaptörvény** és – az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett – **jogszabály állapíthat meg.**

Új alkotmányt elfogadni és az alkotmányt módosítani csak az alkotmányban megjelölt, erre feljogosított szerv által, az ott megjelölt eljárási szabályok szerint lehet. Magyarországon az Alaptörvény elfogadásához és módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Egyes szerzők megkülönböztetnek alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmat. Ennek a különbségételnek az a gyakorlati jelentősége, hogy az alkotmánybíróságok az alkotmányozó hatalom által kötöttek, az alkotmánymódosító hatalom által viszont nem feltétlenül kötöttek, tehát az alkotmánybíróság adott esetben felül tudja vizsgálni az alkotmánymódosítások alkotmányosságát is.¹²

Az Alaptörvény egyértelműen nem tesz különbséget alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom között. **Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény-módosításokat**

⁸ Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés.

⁹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2009, 1013.)

¹⁰ Uo.

¹¹ Uo.

¹² Akik a magyar viszonylatban nem tartják indokoltnak ezt az elkülönülést: SZENTE Zoltán (2014): Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 209–242; GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA (2014): Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014. 167–184; FRÖHLICH JOHANNA (2014): Az alkotmány zárttsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014. 195–208. Akik magyar viszonylatban támogatják a megkülönböztetést: PETRÉTEI József (2014): Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In GÁRDOS-OROSZ – SZENTE 2014. 49–68; CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit (2010): Túl az alkotmányon. *Közjogi Szemle*, 3. évf. 4. sz. 1–12.

(és egy esetleges új alkotmány elfogadását) nem vizsgálhatja felül. Kivételt képeznek ezek alól azok az esetek, amikor formai okokból vizsgálhatja az alkotmánymódosítók alkotmányosságát. A közjogi érvényesség keretében vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények betartásával fogadták-e el a módosítását (például megfelelő számú képviselő szavazta-e meg). Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság a formai okokból történő vizsgálat és a közjogi érvényesség keretében vizsgálja azt is, hogy az Alaptörvény a módosítást követően is **egységes, zárt rendszert alkot-e, a módosítás rendelkezései beépülnek-e az Alaptörvény szövegébe.**¹³

6.1.2. Az Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.¹⁴ Az Alkotmánybíróság megvizsgálja és határozatával megsemmisíti az alaptörvény-ellenesnek talált jogszabályokat és közjogi szervezetszabályozó eszközöket. Az Alkotmánybíróság formálisan tehát **nem jogalkotó szerv**, ugyanakkor jogszabály-megsemmisítő hatásköre miatt egyfajta „negatív jogalkotást” végez. Az Alaptörvény szabályainak értelmezésére Magyarországon végső soron az Alkotmánybíróság jogosult, ezért az alkotmányos rendelkezések tartalmának megállapításakor igen jelentős az Alkotmánybíróság szerepe.

Az Alkotmánybíróság határozatai tehát nem tekinthetők jogalkotói jogforrásnak, viszont olyan kitüntetett jogalkalmazói döntésnek, amely alapján az általános magatartási szabályokat hordozó jogforrások közé sorolandók.¹⁵ Az Alkotmánybíróság határozatainak normativitása elsősorban abból ered, hogy az alaptörvény-ellenesség kimondása és a jogi norma megsemmisítése esetén az ilyen jogforrás szövegét **mindenkire kötelező erővel** (*erga omnes*) törli a jogrendből.¹⁶ Az Alkotmánybíróság határozatai ezen túlmenően a jogalkotókat és a jogalkalmazókat is kötelező értelmezési tartományokat és alapelveket is meghatároznak, amelyek figyelmen kívül hagyása az így alkotott jogi norma vagy meghozott bírói döntés megsemmisítésével jár.¹⁷

Az Alkotmánybíróság döntése – különösképpen az alkotmánybírósági határozatok rendelkező része – **mindenkire kötelező**, az alkotmánybírósági döntések indokolásainak jogi értelemben vett kötelező ereje azonban vitatott.¹⁸ Azt ugyanakkor nem lehet elvitatni, hogy **az alkotmánybírósági döntések rendelkező része mellett a döntések indokolása is jelentős szerepet tölt be a magyar alkotmányjogi dogmatikában.** Ráadásul az indokolások nemcsak indirekt, hanem direkt módon is komoly hatást fejtenek ki a magyar alkotmányos rendszerben.

¹³ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat (ABH 2012, 347.)

¹⁴ Az Alkotmánybírósággal bővebben Az állam szervezete című közös modul tankönyvében foglalkozunk.

¹⁵ PATYI–VARGA Zs. 2012. 50.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo.

¹⁸ SÁRI János (2005): A jogforrások. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 97.

Egyes szerzők álláspontja szerint az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányosságáról döntő konkrét határozataihoz fűzött indokolásban megjelenő alkotmányértelmezése formálisan ugyan nem kötelező,¹⁹ de például ha azt a jogalkotó vagy jogalkalmazó szervek később figyelmen kívül hagyják, számolniuk kell azzal, hogy az Alkotmánybíróság az általuk kiadott jogszabályt vagy egyedi jogalkalmazói aktust alkotmányellenesség miatt megsemmisíti. Más szerzők szerint az indokolásban foglalt érvelés a jogalkotó magatartását azért kell, hogy befolyásolja, mert számolnia kell azzal, miszerint hasonló ügyeket az Alkotmánybíróság a korábban alkalmazott elvek szerint ítél meg.²⁰

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányon alapuló határozatai tekintetében kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.”²¹ A korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása tehát megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését. Ha a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései megegyeztek egymással, csak indokolt esetben lehetett eltérni az előző alkotmány idején kialakított értelmezési kerettől. Az Alaptörvény negyedik módosítása ugyanakkor úgy rendelkezett, hogy hatályon kívül helyezi az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat azzal, hogy ez az aktus nem érinti a határozatok által kifejtett joghatásokat. Ezt követően az Alkotmánybíróság lényegében megfordította a korábban mondottakat, azaz a két alkotmányszöveg egyezése esetén az ugyanolyan értelmezés a fő szabály, illetve az eltérést kell indokolni, s úgy foglalt állást, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása következtében a korábbi döntésektől való eltérést külön nem, de az Alaptörvény előtti határozatok felhasználását mindig kellő részletességgel indokolni kell.²²

6.1.3. A jogszabályok

Az Alaptörvény kimondja, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. **A jogszabály tehát olyan általánosan kötelező magatartási szabály, amelyeket a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek kifejezetten azzal a céllal alkotnak, hogy a jövőre nézve, absztrakt módon szabályozzák a társadalmi viszonyokat.** A jogszabályokat az különbözteti meg a közjogi szervezetszabályozó eszközöktől, hogy formálisan is mindenkire kötelezőek, nem csupán egy meghatározott címzetti körre nézve. Az Alaptörvény szerint **jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.**

Az Alaptörvény mindenki kötelelességként írja elő az Alaptörvény és a jogszabályok megtartását.

¹⁹ RÁCZ 1999. 546–549.

²⁰ SÁRI 2005. 97.

²¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat (ABH 2012, 10.)

²² 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (ABH 2013, 440.)

A jogszabályok kiterjedésükre, kibocsátójukra és a szabályozás terjedelmére nézve többfélék lehetnek. Az Alaptörvény T) cikke alapján jogszabály: **a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, valamint az önkormányzati rendelet.** Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete is.

Az, hogy az Alaptörvény nem került jogszabályként rögzítésre a T) cikkben, természetesen nem jelenti azt, hogy nincsen normatív ereje, vagy ne lenne kötelező mindenkire nézve, mivel maga is jogforrásnak minősül. A jogforrás pedig – mint már utaltunk rá – az a hatalmi tényező, amelyből a hatályos jog ered. Az Alaptörvény belső jogforrása (tehát az az erő, amely létrehozza a jogot) az alkotmányozó hatalom, amelynek a konkrét megnyilvánulásformája a parlamenti szavazás volt a megfelelő többséggel. A hatályos magyar alkotmány külső jogforrása (vagyis az a forma, amelyben az alkotmány mint jog megjelenik) az Alaptörvény. Az Alaptörvény tehát alkotmányként – elméleti jogforrástani szempontból – úgy viselkedik, mint egy adott állam normatív jogi dokumentuma, amely – meglehetősen leegyszerűsítve – meghatározza az államilag szervezett társadalom jogi alaprendjét.²³

6.1.3.1. A törvények

A jogszabályok hierarchiájának élén a **törvények** állnak. Törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, az abba ütköző törvényt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. **Az Országgyűlés tárgykörileg univerzális törvényhozó hatáskörrel rendelkezik.** Ennek értelmében törvénnyel bármilyen tárgykört, bármilyen tartalommal, bármilyen részletességgel lehet szabályozni. Ugyanakkor a törvény rendelkezései nem ütközhetnek az Alaptörvénybe, az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogforrásaiba, törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés rendelkezéseibe, a nemzetközi jog általánosan elfogadott alapelveibe, valamint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján törvény alapvető jogot csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhat. (Ezek a törvényalkotás korlátai).

Az Alaptörvény szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az alapvető jogok alkotmányos szint alatti szabályozása tehát több más tárgykör mellett **kifejezett (fenntartott) törvényhozási tárgykör**, azaz olyan tárgykör, amelynek szabályozása – legalább a legmagasabb szinten – az Országgyűlésnek van fenntartva, de a törvények végrehajtására rendelet is kiadható.²⁴ A kifejezett törvényhozási tárgykörök mellett léteznek úgynevezett **kizárólagos törvényhozási tárgykörök** is, vagyis azok a tárgykörök, amelyeket minden részletében törvénnyel kell szabályozni. A kizárólagos törvényhozási tárgykörben alkotott törvényekhez végrehajtási rendelet nem kapcsolódhat.

²³ Elhangzott Drinóczi Tímea *Többszintű alkotmányosság működésében – alkotmányos párbeszéd Magyarországon* című akadémiai doktori védésén 2017. június 9-én az MTA Székházában, Drinóczi Tímea viszontválaszában.

²⁴ RÁCZ 1999. 546–549.

A magyar jogban kizárólagos törvényhozási tárgykör például a bűncselekmények és büntetésük meghatározása.

Az Országgyűlés törvényt – határozatképesség esetén – a jelen lévő képviselők többségének, az Alaptörvényben meghatározott tárgykörökben pedig a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával alkothat. Ez utóbbiakat nevezi az Alaptörvény sarkalatos törvénynek. Az Alaptörvény tehát külön nevesíti a sarkalatos törvényi kategóriát. Az Alaptörvény értelmében a **sarkalatos törvény** megkülönböztető jegye, hogy olyan törvény, amelynek **elfogadásához és módosításához a határozatképes számban jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges**. A sarkalatos törvények tehát tartalmilag a korábban a jelen lévő képviselők kétharmados többségével elfogadható törvényeknek felelnek meg.²⁵

Fontos egyértelművé tenni, hogy a törvények megalkotásán túl az Országgyűlés által meghozott egyéb döntések a fentiekől eltérő támogatói arányon is alapulhatnak: például a miniszterelnök megválasztása az összes országgyűlési képviselő felének, míg a házszabályi rendelkezésektől való eltérés az összes országgyűlési képviselő négyötödének szavazatához kötött.

Az Alaptörvény értelmében a sarkalatosság (vagyis a kétharmados döntéshez kötés) nem egyes törvények, hanem az Alaptörvényben meghatározott tárgykörök vonatkozásában valósul meg.²⁶ A sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg, másrészt egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat.²⁷ Sarkalatos törvényi tárgykörben törvényt alkotni, módosítani és hatályon kívül helyezni csupán a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehet.²⁸ Ez a szabály ugyanakkor nem jelenti azt, hogy minden tárgykörbe vonható rendelkezés megalkotásával minősített többségre volna szükség, csakis azon rendelkezések esetén áll ez fenn, amelyek az adott tárgykör érvényesítésének és védelmének irányát határozzák meg.²⁹ A tárgykörbe tartozó részletszabályokat egyszerű többséggel lehet elfogadni és módosítani.³⁰ Fontos ugyanakkor az is, hogy a sarkalatos törvény szabályozási tárgyköréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevigó, másik, egyszerű többséggel meghozandó önálló törvény módosításával vagy új törvény alkotásával a sarkalatosság alkotmányosan nem kerülhető meg.³¹

Mindössze egyetlen, az Alaptörvényben szereplő kivétel ismert, amely esetében sarkalatos törvényt egyszerű többséggel meghozott törvénnyel lehet módosítani: minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szervek elnevezésének a megváltoztatásához nincs szükség kétharmados támogatottságra, még akkor sem, ha az elnevezés megváltoztatásának átvezetése sarkalatos törvényt is érint.

²⁵ BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás (2012): A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció*, 2012/1. 33. 1. évf. 1. sz.

²⁶ Uo.

²⁷ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²⁸ 27/2008. (III. 12.) AB határozat (ABH 2008, 289.)

²⁹ BODNÁR–MÓDOS 2012. 33.

³⁰ Uo.

³¹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a sarkalatosság követelményét megsértő, egyszerű többséggel elfogadott törvény **közjogilag érvénytelen**. Már ebből a fenti meghatározásból is érzékelhető, hogy nem mindig könnyű eldönteni, hogy melyik rendelkezés elfogadásához van szükség minősített többségre, s melyiknél elegendő az egyszerű többség. A jogalkotó ehhez a mérlegeléshez nem kötelező erejű fogódzót nyújt a törvények záró rendelkezései között elhelyezett **sarkalatossági záradék** elnevezésű alcímekben. Ezekben a jogalkotó maga jelöli meg, hogy az adott törvényben melyik rendelkezést gondolja sarkalatos tárgykörbe tartozónak. A sarkalatosság kérdésének **végő ítélszéke** azonban természetesen az **Alkotmánybíróság**, amely esetről esetre történő mérlegelés alapján, az eléje kerülő indítványok vonatkozásában dönti el, hogy mely rendelkezések tartoznak sarkalatos tárgykörbe, illetve melyek nem.

A sarkalatos törvények kapcsán felmerül azok **egyszerű törvényekhez való hierarchikus viszonya**. A jogirodalomban **vitatott**, hogy a sarkalatos törvények és az egyszerű törvények között van-e jogforrástani szempontból hierarchikus kapcsolat. Az egyik felfogás szerint a sarkalatos törvény az egyszerű törvényekkel **egy szinten** áll a jogszabályi hierarchiában, az egyes törvények az elfogadásukhoz szükséges szavazati arányoktól függetlenül egyenrangúak.³²

Az ezzel ellentétes nézet szerint ugyanakkor a sarkalatos törvény a jogszabályok hierarchiájában mégiscsak az egyszerű törvény felett helyezkedik el tekintettel arra, hogy az ilyen, minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni, fordítva viszont igen, ami megalapozza a hierarchikus viszonyt.³³

*Pokol Béla véleménye alapján is fennáll a jogforrási szintbeli eltérés a minősített és az egyszerű törvények között a demokratikus legitimitás különböző szintjei miatt, ezért ellentmondás esetén mindig a magasabb konszenzussal legitimált szabályozásnak kell elsőbbséget adni.*³⁴

6.1.3.2. A törvény erejével bíró rendeletek

A **törvényerejű rendelet** elnevezéssel olyan, nem az Országgyűlés által alkotott jogszabályt illettek, amellyel törvényt lehetett pótolni, módosítani, hatályon kívül helyezni vagy végrehajtásában felfüggeszteni, ugyanakkor az alkotmányt nem változtathatta meg. 1949 és 1989 között, az alkotmányos rendszerváltozást megelőzően, az Országgyűlés meglehetősen ritkán ülésezett, az évenként elfogadott törvényeinek száma pedig tíz körül mozgott.³⁵ A leglényegesebb életviszonyokat – törvényi szabályozás hiányában – ezért törvény-

³² VARGA Zs. András (2012): A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága. In PATYI András – VARGA Zs. András szerk.: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 96.

³³ Vesd össze JAKAB András (2003): A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Budapest, Unió. 98–119; SZENTE Zoltán – JAKAB András – PATYI András – SÜLYOK Gábor (2009): 19. § Az Országgyűlés. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 581–582.

³⁴ Pokol Béla alkotmánybíró 43/2012. (XII. 20.) AB határozathoz fűzött különvéleménye.

³⁵ PAPP Imre – SÁRI János (2007): A jogforrások. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 88.

erejű rendeletek rendezték,³⁶ amelyeket a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban NET) bocsáthatta ki akkor, amikor az Országgyűlés nem ülésezett. Az ilyen módon történő szabályozás meglehetősen antidemokratikus, mivel a törvényerejű rendelet gyakorlatilag egyenértékű a törvénnyel, ugyanakkor azt nem a legfelsőbb szintű népképviselői szerv alkotja. 1989-ben a közjogi rendszerváltás során ezért a NET megszűnésével a törvényerejű rendeletek kibocsáthatósága is megszűnt hazánkban.³⁷ A törvényerejű rendelet tehát ma már részben történelmi kategória, hiszen jelenleg ilyen elnevezéssel nem alkotnak jogszabályt, bár számos 1989 előtt megalkotott törvényerejű rendelet ma is hatályban van.³⁸

Ezek általában politikai szempontból semlegesebb, ritkán módosuló jogszabályok, mint például a nemzetközi szerződést kihirdető törvényerejű rendeletek. Az Alkotmánybíróság a rendszerváltozást követően közjogi átalakulásra tekintettel kimondta, hogy a törvényerejű rendeletek a törvényekkel egy jogforrási szinten helyezkednek el, s egészen addig hatályban maradnak, míg az Országgyűlés törvényben hatályon kívül nem helyezi őket.³⁹

Hatályos jogrendszerünkben is sor kerülhet úgynevezett „**törvény erejével bíró**” **rendelet** kibocsátására **különleges jogrend** idején,⁴⁰ de ezt már nem törvényerejű rendeletnek nevezik. Az ilyen típusú rendelettel – amely tehát formálisan (a megnevezését tekintve) rendelet, de tartalmilag a törvény erejével bír – is felfüggeszthető a törvények alkalmazása, és a törvényi rendelkezésektől is el lehet térni, azaz lényegében a korábbi „törvényerejű rendelettel” azonos, a törvénnyel egy szinten álló jogszabálynak tekinthető.

Egy alkotmányos demokráciában az ilyen törvény erejével bíró rendeletek meghozatalának lehetőségét az indokolja, hogy az állam szembesülhet olyan állam-, illetve alkotmányveszélyeztető helyzetekkel, amelyeket az alkotmány által biztosított keretek között nem – vagy legalábbis nem a szükséges gyorsasággal – lehet elhárítani.⁴¹ Ezekben az úgynevezett „state of emergency” helyzetekben külön szabályokat kell alkotni (**különleges jogrend**), amelyek egyrészt a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazítják, másrészt viszont védelmet is biztosítanak az e „lazításokkal” való esetleges visszaélésekkel szemben.⁴²

A különleges jogrend idején alkotott jogszabályok jellemzője, hogy a megalkotásukra való felhatalmazás csak az államélet normális működésétől eltérő szituációkra vonatkozik, és éppen e különleges helyzetekből adódó problémák megoldására kíván hatékony szabályozási lehetőséget biztosítani azáltal, hogy kivételes hatalmat, **rendeleti kormányzást** tesz lehetővé.⁴³ A jogi szabályozás e speciális formái alkalmazásának tehát előfeltétele az úgynevezett különleges helyzet fennállta, valamint annak az alkotmány által meghatározott módon történő megállapítása.⁴⁴ Az e körbe tartozó normák tulajdonképpen **időleges jog-**

³⁶ Uo.

³⁷ CSINK Lóránt – RIXER Ádám (2006): *Alkotmányjog és közigazgatási jog*. Budapest, Novissima. 159.

³⁸ Uo.

³⁹ 20/1994. (IV. 16.) AB határozat (ABH 1994, 106.)

⁴⁰ CSINK–RIXER 2006. 160.

⁴¹ JAKAB András (2009): 19/A. § Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 635.

⁴² Uo.

⁴³ PETRÉTEI József (2002): *Magyar Alkotmányjog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 169.

⁴⁴ Uo.

szabályok, mivel azokat csak különleges körülmények, feltételek fennállása esetén lehet kibocsátani, és azok megszűntével – fő szabályként – hatályukat veszítik.⁴⁵

Az Alaptörvény az ilyen különleges jogrendi szabályozással szemben elvárt garanciákra tekintettel zárt rendszert alkotva, valamennyi fontos szabályozási leágazásra kiterjedő módon, külön szerkezeti egységben szabályozza ezeket a különleges jogrendi állapotok fajtáit, azok elrendelésének feltételeit, s az elrendeléskor megnyíló különleges felhatalmazás terjedelmét és korlátait.

A különleges jogrend Alaptörvényben való szabályozásának az az indoka, hogy e rendelkezések magától az Alaptörvénytől engednek eltérést: a különleges jogrendben felfüggeszthetők vagy korlátozhatók az alkotmányosság klasszikus szabályai, elvei, garanciái. Ennek megfelelően ilyen időszakokban korlátozni lehet az emberi jogokat, a nyilvánosságot, illetve az államszervezet működésének alapvető szabályaitól, például a hatalommegosztás elvétől kell megengedni az eltérést. Az Alaptörvényben rögzített alkotmányos elvek korlátozását vagy felfüggesztését pedig az Alaptörvényen kívül más jogszabály nem rögzítheti.

A garanciák közül kiemelendő, hogy az Alaptörvény alkalmazása különleges jogrend idején sem felfüggeszthető fel, illetve az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. Ugyancsak lényeges rendelkezés, hogy az alapvető jogok gyakorlása a békeidőszaki szabályoktól eltérő mértékben is korlátozható vagy felfüggeszthető, ugyanakkor egyes alapvető jogok ezekben az esetekben is érinthetetlenek, mint például:

1. az élethez és emberi méltósághoz való jog;
2. a kínzás, embertelen megalázó bánásmód tilalma, a szolgaság tilalma, az emberkereskedelem tilalma, az orvosi vagy tudományos kísérlet önkéntes hozzájárulás nélküli végzésének tilalma, az emberi egyedmásolás tilalma, a szervkereskedelem tilalma, az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat tilalma;
3. az ártatlanság vételeme, a védelemhez való jog, a *nullum crimen sine lege* elve.

A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, továbbá a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény határozza meg. Az Alaptörvény a különleges jogrend hat típusát különbözteti meg: a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás, a veszélyhelyzet és a terrorveszélyhelyzet.

Rendkívüli állapot idején a **Honvédelmi Tanács** rendeletet adhat ki. A Honvédelmi Tanács **rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet**, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja. A rendkívüli állapotot az Országgyűlés hirdeti ki, hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén, és egyúttal létrehozza a Honvédelmi Tanácsot. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök és a Kormány jogait. A Honvédelmi Tanács dönt:

⁴⁵ Uo.

1. a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról;
2. a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról;
3. sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről.

Szükségállapot idején a **köztársasági elnök** rendeletet adhat ki. A szükségállapotot az Országgyűlés hirdeti ki a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén. Szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök **rendeletével** – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – **egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet**, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul köteles tájékoztatni az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az **Országgyűlés** – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések 30 napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja. A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.

A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá az azt kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg. Az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. Rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel. Az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított 90 napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított 30 napon belüli időpontra hívja össze. A feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi

Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök is összehívhatja. Hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról nem lehet országos népszavazást tartani.

Külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében az **Országgyűlés** a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával **megelőző védelmi helyzetet** hirdet ki. **Megelőző védelmi helyzet idején a Kormány különleges felhatalmazás alapján rendkívüli intézkedéseket vezet be, valamint rendeletet alkot.** A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. **Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart.** A Kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti.

Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén (**váratlan támadás**) esetén a **Kormány különleges felhatalmazás alapján sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezet be, valamint rendeletet alkot.** Ezen intézkedések célja a támadás elhárítása, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazása, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint –, illetve a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel történő azonnali intézkedési kötelezettség. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti.

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében a **Kormány veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezet be, valamint rendeletet alkot.** A Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendelete **15 napig** marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

Terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával **terrorveszélyhelyzetet hirdet ki.** Terrorveszélyhelyzet idején a **Kormány különleges felhatalmazás alapján rendkívüli intézkedéseket vezet be, valamint rendeletet alkot.** A Kormány rendeletben a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. **Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb 15 napig tart.** Terrorveszélyhelyzet idején a Magyar Honvédséget akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. A Kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

6.1.3.3. A központi rendeletek

A jogszabályok hierarchiájában a törvényeket a **központi rendeletek** követik, amelyek közül:

1. **a kormányrendelet** törvénnyel nem lehet ellentétes;
2. **a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete** törvénnyel nem lehet ellentétes;
3. **a miniszterelnöki és a miniszteri rendelet** törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes;
4. **az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete** törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

A központi rendelet tehát nem az Országgyűlés által alkotott, mindenkire kötelező érvényű jogszabály, amelyen belül megkülönböztetünk **autonóm** (eredeti) és **végrehajtási** (származékos) rendeletet. Autonómnak nevezzük azt a rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza az adott életviszonyt (tehát törvény arról nem rendelkezik), és végrehajtásának azt, amelynek megalkotásához felhatalmazásra van szükség. Végrehajtási rendelet csak törvényben vagy autonóm rendeletben adott felhatalmazás alapján adható ki, és pedig olyan felhatalmazás alapján, amely **meghatározza a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit**. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat (**szubdelegálás tilalma**).

A Kormány feladatkörében eljárva kiadhat **autonóm rendeletet** is, tehát olyan rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza a társadalmi viszonyokat azzal, hogy nyilvánvalóan nem alkothat ilyen rendeletet kizárólagos és kifejezett törvényhozási tárgykörökben, továbbá olyan tárgykörökben, amelyeket törvény korábban már szabályozott.

Egészben vagy legalább részben eredeti jogalkotó hatáskörben meglehetősen kevés kormányrendelet születik manapság, ugyanis a Kormány jogalkotó tevékenységének döntő többségét a származékos jogalkotó hatáskörben, felhatalmazás alapján megalkotott rendeletek teszik ki.

A **Kormány** magasabb szintű jogszabályok végrehajtására kiadhat **végrehajtási (részletező)** rendeletet is. A **Kormány tagjai** (a miniszterelnök, illetve a miniszterek) viszont **csak végrehajtási rendelet** megalkotására jogosultak.

Az egyetlen kivétel a miniszterelnök miniszterelnök-helyettes kijelölő rendelete, amelyet az Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdésében nevesített eredeti jogalkotó hatáskörében tud kiadni. A Kormány tagja származékos jogalkotó hatáskörben, felhatalmazás alapján nemcsak önállóan, hanem a Kormány más tagjának egyetértésével is lehet jogosult rendelet kiadására. Ez esetben a Kormány egyetértési joggal rendelkező tagjának egyetértése a rendelet érvényességi kelléke. Az egyetértési jogra a rendelet bevezető részében kifejezetten utalni kell. A Kormány tagja rendelet kiadásában nem helyettesíthető.

A **Magyar Nemzeti Bank elnöke** – aki az Alaptörvény értelmében felelős a monetáris politikáért és ellátja a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeletét – törvényben kapott **felhatal-**

mazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete tehát a **kormányrendelettel egy szinten** helyezkedik el a jogszabályok hierarchiájában. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesíti.

Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki. Az Alaptörvény alapján az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására **önálló szabályozó szerveket** hozhat létre. Az önálló szabályozó szerv tehát az Alaptörvényben csupán mint alkotmányos szerv-típus jelenik meg (olyan szervtípusként, amely a végrehajtó hatalom körébe vonható egyes feladatköröket jogalkotó hatáskör segítségével is elláthat). Az önálló szabályozó szerv mint szervtípusnak megfelelő konkrét szerv létrehozására sarkalatos törvényben kerülhet sor. Jelenleg két ilyen önálló szabályozó szerv létezik a magyar jogrendszerben: a **Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnöke** és a **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) elnöke**. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesíti.

6.1.3.4. Az önkormányzati rendeletek

Mivel számos jogilag rendezendő kérdés lokális jellegű, nem lehet és nem is célszerű minden témakört központilag szabályozni.⁴⁶ Ezek hatékony megoldása érdekében az Alaptörvény az önkormányzatokat – azok képviselő-testületét, illetőleg közgyűlését – is felruházta a rendeletalkotás jogával, kimondva, hogy **a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között rendeleteket alkothat.**

Az önkormányzati rendelet mindenkre kötelező jogszabály, de csak a helyi önkormányzat közigazgatási területén belül (korlátozott területi hatály). A helyi önkormányzat **feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (autonóm), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (végrehajtási)** rendeletet alkot. Helyi önkormányzat nem adhat ki autonóm rendeletet olyan tárgykörben, amelyet törvény vagy a legmagasabb szinten a Kormány korábban már szabályozott. Az önkormányzati rendelet más – magasabb szintű – jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A gyakorlatban az önkormányzati rendeletek döntő többsége nem eredeti, hanem származékos jogalkotó hatáskörben, törvény felhatalmazása alapján születik. A helyi önkormányzat a felhatalmazás alapján fő szabály szerint köteles megalkotni az annak megfelelő önkormányzati rendeletet, kivéve, ha magából a felhatalmazásból ennek ellenkezője kifejezetten nem következik.

Az önkormányzatoknak a rendeletalkotás során nemcsak az Alaptörvényre, az alkotmánybírói határozatokra és a többi, magasabb szintű jogszabályra kell tekintettel lennie (hogy azzal ellentétes szabályt ne alkossanak), hanem **a Kúria önkormányzati határozataira** is. Ha ugyanis valamelyik önkormányzat olyan tartalmú rendeletet alkot, amellyel

⁴⁶ CSINK–RIXER 2006. 161.

azonos tartalmú – akár más önkormányzat által alkotott – rendeletet a Kúria már egyszer megsemmisített, számítani kell arra, hogy azt a Kúria ugyanúgy meg fogja semmisíteni, már csak abból kiindulva is, hogy a Kúria a hasonló ügyeket a korábban alkalmazott elvei szerint ítéli meg.

A helyi önkormányzat a rendeletet annak kihirdetését követően haladéktalanul köteles megküldeni az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnak, amely ellátja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét, és ennek keretében vizsgálja az önkormányzati rendeletek jogszabályi hierarchiába illeszkedését is. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, a Kúriánál kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát (**önkormányzati normakontroll**). A **Kúria** önkormányzati tanácsa a jogszabálysértő, tehát a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, önkormányzati rendeletet **megsemmisíti**.

A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a Kúria által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében az illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg (**önkormányzati normapótlás**).

6.1.3.5. A jogszabályok érvényessége, hatálya, megalkotásuk alapvető követelményei

A jogszabályok érvényessége

A magyar jogi nyelvben a jogszabály érvényessége alatt a jogszabály „bizonyos súlyos hibáktól mentesen létezését”, „jogi hatás kifejtésére való alkalmasságát”⁴⁷ értjük. Az érvényességnek nincs mértéke vagy kiterjedése: egy jogszabály vagy érvényes (azaz létezik, bizonyos súlyos hibáktól mentes és alkalmas jogi hatás kifejtésére), vagy nem.

A jogszabály érvényes létrejöttéhez **négy feltétel együttes megvalósulása** szükséges:

1. az arra jogosult személy vagy szerv alkotta meg a jogszabályt (a jogalkotói hatáskör alkotmányos megléte),
2. a jogszabályi hierarchiának való megfelelés,
3. a vonatkozó eljárási szabályok betartása a jogalkotási eljárás során, és
4. a jogszabály kihirdetése a megfelelő formában.

Ad 1. A jogszabály csak akkor jön létre érvényesen, ha azt az Alaptörvényben jogalkotó hatáskörrel felruházott szerv alkotta meg. Az Alaptörvény taxatív módon meghatározza,

⁴⁷ Kiss Barnabás (2012): Jogfőrási rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC 111.

hogy mely alkotmányos szervek milyen jogszabály megalkotására jogosultak, ettől eltérés nem lehetséges.

Ad 2. A jogszabályok érvényességének nélkülözhetetlen feltétele, hogy **a jogszabály illeszkedjen a jogszabályi hierarchiába**. Formai, alaki okból alkotmányellenes az a jogszabály, amely sérti a jogszabályi hierarchia alkotmányosan meghatározott rendjét.⁴⁸

Az Alaptörvény szerint a jogszabályok hierarchikus rendbe szerveződnek. Ennek megfelelően a hierarchiában **alacsonyabb szinten lévő jogszabályok nem mondhatnak ellent a hierarchia felsőbb szintjén elhelyezkedő jogszabályoknak**. Az Alaptörvény – saját magáról mint a jogrendszer alapjáról – kimondja, hogy az Alaptörvény helyezkedik el az egész jogrendszer élén, lévén, hogy egy jogszabály sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.⁴⁹ Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy az Alaptörvény önmagát nem tekinti jogszabálynak.

A jogszabályokon belül az Alaptörvény úgy határozza meg az alá-fölé rendeltségi viszonyrendszert, hogy konkrétan rögzíti: melyik jogszabály melyik jogszabálytípussal nem lehet ellentétes.

Ennek alapján a magyar jogszabályok között **a következő hierarchia érvényesül** (felülről lefelé haladva):

- törvények, törvényerejű, illetőleg a törvény erejével bíró rendeletek,
- a Kormány rendelete, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,
- a Kormány tagjainak rendelete,
- az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei,
- a helyi önkormányzat rendelete.

A jogszabályi hierarchia a jogbiztonság, az ellentmondásmentes jogrendszer érdekében küszöböli ki a jogszabályok közötti ellentmondásokat.

A hierarchiában kijelölt hely garanciális megfontolásokon alapszik, amely a jogalkotó szerveknek az állami szervek rendszerében elfoglalt helyéhez igazodik. Három szempontot vesz figyelembe:

- *a demokratizmus érvényesülését a jogalkotásban (ezen alapszik az, hogy a törvényi jogszabályok megelőzik a rendeleti jogszabályokat),*
- *az egységes társadalomirányítás biztosítását (ezen alapszik az, hogy a központi jogszabályok megelőzik a helyi jogszabályokat),*
- *a jogalkotó szervek irányítási jogosítványait és felelősségének terjedelmét (ezen alapszik az, hogy a Kormány rendelete megelőzi a Kormány tagjainak rendeleteit).*

Ad 3. **A jogszabályok érvényességi kelléke a létrehozásukra vonatkozó eljárási szabályok betartása**. Az eljárási garanciák a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak.⁵⁰ Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. **Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály**. Az Alkotmánybíróság – helyi önkormányzati rendeletek esetén a **Kúria** – megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan **súlyos eljárási szabálytalan-**

⁴⁸ 31/1991. (VI. 5.) AB határozat (ABH 1991, 133.)

⁴⁹ Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés

⁵⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77.)

ságot követtek el, amely a jogszabály **közjogi érvénytelenségét** idézte elő, illetőleg amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével.⁵¹

Az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenségre vonatkozó gyakorlata abból indul ki, hogy **a jogalkotás eljárásának vannak olyan szabályai, amelyek feltétlen érvényesülést kívánnak, és amelyek mellőzése magára a létrejött normára (annak érvényességére) is kihatással van.** A jogállamiság és a jogbiztonság fogalmából levezethető olyan alkotmányos követelmény, amely az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát követeli meg. Ezért alapvetőek például a jogalkotás során az eljárási garanciák.

„A jogszabály-előkészítés a jogalkotási folyamat nélkülözhetetlen, jelentős szakasza. A jogszabály-előkészítés, illetve a szakmai szempontok figyelembevételét biztosító véleményeztetési eljárás szabályos lefolytatása fontos szerepet játszik abban, hogy a – jogszabály-előkészítő által létrehozott javaslattal általában lényegileg azonos – jogszabály szükséges és alkalmas legyen a kitűzött cél elérésére, összhangban álljon más jogszabályokkal és beilleszkedjen az egységes jogrendszerbe. Ezért a jogszabály-előkészítés előírt rendben, a szakmai szempontok figyelembevételével történő lefolytatása a demokratikus jogállamiság megszilárdítása szempontjából garanciális jelentőségű.”⁵²

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállamiság körébe tartozó eljárási szabályok megsértése a jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezi. Általánosságban kimondható, hogy az eljárási alkotmánysértés tartalmi alkotmányellenesség hiányában is a törvény megsemmisítését vonja maga után.⁵³ A testület azonban **esetről esetre, az összes körülmény gondos mérlegelésével dönti el, hogy az eljárási szabályok megsértésének súlya van-e olyan mértékű, hogy az közjogi érvénytelenséget eredményez.** Önmagában nem minden jogalkotásra vonatkozó szabály megsértése minősül közjogi érvénytelenséget okozó körülménynek, csupán az azon szabályok megsértése, amelyek valamely alkotmányos elv megsértését is jelentik.⁵⁴

Az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetéséig tehát valamennyi létrejött jogszabályt érvényesnek kell tekinteni. Ha azonban az Alkotmánybíróság megállapítja a létrejött jogszabály közjogi érvénytelenségét, úgy azt – legtöbbször – a kihirdetés időpontjára visszamenő hatállyal (*ex tunc* hatállyal) megsemmisíti. Nem elképzelhetetlen ugyanakkor az sem, hogy az érvénytelen jogszabály megsemmisítésének időpontját nem a kihirdetés időpontjára visszamenő hatállyal állapítja meg – éppen a jogbiztonság elvének védelme érdekében.

Egyértelműen a jogszabály érvénytelenségét eredményezi, ha a jogszabályt nem, vagy nem a megfelelő szavazati aránnyal fogadták el.

⁵¹ 3/1997. (I. 22.) AB határozat (ABH 1997, 33.); 29/1997. (IV. 29.) AB határozat (ABH 1997, 122.); 52/1997. (X. 14.) AB határozat (ABH 1997, 331.); 39/1999. (XII. 21.) AB határozat (ABH 1999, 325.)

⁵² 1098/B/2006. AB határozat (ABH 2007, 2088.)

⁵³ 52/1997. (X. 14.) AB határozat (ABH 1997, 331.)

⁵⁴ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat (ABH 1991, 146.)

Természetesen mindez nem túlzottan gyakran fordul elő, de a rendszerváltozás utáni magyar közigazgatásban nem is példa nélküli jelenség az, hogy egy törvény valamely rendelkezését az Országgyűlés nem szavazta meg.⁵⁵ A gyakorlatban a nem megfelelő szavazatszám problematikája csak a sarkalatos törvények esetén merülhet fel, amikor a sarkalatos törvényi tárgykört egyszerű többséggel módosító törvény közjogi érvénytelenségét állapítja meg az Alkotmánybíróság.⁵⁶

Ugyanígy egyértelműen közjogi érvénytelenséget eredményez az, ha a származékos jogalkotási hatáskörben, felhatalmazás alapján megalkotott jogszabály túllépte a felhatalmazás kereteit.⁵⁷

Különösen fontosak a törvényalkotási eljárást szabályozó házszabályi rendelkezések. Magyarország kormányformája parlamentáris demokrácia, amelyben a megválasztott országgyűlési képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára a lehető legjobb döntéseket hozzák meg. Ezért a **parlamentari törvényhozási eljárásnak lehetővé kell tennie a tárgyalási javaslatok alapos megismerését és megvitatását, fő szabályként nyilvánosan.** Az Országgyűlés az Alaptörvényben is nevesített különleges jogforrásban állapítja meg a működésének szabályaira és tárgyalási rendjére vonatkozó házszabályi rendelkezéseket. Ezen működési szabályokra és tárgyalási rendre utaló alaptörvényi szabály kiüresedik, ha a házszabályi rendelkezések általánosságban megszeghetők, mellőzhetőek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a testületnek nem feladata sem az Országgyűlés döntéseit megalapozó országgyűlési vita tartalmi minőségének és az erre szánt idő elégségességének (tehát a konkrét döntéshozatal megfontoltságának), sem az Országgyűlés – Alaptörvényt nem sértő – szakpolitikai döntéseinek tartalmi felülvizsgálata. Az **Országgyűlés tárgyalási rendjére vonatkozó garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás ugyanakkor alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa,** sőt rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a lényeges házszabályi rendelkezésekkel ellentétesen megalkotott törvény közjogilag érvénytelen.⁵⁸

Ilyen lényeges házszabályi rendelkezésnek minősülnek például azok a szabályok, amelyek azt biztosítják, hogy a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvény újratárgyalására érdemben sor kerüljön, illetve az Országgyűlés napirendjére tett javaslat előzetes köröztetésére vonatkozó garanciális rendelkezések.⁵⁹

Érdemes külön kitérni a jogszabály-előkészítés során előírt **egyeztetési kötelezettség megsértésének** közjogi érvénytelenséggel való összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotás során a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező **társadalmi és érdekképviseleti szervezetek véleménye kikérésének elmulasztása még**

⁵⁵ 155/2008. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2008, 1240.)

⁵⁶ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

⁵⁷ 19/1993. (III. 27.) AB határozat (ABH 1993, 431.)

⁵⁸ 6/2013. (III. 1.) AB határozat (ABH 2013, 194.)

⁵⁹ 63/2003. (XII. 15.) AB határozat (ABH 2003, 676.); 6/2013. (III. 1.) AB határozat (ABH 2013, 194.)

akkor sem eredményezi a jogszabály közjogi érvénytelenségét, ha az érdekegyeztetési kötelezettségre egyébként jogszabály utalt volna. Más a helyzet azonban a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervezetekkel összefüggésben a törvény által külön előírt egyeztetési kötelezettség esetén. Ezen szervezetek felé fennálló egyeztetési kötelezettségekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a **jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek** – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – **közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek.**⁶⁰

Ad 4. A jogszabály érvényes létrejöttének utolsó fázisa a jogszabály megfelelő formában történő kihirdetése. **A jogszabályokat** – az önkormányzati rendelet kivételével – **Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.**

Nem jogszabályok, hanem **közjogi szervezetszabályozó eszközök esetében nem kihirdetésről, hanem közzétételről beszélünk.** A kihirdetést és a közzétételt egységesen **publikációnak** nevezi a szakirodalom. **Promulgációról** (kvázi szentesítés) csupán törvények esetében beszélhetünk. Azt a kihirdetést megelőző eljárási szakaszt nevezi a szakirodalom így, amikor a köztársasági elnök aláírja az Országgyűlés által elfogadott törvényt és elrendeli annak a Magyar Közlönyben történő kihirdetését.

A Magyar Közlöny a jogszabályokon kívül tartalmazza még például az Alkotmánybíróság azon határozatait és végzéseit, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény vagy az Alkotmánybíróság elrendelte; a jogegységi határozatokat; valamint a Kúria azon határozatait, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény felhatalmazása alapján a Kúria elrendelte; a miniszterek azon nem normatív határozatait, amelyeknek hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli; valamint az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács minősített adatot nem tartalmazó normatív határozatait is.

A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, szövegét **hitelesnek** kell tekinteni (www.magyarokozlony.hu). A jogszabályok „utánközlése” számos formában valósul meg. Ezek közül a legjelentősebb a Nemzeti Jogszabálytár, amely elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény (www.njt.hu).

Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kell kihirdetni.⁶¹ A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi.⁶² A helyi jogszabályok kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.⁶³ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter pedig gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.

⁶⁰ 30/2000. (X. 11.) AB határozat (ABH 2000, 202.)

⁶¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 51. § (2) bekezdés

⁶² Uo.

⁶³ Uo.

A jogszabály megjelölése – törvény kivételével – annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét. (Például: 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól.) **A törvény megjelölése** a kihirdetés évét, sorszámát, a törvény elnevezést és a törvény címét tükrözi. (Például: 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról.)

A jogszabály érvényessége a kihirdetéssel válik teljessé. A kihirdetés a jogbiztonság lényeges eleme. Ugyanis csak akkor lehet elvárni az önkéntes jogkövetést, ha az állampolgárok megismerhetik a jogszabályok rendelkezéseit. Ez alapozza meg a felelősséget a rendelkezések nem teljesítésének esetében.

Az érvényesség nem jelenti azt, hogy egyben a jogszabály általánosan kötelező is. Ennek ellenére az érvényességnek **vannak joghatásai**. Elvárható például, hogy ne adjanak ki a jogszabállyal ellentétes tartalmú, alacsonyabb szintű jogszabályt.

A jogszabályok hatálya

A jogszabály hatálya alatt azt értjük, hogy kinek, mikor és hol elkövetett és milyen cselekménye nyomán áll be a jogkövetkezmény, azaz milyen cselekményekre vonatkozik a jogszabály, illetve kire, mikor, hol és milyen jogkövetkezmény áll be. **A jogszabály hatályától megkülönböztetjük az alkalmazhatóság fogalmát.** Fő szabály szerint a hatály és az alkalmazhatóság fogalma nem válik el egymástól. Ha ugyanis egy tényállás egy jogszabály hatálya alatt áll, akkor azt a jogszabályt alkalmazni is kell rá. Ám ez nem feltétlenül van így: előfordulhat olyan eset, amikor a hatály és az alkalmazhatóság elválik egymástól. Például egy uniós joggal ellentétes magyar érvényes és hatályos jogszabály nem alkalmazható. Előfordulhat ennek ellentéte is, amikor egy hatályon kívül helyezett jogszabályt kell egy korábban bekövetkezett tényállásra alkalmazni.⁶⁴

Így például alkalmazandó a nem hatályos büntetőjogi jogszabály, ha az elkövetés-kori jogszabály enyhébben rendeli büntetni a cselekményt, mint az elbíráláskori. Ilyenkor az elkövetéskor hatályos jogszabályt kell alkalmazni függetlenül attól, hogy az már nem hatályos.⁶⁵

A jogalkotási törvény alapján megkülönböztethetjük egy jogszabály

1. időbeli,
2. területi és
3. személyi hatályát.

Ad 1. **A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját,** amely általában nem esik egybe a kihirdetés időpontjával. Az érvényessé válás és a hatálybalépés időpontja közötti időszakot a jogirodalom *vacatio legis*nek nevezi, amely időszak alatt **fel lehet készülni a jogkövetésre,** azaz a jogszabály megszerzésére és tanulmányozására, valamint a szervezeti és tárgyi feltételek megvalósítására. A *vacatio legis* ideje alatt kell továbbá

⁶⁴ JAKAB András (2001): Jogszabályok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága. *Jogelméleti Szemle*, 2001/2.

⁶⁵ CSINK–RIXER 2006. 167.

kibocsátani a végrehajtási jogszabályt, amely akkor szolgálja leginkább a jogbiztonságot, ha az eredeti jogszabállyal egyszerre lép hatályba. A terminus szükségességét a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) is előírja: **a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.**⁶⁶

A hatályba lépés napja a legtöbb esetben tehát későbbi időpont, mint a jogszabály kihirdetése. A hatálybalépés napja többféleképpen jelölhető meg:

- gyakori, hogy a jogszabály megjelöli a **vacatio legis tartamát** (például ez a jogszabály a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba);
- a jogszabály meghatározhat **feltételt** vagy **időhatározót** is (például ez a jogszabály az Európai Unióhoz való csatlakozásunk napján lép hatályba, vagy ez a jogszabály 2006. október 1-jén lép hatályba. Az Alaptörvény is ilyen időhatározót tartalmaz, amikor önmagáról kimondja, hogy 2012. január 1-jén lép hatályba);
- elképzelhető továbbá, hogy a jogszabály hatályba lépésének idejét **külön jogszabály** állapítja meg.

A jogszabály hatálybalépésének napja – fő szabály szerint – a jogszabály kihirdetését követő valamelyik nap lehet. Ugyanakkor, ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet. Ebben az esetben a hatálybalépés időpontját egy olyan órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. Ha a hatálybalépés naptári napja nem határozható meg, a hatálybalépés valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához is köthető. Amennyiben a szabályozás célja másként nem érhető el, törvény rendelkezhet úgy, hogy a hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik. A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző – a jogszabály hatálybalépését követő – időpontokat is meg lehet állapítani.

A jogalkotási törvény alapján a végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető. A végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé.

A jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – fő szabály szerint – a hatálybalépése napjának kezdetén lép hatályba, kivéve, ha a hatálybalépés időpontját órában határozzák meg.

A jogszabály **időbeli hatálya megszűnésének** is több formája lehetséges.

1. A jogszabály hatálya megszűnik, ha a jogszabályt egy azonos vagy magasabb szintű jogszabály **hatályon kívül helyezi**.

A hatályos jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést – az alábbi kivételektől eltekintve – kizárólag a hatályon kívül helyezni kívánt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megalkotására hatáskörrel rendelkező szerv helyezheti hatályon kívül. A fenti szabály alóli kivételek a következők. Hatályon kívül helyezhető:

a) **törvényben kormányrendelet, a Kormány tagjának rendelete** a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendelete kivételével, **és az önálló szabályozó szerv ve-**

⁶⁶ Jat. 2. § (3) bekezdés

zetőjének rendelete a rendelet kiadásában való helyettesítésére jogosult helyettesét kijelölő rendelete kivételével,

b) **kormányrendeletben** – ha kormányrendelet adott felhatalmazást, vagy ha a törvényben adott felhatalmazás hatályát veszttette és a tárgykör szabályozására új felhatalmazó rendelkezést nem alkottak – a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendelete kivételével a **Kormány tagjának rendelete**.

A **Kormány rendeletével** hatályon kívül helyezheti azon **kormányrendeleteket**, amelyek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére – a felhatalmazás hatályvesztése miatt – **már nincs felhatalmazása**. A **Kormány tagja rendeletével** hatályon kívül helyezheti a feladatkörébe tartozó azon **miniszteri rendeleteket**, miniszterelnöki rendeleteket, amelyeket felhatalmazás nélkül alkottak meg, vagy amelyek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére – a felhatalmazás hatályvesztése miatt – **már nincs felhatalmazása**.

2. Előfordulhat továbbá, hogy **maga a jogszabály határozza meg az időbeli hatályának végét**, azaz amennyiben az abban megjelölt határidő lejár, a jogszabály hatályát veszti. (Például tipikusan ilyen a költségvetési törvény, amelyik csak a vonatkozó költségvetési évre hatályos.)

3. Egy hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés **hatályát veszti** akkor is, ha a módosítandó jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, annak helyébe lépését kimondó jogszabályi rendelkezés **módosítja**.⁶⁷

A módosító jogszabályi rendelkezés, amely egy másik jogszabályt módosít, a hatálybalépésével beépül az alapjogszabályba, végrehajtottá válik és egyidejűleg „eltűnik” a jogrendszerből. A joghatását már kifejtett módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések automatikusan hatályukat veszítik (deregulálódnak). Erről tehát a jogalkotónak nem kell tételesen rendelkeznie. Ez a rendelkezés a jogrendszer átláthatóságát és az egyes jogszabályokban tételesen elhelyezett folyamatba épített technikai deregulációs rendelkezésekből következő esetleges jogalkotói hibák elkerülését is biztosítja.

A dereguláció a jogrendszer megtisztítását jelenti a gyakorlatban nem alkalmazott, idejélt múlt jogszabályoktól. A kibocsátott jogszabályok nagy száma miatt a dereguláció igen jelentős tevékenység, mert hiányában áttekinthetlenné válik a jogrendszer, ami sérti a jogbiztonságot.⁶⁸ A dereguláció lehet technikai és érdemi dereguláció. A technikai dereguláció a szabálytömeg csökkentésén túl nem jár érdemi jogalkalmazási következménnyel, az egyébként sem alkalmazható szabályok kiküszöbölését szolgálja, szemben az érdemi deregulációval, ami tényleges jogalkalmazási hatást fejt ki.

4. Megszűnik a jogszabály hatályossága (adott esetben az érvényessége is), ha a jogszabályt az **Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja és megsemmisíti**. A megsemmisítés hatálya lehet: *ex nunc* (ilyenkor a jogszabály az alkotmánybírósági határozat Magyar Közlönyben való megjelenését követő napjától veszti hatályát); *ex tunc* (a megsemmisítés kiterjed a határozat megjelenését megelőző időre is, a jogszabály kihirdetésére vissza-

⁶⁷ Jat. 10. § (2) bekezdés

⁶⁸ CSINK–RIXER 2006. 168.

menő hatállyal); vagy *pro futuro* (a jogszabály az alkotmánybíróági határozat Magyar Közlönyben való megjelenését követő későbbi időponttal veszti hatályát).

Az Alkotmánybíróaságról szóló törvény⁶⁹ ezzel összefüggésben a 45. §-ában úgy rendelkezik, hogy fő szabályként a megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróaság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba.⁷⁰ Az Alkotmánybíróaság a fő szabálytól – vagyis a hivatalos lapban való közzétételét követő naptól – eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jobbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.⁷¹

Ha az Alkotmánybíróaság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróaság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Az Abtv. azt is leszögezi, hogy fő szabály szerint a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ugyanakkor a törvény szerint az Alkotmánybíróaságnak el kell rendelni az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatát, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.

Ad 2. A központi jogszabály területi hatálya **Magyarország területére**, az önkormányzati rendelet területi hatálya az **önkormányzat közigazgatási területére** terjed ki. A jogszabály területi hatályát a jogszabályban csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az imént leírtaktól eltérő területre terjed ki.

Ad 3. A jogszabály személyi hatálya alatt **nem a jogszabály címzett körét** kell érteni (például a 2011. évi CXCV. törvény esetében a közszolgálati tisztviselőket), hanem azokat a természetes és jogi személyeket, akikre a jogszabály **egyáltalán** – általános jelleggel – **jogokat és kötelezettségeket háríthat.**

A jogszabály személyi hatálya kiterjed:

- Magyarország területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárookra,
- önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre.

⁶⁹ Az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.)

⁷⁰ Abtv. 45. §

⁷¹ Abtv. 45. § (4) bekezdés

A jogszabály személyi hatályát csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha ettől eltérő személyi körre terjed ki (például a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény hatálya – fő szabály szerint – csak a Magyarországon élő magyar állampolgárokra, bevándoroltakra és letelepedettekre, hontalanokra és a magyar hatóság által menekültként vagy oltalmazottként elismert személyekre terjed ki.)

A jogalkotás alapvető követelményei

A jogalkotás fogalmán legáltalánosabban a jogszabályok létrejöttéhez vezető jogilag szabályozott eljárást, még tágabban a teljes társadalmi-politikai folyamatot kell érteni, így a jogalkotási eljárás és a jogalkotás rendje terminusok jelentése gyakorlatilag azonos.

Jelen fejezet az integrált jogforrási rendszer működésével összefüggő alapvető alkotmányossági követelményeket határozza meg. A **jogalkotási törvény**, ezen követelmények közül néhányat kiemelve, kifejezetten **a jogalkotás nézőpontjából fogalmaz meg jó néhányat**. Ezeknek a követelményeknek a döntő többsége magából az Alaptörvényből is levezethető, s a fejezeten belül máshol tárgyaljuk. Ugyanakkor a jogalkotási törvény gyűjtése annak megalkotásakor egy fontos rendszerezés, amely ma is iránymutatóként szolgál.

A jogalkotási törvény szerint biztosítani kell, hogy a jogszabály:

1. megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
2. illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
3. megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek,
4. megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.
5. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.
6. a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal rendelkezzen (**normavilágosság**),
7. ne ütközzön a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába,
8. megfeleljen a kellő felkészülési idő követelményének,
9. az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban szabályozza,
10. jogalkotásra való felhatalmazás esetén meghatározza a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit, illetve megfeleljen a felhatalmazás megadására vonatkozó korlátozásoknak.

A fenti követelmények közül a normavilágosságot, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a kellő felkészülési idő követelményét ismertetjük részletesen.

A normavilágosság

Ez az alkotmányos követelmény hivatott biztosítani, hogy **jogszabály egyértelmű, közérthető, alkalmazható és világos legyen**. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a szabályozás értelmezhetetlen vagy az eltérő értelmezhetőség kiszámíthatatlanságot

eredményez, valamint szubjektív, önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget, akkor az alkotmányellenes.⁷² **A normavilágosság követelményéből számos jogszabály-szerkesztési alapszabály is következik:** a jogszabályokat egyszerűen, a nyelvhelyességi szempontokra tekintettel, az idegen szavak használatának elkerülésével, a szükségtelen utalásokat mellőzve kell megfogalmazni. Természetesen az Alkotmánybíróság esetről esetre, az adott körülményeket mérlegelve dönti azt el, hogy egy rendelkezés megfelel-e a normavilágosság követelményének, s a normavilágosság sérelme olyan súlyú-e, hogy az alkotmányelleneséget eredményez.⁷³

Külön problematikaként jelenik meg az úgynevezett „salátatörvények” kérdése. Ezek olyan törvények, amelyek számos törvényt módosítanak egyszerre. Önmagában nem kifogásolható, ha egy törvény több, egymással logikai kapcsolatba hozható törvény módosítását tartalmazza (jellemzően ilyen törvény az adott évhez tartozó költségvetést megalapozó adótörvény), az ugyanakkor már komoly alkotmányossági problémákat eredményez, ha ezek a salátatörvények logikai kapcsolat nélkül, nehezen követhető módon „nyúlnak hozzá” a jogrendszerhez.⁷⁴

Fontos, szintén a normavilágosság körébe vonható követelmény végezetül **a jogszabályokban a jogalkalmazók számára biztosított mérlegelési jog pontos meghatározása.** Alkotmányossági problémát okoz ugyanis, ha a jogalkotó túlzottan tágan, mérlegelési szempontok rögzítése nélkül határozza meg a jogalkalmazó mérlegelési hatáskörét.⁷⁵

A visszaható hatályú jogalkotás tilalma

Egy jogszabály visszamenőleges hatályú alkalmazásáról akkor beszélünk, ha azt a kihirdetését megelőző időre is alkalmazni kell. A visszaható hatály **általában tilos.**

A **visszaható hatályú jogalkotás tilalmának követelménye** azt jelenti, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időre

1. **nem állapíthat meg kötelezettséget,**
2. **kötelezettséget nem tehet terhesebbé,**
3. **nem vonhat el vagy korlátozhat jogot,**
4. **nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.**

Tehát kizárólag a szabályozás által érintettekre kedvezőbb szabályozást lehet a kihirdetés időpontjához képest visszaható hatállyal megalkotni. Ebből az is következik, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó.⁷⁶ Az Alkotmánybíróság már a működésének kezdetén úgy foglalt állást, hogy a **jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani,** és ennek érdeké-

⁷² 1/1999. (II. 24.) AB határozat (ABH 1999, 25.)

⁷³ 35/1991. (VI. 20.) AB határozat (ABH 1991, 175.)

⁷⁴ 155/2008. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2008, 1240.)

⁷⁵ 36/2013. (XII. 5.) AB határozat (ABH 2013, 1045.)

⁷⁶ 16/2014. (V.22.) AB határozat (ABH 2014, 360.)

ben a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.⁷⁷

A visszaható hatályú jogalkotás kérdésének megítélése nem egyszerű, de a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat segíti az eligazodást. A testület korábban alkotmányellenesnek ítélte az illeték mértékének felemelését abban az esetben, amikor az új jogszabály hatálybalépése előtt kötött szerződésekre is alkalmazni rendelte.⁷⁸ Szintén alkotmányellenességet állapítottak meg a bírúk akkor, amikor a vizsgált rendelkezéseket tartalmazó jogszabályt a folyamatban lévő hatósági eljárásokban rendelte alkalmazni a jogalkotó.⁷⁹ Nem állapította meg azonban a jogbiztonság sérelmét az Alkotmánybíróság abban az ügyben, amelyben a vizsgált szabályozást a jogalkotó a jogerős államigazgatási határozattal le nem zárult ügyekre is alkalmazni rendelte.⁸⁰ Az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek azt az építésügyi szabályozást sem, amely magasabb építésügyi bírság kiszabását tette lehetővé a hatálybalépése előtt keletkezett tényállások kapcsán, de csak a hatálybalépése után megindult eljárásokban.⁸¹

A fenti példákban is jól látható, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma összefüggésben áll a szabályozási átmenet kérdésével is. Különösképpen a jogviszonyokat jelentősen módosító jogszabályok során mellőzhetetlen feladat többnyire, hogy a jogszabályi időbeli hatályváltás időszakára a jogalkotó rendezze a **korábbi és az új szabályok alkalmazhatóságának kérdését.** A jogalkalmazói jogbiztonság érdeke ugyanis megköveteli a már nem hatályos szabályok alkalmazási, illetve a hatályos szabályok érvényesíthetőségi körének egyértelmű meghatározását.⁸² Az alkotmányos szabályozási átmenet megalkotása rendkívül nehéz kodifikációs feladat, ugyanis egyidejűleg kell figyelemmel lenni a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és egyéb alkotmányos követelményekre (például a szerzett jogok védelmére). Ezért a jogállamiság szempontjából **kulcsfontosságú a jogalkotási törvény azon rendelkezése, amely általános jelleggel, tulajdonképpen eltérést engedő fő szabályként rögzíti, hogy jogszabályt a hatálybalépést követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni, illetve ezen hatálya alatt keletkezett tényekre, jogviszonyokra és megkezdett eljárási cselekményekre a hatályvesztést követően is alkalmazni kell.** Ezen túlmenően a jogalkotó – természetesen az alkotmányosság korlátain belül – szabadon szabályozhatja (sőt bármely felmerülő bizonytalanság esetén szabályoznia is kell) a szabályozási átmenetet.

A kellő felkészülési idő követelménye

A kellő felkészülési idő követelménye azt jelenti, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy **elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály**

⁷⁷ 34/1991. (VI. 15.) AB határozat (ABH 1991, 170.)

⁷⁸ 7/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 45.)

⁷⁹ 20/2001. (VI. 11.) AB határozat (ABH 2001, 612.)

⁸⁰ 349/B/2001. AB határozat (ABH 2002, 1241.)

⁸¹ 3189/2013. (X. 22.) AB határozat (ABH 2013, 2296.)

⁸² 721/B/1995. AB határozat (ABH 1995, 798.)

alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság rendszerváltozást követően kialakított értelmezése szerint ez a jogalkotóval szemben fennálló kötelezettség azt jelenti, hogy a hatálybalépés időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

- a) a jogszabály **szövegének megismerésére;**
- b) a **jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.** (Ide értve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabály-értelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);
- c) a **jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntésére, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez** (például a környezetvédelmi kibocsátási értékek szigorítása esetén: egyes termékek gyártásának megszüntetése útján, korszerű technikai eszközök beszerzése útján, az alkalmazott technológia megváltozásával vagy nagyobb hatásfokú tisztítóberendezés létesítésével) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodás érdekében.⁸³

A kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata **minden esetben a konkrét körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik.** Alaptörvény-ellenesség – vagy önkormányzati rendeletek esetén a Kúria általi törvénysértés – megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési időt egyáltalán nem biztosítanak.⁸⁴

Ahogy egy ezzel a kérdéssel foglalkozó tanulmány fogalmaz: „Sertéstelepet elköltöztetni decemberben lehetetlen vállalkozás, a szociális és társadalombiztosítási rendszer egyes ellátási formáinak egyik napról a másikra való megszüntetése (csökkentése) vagy a munkavállalók jelentős részét érintő szigorító foglalkoztatási szabályok azonnali hatálybalépése kivitelezhetetlen.”⁸⁵

A gazdasági stabilitásról szóló sarkalatos törvény pedig kifejezett módon is tartalmazza azt a szabályt, hogy **fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.**

⁸³ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 155.)

⁸⁴ 32/2015. (XI. 19.) AB határozat

⁸⁵ PAPP Imre (2013): A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2. évf. 1. sz.

A jogszabály szerkezete

A jogszabályt mint általános jellegű magatartási szabályt nemcsak egy konkrét esetre, hanem minden olyan esetre alkalmazni kell, amikor a valóságos helyzet megegyezik a jogszabályban megfogalmazott társadalmi viszonyal. Ha a jogalkotó által meghatározott helyzet bekövetkezik, a jogszabály előírja a követendő magatartást. Amennyiben a jogszabály címzettjei a kötelező előírásnak nem tesznek eleget, velük szemben a jogszabályban rögzített szankciót kell alkalmazni.

Mindezek alapján a jogszabályok három szerkezeti elemét különböztetjük meg, éspedig:

1. tényállás (hipotézis)
2. rendelkezés (diszpozíció)
3. joghátrány (szankció)

Ad 1. A **jogszabály tényállása (hipotézis)** jogi kategóriákkal megfogalmazva egy szabályozni kívánt társadalmi viszonyt határoz meg, amelynek bekövetkezése esetén a rendelkező részben előírt magatartást kell tanúsítani. (Például ha valaki házat akar vásárolni, írásban adásvételi szerződést kell kötnie, azt ügyvédnek kell ellenjegyezni, és az illetékes földhivatalhoz 30 napon belül be kell nyújtania. Ebből a „Ha valaki házat akar vásárolni...” szövegrész a tényállás, vagyis a feltételezés. A mondat második része a diszpozíciót határozza meg.) A valóságosan végbemenő történések a társadalmi életben mindig ezernyi részletből állnak, ezért a **valóságos tényállások** mindig sokkal gazdagabbak és árnyaltabbak, mint amit a norma megfogalmaz.⁸⁶ A jogi norma megalkotója csak néhány fontos tényállásbeli elemet emel ki ezek közül, és a többitől eltekintve absztraktnak fogalmazza meg a tényállást.⁸⁷ A kifejtendő magatartási mintát ehhez a néhány kiemelt tényálláselemhez köti, és közömbös, hogy a további ezernyi részlet közül még mi valósul meg.⁸⁸ A hipotetikus tényállás tehát a valóságos tényálláshelyzethez képest egy **szelektált tényállást** jelent.⁸⁹

Ad 2. A **rendelkezés (diszpozíció)** akkor érvényesül, ha a tényállás megvalósul, vagyis a rendelkező rész azt határozza meg, hogy a jogszabály címzettjének milyen magatartást kell tanúsítania. Ez alapján a jogszabályok rendelkező része három típusba sorolható:

- **pozitív parancs:** ebben az esetben a jogszabály címzettjének valamilyen aktív, tevőleges magatartást kell kifejtenie (például írásbeli szerződést kell kötni);
- **negatív parancs:** a jogszabály címzettje számára valamilyen tiltást, tartózkodást ír elő (például cselekvőképtelen személy nem köthet szerződést);
- a **felhatalmazást** tartalmazó rész lehetőséget biztosít a jogalanyoknak (például adásvételi szerződés esetében a felek szabadon állapítják meg a teljesítés idejét és módját).

⁸⁶ POKOL 2000. 63.

⁸⁷ Uo.

⁸⁸ Uo.

⁸⁹ Uo.

A parancsoló, illetve tiltó rendelkezés összefoglalóan **kényszerítő**, azaz **kógens**, míg a megengedő **diszpozitív** jellegű. A diszpozitív jellegű szabályok esetén tehát el lehet térni a jogszabály rendelkező részében foglaltaktól, vagyis a diszpozitív szabályokat akkor kell alkalmazni, ha a jogalanyok – konszenzussal – attól eltérő rendelkezésben nem állapodnak meg.

Ad 3. A **joghátrányt (szankció)** akkor kell alkalmazni, ha a jogszabály alanya nem a rendelkező részben előírt magatartást tanúsítja. A szankció az a hátrányos következmény, amelyet az előírt magatartási minta nem követése esetére kilátásba helyez a jogalkotó.⁹⁰ Technikailag az is lehetséges, hogy egy bizonyos magatartás teljesítése esetére jutalmat jelentő következményt fűz a rendelkezéshez a jogalkotó.⁹¹ Például egy adó vagy díj befizetése meghatározott ideig maga után vonhat meghatározott százaléku engedményt, ez azonban tartalmilag azt jelenti, hogy aki nem fizeti meg egy időpontig az adót vagy díjat, az ugyanannyi százalékkal többet köteles fizetni hátrányos jogkövetkezményként.⁹²

A szankció alapvetően háromféle lehet:

- **vagyoni szankció:** a jogsértő vagyoniával szemben alkalmazott hátrány (például az ingatlan adásvételi szerződés 30 napon túli benyújtása a földhivatalhoz mulasztási bírságfizetéssel jár),
- **személyi szankció:** a jogsértő személyével szemben alkalmazott hátrány (például aki szerződésre más személy nevét hamisítja vagy az okiratban valótlan adatokat tüntet fel, magánokirat-hamisítást követ el, és akár szabadságvesztéssel is büntethető),
- **érvénytelenségi szankció:** a jogszabállyal ellentétes magatartás nem jár a kívánt joghatással (például a cselekvőképtelen személy által kötött adásvételi szerződés érvénytelen, ilyen szerződés tehát nem eredményezi a tulajdonjog átruházását).

6.1.4. A Kúria által alkotott kötelező jogforrások

A **Kúria mint a legfőbb bírósági szerv** – a többi bírósági szervhez hasonlóan – **igazságszolgáltatási tevékenységet** lát el. Jogszabály – vagyis általánosan, minden polgárra kötelező magatartási szabály – megalkotására nem jogosult. Az Alaptörvény azonban olyan aktusok kibocsátására jogosítja fel a Kúriát, amelyek ugyan nem jogszabályok (vagyis a polgárok és szervezeteik számára nem közvetlenül kötelező magatartási szabályok), de olyan jogforrások, amelyeket a jogalkalmazó szerveknek, így a közigazgatási szerveknek is, jogalkalmazó tevékenységük során figyelembe kell venniük. Az Alaptörvény szerint ugyanis a Kúria az igazságszolgáltatási tevékenysége mellett köteles biztosítani a bíróságok jogalkalmazásának egységét, ennek érdekében **a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot** hozhat. Ezen kívül a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, vagyis végzi az önkormányzati normakontroll-eljárást.

⁹⁰ Uo.

⁹¹ Uo.

⁹² Uo.

6.1.4.1. A jogegységi határozat

A Kúria a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hozhat jogegységi eljárás keretében, ha

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

Ugyan a jogegységi határozat nem jogszabály, azonban olyan norma, normatív tartalmú előírás, amelynek alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak hatásköre van.⁹³

A Kúria jogegységi határozata közvetlenül a bíróságok jogalkalmazásának egységét biztosítja. Tekintettel arra, hogy a jogegységi határozat az adott jogi norma kötelező értelmezését mondja ki, a bíróságokra közvetlenül kötelező, így végső soron **normatív erejű**. Egy **jogszabályi rendelkezést** tehát – amennyiben létezik – **mindig az azt értelmező jogegységi határozattal együtt kell alkalmazni és értelmezni**. A jogegységi határozat mindig osztja az általa értelmezett jogi norma sorsát, vagyis csak addig létezik, ameddig az általa értelmezett jogszabály hatályban van. Amennyiben a jogalkotó a jogegységi határozattól el kíván térni, akkor nem a jogegységi határozatot módosítja (ezt nem is teheti meg), hanem a jogegységi határozat által értelmezett jogszabályi rendelkezést módosítja vagy helyezi hatályon kívül. A Kúria ezt követően a jogegységi határozatot visszavonja. A jogegységi határozat tehát mindaddig az adott jogi rendelkezés kötelező értelmezését adja, amíg azt vagy a Kúria meg nem változtatja, vagy a jogszabály – változatlan szöveggel – hatályban van, vagy az Alkotmánybíróság meg nem semmisíti.

6.1.4.2. A Kúria önkormányzati határozata

A Kúria három bíróból álló úgynevezett önkormányzati tanácsa **dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről**. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló (nemperes) eljárást **kezdeményezheti**:

- a helyi önkormányzat felett törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi vagy megyei kormányhivatal,
- az alapvető jogok biztosa;
a bíró, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során az önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli. Ilyen esetben a bíróság az előtte folyó eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben.

⁹³ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat (ABH 2005, 504, 514.)

Ha az önkormányzati tanács **megállapítja**, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését **megsemmisíti**. Az önkormányzati tanács határozata mindenkire nézve kötelező.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően normakontroll-eljárást kizárólag az Alkotmánybíróság végezhetett Magyarországon. Így az Alkotmánybíróság bírálta el azokat az alkotmányelleneséget okozó ügyeket is, amelyekben a helyi önkormányzat származékos jogalkotói hatáskörben megalkotott rendelete ellentétben állt a jogforrási hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő jogszabállyal – a gyakorlatban pedig legtöbbször a felhatalmazó rendelkezéssel is. Ezeket az alkotmányossági szempontból viszonylag egyszerűen megítélhető, ugyanakkor nagy számban jelentkező ügyeket az Alkotmánybíróság tehermentesítése érdekében 2012. január 1-jétől a bíróságokhoz telepítette.

2012. január 1-jétől kezdve **a magasabb szintű jogszabályba ütköző, formai okokból alkotmányellenes önkormányzati rendeleteket a Kúria, míg az Alaptörvény egyéb rendelkezéseibe ütköző, tartalmi okokból alkotmányellenes önkormányzati rendeleteket az Alkotmánybíróság bírálja el és semmisíti meg.**

6.1.5. A közjogi szervezetszabályozó eszközök

A korábbi jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (régi Jat.) szerint az állami irányítás „egyéb” (nem jogszabályba foglalt normatív) jogi eszközei körébe tartozott a (normatív) határozat, (normatív) utasítás,⁹⁴ a statisztikai közlemény és a jogi iránymutatás, amelyek az állam központi szervei által kibocsátható, az alárendelt szervekre jogokat megállapító és kötelezettségeket tartalmazó jogi szabályok voltak.

Az Alkotmánybíróság régi Jat.-ot megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozatának meghatározó pontja volt az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek áttekinthetlenségére vonatkozó megállapítás.⁹⁵ Ennek hatására a Jat. ezen jogi eszközök körét jelentősen szűkítette azzal, hogy kizárólag normatív határozat és normatív utasítás kibocsátását teszi lehetővé, amelyeket összefoglalóan közjogi szervezetszabályozó eszköznek nevez.⁹⁶ A normatív határozat és a normatív utasítás jellege és tartalma lényegében változatlan maradt. Megszűntek a statisztikai közlemények, de az új Jat. nem érinti a hatálybalépése előtt kiadott közlemények hatályát. A jogi iránymutatások 2012. január 1-jével hatályukat veszítették, illetve visszavontnak minősülnek.

A jogszabályokat az különbözteti meg a közjogi szervezetszabályozó eszközöktől, hogy míg a jogszabályok formálisan mindenkire kötelezőek, addig **a közjogi szervezetszabályozó eszközök csupán egy meghatározott címzetti körre – a szabályozó szerv saját, illetve a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szerveire – nézve bírnak kötelező erővel.** Ebből következik, hogy míg a jogszabályokat – ahhoz, hogy érvényesen létrejöjjenek – „kihirdetik”, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközöket „közvéteszik”.

⁹⁴ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény nem illette normatív jelzővel a határozatot és az utasítást sem, azt a jogirodalom tette hozzá.

⁹⁵ BODNÁR–MÓDOS 2012. 38.

⁹⁶ Uo.

Fő szabály szerint valamennyi olyan közjogi szervezetszabályozó eszközt közzé kell tenni a Magyar Közlönyben, amely nem tartalmaz minősített adatot. Kivételt jelentenek az önkormányzati körbe tartozó közjogi szervezetszabályozó eszközök, így a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása.

A közjogi szervezetszabályozó eszköz egyetlen jogszabállyal sem lehet ellentétes. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg. A közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát. Állami szerv vagy köztisztviselő tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.

6.1.5.1. A normatív határozat

Normatív határozatot adhat ki az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács, ennek tárgya pedig kizárólag saját szervezete és működése, tevékenysége, valamint cselekvési programja lehet.⁹⁷ Emellett normatív határozatot alkothat még a helyi önkormányzat képviselő-testülete, amely saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja e jogforrásban.⁹⁸

A különbségtétel indoka az, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének – az Alaptörvényből eredően – saját szervezetét és működését rendeletben kell szabályoznia.⁹⁹ A szervezeti és működési szabályzat nem a képviselő-testület belső ügye, hanem a helyi közhatalom gyakorlásának alapvető dokumentuma,¹⁰⁰ így az önkormányzat csak ezen a tárgykörön kívüli esetekben adhat ki normatív határozatot.¹⁰¹

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban szabályozhatja a saját, és az általa irányított szervek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.

6.1.5.2. A normatív utasítás

Normatív utasítás kibocsátására a köztársasági elnök, a miniszterelnök, – a Kormány és más testületi államigazgatási szerv kivételével – a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa,

⁹⁷ BODNÁR–MÓDOS 2012. 39.

⁹⁸ Uo.

⁹⁹ Uo.

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ Uo.

a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző jogosult. Az utasítás szabályozási tárgya a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezete és működése, valamint tevékenysége lehet.¹⁰²

Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője kizárólag törvényben meghatározott tárgykörben tudnak – a szerv állományába tartozó személyekre kötelező – normatív utasítást kibocsátani.¹⁰³ Tipikusan ilyen tárgykörök például a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben meghatározottak.¹⁰⁴ Egy közszolgálati szabályzat kibocsátásával indokolatlan ugyanis a minisztert terhelni, azt megteheti helyette a közigazgatási államtitkár, de hasonló a helyzet az alapvető jogok biztosának hivatalát illetően is, ahol az ombudsman helyett a főtitkár a szabályozási jogkör címzettje.¹⁰⁵

6.1.6. A belső jog további, sajátos forrásai

Az eddig ismertetett jogforrások mellett nem hagyhatóak figyelmen kívül a magyar jogrendszer olyan egyéb, sajátos jellegű forrásai, amelyek ugyan nem kifejezetten a jogalkotás termékei (nem jogszabályként vagy közjogi szervezetszabályozó eszközként jelennek meg), az állam jogalkalmazó szervei előtti jogérvényesítés során mégis meghatározó szerepet töltenek be.

6.1.6.1. A bírói esetjog (precedensjog)

A jogok érvényesülésében jelentős szerepe van a jogalkalmazói, különösen a bírói gyakorlatnak, **precedenseknek** is, még akkor is, ha ezek Magyarországon **új magatartási szabályt nem állapíthatnak meg**, csupán a jogszabályok keretein belül biztosíthatják azok helyes, illetve egységes értelmezését. A precedensek a későbbi jogalkalmazói gyakorlatra hazánkban formálisan általában nem kötelezők, de a jogorvoslatok mechanizmusa révén az alkalmazásuk a természetes és jogi személyekre is kiható érvénnyel kikényszeríthető.

A több, egységes irányba mutató döntés egy-egy jogi dilemmára mint bírói gyakorlat szilárdul meg, és ezt a későbbi, hasonló ügyekben a bírácoknak figyelembe kell venni a szokásjogi rögzítettség szerint.¹⁰⁶ Az Alkotmánybíróság is elismerte a „bírói jogalkotást” mint olyat, megerősítve, hogy mindaddig, amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével.¹⁰⁷

¹⁰² Uo.

¹⁰³ Uo.

¹⁰⁴ Uo.

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ POKOL 2000. 54.

¹⁰⁷ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat (ABH 2004, 551, 571.)

A magyar bíróságok döntéseinek anonimizált változatai egy kereshető adatbázisban feltehetően a bíróságok hivatalos honlapján.

6.1.6.2. Az egységes jogértelmezést segítő, nem kötelező jogforrások

a) Kollégiumi vélemény, elvi bírósági határozat, elvi bírósági döntés

A Kúria Alaptörvényben meghatározott egyik feladata – az igazságszolgáltatás mellett – a bírósági **jogalkalmazás egységének biztosítása** [25. cikk (3) bekezdés]. A **jogalkalmazás egységének fogalma** az azonos tárgyú bírósági döntések tartalmának egymáshoz való viszonyát fejezi ki: ha a bíróságok azonos jogi kérdéseket azonos módon döntenek el, akkor jogegységről, ha viszont azonos jogi kérdésben egymástól eltérő döntések születnek, akkor annak hiányáról beszélhetünk.¹⁰⁸ Az ítékezés egysége alatt tehát azt értjük, hogy a bíróságok a jogszabályokat ugyanolyan esetekben ugyanúgy alkalmazzák, vagyis ugyanannak a jogi normának az egyes bírósági határozatok ugyanazt a jelentést tulajdonítják.¹⁰⁹

A Kúria a jogegység biztosítására irányuló feladatának ellátása körében a jogegységi határozatok meghozatala mellett **joggyakorlat-elemzést folytat** jogerősen befejezett ügyekben, valamint **elvi bírósági határozatokat** és **elvi bírósági döntéseket** tesz közzé a Bírósági Határozatok Gyűjteményében digitális formában. Tekintettel azonban arra, hogy a jogegység biztosítása nem azonosítható a jogegységi eljárással, az nem a Kúria kizárólagos feladata. Ily módon az ítéltábláknak és a megyei törvényszékeknek **kollégiumi véleménynyilvánításaik révén** önálló szerepük van a jogegység – illetékességi területükön történő – biztosításában.¹¹⁰

A **kollégium** (amely egy meghatározott ügyszakba beosztott bírák testülete) az egységes ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében figyelemmel kíséri a bíróságok gyakorlatát, és **véleményt nyilvánít** a vitás jogalkalmazási kérdésekben, valamint a joggyakorlat-elemző csoport vezetőjének felkérésére közreműködik a joggyakorlat-elemző munkában. Tehát **a kollégiumi vélemény az adott ügyszakba beosztott valamennyi bíró által meghozott testületi döntés**.¹¹¹ A kollégiumi vélemény – amelyet az adott bíróság honlapján közzétesznek – a jogegységi eszköztár olyan meghatározó eleme, amelyet nemcsak a Kúria, hanem az ítéltáblák és a megyei törvényszékek kollégiumai is alkalmazhatnak.¹¹²

Amennyiben alsóbb fokú bíróság a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hoz, a Kúria elvi közzétételi tanácsa elrendelheti annak **elvi bírósági döntésként** történő közzétételét.

¹⁰⁸ Kőrös András – Wellmann György (2011): Javaslatok a jogegység biztosítása fórum- és eszközrendszerének az átalakítására. *Magyar Jog*, 58. évf. 5. sz. 257–265.

¹⁰⁹ Uo.

¹¹⁰ Uo.

¹¹¹ Uo.

¹¹² Uo.

b) A Nemzeti Választási Bizottság iránymutatásai

A Nemzeti Választási Bizottság a választással kapcsolatos jogszabályok **egységes értelmezése érdekében** a választási szervek számára iránymutatást adhat ki. Az iránymutatás **kötelező jogi hatással nem rendelkezik**, kizárólag iránymutató jellegű, ellene jogorvoslatnak helye nincs. Az iránymutatást a választások hivatalos honlapján teszik közzé.

6.1.6.3. A szokásjog

A korai középkori államokban a jog még a mindennapi szokásokba ágyazódva létezett, és csak az utazó királyi bírák és a városokban bíraskodó városi megbízottak döntéseiből volt látható, hogy mi a jog.¹¹³ A magyar jogrendszer jogforrásai között is hosszú évszázadokon keresztül meghatározó szerepet játszott a szokás.¹¹⁴ Ugyan a szokásjog elsősorban annak **íratlan formája** miatt a belső jog viszonylatában visszaszorulóban van – szemben például a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogával, ahol kiemelkedő szerepe van a kereskedelmi szokásoknak –, a parlamenti jog egyes területein, a büntető vagy a polgári jog területén még továbbra is **korlátozott mértékben érvényesül**. (Például a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekményi tényállását az valósítja meg, aki az adott foglalkozás szakmai szokásaitól eltér, ezáltal mások életét, testi épségét vagy egészségét gondatlanságból közvetlen veszélynek teszi ki.)

Felhasznált irodalom

- BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás (2012): A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció*, 1. évf. 1. sz.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit (2010): Túl az alkotmányon. *Közjogi Szemle*, 3. évf. 4. sz. 1–12.
- CSINK Lóránt – RIXER Ádám (2006): *Alkotmányjog és közigazgatási jog*. Budapest, Novissima.
- ERDŐS Csaba (2013): Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas Győr. 134–147.
- FRÖHLICH Johanna (2014): Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmány-módosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. 195–208.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2014): Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. 167–184.

¹¹³ POKOL 2000. 34.

¹¹⁴ PAPP-SÁRI 2007. 107.

- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk. (2014): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó.
- JAKAB András (2001): Jogszabályok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága. *Jogelméleti Szemle*, 2001/2.
- JAKAB András (2003): *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Budapest, Unió.
- JAKAB András (2009): 19/A. § Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 633–644.
- KISS Barnabás (2012): Jogforrási rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 111–145.
- KÖRÖS András – WELLMANN György (2011): Javaslatok a jogegység biztosítása fórum- és eszközrendszerének az átalakítására. *Magyar Jog*, 58. évf. 5. sz. 257–265.
- KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- PAPP Imre – SÁRI János (2007): A jogforrások. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 80–126.
- PAPP Imre (2013): A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció*, 2. évf. 1. sz. 5–60.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PETRÉTEI József (2002): *Magyar Alkotmányjog I*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PETRÉTEI József (2014): Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó. 49–68.
- POKOL Béla (2000): *Jogi alaptan*. Budapest, Rejtjel.
- RÁCZ Attila (1999): Alapvető jogok és jogforrások, *Magyar Közigazgatás*, 49. ÉVF. 10. sz. 546–549.
- SÁRI János (2005): A jogforrások. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 80–82.
- SZENTE Zoltán (2014): Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó. 209–242.
- SZENTE Zoltán – JAKAB András – PATYI András – SÜLYÖK Gábor (2009): 19. § Az Országgyűlés. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 531–672.
- VARGA Zs. András (2012): A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

6.2. A nemzetközi jog és az uniós jog

6.2.1. A nemzetközi jog definíciója, tárgya, alanyai

A nemzetközi jog a nemzetközi közösség tagjai, – elsősorban, de nem kizárólag – az államok közötti kapcsolatokat szabályozó, az államok és a nemzetközi jog más alanyai

által létrehozott jogi normák rendszere.¹¹⁵ A nemzetközi jog elnevezés a római eredetű *ius publicum gentium* kifejezésből ered, amely mint a „népek joga”, a Rómán kívüli szuverén közjogi jogalanyként elismert birodalmak és a Róma közötti viszonyt szabályozta.¹¹⁶

A nemzetközi jog **tárgyát vizsgálva** egy egyre bővülő jogterülettel találhatjuk szemben magunkat. A klasszikus korszakban a nemzetközi jog tárgyához szinte kizárólag az országok közötti kapcsolattartással, valamint a háború és a béke kérdéseivel foglalkozó szabályok tartoztak, **mára azonban rendkívül sok és szerteágazó új szabályozási terület tartozik a nemzetközi jog hatókörébe.**¹¹⁷ Ma már ugyanúgy a nemzetközi jog tárgyát képezi a nemzetközi kereskedelmi jog, a nemzetközi magánjog, a tengerjog, a világűrjog, a légi jog, a környezetvédelmi jog, a nemzetközi munkaügyi szabályok, valamint az emberi jogok nemzetközi jogi rendszere, mint a klasszikus korszakban fontos területek.¹¹⁸

Ahogy a nemzetközi jog definíciójából is kiderül, **a nemzetközi jog alanyai elsősorban az államok – ezek jogalanyiséga sokáig kizárólagos volt.**¹¹⁹ **Az államokon túlmenően azonban egyre jelentősebb szerepet játszanak a nemzetközi szervezetek** (például Egyesült Nemzetek Szervezete, Kereskedelmi Világszervezet, Nemzetközi Büntetőbíróság).¹²⁰ Az államok és a nemzetközi szervezetek jogforrási szempontból is különleges helyzetben vannak, ugyanis ezek a jogalanyok vesznek részt a nemzetközi jog megalkotásában. Vannak a nemzetközi jognak olyan alanyai is, amelyek szintén fontos szerepet töltenek be: ilyenek tekinthetők a „népek”, amelyek a nemzetközi jogban önrendelkezéssel bírnak, illetve a természetes személyek, valamint a transznacionális vállalatok, amelyek például a jogaik megsértése esetén nemzetközi fórumokhoz fordulhatnak.¹²¹

6.2.2. A nemzetközi jog forrásai

A nemzetközi jog forrásait a nemzetközi jog természetéből következően nem olyan könnyű meghatározni, mint a belső jog forrásait, ugyanis **nincs egy olyan minden jogalany által elfogadott „alapnorma”, mint az államok alkotmányai, amely tételesen meghatározza a jogforrásokat és a jogalkotás kereteit.** Ebből következően a nemzetközi jog forrásait tárgyaló tankönyvek az Egyesült Nemzetek Szervezete elsődleges bírói fórumát, a hágai Nemzetközi Bíróságot létrehozó statútum 38. cikkéből szoktak kiindulni, amelyik meghatározza, hogy a Nemzetközi Bíróság az elé kerülő ügyeket a nemzetközi jog mely forrásai alapján dönti el.¹²² **Ennek alapján a nemzetközi jog forrásai a következők:**

1. Nemzetközi szerződések;
2. Nemzetközi szokásjog;
3. A civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek.

¹¹⁵ BRUHÁCS János (2014): *Nemzetközi jog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 13.

¹¹⁶ ZLINSZKY János (1998): *Ius publicum.* Budapest, Osiris. 127.

¹¹⁷ BRUHÁCS 2014. 9.

¹¹⁸ Uo.

¹¹⁹ KOVÁCS Péter (2011): *Nemzetközi közjog.* Budapest, Osiris. 93.

¹²⁰ BRUHÁCS 2014. 6.

¹²¹ BRUHÁCS 2014. 6–7.

¹²² BRUHÁCS 2014. 56.

E három jogforráson túl – mintegy kvázi jogforrásként – megjelennek a statútumban a bírói döntések és jogtudományi munkák mint a nemzetközi jog értelmezési segédeszközei.

A nemzetközi jog forrásai közül kétségtelenül a legfontosabbak – és mindenki által elfogadott jogforrások – a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szokásjog. **A nemzetközi jog forrásainak nincs egy mindenki által elfogadott és követett rendszere, s ugyanígy nincs egyértelmű jogforrási hierarchia, alá- és fölérendeltség sem a jogforrások között.** Maga a Nemzetközi Bíróság statútuma is azon a megközelítésen alapul, hogy nincs alá- és fölérendeltség a nemzetközi jog forrásai között, s a nemzetközi jog elméletével foglalkozó tudósok többsége ugyanezt az elvet vallja.¹²³ Ettől függetlenül egyes nemzetközi szerződések – különösképpen azok, amelyek újabb nemzetközi bíróságok létrehozásáról szólnak – hierarchiába rendezik a nemzetközi jog forrásait, nyilvánvalóan annak érdekében, hogy a létrejövő nemzetközi bíróságok jogalkalmazó munkáját segítsék.¹²⁴ Ez azonban nem ellentmondás, hanem a nemzetközi jog sajátosságából következik: nincs „univerzális alapszabály”, amely meghatározná a jogforrási rendszert és a rendszer elemei közötti viszonyt, így a különböző alrendszerekben eltérő megközelítések léteznek.

A nemzetközi jog megalkotásának folyamata alapvetően különbözik a belső jog megalkotásának folyamatától. Nem érvényesül a hatalmi ágak megoszlása, nincsenek egységes, centralizált, minden körülmények között érvényesülő eljárási szabályok és nincs normakontroll sem. A nemzetközi szervezetek katalizálják a nemzetközijog-alkotást, és hozzájárulnak a nemzetközi jogi norma létrejöttéhez és fejlesztéséhez, noha az az alapszabály továbbra is érvényesül, hogy a nemzetközi jogban harmadik – nem szerződő – állam számára jogokat és kötelezettségeket nem lehet létrehozni (ez következik az államok egyenrangúságának és szuverenitásának elvéből).

A nemzetközi jogalkotás hangsúlyosabbá válása azzal a következménnyel is járt, hogy a nemzetközi jogi normák egy részének normativitása sokat lazult.¹²⁵ Ahogyan ugyanis egyre több katalizátor segíti a nemzetközijog-alkotást, ahogyan egyre több nemzetközi jogi norma születik, s ezt a folyamatot az egyes államok egyre kevésbé akarják vagy tudják visszafogni, úgy az újonnan keletkező nemzetközi jogok és kötelezettségek egyre jobban puhulnak.¹²⁶ Egyre nehezebb megkülönböztetni a nemzetközi jogi kötelezettségeket a politikai deklarációktól, ezt a szakirodalom *soft law jelenségnek* hívja.¹²⁷ A nemzetközi jog ugyanis sok puha kötelezettséget tartalmaz: számos nemzetközi szerződés fogalmaz például úgy, hogy a rendelkezései „tisztán ajánló jellegűek”, vagy a „vállalt kötelezettségek a lehetőségekhez igazodnak”, illetve olyan is van, hogy egyes nemzetközi bírói fórumok minősítik a nemzetközi szerződések bizonyos rendelkezéseit normatív tartalom nélkülinek.¹²⁸

Ad 1. **A nemzetközi szerződésekre vonatkozó joganyag** sokáig szintén szokásjogi alapú volt, mígnem a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény

¹²³ KOVÁCS 2011. 41–42.

¹²⁴ KOVÁCS 2011. 41–42.

¹²⁵ BRUHÁCS 2014. 50–54.

¹²⁶ Uo.

¹²⁷ Uo.

¹²⁸ Uo.

(a továbbiakban bécsi egyezmény) egy nemzetközi szerződésbe nem foglalta azokat.¹²⁹ A bécsi egyezmény 2. cikke szerint a nemzetközi szerződés **az államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő, vagy több egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt, és függetlenül a megállapodás sajátos megnevezésétől.**

A bécsi egyezmény emellett rendelkezik – többek között – a nemzetközi szerződés nyelvről, szerkezetéről, létrejöttére vonatkozó eljárásról, érvényességi feltételeiről és értelmezéséről is.

A bécsi egyezmény 26. cikke kimondja, hogy a nemzetközi szerződés kötelező, és a részes feleknek jóhiszeműen végre kell hajtaniuk (*pacta sunt servanda*, a nemzetközi jog legfontosabb elve).

Ad 2. **A nemzetközi szokásjog mint jogforrás két részre bontható:** egyrészt a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő úgynevezett *ius cogens* rendelkezéseire,¹³⁰ másrészt az egyéb szokásjogi normákra. A *ius cogens* rendelkezések kategóriát a bécsi egyezmény 53. cikke hozta létre azzal, hogy kimondta: **semmis az a nemzetközi szerződés, amely a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést igénylő szabályaiba ütközik. Ezek olyan szabályok, amelyeket az államok közössége olyanként fogadott el, amelyekről nem lehet eltérni, csak ugyanilyen módon megváltoztatni.** *Ius cogens* szabálynak minősül a Nemzetközi Bíróság gyakorlata alapján: az agressziós cselekedetek és a népirtás tilalma, az ember alapvető jogaival kapcsolatos elvek (például a rabszolgaság tilalma), az erőszak tilalma, a fegyveres konfliktusokban alkalmazandó humanitárius jog, valamint a kínzás tilalma.¹³¹ **A nemzetközi szokásjog körébe vonható – de feltétlen alkalmazást nem igénylő, nem *ius cogens* – rendelkezések szokásjogi jellegének elismeréséhez két feltétel teljesülésére van szükség: a létező gyakorlat és a gyakorlat jogilag kötelező követésére vonatkozó jogi meggyőződés.**¹³² A szokásjog alapján mondta ki például a Nemzetközi Bíróság, hogy minden államfő esetén vélelmezni kell, hogy a nemzetközi kapcsolatokban az állam nevében jár el.¹³³

Ad 3. **A civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek esetében tulajdonképpen a fejlett államokban érvényesülő jogi elvekre kell gondolni, amelyek a belső jogban is érvényesülnek.** A nemzetközi bíróságok gyakorlatát vizsgálva ide tartoznak például a következő elvek: a jóhiszeműség elve; a szerzett jogok védelme; senki sem ruházhat át több

¹²⁹ Magyarországon kihirdette a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

¹³⁰ A nemzetközi jogban a feltétlen alkalmazást igénylő úgynevezett *ius cogens* szabályok jogforrási háttere vitatott. A pozitívista felfogás egyértelműen a nemzetközi szokásjog körébe sorolja a *ius cogens* rendelkezéseket, miközben ezt a megközelítést természetjogi érvelés alapján többen vitatják. E tekintetben e helyütt Blutman László csoportosítását követjük, aki – nemzetközi jogi forrásokat idézve – a *ius cogens* szabályok nemzetközi szokásjogi jellege mellett érvel. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a legtöbb *ius cogens* szabály szinte mindig nemzetközi szokásjogi eredetű, és ugyanúgy, ahogy más szokásjogi rendelkezések, a *ius cogens* szabályok is széles körű állami gyakorlaton és az államok jogi meggyőződésén (*opinio iuris*) alapulnak. Vessze össze: BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola (2014): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. Budapest, HVG-ORAC. 49.

¹³¹ A gyűjtést lásd BLUTMAN–CSATLÓS–SCHIFFNER 2014. 52.

¹³² BRUHÁCS 2014. 107–108.

¹³³ A példa kifejtését lásd KOVÁCS 2010. 72.

jogot, mint amennyivel maga is rendelkezik (*nemo plus iuris transferre potest, quam ipse habet*); késedelmi kamat fizetésének kötelezettsége; a jogsértés vélelmezésének és a joggal való visszaélésnek a tilalma.¹³⁴

6.2.3. A nemzetközi jog a magyar integrált jogforrási rendszerben

A magyar alkotmány meglehetősen nemzetközijog-barát. Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával”. **Magyarország számára tehát a nemzetközi együttműködés alaptörvényi parancs,** ha az a fenti célok megvalósulását szolgálja.¹³⁵ A nemzetközi jog és a belső jog összefüggéseivel kapcsolatban alapvetően két kérdésre kell választ találni: **egyrészt arra, hogy a nemzetközi jog hogyan válik a belső jog részévé, másrészt arra, hogy hogyan alakul a nemzetközi jog és az egyes belső jogi rendelkezések közötti hierarchia.**¹³⁶

Hogyan válik a nemzetközi jog a belső jog részévé?

Ezzel kapcsolatban alapvetően kétféle felfogás alakult ki.¹³⁷ A **dualista** (transzformációs) **elmélet** szerint a nemzetközi jog csak akkor érvényes és alkalmazható az állam belső jogában, ha azt az állam jogalkotó szerve a jogrendszer jogforrásaként kihirdette, azaz belső jogalkotói aktus szükséges a nemzetközi jogi norma belső jogi normává való átalakításához¹³⁸ (transzformáció). E felfogás szerint tehát a nemzetközi jog és az államok belső joga két, egymástól független és egyenrangú jogrendszert alkot, amelyek kapcsolatában egyik sem magasabb rendű a másiknál.¹³⁹ Ennek következtében **a nemzetközi jogi normák csak az állami jogalkotás közbejöttével lehetnek érvényesek a belső jogban.**¹⁴⁰ Ebben az esetben a kihirdető jogforrás határozza meg a nemzetközi jogi norma jogforrási helyzetét, azaz a belső jogszabállyal történő kihirdetés a nemzetközi jogi normát a kihirdető jogszabály hierarchiai helyére illeszti be.¹⁴¹

A **monista** (adopcións) **elmélet** szerint a **nemzetközi jog normái automatikusan,** konkrét belső jogalkotói aktus – transzformáció – nélkül **közvetlenül alkalmazhatók** az állam belső jogában, amit az állam egyetlen – tipikusan alkotmányi – rendelkezéssel nyilvánít ki.¹⁴² A monizmus a jogrendszer egységének elvén áll, azaz a nemzetközi jog és a belső jog egy jogrendszert alkot: normáik egyszerre és együtt érvényesek.¹⁴³

¹³⁴ BRUHÁCS 2014. 39.

¹³⁵ 53/1993. (X. 13.) AB határozat (ABH 1993, 323.)

¹³⁶ SONNEVEND Pál (2014): A belső jog és a nemzetközi jog viszonya. In KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi Jog*. Budapest, CompLex. 224.

¹³⁷ A dualista és monista megkülönböztetés leírása a következő műben foglaltakra épül: PETRÉTEI József (2002): *Magyar Alkotmányjog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 171.

¹³⁸ PETRÉTEI 2002. 171.

¹³⁹ Uo.

¹⁴⁰ Uo.

¹⁴¹ Uo.

¹⁴² Uo.

¹⁴³ Uo.

A monista felfogás alapvetően természetjogi gondolkodásmódból ered, s arra utal, hogy a jognak végső soron egy forrása van, a nemzetközi, és a belső jog is innen származik, ezért nem szabad különbséget tenni köztük.¹⁴⁴ A dualista elmélet jóval későbbi, s tulajdonképpen az állami szuverenitás tanához és a nemzetállamok kialakulásához köthető.¹⁴⁵

*A nemzetközi jogi rendszerben bekövetkező változások – a globalizáció, a jog „deterritorializációja”, vagyis területi kötöttségének elmosódása, illetve a jog „nemzetköziesedése” – mindkét klasszikus elméletet kikezdték, s a klasszikus alkotmányjogi dogmatika számára is nehezen kezelhetők. A nemzetközi jog térnyerése ugyanis egyfajta „alkotmányos aszimmetriát” teremt a hatalommegosztás belső jogi rendszerében, tudniillik előtérbe tolja a nemzetközi jog megalkotásában kulcsszerepet játszó végrehajtó hatalmat a törvényhozó hatalommal szemben, miközben az igazságszolgáltatási hatalmi ág sem marad érintetlen.*¹⁴⁶

A dualista és a monista elmélet között nehéz igazságot tenni, **ráadásul ez a két felfogás a gyakorlatban ritkán fordul elő tiszta formában**, a legtöbb állam alkotmánya – s így a magyar is – vegyes megközelítésűnek tekinthető.¹⁴⁷ Úgy lehet fogalmazni, hogy a magyar megközelítés a „dualizmus felé hajlott és hajlik, jóllehet a monizmusra is utalnak jelek”.¹⁴⁸ **Összességében azonban a magyar jog dualista jogrendszernek tekinthető.**

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis **(1) „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait”, továbbá (2) „a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jog részévé”.** Ez a megfogalmazás arra utal, hogy 1. a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai transzformáció nélkül vagy az Alaptörvényben foglalt általános transzformáció révén lesznek a belső jog részei, míg 2. a nemzetközi jog nem általánosan elismert szabályai transzformáció útján, magyar jogszabályban történő megjelenéssel válnak a magyar jog részévé.

1. Az Alkotmánybíróság egyik korábbi döntése szerint **a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak három eleme azonosítható:** a nemzetközi szokásjog, a civilizált nemzetek által elismert jogelvek és a nemzetek közössége által elismert jogelvek; miközben az utóbbi kettő kategóriára bizonyos döntésekben az Alkotmánybíróság egyben utal is.¹⁴⁹ Ha visszagondolunk a nemzetközi jog forrásaira, akkor az Alkotmánybíróság által megjelölt források leginkább a 2. és 3. kategóriát részben fedő jogforrások. **Bizonyosan a nemzetközi jog általános elismert szabályai közé tartoznak ennek alapján a nemzetközi szokásjog feltétlen alkalmazást igénylő ius cogens szabályai, valamint a civilizált nemzetek által elismert jogelvek. Egyebekben az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy a nemzetközi jog mely szabályai tartoznak az általánosan elismert szabályok körébe.**

¹⁴⁴ MOLNÁR Tamás (2015): A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének” a hatalommegosztásra gyakorolt hatására. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Budapest–Győr, Gondolat – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. 145–146.

¹⁴⁵ MOLNÁR 2015. 146–147.

¹⁴⁶ MOLNÁR 2015. 154–161.

¹⁴⁷ PETRÉTEI 2002. 171.

¹⁴⁸ DINH et al. (2003): *Nemzetközi közjog.* Budapest, Osiris. 62.

¹⁴⁹ 53/1993. (X. 13.) AB határozat (ABH 1993, 323.); 7/2005. (III. 31.) AB határozat (ABH 2005, 83.)

Monista ihletettséggű megoldás ez, hiszen az általánosan elismert szabályok egy szűk része tipikusan olyan, hogy bármilyen transzformáció nélkül is kötné a magyar jogrendszert. Ahogy az Alkotmánybíróság megállapította: „A nemzetközi jog *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (például a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás *elve, stb.*)”¹⁵⁰ Monista ihletettséggű, ám dualista szabályok ezek ugyanakkor, hiszen az Alaptörvény mégis elvégzi ezen szabályok generális transzformációját. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint **a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai esetén a transzformációt általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alaptörvény hajtotta végre (generális transzformáció).**

2. **A nemzetközi jog más, általános el nem ismert forrásai kihirdetéssel válnak a magyar jog részévé (speciális transzformáció).** Ez esetben egyértelműen a dualista szemlélet érvényesül. **Magyarországon a nemzetközi szerződéseket törvénnyel vagy kormányrendelettel ki kell hirdetni.** A nemzetközi szerződések kihirdetésükkel a belső jog részévé válnak: a kihirdetéssel keletkezettnek jogokat, hárítanak kötelezettségeket a magánszemélyekre, az állami szervekre.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás – amelyet a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 2005. évi L. törvény tartalmaz – három fő szakaszra osztható:

1. a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőző eljárás, ezen belül
 - a) a szerződés előkészítése, b) létrehozása és szövegének megállapítása;
2. a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése, ezen belül a) felhatalmazás a szerződés kötelező hatályának elismerésére, majd b) a felhatalmazást követő eljárás;
3. a nemzetközi szerződés kihirdetése és ideiglenes alkalmazása.

1. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőző eljárás

- a) A nemzetközi szerződés előkészítése: a nemzetközi szerződés előkészítéséről **a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter** az Országgyűlés és a Kormány által meghatározott külpolitikai elvek figyelembevételével, **a külügyminiszterrel egyetértésben dönt.** A nemzetközi szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés az Alaptörvénnyel, a jogszabályokkal, az európai uniós jogi, és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. Az összhang megteremtését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, a jogszabályok módosításával vagy hatályon kívül helyezésével, illetve az európai uniós jogi és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával vagy megszüntetésével biztosítani kell.
- b) A nemzetközi szerződés létrehozása és szövegének végleges megállapítása: a **miniszterelnök** a tárgy szerint hatáskörrel rendelkező miniszternek – a külügyi-

¹⁵⁰ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (ABH 2011, 290.)

niszterrel egyetértésben – tett előterjesztése alapján **ad felhatalmazást** nemzetközi szerződés **létrehozására**, továbbá a tárgyalásokkal megbízott személy kijelölésére. A **Kormány**, kivételesen indokolt esetben a Kormány két ülése között a miniszterelnök a tárgy szerint illetékes miniszternek – a külügyminiszterrel és az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben – tett előterjesztése alapján, a létrehozott nemzetközi szerződés szövegének, vagy ennek hiányában a szerződés részletes tartalmi elemeinek ismeretében **ad felhatalmazást** a nemzetközi szerződés **szövegének végleges megállapítására**, továbbá az ennek során eljáró személy kijelölésére, valamint határoz a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges feladatokról.

2. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése

- a) Felhatalmazás nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére: a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére akkor kerülhet sor, ha a szerződés szövegének ismeretében az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés esetében az **Országgyűlés**, egyébként a **Kormány** erre **felhatalmazást ad**. A nemzetközi szerződés a következő esetekben tartozik az **Országgyűlés** feladat- és hatáskörébe:
- ha az az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződés, vagyis az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében kötött nemzetközi szerződés;
 - ha a nemzetközi szerződés olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik, vagy amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie, vagy egyéb, az Alaptörvény alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést érint.
- b) A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást követő eljárás: a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére a külügyminiszter – a kihirdető jogszabály elfogadását követően haladéktalanul – előterjesztést tesz a **köztársasági elnöknek**, ha a kötelező hatály elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, vagy ha a szerződésből következően az államfőnek kell elismernie, hogy a szerződés a részes államokra nézve kötelező hatállyal bír. Ha a köztársasági elnök a nemzetközi szerződést alkotmányellenesnek találja, az Alkotmánybíróságnál alkotmányosságának előzetes vizsgálatát kezdeményezheti. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést alkotmányosnak találja, a köztársasági elnök kiállítja a szerződés kötelező hatályának az elismeréséről szóló okiratot, amelyet azután a külpolitikáért felelős miniszter a szerződésben meghatározott módon kicserél vagy letétbe helyez. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés mindaddig nem erősíthető meg, amíg a nemzetközi szerződést kötő szerv vagy személy az alkotmányellenességet meg nem szünteti.

3. A nemzetközi szerződés kihirdetése és ideiglenes alkalmazása

Az **Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződést** – fő szabály szerint – **törvényben** kell kihirdetni. Egyéb esetben a nemzetközi szerződést **kormányrendeletben** kell kihirdetni. A nemzetközi szerződést vagy annak

meghatározott részét – a szerződés rendelkezéseinek megfelelően, annak hatálybalépéséig – ideiglenesen alkalmazni lehet, ha a szerződés kötelező hatályának elismerésére felhatalmazást adó szerv a szerződés ideiglenes alkalmazását a kihirdető jogszabályban jóváhagyja.

6.2.4. A nemzetközi jog és a belső jog

Az Alaptörvény egy harmadik kötelezettséget is tartalmaz a nemzetközi jog és a belső jog egymáshoz való viszonyával összefüggésben. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján **Magyarország a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját (pacta sunt servanda elv)**. Ez az elv nemcsak az államok, hanem a nemzetközi jog nézőpontjából is létezik. A nemzetközi jog természetesen elvárja az államoktól, hogy a nemzetközi jog szabályait megtartsák és érvényesítsék.¹⁵¹ A bécsi egyezmény 27. cikke alapján senki nem hivatkozhat a belső jogra annak érdekében, hogy nemzetközi jogi kötelezettsége teljesítésének elmulasztását ki tudja menteni. Tehát **külső, nemzetközi jogi kötelezettségből, valamint a belső követelményből, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből is az következik, hogy a két jog összhangját biztosítani kell**. Azt ugyanakkor a nemzetközi jog általában nem írja elő, hogy a saját rendelkezései bármely további belső jogrendszeri parancstól függetlenül alkalmazhatók legyenek. Ebből következően olyan szabály sincs, amely a nemzetközi jog és a belső jog lehetséges konfliktusa esetén a nemzetközi jognak a belső jogban bármiféle elsőbbséget biztosítana.¹⁵²

A nemzetközi jog és a belső jog közötti hierarchiával kapcsolatban a *pacta sunt servanda* nemzetközi és belső jogi parancsán túl az alábbiak állapíthatók meg:

1. nemzetközi szerződés, illetőleg nemzetközi jogi kötelezettség nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel;
2. az Alaptörvény alatti belső jogforrás viszont nem lehet ellentétes a Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettséggel.

Továbbá, a magyar jogforrási rendszer:

3. a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződést az Alaptörvény alatt, de a törvények felett álló jogszabálynak,
4. a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződést pedig a törvények alatt, de a kormányrendeletek felett elhelyezkedő jogszabálynak tekinti.¹⁵³

Nemzetközi szerződés alaptörvény-ellenességének megállapítását az Alkotmánybíróság végzi. Előzetes normakontroll keretében a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése előtt a köztársasági elnök vagy a Kormány kérheti az Alkotmánybíróság vizsgálatát. Utólagos normakontroll keretében pedig a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesz-

¹⁵¹ SONNEVEND 2014. 222.

¹⁵² Uo.

¹⁵³ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG-ORAC. 74.

tése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból is elvégezheti.

Ha az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll-eljárásban a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét állapítja meg, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy ameddig fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi – vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.

Ha az Alkotmánybíróság más eljárásban olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. Ha pedig olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.

6.2.5. Nemzetközi bírói fórumok joga a magyar integrált jogforrási rendszerben

Hangsúlyos kérdésként jelenik meg valamennyi ország alkotmányos rendszerében, hogy **a nemzetközi jog által létrehozott bírói fórumok esetjogának (nem magának a nemzetközi egyezménynek, hanem az azt értelmező nemzetközi bírói testületek döntéseiben található megállapításoknak) milyen hatása van az egyes államok alkotmányos rendszerére.** Különösen jelentős kérdés az – Európa Tanács mint nemzetközi szervezet égisze alatt létrehozott – Emberi Jogok Európai Egyezménye és az annak értelmezését végző (strasbourgi) Emberi Jogok Európai Bíróságának hatása a tagállami jogrendszerekre.

Fő szabály szerint a nemzetközi egyezmények és az azokon alapuló nemzetközi jogi kötelezettségek értelmezésekor az adott nemzetközi szerződéssel kapcsolatos jogviták eldöntésére joghatósággal rendelkező szerv döntéseit is figyelembe kell venni.¹⁵⁴ Ebből következően **a magyar jogalkotó és jogalkalmazó szervek kötelesek figyelembe venni a nemzetközi szerződések értelmezésekor az azokat értelmező nemzetközi bírói fórumok esetjogát is.**

Lényegi különbség van azonban a nemzetközi szerződések – különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye – és az alkotmánybíróságok kapcsolata, illetve a nemzetközi bírói fórumok – különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága – és az alkotmánybíróságok kapcsolata között. **Míg az emberi jogok nemzetközi védelmi rendszerében részt vevő államok alkotmánybíróságai erősen hajlanak arra, hogy az emberi jogi tárgyú nem-**

¹⁵⁴ A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 2005. évi L. törvény 13. §

zetközi egyezmények – különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye – autoritását vagy kötelező erejét magukra nézve elfogadják, addig ugyanettől az Emberi Jogok Európai Bíróságának az egyezményt értelmező esetjoga tekintetében inkább vonakodnak.¹⁵⁵ Másként megfogalmazva, az alkotmánybíróságok hajlanak arra, hogy fenntartsák maguknak a végső értelmezés jogát, ezt nem szeretik más, nemzetközi bírói fórumoknak átadni.¹⁵⁶ Ez egyes szerzők szerint azért van így, mert a nemzetközi bírói fórumok döntései az államok alkotmányát és alkotmánybíróságát is ellenőrzés alá kívánják vonni.¹⁵⁷

Összefoglalva a fentieket, úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság bírái véleményeikben, illetve tudományos munkáikban egyetértenek abban, hogy a nemzetközi bírói fórumok, s különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései önmagukban nem kötelezőek az Alkotmánybíróságra. **A nemzetközi bíróságok gyakorlatát azonban az Alkotmánybíróság figyelembe veszi, s igyekszik annak megfelelően alakítani saját gyakorlatát. Valójában meglehetősen ritka a konfrontálódás, sokszor inkább az igazodás jellemző.**¹⁵⁸ Az alkotmánybírósági határozatok saját szóhasználatában ez úgy jelenik meg, hogy a testület a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatát „szem előtt tartja”, „figyelembe veszi”, megállapítja, hogy az „Alaptörvény értelmezése összhangban van” vagy „megegyezik” velük.¹⁵⁹

6.3. Az Európai Unió joga

6.3.1. Az Európai Unió sajátossága, jogforrásai

Az **Európai Unió** a sok évtizedes integrációs folyamat eredményeként, nemzetközi szerződés révén jött létre. **A nevét a 1993. november 1-jén hatályba lépett maastrichti szerződés óta viseli.** Elődje az Európai Szén- és Acélközösségről 1951-ben megkötött párizsi szerződés, valamint az Európai Gazdasági Közösségről és az Európai Atomenergia Közösségről 1957-ben megkötött római szerződés alapján jött létre.

Az Európai Unió az európai történelemben egyedi képződmény, amely nem állam, de nem is pusztán egy nemzetközi szervezet.¹⁶⁰ Alkotmányjogi értelemben az a különlegessége, hogy más nemzetközi szerződésektől eltérően az **Európai Unió saját jogrendszert hozott létre. Ennek a saját jogrendszernek a legfőbb megkülönböztető jegyét pedig a szupra-**

¹⁵⁵ BRAGYOVA András (2011): Az értelmezés hatalma – Az alkotmánybíráskodás és az Emberi jogok Európai Bírósága kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. 83.

¹⁵⁶ BRAGYOVA 2011. 83.

¹⁵⁷ POKOL 2013. 21.

¹⁵⁸ Két példa az alkalmazkodásra: az Alkotmánybíróság kifejezetten megváltoztatta az önkényuralmi jelképekkel kapcsolatos gyakorlatát az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét követően [4/2013. (II. 21.) AB határozat (ABH 2013, 128.); a határozatról bővebben lásd TÓTH J. 2013]; az egyházak elismerésére vonatkozó második döntésében pedig – noha ez esetben az első döntése is az Emberi Jogok Európai Bíróságának későbbi állásfoglalásával egy irányba mutatott – kifejezetten a nemzetközi bírói fórumok döntésének érvényesülését kívánta segíteni [6/2013. (III. 1.) AB határozat (ABH 2013, 194.); 23/2015. (VII. 7.) AB határozat].

¹⁵⁹ URTZ Renáta (2016): Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 186–187.

¹⁶⁰ FEJES Zsuzsanna (2014): Az Európai Unió államtani jellege. *Acta Universitatis Szegediensis, Forum: acta juridica et politica*, 4. évf. 1. sz. 58.

nacionalitás, vagyis a nemzetekfelettség adja.¹⁶¹ A szupranacionalitás alapján az Európai Unió a tagállamokat akár azok akarata ellenére is meghatározott cselekvésre kötelezheti, ami végső soron a tagállamok szuverenitása egy részének elvesztését vagy átruházását jelenti.¹⁶²

Az Európai Unió tehát olyan *sui generis* képződmény, amely **nem tekinthető államnak, ugyanakkor önálló jogi személyisége van, és a tagállamokra nézve kötelező jogszabályokat alkothat. A tagállamok megőrzik szuverenitásukat az európai integrációban, mindazonáltal ez a szuverenitás már osztott szuverenitás**, azaz a szuverenitás gyakorlása – a nemzetközi szerződésben foglaltak szerint – megoszlik a tagállam és az Európai Unió intézményei között.¹⁶³

Az Európai Unió jogának két nagy jogforrási csoportja különböztethető meg: az elsődleges és a másodlagos jogforrások.¹⁶⁴ Az Európai Unió jogrendje egyértelműen hierarchiába rendeződik, ahol a másodlagos jogforrások nem mondhatnak ellent az elsődlegesnek. Az elsődleges és a másodlagos jogforrásokon belül viszont elvben nincs alá- és fölérendeltség, az esetleges ellentmondásokat tehát általános jogértelmezési módszerekkel, nem pedig a hierarchiába ütközés tilalmának automatizmusa alapján oldják fel.¹⁶⁵

Az Európai Unió **elsődleges joganyagát** a tagállamok által alkotott **a) alapszerződések és a b) hozzájuk kapcsolódó jegyzőkönyvek, a c) csatlakozási szerződések, d) az Alapjogi Charta és e) az uniós jog egyes általános elvei** képezik. Az uniós jog elsődleges forrásai a nemzetközi jogban és a tagállamok belső jogában a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó általános szabályok szerint kerültek elfogadásra, illetve módosíthatók.

Ad a) Jelenleg, a lisszaboni szerződés hatályba lépésétől számítva (2009. december 1.) két alapszerződés van hatályban: az **Európai Unióról szóló szerződés** (a továbbiakban **EUSZ**) és az **Európai Unió működéséről szóló szerződés** (a továbbiakban **EUMSZ**). Az alapszerződéseket a szakirodalomban – kiegészülve az Alapjogi Chartával – sokan nevezik az Európai Unió alkotmányának.¹⁶⁶

Az EUSZ határozza meg az Európai Unió alapértékeit, célkitűzéseit, működésének alapjait, demokratikus jellegét erősítő elemeit, az uniós intézményekre vonatkozó rendelkezéseket és az alapszerződések felülvizsgálatára, illetve a csatlakozásra és a kilépésre vonatkozó szabályokat.

Az EUMSZ határozza meg az uniós hatáskörök típusait és területeit, az uniós polgárságra irányuló rendelkezéseket, a belső piac működését, az Unió külső tevékenységének kereteit, az uniós jogi aktusokat és az elfogadásukat szabályozó eljárásrendet, valamint az Európai Unió jogi személyiségével, jogképességével és felelősségével összefüggő rendelkezéseket.

Az Európai Unió alapértékeit az EUSZ 2. cikke határozza meg. Ennek értelmében az Unió „az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbséghez tartozó személyek jo-

¹⁶¹ DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (2014): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC. 3.

¹⁶² DEZSŐ–VINCZE 2014. 3–4.

¹⁶³ TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2014. 42.

¹⁶⁴ HALÁSZ Iván (2013): Az Európai Unió joga és a magyar jog viszonya. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. 87. Az Európai Unió jogforrási tagolásában Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga című munkájának vonalvezetését követjük. (VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika [2010]: *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex. 175.)

¹⁶⁵ DEZSŐ–VINCZE 2014. 48–49.

¹⁶⁶ JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem. 145.

gait – tiszteletben tartásának értékén alapul,” s ezek „az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

Az EUSZ 5. cikke alapján az **Európai Unió a hatáskör-átruházás elve alapján**, tehát kizárólag az alapszerződésekben meghatározott terjedelemben és az ott meghatározott célok megvalósítása érdekében járhat el. **A hatáskör gyakorlása során pedig a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó. Ez a két elv a tagállamok mozgásterét védi a szupranacionális logikával működő Európai Unióval szemben.** A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. Az arányosság elvének értelmében pedig az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami az alapszerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EUMSZ pontosan tisztázza az Európai Unió és az uniós országok közötti hatásköri megosztást. Az uniós hatáskörök eszerint három fő kategóriába sorolhatók:

Kizárólagos hatáskör (EUSZ 3. cikke) azokon a területeken van, amelyeken csakis az Európai Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktusokat. Az uniós országok csak akkor tehetik meg ezt, amennyiben az Unió felhatalmazza őket, vagy azok célja e jogi aktusok végrehajtása: vámunió; a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása; monetáris politika az euróövezetbe tartozó országok esetében; a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politikánál; közös kereskedelempolitika, nemzetközi megállapodások megkötése meghatározott feltételek mellett.

A megosztott hatáskör (az EUMSZ 4. cikke) értelmében mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. Az uniós országok azonban csak akkor gyakorolhatják hatáskörüket, ha az Unió a saját hatáskörét nem gyakorolja vagy lemond ennek gyakorlásáról. Az alábbi területen valósulhat meg megosztott hatáskör: belső piac; a szociálpolitika bizonyos területei; regionális politika; mezőgazdaság és halászat; környezetvédelem; fogyasztóvédelem; szállítás; transzeurópai hálózatok; energia; a bel- és igazságügy egyes területei; a közegészségügy egyes területei; kutatás, technológiafejlesztés és űrkutatás; valamint fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás.

A támogató hatáskör (az EUMSZ 6. cikke) keretében az Európai Unió csak támogathatja, összehangolhatja vagy kiegészítheti az uniós országok intézkedéseit. A kötelező erejű uniós jogi aktusok esetében nincs szükség az uniós országok törvényeinek és rendeleteinek összehangolására. Ez a típusú hatáskör a következő területekre terjed ki: az emberi egészség védelme és javítása; ipar; kultúra; idegenforgalom; oktatás; szakképzés; ifjúság; sport; polgári védelem; közigazgatási együttműködés.

Emellett az Európai Unió a közös **kül- és biztonságpolitika** meghatározására és végrehajtására – ideértve a közös védelempolitika fokozatos kialakítását is –, továbbá a **gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai összehangolására is bizonyos különleges, az előző kategóriákba nem sorolható hatáskörrel rendelkezik.**

Az Európai Unió alapjogi standardjának három pillére: 1. az Alapjogi Charta, 2. az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Uniónak az ahhoz való csatlakozásra adott felhatalmazás, valamint 3. az alapjogoknak az uniós jog általános elveként való elismerése is **az EUSZ rendelkezésein alapul.**¹⁶⁷

Az Európai Unióhoz való csatlakozásról az Európai Unió Tanácsa egyszerű többséggel dönt, ugyanakkor a döntést követően csatlakozási szerződésnek kell születnie (amely a csatlakozás miatti intézményi változásokat rendezi), s ezt valamennyi tagállamnak meg kell erősítenie (ratifikáció).

Az **alapszerződések módosítására** irányuló javaslatok megvitatásáról az Európai Tanács egyszerű többséggel dönt. A módosítás szövegében való megállapodás egy speciális konvent vagy kormányközi konferencia feladata, az ezeken a fórumokon elfogadott alapszerződés-módosítás hatálybalépéséhez azonban szintén valamennyi tagállam ratifikációja szükséges. Ezen túlmenően az alapszerződések módosítására egyszerűsített módosítási eljárásokban is sor kerülhet, de végső soron ezekhez is egyhangúság szükséges.

A tagsággal összefüggő egyes jogok felfüggesztésére, kvázi joghátrányként alkalmazva, az EUSZ 7. cikke alapján van lehetőség akkor, ha egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Európai Unió alapértékeit. Erről a többi tagállamnak szintén egyhangúlag kell döntenie.

Az Európai Unióból tagállamot kizárni – az alapszerződések alapján – **nem lehet, az önkéntes kilépés folyamatát viszont az EUSZ 50. cikke szabályozza.**

Ad b) Az alapszerződésekhez kapcsolt **jegyzőkönyvek és mellékletek az alapszerződések szerves részét képezik**, s ezek rendszerint azt határozzák meg, hogy az alapszerződések rendelkezéseinek egységes alkalmazását mely tagállam(ok) milyen kivételekkel vállalták.

Ad c) A **csatlakozási szerződések** azok a szerződések, amelyek az **egyes államoknak az Európai Unióhoz való csatlakozása miatt szükséges változásokat rögzítik.** Ezek a szerződések tulajdonképpen az alapszerződések módosítását is jelentik.

Ad d) Az Európai Unió – az Európai Unió Bírósága és egyéb intézmények révén – is elkötelezett az alapvető jogok védelme iránt, ugyanakkor ezt sokáig saját írott alapjogi katalógus nélkül tette meg. Ezt a helyzetet kívánta orvosolni a nizzai csúcson 2000-ben kihirdetett Alapjogi Charta, amely akkor még nem bírt jogilag kötelező erővel. A lisszaboni szerződés azonban kimondta, hogy **az Alapjogi Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint az alapszerződések. Érvényesülése fölött az Európai Unió Bírósága őrködik.** Az Alapjogi Charta legfontosabb megkülönböztető jegye, hogy 1. rendelkezései semmilyen módon nem módosíthatják az alapszerződésekben meghatározott hatásköröket, illetve hogy 2. a **címzettjei az uniós intézmények, szervek, hivatalok, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az uniós jogot hajtják végre (olyan tagállami jog esetén tehát nem hívható fel az Alapjogi Charta, amelynek nincs uniós összefüggése)** és 3. az Alapjogi Charta úgy védi az emberi jogokat, ahogy azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosítja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek. Az Alapjogi Charta „beépítése” után az alapvető jogok már az uniós jog részévé váltak, mintegy „annak általános elvei közé tartozónak minősülnek”, miközben mindez nem hoz

¹⁶⁷ CHRONOWSKI Nóra (2014): Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás. In DEZSŐ Márta – KUKORELLI István szerk.: *Alkotmány – alkotmányosság*. Budapest, Martin Opitz Kiadó. 93.

jelentős újdonságot.¹⁶⁸ A Charta rendelkezései ugyanis annak megszületésére már nagyrészt beágyazódnak a nemzetközi gyakorlatba, „nem függetlenek az alapszerződések rendelkezéseitől, értelmezésük számos tényező által meghatározott és korlátozott, s ez korlátok között tartja az Alapjogi Chartában foglalt jogok értelmezésének különböző lehetőségeit.”¹⁶⁹

Ahogy arra korábban is utaltunk, nemcsak az Alapjogi Chartának, hanem az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékeknek is van alapjogi dimenziója. Ezek kikényszerítésétől azonban az Európai Unió Bírósága érthető okokból tartózkodik, mivel bármely ezzel kapcsolatos ítélezést erős tagállami ellenállás és bizonytalanság övezne. Az alapértékek kikényszerítésének egyetlen elvi fóruma tehát az EUSZ 7. cikkében szereplő eljárásrend, amelyben nem az Európai Unió Bírósága, hanem más uniós intézmények kapnak szerepet.¹⁷⁰

Ad e) Az általános jogelvek egy olyan jogforrási kategória, amelyet az **Európai Unió Bírósága alakított ki**. Ezek a nem taxatív módon meghatározott, a bíróság által többféle megfogalmazásban előhívott jogelvek **eredetileg nem szerepeltek az alapszerződések szövegében, de maguk a szerződések több helyen utalnak ilyen jogelvek létezésére**. Az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése alapján például az alapvető jogok, ahogyan azokat az Emberi Jogok európai Egyezménye biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei. Holisztikusak, tehát áthatják az uniós jog egészét, s időről időre fontos szerepet játszanak az uniós jog értelmezésében.¹⁷¹ Ilyen elvnek tekinthető például az arányosság, az egyenlő elbánás és a jobbiztonság elve.¹⁷²

A jogforrási hierarchia szempontjából az elsődleges és másodlagos uniós jogforrások közötti szinten helyezkednek el az Európai Unió által harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel kötött **nemzetközi szerződések**, amelyek egyaránt kötelezőek az Unióra és a tagállamokra. Ezek a nemzetközi szerződések transzformáció nélkül válnak az uniós jog részévé (az uniós jog tehát monista megközelítésű).¹⁷³ Egyes, a tagállamok (nem az Európai Unió) által megkötött szerződések is köthetik az Európai Uniót, ha azt az alapszerződése révén az uniós jogrend részévé tette. (Például az EUSZ 78. cikke kifejezetten utal arra, hogy az uniós menekültpolitikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló 1951-es genfi egyezményvel.)

Az Európai Unió másodlagos jogforrásait az alapszerződések által létrehozott **uniós szervek – úgymint az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (azaz a Miniszterek Tanácsa)**¹⁷⁴ – által – az alapszerződésekben meghatározott keretek között és eljárásnak megfelelően – **elfogadott jogi normák** képezik. A **másodlagos jogforrások tipikus formáit az EUSZ 288. cikke határozza meg:**¹⁷⁵

¹⁶⁸ KOVÁCS 2011. 190.

¹⁶⁹ BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC. 339.

¹⁷⁰ LÁNCOS Petra Lea (2013): Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. *In Medias Res* 2. évf. 1. sz. 153–170.

¹⁷¹ BLUTMAN 2014. 144–145.

¹⁷² Uo.

¹⁷³ BARANYAI Gábor (2015): Az Európai Unió tagállamainak nemzetközi szerződésai az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 77.

¹⁷⁴ Ugyanakkor ehelyütt bizonyos vonatkozásokban megemlíthető az Európai Központi Bank is. HALÁSZ 2013. 87.

¹⁷⁵ Tipikus és atipikus jogforrások szerinti csoportosítás: BLUTMAN 2014. 156.

a) A rendelet (*regulation*) általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Általános hatállyal bír, tehát nem egyedi eseteket szabályoz, és valamennyi rendelkezése bármiféle transzformációs eljárás nélkül kötelező a tagállamokban.

b) Az irányelv (*directive*) az elérendő célokat illetően kötelező minden címzett tagállamra, a forma és az eszközök megválasztása azonban a nemzeti hatóságok hatáskörében marad. Ebből következően az irányelv elsődleges címzettjei a tagállamok, akiknek az ott meghatározott célok elérését szolgáló jogi keretrendszert kell kialakítaniuk.

c) A határozat (*decision*) teljes egészében kötelező, ugyanakkor jellemzően egyedi, korlátozott címzetti körnek szóló jogi aktus.

d) Az ajánlás (*recommendation*) nem kötelező jogi aktus, amely jellemzően javaslatokat tartalmaz olyan területeken, ahol az uniós szervek kötelező jogi aktusokat nem alkothatnak.

e) A vélemény (*opinion*) nem kötelező jogi aktus, amely jellemzően egyes uniós szervek álláspontját tartalmazza, s ez a jogértelmezést segítheti.

Az Európai Unió jogot úgynevezett rendes jogalkotási eljárás vagy különleges jogalkotási eljárás keretében alkothat. Az EUMSZ-ben szabályozott rendes jogalkotási eljárás a fő döntéshozatali mód jelenleg, körülbelül 85 szakpolitikai területen alkalmazza ezt az Európai Unió.¹⁷⁶ A rendes jogalkotási eljárás során jogalkotási javaslatot az Európai Bizottság nyújthat be. A jogalkotási javaslatot társjogalkotóként az Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlamentnek is el kell fogadnia ahhoz, hogy érvényes jogforrás jöjjön létre. A szintén az EUMSZ-ben szabályozott különleges jogalkotási eljárás annyiban különbözik a rendes jogalkotási eljárástól, hogy abban jogalkotóként csak az Európai Unió Tanácsa vesz részt. Az ilyen eljárásokban az Európai Parlament vagy csak egyetértési jogot, vagy csak konzultációs jogot gyakorol.

Meg kell említeni, hogy a másodlagos jogforrások rendszere azonban jóval bonyolultabb annál, mint ahogyan az EUSZ 288. cikke alapján tűnik, noha a lisszaboni szerződés már így is sokat egyszerűsített, amivel javította az áttekinthetőséget. Az EUSZ 288. cikkében nem szereplő másodlagos jogforrási aktusokat atipikus jogforrásoknak nevezzük. Ezek számos eltérő elnevezéssel szerepelnek az alapszerződésekben. Például az EUSZ 25. cikke alapján az Európai Unió a közös kül- és biztonságpolitika területén általános iránymutatást, az EUSZ 121. cikke alapján az Európai Tanács következtetéseket fogadhat el, és az EUMSZ 295. cikke alapján egyes uniós szervek egymással intézményközi megállapodásokat köthetnek.

Az elsődleges és másodlagos jogforrásoktól megkülönböztetve szokás vizsgálni a luxemburgi székhelyű Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát.¹⁷⁷ Az Európai Unió Bíróságába minden tagállam egy-egy bírót delegálhat, akiknek a munkáját az úgynevezett főtanácsnokok segítik. Az Európai Unió Bírósága – bár ez az alapszerződésekben nincs kimondva – tulajdonképpen mind saját szerepfelfogása, mind az alapszerződésekben meghatározott hatáskörei alapján az Európai Unió alkotmánybíróságának tekinthető.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Az Európai Unió Tanácsának hivatalos oldala: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/ (2017. július 12.)

¹⁷⁷ KUKORELLI István (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 103.

¹⁷⁸ DEZSŐ-VINCZE 2014. 193–194.

A bírói testület legfontosabb hatásköre a **kötelezettségzegési eljárás**, amelynek során az alapszerződéseket megsértő tagállamokkal szemben léphet fel; a **semmisségi eljárás**, amelynek során az másodlagos uniós jogforrások érvénytelenségét állapíthatja meg; valamint az **előzetes döntéshozatali eljárás**, amelynek során a tagállami bíróságok fordulhatnak az uniós bírói testülethez az uniós jog értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatos kérdésekben.

6.3.2. Az Európai Unió jogának sajátosságai

Az Európai Unió legfontosabb megkülönböztető jegye a nemzetközi jog forrásaihoz képest, hogy noha ugyanúgy nemzetközi szerződések által jött létre, nemzetközi jogi alapon áll, mégis sajátos, sui generis jogrendet hozott létre, amely nem a nemzetközi jog szabályainál megszokott módon, hanem saját erejénél fogva, „önintegrálódva” van jelen a belső jogban.¹⁷⁹ A fentiekhez kapcsolódva két további kulcsfontosságú doktrínán alapul az uniós jogrend *sui generis* jellege: a **1. közvetlen hatály** (*direct effect*) és az **2. elsőbbség** (*primacy*) elvén.

Ad 1. A **közvetlen hatály**¹⁸⁰ lényege – amelyet az Európai Unió Bírósága a **van Gend en Loos-ügyben** fejtett ki először –, hogy a magánjog jogalanyai az uniós jog egyes (közvetlenül hatályos) rendelkezéseire a nemzeti bíróságok és hatóságok, így a közigazgatási szervek előtt is tudnak hivatkozni, azaz közvetlenül itt tudják érvényesíteni az uniós jogból eredő jogaikat. Mindez azt is jelenti, hogy **az uniós jog elsődleges érvényesítési fórumai a tagállami – azaz nemzeti – bíróságok és hatóságok.**

A közvetlen hatály elvével nagyon szorosan összefügg a **közvetlen alkalmazhatóság elve** (*direct applicability*), amely azt jelenti, hogy – fő szabály szerint – az uniós jog egésze önerejénél fogva, önintegráló módon, a tagállami jog közbejötté nélkül van jelen a tagállamok jogrendszerében. Ennek megfelelően a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktusokat a tagállami hatóságoknak is közvetlenül, minden további nemzeti jogi aktus nélkül kell alkalmazniuk.¹⁸¹

A legfontosabb másodlagos jogforrások közül a **rendeletek egyértelműen közvetlen hatállyal bírnak és közvetlenül alkalmazhatóak.** Az **irányelvek** fő szabály szerint **nem közvetlenül alkalmazhatóak, azokat ugyanis a tagállamoknak a belső jogban végrehajtási intézkedésekkel kell átültetniük.** Az uniós irányelveknek való megfelelést nem vagy hiányosan teljesítő tagállamokkal szembeni fellépés eredményesebbé tétele érdekében az Európai Unió Bírósága a rendeletekkel azonos joghatást tulajdonít az irányelveknek akkor, ha az átültetési határidő lejárt, és az irányelv alkalmas közvetlen joghatás kiváltására

¹⁷⁹ SONNEVEND 2014. 238.

¹⁸⁰ A közvetlen hatály fogalmával, illetve a közvetlen alkalmazhatóság fogalmának létezésével, valamint – ha két eltérő fogalomnak tekintjük őket, akkor – a két fogalom egymáshoz fűződő viszonyával kapcsolatos hazai és nemzetközi bírói gyakorlat és szakirodalom rendkívül megosztott. VÁRNAY et al. 2010. 295. például nem használja ezt a megkülönböztetést. A megosztottságra és az ellentmondásosságra történő utalást lásd például BLUTMAN 2014. 238–239. Jelen tankönyvben – nem foglalva állást az alapkérdésekben – mindkét fogalom ismertetését szükségesnek tartjuk, és kiindulópontként a – szintén kritizált (Kritikáját lásd például DEZSŐ–VINCZE 2014. 66.) – magyar alkotmánybírósági gyakorlatot fogadjuk el.

¹⁸¹ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat (ABH 1998, 220.)

(kellően egyértelmű és világos). Ez azonban nem jelenti azt, hogy ilyen esetben az irányelv a magánszemélyek közötti viszonyokban is ugyanilyen joghatással bírna, ez csak a tagállam és a magánszemélyek közötti viszonyokban állhat fenn.¹⁸²

Ad 2. Az uniós jog **elsőbbsége** (*primacy*) azt jelenti – ahogyan azt az Európai Unió Bírósága a **Costa kontra E.N.E.L.-ügyben** kimondta –, hogy **az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok nemzeti jogával szemben**, ebből következően pedig az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály nem érvényesíthető, a formális megsemmisítéstől függetlenül.¹⁸³ A **Simmenthal-ügyben** tette egyértelművé az uniós bírói testület, hogy **a tagállami bíróságoknak az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályokat nem szabad alkalmazniuk**.¹⁸⁴ Sőt a bírák később ennél tovább is mentek, és az **Internationale Handelsgesellschaft-ügyben** kimondták, hogy az uniós jog elsőbbsége nemcsak a tagállamok jogszabályaival, hanem a tagállami alkotmányokkal szemben is fennáll.¹⁸⁵ Ez a jó pár évtizede megszületett ítélet akkoriban nagy vihart kavart, a mai helyzetet elemezve pedig kijelenthető, hogy ilyen leegyszerűsítő formában már bizonyosan nem állná meg a helyét.

A tagállamok egyrészt a lisszaboni szerződéshez csatolt egyik nyilatkozatban általános jelleggel **elfogadták az uniós jog elsőbbségének európai bírák által kidolgozott elvét**,¹⁸⁶ másrészt ugyanakkor az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján **az Európai Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását**, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, valamint az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. **A tagállamok nemzeti identitására történő alapszerződési utalásból pedig egyértelműen következik, hogy a tagállami jogrendszereknek (leginkább a tagállami alkotmányoknak) van egy uniós jog által nem érinthető magja.**

A tagállamok ugyanakkor az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében vállalták az **ügynevezett hűség elvét vagy lojális együttműködés kötelezettségét**. Ez azt jelenti, hogy az Európai Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást az alapszerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, illetve a tagállamok megtesznek uniós kötelezettségeik teljesítésének érdekében minden általános vagy különös intézkedést, valamint segítik az Európai Uniót feladatainak teljesítésében és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől,

¹⁸² BLUTMAN 2014. 227.

¹⁸³ Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. – Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano, Italy, Case 6/64.

¹⁸⁴ Judgment of the Court of 9 March 1978. – Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Susa, Italy. Discarding by the national court of a law contrary to community law, Case 106/77.

¹⁸⁵ Judgment of the Court of 17 December 1970. – Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Germany, Case 11/70.

¹⁸⁶ A lisszaboni szerződéshez csatolt 17. számú nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről: „A Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek. A Konferencia továbbá úgy határozott, hogy a Tanács Jogi Szolgálatának az európai uniós jog elsőbbségéről szóló, a 11197/07 (JUR 260) dokumentumban foglalt véleményét csatolja e záróokmányhoz.”

amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. Ez az elv önmegtartóztatást, valamint a tagállami jogrendszerek szintjén aktív együttműködést is vár a tagállamoktól.¹⁸⁷

Ebből következően az uniós jog elsőbbségének elve a gyakorlatban szinte kivétel nélkül széles körben érvényesül. Az Európai Unió Bíróságának **az uniós jog elsőbbségére vonatkozó felfogását az Unió egyes tagállamaiban elméletileg vitatják, érvényesülését azonban ritkán kérdőjelezzik meg.**¹⁸⁸ A csatlakozási szerződéssel Magyarország is vállalta az úgynevezett **acquis** (uniós vívmányok) átvételét, ebből kifolyólag azt is, hogy az uniós jog és a belső jog konfliktusa esetén az uniós jogot alkalmazza.¹⁸⁹

Az uniós integráció egyik kulcsfogalma a **jogharmonizáció**. Az Európai Unió égisze alatt a **jogközelítésre** (uniós szintű keretszabályok, közös sarokpontok mellett a tagállami különbségek fenntartása) akkor kerülhet sor, hogy ha a teljes **jogegységesítés** a szétartató érdekek miatt nem lehetséges.¹⁹⁰ Ezen kívül még rendkívül fontos jogharmonizációs eszköz a **kölcsönös elismerés elve**, amelynek lényege, hogy a tagállamok elvi szinten elfogadják a különböző jogrendszerek egyenértékűségét anélkül, hogy a szabályozások különbözőségének kiküszöbölése érdekében intézkedéseket tennének.¹⁹¹ Egyes – jellemzően szabványok és más műszaki területű – tagállami jogszabályok esetén, ahol a jogharmonizáció még nem valósult meg, a tagállamoknak a jogszabálytervezeteiket még az elfogadás előtt be kell mutatniuk az Európai Bizottságnak. Ezt az információáramlatási technikát nevezzük **notifikációnak**.¹⁹²

6.3.3. Az Európai Unió jogának helye az integrált magyar jogforrási rendszerben

Az uniós jog és a magyar jog viszonya nemcsak uniós jogi szempontból, hanem a magyar jogrendszer szempontjából is vizsgálható. A magyar alkotmány egy úgynevezett **Európa-klauszulában foglalkozik az Európai Unió és Magyarország viszonyával.**

Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerint „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.”

Az Európa-klauszulának az elődje a mostani szöveghez nagyon hasonló tartalommal, még hazánk uniós csatlakozása előtt, tulajdonképpen **csatlakozási klauszulaként** lépett hatályba abból a célból, hogy megteremtse az ország Európai Unióban való részvételének feltételeit és kereteit. A korábbi és a mostani klauszula tehát **felhatalmazást ad arra, hogy Magyarország olyan nemzetközi szerződést kössön, amely alapján egyes,**

¹⁸⁷ VARJU Márton (2016): A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. 143–144.

¹⁸⁸ KUKORELLI 2007. 104.

¹⁸⁹ CSINK Lóránt (2012): *Alkotmányjog*. Budapest, Novissima. 306.

¹⁹⁰ BLUTMAN 2014. 169.

¹⁹¹ Uo.

¹⁹² BLUTMAN 2014. 171.

az Alaptörvényből eredő hatásköreit az Európai Unió többi tagállamával közösen gyakorolhatja, illetve arra, hogy a hatáskörök közös gyakorlása az Európai Unió intézményei útján történjen. Ennek két korlátja van:

1. a hatáskörök közös gyakorlására az Európai Unió alapító szerződéseiből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez **szükséges mértékben** kerülhet sor;
2. csak egyes, Alaptörvényből eredő konkrét hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást, vagyis a **közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott**.

Az Alaptörvény értelmében minden olyan szerződéshez, amely az Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás révén, az **összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges**.¹⁹³

Az uniós jogot az Alaptörvény a fenti keretek között rendkívül nyitottan kezeli. Az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésének felhatalmazása alapján ugyanis nemcsak a magyar jogszabályok, hanem az **Európai Unió joga is megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt Magyarországon.** Az **elsődleges uniós jogforrások** tehát speciális, az **összes képviselő kétharmadának szavazatához kötött transzformációval** – és ezt jellemzően megelőző alkotmánybíróági felülvizsgálattal – válnak a **belső jog részévé**, a nemzetközi szerződésekhez hasonlóan. A **másodlagos uniós jogforrások** pedig **belső jogként viselkednek** a magyar jogrendszerben, mégpedig fő szabály szerint **az uniós jogrend elveinek megfelelően**.

Az Alaptörvény tehát egyes rendelkezései vonatkozásában alárendeli magát az Európai Unió jogrendjének, de ez nem mondható el az Alaptörvény egészéről.¹⁹⁴ Lennie kell egy alkotmányos minimumnak – ez végső soron az Alaptörvény magja, az R) cikk –, amely mindaddig fölötte áll az uniós jogrendnek, amíg Magyarország rendelkezik tagállami szuverenitással.¹⁹⁵

A nemzeti alkotmányoknak ez a „kitörési pontja” a nemzeti vagy alkotmányos identitás.¹⁹⁶ Ezt a csapásirányt követve az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy a **közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását, valamint nem járhat az alkotmányos önazonosság (identitás) sérelmével.**¹⁹⁷ Ennek értelmében az Alkotmánybíróság szuverenitáskontroll és identitáskontroll keretében bármikor vizsgálhatja az uniós jogi aktusok Alaptörvénnyel történő összeegyeztethetőségét. A **szuverenitáskontroll** értelmében nem állhat elő olyan helyzet, amikor a hatáskörök közös gyakorlása miatt „a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom fölött”. Az **identitáskontroll** során vizsgált alkotmányos önazonosság pedig nem az értékek egy statikus és zárt rendszere, hanem olyan dinamikus és nyitott értékhalál, amelynek részei egyrészt az univerzális, nemzetközileg elfogadott alkotmányos értékek, másrészt a speciálisan magyar alkotmányfejlődési vívmányok, valamint a magyar nyelvi, történelmi és kulturális hagyományok. Nyilvánvaló tehát, hogy a szupranacionális Európai Unió és a tagállamok közötti konfliktus kódolva van ebben

¹⁹³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat (ABH 2012, 10.)

¹⁹⁴ PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus. 100.

¹⁹⁵ Uo.

¹⁹⁶ TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái – alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC. 75.

¹⁹⁷ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat

a rendszerben. Ezek a feszültségek ugyanakkor kifejezetten jótékonyak akkor, ha a bíróságok között végig fennmarad az úgynevezett „**alkotmányos párbeszéd**”, amelynek révén az uniós és a tagállami bírói fórumok egymás eltérő megközelítéseire tekintettel hoznak döntéseket.¹⁹⁸ A magyar Alkotmánybíróság is kiemelt jelentőségűnek tartja az alkotmányos párbeszéd intézményét.¹⁹⁹

Az Európai Unió oldaláról megfogalmazott jogharmonizációs kötelezettségnek szintén van egy tagállami oldala, azaz az uniós országoknak biztosítaniuk kell, hogy a belső joguk összhangban álljon az uniós joggal. Az uniós jogharmonizáció az Európai Unió minden tagállamában folyamatosan zajló tevékenység, amely alatt tehát minden olyan tagállami, vagyis nemzeti jogalkotási tevékenység értendő, amelynek célja az uniós tagságból eredő kötelezettségek végrehajtása, illetve az uniós tagságból fakadó jogok érvényesítését biztosító nemzeti jogi környezet megteremtése. Az uniós jog nem határozza meg a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének módját, vagyis azt, hogy a tagállamokban milyen jogi formában, milyen eljárások során, mely szervek közreműködésével történjék meg a jogharmonizáció. A magyar jogforrási rendszerben nincsenek sajátos jogharmonizációs eszközök. Ennek megfelelően a jogharmonizációs célú jogalkotás során ugyanazok a jogforrástípusok (tipikusan törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet) alkalmazandók, mint a rendes jogalkotás során. A jogharmonizációs jogszabályokat olyan szinten kell meghozni, amilyen szintű jogszabályban tisztán nemzeti eredetű jogalkotás esetén az adott kérdést szabályozni kellene. A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítéséért a Kormány a felelős, és kiemelt szereppel bír az igazságügyért felelős miniszter. A jogharmonizációra a jogszabályok záró rendelkezései között elhelyezett **jogharmonizációs záradék** utal.

Felhasznált irodalom

- BARANYAI Gábor (2015): Az Európai Unió tagállamainak nemzetközi szerződésai az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 73–87.
- BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC.
- BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola (2014): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. Budapest, HVG-ORAC.
- BRAGYÓVA András (2011): Az értelmezés hatalma – Az alkotmánybíráskodás és az Emberi jogok Európai Bírósága kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1. 83.
- BRUHÁCS János (2014): *Nemzetközi jog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- CHRONOWSKI Nóra (2014): Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás. In DEZSŐ Márta – KUKORELLI István szerk.: *Alkotmány – alkotmányosság*. Budapest, Martin Opitz Kiadó.
- CSINK Lóránt (2012): *Alkotmányjog*. Budapest, Novissima.
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (2014): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC.

¹⁹⁸ SÜLYÖK Márton (2014): Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In JAKÓ Mira Anna szerk.: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, SZTE ÁJK NRTI. 61–62.

¹⁹⁹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (ABH 2011, 290.) és 30/2015. (X. 15.) AB határozat

- DINH, Nguyen Quoc – DAILLIER, Patrick – PELLET, Alain – KOVÁCS Péter (2003): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris.
- FEJES Zsuzsanna (2014): Az Európai Unió államtani jellege. *Acta Universitatis Szegediensis, Forum: Acta Juridica et Politica*, 55–67.
- HALÁSZ Iván (2013): Az Európai Unió joga és a magyar jog viszonya. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó. 86–96.
- JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- KOVÁCS Péter (2010): *A nemzetközi jog fejlesztésének lehetőségei és korlátai a nemzetközi bíróságok joggyakorlatában*. Budapest, PPKÉ JÁK.
- KOVÁCS Péter (2011): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris.
- KUKORELLI István (2007): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- LÁNCOS Petra Lea (2013): Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. *In Medias Res*, 2. évf. 1. sz. 153–170.
- MOLNÁR Tamás (2015): A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének” a hatalommegosztásra gyakorolt hatására. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar. 145–161.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus.
- PETRÉTEI József (2002): *Magyar Alkotmányjog I*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- POKOL Béla (2013): Az alkotmánybíráskodás szociológiai és politológiai kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4.
- SONNEVEND Pál (2014): A belső jog és a nemzetközi jog viszonya. In KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi Jog*. Budapest, CompLex. 215–241.
- SULYOK Márton (2014): Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíráskodás gyakorlatában. In JAKÓ Mira Anna szerk.: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, SZTE ÁJK NRTI. 44–62.
- TÓTH J. Zoltán (2013): Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? (A 4/2013. AB határozat előzményei, indokai és következményei, valamint az új Btk.-szabályozás pozitívumai és fogyatékoságai). *Jogelméleti Szemle*, 2013/2. szám, 178–196.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái – alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC.
- UITZ Renáta (2016): Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 173–210.
- VARJU Márton (2016): A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. 142–172.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2010): *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex.
- ZLINSZKY János (1998): *Ius publicum*. Budapest, Osiris.

7. Többszintű alkotmányosság

7.1. A többszintű alkotmányosság fogalma és megjelenési formái

Az alkotmányozás feladata alapvetően és eredetileg az állami szuverenitáshoz kötődik. A többszintű alkotmányosság azt jelenti, hogy az államok alkotmányainak tartalmát a 20. századi Európában az alkotmányozók már úgy alakították ki, hogy figyelembe vették a belső jog fejlődésének nemzetközi jogi vagy európai uniós jogi kötöttségeit. Az államok (pontosabban az alkotmányozó hatalmak) a korlátozott hatalomgyakorlás szabályait megfogalmazó alkotmányukban a nemzetközi jog fejlődésére reagálva rögzítették az állam által elfogadott vagy a minden állam számára egyébként kötelező nemzetközi jog beépülését a belső jogba, illetve kijelölték – ha az adott állam az Európai Unió tagja – a hatáskör-átruházás alapelvén nyugvó uniós jog helyét a kötelező magatartási normák rendszerében. Mivel a második világháborút követően megindult a nemzetközi jog alkotmányjogiasodása, azaz a nemzetközi jogban és az európai uniós jogban olyan szabályok jelentek meg, amelyek elsősorban az emberi jogvédelem, de általában az alkotmányos demokrácia megvalósítása terén is ösztönző szabályozást tartalmaztak, az államok a más államokkal közös céljaik megvalósítása érdekében nemzetköziesítették az alkotmányjogukat, azaz beengedték a nemzetközi jogi és európai uniós normákat a belső alkotmány szintjén a jogukba.

A többszintű alkotmányosság fogalmát a közjogtudomány dolgozta ki annak leírására, hogy a hatalomgyakorlás intézményesített, a jogi szabályozás által garantált kiszámítható korlátait, vagyis az alkotmányosságot már nem csak az állami szabályozás szintjén találjuk meg, hanem abból kiindulva a nemzetközi jogban és az uniós jogban is. Az állami alkotmányok ugyanis csak megnyitják kapuikat a nemzetközi jog és az uniós jog felé (így tesz a magyar Alaptörvény is a tanultak szerint a Q és az E cikkeiben), de nem szándékoznak az összes legfontosabb, az alkotmányos szabályozás szintjére kíváncsozó szabályt beleépíteni az alkotmány normaszövegébe. Ebből a kodifikációs technikából ered az, hogy alkotmányos jelentőségű szabályokat egyszerre találunk az állami alkotmányokban, a nemzetközi jogban és az uniós jogban is. Ezek az alkotmányok szabályozásából fakadóan egyszerre kötelezőek, az alkotmányos berendezkedést együttes érvényesülésük stabilizálja.

Az állami alkotmányozók szándéka szerint megvalósuló többszintű rendszer azért lett életképes a 20. században, mert a tanult belső állami hatalommegosztáson túl más színtereken is érvényesül a fékek és ellensúlyok hatása, azaz az önkényes döntések és a hatalommal való visszaélés megakadályozása, a magánszemélyek és szervezetek jogait sértő intézményesített döntéshozatal visszaszorítása és a jogok érvényesítése így még hatékonyabbá válik. Mindemellett a globalizálódó gazdasági és társadalmi rend jogi keretszabályozása is kiszámíthatóbb, egységesebb lesz.

A többszintű alkotmányosságot legmagasabb szinten az emberi jogok, a szabadságok védelme terén sikerült megvalósítani az európai államoknak a második világháborút követően. (Az uniós négy alapszabadságot is ebbe a körbe vonjuk.) Az emberi jogok védelmének rendszere komplex, hiszen a magánszemélyek és szervezetek jogait nem csak az állami alkotmányok, hanem a nemzetközi jog és az uniós jog is védi. Az **Egyesült Nemzetek Szervezete** például 1948. december 8-án elfogadta az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát**, amely az alábbi jogokat rögzítette, igaz, nem kötelező erővel: az élethez, szabadsághoz és biztonsághoz való jogot; a művelődéshez való jogot; a kulturális életben való részvételhez való jogot; a magántulajdonhoz való jogot; a kínzás, a kegyetlen, embertelen bánásmód és büntetés elleni védelmet; a gondolat, a lelkiismeret és vallás szabadságát, a vélemény és kifejezése szabadságát. **1966-ban a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya vagy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** vagy az egyes jogok védelmére irányuló ENSZ egyezmények megfogalmazzák mindazokat a jogokat, amelyek ma már a magyar alkotmány szövegéből is ismerősek számunkra. Ezekhez az egyezményekhez **Magyarország különböző időpontokban csatlakozott**, és azokat a belső jog szabályai szerint kihirdette a magyar jogban (Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát például az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet hirdette ki). Ennek eredménye, hogy e jogokat nemcsak a magyar állami szervek érvényesítik és kényszerítik ki, hanem az Egyesült Nemzetek Szervezetének intézményei is, például az Emberi Jogi Bizottság. Ugyanígy 1950. november 4-én megszületett az **Európa Tanács** regionális nemzetközi szervezet égisze alatt az **Emberi Jogok Európai Egyezménye** elnevezésű keretegyezmény, **a benne foglalt jogok tartalmát az Emberi Jogok Európai Bírósága határozza meg**. Magyarország ezt az egyezményt az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki. Az ebben foglalt jogok védelmét a hazai állami intézmények mellett az Emberi Jogok Európai Bírósága is érvényesítheti. A vonatkozó szabályozás szerint például, ha Magyarországon valaki kimerítette a jogorvoslati lehetőségeit, de úgy gondolja, hogy az Egyezményben foglalt jogainak sérelmét a magyar állami szervek nem orvosolták, vagy esetleg ők maguk sértették meg a jogát, panaszt nyújthat be az Emberi Jogok Európai Bíróságához Magyarország ellen. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának pedig jogában áll (hiszen Magyarország elismerte a joghatóságát) megvizsgálni az esetet, és ha jogsértést állapít meg kiróhatja az Egyezményben foglalt szankciókat.

A természetes személyeket és a szervezeteket megillető **jogok katalógusa, illetve a jogállamiság garanciái nagyon hasonlóak a különböző világszintű vagy regionális nemzetközi szervezetek által elfogadott dokumentumokban**. (Ezek mellett Magyarország számára még jelentős az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az EBESZ által kialakított jogvédelmi mechanizmus is, bár e szervezet inkább az államok közötti diplomáciai egyeztetések útján koordinál.) A jogvédelem a kialakított eljárási rendek szerint több szinten valósul meg. **A személyeknek és szervezeteknek egyrészt joguk van választani a különböző fórumok által kínált jogvédelmi eljárások között**, eldönthetik, hogy melyik jogorvoslati lehetőséget veszik igénybe, vagy az előírt eljárási rendet betartva akár több szinten is kereshetnek jogvédelmet az őket érintő kérdésben. **A legtöbb esetben azonban feltétel a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése**.

A nemzetközi jog – azon túl, hogy alkotmányos korlátot jelent az állami döntéshozatal számára abban az esetben, ha az állam kifejezetten vállalta a nemzetközi együttműködést – a *ius cogens* (a nemzetközi jogban feltétlenül érvényesülést igénylő szabályok) esetében

az állam kifejezett hozzájárulása nélkül is köt. Az Alkotmánybíróság a 61/2011 (VII. 13.) AB határozatában kitért arra indoklásában (V. 2.2. pontja), hogy a nemzetközi szerződések és a *ius cogens* normái Magyarországon „együttesen olyan mércét alkotnak, amelyek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen”.

A többszintű alkotmányosság nemcsak a nemzetközi jog, hanem az uniós jog relációjában is megjelenik. A lisszaboni szerződés hatályba lépésével az alapító és csatlakozási szerződések rangjára emelkedett például az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely így a korábbiakkal ellentétben jogi kötőerőt kapott. A preambulumból és hét fejezetből álló Alapjogi Charta bár csak az uniós jog alkalmazására érvényes, az uniós intézmények jogalkotási, végrehajtási aktusaira, illetve a tagállami hatóságok és bíróságok uniós joggal összefüggő jogalkotási, jogalkalmazási, végrehajtási aktusaira az Alaptörvény E cikkéből és az uniós jog *sui generis* jellegéből fakadó szabályozás miatt alapvetően meghatározza a magyarországi egyének és szervezetek jogait. Mi több, a szintén az Alaptörvényéhez hasonló alapjogi katalógust megfogalmazó Alapjogi Chartát a tagállamok alkotmányos hagyományaival és a tagállami jogszabályokkal összhangban kell értelmezni, tehát ez nem jelenthet a tagállami védelemnél enyhébb védelmi szintet az uniós joggal összefüggésben álló kérdésekben.

A többszintű alkotmányosság működésében tehát ez azt jelenti, hogy egy adott alkotmányos szintű kérdésben – ilyen például az emberi jogok védelme – az állami alkotmány nyitottságából fakadóan több szinten jelenik meg a szabályozás, és ezek mind egyszerre érvényesek és egyszerre hatályosak egy adott természetes személyre, egy adott szervezetre vagy egy államra nézve. Az európai alkotmányos államok nyitottsága és a többszintű alkotmányosság megjelenik tehát az explicit hatáskör-átruházásokban, felhatalmazásokban, jogelismerésekben, a jogrendszereket összekapcsoló eljárásokban. Ez a folyamat leírható úgy is, hogy az alkotmányjog nemzetköziesedik, és a nemzetközi jog alkotmányjogiasodik.¹

7.2. Konfliktusok és megoldások a többszintű alkotmányosság rendszerében

A többszintű alkotmányosság azzal is jár, hogy bizonyos helyzetekben konfliktus áll elő az érvényes és alkalmazandó jogok rendszerében. Ahogy a globalizáció a gazdaságban nagyobb versenyt idéz elő, hiszen például az adott tőkéért vagy a munkaerőért már többeknek kell megküzdeniük, ám a verseny hatására a javak gyarapodása figyelhető meg, úgy a jogok versenyét és az ennek hatására emelkedő jogvédelmet is megfigyelhetjük a többszintű alkotmányosság rendszerében a 20. század második felétől. Előfordulhat, hogy ugyanazt a magatartást a belső jog, a nemzetközi jog és az uniós jog egyaránt szabályozza. Elképzelhető az alapvető egyetértés keretei között is, hogy más magatartást írnak elő e jogrendszerek, vagy a szövegszerűen akár azonos szabályukat más értelmezéssel, esetleg más hatékonysággal kényszerítik ki. Az együttesen alkalmazandó jogrendszerek sokszor versengő módon kívánják biztosítani a saját joguk elsődlegességét. Minden

¹ Lásd bővebben HALMAI Gábor (2013): *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. Budapest, L'Harmattan.

önálló jogrend a saját rendszerében határozza meg a konfliktus feloldására vonatkozó jogi megoldásokat. Optimális esetben pedig olyan önálló jogrendszerek működnek egymással átfedésben, amelyeknek a szabályai képesek harmonikusan fejlődni. Bár a nemzetközi jogi eredetű normák hazai jogba való beépülésével kapcsolatban is folyamatosan merülnek fel kérdések, a dualista felfogás miatt mára már kialakult egy **áttekinthető hierarchikus rend a nemzetközi jog és a belső jog viszonyában**.² A nemzetközi joggal, a nemzetközi bíróságok döntéseivel kapcsolatban inkább az a kérdés válik határozottabbá, hogy a konkrét ügyön túlmenően milyen kötőereje lehet a nemzetközi jogi egyedi döntésnek a hazai jogalkotásra és jogalkalmazásra nézve. Ezzel szemben a többszintű alkotmányosság rendszerében **az uniós jog és a magyar alkotmány viszonya az intenzívebben vitatott kérdés**.

Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz. A csatlakozás pillanatában egyértelmű volt, hogy a magyar Alkotmánynak és az Európai Unió jogának a teljes összhangra kell törekednie (**jogharmonizáció**).³ Az EU-jog alkotmányos kezelésének genezisénel a zűrzavar oka a nemzetközi joggal kapcsolatos dualista alkotmányjogi felfogás volt. Az EU-joggal kapcsolatos elsőre látható paradoxon – ami a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyában nem jelent meg – az volt, hogy **a magyar alkotmány egy általános felhatalmazást adott egy olyan társuláshoz való csatlakozásra, amely a saját joga elsődleges, még az Alkotmánnyal, majd később az Alaptörvénnyel szemben is működő érvényesülését kívánja meg**. A magyar jogban pedig akkor az Alkotmány volt, majd Alaptörvény lett a legfelsőbb norma.⁴

A magyar alkotmány legfelsőbb szintű, mindenkire kötelező értelmezésére hivatott alkotmányos intézmény (állami szerv), a magyar Alkotmánybíróság abból a bevett, bár elméletileg vitatott feltevésből indult ki, hogy a tagállam osztatlan, teljes szuverenitással (főhatalommal) rendelkezik. Az Európai Unió azonban úgyszintén szuverenitást vindikál magának a *sui generis* jogrendjével.⁵ Az Alaptörvényben található uniós klauzula azt teszi lehetővé, hogy a magyar jogba egy attól különálló másik joganyag áramoljon be. Ez a beáramlás azonban ellentmondásokkal terhelt, ahogy a **Costa v. E.N.E.L.-ügyben** az Európai Unió Bírósága – és ennek átvételével a magyar Alkotmánybíróság – fogalmaz: **az európai jog a tagállamok jogának integráns részévé vált, az európai jog a belső jog része**. A jogok inkább együtt, egy koherens rendben állapítanak meg magatartási szabályokat: az **uniós jog** az Alkotmány explicit rendelkezése, egy **integrációs klauzula erejénél fogva** jórészt közvetlen hatállyal alkalmazandó jog, amely – tartalmi konfliktus esetére – implikálja az uniós jog alkalmazási elsőbbségét is.⁶

Probléma, hogy még ha pontosan körülhatárolt is az Unióra történő hatáskör-átruházás az Alaptörvényben, akkor sem egyértelmű minden esetben az, hogy kié a végső döntés egyes kérdésekben. Ha ugyanis az Európai Uniónak a közös célok megvalósítása érdekében

² Lásd erről: MOLNÁR Tamás (2013): *A nemzetközi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest, Dialóg Campus.

³ Lásd erről: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás szerk. (2007): *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex. 775–789.

⁴ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra (2007): Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.). *Európai Jog* 7. évf. 2. sz. 3

⁵ JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE

⁶ Vörös Imre (2011): Európai jog – magyar jog. Konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 7–8. sz. 396–399.

gyakorolt hatáskörei nincsenek tételesen felsorolva az elsődleges jogban, akkor az EU-nak felhatalmazása van az alapító szerződésekben meglévő joghézagok betöltésére is. Végző soron **az uniós értelmezési oldalról** sok olyan dolog beletartozhat **az Unió kompetenciájába, amely a közös cél megvalósítását szolgálja. A magyar jog szempontjából** azonban a **hatáskör-átruházás terjedelmének** végző, mindenkire kötelező **meghatározása** az Alkotmánybíróság feladata (a döntését csak az alkotmány módosításával változtathatja meg az Országgyűlés az összes képviselő kétharmadának egyetértésével).

Mindezek miatt a tagállami alkotmányból kell levezetni azokat a szabályozási kérdéseket, amelyek a megmaradt szuverenitás alapján nem engedhetők át az Európai Unió részére.⁷ Az Alkotmánybíróság a **22/2016. (XII. 5.) AB határozatban** az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének absztrakt értelmezése alapján az alapvető jogok biztosának indítványára megállapította, hogy **az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország alkotmányos identitását.** Az alkotmányos önazonosságot az Alkotmánybíróság úgy határozta meg, hogy az azt jelenti, hogy semmilyen Magyarországra érvényes norma nem sértheti az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát. Ez azt jelenti, hogy bár igen vitatható módon, az Alkotmánybíróság 2016 végén felvállalta azt a feladatot, hogy meghatározza, melyek az állami főhatalom-gyakorlás átruházásának a korlátai.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár **az Európai Unió az Alapjogi Charta és az Európai Unió Bírósága révén az alapvető jogok kielégítő védelmét biztosítja,** az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem mondhat le generálisan az emberi méltóság és az alapvető jogok védelméről az uniós vonatkozású szabályok esetében sem. Az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania, hogy az alkotmány alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás ne járjon az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével Magyarországon.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, **egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott alkotmányos párbeszéd** keretében, az Európai Unió Bíróságával szorosan együttműködve látja indokoltnak biztosítani. A határozatban az Alkotmánybíróság maga utalt az alkotmányos párbeszéd szükségességére.⁸

⁷ SONNEVEND Pál (2003): Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum*, 7. évf. 2. sz. 27–37.

⁸ A határozat kritikáját és a többszintű alkotmányossággal járó jogértelmezési kérdéseket az alkotmány és az uniós jog viszonyrendszerében lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak köttöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In CHRONOWSKI Nóra szerk.: *Szuverenitás, identitás.* (Megjelenés alatt.); DRINÓCZI Tímea (2017): A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit nem tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers*, 2017/1. CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila (2017): Önazonosság és európai integráció – Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 3. sz. 117–132.

7.3. A hatáskörök kölcsönös tisztelete

A többszintű alkotmányosság rendszerében a vitás helyzetek alkotmányos tolerancia híján aligha oldhatók fel. Ezt magyarul **együtműködő alkotmányosságnak** is szokás hívni. Lényege, hogy két vagy több jogrendszer, például a tagállami és az európai uniós jog a másakra tekintettel, **a hatáskörök kölcsönös tiszteletben tartásával** járjon el a vitás jogi kérdések megoldásakor a hosszú távú közös célok megvalósítása érdekében, néha nem feltétlenül az egymásra gyakorolt jogi kényszer, hanem saját belátásuk alapján.⁹ Bár a különböző típusú jogi és politikai egyeztetési eljárások leírására elterjedt a közjogtudományban az alkotmányos párbeszéd fogalma, és a szakirodalom Magyarországon is egyre intenzívebben foglalkozik a kérdéskörrel,¹⁰ az alkotmányjog szintjén ez a kérdés inkább annak elemzésében ragadható meg, hogy a sokszor **egymással versengő hatásköröket** hogyan lehet a leghatékonyabb módon és a legpontosabban meghatározni, és ezek alapján tiszteletben tartani, tartatni. **Az alkotmányos intézmények** nemcsak a természetes személyekkel és a szervezetekkel, hanem egymással is **a jog nyelvén kommunikálnak**. A globalizációval együtt járó többszintű alkotmányosság világában az egyes hatáskörök pontos értelmezéséhez nyitottság szükséges, azaz olyan **szemlélet**, amely érdemben figyelembe veszi a másik intézmény saját (és úgyszintén nyitott értelmezési eljárás alapján kialakított) hatáskör-értelmezését. A hazai, az európai uniós és a nemzetközi jog viszonylatában ez a **nyitottság** megkívánja, hogy **az Alaptörvény Q) és E) cikkének tartalmát** az eljáró **magyar állami intézmények úgy értelmezzék és vegyék figyelembe** a saját hatásköreik definiálásakor, döntéseik kialakításakor, hogy **az uniós vagy nemzetközi jogi szinten kialakult értelmezési gyakorlatot is tartsák szem előtt**. A nemzetközi jog és az uniós jog és döntéshozatal is az állami alkotmányos hagyományokból építkezik. Így valósulhat meg a kölcsönhatás, a kívánatos együtműködő alkotmányosság.

Felhasznált irodalom

- BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra (2007): Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (1). *Európai Jog*, 7. évf. 2. sz. 3–16.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila (2017): Önazonosság és európai integráció – Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 3. sz. 117–132.
- DRINÓCZI Tímea (2017): A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit nem tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers*, 2017/1.
- DRINÓCZI Tímea (2016): *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai nagydoktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem.

⁹ VÁRNAY Ernő Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny* 62. évf. 2007/10. 423–436, 425. Lásd még ehhez FAZEKAS Flóra (2014): EU law and the Hungarian Constitutional Court In Márton VARJU – Ernő VÁRNAY szerk.: *The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law*. Budapest. HVG-ORAC. 32–76.

¹⁰ DRINÓCZI Tímea (2016): *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai nagydoktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem.

- FAZEKAS, Flóra (2014): EU Law and the Hungarian Constitutional Court. In VARJU Márton – VÁRNAY Ernő eds.: *The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law*. Budapest, HVG-ORAC. 32–76.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In CHRONOWSKI Nóra szerk.: *Szuverenitás, identitás*. (Megjelenés alatt.)
- HALMAI Gábor (2013): *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. Budapest, L'Harmattan.
- JAKAB András (2016): *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE.
- KENDE Tamás – SZŰCS Tamás szerk. (2007): *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex.
- MOLNÁR Tamás (2013): *A nemzetközi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest, Dialóg Campus.
- SONNEVEND Pál (2003): Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum*, 7. évf. 2. sz.
- VÁRNAY Ernő (2007): Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 10. sz. 423–436.
- VÖRÖS Imre (2011): Európai jog – magyar jog. Konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 7–8. sz. 396–399.

Vákát oldal

8. Alapvető jogok és kötelességek

8.1. Bevezetés – fogalmak, elvek, intézmények

8.1.1. Az alapjogok kialakulásának története

Az emberi jogok fejlődése és szabályozása terén a jogtudomány három fejlődési szakaszt különböztet meg, amelyeknek megfelelően az emberi jogok három generációjáról beszélhetünk. Már az ókori római és görög irodalomban, illetve filozófiában is megfigyelhető volt, hogy az emberi természethez kötöttek bizonyos jogokat, és ezeknek sokszor elsőbbsége volt más, ember által alkotott jogokkal szemben. **Az alapjogok természetjogi felfogása szerint az embernek joga van a szabadsághoz és a tulajdonhoz pusztán azért, mert embernek született.** Ezeket a jogokat az ember nem a hatalomtól kapta, hanem öröktől létező jogok, amelyeket az állam nem vehet el.

Az emberi jogok első generációjának kialakulása ehhez a felfogáshoz köthető. Az első generációs jogok a polgári forradalmak során fejlődtek ki, és **a szabadságjogokat foglalták magukba. Az állam felé azt a követelést fogalmazták meg, hogy az ne avatkozzon bele az egyének különböző dokumentumokban megfogalmazott szabadságjogainak gyakorlásába.** E szabadságjogok részben a **személyhez fűződő jogok** (az élethez és emberi méltósághoz való jog, személyes szabadság és mozgásszabadság, a megfelelő vagy tisztességes eljáráshoz való jog, a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, a magántitok védelméhez való jog, a személyes adatok védelme, a lelkiismereti és vallásszabadság), másrészt a **politikai jogok** (a véleménynyilvánítás szabadsága, az egyesülési jog, a gyülekezési jog, a közérdekű információhoz való jog, a közügyekben való részvétel joga, a sajtószabadság, a kérelmezési és panaszjog, a választójog). Ezek a szabadságjogok ma is az alkotmányos demokráciák fundamentumai.

A társadalmi igazságosság eszméjének elterjedése Európában életre hívta az emberi jogok második generációját is. A második generációs jogok érvényesítése már **az állam cselekvő közreműködését követeli meg. A gazdasági, szociális és kulturális jogok** a 20. század elején jelennek meg. Ezek a jóléti állam eszményéhez kapcsolódnak, és érvényesülésük sokszor jelentős állami beavatkozást igényel. Míg az **első generációs jogok** általában **mindenkire** kiterjednek (persze ez alól is létezik kivétel, például a választójog), a **második generációs jogok** többsége **csak meghatározott kört** illet meg (például az állampolgárokat). A szociális biztonsághoz való jog, a munkához való jog, az oktatás, a tudomány és művészet szabadsága a 20. században jelent meg mai formájában az alkotmányi szabályozás szintjén, méghozzá Európában először az 1919-ben elfogadott német *weimari Alkotmányban*.

A harmadik generációs jogok megjelenése az 1960-as évek végére és az 1970-es évek elejére tehető. Új kihívásokkal kellett az emberiségnek szembenéznie, és a fejlődéshez,

a békéhez, a tiszta környezethez, a kommunikációhoz, valamint az emberiség közös örökségéből való részesedéshez való jog például ehhez a megváltozott környezethez kapcsolódóan fogalmazódott meg.¹

A jogokat az alábbiakban a jobb megértés érdekében generációk szerint csoportosítva fogjuk bemutatni, de felhívjuk a figyelmet arra, hogy egyes jogok több generációhoz is kapcsolódnak (például a magánszférához való jog, az információs önrendelkezési jog), illetve egyes jogokat személyes és politikai szabadságjogként egyaránt védelemben részesít az állam (például véleménynyilvánítás szabadsága vagy a lelkiismereti és vallásszabadság). A hátrányos megkülönböztetés tilalma mint alapjog pedig az összes más joggal összefüggésben értelmezendő, ez a jog tehát mindegyik generációhoz szorosan kapcsolódik.

8.1.2. Az alapvető jogok védelmének kialakulása a magyar jogrendszerben

Az alapjogok dokumentumai közül az angol törvények és nyilatkozatok (az 1628. évi *Petition of Rights*, az 1679. évi *Habeas Corpus Act*, az 1689. évi *Bill of Rights*), illetve az 1774-es philadelphiai kongresszus által elfogadott *Declaration of Rights* és az *Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat* (1776) voltak a modern alkotmányosság nyitányai. Ezek a nyilatkozatok **alapelveket fogalmaztak meg emberi jogként**, amelyek még nem bírtak a jogi normára jellemző kényszerítő erővel, mégis **fundamentumát képezték a modern alkotmányokban szereplő alapjogi katalógusoknak**, az alapvető jogok gondolatának. Franciaországban az Ember és a Polgár Jogainak Nyilatkozata (*Déclaration des Droits des l'Homme et du Citoyen*) „az ember természetes, elidegeníthetetlen és megszentelt” jogairól szól. A 20. századra már minden alkotmányos demokrácia rendelkezik az alapvető jogok védelméről.

A második világháborút követően kialakult emberi jogi jogvédelmi rendszernek, amelyhez Magyarország a rendszerváltáskor csatlakozott, sarkalatos pontja, nívuma volt az, hogy az **alapjogok lassan kikényszeríthetővé váltak**. Érdemes visszatekintnünk a gyökerekre. Az Egyesült Államokban már 1803-ban megfogalmazta a Legfelső Bíróság azt, hogy az Alkotmánnyal ellentétes törvényeket nem kell a rendes bíróságoknak alkalmazniuk,² az európai kontinensen azonban a Hans Kelsen német-osztrák jogtudós nevéhez fűződő modell alapján felállított, a rendes bírósági rendszertől elkülönült alkotmánybíróságokra 1920-ig,³ a legtöbb államban pedig 1945 utánig kellett várni. A bíróság által kikényszeríthető közös, európai, kifejezetten és elsősorban emberi jogi jogvédelem 1950-ben, az Európai Emberi Jogi Bizottság és Bíróság felállításával jött létre (EJEB, azaz más néven a strasbourgi bíróság). Magyarországon 1990. január 2-ától működik valódi alkotmányvédő testület, ez az Alkotmánybíróság.

¹ A bevezetés az NKE Alkotmányjog tankönyv előző kiadásában szereplő szövegrészt veszi alapul. TÉGLÁSI András (2013): Az alapvető jogokról általában. In BALOGH et al: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó. 177–178.

² *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137. (Cranch).

³ Ausztriában alakult meg az első híressé vált alkotmánybíróság, amelynek a működését 1934-től 1945-ig felfüggesztették.

Magyarországon az alkotmányi szintű jogvédelmi rendszert az alkotmányozó alakította ki és a törvényhozó hatalom részletezte (a törvényi szabályozásból következő további részletszabályokat pedig a végrehajtó hatalom rendeleti szabályozással valósította meg), **annak értelmezését és részleteinek alkotmányjog-dogmatikai értékelését pedig az Alkotmánybíróság végezte el.** A magyar alapjogvédelem alkotmányjogi alapjairól tehát legtöbbet az alkotmánybírósági határozatokból tudunk meg. **Az Alkotmánybíróság 1990-től a nemzetközi emberi jogi ítélekezést is mintaként használta** a hazai alapjogvédelem kibontásakor. A nemzetközi és európai uniós emberi jogi normák és az ezek alapján kialakult ítélezési gyakorlat megfogalmazza azokat a minimumstandardokat, amelyeket minden tagállamnak meg kell teremtenie az állami alapjogvédelem terén.

Magyarország Alaptörvénye az alábbiak szerint rendelkezik a *Szabadság és Felelősség* fejezet I. cikkében: „(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

Magyarországon az Alaptörvény I. cikke képezi az alapvető jogok védelmének fundamentumát.⁴ E rendelkezés leglényegesebb eleme az, hogy **Magyarország elismeri az ember alapvető jogait.** Az Alaptörvény deklarálja tehát azt, hogy **e jogok az Alaptörvénytől függetlenül léteznek.** Az állam azáltal, hogy e jogokat nemcsak elismeri, hanem tiszteletben is tartja és aktívan védelme alá helyezi, megváltoztatja e jogok minőségét, állami garanciát állít melléjük. Ez a fajta jogfelfogás követi a nemzetközi és európai emberi jogi standardokat: a jogosultság értelme innentől fogva az, hogy az államnak speciális indokolási kötelezettsége van, ha ezen jogosultságok biztosításától el kíván térni.

Az Alaptörvény alapvető jogokra vonatkozó szabályozásának **általános jellemzője** az, hogy szövegezése az egyes jogok tartalmát és korlátozását illetően több esetben általános, néhányszor (amikor a nemzetközi szerződések vagy európai uniós joganyag szövegét veszi át az alkotmányozó), konkrétabb. Az Alkotmány egységesen kezeli a polgári és politikai, valamint a gazdasági, kulturális és szociális jogokat. Számos alapvető jog törvényi szabályozásához kétharmados többséget ír elő, ugyanakkor kimondja, hogy a lényeges tartalmat nem lehet korlátozni. Széles körben hoz létre intézményeket az emberi jogok garantálására.

⁴ Jelen alfejezet alapvetően támaszkodik az alábbi műre, annak átdolgozott változata: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2009): Az alapvető jogok korlátozása. In JAKAB András szerk. *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 387–433.

8.1.3. Fogalmi elhatárolások: emberi jogok, alapvető jogok, alapjogok, egyéb alkotmányos jogok, alkotmányos célok és értékek

A fogalmi elhatárolásokkal kapcsolatban nehéz helyzetben vagyunk, mivel mind az alkotmánybíróági határozatok szövegében, mind a jogirodalomban⁵ számos eltérő meghatározással és elhatárolással találkozhatunk, kompromisszum vagy állandóan követett gyakorlat pedig nem alakult ki e téren. A tankönyv számára a következőképpen határozzuk meg a fogalmi kereteket.

Az emberi jogok kifejezés a modernitás terméke, a 18. századtól kezdődően, általában a természetes jogok kifejezés helyett alkalmazták a fogalmat. A 19. században, a jogi pozitivismus hatására visszaszorult a kifejezés használata, majd a 20. században, a világháborúk hatására éledt újra. Ma már az emberi jogok fogalma elkülöníthető a természetes jogokétól. **A természetjogi elméletek azt hangsúlyozzák, hogy az általuk megfogalmazott emberi jogok a közösségi együttélés alapját jelentik, és azokból vezethetők le a tételes jogi szabályok.** Az emberi jogok elméletei szerint e jogokat a jogrendszer csak befogadja, elismeri, mert **az emberi jogok eleve létező jogok.** Az emberi jogi elméleteknek tehát általában nincs közük a szerződéselméleti keretekhez, a jogok az embert mint erkölcsi lényt illetik meg.⁶ Az emberi jogok fogalma tehát nem kötődik feltétlenül a tételes joghoz, bár ott is megjelenik, főleg a nemzetközi jogban.

A magyar Alkotmánybíróság által kialakított kategóriák szerint **a magyar tételes jogban léteznek alapjogok** (például az emberi méltósághoz való jog) **és egyéb alkotmányos jogok** (például a szerződési szabadság), **ezek összefoglaló néven alapvető jogok.** Ezen kívül vannak alkotmányos célok (például a közrend, közbiztonság) és értékek (például a haza védelme vagy az arányos közteherviselés megteremtése). Az alkotmányos célok és értékek kategóriái sok esetben összeérnek a gyakorlatban.

Alapvető jognak az emberi jogok azon csoportját nevezzük, amelyet az alkotmányok és a nemzetközi egyezmények írott jogként kodifikáltak, az eleve létező jogok köréből elismertek, és ez által a tételes jog részévé tettek. Az alapvető jogok biztosítása az írott alkotmányok esetében két fázisból áll: egyfelől az alapjogokat rögzíteni kell, másfelől e jogok hatékony intézményes biztosításáról is gondoskodni kell. Ezért a modern alkotmányok már nemcsak tünnepélyesen deklarálják az alapvető jogokat, hanem az alapjogvédelem eszközeiről és módjáról is gondoskodnak. **Az alapvető jogok tehát kikényszeríthetőek,** és bár eredetileg csak az állammal szembeni kikényszerítésre helyeződött a hangsúly, mára már az alkotmányjogi gondolkodás egyre erősebben szorgalmazza, hogy az alapvető jogok állami eszközökkel kikényszeríthetőek legyenek egyes magánszemélyek közötti jogviszonyokban is.

Az Alkotmánybíróság különböző státuszt, funkciót és védelmi szintet állapított meg az egyes felsorolt alapvető jogok számára. Az alkotmányos jogok, például a szerződési sza-

⁵ A mértékadó emberi jogi tankönyv szerint például az „alapvető jogok” kifejezés és az „alapjogok” kifejezés szinonimák, gyakran az alkotmányos jogokat is ezek szinonimájaként szokták használni, de ez téves, mert „alkotmányos jognak nevezhető minden, az alkotmányon alapuló alanyi jog, így azok is, amelyek nem az emberi jogok alkotmánybeli megfogalmazásai (például az országgyűlési képviselők jogosultsagai)”. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (2003): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 29.

⁶ TAKÁCS Péter (1998): Emberi jogok. In SZABÓ Miklós szerk.: *Jogbölcseleti előadások*. Miskolc, Prudencia Iuris. 213–215.

badság kisebb védeltséget élveznek, egyszerűbben korlátozhatóak. Az Alkotmánybíróság által alapjognak minősített jogok, mint például a véleménynyilvánítás szabadsága azonban nagyobb védeltséget élveznek az állam hatalmával szemben. E jogok magukban foglalják az alapvető szabadságokat is. Az alkotmányos cél és érték fogalmát az Alkotmánybíróság sokszor szinonimaként használja. **Alkotmányos célként fogalmazta meg az Alkotmánybíróság például a jobbiztonságot, a köznyugalmat vagy a hatalommegosztást.** Az alkotmányos célok az alapvető jogok korlátozása és a korlátozás alkotmányossági felülvizsgálata során kapnak szerepet: ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó által megjelölt szabályozási cél alkotmányban foglalt célnak tekintendő, az alapvető jogok szükséges és arányos korlátozása erre hivatkozással, a cél elérése érdekében megtörténhet. **Az alkotmányos céloknak nincs olyan katalógusa, mint a jogoknak.** Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése továbbá rögzíti azt is, hogy alapvető jog csak más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható, az alkotmányos értékeknek tehát ebből a szempontból van különös jelentősége. Az értékeknek sincs kifejezett felsorolása az Alaptörvényben, azt sok esetben az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata határozza meg. Értékként került meghatározásra például a fogyasztóvédelem az Alaptörvény M) cikkéből levezetve.

Az Alkotmányban foglalt alapvető jogokat összességében az alapvető jogok katalógusának szokták nevezni. Az alkotmányozó azért alkotja meg az alapvető jogok katalógusát, hogy ne fordulhasson elő az, hogy a törvényhozó önkényesen, a mindenkori igénye szerint határozza meg az alapvető jogokról szóló döntések körét és tartalmát. A jogokról általában a köznapi nyelvben nagyon sokféleképpen beszélünk, **az Alkotmány alapvető jog fogalma alatt azonban speciális tartalmat kell értenünk.** A jogok mint alanyi, az egyént megillető jogok az emberi érintkezés alapvető kategóriái közé tartoznak, hiszen jogaink cselekvési lehetőségeinket rögzítik; olyan cselekvési lehetőségeinket, amelyeket valamilyen módon, de végső soron mindenképpen a jogrendszer – tehát az állam – garantál, vagy éppen megvalósít és védelmez másokkal szemben.⁷ A jogok gyakorlása az Alaptörvény szerint nem függ a kötelezettségek teljesítésétől.

8.1.4. Az alapvető jogok alanyai

Az Alaptörvény I. cikke elsősorban az EMBER kifejezést használja akkor, amikor az alapvető jogok jogosultjáról beszél. Az alapvető jogok alanya történetileg és elsődlegesen valóban az ember. Ez **absztrakt jogosultságot** jelent, mert konkrétan egyes alapvető jogok nem illetnek meg minden embert, néhány közülük csak az állampolgárok vagy más csoportok számára biztosított jog. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése kodifikálja a korábban kialakított alkotmánybírósági gyakorlatot, amely szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

Az Alaptörvény kiterjesztette az emberi jogokat a jogi személyekre is. A jogi személyeknek azonban **nincs meg az a sérthetetlen lényegük, amely miatt őket az állam elismerésétől függetlenül jogok illethetnék meg.** Vagyis az alapjogi jogalanyiságuk ezen az alapon különbözik az emberétől. A probléma korai felmerülésekor Sólyom László a halálbüntetés

⁷ BRAGYÓVA András (2005): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, KJK–MTA Jogtudományi Intézet. 94.

eltörléséről szóló 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében azt fogalmazta meg, hogy az „emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. Ezt fejezi ki egyébként az az Alkotmánybíróság által is osztott felfogás, hogy az emberi méltósághoz való jog anyajog, mindig újabb szabadságjogok forrása, amelyekkel az önrendelkezés szféráját folyamatosan biztosítjuk az (állami) szabályozással szemben. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.”

A jogi személyeknek az Alkotmánybíróság két csoportját különbözteti meg, a **közjogi⁸ és a magánjogi jogi személy** kategóriáját. A közjogi jogi személy alapjogi jogalanyisága számos problémát vet fel. Alapvetően még a magánjogi jogalanyisághoz képest is egy korlátozott alapjogi jogalanyiságról beszélhetünk. Az AB kimondta, hogy az állami szerveknek az állammal szemben nincsenek alapjogaik.⁹

8.1.5. Az alapjogok sérthetetlensége és elidegeníthetlensége

Az alapjogok sérthetetlensége és elidegeníthetlensége kifejezés az 1946. évi I. törvény öröksége, egyben a nemzetközi szerződések inspirálására született fogalom. Az 1989-es demokratikus rendszerváltás tárgyalófelei e dokumentumhoz nyúltak vissza, hogy rendezzék az emberi jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos adósságokat.

A francia forradalom emberi jogi deklarációjában a jogok elidegeníthetlensége eredetileg csak annyit jelentett, hogy az ember nem mondhat le jogáról. Az elidegeníthetlenség és sérthetetlenség kifejezés az emberi jogok filozófiájából ered, pozitív alkotmányjogi jelentése az emberi jogok érvényességének jellegére utal. Az elidegeníthetlenség és sérthetetlenség fogalmát úgy érthetjük, hogy az alapvető jogok felett az alkotmányozó és a törvényhozó sem rendelkezhet.

8.1.6. Az Alaptörvény I. cikkének kötelezettje: „Magyarország”

A Magyarország kifejezést az alapjogvédelem szempontjából tág értelemben kell érteni. Az állam része **minden közhatalmat gyakorló szerv**, amelyekre így vonatkozik az alapvető jogok tiszteletben tartásának és védelmének alkotmányi kötelezettsége. **A végrehajtó szerveknek az alapjogi szempontból védett érdekekkel kapcsolatban beavatkozásra lényegében csak törvényi felhatalmazás alapján van lehetőségük.** Ez vonatkozik mind az egyedi, a törvény rendelkezésein alapuló (önkormányzati) döntésekre, mind a hatósági normaalkotásra. Ezért közvetlen jelentősége akkor lehet az alkotmány alapjogvédő paran-

⁸ A közjogi jogi személy klasszikus funkcionális meghatározása az, hogy közjogi jogi személyről beszélünk akkor, ha a jogi személy létezésének megszűntével az adott funkció ellátásáról az államnak magának kellene gondoskodnia.

⁹ 50/1998. (XI. 27.) AB határozat.

csainak a végrehajtó szervek számára, ha a formális-törvényi felhatalmazás után olyan cselekvési mozgásterük marad, amelynek keretében az alapjog-korlátozással kapcsolatos követelményeknek önállóan kell eleget tenniük.

A bíróságokra alapvetően ugyanaz vonatkozik, mint a végrehajtásra. A jogfejlesztés során megfogalmazott jogelveknek – teljesen függetlenül az alapjog-korlátozó „bírói jog” kezelésétől – ugyanazok a határai, mint az alaki törvényalkotásnak. Mindezeket alapul véve az Alkotmánybíróság egyértelműen állást foglal amellett, hogy az alapjogok tiszteletben tartása nem korlátozódhat az absztrakt értelemben vett államra, hanem annak minden egyes szerve, mindenki, aki közhatalmat gyakorol, köteles az alapvető jogokra vonatkozó alkotmányi kötelességeket betartani. Az **Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állam ezeken a szerveken keresztül valósítja meg alkotmányos feladatát.** „Az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül, eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák. Az alapjog sérelme tehát nem választható el a szerv működésétől. A szerv alapvető feladatának lehetetlenülése nyilvánul meg az alapjog érvényesítésére vagy védelmére való képtelenségben.”¹⁰ Az alapjogok aktív védelme természetesen elsősorban a törvényhozás feladata, hiszen az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. A tiszteletben tartás, és az ezen törvényi keretek közötti védelem viszont már minden egyes közhatalmat gyakorló szerv feladata.

8.1.7. A jogok tiszteletben tartása

Az Alaptörvény I. cikke szerint az állam tiszteletben tartja az emberek alapvető jogait. Ez az alkotmányok alapvető jogokra vonatkozó felfogásában eredetileg és történetileg elsőként megjelenő tartalmat jelöli, amely szerint az állam és a közhatalmat gyakorló szervek, tehát az alapvető jogok kötelezettjei, nem korlátozhatják tevőlegesen vagy passzív magatartással alkotmányellenes módon a jogosultak alapvető jogait. Az alkotmányok és az alkotmányokat kikényszerítő alapjogvédelmi szervezetrendszer részben azért jött létre, mert biztosítani kellett azt, hogy az Országgyűlés és más állami hatalmat gyakorló szervek ne éljenek vissza a jogosultságukkal.

Az állam által garantált tiszteletben tartás be nem avatkozást is jelent. A be nem avatkozás ebben az esetben azt jelenti, hogy az állam saját érdekeit képviselve nem szól bele a személyek közötti viszonyrendszerbe, nem szabályozza a személyek magatartását. Ez nem jelenti azt, hogy az állam megvédi az egyént attól, hogy az alapvető jogát más személy korlátozza, csupán arra vonatkozik, hogy az állam nem szól bele a magán- és jogi személyek közötti jogviszonyokba az egyik vagy mindkét fél alapvető jogát korlátozó módon.

¹⁰ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat.

8.1.8. Az alapvető jogok aktív védelme: szubjektív jogvédelem és az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége

A klasszikusnak nevezhető alkotmányi tartalom, **a tartózkodási kötelezettség mellett az államnak aktív védelmi kötelezettsége is van az alapvető jogok biztosítása terén.** E védelmi kötelezettségnek két része van: az egyik az, hogy tevőlegesen is biztosítsa az állam az alapvető jogok alanyi érvényesülését, a másik az, hogy az állam az alapvető jogot mint az alkotmányos érték érvényesülését manifesztáló jogintézményt teremtsen meg és védje. Ez utóbbi kötelezettség is két részre bontható: az egyes jogok intézményes oldalának megteremtése mellett az állam arról is gondoskodik, hogy az alapvető jogok rendszerszerű érvényesülését is elérje és összehangoltan fenntartsa.

Lényeges különbség az alapjogok két aspektusa között, hogy míg az alanyi oldal – akár tartózkodást, akár cselekvést kíván meg – magában foglalja, hogy az egyénnek az állammal szemben erre vonatkozóan követelése állhat fenn, addig az alapjogok objektív, érték-érvényesítő oldala nem jelenti azt, hogy az egyén konkrét ügyben megkövetelhetné és kikényszeríthetné az államtól, hogy eleget tegyen az intézményes védelmi kötelezettségének. **Az alapvető jogok érvényesüléséhez többé-kevésbé az állam tevőleges magatartására van szükség.** Ez azt jelenti, hogy az állampolgárok alanyi jogának megvalósulásához szükséges, hogy az állam kialakítson és fenntartsen egy intézményrendszert, ez alatt elsősorban értve az azonos élethelyzetre vonatkozó normatív rendelkezések megalkotását, másodsorban azt a szervezetrendszert, amelyet ezek a rendelkezések létrehozhatnak.

Az alapjogok továbbá nem csak alanyi jogokat biztosítanak, hanem intézményvédelemként magánjogi, intézményes védelemként pedig közjogi intézmények objektív védelmét teremtik meg, ez által kivonják ezeket a törvényalkotó szabad, korlátlan rendelkezési joga alól. Példaként említhető a házasság és család, a tulajdon és öröklés alkotmányos védelme. Az esetenként dönthető el, hogy az egyes rendelkezések az alanyi jogok mellett objektív intézményi védelmet biztosítanak-e. A szabályozási cél az, hogy lehetetlenné váljon, hogy ezen jogintézmények egyszerű törvények által semmisüljenek meg.

Az Alkotmánybíráságnak az állam tevőleges kötelezettségére vonatkozó felfogására szépen kirajzolódó példa található az abortusz alkotmányosságáról rendelkező 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban. **A testület legelőször itt fejtette ki, hogy az állam kötelezettsége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére azt is jelenti a megsértésüktől való tartózkodáson túl, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.** Ez igen sokrétű kötelezettséget jelenthet, amely elsősorban jogalkotási kötelezettségben ölt testet, a konkrét esetben a magzati élet védelmére vonatkozóan. Ezen kívül az egészséges környezethez való jog esetében is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az alapjognak az intézményvédelmi oldala védett, alanyi alapjogként nem lehet rá hivatkozni. A hangsúly arra esik, hogy az államnak kötelezettsége a jogintézmény minimális védelmét megteremteni, nem állhat elő olyan helyzet, amikor a jog léte kerül veszélybe.

Az állam kötelessége tehát az, hogy a szubjektív, egyéni jogok érvényesülését összehangolja, és az élethelyzeteket önmagukban, a maguk komplexitásában is védje. Az állam kötelessége az egész alkotmányos rend fenntartása és működtetése. Csak az állam tudja úgy kialakítani az egyéni magatartásokat szabályozó jogot, hogy az egyes alapjogok biztosításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételek érvényesüljenek úgy, hogy a többi alapvető joggal is összhangban legyen a szabályozás, és az állam egyéb alkotmányos

feladatait is el tudja látni. Érdekkellentéteket kell feloldania ilyenkor az államnak, és a jogok gyakorlását összehangolnia. Az egyes alapvető jog szubjektív, anyagi jogi oldala és az objektív tartalma nem feltétlenül fedi egymást. Az objektív védelmi kör túlmutathat azon a jogosultságon, amely anyagi jogként megilleti az egyént.

Az alapvető jogoknak tehát kettős szerepük van. Elsődleges funkciójuk, hogy mint egyéni emberi jogok védelmet biztosítsanak az emberi szabadság meghatározott, különösen veszélyeztetett területeinek. Emellett az alapvető jogok mint objektív elvek az államot arra kötelezik, hogy általánosan, intézményesen is gondoskodjanak a jogok érvényesülésének feltételeiről, olyankor is, amikor tényleges egyéni jogsérelem nem állapítható meg. **Az Alaptörvény elsőrendű kötelességgént fogalmazza meg az alapvető jogok védelmét. Ez nem csupán deklaráció, az alkotmányos demokrácia rendezőelvét jelenti e szabály.** Az, hogy az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelessége, azt jelenti tehát, hogy az alapvető jogok a jogrendszer alapértékeiként fogalmazódnak meg, az államszervezet hatékonyságát érintő alkotmányi megfontolások másodrendűek az alapvető jogok védelméhez képest. Ha az alapvető jogok legkedvezőbb érvényesülését kell lehetővé tenni, és ez az állam elsőrendű kötelessége, akkor az Alkotmánybíróság által kialakított, az alapvető jogokra vonatkozó korlátozási kritériumrendszernek meg kell felelnie ennek az alkotmányos normatartalomnak. Az Alaptörvény szerint az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.

8.2. Az alapvető jogok korlátozása

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében találjuk az **alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi kritériumait**. Formai kritériumok alatt az eljárási szabályokat értjük, nevezetesen azt, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Törvényt az Országgyűlés alkothat Magyarországon. **Tartalmi követelmény az, hogy törvény az alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.** Ez azt jelenti, hogy egyetlen alapjog sem üresíthető ki a korlátozással. **Az alapvető jogok nem abszolút természetűek, azok korlátozhatóak.** A korlátozhatóság az alapvető jogok jogelvi jellegéből fakadó szükség-szerűség, hiszen **az alapvető jogok összeütközhetnek.** Mivel ennek a kollízióknak nincsen mechanikus feloldási módja, szükséges volt az, hogy egy előre meghatározott, de rugalmas kritériumrendszer alapján szülessenek döntések a konkrét ügyekben.

8.2.1. Az általános alapjogvédelmi teszt (szükségesség – arányosság)

Az általánosnak nevezhető alapjogvédelmi teszt komolyabb viták nélkül alakult ki. Az Alkotmánybíróság funkcionális és formalizált alkotmányértelmezést követve alakította ki az alapvető jogok tartalmát és korlátozásuk mércéjét, és ezt kodifikálta az Alaptörvény

I. cikk (3) bekezdésében. A mérce (más néven teszt vagy próba¹¹) legösszetettebb, legszigorúbb változata a következő: **az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.** Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához önmagában tehát nem elegendő, hogy az másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem **szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményének: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással.** A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választani. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.¹² Az **általános teszt** szükségképpen **elvont módszertani szabály**, amely adott ügyben adott jogszabályra vonatkoztatva nyer konkrét megállapítást, ehhez képes az alapjogok védett tartalma esetéről esetre eltérően alakul.¹³

Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok közül az alapjognak minősülő jogok korlátozásának alkotmányossági vizsgálatát a szükségességi-arányossági vizsgálat módszerével valósítja meg. **A szükségességi-arányossági tesztnek, nevéől eltérően, tartalmilag három fő eleme van.** Az első elem a **legitim jogalkotói cél**, az alkotmányosan elfogadható korlátozási indok, illetve a cél és az eszköz (jogszabályi rendelkezés) logikai kapcsolatának vizsgálata. A második elem, a szükségesség alatt az Alkotmánybíróság **a korlátozás elkerülhetetlenségét, a kényszerítő ok fennállását érti.** A vizsgálat harmadik lépcsője pedig **az arányosság**, ahol azt ellenőrzi az Alkotmánybíróság, hogy **a korlátozás arányban állt-e a korlátozással elérni kívánt cél fontosságával.** Elméletileg a lépcsők egyenértékűek, ami azt jelenti, hogy a vizsgálat bármelyik fokán megállapítható az alkotmányellenesség. Ha a jogszabály valamelyik kritériumnak nem felel meg, alkotmányellenes. A jogszabály csak akkor lehet alkotmányos, ha alkotmányossági vizsgálat esetén az Alkotmánybíróság megbizonyosodik arról, hogy a szabályozás legitim jogalkotói cél érdekében történt, ezt a célt képes volt szolgálni a szabályozás, feltétlenül szükséges volt ez a szabály a cél eléréséhez és arányos volt az elégni kívánt céllal. Az Alkotmánybíróság általában sorban vizsgálja ezeket az elemeket. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az első vagy a második lépcső valamelyikén a jogszabály elbukott, a vizsgálat általában nem folyik tovább, az alkotmányellenesség megállapításra kerül.¹⁴

¹¹ Az alapjogi korlátozás tesztjének azt a vizsgálati mércét, módszert nevezzük, amelynek a segítségével az AB megállapítja, hogy a vizsgált alapjog-korlátozás alkotmányos-e avagy sem. Ez a teszt persze egy olyan sablont jelent, amelynek a felhasználása a bírók szubjektív ítélőképessége nélkül nem lehetséges.

¹² 30/1992. (V. 26.) AB határozat. Más megfogalmazásban: „Az AB állandó gyakorlata szerint az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [2/1990. (II. 18.) AB, 20/1990. (X. 4.) AB, 7/1991. (II. 28.) AB határozat stb.]” [22/1992. (IV. 10.) AB határozat (ABH 1992, 122, 123.)]

¹³ 6/1998. (III. 11.) AB határozat.

¹⁴ Lásd erről bővebben BALOGH Zsolt (2000): Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In HALMAI Gábor szerk.: *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve.* Budapest, Indok. A szükségességi-arányossági teszt elméletéről és az AB legújabb gyakorlatáról lásd POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016): *Alapjogok a mérlegen.* Budapest, HVG-ORAC.

8.2.1.1. Szükségesség

Legelőször Sólyom László 2/1990. (II. 18.) határozathoz fűzött különvéleményében, az általános alapjogvédelmi teszt első megjelenésekor olvasható az, hogy **az alapvető jog korlátozása ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében a céljai eléréséhez**. A korlátozás csak akkor lehet alkotmányos, ha az feltétlenül szükséges. Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához nem elég, **hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében** történik (legitim, alkotmányos jogalkotói cél). Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése **semmilyen más módon nem érhető el** (szükségességi kritérium), és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges (arányossági kritérium).¹⁵

A szükségesség hiányát általában két módon igazolja az AB határozataiban. Ha a cél elérésére alkalmatlan a korlátozás, akkor nem lehet szükséges, vagy ha a jogalkotó által megfogalmazott cél más módon is elérhető, akkor sem lehet szükséges a korlátozás. Az AB működésének első időszakában az alapjogi teszt elemei nehezen választhatóak szét, a fogalmak keverednek. A 2/1990. (II. 18.) AB határozatban Sólyom László különvéleményében még úgy fogalmaz, hogy az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó ezért a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, mert ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme állapítható meg. A 20/1990. (X. 4.) AB határozat szerint kényszerítő ok nélküli korlátozást tartalmazott a törvény, ezért az alapjog lényeges tartalma sérült. A 7/1991. (II. 28.) AB határozat erősíti meg és pontosítja először az 1990-ben kialakított elveket: az állam akkor nyúlhat az alapjog-korlátozás végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. Az első alapjogi teszteket vizsgálva összefoglalóan tehát elmondhatjuk, hogy a „kényszerítő indok”, illetve a „másik jog vagy alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el” kitétel a korlátozás „szükségességének” kritériumát jelöli.

8.2.1.2. Arányosság

Nem olyan régen alakult ki az alkotmányjogi értelemben vett arányossági mérce. Eredetileg a közigazgatási jogból ismert ez a kifejezés, közelebbről a német rendfenntartásra vonatkozó szabályokból. Itt azt jelentette az arányosság, hogy a rendőri beavatkozás nagysága csak olyan mértékű lehet, amely szükséges az kívánt cél eléréséhez. Annak érdekében, hogy megóvják a lakosok jogait az adminisztratív beavatkozásokkal szemben, bevezették a liberális állam elvét. Ez azt jelentette, hogy az állam hatalma alapvetően korlátozott, míg az egyén hatalma alapvetően korlátlan.

¹⁵ Ezzel szemben HALMAI és TÓTH a szükségesség definícióját a következőképpen fogalmazza meg: „Indokolja-e másik alapvető jog vagy egyéb alkotmányos érték védelme a jogkorlátozást (szükségesség)”. HALMAI-TÓTH 2003. 130.

Az arányosság azt jelenti, hogy az alapjogot a szabályozás kevésbé korlátozza, mint amennyivel növeli egy másik alapjog vagy alkotmányos érték védelmét a jogalkotó, tehát kisebb a kár, mint a másik oldalon értékelhető haszon. A 20/1990. (X. 4.) AB határozat úgy fogalmaz, hogy az alapjogot korlátozó normák alkotmányossága megköveteli az arányosságot, azaz hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban kell, hogy legyen egymással.¹⁶

8.2.2. Speciális alapjogi tesztek

Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok egyes csoportjaira vagy egyes alapjogok alkotmányosságának elbírálására **különböző mércéket állapított meg**.¹⁷ Összességében véve azt lehet mondani, hogy **az alapjogok többsége korlátozható jog**, de más és más a teszt és az általános alapjogi mérce szigorúsága, mi több, léteznek olyan jogosultságok, mint az emberi méltósághoz való jog az élethez való joggal együtt értelmezve, a kegyetlen, embertelen megalázó bánásmód vagy a tisztességes eljáráshoz való jog és az ártatlanság vélelme, amelyek nem vethetőek korlátozás alá.

8.2.2.1. Közérdekűségi teszt

A tulajdonhoz való jog esetében az Alkotmánybíróság a szükségesség helyett **a közérdek fennállását teszi a vizsgálat alapjává**, és engedékenyebbnek mondható, mint az általános alapjogi teszt alkalmazásakor.¹⁸ A véleménynyilvánítás szabadságára alkalmazott teszt is speciálisnak tekinthető: bár alapvetően megtartja a szükségesség-arányosság kritériumrendszerét, megtölti e fogalmakat speciális tartalommal, ezért az általános alapjogi teszt differenciáltabb jelentést kap e szabadság korlátozásának alkotmányossági vizsgálata esetében. Ez esetben a vizsgálat szigorodik.¹⁹

8.2.2.2. Észszerűségi teszt

Az Alkotmánybíróság által kialakított kategóriák szerinti (lásd fentebb) alkotmányos jogok (ilyen például a szerződési szabadság vagy a diszkriminációttilalom, ám ezek nem alapjogok) **könnyebben korlátozhatóak**, mint az alapjogok. Ezeket az Alkotmánybíróság kisebb súlyú jogoknak ítélte, amelyekkel szemben a jogalkotói racionalitás nagyobb teret kaphat. Az alkotmányos jogok esetében kialakított észszerűségi teszt azt jelenti, hogy elegendő a törvényi szabályozás észszerűsége, racionális volta ahhoz, hogy a korlátozás alkotmányosnak minő-

¹⁶ Lásd BALOGH Zsolt – HOLLÓ András szerk. (2005): *Az értelmezett Alkotmány*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó. 205.

¹⁷ SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris. 418.

¹⁸ Vesd össze HALMAI-TÓTH 2003. 663–668.

¹⁹ Vesd össze HALMAI Gábor (2000): Változó minták és mércék, a szabad véleménynyilvánítás joga az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In BITSKEY Botond szerk.: *Tíz éves az Alkotmánybíróság*. Budapest, Alkotmánybíróság. 95.

süljön. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint a jogszabály alkotmányosságához elegendő az, hogy a szabályozásnak „**tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka**” legyen. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, hogy a célt el lehet-e érni más eszközzel, illetve az elérni kívánt célhoz képest a jogalkotó nem okoz-e aránytalan sérelmet.

8.2.3. Korlátozhatatlan jogok

Az alapjogok között vannak olyanok, amelyek nem korlátozhatóak, hiszen a korlátozásuk egyben a lényeges tartalmuk elvonását is jelentené. Ilyenek egyes **eljárási alapjogok**, mint például a tisztességes eljáráshoz mint minőséghez való jog, illetve az élethez és emberi méltósághoz való jog együttesen értve, és **az ehhez kapcsolódó tilalmak**: kínzás, kegyetlen, megalázó bánásmód, hozzájárulás nélkül végzett orvosi kísérlet, emberi test, testrészt hasznoszerzés célú felhasználása, a klónozás tilalmai, az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat tilalma, a szolgaság, rabszolgaság, emberkereskedelem tilalma. Vannak olyan **büntetőeljárési jogok** is, amelyek nem korlátozhatóak. Abszolút szabályt jelent az ártatlanság védelme, a *nullum crimen sine lege* elve, ezen belül a visszaható hatályú büntetőjogi szabályalkotás tilalma.²⁰

8.3. Személyes szabadságjogok

Az első generációs jogok közül elsőként a személyhez fűződő jogokat tárgyaljuk. A **jog-egyenlőség** gondolatának pozitív jogi megjelenésével kialakult az a felfogás, amely szerint az állami önkénnyel szemben szükséges megvédeni a személyek integritását, a szabadságjogokat, amelyek biztosítják a szükségtelen vagy önkényes beavatkozással szembeni védelmet. E jogok biztosítása a személyiség szabad kibontakozásának feltétele.

8.3.1. Az élethez való jog

Az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog az emberi személyiség magja. Az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog kapcsolatára vonatkozóan két felfogás honosodott meg a magyar alkotmányjogban – a dualista és a monista felfogás.²¹ **A dualista felfogás az élethez való jogot és a méltóságot nem kezeli egységben.** E felfogás az ember biológiai és társadalmi dimenziójához fűzhető jogok kettősségét valja. Az álláspont szerint az élet és a testi épség, illetve az ebből eredeztethető további jogok a biológiai személyhez kapcsolódnak, míg az emberi méltósághoz való jog és az ebből eredeztethető további jogok inkább a személyhez mint társadalmi lényhez. **A monista felfogás szerint biológiai és egyben társadalmi lényként létezésünk szétválaszthatatlan, ezért az élethez és az emberi méltósághoz való jog is elválaszthatatlan,** az alkotmányjog a két jogot egy kategóriaként

²⁰ Vesd össze GyÖRFI Tamás (2000): *Az Alkotmánybíráskodás politikai karaktere, értekezés a magyar AB első tíz évéről.* Budapest, Indok. 96–97.

²¹ TÓTH Gábor Attila (2003): Az emberi méltósághoz való jog. In HALMAI–TÓTH 2003. 257–284.

kezeli. Az emberi léthez és méltósághoz való jog eszerint a jogok rangsorában minden más jogot megelőz, az emberi jogok forrása. Az állam által sérthetetlen és elidegeníthetetlen emberi minőség. Míg a többi jog korlátozható, illetve helyreállítható, az élethez és a méltósághoz való jog **csak véglegesen vehető el**, visszafordíthatatlanul. Ez esetben minden más jog is végérvényesen megszűnik.²²

Az Alaptörvény *Szabadság és Felelősség* címet viselő alapjogi fejezete a II. cikkében (az alapjog-korlátozásra irányadó általános rendelkezést követően) a következőképpen deklarálja e két jogot: „**Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.**” Az élethez való joggal összefüggő egyik legismertebb probléma a **halálbüntetés** kérdése. A rendszerváltás Alkotmánya kifejezetten nem rendelkezett a kérdésről, a Büntető Törvénykönyv vonatkozó szabályát az Alkotmánybíróság semmisítette meg 23/1990 (IX. 31.) AB határozatában. **Az Alaptörvény megdönthetetlen ténynek veszi a halálbüntetés tilalmát**, a XIV. (2) bekezdés értelmében: „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

A nemzetközi emberi jogi egyezmények mára egybehangzóan a halálbüntetés tilalma talaján állnak. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 2. cikke szól az élethez való jogról. Az eredeti szöveg még ismerte a halálbüntetést, majd a 6. kiegészítő jegyzőkönyv, illetve a 2004. évi III. törvénnyel kihirdetett 13. kiegészítő jegyzőkönyv az Egyezményben részt vevő államokban végleg eltörölte e büntetési nemet. Az EJEE az Európa Tanács keretében elfogadott nemzetközi emberi jogi dokumentum, ezért nincs halálbüntetés például Oroszországban vagy Törökországban sem.

A mai felfogás szerint az állam hatalma nem terjedhet ki arra, hogy egy ember életét bármilyen oknál fogva szándékosan és tervezett módon elvegye, hiszen ez kiüresítené az élethez és emberi méltósághoz való jogot, megszüntetné a jog lényeges tartalmát. Az alkotmányjog egyik legnehezebb dilemmája, hogy le lehet-e lőni azt a terroristát, aki bizonyosan több más ember életét készül kioltani. Az alkotmányos demokráciák nagyobb csoportja adja erre a kérdésre azt a választ, hogy az államnak még ebben a helyzetben sem terjed ki arra a hatalma, hogy a megelőzés céljával kioltsa a terroristagyanús személy életét. A jogos védelmi helyzet azonban egy kvázi jogon kívüli állapotot eredményez, amelyben a jog elnézi az akár a másik élet kioltásával járó önvédelmet akkor, ha ez indokolt és arányos fellépés a fenyegetéssel, támadással szemben. Egy másik – az ezredfordulón született – emberi jogi dokumentum, az **Európai Unió Alapjogi Chartájának** 2. cikk (1) bekezdés szerint **minden embernek joga van az élethez**, míg a (2) bekezdés értelmében **senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni.**²³

Az élethez való jogból **nemcsak a szubjektív jog védelme** következik, hanem az államnak pozitív szabályok révén az életet általában is védeni kell. Az **állam életvédelmi kötelezettsége** kiterjed így arra is, hogy például különböző személyi biztonságot garantáló szabályok kötelező betartását írja elő, például a bukósisak viselését vagy biztonsági öv használatát. Ezekhez nem feltétlenül szükséges törvényi szabályozás, azonban a jogalkotónak

²² Lásd a magyar Alkotmánybíróság halálbüntetést eltörölő 23/1990. (X.31.) AB határozatát.

²³ Az Európai Unió keretében 2000-ben elfogadott alapjogi dokumentum a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett lisszaboni szerződés részét képezi.

megfelelő körültekintéssel kell eljárni. Ezek mind-mind olyan rendelkezések, amelyekben az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan kötelező magatartási szabályokat ír elő (adott esetben a tulajdon használata feletti korlátozással).

Az élethez való joggal függ össze az **abortusz szabályozásának kérdésköre**. Az ember jogi státusát az élethez, az emberi méltósághoz és a jogalanyisághoz való jog hármasa határozza meg. **A magzat esetén az a kérdés, hogy jogi értelemben embernek tekinthető-e. Ha igen, akkor ugyanolyan védelem illeti meg, mint bármelyikünket.** A jogi természetű kérdés, hogy a magzat jogalanynak tekinthető-e. **Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság nem döntötte el a határozataiban**, amelyekben az abortuszra vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vizsgálta, mert úgy ítélte meg, hogy a döntés a törvényhozó, illetve az alkotmányozó hatalom hatáskörébe tartozik. Ha a jogalanyiságot ugyanis a fogantatáshoz köti a jog, akkor lényegében teljes abortusztilalmat kellene elrendelni az élethez és az emberi méltósághoz való jog alkotmányjogi alapjain. Ebben az esetben a beavatkozást elvégezni csak akkor lehetne, ha élet állna szemben étellel, azaz a magzat fejlődése valamilyen rendellenesség folytán az anya életét veszélyeztetné. Vannak olyan rendszerek, amelyekben a várandósság első trimeszterét követően elismerik a magzat jogalanyiságát, ebben az esetben a magzatot az élethez való jog szubjektív joga a fogantatástól számított három hónap elteltével megilleti.

A magyar jog nem foglal állást a magzat jogalanyiságáról (csak akkor, ha már élve megszületett, ilyenkor fogantatására visszamenőleg ismeri el a jogalanyiságot). **Ez azonban nem jelenti azt**, hogy Magyarországon teljes az abortusz szabadsága, azaz nem jelenti azt, hogy amíg a gyermek nem születik meg, addig kizárólag **az anya önrendelkezési joga határozza meg a terhességmegszakítást**. A magyar alkotmányjogban ugyanis **a méhmagzat védelmét az állam életvédelmi kötelezettsége biztosítja, kellő egyensúlyt teremtve az anya önrendelkezési jogával**. Ezt fejezi ki az Alaptörvény már idézett 2. cikke, amely szerint: „a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” Ez az alaptörvényi szabály lényegében az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának összegzése. Az Alkotmánybíróság korábban többször kimondta, hogy az állam életvédelmi kötelezettsége oldaláról legalább olyan védelmet lehet biztosítani, mint ha a magzatot szubjektív joron (azaz a jogalanyiság elismerésével) illetné meg az életvédelem.²⁴

Az Emberi Jogok Európai Bírósága tekintettel arra, hogy a részes államok ezt a kérdést sokféleképpen szabályozzák, és az egyes államok felfogása a kérdésről igen eltérő, **nem foglalt állást**. Nem zárta ki tehát, hogy a magzatot az emberhez hasonló védelem illesse meg, de az ellenkezőjét sem mondta ki. Úgy ítélte meg, hogy **az államok e kérdésben viszonylag nagy szabadsággal rendelkeznek**.²⁵ Magyarországon a hatályos szabályozás szerint a terhesség első harmadában akkor is lehetőség nyílik a terhességmegszakításra, ha az anya súlyos válsághelyzete a törvényben meghatározott eljárásban igazolt. A terhesség további szakaszaiban már más, súlyosabb indokok szükségesek ahhoz, hogy a terhesség megszakítható legyen.²⁶

Az élethez való jogot érinti **az eutanázia kérdésköre**. Itt a gyógyíthatatlan, s közeli halállal fenyegető betegségben szenvedő **beteg önrendelkezési joga és az állam életvédelmi kötelezettsége áll egymással szemben**. Az eutanázia mint fogalom feltételezi a beteg akara-

²⁴ Lásd a 64/1994. (XII.17.) AB határozatot és a 48/1998. (XI.23.) AB határozatot

²⁵ X v United Kingdom ügyben [No 8416/79, 19 DR 244 (1980)]

²⁶ A magzati élet védelméről szóló 1992. évi XXIX. törvény

tát (önrendelkezését). Ha a beavatkozás nem a beteg önrendelkezésén nyugszik, akkor annak a minősítése emberölés, még akkor is, ha méltányolható (a súlyos szenvedésnek véget vető) szempontokból történik is (méltányossági emberölés). **Passzív eutanázián** azt értjük, hogy **a beteg a betegség természetes lefolyását meghosszabbító életmentő vagy életfenntartó beavatkozást visszautasítja**. Ebben az esetben a beteg úgy rendelkezik, hogy a gyógyíthatatlan és közeli halállal fenyegető betegsége (ami az eutanázia fogalmi eleme minden esetben) a maga természetességével vessen véget életének (orvosi meghosszabbítás nélkül). **A passzív eutanázia egy változatát ismeri a magyar egészségügyi törvény is.**²⁷ **Az aktív eutanáziánál** már más a helyzet, ebben az esetben **a beteg olyan beavatkozást kér, amely a betegség természetes lefolyását megelőzően a beteg halálát okozza**. A jogrendszerek általában ezt **nem ismerik el**, de vannak kivételek (például Hollandia vagy Belgium).

A magyar Alkotmánybíróság is foglalkozott az eutanázia problémájával, jelenlegi álláspontja szerint **nem tekinti alkotmány sértőnek, hogy nincs lehetőség Magyarországon az aktív eutanáziára**. Alkotmányosnak minősítette azonban az egészségügyi törvényben meghatározott életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításának szabályrendszerét.²⁸ Az Alkotmánybíróság 24/2014. VII. 22.) AB határozatában döntött a gyógyíthatatlan beteg döntésképtelenné válásával hatályosuló, úgynevezett **élő végrendelet** szabályozási kereteinek alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság azonban az élő végrendelettel nem rendelkező betegek vonatkozásában a kezelés-visszautasítás jogszabályi feltételeinek felülvizsgálatát nem végezte el.

8.3.2. Az emberi méltósághoz való jog

Az emberi méltósághoz való jog az alapjogi rendszer „köttőanyaga”. Nem egy alapjog a sok közül, hanem **az a jog, amely az élethez való joggal együtt értelmezve minden más alapjog érinthetetlen lényege**. Az alapjogokat lehet ugyan korlátozni, de a korlátozás végső határa az, hogy az nem sértheti az emberi élethez és méltósághoz való jogot. Az emberi méltóság sérthetlenségét az Alaptörvény megfogalmazása alapján úgy is értelmezhetjük, hogy az emberi méltóság bizonyos értelemben minden más alapjog lényeges tartalma.²⁹

A nemzetközi **emberi jogi dokumentumok** az emberi méltóságról a természetjogi felfogás szerint szólnak: **az emberi méltóság az emberi jogok forrása, valamennyi jog alapja és előfeltétele**. Mind a nemzetközi dokumentumok, mind az alkotmányok (így a magyar Alaptörvény is) szerkezetileg az alapjogi katalógus első helyén fogalmazzák meg a jogot. Maga az **ENSZ Alapokmánya is az emberi személyiség méltóságáról beszél**. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata a preambulumban kifejti, hogy a Nyilatkozat „a földön élő minden emberi lény jogait fogalmazza meg tekintettel az emberiség családjára és minden egyes tagja emberi méltóságára.” Az Európai Unióban a lisszaboni szerződés 1/A. cikke szerint: Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.

²⁷ Lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 22. §-át.

²⁸ Lásd a 22/2003. (IV.28.) AB határozatot.

²⁹ Lásd erről bővebben ZAKARIÁS Kinga (2017): *Az emberi méltósághoz való jog*. Doktori értekezés PPKE.

Az **Alaptörvény Nemzeti hitvallása** kinyilvánítja: „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.” A II. cikk az emberi méltóság korlátozhatatlanságát akarja kifejezésre juttatni, amikor kimondja: **Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.** A nemzetközi emberi jogi dokumentumok és az alkotmányok is az emberi méltósághoz több abszolút tilalmat kapcsolnak. E tekintetben az **Alaptörvény felsorolása teljes.** Az Alaptörvény III. cikke értelmében **senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem. Tilos emberen tájékoztatása és önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás (klónozás).**

Ha az emberi méltóság funkcióit nézzük, akkor azt mondhatjuk, hogy **védelmet nyújt bizonyos körben a megaláztatás ellen, védi az önazonosságot és biztosítja az önrendelkezést, vagyis az egyén cselekvési autonómiáját és a magánszféra védelmét.** A továbbiakban ezen témák mentén elemezzük az emberi méltóságot. Az emberi méltósághoz való jogból így levezetett **részjogosultságok azonban korlátozás alá vethetőek,** az emberi méltósághoz való jog tehát ebben az értelemben korlátozható alapjog.

Abszolút tilalmat von magával, mert **sérti az emberi méltóságot, a dehumanizáló és így megalázó szabály vagy joggyakorlat,** amely az ember voltának kétségbe vonásán alapul. A népirtás egyik velejárója például az áldozatok dehumanizálása, azaz emberi lényük kétségbevonása majd megtagadása. Tipikus formája ennek az ellenfél állatként való megnevezése. Ha az ellenfelek nem emberek, bármit meg lehet velük tenni.

Sérti az emberi méltóságot az ember tárgyként való kezelése (instrumentalizálási tilalom). E tekintetben példát a német joggyakorlatból lehet hozni. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság a légi biztonsági törvénnyel kapcsolatos döntése szerint az a lehetőség, amely szerint polgári repülőgépet terrorista támadás kivédése érdekében le lehet lőni, azon összefüggés okán sérti az emberi méltóságot, hogy az ártatlan utasokat pusztá tárgyakká fokozzák le.³⁰

Sértik továbbá az emberi méltóságot (megalázott helyzetet eredményeznek) az egyén kiszolgáltatott helyzetével való visszaélés bizonyos esetei. Jó példa erre az egészségügyi törvény, amely a betegjogok között az emberi méltósághoz való jogot is „szabályozza” (a törvény szerint ide tartozik például a szeméremérintés védelme, a méltányolható várakozás stb.³¹), vagy a szociális törvény, amely szerint a hajléktalan személyek elhelyezésekor különös figyelemmel kell lenni az emberi méltóság védelmére.³² A rendőrségi fogdák rendjéről szóló jogszabály értelmében a fogvatartottakkal az emberi méltóság tiszteletben tartásával kell bánni.³³ Az emberi méltóság – bár különböző megfogalmazásokban – rendre olyan jogi szabályokban tűnik fel, amikor feltételezhető, hogy az egyén kiszolgáltatott helyzetben van (vagy kiszolgáltatott helyzetbe kerülhet), ezért a jogalkotó szükségesnek tartotta az emberi méltóság védelmét külön is rögzíteni.

Az önazonosság védelme körében arra kapunk garanciát, hogy **az állam ne kényyszeríthesse senkit olyan helyzetbe, hogy meghasonuljon önmagával** (például az orvos

³⁰ BVerfGE 115., 118., (154, 157)

³¹ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 10. §-a

³² A szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 94/H. § (1) bekezdése

³³ A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 1. § (2) bekezdés

lelkiismereti okból megtagadhatja az abortuszt, vagy kötelező katonai szolgálat esetén az államnak alternatív – fegyver nélküli vagy polgári – szolgálatot kellett biztosítani annak, aki lelkiismereti vagy vallási okból nem fog fegyvert a kezébe).

Az önazonossághoz való joggal találkozhatunk olyan megfogalmazásban is, hogy **a személyiség integritásához való jog**, erkölcsi integritáshoz való jog vagy a személyiség fizikai vagy erkölcsi megtörésének tilalma. A hazai alkotmányjogban az önazonosság körében került külön nevesítésre az úgynevezett **névjog** (az állam a regisztrált nevet nem változtathatja meg, nem veheti el, de a névválasztást, névváltoztatást és a névmódosítást az alapjogi teszt szerint korlátozhatja), továbbá **a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás megvallásának szabadsága, és a vérségi származás kiderítéséhez való jog** (mindenkinek legszemélyesebb joga, hogy a vérségi származását kiderítse vagy kétségbe vonja).

Az emberi méltóságból levezetett önrendelkezéshez való jog **a meggyőződés szerinti életet biztosítja**, természetesen **nem korlátok nélkül**. Az egyén cselekvési autonómiájának garantálása jogok sokaságából áll. Ide vehető a házasságkötés joga, a személyes adatokkal való rendelkezés szabadsága (információs önrendelkezési jog), polgári perben a fél rendelkezési joga, az egészségügyi beavatkozásokba való beleegyezés szabadsága (egészségügyi önrendelkezési jog). Ezek a jogok, mint minden más alapjog, **szükséges és arányos mértékben korlátozhatók**.

A magánszférához való jogot az Alaptörvény külön is nevesíti, lényegében az Európai Unió Alapjogi Chartájával azonos megfogalmazás szerint. A VI. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Ugyanakkor látható, hogy a magánszféra védelme az önazonosság védelmét is jelenti, illetve egy másik alapjog, a személyes adatok védelméhez való jog is szoros összefüggésben áll e szabadságjoggal. A fentiek tehát bemutatják, hogy az alapjogok rendszere nem szétszórt garanciák összessége, hanem egy összetartozó értékrendszer, amelyet az emberi méltósághoz való jog tart össze.

8.3.3. A diszkrimináció tilalma

A diszkrimináció tilalma hagyományosan a jogegyenlőség és a törvény előtti egyenlőség követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát jelentette. Ugyanakkor az egyenlőség követelménye visszavezethető – az alapjogi rendszer egymásba kapcsolódó jellege alapján – az emberi méltósághoz való jogra és a jogegyenlőségre is: **a minden ember egyenlő méltósága fejezi ki az egyenlőség és az ezzel járó diszkriminációtilalom valódi tartalmát.**³⁴ Az a megkülönböztetés, amely sérti az emberi méltóságot, biztos, hogy nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Ezért kapcsolja össze az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése a jogképeséssel, azaz az emberek jogi státusukban való egyenlőségével, amikor kimondja: **„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”**

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése egy hagyományos felsorolást tartalmaz: **„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti kü-**

³⁴ Lásd erről összefoglalóan KOVÁCS Kriszta (2012): *Az egyenlőség felé*. Budapest, L'Harmattan.

lönbségtétel nélkül biztosítja.” E felsorolásban található **védett tulajdonságok** valójában az alapjogok közötti különbségtételre vonatkoznak: például a vallás szerinti különbségtétel egyben a vallásszabadság korlátozása azok vonatkozásában, akiket vallásuk miatt hátrányos megkülönböztetés ért. Ilyen értelemben a diszkrimináció tilalma az alapjogok kiegészítője. A legújabb nemzetközi emberi jogi dokumentumok a védett tulajdonságok körében nevesítik még a szexuális irányultság, a genetikai tulajdonság és a kor szerinti különbségtétel tilalmát is.³⁵ Az Alaptörvény fenti felsorolását az egyéb helyzet szerinti különbségtétel tilalma zárja, ami egyben **ki is nyitja a diszkriminációtilalom érvényesülését valamennyi jog (nemcsak az alapjogok) tekintetében.** Ugyanakkor a megkülönböztetés tilalma nem azt jelenti, hogy a jog által nem lehet különbséget tenni. Ha ezt mondanánk, az ellentétben állna a jog rendeltetésével. A **nem egyenlők egyenlőként való kezelése még nagyobb egyenlőtlenséget szül,** a társadalom pedig nem homogén, számtalan szempont alapján különböznek egymástól az emberek. Ezért hátrányos megkülönböztetés csak akkor állapítható meg az „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel alapján, ha az adott szabályozási koncepción (homogén csoporton) belül észszerű indok nélkül valósul meg a megkülönböztetés. Az **észszerű indok követelménye** a diszkrimináció tilalmánál alkalmazott külön mérce. Ez a mérce enyhébb, mint az összes alapjogra irányadó szükségességi/arányossági teszt. **A diszkriminációtilalomnál – ha az nem alapjogot érint – alkotmányos keretek között marad a különbségtétel, ha az nem önkényes.**

Mint említettük, a diszkrimináció eredeti jelentése a hátrányos megkülönböztetés. Mára általánossá vált, hogy **pozitív és negatív** diszkriminációról egyaránt beszélhetünk. Pozitív diszkriminációról akkor van szó – nagyon leegyszerűsítve –, amikor a jogosultság „senkinek nem jár, de valakinek mégis”, míg negatív diszkriminációról, amikor „mindenkinek jár, de valakinek mégse”. A „pozitív diszkrimináció” abból a felismerésből eredően jelent meg az alkotmányjogi gondolkodásban, hogy **az eleve hátrányosabb helyzetben levőket segíteni kell (pozitív intézkedésekkel).** A segítség célja, hogy az alapjoggal és egyéb jogokkal való élés tekintetében ugyanolyan szintre jussanak, mint mások. A pozitív diszkriminációt „fordított diszkriminációnak” is szokták nevezni.

A hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció) lehet közvetlen és közvetett. Közvetlen diszkriminációról akkor beszélünk, amikor valamely egyént vagy csoportot véleménye, vallása, neme, bőrszíne stb. alapján kifejezetten e tulajdonságára tekintettel ér hátrány, erre tekintettel kedvezőtlenebbül bánnak vele (velük). Nehezebben bizonyítható és gyakrabban fordul elő a közvetett diszkrimináció. Ebben az esetben a szabályok látszólag mindenkire egyformán vonatkoznak (az előírások látszólag semlegesek), ugyanakkor kitapintható, hogy egy bizonyos csoporthoz tartozó személyeket hátrányosan érint. A közvetett diszkrimináció legtöbbször a szabályok gyakorlati alkalmazása során derül ki.

Az Alaptörvény XV. cikke a megkülönböztetés tilalma körében kinyilvánítja még: **A nők és a férfiak egyenjogúak; Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti; Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.** Ez a felsorolás az Alaptörvény identitásához kapcsolódó prioritásokat fogalmazza meg.

³⁵ Lásd az Európai Unió Alapjogi Chartája 21. cikkét.

8.3.4. Valásszabadság és lelkiismereti szabadság

A vallásszabadság mind egyéni, mind kollektív vallásszabadságot jelent (azaz a másokkal együtt történő gyakorlás is alkotmányos védelemben részesül).³⁶ Az egyéni vallásszabadság alapján **beszélünk pozitív és a negatív vallásszabadságról**. Az előző alatt a meggyőződés szabad megválasztásának és megváltoztatásának jogát, az utóbbi alatt a vallásoktól való elhatárolódás szabadságát értjük. A **vallás megválasztása, megváltoztatása vagy a vallásoktól való elhatárolódás – míg meg nem nyilvánul – abszolút jog**, azaz nem korlátozható. Mindenki legszemélyesebb ügye, hogy milyen meggyőződéssel, vallással tud azonosulni.

A vallás kinyilvánítása, gyakorlása, terjesztése és tanítása azonban, mint minden alapjog, szükséges és arányos mértékben korlátozható. A vallás szabadsága a meggyőződésből fakadó cselekedet védelmét jelenti, ebben az összefüggésben pedig visszavezethető az emberi méltóságból fakadó önazonosság és önrendelkezés védelmére. Ha a meggyőződésből való cselekedet vallási indíttatású, vallási tárgyú, akkor annak fokozott védelmet kell kapnia. A meggyőződés kinyilvánításának a joga a vallásgyakorlás szabadságától annyiban különbözik, hogy nemcsak egyházi vagy vallási körökben, hanem bárhol kinyilváníthatom, hogy az adott vallással azonosulni tudok.

A kollektív vallásszabadság az együttes, vagy közösségi vallásgyakorlás szabadságát jelenti. Ez jellemzően egyházi keretek között valósul meg, de az alkotmányos védelem kiterjed arra is, ha ez más szervezeti formában (például az egyesülési joggal való élés során) vagy szervezeti formától függetlenül megy végbe. Az alanyi jog érvényesülése mellett a vallásszabadság objektív intézményvédelmi oldalát is fontos kiemelni, ahol számos állami kötelezettség található az alapjog védelme érdekében. Ezek:

- a konfliktushelyzeteket jogilag szabályozni kell (ilyeneket például az egyházi ingatlanok visszaadása kapcsán szép számmal jelentkeztek);
- az egyéni vallásgyakorlásra az állami intézményekben is teret kell biztosítani, ha erre igény jelentkezik;
- kórházban, büntetés-végrehajtási intézményben, fegyveres erőknél is lehetőséget kell biztosítani a vallásgyakorlásra;
- illetve az állam semlegessége nem zárja ki, hogy semleges fórumokon (közszolgálati TV, rádió, állami vagy önkormányzati iskola) arányosan bemutatkozhatnak a vallások, illetve ezek a fórumok segítsék a vallásgyakorlást;
- az államnak adott esetben anyagilag is támogatnia kell az egyházakat (hiszen a vallásgyakorlás jellemzően egyházi keretek között történik), a támogatásnak arányban kell állni az adott egyház iránti társadalmi igényvel. **A fentiekben kívül a vallásszabadságot az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja.**

Az államnak semlegesnek kell lennie, ami nem azt jelenti, hogy a negatív vallásszabadságot (tehát a vallásoktól való elhatárolódást), vagy a vallási közömbösséget kell az államnak alapesetnek tekintenie, hanem **az államnak azon kell munkálkodnia, hogy a tudatos választás lehetősége mindenki számára adott legyen**. A semleges állam nem értékmentes

³⁶ A jog érvényesüléséről bővebben lásd KÖBEL Szilvia (2016): *A politikai szabadságjogok korszakai Magyarországon 1945-től napjainkig*. Budapest, Gondolat.

állam, az államnak biztosítania kell, hogy a különböző vallásokban fellelhető értékek megjelenhessenek és kifejlődhessenek. **A semlegességből fakadó követelmények a következőek:**

- az állam nem ítélkezhet vallásos hit vagy lelkiismereti meggyőződés igazságtartalmáról;
- nem szólhat bele az egyházak belső ügyeibe;
- intézményesen nem fonódhat össze az egyházakkal;
- az állam nem veszélyeztetheti a társadalom vallási békéjét.

Az alkotmányokban a vallásszabadság következetesen a lelkiismereti szabadsággal együtt kerül deklarálásra, aminek nem csak történeti okai vannak, hanem e jogok tartalmukban is összekapcsolódnak. **A lelkiismeret fogalma ugyanakkor jogilag nem meghatározott.** Egyesek szerint a lelkiismereti szabadság úgynevezett „szekuláris vallásszabadságként” **az egyén identitását a vallási meggyőződéshez hasonló mélységben meghatározó, nem vallási meggyőződés** választása, elfogadása, kinyilvánítása, gyakorlása, tanítása számára biztosít védelmet. Az ilyen világnézeti meggyőződés a vallási meggyőződéssel szemben a transzcendencia elemeit nélkülözheti.³⁷

Az Alaptörvény mindezt figyelembe veszi, amikor a VII. cikk (1) bekezdésében akként rendelkezik, hogy **mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához.** Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.

Az alkotmányok a vallásszabadság körében rendezik **az állam és az egyház viszonyát.** Az állam és az egyház kapcsolatát illetően – a jogállami kritériumokat nem sértve – többféle modell ismert és működik, a teljes elválasztástól (például Franciaország) az államegyházig (például Görögország). **A magyar megoldás** (hasonlóan az olasz modellhez) az **együttműködést helyezi a középpontba.** Az Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdése szerint **az állam és az egyházak, illetve a vallási tevékenységet végző más szervezetek különváltan működnek. Az egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek önállóak.** Ezzel a megfogalmazással az Alaptörvény biztosítja az egyházak autonómiáját (amely mélyebb, mint például az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteké), ugyanakkor a különvált működés nem zárja ki az együttműködést. Ennek jellemező formái az egyházi fenntartású iskolák, egészségügyi, szociális intézmények. Ilyenkor az egyház állami feladatot vesz át és a rendezőelv szerint ezzel arányos állami támogatásra jogosult. Az együttműködés példája továbbá, hogy a személyi adó 1%-a felajánlható valamelyik elismert egyháznak. Az állam és az egyházak együttműködésének (ennek a modellnek) alaptörvényi megfogalmazása a VII. cikk (2) bekezdése, miszerint **az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik.**

Az Alaptörvény és az egyházakra vonatkozó törvény sajátos módját adta az egyházak regisztrációjának (a fenti szöveg alapján az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el szervezeteket). Az Alaptörvény szerint tehát az Országgyűlés dönt arról, hogy

³⁷ Lásd még: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (2011): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPK. 146.

kiket ismer el egyházként. Az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése szabályozási követelményként előírja, hogy az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. **A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként a sarkalatos törvény** huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot írhat elő. Jelentős kedvezményeket és számottevő állami támogatást csak az ilyen eljárásban az Országgyűlés által bevett egyházak élveznek Magyarországon.

8.3.5. A tulajdonhoz való jog

Az Alaptörvény a XIII. cikkében foglalkozik a tulajdonhoz való joggal. E jogot egy sorban említi az öröklés jogával, és az Alkotmánnyal szó szerint megegyezően tartalmazza a kisajátítás garanciáit: a kivételességet, a közérdekűséget, a teljes feltétlen és azonnali kártalanítási kötelezettséget.³⁸

Ami újdonságot hozott a korábbi Alkotmányhoz képest, az annak alaptörvényi rögzítése, hogy **a tulajdon társadalmi felelősséggel jár**. Az Alaptörvény megfogalmazása nem új keletű: „A tulajdon kötelez. Használata egyúttal a legnagyobb közös jót is kell, hogy szolgálja” – állt az 1919-es weimari alkotmány szövegében, s hasonlót fogalmaz meg a ma is hatályos 1949-es német alkotmány 14. cikk (2) bekezdése. Ez a mondat a tulajdon alkotmányos védelmének vezérmondata is lehet. Ez az érvelés azonban nagyon különbözik a tulajdonjog polgári jogi megközelítésétől. Tehát a tulajdon alapjogi és polgári jogi fogalma elválík, **az alapjogi tulajdonvédelemnek saját dogmatikája van**.

A nemzetközi egyezmények eredetileg nem kezelték egyértelmű pontossággal a tulajdonhoz való jogot. Így például az Emberi Jogok Európai Egyezménye eredeti szövegében nem is szerepelt, az első kiegészítő jegyzőkönyv fűzte hozzá – nem a tulajdon, hanem – a „javak békés élvezetéhez való jogot.” Az alkotmányi tulajdonvédelemben kettős tendencia érvényesül: 1. **Egyrészt a javak közérdekből való korlátozása**, illetve a tulajdon használata felett szükségesnek mutatkozó állami ellenőrzés **növekszik**. A településrendezés (maga az építésügyi igazgatás szintiszta tulajdonkorlátozás, hiszen megmondja, hogy a tulajdonomat hogy használhatom), a földreformok, a szociális problémák megoldása (például a magántulajdonban lévő bérlakások lakbérmaximuma vagy a bérlőknek vételi jog jogszabályi biztosítása), infrastrukturális fejlesztések (például az autópályák, nagyfeszültségű vezetékek vagy mobiltelefon-átjátszó állomás létesítése stb.) mind-mind közérdekű tulajdonkorlátozások. A gazdasági fejlődéssel a korlátozási lehetőségek számszerűen is növekszenek.

2. **Másrészt az alkotmányjogi tulajdonvédelem sokkal szélesebb a hagyományos értelemben vett tulajdonvédelemtől.** Az EJEE fentebb idézett rendelkezésében is **a javak**

³⁸ A jogról bővebben lásd TÉGLÁSI András (2014): *A tulajdonhoz való jog*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.

békés élvezetéről van szó, tehát például a vagyoni értékű jogok, bizonyos közjogi várománnyok (nyugdíj, táppénz)³⁹ éppúgy a védelem tárgyát képezhetik, mint a klasszikus tulajdon.

Azonban sem a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, sem az alkotmányok nem biztosítanak alanyi jogot a tulajdonszerzéshez. **A tulajdonvédelem a már meglévő tulajdonra vonatkozik. A tulajdonhoz való jog mégis alapjog.** Alkotmányjogi funkciója **az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjainak a biztosítása**. Korlátozására az alapjogi teszt módosulva alkalmazható. A szükségességi oldalon elfogadható a **közérdek** (míg más alapjognál nem), az arányosságot tekintve pedig az **értékgarancia** elvének kell fő szabályként érvényesülnie. Az értékgarancia a közjogi beavatkozás következtében fellépő értékvesztés kompenzálását jelenti. Ez azonban csak a főszabály, mert a tulajdon szociális kötöttségei („a tulajdon társadalmi felelősséggel jár”) adott esetben lehetővé tehetik, hogy a tulajdonos a beavatkozást ellentételezés nélkül tűrje (például a nyugdíjmaximum révén egy bizonyos szint fölötti összeget visszaoszt a rendszer a szegényebb nyugdíjjal rendelkezőknek).

A tulajdonjog a többi alapjogtól abban is különbözik, hogy a tulajdonjog – mind az alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok szerint – **el is vonható**. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése szerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A kisajátításnak e garanciája a jogrendszer több törvényében (építésügyi törvény, kisajátítási törvény) szerepel, megsértése esetén a tulajdoni igények bíróság előtt érvényesíthetők. A tulajdonjog enyhébb (az elvonást el nem érő) korlátozásánál hasonló kártalanítási szabályok lépnek életbe, a korlátozással arányos kártalanítás megfizetésének előírásával.

8.3.6. Egyes eljárási jogok

8.3.6.1. A szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog

Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése értelmében „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.” A IV. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.” A (3) bekezdés szerint: „A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani vagy bíróság elé kell állítani. A bíróság köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni.” Végül az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése e körben kimondja, hogy „Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvény-sértően korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.” A fentiek tartalmazzák a *habeas*

³⁹ A strasbourgi bíróság 2005-ben egy brit ügyben egyértelművé tette, hogy a modern demokratikus társadalmakban az egyének létfenntartása életük egészében vagy egy részében a jóléti juttatásoktól függ, ezért számos jogrendszer alanyi jogokként biztosítja ezeket az ellátásokat. Az ilyen rendelkezések pedig tulajdonjogi érdeket keletkeztetnek attól függetlenül, hogy előzetes járulékfizetéstől függenek-e vagy sem, tehát a bíróság a jövőben ilyen alapon nem tesz különbséget a különböző jóléti juttatások tekintetében az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének alkalmazhatóságát illetően.

corpus szabályt, azaz a személyi szabadság korlátozásáról a lehető legrövidebb időn belül bíróságnak kell dönteni. Az Alaptörvény hivatkozási alapot teremt a törvénytelenül fogva tartottak kártérítésére is.

Az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdésének utolsó mondata az alkotmány erejénél fogva tartalmazza a tényleges életfogytiglan büntetési tétel alkalmazhatóságát. E szabály azonban nem ad felmentést az Alaptörvény más rendelkezései – többek között az emberi méltósághoz való jog vagy az embertelen büntetés tilalma – alól. Magyarországon azonban a Büntető Törvénykönyv szabályai szerint jelenleg van tényleges életfogytiglani büntetés. Az ilyen típusú szabadságvesztésre ítélt személy egyedül a köztársasági elnök kegyelme útján szabadulhat, ha a bíróság a feltételes szabadlábra bocsátás lehetőségéből is kizárta.

A nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elveket, amelyek **a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmát fogalmazzák meg**, a következő szöveggel tartalmazza az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése: „Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel 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.” Mindez nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.

A nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek egyrészt arról szólnak, hogy az államnak törvényben kell tiltania és törvényben kell büntetéssel fenyegetnie a bűncselekményeket, másrészt az egyén ahhoz való jogáról, hogy csakis törvényesen ítéljék el (nyilvánítsák bűnössé) és büntetését is törvényesen szabják ki. *A nullum crimen sine lege* elve a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvének része, de nem egyedüli kritériuma a büntetőjogi felelősségre vonás alkotmányosságának.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése értelmében „A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.” Az alkotmányos garanciák körében mondja ki az Alaptörvény a *ne bis in idem* elvét, amely a kétszeres eljárás (értékelés) tilalmát jelenti.⁴⁰

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

Az Alaptörvény a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXIV. és XXVIII. cikkeken – a közigazgatással és a bírósági eljárásokkal összefüggésben – szabályozza. A XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében **mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék**. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A XXVIII. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, 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, észszerű határidőn belül bírálja el**.

⁴⁰ A mozgásszabadságról bővebben lásd PAP András László (2009): *Mozgásszabadság*. Budapest, L'Harmattan.

A tisztességes eljáráshoz való jog tehát több mint a tisztességes tárgyaláshoz való jog, annak az egész eljárás során érvényesülni kell, illetve tágan értelmezendő a tekintetben is, hogy az Alaptörvény megfogalmazza a megfelelő ügyintézéshez való jogot is. Ezzel lényegében általános, nem kizárólag a büntető igazságszolgáltatásra szorítókozó érvennyel rögzíti e jogot.

A hazai és a nemzetközi emberi jogi bíróságok gyakorlata szerint a „fair trial” olyan minőség, amelyet **az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni.** Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részlet-szabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan, avagy nem tisztességes.⁴¹ A tisztességes eljáráshoz való jog így felöleli az eljárási jogok egészének érvényesülését. Kiemelést érdemel, hogy az Alaptörvény külön előírja a hatósági döntések indokolási kötelezettségét.

A tisztességes eljáráshoz való jog az alapjogi dogmatika szerint **abszolút jog.** Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; ezért a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta. Nincs olyan alkotmányos jog vagy érték, amely miatt az eljárás egy kicsit tisztességtelen lehetne.

A tisztességes eljáráshoz való jog része az Emberi Jogok Európai Egyezményében és alkotmányszövegekben nem nevesített, de általánosan elismert elv, **a fegyverek egyenlőségének elve, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye** és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és **állást foglalhasson.** A fegyverek egyenlősége megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. A fegyverek egyenlőségének egyik feltétele (és a nemzetközi szervek esetjogában is leginkább kimunkált területe) a felek mindegyikének személyes jelenléte az eljárási cselekmények során. A másik feltétel pedig, hogy az ügyben releváns adatokat a vád, illetve a terhelt és a védő ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhessék meg. A fegyverek egyenlőségének olyan más – nem büntető – eljárásokban is érvényesülni kell, ahol az egyén mellett a másik fél az állam.

8.3.6.3. *A jogorvoslathoz való jog és a bírósághoz fordulás joga*

Az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdése értelmében **mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.** A jogorvoslathoz való jog mindenkit megillet. Ennek azonban **többféle formája** lehet. A jogorvoslathoz való jog mint alkotmányos alapjog szerint az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervek belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét kell biztosítani. Ebből tehát nem feltétlenül következik a bírósághoz fordulás joga. A jogorvoslathoz való jog akkor érvényesül, ha a szabályozás a sérelem orvoslására valódi lehetőséget biztosít. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogorvoslathoz való jog – fő szabály szerint – csak a rendes jogorvoslatokra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslati lehetőségek nem vonhatók ezen alapjog alá.

⁴¹ 6/1998. (III.11.) AB határozat

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből ered a **bírósághoz fordulás joga**. E szerint 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, észszerű határidőn belül bírálja el.

A bírósághoz fordulás jogából az államra az a kötelezettség hárul, hogy a jogviták elbírálására bírói utat biztosítson. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás joga – hasonlóan az Alaptörvény által deklarált többi alapjoghoz – **nem abszolút jellegű jogosultság**, hanem a jogállamiság elemeként megjelenő jogbiztonság korlátai között juthat csak érvényre (ezért például a kérelmek benyújtása vagy a keresetindítás határidőhöz köthető).

8.3.6.4. Az ártatlanság véelme és a védelemhez való jog

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése értelmében „**Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.**” Az **ártatlanság véelme** eredendően a büntetőeljáráshoz kapcsolódott, azonban annak – csakúgy, mint a tisztességes eljárásnak – ki kell terjednie más típusú eljárásokra is, mint a közigazgatási, fegyelmi, a szabálysértési eljárásokra (amennyiben ezen eljárásokban értelmezhető). Az ártatlanság véelme azonban nem fogható fel akként, hogy a hatóságok ne alkalmazhatnának bizonyos – alapjogokat is korlátozó – intézkedéseket a büntetőeljárásban a gyanúsítottakkal szemben. Ez a nemzetközi jogi normákkal is összhangban áll. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 2. bekezdése rögzíti az ártatlanság véelmének elvét, de az 5. cikk szerint a gyanúsított – indokolt esetben – akár személyes szabadságától is megfosztható. Az ártatlanság véelmeből következik, hogy a bűnösség bizonyítása a büntetőügyben eljáró hatóságokat terheli.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése értelmében „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.” A védelemhez való jog kezdetben a büntetőeljárás bírósági szakaszához kapcsolódott, és a védelem, illetve a védőválasztás jogát foglalta magában. Mára már az eljárás egészére, annak valamennyi szakaszára kiterjed. A védelemhez való jognak továbbá nemcsak a szűk értelemben vett büntetőeljárásban, hanem valamennyi kriminális jellegű cselekmény miatt folyó eljárásban érvényesülnie kell.

8.4. A politikai szabadságjogok

A jogokat csoportosíthatjuk aszerint, hogy a magánélet zavartalanságát hivatottak-e biztosítani, vagy a köztevékenység szabadságát, tehát a közügyek megvitatásában való részvételt. Ez utóbbi csoporton belül is beszélhetünk politikai részvételi jogokról, azaz arról, hogy a demokratikus döntéshozatalban akár közvetlenül népszavazás útján, akár közvetetten, az országgyűlési, önkormányzati vagy európai uniós parlamenti képviselők megválasztása útján hogyan vehet részt a politikai közösség tagja. De beszélhetünk arról is, hogy még mindezek előtt, illetve mindezek mellett milyen szabadságjogok szükségesek ahhoz, hogy az egyének vagy a szervezetek kialakíthassák és kinyilváníthassák a véleményüket.

nyüket. Előrebocsátjuk, hogy az alábbi jogok közül a véleménynyilvánítás szabadsága azért speciális, mert az – ahogyan a magyar Alkotmánybíróság is megfogalmazta – nem kizárólag politikai szabadságjog, hanem egyúttal a személyiséghez fűződő autonómia alapja. A véleménynyilvánítás szabadságát tehát most ebben a fejezetben tárgyaljuk, de felhívjuk a figyelmet arra, hogy az a személyes szabadságról szóló fejezetnek egyaránt szerves része.

8.4.1. A véleménynyilvánítás szabadsága

A véleménynyilvánítás szabadsága (szólásszabadság) a pozitív jogban, így a magyar Alaptörvényben is alapjogként jelenik meg, amelynek alanyi oldala (tehát az egyéneket megillető jogosultság) és intézményvédelmi oldala (tehát az állam kötelezettsége arra, hogy megteremtse a jog érvényesülését) egyaránt meghatározó az alkotmányos demokrácia jogrendjében.⁴² A véleménynyilvánítás szabadságát ezért anyajognak szokás nevezni, a kommunikációs jogok anyajogának. Ez azt jelenti, hogy sok más, kommunikációval összefüggő, az Alaptörvényben nevesített vagy nem nevesített jogosultság következik abból, hogy az állam biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát.

A véleménynyilvánítás szabadsága mint politikai szabadságjog a demokrácia alapjának tekinthető. Nélkülözhetetlen ahhoz, hogy kialakuljon a mindenkori demokratikus közvélemény, amely mint alkotmányos érték az Alaptörvény e jogot deklaráló IX. cikk (2) bekezdésében szövegszerűen is megjelenik. E jog értelmezése során mind a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága, mind a magyar Alkotmánybíróság többször utalt arra, hogy a szabályozást a történelmi tapasztalat igazolta: a vélemény elfojtása ugyanis a társadalmat zárttá teszi, zárt társadalmakban pedig az uralkodó véleménytől eltérő állásponttal szemben nemcsak az állami szereplők, hanem maga a társadalom is intoleráns lesz. Ez pedig akadályozza a vélemények versenyét. Ezzel szemben a vélemények szabad áramlása növeli az emberekben rejlő toleranciát, az eltérő megközelítések megértését és elfogadását vagy indokolt elutasítását, és ezáltal lehetőség nyílik arra, hogy kialakuljon a demokratikus közvélemény, amely a politikai cselekvés, a jogalkotás bázisául szolgál.⁴³

A véleménynyilvánítás szabadsága mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, függetlenül a közlés módjától (írásos, szóbeli, szimbolikus stb.), **függetlenül értékétől, erkölcsi minőségétől és függetlenül többnyire valóságtartalmától is.** A véleménynyilvánítás szabadsága által a közlés lehetősége és ténye védett, tekintet nélkül annak tartalmára. Az állam hatalma ugyanis nem terjed ki arra, hogy válasszon a különböző világnézetek és vélemények között. Mivel az alapjogvédelem útján nem a meghatározott tartalmú véleményeket és véleménynyilvánításokat védi az állam, az alábbiakban nagy vonalakban meghatározzuk, hogy mire terjed ki a védelem köre:

- a szólás szabadsága, sajtószabadság,
- az eszmék, nézetek szabad áramlásának szabadsága,
- a művészeti, irodalmi élet szabadsága,
- az oktatás szabadsága,

⁴² A jogról bővebben lásd KOLTAY András (2009): *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest, Századvég.

⁴³ Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában alapozta meg e szabadságjog érvényesülését, ebben határozta meg a demokratikus közvélemény kialakulásának kritériumát. Az Alaptörvény fogalomhasználatá az AB gyakorlatot követi.

- a tudományos ismeretek terjesztésének szabadsága,
- a vallásszabadságnak az a része, amikor a vallást kinyilvánítják, tehát a vallás-
gyakorlás szabadsága,
- gyülekezési jog,
- a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, hiszen csak ezen adatok ismerete-
ben tudunk véleményt formálni. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog
érvényesülése a véleményszabadsággal való élés előfeltétele.⁴⁴

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a 10. cikkében deklarálja e szabadságjogot. A strasbourgi bíróság több döntésében értelmezte és alakította ki a jog érvényesülésének kereteit. Visszatérő és meghatározó megállapításai szerint „A véleménynyilvánítás szabadsága nem csupán azokra az információkra és elvekre érvényes, amelyek elfogadhatók, illetve ártalmatlannak vagy közömbösnek tekinthetők, de azokra is, amelyek kellemetlenül érintik, sokkolják vagy zavarják az államot vagy a népesség bármely csoportját.”⁴⁵

A véleménynyilvánítás szabadsága a fentiek ellenére nem korlátozhatatlan alapjog, szükséges és arányos mértékben – mint minden más alapjog – korlátozás alá eshet. Legjellemzőbb korlátozási ok mások becsületének és jó hírnevének védelme, illetve az, amikor a beszéd közvetlen veszélyt idéz elő mások élete, testi épsége, méltósága tekintetében (például felhergelt tömeg előtt mondott olyan buzdító hatású beszéd, amelynek következtében a tömegben lévők bűncselekményeket követnek el). A véleményszabadság nem korlátozható elvont közérdekűségből (például köznyugalom, közbiztonság, közérkölc) akkor, ha a véleményszabadsággal való élés mások alanyi jogait egyébként nem sérti.

Az Alaptörvény – és annak negyedik módosítása – alakította ki a véleményszabadság jelenlegi alkotmányos rendszerét. Az Alaptörvény IX. cikke eredetileg pusztán deklarálta a két jogot: a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, illetve előírta a sarkalatos törvény szerinti szabályozási kötelezettséget: „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához; Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit; A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Az Alaptörvény negyedik módosítása tartalmi korlátot állított a véleményszabadság érvényesülése elé három ponton, egyrészt a politikai hirdetések tekintetében, másrészt az emberi méltóság egyéni jogának, harmadrészt a közösségek méltósága védelme érdekében. Az alaptörvényi szöveg – a IX. cikk negyedik módosítással megállapított szövege – szerint: „(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatás, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közölhető. Az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai

⁴⁴ Az információszabadságról és az információs önrendelkezési jogról szóló törvény értelmében közérdekű adat iránti igényt bárki benyújthat a közhatalmi szervekhez, amelyek – ha közérdekű adatról van szó – kötelesek azt kiadni. Ha nem válaszolnak vagy megtagadják, bírósághoz lehet fordulni annak megállapítása céljából, hogy az igényelt adat közérdekű-e.

⁴⁵ Lásd Handyside kontra Egyesült Királyság, 1976. december 7-i ítélet, Sunday Times kontra Egyesült Királyság 1979. április 26-ai ítélet (no. 6538/74)

parlamentari képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

A véleménynyilvánítással kapcsolatos alkotmányos problémák több területet ölelnek fel, így – a teljesség igénye nélkül: a „gyűlöletbeszéd” ügyeket, a közszereplők kritizálhatóságát, a médiaalkotmányosságot és a szimbólumok védelmét is. Ezekre a kérdésekre alább egy kicsit részletesebben térünk ki.

8.4.1.1. A gyűlöletbeszéd problematikája

Az állam csak meghatározott közösségi érdekeket valósít meg közvetlenül, saját szervei útján, egyébként a jogszabályokat azért alkotja, hogy a társadalomban élő embereknek és a benne működő szervezetek tevékenységét szabályozza. Az állami szervek mellett a magánszemélyekhez is intéz tehát jogi parancsokat, és az érdekében sértett fél kívánságára ezeket ki is kényszeríti. Ám ezek a szabályok elsősorban nem arra rendeltettek, hogy állami kikényszerítés útján érvényesüljenek, hanem hogy a szabályokat önként betartsák, az érdek-összeütközéseket ezek segítségével rendezzék az emberek.⁴⁶ Az ezredforduló környékén a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos jogviták azonban önként nem rendeződtek, és a bíróságok a meglévő személyiségi jogvédelmet egyszerű jogértelmezéssel nem terjesztették ki azokra az esetekre, amikor a közösséget érő sértő magatartás alapján volna vizsgálható az egyén jogsértelme. Így az érdekütközések, a vitás helyzetek ezekben az esetekben sem önként, békés úton, sem állami kikényszerítés útján nem simulnak el. A gyűlöletbeszéd kapcsán a magyar alkotmányjogban ezért többszörösen visszatérő kérdés, hogy büntetőjogi szankciót csak a nagy nyilvánosság előtt elkövetett (valamely nép, felekezet, faj vagy a lakosság egyes csoportjai elleni) gyűlöltre uszító beszéd esetén, vagy az ennél „enyhébb”, gyalázkodó magatartás esetén is lehet-e alkalmazni. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a véleménynyilvánítás védelmi szintjét magasra emelte, büntetőjogi szankciót csak a gyűlöltre uszító magatartás esetén ismert el, gyalázkodás, becsmérlés esetén nem. Úgy vélte, hogy a büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio, a büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek. Ezért **a nép, felekezet, faj vagy a lakosság egyes csoportjai elleni lealacsonyító kifejezés használata vagy más hasonló cselekmény esetén nem a büntetőjog eszközeivel kell fellépni, a büntetőjognak csak akkor van tere, ha a beszéd közvetlen veszélyt idéz elő.**⁴⁷ Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság

⁴⁶ SZLADITS Károly (1941): *A magyar magánjog* 1. köt. *Általános rész. Személyi jog*. Budapest, Grill.

⁴⁷ Lásd a 30/1992. (V.26.) AB határozatot.

következésként érvényesítette több döntésén keresztül. Az Alaptörvény negyedik módosítása az alkotmányos környezetet megváltoztatta azzal, hogy kimondja: a közösségek méltósága a véleményszabadság korlátja lehet, amellyel kapcsolatos igények bíróság előtt érvényesíthetők. Az Alaptörvény IX. cikkének negyedik módosítása alapján alkotmányossá vált a polgári jogi szabályozás, amely a Polgári Törvénykönyv⁴⁸ személyhez fűződő jogok védelmével foglalkozó fejezetében kimondta, hogy az új Polgári Törvénykönyv 2:54. § (5) bekezdése biztosítja az egyén számára a jogot, hogy gyűlöletbeszéd esetén a jogsértővel szemben polgári jogi igényt érvényesítsen: „A közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezőmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A közösség bármely tagja a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésének kivételével a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját érvényesítheti.” Ebből a szabályozásból következik, hogy ma már például sérelemdíjat lehet kérni a büntetőjogi szabályozás körébe nem tartozó, de a fentiek szerint megvalósuló gyűlölködő magatartás esetében.

8.4.1.2. A közszereplők bírálhatósága

A véleménynyilvánítás szabadsága mint politikai alapjog az állami közhatalom ellenőrzésének is eszköze. Ebből következően az állami szervek, intézmények és politikusok kritizálhatósága a demokratikus társadalomban szélesebb, mint egyéb személyeké.⁴⁹ A közszereplők kritizálhatóságával összefüggésben a magyar alkotmányjog követte a strasbourgi gyakorlatot, s kimondta, hogy különbséget kell tenni, ha a kritizálás értékítéletet vagy tényállítást tartalmaz. Az értékítélet az egyén személyes véleménye, amely a közhatalommal szemben hangot kell, hogy kapjon, függetlenül attól, hogy az túlzó vagy felfokozott. **Ha a közhatalmat ért bírálatról van szó, akkor nem büntethető.** A becsület csorbítására alkalmas értékítéletet kifejező vélemény sem büntethető. Tényállítást esetén a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta. A véleményszabadságot sértő az a szabályozás, amely a becsület csorbítására alkalmas igaz tények közlését is büntetni rendeli.⁵⁰

Az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatban a 7/2014 (III. 7.) AB határozat megerősíti a közszereplők erősebb bírálhatóságának korábbi tételét az Alaptörvény

⁴⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.

⁴⁹ Lásd a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot.

⁵⁰ Lásd Lingens kontra Ausztria 1986. július 8-ai ítéletet (no. 9815/82), illetve a 34/2004. (VI.24.) AB határozatot.

IX. cikk (4) bekezdésének értelmezésével összefüggésben.⁵¹ A határozat amellet azonban, hogy megerősíti a véleményszabadság elvi megalapozását jelentő korábbi tételeket, alaphatározatnak tekinthető a közszereplők személyiségi jogainak védelmével összefüggésben is. Az Alaptörvényt értelmező Alkotmánybíróság megerősítette a rendszerváltást követően kialakult felfogást a véleményszabadság kétféle – az önkifejezést önmagában védő és a politikai és társadalmi részvételhez kapcsolódó – igazolását: „A szólás- és sajtószabadság kétféle igazolása és tartalma, azaz az egyéni önkifejezésre fókuszáló alanyi, valamint a demokratikus közvéleményt középpontjába állító intézményi oldal nem versengő, még kevésbé egymást gyengítő érvek, hanem egymást kölcsönösen kiegészítő és támogató alkotmányos szempontok. Előfordulhat, hogy hol az egyik, hol a másik oldal kerül előtérbe, de összességében – és egyes alkotmányjogi kérdéseknél egészen konkrétan is – erősítik egymást.”⁵² Ebből a felfogásból következik továbbra is a közszereplők nagyfokú bírálhatósága.

8.4.1.3. Médiaalkotmányosság

A médiaalkotmányosság kapcsán figyelembe kell venni, hogy **a sajtónak alkotmányos funkciója van: a közérdekű információk és eszmék terjesztése.** A sajtószabadság általános követelménye a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. A médiaalkotmányosság tekintetében a 21. század nagy kihívása az interneten keresztül megvalósuló kommunikáció. A digitális médiakörnyezet átalakította az emberek tájékozódási és kommunikációs lehetőségeit. **Új kommunikációs tér alakult ki, amely a véleményalkotás, a társadalmi párbeszédben való részvétel és a demokratikus akaratképzési folyamatok mellett az önkifejezés tere is lett.** Felmerült a kérdés, hogy a médiakörnyezet átalakulása a korábbiakhoz képest milyen másfajta állami szerepvállalást, szabályozást kíván meg. 2011-ben az új hazai médiaszabályozás – a médiaalkotmány és az új médiatörvény – a Médiatanács ellenőrzése alá kívánta vonni az internetes kommunikációt a nyomtatott sajtó, illetve a rádiózás és televíziózás mellett, de az Alkotmánybíróság ezt a jogszabályi rendelkezést megsemmisítette.⁵³ A véleménynyilvánítás szabadságának intézményvédelmi oldala megkívánja az állam részvételét a sokszínű tájékozódáshoz való jog gyakorlásának megteremtésében, ami a médiapluralizmus megteremtését célzó szabályozásban kell, hogy megjelenjen. A véleményalkotás és így a demokratikus, állami akaratképzésben való részvétel alapja ugyanis a megfelelő tájékozottság, az információk széles körének elérése. Ezért alapvető fontosságú a sajtó szabadsága mellett a rádiózás, a televíziózás vagy éppen az internet, tehát az összes kommunikációs tér szabadsága az alkotmányos korlátok között.⁵⁴

⁵¹ Török Bernát: A közlések alkotmányos alapértéke a szólásszabadság magyar koncepciójában In KOLTAY András – Török Bernát (2005): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 2.* Budapest, Wolters Kluwer. 215.

⁵² 7/2014 (III. 7.) AB határozat, Indokolás [41].

⁵³ 165/2011. (XII.20.) AB határozat

⁵⁴ 16/2016. (X. 20.) AB határozat Indokolás [22]

8.4.1.4. Állami és nemzeti szimbólumok

A szimbólumok védelmét illetően a magyar jogrendszer szankcionálja a nemzeti jelkép megsértését,⁵⁵ és az önkényuralmi jelképek használatát is.⁵⁶ Ezen szimbólumok útján történő véleménynyilvánításhoz a magyar jogrendszer büntetőjogi következményeket fűz.

8.4.2. Gyülekezési jog

A gyülekezési jog dogmatikai helyét tekintve **egyrészt az önkifejezés eszközeként kommunikációs jog, másrészt politikai alapjog is** ugyanúgy, ahogy a véleménynyilvánítási szabadság.⁵⁷ Ebből következően a gyülekezés jogvédelmi szintjén is azonos a véleménynyilvánítás szabadságával, azaz törvénnyel csak a szükséges és arányos mértékben korlátozható. **A két jog közötti különbség, hogy a gyülekezési jog közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja a vélemény kifejtését** szemben például a médiaszabadsággal. Ugyanis a sajtótermék előállítására anyagi ráfordítást igényel, a médiafrekvenciák végesek, nincs senkinek alanyi joga arra, hogy véleményét a sajtóban, rádióban vagy a televízióban közlésegyék, ráadásul a médiának pártatlannak, kiegyensúlyozottnak kell lennie,⁵⁸ ami többletszabályozást igényel, míg a békés gyülekezési jogukat a személyek kisebb adminisztratív terhek mellett gyakorolhatják.

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerint **mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez**. A békés jelleg az alkotmányok által védett gyülekezés attribútuma. Az európai alkotmányok többsége, és valamennyi emberi jogi dokumentum – így a legutóbbi, az Európai Unió Alapjogi Chartája – is kifejezetten a békés gyülekezéshez való jogot deklarálja. Ha a gyülekezés nem békés, az összejövétel nem áll a jog védelme alatt. A békés jelleg azonban értelmezésre szorul. A gyülekezési jogról szóló törvény szerint, ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt, bűncselekményre való felhívást, mások jogainak aránytalan sérelmét valósítja meg, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, a rendezvény nem békés, a rendőrség a rendezvényt feloszlathatja. A rendezvény békés jellegének az értelmezésében a bírói gyakorlat is orientáló, így például a Kúria által közzétett elvi határozat mondja ki, hogy „[a] gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény akkor oszlatható fel, ha a rendezvény elveszti békés jellegét, továbbá akkor is, ha a résztvevők erőszak alkalmazása céljából élet kioltására alkalmas eszközöket

⁵⁵ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 334. §-a szerint: „Aki nagy nyilvánosság előtt Magyarország himnuszát, zászlaját, címerét vagy a Szent Koronát sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, illetve azokat más módon meggyalázza, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

⁵⁶ A Btk. 335. §-a értelmében „Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vöröscsillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet a köznyugalom megzavarására alkalmas – különösen az önkényuralmi rendszerek áldozatainak emberi méltóságát vagy kegyeleti jogát sértő – módon

a) terjeszt,

b) nagy nyilvánosság előtt használ, vagy

c) közszemlére tesz,

ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt elzárással büntetendő.”

⁵⁷ Lásd erről a jogról bővebben HAJAS Barnabás (2014): *Útcák, terek szabadsága* Budapest, Századvég.

⁵⁸ Lásd a 75/2008. (V.29.) AB határozatot.

tartanak maguknál.”⁵⁹ A békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik. A rendezvény felosztható, ha elveszíti békés jellegét. Mindezek mellett a hangos, a túlzó, a sértő véleménynyilvánítás nem tekinthető erőszaknak.⁶⁰ Az Alkotmánybíróság 14/2016 (VII. 18.) AB határozatában megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezéssről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését.

A gyülekezési jog alanyai a résztvevők és szervezők. Résztvevő mindenki lehet, nemcsak magyar állampolgárok, szervező többnyire csak magyar állampolgár. A szervező felel a rendezvény békés jellegének a megtartásáért. Közterületen tartandó rendezvény szervezését legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli. Emellett lehetőség van spon-tán tüntetésekre és sürgős gyűlésekre is. Ezt a lehetőséget a hatályos törvényi szabályok közé az emberi jogi ítélkezési gyakorlat illesztette: a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bukta-ügyben hozott döntése,⁶¹ majd a magyar Alkotmánybíróság 2008-ban meghozott határozata.⁶²

A gyülekezési jog gyakorlása tehát a fentiek szerint bejelentéshez, nem pedig engedélyhez kötött. A bejelentett rendezvény megtartását a rendőrség akkor tilthatja meg, ha a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. **A rendőrség tehát tartalmi vizsgálatot nem végezhet, a demonstráció „értékességéről” nem foglalhat állást.** Ugyanakkor a rendőrség a bejelentés vizsgálatakor figyelembe veszi az Alaptörvényt és a gyülekezési törvényt. A rendőrség döntése bíróság előtt megtámadható.

8.4.3. Egyesülési jog

Az Alaptörvény az egyesülési jogot a gyülekezési joggal egy cikkben szabályozza.⁶³ A VIII. cikk (2) bekezdése szerint: **„Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”** A hatályos szabályok szerint az egyesület olyan, Magyarországon önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályában meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. Az egyesület elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység folytatása céljából nem hozható létre, ilyen tevékenységet csak a célja megvalósításának előmozdítása érdekében, kiegészítő jelleggel végezhet. **Az egyesület alapításához az szükséges, hogy legalább 10 alapító tag az egyesület megalakítását**

⁵⁹ EK227610

⁶⁰ Ezelin kontra Franciaország, 1991. április 26-ai ítélet (no.11800/85)

⁶¹ Bukta és társai kontra Magyarország 2007. július 17-ei ítélet (no. 25691/04)

⁶² 75/2008. (V. 29.) AB határozat

⁶³ A jog magyarországi szabályozásáról lásd bővebben BÓDI Stefánia (2011): Az egyesülési jog szabályozásának hazai dilemmái. *Valóság*, 54. évf. 9. sz.

kimondja, az egyesület alapszabályát elfogadja, ügyintéző és képviseleti szerveit megválassza, és Magyarországon székhellyel rendelkezzen. Az egyesület megalapítását követően kérni kell annak nyilvántartásba vételét, az egyesület a bírósági nyilvántartásba vételével jön létre. Az egyesület nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha az egyesület alapszabályában foglalt célok és tevékenységek nem ellentétesek az Alaptörvénnyel, és alapítói eleget tettek a törvényben előírt követelményeknek. Az egyesületek autonómiájának a védelme érdekében a hatályos szabályozás az egyesületek működésének kereteit határozza meg, a keretek között az egyesületi autonómiának kell érvényesülnie.

Az Alaptörvény az egyesülési szabadság deklarálását követően deklarálja a **pártalapítás szabadságát is**, illetve a bevett egyháznak nem tekintett vallási tevékenységet végző szervezetek is az egyesületi szabályok alapján jönnek létre Magyarországon.

8.5. Gazdasági, szociális és kulturális jogok

8.5.1. Elméleti alapok

8.5.1.1. A gazdasági, szociális és kulturális jogok sajátosságai

A gazdasági, szociális és kulturális jogok második generációs jogok. A gazdasági, szociális és kulturális jogok (összefoglalóan szociális jogok) annyiban különböznek a klasszikus szabadságjogoktól, hogy **ezek érvényesítése, érvényesíthetősége alapvetően az állam gazdasági teljesítőképességétől függ.** Míg például a vallásszabadság az állami jelenlét nélkül is érvényesülni tud, addig a szociális biztonság érvényesülése aktív, tevőleges állami cselekvést igényel (a szociális juttatások jogosultsági feltételeinek meghatározását, apparátus létrehozását az újraelosztáshoz, a kifizetések jogszerűségének ellenőrzését stb. igényli). További sajátosság, hogy míg a klasszikus szabadságjogok alanya bárki lehet, addig a **szociális jogokra való jogosultságot általában csak az állampolgárookra terjesztik ki.** Megkülönbözteti a szociális jogokat a klasszikus szabadságjogoktól az is, hogy amíg az első generációs emberi jogok tekintetében az elért védelmi szint csökkentése nem kívánatos, addig a **szociális jogoknál a védelmi szint csökkentésének tilalma nem áll fenn**, a hullámlás megengedett.

Az alkotmányos védelem „intenzitása” szempontjából a **gazdasági, szociális és kulturális jogok körébe tartozó jogosultságok nem homogének.** Vannak köztük valódi **alapjogok** (mint például a munkához való jog, a sztrájkjog vagy a tudományos és művészeti élet szabadsága), másrészt alapjognak nem minősülő **alkotmányos jogok** (mint például az egészséghez való jog, a pihenéshez való jog), harmadrészt **államcéllok**⁶⁴ (szociális biztonság, lakhatás elérése, közművekhez való hozzáférés, hajléktalanság esetén szállás biztosításának kötelezettsége).

Végül megjegyzést érdemel, hogy **az állampolgárok szociális biztonságát nemcsak a szociális jogok védik.** Az Alaptörvény jogállamiság klauzulája, a **tulajdonhoz való jog** (például az úgynevezett közjogi várományok – nyugdíj, egészségbiztosítási szolgál-

⁶⁴ Amikor az Alaptörvény „törekszik” fordulattal él, akkor minden valószínűség szerint államcél határoz meg.

tatás – körében), vagy a jogbiztonságból eredő szerzett jogok védelme is bekapcsolódhat a szociális jellegű juttatások védelmébe.⁶⁵

8.5.1.2. A szociális jogok kialakulásának rövid története

A szociális jogok emberi jogként történő definiálásának folyamatában meghatározó szerepe volt **XIII. Leó pápa Rerum Novarum kezdetű enciklikájának**. Ez az 1891-ben megjelent szociális enciklika – mint egyházi dokumentum – a **mai napig érezteti hatását az egyes államok alkotmányaiban**. Az előretérés abban ragadható meg, hogy immár **nemcsak a szegénygondozással, hanem a munkavégzéssel kapcsolatos követelmények is szerepelnek elvárásként**, úgymint a tisztességes munkabér, méltányos munkaidő, megfelelő pihenőidő, egészséges munkafeltételek. A pápai enciklikában megjelenik továbbá a **család védelme** (amely gondolat a későbbiekben emberi jogi dokumentumokban teljesedett ki, úgymint a család gazdasági, szociális és a jogi védelme), illetve a **betegség esetén szükséges segítségnyújtás gondolata** (amely az egészségbiztosítás alapjának tekinthető). A *Rerum Novarum* hatása jól kitapintható az első európai **szociális alkotmány**, a Németországban **1919-ben megjelent weimari alkotmány** szövegében. A weimari alkotmány a munkavégzésre vonatkozó szabályain túl – amelyben helyet kap a szociális jogok minimális mértékének garantálása – különös hangsúlyt helyez a család védelmére, kiegészítő támogatásról rendelkezik a sokgyermekes családok részére. Újdonság, hogy a közhivatalnokok és özvegyeik részére nyugellátást biztosít.

A szociális jogok kiterjedtebb, szélesebb katalógusa azonban csak a második világháború utáni európai alkotmányokban jelenik meg. 1946-ban Franciaországban, majd 1947-ben Olaszországban fogadtak el szociális alkotmányt. A szociális jogok emberi jogok között történő megjelenését ezért innen, a 20. század elejétől, közepétől datálhatjuk. A szociális jogok tehát második generációs jogok. A második generációra utaló elnevezés azt mutatja, hogy e jogcsoport megjelenése későbbre tehető, mint a klasszikus (azaz az első generációs) szabadságjogoké. Mindezzel párhuzamosan egyes európai alkotmányokban az állam alkotmányba foglalt önmeghatározása utal arra, hogy az állam szociális állam.

A gazdasági, szociális és kulturális jogok védelmére vonatkozó legfontosabb nemzetközi emberi jogi dokumentumok az Európa Tanács keretében 1961. október 18-án Torinóban elfogadott *Európai Szociális Charta*, az ENSZ keretében 1966. december 16-án elfogadott *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*, és meg kell említeni a 2000-ben Nizzában elfogadott *Európai Unió Alapjogi Chartáját* is.

8.5.1.3. Az állami szerepvállalás típusai

Az állami szerepvállalás oldaláról megkülönböztetünk úgynevezett szegényellátó államot, szociális államot és jóléti államot. **A szegényellátó állam** – nem alkotmányos kötelezett-

⁶⁵ Magyarországon 1995-ben a Bokros-csomag kapcsán hozott alkotmánybírói határozatok bizonyították ezt. Így például a családi ellátórendszer egyes elemeinek azonnali megváltoztatása a jogbiztonsághoz kapcsolódó megfelelő felkészülési idő sérelmét eredményezte, vagy a nyugdíjak nominális értéken való csökkentése a tulajdonhoz való jog alkotmányos tételével került szembe.

ségként, mégis – egyfajta **felelősséget vállal polgárai megélhetési minimumának megteremtéséért**. Szociális jogokról és államilag szervezett szociális ellátórendszerrel it nem beszélhetünk (a szegényházak, dologházak világában, ahol a segélyek is inkább adomány-nak, semmint jognak tekinthetők), de az állami gondoskodás felmerülésével a szociális jogok csirái mégiscsak megtalálhatók.

A szociális állam jellemzői, hogy az állam **nemcsak a megélhetési minimum biztosítására** vállal egyfajta kötelezettséget, hanem ingyenes (vagy könnyen hozzáférhető) alap-fokú **oktatási rendszert és egészségügyi hálózatot** is garantál. A szociális állam jellemzője továbbá, hogy az alkotmány vagy a jogok megjelenítésével, vagy pedig az állami önmeghatározás révén szól a szociális biztonságról, a család védelméről, tartalmaz munkavégzéshez kapcsolódó jogokat, szól az oktatásról, egészségügyről, s mindazon intézményekről (például társadalombiztosítás) amelynek révén az alkotmányi szabályok érvényesülhetnek. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a szociális állam fogalmi keretei között sem kényszeríthető ki minden alkotmányban foglalt jog közvetlenül az alkotmány alapján. E téren a törvényhozás szabadsága nagy: az alkotmány keretei között szabadon eldöntheti, hogy milyen ellátást nyújt, és milyen formában. Ott pedig, ahol az alkotmányban az állam önmeghatározásában jelenik meg a „szociális” jelző (s nem pedig konkrét jogok felsorolásában), a szociális biztonság garantálása az esélyegyenlőségre, a társadalmi igazságosságra vezethető vissza.

A szociális jogok fejlődésének újabb állomása Európában az 1960-as évek elejétől megjelenő **jóléti állam koncepciója**. Ennek több összetevője van. A szociális állam által nyújtottakon kívül a **jóléti állam a vagyoni pozíciók védelméért vállal kötelezettséget (értéktartó fizetés és nyugdíjrendszer révén), adott esetben meghatározott életszínvonalat és jövedelmet garantál**. Jellemző továbbá a jóléti államra a minden állampolgárra egyformán kiterjedő **társadalombiztosítás**. A jóléti államokban a juttatások és szolgáltatások a középosztály igényeit is kielégítő szintre emelkedhetnek. Ez igen drága és bürokratikus államot feltételez, de mindezt mérsékelheti az állam szerepét bizonyos mértékben kiváltó civil szervezetek működése. **Célul nem a segélyezést kell kitűzni, hanem az egyén helyzetbe hozását: olyan körülmények megteremtését, közösségek létrehozását (támogatását), amelyek segítségével az egyén le tudja küzdeni szociális nehézségeit is.**

8.5.2. Az egyes jogok

8.5.2.1. Gazdasági jogok

Munkához való jog

A munkához való jog, a foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a vállalkozás-hoz való jog alapjogok. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Az Alaptörvény a fentiekben túlmenően a munkának, a munkavégzésnek sajátos értéktartalmat ad. A *Nemzeti hitvallásban* megfogalmazást nyer, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye. Az Alapvetések között találhatjuk, hogy **Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik**. A munkához való jog szabályozása során – az alapjogi jelleg meg-

határozását követően – államcélként jelenik meg az állam feladata a munkahelyteremtő intézkedések meghozatalára (hogy „aki dolgozni akar, dolgozhasson”), illetve az Alaptörvény rögzíti, hogy képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alaptörvényben ezáltal a fizikai és szellemi munkavégzés, a vállalkozás lehetősége kiemelt jelentőséggel bír. A modern társadalmakban az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjainak a megteremtése a munkavégzéshez kapcsolódik, ami az Alaptörvény megfogalmazása szerint a közösség erejének és az egyén becsületének alapja. Ebben az összefüggésben az Alaptörvény közvetetten elismeri azt is, hogy az egyes alapjogokkal való élés nem teljesen független az anyagi biztonság megteremtésétől. Ezen a ponton az Alaptörvény a rendszerváltás Alkotmányához képest más szemléletű. Az Alaptörvény ezt a felfogást támogatja azzal, hogy **államcélként rögzíti a munkaképes emberek munkavállalási lehetőségeinek bővítését.**

Az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése rögzíti azt is, hogy **minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.** Ez a szabály a munkavállalók védelmét hivatott biztosítani. Ugyanezt a megfogalmazást találhatjuk meg az Európai Unió Alapjogi Chartája 31. cikk (1) bekezdésben.

Az Alaptörvény alapjogi minőséget nemcsak a munkához való jognak, hanem az e körben deklarált – a munkához való joggal szinonim – foglalkozáshoz való jognak, illetve a vállalkozáshoz való jognak is ad. Míg a vállalkozáshoz való alapjog alanya természetes és jogi személy egyaránt lehet, addig a munka és a foglalkozás szabad megválasztása a természetes személyekhez kapcsolódik. Védelmük azonban azonos: alapjogi védelemben részesülnek. A munkához való jog – mint alapjog – alanyi jogi oldala és intézményvédelmi oldala együtt adja a jog érvényesítésének alkotmányi rendjét. Alanyi jogi oldala – mint szubjektív jog – azt jelenti, hogy az állam nem akadályozhatja meg, nem teheti lehetetlenné az adott munka vagy foglalkozás gyakorlását. A munkához való jog mint alanyi jog, nemcsak a munkaviszonyban végzett munkára vonatkozik, hanem bármilyen munkára, foglalkozásra, bár jellemzően a munkaviszonyt érinti. Hangsúlyozni kell, hogy **senkinek nincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozásra vagy egy tevékenység meghatározott vállalkozási formában való gyakorlására.** Ebből következően az állam feltételhez (például végzettséghez, szakmai gyakorlathoz stb.) kötheti a különböző foglalkozások gyakorlását, egyet azonban nem tehet: olyan feltételeket nem írhat elő, amelyek egy csoportot eleve és önkényesen kizárnak az adott munka vagy vállalkozás gyakorlásából, vagy az alkotmányosan indokolt eseteket kivéve nem állíthat olyan objektív feltételeket, amelyek saját erőfeszítéssel nem küzdhetők le.

A munkához való jog intézményvédelmi oldalát a jog szociális oldalának is nevezhetjük. Az állam az intézményvédelem körében köteles olyan foglalkoztatáspolitikát kialakítani, amely ösztönzi a munkahelyteremtést. Ezt az Alaptörvény, mint fentebb részletesen kifejtettük, nyomatékosítja is. Az Európai Unió tagállamaként a munkához való jog új dimenziót kap, hiszen a szabad álláskereső, munkavállalás és letelepedés az Európai Unió egész területén biztosított.

Szólni kell arról is, hogy ma már **a család, a gyermeknevelés és a munka összeegyeztethetőségének kérdése alkotmányossági kérdés.** Az államnak munkaidő-kedvezményel, részmunkaidős foglalkoztatással, vagy csak a rugalmas munkavégzés lehetőségével segíteni kell a szülőket a gyermeknevelésben, a gyermek betegsége esetén a táppénz biztosításával

vagy egyéb intézkedésekkel a munkaadóknak és az államnak egyaránt hozzá kell járulnia a jövő generáció egészséges fejlődéséhez.

Bár az Alaptörvényben már nem szerepel a munkásmozgalmak egykori követelése, az egyenlő munkáért egyenlő bér elve, aminek szó szerinti betartása a piacgazdasággal nem egyeztethető össze, az Alaptörvény garantálja, hogy a bérek és egyéb jövedelmek terén indokolatlan, azaz önkényes különbségtételt sem az állam, sem más munkáltató ne alkalmazzon.

A pihenéshez való jog

Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szerint minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz. Az Európai Unió Alapjogi Chartája mindehhez hozzáveszi a napi munkaidő-maximum meghatározását. A 31. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

A pihenéshez, szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való jog alapjognak nem minősülő alkotmányos jog. Így az Alaptörvény szabályai alapján közvetlen alanyi jogi jogosultság nem fakad belőle, de a jog érvényesülésére a törvényhozás köteles szabályokat alkotni, alanyi jogi jogosultságokat meghatározni. E jog alapján szabályozni kell a napi munkaidőt (beleértve egyébként a napi munkaidő-maximumot is), a heti pihenőidőt, ki kell térni a túlmunka tilalmára, valamint szabályozást igényel a fizetett szabadság. A mérték meghatározásában a törvényhozásnak viszonylag nagy szabadsága van, de figyelemmel kell lennie az Európai Unió előírásaira is: 24 órás időtartamokként legalább 14 óra pihenőidő, hetente legalább egy teljes pihenőnap, az éves szabadság legkevesebb mértéke 4 hét.⁶⁶ Mindezek mellett természetesen a munkaidő beosztására a munkáltató jogosult és nem az állam, de a fizetett szabadsághoz való alkotmányos jogból az sem következik, hogy az érvényesüléséhez szükséges költségeket az állami költségvetésnek kell állnia.

A kollektív alku joga, a szakszervezeti szervezkedés szabadsága és a sztrájkjog

Mint ahogy a fentiekből kitűnik, **az Alaptörvény szövegezése a gazdasági jogok meghatározásakor nagymértékben épít az Európai Unió Alapjogi Chartájának szövegére.** Az Alapjogi Charta a IV. címben fogalmazza meg e jogokat **szolidaritási jog** összefoglaló név alatt. Így a 27. cikk a munkavállalók tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogát rögzíti. E szerint: „A munkavállalók vagy képviselőik számára az uniós jogban, valamint a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban meghatározott esetekben és feltételekkel biztosítani kell a megfelelő szintű és kellő időben történő tájékoztatást és konzultációt.” A 28. cikk a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jogot az alábbi szöveggel rögzíti: „A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdeküközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.”

⁶⁶ Lásd a 2003/88/EK irányelvet.

Az Alaptörvény XVII. cikk (1) bekezdése értelmében **a munkavállalók és a munkaadók** – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – **együttműködnek egymással**. A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, ami magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.”

Az Alaptörvény fenti rendelkezései a kollektív munkajog intézményei. **A szakszervezeti szervezkedés szabadsága alapjog, alapjogi minősége az egyesülési jogból ered.** Az Alaptörvény a szervezkedésnél (szervezet alakításánál) „többet” is előír. Ilyen többlet a kollektív alku joga, amely immár az érdekképviselő tartalmi kérdéseire is utal. A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak, és kollektív szerződéseket kössenek. **A kollektív alku és a kollektív szerződés** esélyt ad a munkavállalóknak, hogy – adott esetben – közösségben lépjenek fel a munkaadó törekvéseivel szemben. Így nagyobb erőt képviselhetnek.

A sztrájkjog (a munkabeszüntetéshez való jog) szintén alapjog, alapjogi jellege a gyülekezési jog körében érvényesül. A sztrájkjog elsősorban a munkavállalók részére jelent végső biztosítékot, ha az érdekvérvényesítés egyéb módjai nem vezetnek eredményre. Az alapjoggal való élésből bizonyos tevékenységet gyakorlók kizárhatók (azaz az alapjog alanyi köre a törvényhozás által szűkíthető, például az állam alapvető működőképességének mindenkori fenntartása miatt nem sztrájkolhatnak az igazságszolgáltatási szervnél dolgozók), illetve tilos a sztrájk, ha életet, egészséget, testi épséget súlyosan veszélyeztetné, az elemi kár elhárítását gátolná. Sztrájkjal nemcsak a szakszervezetek élhetnek, szolidaritási sztrájkot azonban csak szakszervezet szervezhet. Szolidaritási sztrájkról akkor beszélhetünk, amikor valamely szakszervezeti tömörülés nem a saját törekvései elérésére, hanem a másik szakszervezeti szövetség támogatására szervez sztrájkot.

8.5.2.2. Szociális jogok

Szociális biztonság

Az 1989. október 23-ai Alkotmány a szociális biztonságot és a megélhetéshez szükséges ellátást jogként határozta meg, alkotmányos jogként nyert alkotmányi tartalmat. Az Alkotmány a következőképpen szól: „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.”

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény változtatott a szociális biztonság alkotmányi megítélésén: egyértelműen állammélcént határozza meg azt. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. **Az Alaptörvény tehát úgy fogalmaz, hogy Magyarország „törekszik”, hogy minden állampolgárnak szociális biztonságot**

nyújtson (s nem úgy, hogy az állampolgároknak joguk van a szociális biztonságra), továbbá az ellátás szintjét nem a megélhetési minimumban (a megélhetéshez szükséges ellátásban) határozza meg, hanem a „törvényben meghatározott támogatásra” utalja tovább.

A magyar **Alkotmánybíróság gyakorlata nem volt egyértelmű a szociális biztonság értelmezésében.**⁶⁷ A rendszerváltást követően a megörökölt struktúra átalakításának nehézségét is figyelembe véve egyesek úgy vélték, hogy a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog csupán program az alkotmányban, e jog csak a szélső esetekben ad felhatalmazást az alkotmánybírósági beavatkozásra. A kisebbségi vélemény szerint viszont az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz. Az Alkotmányt felváltó Alaptörvény azzal, hogy a szociális jogokat államcélként határozta meg, egyértelművé tette, hogy a szociális biztonság az állam részére csupán iránymutatást tartalmaz, az Alaptörvényből alanyi jogi jogosultság közvetlenül nem fakad, a jogvédelem szintje tehát csökkent.

Szólnunk kell arról is, hogy **az Alaptörvény a szociális biztonság körében az államcélokot bővíti. Államcélként határozza meg az emberhez méltó lakhatás és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását**, amelyet a korábbi Alkotmány nem tartalmazott. Az Alaptörvény XXII. cikke értelmében Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. A lakhatás valamilyen formájú alaptörvényi rögzítése azért figyelemre méltó, mert az Alkotmánybíróság korábban alkotmányértelmezés keretében vizsgálta azt a kérdést, hogy az Alkotmányból levezethető-e a lakhatáshoz való jog. Erre azonban nemleges választ adott azzal, hogy azért az életet fenyegető közvetlen veszély esetén az állam hajlékról köteles gondoskodni.⁶⁸ Ehhez a „minimum-mércéhez” képest az Alaptörvényben megfogalmazott lakhatás akár többletnek is tekinthető.

Az Alaptörvény negyedik módosítása az államcélok körét tovább bővítette. Kimondja, hogy „az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.” Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenesség minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.⁶⁹

Az Alaptörvény változást hozott az intézménygaranciák tekintetében is. A korábbi Alkotmány a szociális biztonság megvalósulásához kapcsolódva társadalombiztosításról és a szociális intézmények rendszeréről beszélt, ehhez képest az Alaptörvény egységes állami nyugdíjrendszerről és a szociális intézmények rendszeréről szól. Az Alaptörvény XIX. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország a szociális biztonságot a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A XIX. cikk (4) bekezdése pedig a következőképpen szól: „Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami

⁶⁷ Lásd: a 24/1991. (V.18.) AB végzést.

⁶⁸ Lásd: 42/2000. (XI.8.) AB határozatot (ABH 2000, 329.)

⁶⁹ Ez a szabályozás az Alaptörvény negyedik módosítása során lett az Alaptörvény része azt követően, hogy az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában megállapította egy hasonló tartalmú jogszabály alkotmányellenességét kimutatva az emberi méltósághoz való jog sérelmét.

nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

Az Alaptörvény az **állami nyugdíjrendszer mellé hozzárendeli „az önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működését”** – ami szintén hozzájárul az időskori megélhetéshez. Így alaptörvényi szinten stabilizálódott a kétpilléres nyugdíjrendszer: az állami nyugdíj és az önkéntes nyugdíjpénztár.⁷⁰

Fel kell továbbá hívni a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszerről szól, azaz a nyugdíjbiztosítás biztosítási jellege mellett **magá az Alaptörvény tarja fenn a vegyes rendszert, a szolidaritási és biztosítási elemeket egyaránt magán viselő nyugdíjbiztosítást.** A biztosítási elem azt jelenti, hogy ha a jogszabályban meghatározott kort betöltjük és rendelkezünk elegendő munkavégzést igazoló szolgálati idővel, akkor a befizetéseink alapján az állam köteles helytállni, azaz nyugdíjat kell folyósítania az előre meghatározott szabályok szerint és mértékben. A szolidaritási elem értelmében pedig az állam gondoskodik azon rászorulókról is, akik a biztosítási feltételekkel nem rendelkeznek, illetve a nagyon alacsonyan meghatározható nyugdíjakat a nyugdíjminimum szintjéig kiegészíti. A vegyes rendszerben a biztosítási és a szolidaritási elemek keverednek.

Meg kell továbbá jegyezni, hogy az Alaptörvény az alkotmány szintjén rögzíti, hogy a nők nyugdíjkorhatára alacsonyabb, mint a férfiaké, illetve, hogy a jogosultsági feltételek a nők védelme érdekében a férfiakétól térjenek el.⁷¹

Összegezve az Alaptörvény szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseiről mondottakat megállapítható, hogy **a változás lehetővé teszi a meglévő jogosultságokba való beavatkozást**, azok átrendezését, végső soron a szociális ellátórendszer alakítását. Az Alaptörvény értelmében az állam a szociális jogok terén nagyfokú szabadságot élvez.

Az egészséghez való jog

Az egészséghez való jogot azért vesszük a szociális jogok közé, mert **e jog érvényesülése – legalábbis a minimális védelmi szint garانتálása – az állam szociális feladatai között szerepel.** A piaci alapon működő orvosi ellátás és egészségügyi intézmények igénybevétele csak kevesek kiváltsága. A költségigényes egészségügyi ellátás széleskörű garانتálása mindenképpen feltételezi az állami vagy önkormányzati jelenlétet (támogatás, ellátásszervezés stb.). A szociálisan és egyéb módon rászorultak ellátása az egészséghez való jog érvényesülésének előfeltétele.

⁷⁰ Ezt a szabályozást is alkotmányjogi vita előzte meg, amelynek eredménye a 16/2011 (II. 23.) AB határozatban olvasható.

⁷¹ Jelenleg a nők 40 év szolgálati idő után nyugdíjba mehetnek akkor is, ha nem érték el a nyugdíjkorhatárt. A Kúria a Knk. IV.37.467/2015/2. számú végzésében hitelesítette azt a népszavazási kezdeményezést, amely arra irányult, hogy a férfiak is emlessenek nyugdíjba 40 év szolgálati idő után. Az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában megsemmisítette a kúria döntését. Úgy vélte, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése nem teszi lehetővé a kérdésben népszavazás tartását. Az Alaptörvény e szabálya szerint: „Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerint **mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez**, a (2) bekezdés pedig kimondja, hogy az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az egészséghez való jogot nem lehet alapjognak minősíteni, az Alaptörvényből közvetlenül eredő alanyi jogi jogosultság az egészséghez való jogból nem vezethető le. Így az egészséghez való jog alapjognak nem minősülő alkotmányos jog. Az egészséghez való joghoz intézménygaranciák kapcsolódnak. Ezek a következők:

- az orvosi ellátás megszervezése;
- egészségügyi intézmények létrehozásának megszervezése, működésük biztosítása;
- a rendszeres testedzés és sportolás biztosítása;
- genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság fenntartása;
- az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása;
- illetve a környezetvédelem, de ez önálló alapjog is egyben.

Alaptörvény-értelmezési kérdés, hogy az egészséghez való jog körében jelölt intézmények (konkrétan mentőszolgálat, háziorvosi szolgálat, szakrendelés, kórházi ellátás) által nyújtott szolgáltatások minőségére vonatkozóan következik-e az Alaptörvényből valamilyen kötelező előírás. Azaz az Alaptörvény pusztán ezen intézmények fennállását és működését garantálja, vagy azoknak egyfajta minőségét is. Az alkotmánybíróági értelmezés jelenlegi állása szerint a minőség magas szintje az Alaptörvényből nem következik, a törvényhozásnak kell a szolgáltatások színvonalát illetően rendelkezni.

Mindemellett az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából meghatározó jelentőségű a **kötelező egészségbiztosítás**, ami az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele részben biztosítási (vásárolt jog) elv alá helyezi. A biztosítás alapú egészségügyi szolgáltatások a biztosítási jogviszony igazolása alapján igényelhetők (tehát bizonyos szolgáltatások nem állampolgári jognak járnak). Ugyanakkor az életmentő és az életfenntartó sürgősségi beavatkozás egy európai országban bárkit megillet.

Az egészséghez való jog érvényesülését nem pusztán e jog, hanem az alapjogi katalógusban szereplő más jogok együttes érvényesülése adja (ahogy a szociális biztonságot is). Így a **tulajdonjog a kötelező egészségbiztosítás szolgáltatásait is védi, az önrendelkezéshez való jog pedig az orvos- és intézményválasztás szabadságával hozható összefüggésbe. Magából az egészséghez való jogból következhet a sürgősségi betegállás, illetve a szolgáltatás minimális szintjének a garantálása**, továbbá különböző népegészségügyi feladatok, úgymint a betegségek megelőzése (erre szolgál az Alaptörvényben például az egészséges ivóvíz garantálása, a génmódosított élelmiszerek termelésének tilalma), a tájékoztatásra vonatkozó állami intézkedések, illetve a járványok elleni védekezés.

Végül megjegyzést érdemel, hogy az egészséghez való jognak van olyan értelmezése is, amely nem az egészség-betegség ellentéppárra épít, hanem az egészséghez való jog alatt a minél hosszabb, testi és lelki gondoktól mentes életet (az ehhez való jogot) érti. Ebben az értelemben az egészség a testi, szellemi és szociális teljes jólét állapota.

8.5.2.3. Kulturális jogok

A művelődéshez való jog

A művelődéshez való jog kulturális jog. Ez a jog az Alaptörvény szerint több elemből áll, az alkotmányos védelem jellege az egyes elemeket illetően más és más. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése értelmében minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. A (2) bekezdés az e joghoz kapcsolódó intézménygaranciákat fogalmazza meg a következőképpen: „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

A művelődéshez való jog elemei tehát egyrészt a **közművelődés kiterjesztése és általánossá tétele**. Ez pusztán államcél, e szabályból az állam részére hosszú távon keletkezik feladat, de önmagában e rendelkezés alapján egy adott intézkedés (szabályozás) alkotmányosságát nemigen ítéltethető meg.

A művelődéshez való jog része másrészt az **oktatáshoz való jog**. Az oktatáshoz való jog kapcsán **megkülönböztetjük a tanuláshoz és a tanításhoz való jogot. Míg a tanuláshoz való jog a művelődéshez való jog körében, addig a tanításhoz való jog inkább a tudományos és művészeti élet szabadsága körében nyer értékelést.** A tanuláshoz való jog nemcsak jog, hanem egyben kötelezettség is, az Alaptörvény az alapfokú (általános iskolai) oktatást teszi kötelezővé. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 32. cikke szerint a foglalkoztatás alsó korhatára nem lehet alacsonyabb, mint a tanköteles kor felső határa (tilos a gyermekek foglalkoztatása a tankötelezettség teljesítése érdekében).

A **tanuláshoz való jog** számos más alaptörvényi rendelkezéssel áll összefüggésben. Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése értelmében a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. A „megválasztás joga” egyben állami kötelezettséget teremt egy plurális szerkezetű oktatási rendszer létrehozására. Az államnak (önkormányzatnak) emellett, hogy világnézetileg semleges iskolát kell létrehoznia és működtetnie, kötelezettsége van (épp azért, hogy a szülők választani tudjanak) az egyházi iskolák fenntarthatósága tekintetében is.

Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását. Az Alaptörvény szerint az általános iskolai oktatásban való részvétel azon túl, hogy kötelező, ingyenes is. Az ingyenes általános iskolai oktatás a művelődéshez való jog érvényesülésének egyik fontos garanciája.

Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése a középfokú oktatás vonatkozásában már nem mondja, hogy kötelező, azt azonban igen, hogy ingyenes (ahogy az alapfokú oktatás is). A középfokú oktatásnak mindenki számára hozzáférhetőnek kell lennie.

Az Alaptörvény szerint a felsőfokú oktatás a képességek alapján hozzáférhető (azaz lehetővé teszi a felvételi vizsgát), továbbá e körben az Alaptörvény már nem beszél ingyenességről. Az Alaptörvény XI. cikk (3) bekezdése a hallgatói szerződések alaptörvényi hivatkozását teremti meg azzal, hogy kimondja: törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés

anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.

A felsőoktatási intézmények működését illetően az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése a beavatkozás három fokozatát különbözteti meg:

- egyrészt tilos az állami beavatkozás a tanítás tartalmát és módszerét illetően;
- másrészt törvény meghatározhatja a felsőoktatási intézmények szervezeti rendjét;
- harmadrészt az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.

A művelődéshez való joghoz kapcsolódik az a szabály, hogy a jog érvényesülését az állam az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg. E rendelkezés a jog objektív intézményvédelmi oldalán teremt konkrét állami kötelezettséget. Az anyagi támogatás alatt a különböző ösztöndíjrendszerek működtetésének állami kötelezettségét is érteni kell.

Bár az Alaptörvény a művelődéshez való jogról állampolgári jogként szól, azt látni kell, hogy az Európai Unió belül a jog valamennyi tagállam állampolgára számára egyformán kell, hogy érvényesüljön.⁷²

A tudományos és művészeti élet szabadsága

A tudományos és művészeti élet szabadsága alapjog. Ez a jog – bár kulturális jognak tekinthető – **közelebb áll az első generációs véleménynyilvánítási szabadságoz, mint a második generációs jogokhoz.** A tudományos élet szabadsága a kommunikációs jogok egyik aspektusa: mind a tudományos kutatás eredményeinek, mind pedig a művészeti alkotásoknak a nyilvánosságra hozása egyfajta kommunikáció. A szabadságjogok közötti bélyegzettségét jelzi az is, hogy összefüggésben van az információszabadsággal (a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal), mivel a közérdekű adatok megszerzése, összegyűjtése nem egyszer tudományos kutatás keretében történik.

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. A X. cikk (2) bekezdése értelmében tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

A tudományos és művészeti élet szabadsága tehát felöleli:

- a tudományos kutatás szabadságát;
- a tudományos ismeretek terjesztéséhez való jogot;
- a művészeti élet szabadságát
- a tanítás szabadságát.

A tudományos és művészeti élet szabadságának alanyai a tudomány, a tanítás és művészet művelői, de elvileg **bárki lehet az alanya**. A speciális alanyi kör bizonyos tekintetben le-

⁷² Lásd C-388/01. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. január 13-án hozott, vagy C-147/03. sz. Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. július 7-én hozott ítéleteket.

határolja a védettséget is, így például alkotmányos keretek között marad a szabályozás, ha egyes levéltári anyagokba nem tekinthet be bárki, csak a kutatók.

Az alapjog címzettje az állam. Nagyon fontos tételt deklarál az Alaptörvény, amikor rögzíti, hogy **tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni**, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Ez a szabály az állam semlegességének elvét fogalmazza meg.⁷³ Az Alaptörvény két intézményt is megjelöl a jog érvényesüléséhez kapcsolódva: az 1825-ben alapított Magyar Tudományos Akadémiát és a 2011-ben törvénnyel létrehozott Magyar Művészeti Akadémiát. A hasonló intézmények fenntartása és működőképességük biztosítása közvetlenül kapcsolódik az alapjogok érvényesüléséhez (az állam e téren fennálló objektív intézményvédelmi kötelezettségéhez).

Az állam tehát negatív oldalról nem szólhat bele az alapjog érvényesülésébe, pozitív oldalról pedig tartalmi befolyás nélkül köteles támogatni a tudományos és művészeti életet.

Az alapjog védelme azonos a véleménynyilvánítási szabadság védelmével. Az Alkotmánybíróság működésének kezdetén ezt a következőképpen fogalmazta meg: „Mindannyiszor, amikor a történelem során az állam a tudomány szabadságát politikai, ideológiai, vallási vagy egyéb korlátozásnak vetette alá, az az egész társadalom fejlődésének béklyójává vált. Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy **a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítója**, és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása így az egész társadalom, az emberiség, fejlődésének alapfeltétele, és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója.”⁷⁴

A tudományos és művészeti élet szabadsága a szociális biztonsághoz való joggal elentétben alapjog, ezért korlátozhatóságára a minden alapjognál irányadó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott mérce vonatkozik, azaz a **korlátozást elsősorban más alapjogok védelme teheti szükségessé**. A korlátozásánál a mérleg másik serpenyőjében jellemzően a személyes adatok védelme és a közérdekű titoktartási kötelezettség jelenik meg.

8.6. Harmadik generációs jogok

Az úgynevezett harmadik generációs jogok **a 20. század vége felé jelentek meg a nemzetközi jogi és az alkotmányjogi szabályozás szintjén. Közös jellemzőjük, hogy a világ globális kihívásaira próbálnak meg választ adni**. A jogokban a harmadik évezred nagy kihívásai tükröződnek.⁷⁵ Ahogy az első és a második generációs jogokon belül is megkülönböztethetünk csoportokat, úgy a harmadik generációs jogok **sem homogének**. Egyrészt ha szűk körben is, de találunk köztük alapjogokat. Ilyen az információs önrendelkezés szabadsága és az egészséges környezethez való jog. A jogok másik, nagyobb csoportja inkább kívánságokat fogalmaz meg. Ilyen a békéhez való jog, a fejlődéshez való jog, a természeti javak emberi örökségének arányos hasznosításához való jog, a humanitárius segélyhez való

⁷³ Az a tétel, hogy a tudományos igazságok kérdésében csak a tudomány művelői jogosultak dönteni, más alapjogoknál is megfogalmazást nyerhet az állam semlegessége oldaláról. Így például ugyanígy megfogalmazható lenne a vallásszabadságnál, hogy hitbéli igazságok kérdésében az állam nem jogosult dönteni.

⁷⁴ Lásd a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot.

⁷⁵ KARDOS Gábor (1995): *Emberi jogok egy új korszak határán*. Budapest, T-Twins. II. fejezet.

jog. Az emberi jogok mai ismérvei alapján e jogok nem tekinthetők valódi jogoknak: ugyanis nem határozhatók meg pontosan a jogok alanyai, kötelezettjei, de sok esetben még a tartalmuk sem. Végül a harmadik generációs jogok közé sorolhatjuk az úgynevezett közösségi jogokat vagy csoportjogokat. Minden bizonnyal a legrégebben megfogalmazott közösségi jogok a menekültek jogai és a nemzeti és etnikai kisebbségek védelme. De ide sorolhatjuk azonban az újabb jogfejlődés szerint a betegek jogait, a fogyatékosok jogait, a fogyasztók jogait is.

A fent felsorolt jogok mindegyikének bemutatása meghaladja e tankönyv kereteit. Ezért csak két joggal – mégpedig két valódi alapjoggal – foglalkozunk e helyen, az egészséges környezethez való joggal és a személyes adatok védelmével.

8.6.1. Az egészséges környezethez való jog

Az egészséges környezethez való jog nem sorolható a klasszikus védelmi jogok közé, harmadik generációs alapjog. **Az Alaptörvény az egészséghez való jognál említi, de külön is szól a környezetvédelemről.** Az egészséghez való jognál intézménygarancia, hogy az állam a jog érvényesülését a környezet védelmének biztosításával is elősegíti. A környezetvédelemmel az Alaptörvény P) cikke és a XXI. cikke foglalkozik.

A P) cikk (1) bekezdése szerint: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A P) cikk (2) bekezdése pedig kimondja, hogy: „A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelészervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” A (2) bekezdés a „károkozó fizet” környezetvédelmi elvet emeli alaptörvényi rangra, amennyiben kimondja: „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” E körben rögzíti még az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdése, hogy „elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”

A magyar Alkotmánybíróság korábbi értelmezése szerint az egészséges környezethez való jog alapjogként nyert meghatározást. Az alapjogi minőséget az élet természeti alapjainak a fenntartása, illetve a jövő generáció életfeltételeinek a biztosítása indokolja. Az államnak feladata a véges javakkal való tervszerű gazdálkodás. Ebből következően az egészséges környezethez való jog levezethető lenne az élethez való jog objektív intézményvédelmi oldalából. **Az egészséges környezethez való jog sajátos alapjog, mivel nincs tipikus alanyi jogi oldala, szubjektív egyéni jogok közvetlenül nem következnek belőle.** Mindenki, az „emberiség” az alanya. Ezért is illeszkedik e jog a harmadik generációs jogok rendszerébe, amelyek a világ globális problémáira próbálnak választ adni. Az egészséges környezethez való jog érvényesülését alapvetően állami kötelezettségek sora biztosítani. Az alapjogi védelem sajátos jellemzőjét az Alkotmánybíróság korábban alkotmányos

követelmény formájában fejtette ki. E szerint „az egészséges környezethez való jog az állam azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.”⁷⁶ A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

Az Alkotmánybíróság a fenti követelménnyel a környezetvédelmi status quót kívánta biztosítani. A védelmi szint csökkentésének tilalmánál megjelenik az „alapjogi teszt”, amelynek értelmében az állam önkényesen nem léphet vissza. Például nem csökkentheti a környezetvédelmi határértéket csak akkor, ha a szint fenntartása konkrét alapsérelmet okozna.

Az egészséges környezethez való jog alapjogi sajátosságainál kiemelhetjük tehát, hogy e jognak az objektív, intézményvédelmi oldala a meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az államnak a környezethez való jog érvényesítéséhez természetesen alanyi jogokat is kell alapítania, de ezekre az jellemző, hogy többnyire csupán közvetetten függnek össze a környezetvédelemmel. A környezeti károk megtérítésére szóló polgári jogi igény közvetlenül például a tulajdonjog sérelmét orvosolhatja, annak ellenére, hogy a „károkozó fizet” elvet az Alaptörvény alkotmányos szabállyá emelte. Vannak kifejezetten környezetvédelmi vonatkozású alanyi jogok is, ezek viszont elsősorban eljárási jellegűek, mint amilyen az engedélyezési eljárásban való részvétel joga. A környezetvédelemben használatos alanyi jogok többsége nem sajátosan környezetvédelmi célt szolgál, hanem többek között erre a célra is használható, mint például a kárral fenyegető magatartástól való eltiltásra irányuló polgári jogi igény vagy a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog.

A környezet fogalmát a jogi szabályozás nem definiálja, így teszi lehetővé, hogy a védelem köre ne kerüljön mesterségesen szűk meghatározásra. Az azonban bizonyos, hogy a környezetvédelem nemcsak a természeti környezetre vonatkozik, hanem magában foglalja az épített környezet (a kulturális örökség) védelmét is.

A környezet védelme érdekében számos nemzetközi egyezmény született.⁷⁷ A nemzetközi megállapodásoknak e tárgyban különös súlya van, hiszen a különböző államok egymásra utaltak e jog érvényesülése tekintetében. Minél több állam tesz hatékony lépést a környezet védelme érdekében, annál eredményesebb lesz a kitűzött cél elérése. Elsőként az ENSZ 1972-es stockholmi Környezetvédelmi Világkonferenciáján elfogadott nyilatkozat mondta ki az 1. számú alapelvben, hogy az embernek alapvető joga van a szabadsághoz, egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget, ugyanakkor pedig ünnepélyes kötelezettsége, hogy e környezetet a jelen és jövő nemzedékek számára megóvja és javítsa. Húsz évvel később, a riói nyilatkozat 1. számú alapelve tulajdonképpen megismételte a fentieket: „Az emberek állnak a fenntartható fejlődés középpontjában. Joguk van az egészséges

⁷⁶ 28/1994. (V. 20.) AB határozat (ABH 1994, 134.)

⁷⁷ Lásd BÁNDI Gyula – FARAGÓ Tibor – LAKOSNÉ HORVÁTH Alojzia (1994): *Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények*. Budapest, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, Környezetvédelmi Hivatal.

és produktív életre a természettel harmóniában.” Az Emberi Jogok Bizottsága 2003-ban határozatot hozott az emberi jogok és a környezetvédelem vonatkozásában a fenntartható fejlődésre figyelemmel. Ebben a béke, a biztonság, a stabilitás (harmadik generációs problémák) és a fejlődéshez való jog kérdését a fenntartható fejlődéssel hozták összhangba.⁷⁸

A nemzetközi dokumentumok külön csoportjába tartoznak azok a nem globális nemzetközi szerződések, amelyek ugyan nem az emberi jogokról szólnak, hanem a környezetvédelmi kérdésekről, de mint ilyenek, nem feledkezhetnek meg a környezethez való jogról sem.⁷⁹ Így a környezethez való jogot tekinti kiindulási alapnak az Aarhusi Egyezmény, amelynek preambuluma megállapítja: „felismerve szintén, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, továbbá mind egyénilag, mind pedig másokkal együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és a jövőbeli generációk javára.” Ez az egyezmény összekapcsolja az emberi jogokat és a környezeti jogokat, elismeri, hogy kötelességünk áll fenn a jövő generációk felé, továbbá megalapozza azt az álláspontot, hogy fenntartható fejlődés csak minden érintett bevonásával érhető el, és összeköti a kormányzat elszámoltathatóságát a környezetvédelemmel.

E körben kell megemlíteni végül a párizsi éghajlatvédelmi egyezményt, amely az Egyesült Nemzetek Szervezetének éghajlat-változási keretegyezménye (UNFCCC) tagjai által kötött egyezmény. Célja az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának mérséklése, a globális felmelegedéshez történő alkalmazkodás. A megállapodást a 2015-ös ENSZ klímaváltozási konferencián 195 ország tárgyalta és fogadta el, 2017 júniusáig 148 ország ratifikálta azt. 2017. június 1-jén az Amerikai Egyesült Államok kifejezte azt a szándékát, hogy kilép az egyezményből, ami az egyezmény szerint leghamarabb 2020. év végével válik lehetségessé.

8.6.2. A személyes adatok védelme és az információs önrendelkezési jog

A személyes adatok védelme a magánszféra védelméből, a magán- és a családi élet tisztelgetben tartásához való jogból nőtt ki. Ebből következően a generációs besorolása kérdéses. Egyes vélemények szerint – a magánszféra védelmével összefüggésben – első generációs jognak tekinthető,⁸⁰ míg más álláspontok azt hangoztatják, hogy harmadik generációs jogról van szó. Mivel a mi felosztásunk szerint a harmadik generációs jogok a világ globális problémáira próbálnak választ adni, úgy gondoljuk, hogy az adatvédelem és annak aktív oldala, az információs önrendelkezés szabadsága harmadik generációs alapjog, és globálisan (az internet és az elektronikus tájékoztatás fejlődő korában) az egyik legveszélyeztetettebb jog.

A korábbi emberi jogi dokumentumok az adatvédelemtől nem szóltak, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága is a magánélethez való jog alapján részesítette védelemben.⁸¹ Nemzetközi hivatkozási alapot az Európai Unió Alapjogi Chartája teremtett

⁷⁸ Lásd BÁNDI Gyula (2006) *Környezetjog*. Budapest, Osiris.

⁷⁹ BÁNDI 2006. továbbá CSINK Lóránt – T. KOVÁCS Júlia (2013): Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle*, 2013/4. 42–54.

⁸⁰ Privacy protection: az ember magánvilágának védelme, amely igen széles kört ölel fel, a fizikai és lelki integritás védelmétől a levelezés védelmén át a megfigyelésmentes életig.

⁸¹ Lásd például a Leander kontra Svédország 1987. március 26-ai ítéletet (no. 9248/81).

a számára. A Charta 8. cikke szerint „Mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez. Az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni. E szabályok tiszteletben tartását független hatóságnak kell ellenőriznie.”

A személyes adatok védelme szempontjából az egyik legfontosabb dokumentum az Európa Tanács által **1981-ben létrehozott európai adatvédelmi egyezmény**, amely Magyarországon 1998-tól hatályos.⁸² Mind a nemzetközi adatvédelmi szabályozás, mind pedig az alkotmányos rendszerek az alább ismertetett adatvédelmi irányelveket tartják alapnak a jog érvényesülésének védelme érdekében:

- Az adatgyűjtés korlátozásának elve: az adatgyűjtésnek törvényesnek és tisztességesnek kell lennie, lehetőleg az adatalany tudtával kell történnie.
- Az adatminőség elve: az adatok legyenek pontosak, teljesek és naprakészek.
- A célhoz kötöttség elve: ez az egyik legfontosabb alapelv. Azt jelenti, hogy még az adatgyűjtés megkezdése előtt meg kell jelölni az adatkezelés célját, az adatkezelés során pedig mindig csak e cél érdekében és keretei között lehet eljárni.
- A korlátozott felhasználás elve: személyes adatot csak akkor lehet felhasználni, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy törvény elrendeli.
- A biztonság elve: a személyes adatokat tartalmazó nyilvántartásokat védeni kell.
- A nyíltság elve: nyilvános kell, hogy legyen, ki kezel személyes adatot.
- A személyes részvétel elve: szintén nagyon fontos alapelv az egyéni jogvédelem szempontjából. Arra ad jogot az érintettnek, hogy megtudhassa: adatait nyilvántartják-e; ezekbe az adatokba betekinthez; kérheti a róla szóló adatok kijavítását; ha a betekintési, javítási kérelmeit elutasítják, bírósághoz fordulhat.
- A felelősség elve: az adatkezelő felelős ezen elvek betartásáért.

A személyes adatok védelméről az Alaptörvény a magánszféra védelmét követően szól (ezzel is kifejezésre juttatva a magánszféra védelmével való szoros kapcsolatát).

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” A (3) bekezdés értelmében: „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.” Az adatvédelem részletszabályait az információs szabadságról és az információs önrendelkezési jogról szóló törvény tartalmazza.⁸³

Az adatvédelem törvényben meghatározott alapfogalmai – többek között – a személyes adat és a szenzitív adat. Személyes adat alatt az érintettel kapcsolatba hozható adatot értjük, különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret. Személyes adatnak minősül továbbá az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés is.

⁸² Lásd az 1998. évi VI. törvényt az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről.

⁸³ Lásd a 2011. évi CXII. törvényt.

Különleges (vagy szenzitív) adat:

- egyrészt a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviselési szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat,
- másrészt az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi adat.

A különleges adat esetén nagyobb védelemnek kell érvényesülni, így például az első csoportjába tartozó adatok szenzitív kezeléséhez az érintettől írásbeli hozzájárulás szükséges. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy különleges adatok kezelését is elrendelheti törvény (a második csoportba tartozó adatok esetén közérdekből is: például járványügy, bűnüldözés).

Az információs önrendelkezési jog az egyén azon jogát jeleníti meg, hogy alapvetően maga dönt személyes adatainak kiszolgáltatásáról és felhasználásáról.⁸⁴ E jogot Magyarországon az Alkotmánybíróság a személyi számmal kapcsolatos döntésében bontotta ki.⁸⁵ Az információs önrendelkezési jog alapján az érintett rendelkezik saját adatairól, s fő szabályként e jog kiterjed a már egyszer kiadott adatok – harmadik fél irányába történő – továbbításához való hozzájárulásra is. A számítógépes rendszerek és az internet rohamos fejlődése az adatvédelmet és az információs önrendelkezési jog védelmét újabb és újabb kihívások elé állítja. Így például a német alkotmánybíróság 2008-ban az információtechnikai rendszerek bizalmas voltát és sérthetetlenség biztosítását is alapjognak minősítette az információtechnikai rendszerekbe való titkos betelepülés problémája kapcsán.⁸⁶

Az adatvédelemmel kapcsolatban meg kell jegyeznünk a szektorális adatvédelem problémáját. Az 1990-es évek közepétől az adatvédelem általános szabályai mellett megjelentek a különböző területeket érintő speciális szabályok, így például az egészségügyi, a banki, a biztosítási, az adóhatósági, az igazságügyi és a rendészeti célú adatkezelés stb. A szektorális szabályozás során nagy kísértés mutatkozik az általános szabályok által meghatározott védelmi szinttől való eltérésre. Az adatvédelem mint alapjogvédelem célja e tekintetben, hogy a szektorális szabályok ne tudják lerontani az általános adatvédelmi rendelkezéseket. Hazánkban ilyen szektorális adatkezelési szabályokat tartalmaz például az egészségügyi adatkezelésről szóló törvény.⁸⁷

Az adatvédelem kapcsán szólni kell az Európai Unió jogáról is. 2016-ban megalkották, és 2018. május 25-től alkalmazandó az Európai Unió általános adatvédelmi rendelete, a General Data Protection Regulation (a továbbiakban: GDPR).⁸⁸ Ez a rendelet a 21. század kihívásaira ad választ, az információs technológiákhoz, a felhőszolgáltatásokhoz való alkalmazkodás, de a határokon átnyúló adatkezelés is megjelenik benne. Azon túl, hogy minden tagországra egységesen érvényes, a GDPR újdonsága, hogy az EU-n kívüli országok cégeire is vonatkozik, ha azok EU-s magánszemélyek vagy cégek adatait kezelik.

⁸⁴ Magát a jogot a német alkotmánybíróság 1983-ban meghozott népszámlálási döntése jelenítette meg.

⁸⁵ 15/1991. (IX. 13.) AB határozat

⁸⁶ Lásd a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2008. február 27-ei ítéletét.

⁸⁷ Lásd az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvényt.

⁸⁸ Lásd Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

A GDPR egyik célja, hogy a felhasználók online szolgáltatásokban való bizalmát erősítse. A rendelet egy új alapelvet rögzített, az úgynevezett beépített adatvédelem elvét (*privacy by design*), amelynek lényege, hogy az adatvédelemnek már az adatkezelési eljárás kidolgozásakor fontos szempontnak kell lenni.

Ki kell emelni továbbá, hogy a GDPR jogot kíván biztosítani a felhasználóknak a személyes adatai törlésére, ha már nem kívánja igénybe venni a szolgáltatást, a szolgáltatónak pedig értesítési kötelezettséget ír elő a felhasználók irányába több esetben is (például arról, amikor a felhasználó adatait is kezelő szerveret külső támadás éri). Tehát az adatkezelő cégektől minél nagyobb fokú átláthatóságot és elszámoltathatóságot követel meg. Végül felhívjuk a figyelmet, hogy a GDPR – csakúgy, mint az adatvédelmi szabályok – csak a természetes személyekre vonatkozik, ezen alapjog alanyai csak természetes személyek lehetnek.

8.7. Alapvető kötelességek

8.7.1. Az alapvető kötelességek megjelenésének története

A rendi társadalomban a kiváltságos társadalmi osztályok a birtokadományokat és az ezekhez kapcsolódó előjogokat (így az adómentességet) annak fejében kapták, hogy az ország javára szolgáltatásokat teljesítettek. A nemzet fegyverforgató „szabad” tagjai kötelesek voltak háborús helyzetben a haza védelmében részt venni, valamint kötelesek voltak közhivatalokat viselni, összefoglalva, feladatuk volt az ország kormányzásában való – térítés nélküli – részvétel.⁸⁹

A **polgári alkotmányosság** egyenjogúsági eszmerendszere ezt a gondolkodást két irányból kezdte ki: egyfelől az ország megvédésének kötelezettségét nemcsak a kiváltságos osztályok tagjaira terjesztette ki, hanem minden állampolgárra.⁹⁰ Ez az összefüggés vezetett az **általános honvédelmi kötelezettség** alkotmányba foglalására már a polgári alkotmányosság kezdetein.⁹¹ A **közteherviselési kötelezettség** azon alapul, hogy a közszükségletek anyagi fedezetéhez mindenki köteles hozzájárulni tekintet nélkül társadalmi helyzetére, tehát nemcsak a kiváltságokkal nem rendelkező osztályok.⁹² Az adózás és a közteherviselés tehát nem azonos fogalmak: **általános közteherviselésről csak a polgári forradalmak óta beszélhetünk.**⁹³

A közteherviselés elvének az első alkotmányjogi megfogalmazásai (amerikai Függetlenségi Nyilatkozat, francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata) nem alapvető kötelezettségként szólnak, hanem alapelvként (a franciáknál), illetve hatásköri szabályként (egy olyan államban, amely szövetségi).⁹⁴ Mindkét megfogalmazásból következik az is, hogy az állam

⁸⁹ SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok*. Budapest, Osiris. 351.

⁹⁰ Uo.

⁹¹ Uo.

⁹² Uo.

⁹³ KLICSU László (2015): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 459.

⁹⁴ KLICSU 2015. 459–460.

költségeinek a fedezéséről a polgárok képviselői, a törvényhozás dönthet.⁹⁵ Hazánkban a nemesek adómentességének elvét a Lánchíd építéséről szóló szerződést jóváhagyó törvény⁹⁶ törte meg: a szerződés kimondta, hogy a hídon átkelőknek vámot kell majd fizetniük: mindenkinek, a nemeseknek is.⁹⁷ Az 1848-as április törvények közül a VIII. tc. mondta ki, hogy az állam terheit a lakosok közösen viselik.⁹⁸

A korai polgári alkotmányokban kötelelességként jelent meg még a **tankötelezettség**, az állampolgári engedelmesség és hűség.⁹⁹ Alapvető kötelelességekről szóló deklarációt (a jogok mellett) már az 1795. évi francia Alkotmány is tartalmazott (mint a jogok közösség érdekében biztosított ellentételt), sőt ennek szükségességét Franciaországban már 1789-ben az Alkotmányozó Nemzetgyűlésben is felvetették.¹⁰⁰ Ugyanakkor olyan társadalmi célokról, amelyek valamiképpen állampolgári kötelelességeket is magukban rejtenének, az 1789. évi deklaráció még nem rendelkezett.¹⁰¹

Az alapvető kötelelességek alkotmányos szabályozása – a jogok mellett – ekkor és később is egyébként csak másodlagos fontosságúnak számított, mindamellett az alapvető kötelelességek deklarálása – különösen a II. világháború után – egyre általánosabb lett a polgári alkotmányokban és nélkülözhetetlen szabályozási tárgykörként jelentkezett általában a szocialista alkotmányokban is.¹⁰²

A szocialista alkotmányokban az állampolgári kötelelességek katalógusa fokozatosan bővült.¹⁰³ A szocialista alkotmányok között is kuriozitás számba ment a magyar alkotmány, amely 1949-ben elfogadott szövege szerint állampolgári kötelelességként említette a dolgozók életszínvonalának emelését.¹⁰⁴

A modern alkotmányok, összhangban társadalmi, gazdasági szerepvállalásukkal, az alapkötelelességek alkotmányba foglalása elől nem térhetnek ki,¹⁰⁵ így ma már számos alkotmány – közöttük a hatályos magyar Alaptörvény is – rendelkezik az alapvető kötelelességekről.

⁹⁵ KLICSU 2015. 460.

⁹⁶ 1840. évi XXXIX. törvénycikk.

⁹⁷ KLICSU 2015. 460.

⁹⁸ Uo.

⁹⁹ SÁRI–SOMODY 2008. 351.

¹⁰⁰ RÁCZ Attila (2002): *Alapvető jogok és kötelelességek*. Budapest, BKÁE Államigazgatási Kar. 18.

¹⁰¹ SÁRI–SOMODY 2008. 352.

¹⁰² RÁCZ 2002. 18.

¹⁰³ SÁRI–SOMODY 2008. 353.

¹⁰⁴ SÁRI–SOMODY 2008. 354.

¹⁰⁵ SÁRI–SOMODY 2008. 352, lásd még a témáról bővebben: Kiss Barnabás (2015): Az alapkötelezettségek alkotmányi szabályozásának alakulása az Európai Unió közép-kelet-európai államaiban. In TÓTH Judit szerk.: *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 329–338.

8.7.2. Az alapvető kötelességek az Alaptörvényben

Demokratikus jogállami alapelv, hogy **az alkotmányos kötelességek teljesítésétől az alapjogok nem tehetők függővé:** vagyis azért, mert valaki nem teljesíti alkotmányos kötelességeit, nem fosztható meg alapjogaitól.¹⁰⁶

Az Alkotmánybíróság – a korábbi Alkotmány értelmezése során – kimondta, hogy az Alkotmányban meghatározott jogok és kötelezettségek egymásra tekintettel és egymást korlátozva érvényesülnek. Így például a tulajdonhoz való jog¹⁰⁷ és a közteherviselési kötelezettség egymást kölcsönösen korlátozza; hasonló a helyzet a munka szabad megválasztásához való jog és az Alkotmányban előírt honvédelmi szolgálati kötelezettség között. Az utóbbinak mindegyik alkotmányos formája értelemszerűen korlátozza a foglalkozás szabad megválasztását. Alkotmányossági kérdés a tekintetben merülhet fel, hogy az alkotmányi rendelkezéseket végrehajtó törvények valóban olyan mértékben korlátozzák-e az egyik alapjogot, amelyet egy másik alapjog vagy kötelezettség érvényesülése megkíván.¹⁰⁸

Az Alaptörvény a *Szabadság és Felelősség* című részben rendelkezik az alapvető kötelességekről. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A **törvényi szabályozási szint követelménye** tehát nemcsak az alapjogokra, hanem az alkotmányos kötelességekre is vonatkozik.¹⁰⁹ Az Alaptörvény kiemeli, hogy az egyének – amellett, hogy igényt tarthatnak alapvető jogaik elismerésére és védelmére – bizonyos helyzetekben felelősséggel is tartoznak a társadalom felé.

Az alapvető **kötelességek egyik tipikus csoportosítása a kötelességek alanyai szerinti csoportosítás.** Ez alapján elhatárolhatóak egymástól a „mindenki” vagy csak az adott állam állampolgárai által teljesítendő kötelességek.¹¹⁰

¹⁰⁶ SÁRI–SOMODY 2008. 354.

¹⁰⁷ A tulajdonhoz való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatról lásd AUER Ádám (2017): *Corporate governance: A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói*. Budapest, Dialóg Campus. 194 skk; BALOGH-BÉKEI Nóra (2017): *Tulajdonhoz való jog*. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk.: *Alkotmányjog – alapjogok*. Budapest, Pázmány Press. 287–310; DRINÓCZI Tímea (2012): *A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben*. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 5. sz. 227–231; Drinóczi Tímea (2006): 21. fejezet. *A tulajdonhoz való jog*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit szerk.: *Magyar alkotmányjog III: Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 485–504; DRINÓCZI Tímea (2005): *A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben*. *Jogtudományi Közlöny*, 60. évf. 7–8. sz.; TÉGLÁSI András (2013): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.

¹⁰⁸ 46/1994. (X. 21.) AB határozat (ABH 1994, 260.)

¹⁰⁹ Vessd össze SÁRI–SOMODY 2008. 354.

¹¹⁰ Vessd össze KISS 2015. 335.

8.7.2.1. Általános (állampolgárságtól független) alapvető kötelességek az Alaptörvényben

Az Alaptörvényben nevesített igen nagyszámú kötelezettség – a haza védelmének kivételével – általános kötelezettségként került megfogalmazásra.¹¹¹ Ezek egy része **klasszikus közjogi kötelezettségnek** tekinthető, vagyis olyanak, amely az állammal szemben jogilag is kikényszeríthető.¹¹² A tipikus alkotmányos kötelezettségek mellett találhatunk az Alaptörvényben **egyedinek** tekinthető kötelezettségeket is, amelyek elsődlegesen erkölcsi jellegű tartalommal bírnak, ezért kikényszeríthetőségük igencsak kérdéses.¹¹³

Klasszikus kötelességek

Az Alaptörvény klasszikusnak tekinthető alapvető kötelességei a következők:¹¹⁴

1. Az Alaptörvény valamennyi **szülő kötelességéeként** írja elő a **kiskorú gyermekről való gondoskodást**, e körben a gyermek taníttatásának kötelezettségét.¹¹⁵ A gyermeket fő szabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelezettsége elsődlegesen a szülőket (vagy a gyermek más törvényes képviselőit) illeti, illetve terheli. Ezzel összefüggésben a szülők jogaként határozza meg a gyermeküknek adandó nevelés megválasztását és egyben kötelezettségükké teszi a kiskorú gyermekükről való gondoskodást, ideértve a tanköteles gyermekük taníttatását is.
2. Mindenki kötelessége a **természeti erőforrások**, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a **kulturális értékek védelme**, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése.¹¹⁶ Az Alaptörvény P) cikkének célja a nemzeti erőforrások (köztük

¹¹¹ Uo.

¹¹² Kiss 2015. 336.

¹¹³ Uo.

¹¹⁴ Kiss Barnabás felosztása. Lásd Kiss 2015. 336.

¹¹⁵ Alaptörvény XVI. cikk (3)–(4) bekezdés

¹¹⁶ Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés

a termőföld¹¹⁷) kiemelt védelmének a biztosítása. Az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz.¹¹⁸ Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.¹¹⁹

*Az Alkotmánybíróság szerint tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, ezért az olyan szervezetalkotási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.*¹²⁰

A P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatívum nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a „különösen” kitétel), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötelezettség:

- védelem,
- fenntartás,
- jövő nemzedékek számára történő megőrzés.

Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében. **Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezett kör kiterjesz-**

¹¹⁷ A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelméről bővebben lásd még BOBVOŠ Pál – FARKAS CSAMANGÓ Erika – HEGYES Péter – JANI Péter (2016): A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme. In BALOGH Elemér szerk.: *Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 31–40. A mezőgazdasági földforgalom szabályainak kérdéseiről bővebben lásd BÁNYAI Krisztina (2016): *A magyar mezőgazdasági földtulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*. PhD-értekezés, ME ÁJK Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. BÁNYAI Krisztina (2016): A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon. *Agrár- és Környezetjog*, 11. évf. 20. sz. 16–27; HORNYÁK Zsófia (2016): Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban. *Agrár- és Környezetjog*, 10. évf. 17. sz. 70–76; KOCSSIS Bianka Enikő (2014): Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből. *Agrár- és Környezetjog*, 10. évf. 16. sz. 111–127; SZILÁGYI János Ede (2017): A mezőgazdasági földforgalom szabályai. In SZILÁGYI János Ede szerk.: *Agrárjog – A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 40–94; SZILÁGYI János Ede (2017): Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. klsz. 2017/2. 569–577; SZILÁGYI János Ede (2016): *Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration*. Zbornik Radova Pravni Fakultet (Novi Sad) 1437–1451; Az agrárjog és a környezetjog fejlődéséről az Európai Unióban és a nemzetállamokban lásd RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede (2012): Az agrárjog és kapcsolódó területeinek (környezetjognak, vízjognak, szociális jognak, adójognak) fejlődése az Európai Unióban, a nemzetállamokban és a WTO-ban = Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO. *Agrár- és Környezetjog*, 2012/2 107–148; SZILÁGYI János Ede (2015): Relationship between Agricultural Law and Environmental Law in Hungary. In MONTEDURO, M. – BUONGIORNO, P. – DI BENEDETTO, S. – ISONI, A. eds.: *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*. Berlin, Springer. 265–278.

¹¹⁸ Lásd erről legutóbb összefoglalóan: CSINK Lóránt – T. KOVÁCS Júlia (2013): Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle*, 2013/4. 42–54.

¹¹⁹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]

¹²⁰ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]

tése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény „mindenki” – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.¹²¹ Az Alaptörvény tehát az állam mellett már mindenki számára előírja a környezet védelmét, így az minden természetes és jogi személy kötelessége is.¹²²

1. Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy aki a **környezetben kárt okoz, köteles** azt – törvényben meghatározottak szerint – **helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni**. Ezzel alaptörvényi szintre emelkedett a **szennyező fizet** elve.¹²³
2. Mindenki köteles az **Alaptörvényt és a jogszabályokat megtartani**. Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek, ezzel megfogalmazza a **jognak való engedelmség** általános kötelezettségét.¹²⁴
3. Mindenki köteles az **alapvető jogokat tiszteletben tartani**. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani.
4. Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően **mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez**.¹²⁵ Az Alaptörvény a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a **közteherviselési kötelezettséget**, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. E kötelezettség a teherbíró képéségen alapul, azaz mindenki olyan részben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A közteherviselés ezen elvének az egyes hozzájárulás-típusokra és joganyagokra való konkretizálása törvényi szabályozás feladata.

Az Alkotmánybíróság a 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban foglalkozott az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének értelmezésével. Rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a közterhekhez való hozzájárulás mértéke kapcsán egyedül azt a követelményt támasztotta, hogy arányos legyen, megfelelően az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyainak.¹²⁶ Az Alaptörvény a XXX. cikkben nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltották fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől való távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik. A teherbíró képesség tekintetében az egyén teherbíró képessége és a gazdálkodó szervezeteké külön megítélés tárgyát kell, hogy képezze. Az utóbbiak esetében a teherviselő képesség szélesebb alapokon nyugszik, hiszen a gazdasági teherbírá-

¹²¹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [92]

¹²² Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 16/2015. (VI. 5.) AB határozathoz.

¹²³ Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 16/2015. (VI. 5.) AB határozathoz.

¹²⁴ Vesd össze SÁRI–SOMODY 2008. 354.

¹²⁵ Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés

¹²⁶ 1558/B/1991. AB határozat (ABH 1992, 506, 507.); 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [63]

*egy minimumszintjének fennállása – az egyéni teherviselési képesség esetleges hiányával ellentétben – a gazdálkodási tevékenység végzése folytán vélelmezhető, mértéke ugyanakkor esetenként változó lehet.*¹²⁷

Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése annyit mond ki, hogy „teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.” Mindebből az következik, hogy **a jogalkotó széles mérlegelési szabadsággal rendelkezik** a tekintetben, hogy milyen alanyi körre milyen típusú és mértékű adót vet ki. Az egyetlen alkotmányos korlát, hogy a teherbíró képességet, illetve a gazdaságban való részvétel mértékét figyelembe kell vennie, vagyis **nem lehetetlenítheti el anyagilag az adózót.**

A természetes személyek vonatkozásában a teherbíró képesség általános elvét részletezve az Alaptörvény kifejezetten előírja, hogy a közteherviselés körében az arányosság mellett is hangsúlyozottan tekintetbe kell venni **a gyermekvállalással együtt járó terheket, és a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét** a gyermeket nevelők esetében **a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.** Ez egy új, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent szabály, hogy tudniillik az adóztatásnál kötelező figyelembe venni a gyermeket nevelők – a család – kisebb teherbíró képességét.¹²⁸

Ennek a szabálynak a törvényi szintű kibontása az a sarkalatos törvény, amely egyebek között a közteherviselés alapvető szabályait tartalmazza.¹²⁹ A sarkalatos törvény egyik lényeges szabálya a családi adókedvezményre vonatkozik.¹³⁰ Eszerint a családi kedvezmény gyermekenkénti mértékét a gyermekszámtól függően eltérően kell megállapítani, azzal, hogy magasabb mértékű családi kedvezményt három vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén kell nyújtani.¹³¹ A családi kedvezmény gyermekenkénti mértéke nem lehet alacsonyabb a megelőző költségvetési évre megállapított mértéknél.¹³² Így várhatóan hosszú távra biztosítani lehet a gyermekvállalást az adórendszeren keresztül támogató rendelkezések stabilitását. Erre azért van szükség, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy a gyermeket nevelő szülők kisebb adóteher-viselő képességének az adózásnál való figyelembevétele erősen kormányzatfüggő.¹³³

¹²⁷ 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64]

¹²⁸ A gyermeket nevelők teherviselő képességének figyelembevételét írta elő a családi pótlék adózásával összefüggésben a 127/2009. (XII. 17.) AB határozat is: „A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel.” KLICSU László (2016): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 466–467.

¹²⁹ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

¹³⁰ KLICSU 2016. 467.

¹³¹ Uo.

¹³² Uo.

¹³³ Uo.

Sajátos nemzeti karakterisztikus jegyeket magukon viselő kötelezettségek

A tipikus kötelezettségek mellett Magyarország Alaptörvénye (is) visel néhány sajátos nemzeti karakterisztikus jegyet az abban foglalt kötelezettségeket illetően:¹³⁴

1. Mindenki köteles a hatalom erőszakos megszerzésére, gyakorlására, illetve **kizárólagos birtoklására irányuló tevékenység ellen fellépni** (ez egyben jogosultság is).¹³⁵ Az alkotmányos állam védelmének utolsó garanciájaként, végső eszközeként az Alaptörvény ellenállási jogot biztosít, amely a demokrácia védelmét, a hatalomkoncentráció megakadályozásának szükségességét fogalmazza meg egyszerre alkotmányos tilalomként és kötelezettségként. Ez az eszköz azonban csak kivételes, szélsőséges esetben alkalmazható. Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében fő szabály szerint kizárólag az állami szervek jogosultak kényszert alkalmazni.
2. Az Alaptörvény O) cikke szerint mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint **köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni**. E rendelkezés rámutat arra, hogy az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé.¹³⁶ E felelősség pedig azt is magában foglalja, hogy az egyénnek figyelemmel kell lennie döntése lehetséges, előre látható következményeire.
3. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő **munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához**.¹³⁷ Az egyén és a közösség részére egyaránt hasznot hajtó, tevékeny lét ugyanis nem pusztán mindenki részére biztosítandó jog, hanem a társadalom és az állam működésének záloga, ezért az arra való törekvést mint elvárást az Alaptörvény ekként is rögzíti.
4. Az Alaptörvény alapvető (alaptörvényi) kötelességként deklarálja a **nagykorú gyermekek** esetében a **rászoruló szüleikről való gondoskodási kötelezettséget**.¹³⁸ Ezzel az Alaptörvény a gyermekeknek a szüleik iránti felelősségviselését fejezi ki. Az Alkotmánybíróság a 27/2013. (X. 9.) AB határozatban értelmezte a **szülőtartási kötelezettség** tartalmát. Utalt arra, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit nem önmagukban, hanem azok céljával, a benne foglalt *Nemzeti hitvallással* és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. A *Nemzeti hitvallás* szerint pedig: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét”, továbbá „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet [...] kiteljesítése.” A *Nemzeti hitvallásból* következik az utódokért viselt felelősség kötelezettsége is („Felelősséget viselünk utódainkért”). Az Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdése szerinti szülőtartási kötelezettség mint alapvető kötelesség is – az Alkotmánybíróság szerint – csak akkor áll összhangban a *Nemzeti hitvallás*ban foglalt – imént idézett – elvekkel, ha az utódokra rótt tartási kötelesség **nem hárít rájuk aránytalan és a teljesítőképességüket meghaladó terhetet**. A nagykorú gyermek tartási kötelezettségének teljesítése tehát **nem ve-**

¹³⁴ Lásd Kiss 2015. 337.

¹³⁵ Alaptörvény C) cikk (2) bekezdés

¹³⁶ 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95]

¹³⁷ Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés

¹³⁸ Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdése

szélyeztetheti a kötelezett saját megélhetését, önmaga fenntartását, ezért az ezen alapuló személyi térítési díjfizetési kötelezettség megállapítása során is figyelembe kell venni az egyén létfenntartását megalapozó, szükséges költségeit.¹³⁹

„Azt, hogy a szükséges tartás mikor kerül veszélybe, csak az eset összes körülményének, a kötelezett jövedelmi, vagyoni viszonyainak, lakáshelyzetének, egészségi állapotának (és az ezzel kapcsolatban felmerülő indokolt költségeinek), munkaképességének, valamint az adott időszak életviszonyainak figyelembevételével lehet eldönteni. Ezt tehát a jogalkalmazó szerveknek mindig a konkrét eset kapcsán kell vizsgálat tárgyává tenniük és megállapítaniuk.”¹⁴⁰

8.7.2.2. Állampolgári kötelesség az Alaptörvényben – a haza védelmének kötelessége

Az Alaptörvény az **állampolgárok kötelességeként** fogalmazza meg a – már korábban az Alkotmányban is rögzített – **haza védelmét** és deklarálja az önkéntes tartalékos rendszerben való szerepvállalás lehetőségét is. Eszerint **minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn.**¹⁴¹

Az Alkotmánybíróság 1994-ben vizsgálta az akkori honvédelmi törvényben a katonai szolgálatot teljesítők esküjének az élet feláldozására vonatkozó szövegrészét, miszerint: „A Magyar Köztársaság érdekeit, állampolgárainak jogait és szabadságát bátran, a törvények betartásával életem árán is megvédem.” Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy amikor az állam a honvédelmi kötelezettség keretében végső esetben **élete feláldozását is megköveteli** a fegyveres szolgálatot végző katonától, **nem az élettől és az emberi méltóságtól való állam általi, bizonyosan bekövetkező megfosztásról van szó, hanem az eskü szövegében az élet feláldozásának kockázatát vállalja a katona.**¹⁴²

Az Alkotmánybíróság 1994-ben azt is kimondta, hogy **a nők hadkötelezettségének megszüntetése önmagában nem jelentett** alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetést. **Nem sérti ugyanis a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a törvényhozó a honvédelmi kötelezettség körébe tartozó részkötelezettségek meghatározásakor tekintetbe vette a női nem sajátosságait, valamint azt a történelmileg kialakult hagyományt, amely szerint a hadviselés a férfi nem képviselőinek feladata.**

A Magyar Honvédség szervezete **békeidőben** önkéntes alapon szolgálatot vállaló hivatásos és szerződéses katonákból, önkéntes tartalékos katonákból, valamint polgári személyi állományból áll.¹⁴³ **Minősített időszakban:** rendkívüli állapotban (hadiállapot) és megelőző védelmi helyzetben az önkéntes katonai szolgálat mellett az általános hadkötelezettségen alapuló haderőszervezetből áll.¹⁴⁴ Az Alaptörvény meghatározza a minősített időszakok

¹³⁹ 27/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [23]

¹⁴⁰ 27/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [23]

¹⁴¹ Alaptörvény XXXI. cikk (1)–(2) bekezdés

¹⁴² 46/1994. (X. 21.) AB határozat (ABH 1994, 260.)

¹⁴³ Tóth Zoltán József (2013): A Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó. 261.

¹⁴⁴ Uo.

idején életbe lépő honvédelmi kötelezettségeket.¹⁴⁵ Eszerint: **rendkívüli állapot** idején, vagy ha arról **megelőző védelmi helyzetben** az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, **magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot** teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, **fegyver nélküli szolgálatot** teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

Ez a sarkalatos törvény jelenleg a 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

Az állampolgárok a honvédelmi kötelezettségek teljesítése kapcsán személyes szolgálatra és vagyoni szolgáltatás teljesítésére kötelezhetőek. A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok személyes honvédelmi kötelezettségei:¹⁴⁶

- megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején: hadkötelezettség
- rendkívüli állapot idején: honvédelmi munkakötelezettség
- polgári védelmi kötelezettség¹⁴⁷
- vagyoni szolgáltatási kötelezettség: az úgynevezett gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség.

A hadkötelezettség rendkívüli állapot idején vagy akkor lép életbe, ha megelőző védelmi helyzetben arról az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz. A hadkötelezettség a Magyar Köztársaság területén élő, nagykorú magyar férfi állampolgárokat terheli. Akinek mindez ellentétes a lelkiismereti meggyőződésével, az választhat fegyver nélküli katonai szolgálatot.

Hadkötelezettség¹⁴⁸

Az általános hadkötelezettség 2004-ben béke idején megszűnt. Újra elrendelni rendkívüli állapot idején vagy megelőző védelmi helyzetben lehet. A Magyar Honvédség személyi állománya hivatásos, szerződéses vagy önkéntes tartalékos katonákból áll, a Magyar Honvédség hadkötelesekkel való kiegészítésére csak minősített időszakokban kerülhet tehát sor. **A hadkötelezettséghez tartozik a szolgálati, a megjelenési, a bejelentési és az adatszolgáltatási kötelezettség.** A hadkötelezettség a 18. életév betöltésekor kezdődik, és annak az évnek a december 31-éig áll fenn, amikor a hadköteles a 40. életévét betölti. Nem hadköteles az a személy, aki engedélyt kapott fegyver nélküli katonai szolgálat teljesítésére. A hadkötelesnek meg kell jelennie a sorozáson a felhívásban megjelölt

¹⁴⁵ Uo.

¹⁴⁶ BÓDI Stefánia (2010): A honvédelem rendszere, a honvédelmi kötelezettségek tartalma, a Magyar Honvédség személyi állománya. In KOJANITS László – VÖRÖS Miklós – CZANK László szerk.: *Katonai alapismeretek*. Budapest, Zrínyi. 312.

¹⁴⁷ Az emberi élet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében vagy fegyveres összeütközés esetén is elrendelhető.

¹⁴⁸ BÓDI 2010. 312.

helyen és időben, adategyeztetés és orvosi alkalmasság megállapítása céljából. A sorozást sorozóbizottságok végzik. Aki megjelenési kötelezettségének azért nem tesz eleget, mert szeretné kivonni magát a katonai szolgálat teljesítése alól, bűncselekményt követ el. A katonai szolgálat ideje megelőző védelmi helyzetben legfeljebb 12 hónap, ez a korlátozás nem vonatkozik a rendkívüli állapot idejére.¹⁴⁹ Rendkívüli állapot idején az időtartam a katonai szükséghez igazodóan állapítható meg. A hadköteles a behívóparancsban meghatározott helyen és időpontban köteles a katonai szolgálat teljesítése céljából bevonulni.

A fegyver nélküli katonai szolgálat

Akinek vallási, lelkiismereti meggyőződésével nem egyeztethető össze a fegyveres katonai szolgálat, választhat fegyver nélküli katonai szolgálatot. Az engedélyezés iránti kérelmet a sorozásig lehet benyújtani, e határidő jogvesztő. A kérelmet a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szervének a vezetőjéhez kell benyújtani. A kérelmet elutasítják, ha a körülményekből a lelkiismereti okra való hivatkozás alaptalansága állapítható meg. A fegyver nélküli katonai szolgálat teljesítésére vonatkozó engedély iránti kérelmet a katonai Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szervének vezetője annak beérkezésétől számított 8 napon belül bírálja el. A fegyver nélküli katonai szolgálatot teljesítő katona tehát a katonai szervezetek fegyveres tevékenységet nem igénylő beosztásaiban teljesít majd szolgálatot.

A polgári védelmi kötelezettség

A polgári védelmi kötelezettség **az ország területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárokat terheli, férfiakat és nőket egyaránt 18 éves kortól az általános öregségi nyugdíjkorhatárig.** A polgári védelmi kötelezettség nemcsak rendkívüli állapotban, hanem békeidőben is elrendelhető például katasztrófavédelemben a lakosság életének megóvására, károk megelőzésére, illetve következményeik felszámolására, mentési feladatokra.¹⁵⁰ Honvédelmi és katasztrófavédelmi okból tehát egyaránt helye van. Mentésül a polgári védelmi kötelezettség alól:

- a terhes nő,
- a gyermekét saját háztartásban nevelő anya, a gyermek 6 éves koráig,
- a gyermekét saját háztartásában egyedül nevelő szülő, a gyermek 14 éves koráig,
- a szülő, ha 3 vagy ennél több 14 éven aluli gyermekét gondozza,
- aki munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette,
- aki egészségi állapota miatt a kötelezettség teljesítésére alkalmatlan,
- aki a vele közös háztartásban élő, állandó ápolásra szoruló egyenes ági rokonát vagy házastársát egyedül látja el.

¹⁴⁹ 2011. évi CXIII. törvény, 65. § (1) bekezdés

¹⁵⁰ Bódi 2010. 313.

Vannak, akik a polgári védelmi kötelezettséget munkakörük ellátásával, köz megbízatásuk gyakorlásával teljesítik, ezek a személyek a következők:

- az országgyűlési képviselő, az európai parlamenti képviselő, a nemzetiségi szószóló,
- a miniszter, az államtitkár,
- a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi,
- a jegyző, a bíró, az ügyész, a közjegyző, a bírósági végrehajtó,
- a Magyar Honvédség tényleges és tartalékos állományú, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, e szervek alkalmazottja,
- az egészségügyi államigazgatási szerv kormánytisztviselője,
- az állami vezető, a vezetői megbízású, valamint feladatköre szerint katasztrófavédelmi feladatot ellátó kormánytisztviselő, köztisztviselő és közalkalmazott,
- a kórházi, a járóbeteg- és alapellátást végző orvos és szakképzett szakdolgozó, az állami mentőszolgálat dolgozója, betegszállító szervezet dolgozója,
- a készenléti szolgálatot ellátó önkéntes és létesítményi tűzoltó, az önkéntes tűzoltó egyesület szaktevékenységet végző tagja,
- a közüzemi feladatot ellátó létesítmények üzemeltető személyzete.¹⁵¹

A fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok az alábbiak lehetnek: riasztás, kiürítés és befogadás, óvóhelyek létesítése, fenntartása, működtetése, elsötétítési rendszabályok kidolgozása, alkalmazása, a lakosság és a lakosság ellátásához szükséges nemzetgazdasági javak mentése, elsősegélynyújtás, lelkigondozás, tűzoltás, a veszélyes területek felderítése és megjelölése, vegyi- és sugármentesítés, fertőtlenítés és hasonló óvintézkedések, szükségelszállás és ellátás, szükségintézkedések a hadműveletek által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására, a létfontosságú közművek működési feltételeinek gyors helyreállítása, a halottakkal kapcsolatos halaszthatatlan járvány- és közegészségügyi, továbbá kegyeleti és egyéb adminisztrációs feladatok ellátása, közreműködés a lakosság túléléséhez szükséges nélkülözhetetlen létesítmények működőképességének fenntartásában, a fenti feladatok végrehajtásához szükséges további kiegészítő tevékenységek, ideértve többek között a tervezést és szervezést.

A honvédelmi munkakötelezettség

Csak rendkívüli állapotban rendelhető el, az ország működőképességének fenntartása és helyreállítása érdekében Magyarország területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok részére: a férfiakat 18–65, a nőket 18–55 éves korukig terheli. Az egészségi állapotnak és a végzettségnek megfelelő tartós vagy időleges, fizikai vagy szellemi munkavégzést jelent. A munkakötelezettséget a kötelezett a számára kijelölt munkahelyen teljesíti.¹⁵²

¹⁵¹ 2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

¹⁵² 2011. évi CXXXVIII. törvény, 12. § (1) bekezdés; Bódi 2010. 314.

Mentesül a kötelezettség alól:

- a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi,
- a várandós nő,
- az anya a gyermek 3 éves koráig,
- aki a vele közös háztartásban élő, állandó ápolásra szoruló egyenes ági rokonát, vagy házastársát egyedül ápolja,
- az az egyedül élő nő vagy férfi, aki 14 éven aluli gyermeket tart el saját háztartásában,
- aki munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette,
- aki egészségi állapota miatt a kötelezettség teljesítésére alkalmatlan,
- a honvédségi és rendvédelmi szervek dolgozói, továbbá akit fontos közérdekből a honvédelmi miniszter mentesít.

Gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség

Ez a kötelezettség meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének tűrésére, valamely tevékenységtől való tartózkodásra, az igénybevételhez szükséges előkészületi tevékenységre, az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közlésére terjed ki. Jelentheti például munkagépek, gépjárművek, üzemanyag, fogyasztási cikkek igénybevételét, ingatlanok és ingó dolgok ideiglenes igénybevételét, gépjárműpark karbantartását.¹⁵³ Az anyagi javak a honvédelmi törvény értelmében a honvédség és a rendvédelmi szervek működéséhez, a polgári védelmi feladatok ellátáshoz, a szövetséges fegyveres erők ellátásához kellhetnek. Magyarország területén lakóhellyel rendelkező természetes személyeknek és szervezeteknek rendelhető el.

Mentesek a gazdasági és anyagi szolgáltatás alól:

- az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a minisztériumok,
- a Kúria, a Legfőbb Ügyészség, a Magyar Nemzeti Bank, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek,
- az igazságügyi, közigazgatási szervek a szükséges mértékben,
- az egyházak, felekezetek és vallási közösségek azon dolgok tekintetében, amelyek a hitéleti tevékenységet szolgálják,
- az országgyűlési képvisellel rendelkező pártok az országgyűlési képviseleti tevékenységhez szükséges mértékben,
- a munkavállalói és munkaadói érdekképviseltek a szükséges mértékben,
- a közforgalmú személyszállító, továbbá áru fuvarozó szervezetek a szükséges mértékben,
- a közszolgáltató vagy közüzemi tevékenységet folytató szervezetek vagy személyek, különösen az áram-, víz-, gáz-, távhőszolgáltatást, szennyvízelvezetést, kommunálhulladék-eltávolítást végzők a rendeltetészerű feladataik teljesítéséhez nélkülözhetetlen mértékben,

¹⁵³ Bódi 2010. 314.

- az egészségügyi szolgáltatók a tulajdoni formától függetlenül csak egészségügyi szolgáltatás céljára vehetők igénybe.
- A szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért kártalanítás jár.

Felhasznált irodalom

- AUER Ádám (2017): *Corporate governance: A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói*. Budapest, Dialóg Campus.
- BALOGH Zsolt (2000): Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In HALMAI Gábor szerk.: *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Budapest, Indok. 122–144.
- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András szerk. (2005): *Az értelmezett Alkotmány*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- BALOGH-BÉKESI Nóra (2017): Tulajdonhoz való jog. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk.: *Alkotmányjog – alapjogok*. Budapest, Pázmány Press. 287–310.
- BÁNDI Gyula – FARAGÓ Tibor – LAKOSNÉ Horváth Alojzia (1994): *Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények*. Budapest, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium; Környezetvédelmi Hivatal.
- BÁNDI Gyula (2006): *Környezetjog*. Budapest, Osiris.
- BÁNYAI Krisztina (2016): A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon. *Agrár- és Környezetjog*, 11. évf. 20. sz. 16–27.
- BÁNYAI Krisztina (2016): *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*. PhD-értekezés, ME ÁJK Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- BOBVOŠ Pál – FARKAS CSAMANGÓ Erika – HEGYES Péter – JANI Péter (2016): A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme. In BALOGH Elemér szerk.: *Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 31–40.
- BÓDI Stefánia (2010): A honvédelem rendszere, a honvédelmi kötelezettségek tartalma, a Magyar Honvédség személyi állománya. In KOJANITS László – VÖRÖS Miklós – CZANK László szerk.: *Katonai alapismeretek*. Budapest, Zrínyi. 302–328.
- BÓDI Stefánia (2011): Az egyesülési jog szabályozásának hazai dilemmái. *Valóság* 54. évf. 9. sz. 60–76.
- BRAGYOVA András (2005): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, KJK–MTA Jogtudományi Intézet.
- CSINK Lóránt – T. KOVÁCS Júlia (2013): Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4. 42–54.
- DRINÓCZI Tímea (2005): A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben. *Jogtudományi Közlöny*, 60. évf. 7–8. sz. 339–347.
- DRINÓCZI Tímea (2006): A tulajdonhoz való jog. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit szerk.: *Magyar alkotmányjog III: Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 485–504.
- DRINÓCZI Tímea (2012): A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 5. sz. 227–231.

- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2009): Az alapvető jogok korlátozása. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 387–433.
- GYÖRFI Tamás (2000): *Az Alkotmánybíráskodás politikai karaktere, értekezés a magyar AB első tíz évéről*. Budapest, Indok.
- HAJAS Barnabás (2014): *Utcák, terek szabadsága*. Budapest, Századvég.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (2003): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris.
- HALMAI Gábor (2000): Változó minták és mércék, a szabad véleménynyilvánítás joga az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In BITSKEY Botond szerk.: *Tíz éves az Alkotmánybíróság*. Budapest, Alkotmánybíróság, 95–120.
- HORNYÁK Zsófia (2016): Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban. *Agrár- és Környezetjog* 10. évf. 17. sz. 70–76.
- KARDOS Gábor (1995): *Emberi jogok egy új korszak határán*. Budapest, T-Twins.
- KISS Barnabás (2015): Az alapkötelezettségek alkotmányi szabályozásának alakulása az Európai Unió közép-kelet-európai államaiban. In TÓTH Judit szerk.: *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 329–338.
- KLICSU László (2016): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 459–484.
- KOCSIS Bianka Enikő (2014): Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből. *Agrár- és Környezetjog*, 10. évf. 16. sz. 111–127.
- KOLTAY András (2009): *A szőlésszabadság alapvonalai*. Budapest, Századvég.
- KOVÁCS Kriszta (2012): *Az egyenlőség felé: a hátrányos megkülönböztetés tilalma*. Budapest, L'Harmattan.
- KÖBEL Szilvia (2016): *A politikai szabadságjogok korszakai Magyarországon 1945-től napjainkig*. Budapest, Gondolat.
- MAJTÉNYI László (2013): *Az információs szabadságok – adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. Budapest, Complex–Wolters Kluwer.
- PAP András László (2009): *Mozgásszabadság*. Budapest, L'Harmattan.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (2016): *Alapjogok a mérlegen*. Budapest, HVG-ORAC.
- RÁCZ Attila (2002): *Alapvető jogok és kötelességek*. Budapest, BKÁE Államigazgatási Kar.
- RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede (2012): Az agrárjog és kapcsolódó területeinek (környezetjognak, vízjognak, szociális jognak, adójognak) fejlődése az Európai Unióban, a nemzetállamokban és a WTO-ban = Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO. *Agrár- és Környezetjog*, 2012/12. 107–148.
- SÁRI János – SOMODY Bernadette (2008): *Alapjogok*. Budapest, Osiris.
- SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk. (2011): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- SZILÁGYI János Ede (2015): Relationship between Agricultural Law and Environmental Law in Hungary. In MONTEDURO, M. – BUONGIORNO, P. – DI BENEDETTO, S. – ISONI, A. eds.: *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*. Berlin, Springer, 265–278.
- SZILÁGYI János Ede (2017): A mezőgazdasági földforgalom szabályai. In SZILÁGYI János Ede szerk.: *Agrárjog – A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 40–94.

- SZILÁGYI János Ede (2016): *Acquisition of the Ownership of Agricultural Lands in Hungary, Taking the EU's and Other Countries' Law into Consideration*. Novi Sad, Zbornik Radova Pravni Fakultet. 1437–1451.
- SZILÁGYI János Ede (2017): Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. klnsz. 569–577.
- SZLADITS Károly (1941): *A magyar magánjog*. 1. kötet. *Általános rész. Személyi jog*. Budapest, Grill.
- TAKÁCS Péter (1998): Emberi jogok. In SZABÓ Miklós szerk.: *Jogbölcseleti előadások*. Miskolc, Prudencia Iuris. 213–241.
- TÉGLÁSI András (2013): Az alapvető jogokról általában. In BALOGH et al. *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó. 177–178.
- TÉGLÁSI András (2014): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
- TÓTH Gábor Attila (2003): Az emberi méltósághoz való jog. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 257–284.
- TÓTH Zoltán József (2013): A Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó. 255–268.
- ZAKARIÁS Kinga (2017): *Az emberi méltósághoz való alapjog*. PhD-értekezés, PPKÉ JÁK Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.

9. A gazdasági alkotmány

9.1. A gazdasági alkotmány fogalma

Az alkotmány az írott alkotmánnyal rendelkező államokban a legmagasabb szintű jogforrás, amely meghatározza és biztosítja azt a jogi és intézményi feltételrendszert, amelynek keretei között minden gazdasági szereplő és az állam működik. Az alkotmányok általában rögzítik a gazdaság működésének legfontosabb, alapvető kereteit, a gazdasági szereplők jogait, az állami beavatkozás határait, az állam kötelezettségeit a gazdasági szereplőket illetően. Ezt nevezzük összefoglalóan gazdasági alkotmánynak.

A gazdasági alkotmány tehát a gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összessége,¹ amely minden olyan alkotmányos rendelkezést magába foglal, amely az állami gazdaságpolitikára,² illetve a gazdaságra vonatkozik vagy azt érinti.³ Ide tartoznak egyes alapvető jogok (a munka, a foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás joga, a tulajdon védelme), a közpénzügyek, de az állam szociális szerepvállalása is – ez utóbbi mint a társadalmi szolidaritás kifejeződésének Alaptörvényben való megjelenése. A gazdasági alkotmány más megfogalmazásban olyan összefoglaló név, amelynek elemei alapvetően három fő csoportba rendezhetők:

- a) **A gazdasági jogok elismerése, a tulajdon védelme** (Alaptörvény XIII. cikk), **a munka és foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás joga** (Alaptörvény XII. cikk), ezekkel összefüggésben a **verseny védelme** (Alaptörvény M) cikk). A gazdasági alkotmányba sorolhatjuk tehát a munkaszerződésekre, illetve a munkavállalók védelmére vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket; a vállalkozás szabadságának alkotmányos biztosítását; a tulajdoni rendszerre vonatkozó szabályokat, mint például a tulajdonjog, birtokjog, nyugdíj, részvény.⁴
- b) **A közpénzügyek** (adózás, költségvetés, államadósság, pénzrendszer), illetve valamennyi olyan jogi norma, amelyek a nyílt pénzügyi gazdaság egészére érvényesek.⁵ Tág értelemben ide tartozik általában a pénzügyi egyensúly és a közfeladatok, közkiadások és közbevételek szabályozása, az államháztartástan, a számvitel és kontrolling, illetve a pénzügyi igazgatás, az állami vagyon- és adósságkezelés, illetve

¹ DRINÓCZI Tímea (2011): A gazdasági alapjogok szabályozásának szükségessége az Alkotmányban – nemzetközi kitekintés. In MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András szerk.: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Budapest, Az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi, Civil- és Vallásügyi Bizottsága. 26, 69. jegyz.

² DRINÓCZI 2011. 26, 70. jegyz.

³ DRINÓCZI Tímea (2005a): A gazdasági alkotmányról I. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 4. sz. 244.

⁴ DRINÓCZI Tímea (2005b): A gazdasági alkotmányról II. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 5. sz. 303.

⁵ DRINÓCZI Tímea (2010): Az alkotmányos gazdasági kormányzásról. In BORDÁS Mária szerk.: *Gazdaság és közigazgatás*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar. 22, 89. jegyz.

a gazdasági bíraskodás.⁶ Az állam tehát szabályozó hatalomként és a gazdaságpolitika alkotójaként lép fel.⁷

- c) A **szociális biztonság** nyújtása (Alaptörvény XIX. cikk),⁸ az állam alkotmányból eredő szociális szerepvállalása.

A gazdasági alkotmány, jogi értelemben, funkcionálisan a piacgazdaságot meghatározó jogszabályok összességét foglalja magában. E jogi értelemben felfogott elméletnek elengedhetetlen feltételei vannak, amelyeket alapvetően az állammal szemben kellene garantálni, alkotmányban lefektetni. Ezen feltételek a „magánautonómia, a magántulajdon, az egyenlőség és a gazdasági szabadság biztosítása.”⁹

9.2. Az állam gazdasági szerepvállalásának története

Az állam gazdasági szerepvállalásával (annak indokoltságával, mértékével és módjával) összefüggésben röviden érdemes kitekintést tenni annak történetére, a globális gazdaság és az európai integráció jelen kihívásaira, a társadalmi rendszer egészén belül a gazdasági és a pénzügyi, valamint a jogi alrendszerek egymáshoz való viszonyára.¹⁰

Az államok mindig is nyilvánvalóan szerepet játszottak társadalmuk gazdasági életében. Az állam gazdasági szerepvállalása körüli viták azonban a felvilágosodással, a polgári forradalmakkal és az ipari forradalommal párhuzamosan, a feudális (felvilágosult) abszolutizmus önkényével szemben éleződtek ki. A közjogot és a magánjogot, az ember állampolgári és polgári mivoltát, az állammá szervezett (politikai) és gazdálkodó (civil) társadalmat igyekeztek egymástól elválasztani és távol tartani. A magántulajdon, a szerződés, az egyéni és a társas vállalkozás szabadsága minden ember veleszületett és tőle el nem idegeníthető szabadságai sorába, azok rangjára emelkedett. Ennek a laissez faire, laissez passer elve felelt meg, amely az állam gazdasági életbe történő bárminemű beavatkozását szabadságkorlátozásnak tekintette. A szabályozatlan piac és a szabad verseny következtében azonban a társadalom újra kettészakadt, a veleszületett (feudális) előjogokat és kiváltságokat vagyoni előjogok és kiváltságok váltották fel. Objektív szükségzerűség volt a szabadság kivívása után a nem a törvény előtti, formális, hanem a valódi, materiális egyenlőség megteremtésének igénye. Az úgynevezett egyenlőségeszmék tartalmukat és ajánlott módszereiket illetően is változatos képet mutattak: az utópista és a tudományos szocializmustól a keresztény-szociális programon át a modern szociáldemokráciáig. A kiegyenlítés erőszakos, eltorzult változatai voltak (azzá váltak) az olasz korporativizmus, a német nemzeti szocializmus és a sztálinista-maoista kommunizmusok, amelyek totális államot, „államgazdaságot” eredményeztek. A kétpólusú világregndszer gazdasági

⁶ Uo.

⁷ Uo.

⁸ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [82]

⁹ DRINÓCZI 2005b. 301.

¹⁰ Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról szóló jogszabályi rendelkezéseket vizsgáló 20/2014. (VII. 3.) AB határozatban átfogóan vizsgálta. Ez az alfejezet ennek az alkotmánybíróági döntésnek a megállapításaira épül.

téren is vívott harcában az államgazdaságokkal szemben fogalmazódott meg a szociális piacgazdaság és a jóléti jogállam koncepciója, amelynek eredménye az emberi jogok második generációja, az úgynevezett gazdasági, szociális, kulturális jogok nagy csoportja. Ezek valóságos érvényesítése (finanszírozása) – e jogok számától, tartalmától és terjedelmétől függően – széleskörű és mélyreható állami közreműködést, gazdasági-pénzügyi szerepvállalást követel. Ez a közreműködés történhet közvetlenül az állam gazdálkodása útján (államgazdasági szektor köztulajdoni alapokon), a hagyományos redisztribúciós eszközökkel (adók, vámok, járulékok, illetékek stb. kivétele), illetőleg e kettő történetileg változó arányú kombinációjával. A szociális demokrácia és a jóléti állam túlzott bőkezűségével szemben születtek újjá a piacosításra ismét nagyobb hangsúlyt fektető neoliberális irányzatok.

Összefoglalva az eddigieket elmondható, hogy történetileg az állam gazdasági szerepvállalása a teljes államtalánítástól a totális államosításig terjedő skálán helyezhető el, koroktól, országoktól és történelmi körülményektől függően.

Az állam gazdasági szerepvállalásához igazodva ki kell térni a két nagy társadalmi alrendszer, a gazdasági rendszer és a jogrendszer egymáshoz való viszonyára is.¹¹

Az államtalánított szabadversenyes piacgazdaságban a jogrendszer a gazdasági „törvényszerűségeknek”, az értéktörvénynek, a versenynek, a piaci érdekeknek rendelődik alá. Ez az alárendelődés a gazdasági-pénzügyi (magántulajdonosi) és a politikai hatalom összefonódása esetén közvetlen és nagy intenzitású, szétválasztása esetén közvetett és mérsékelt lehet. Az egyetlen uralkodó ideológia alapján szervezett totális államokban, amelyek a jogot pusztá eszközként használták céljaik elérésére, éppen fordítva, a gazdasági rendszer rendelődött alá a jogrendszernek, a jog uralta (ugyancsak direkt vagy indirekt módon) a gazdaságot. Két évszázad tapasztalata bizonyítja, hogy mindkét szélső pólus katasztrofális hatású lehet a társadalmi rendszer egészére nézve, ezért egyik vagy másik dominanciája (pláne az egyeduralma) helyett e két nagy alrendszer optimális egyensúlyát kell keresni. Ez akkor remélhető, ha a gazdaság is és a jog is tekintettel van a másik alrendszer működési törvényszerűségeire, az általa hordozott és érvényesíteni kívánt értékekre és szempontokra. A gazdaság „eluralkodása” esetén a jog fékező erőként, a gazdaság meggyengülése esetén élénkítő, ösztönző erőként kell, hogy hasson. Az optimális egyensúly koronként és országokként más és más lehet, keresése folyamatos közpolitikai feladat.

Külön szót kell ejteni a gazdaság nemzetköziesedéséről – regionális, transznacionális és globális jellegéről –, valamint ennek az egyes nemzetgazdaságokra és nemzeti jogrendszerekre gyakorolt hatásáról.¹² Két világháború után egy harmadik elkerüléséhez (és ugyanígy a helyi háborúk megelőzéséhez) tudatosan választott eszköz volt a minél nagyobb és egységesebb gazdasági térségek kialakítása, az azonos elvek alapján történő együttműködés, a konfliktusok megelőzése, illetve békés feloldása. Ehhez nemzetek feletti

¹¹ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [106]–[109]

¹² 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [110]–[111]

intézményekre és eljárási reformokra volt szükség (lásd EGK, EU, GATT, WTO, IMF stb.). A folyamat lényegi eleme volt a gazdaság nemzetköziesedése előtt álló nemzetgazdasági és nemzeti jogrendszerbeli akadályok lebontása, ezek alkalmazásának a megtiltása. A nemzetköziesedésből származó kétségtelen előnyök azonban nem arányosan (nem igazságosan) oszlottak el, elsődleges haszonélvezői a már korábban is fejlett (leggazdagabb) országok lettek, a meghaladni kívánt „centrum és periféria” közötti szakadék, sőt a gyarmati időket idéző függőség és kiszolgáltatottság újratermelődött. Ennek döntő oka, hogy a regionális és globális gazdasági szempontok – az ugyanilyen szintű jogi keretek és korlátok, ellenőrző és felügyeleti mechanizmusok nélkül – eluralkodtak a jog által védett más értékek (humanitárius, emberi jogi, szociális szempontok) felett, maguk alá rendelték a nemzetgazdaságokat és a nemzeti jogrendszereket is. A nem kívánt negatív hatásokat látva és megtapasztalva, most európai uniós és más regionális és globális szinten is folyik egy útkeresés. Megoldást kell találni a nemzetköziesedett (globális) gazdaság érdekei és szempontjai, valamint a jog által védett alapvető (alkotmányos) értékek szempontrendszerének összeegyeztetésére az optimális egyensúly megtalálása és fenntarthatósága érdekében.

Az európai uniós, valamint az egyéb regionális és globális szinteken – valamint a közöttük – folyó egyeztetések azonban (sokféle politikai, kulturális, vallási és egyéb okból) vontatottan haladnak és kétes kimenetelűek. Ezért, valamint a nemzetállami önvédelmi reflexek miatt is, egyes országok saját útjának keresése is felgyorsult és megerősödött. Szemléletes példája ennek a 2008–2009-es globális pénzügyi válság utóhatása. A nemzetállami jogalkotás mindenütt felerősödött, jogszabályok tömegének módosításával, új jogszabályok alkotásával reagáltak a válság hatásaira, próbálták elhárítani vagy enyhíteni annak negatív következményeit. Nemzetgazdasági ágazatokat, pénzügyi szektorokat kellett konszolidálni, károsult tömegeket (családokat) a csődtől megmenteni. Új hatósági, felügyeleti szerveket hoztak létre, régi feladatkörét bővítették, hatáskörét szigorították. Tartós jogviszonyok tömegének tartalmán módosítottak, tisztességtelen kikötéseket érvénytelenítettek. Egyedi ügyekben szigorodtak a bírósági eljárások, felerősödött a gyengébb fél védelmének elve, a fogyasztóvédelem. Ennek a folyamatnak – amelynek még egyáltalán nincs vége – az atipikus megoldásai sokféle jogi (és politikai, szociális, gazdasági, pénzügyi) konfliktust gerjesztettek az országokon belül, uniós és globális szinteken egyaránt.

Az eddigi történésekből az Alkotmánybíróság szerint két fontos következtetés már most levonható:

- a) az európai uniós és a globális gazdasági rendszer sem működtethető a *laissez faire, laissez passer* piacgazdaság szélső pólusán;
- b) ha és amennyiben a gazdaság transznacionális szinten működik, az alapvető (emberi) jogok védelmét is azon a szinten kell hatékony jogi eszköztárral biztosítani. A nemzeti szintű jogi próbálkozás – bár elkerülhetetlen – ehhez kevés.¹³

¹³ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [112]

9.3. A gazdasági alkotmány Magyarországon a rendszerváltás előtt

A szocialista állam elsőrangú feladatának tekintette az egész nemzetgazdaság irányítását.¹⁴ Az 1949. évi XX. törvény kihirdetésekor szövege szerint a népgazdaság irányító ereje a nép államhatalma volt, a Magyar Népköztársaság gazdasági életét **népgazdasági terv** határozta meg. Az Alkotmány szerint az államhatalom a társadalmi tulajdonban lévő vállalatokra, az állami bankrendszerre, a mezőgazdasági gépállomásokra támaszkodva irányította és ellenőrizte a népgazdaságot a termelőerők fejlesztése, a közvagyon növelése, a dolgozók anyagi és kulturális életszínvonalának emelése és az ország védelmi erejének fokozása érdekében. Ezek alapján azután az alsóbb szintű jogszabályok szerint átfogó tervezési, **konkrét tervutasítási rendszer** épült ki, amely a vállalatokig lebontva részletesen megállapította a vállalatok konkrét termelési kötelezettségeit is.¹⁵ Az Alkotmány az Országgyűlés jogosítványait tárgyalva rögzítette, hogy az Országgyűlés határozza meg az állami költségvetést, állapítja meg a népgazdasági tervet. Az Alkotmány szerint a Minisztertanács biztosította a népgazdasági tervek megvalósítását. A helyi tanács vezette a (helyi) gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenységet, előkészítette a helyi gazdasági tervet és költségvetést, ellenőrizte ezek végrehajtását, irányította és ellenőrizte a helyi jellegű gazdasági vállalatok munkáját.¹⁶

Az 1972-ben átfogóan módosított Alkotmány még mindig azt tartalmazta, hogy a Magyar Népköztársaság gazdasági életét állami népgazdasági terv határozza meg, az állam irányítja és ellenőrzi a népgazdaságot.¹⁷ Ugyanakkor **1968-tól**, a gazdasági irányítási rendszer reformjának bevezetésétől kezdődően a konkrét tervutasításos, direkt irányítási rendszert egyre inkább egy olyan irányítási rendszerrel kívánták felváltani, ahol a gazdasági egységek részéről a tervecélok megvalósítását **indirekt irányítási módszerekkel** (általános jogi szabályozással, állami támogatással, a hitel- és adófeltételek megállapításával stb.) érték el.¹⁸ A népgazdasági terv kötelező ereje csak a gazdasági irányító szervekre és bankokra terjedt ki.¹⁹ A nemzetgazdaság állami irányítása tekintetében döntő változást helyezett kilátásba az Alkotmány **1989 októberi átfogó módosítása**, amely kimondta, hogy Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó **piacgazdaság**. Az 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvény ebből a megfogalmazásból elhagyta a tervezésre való utalást is. Az 1990. évi LXVIII. törvény 7. §-a hatályon kívül helyezte a társadalmi-gazdasági tervezésről szóló 1990. évi XXII. törvénnyel módosított 1972. évi V. törvény rendelkezéseit, mert az a törvény indokolása szerint a kialakulóban lévő piacgazdaság követelményeinek már nem felelt meg. Ily módon azután a Pénzügyminisztérium feladatköre (amely az 1990. évi XXX. törvény alapján átvette az Országos Tervhivatal feladatkörét) a törvény kötöttségeitől mentesen lett kialakítható.²⁰

¹⁴ RÁCZ Attila (1998): *Alkotmányjogi alapok*. Budapest, BK.Á.E. 53.

¹⁵ RÁCZ 1998. 54.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Uo.

²⁰ Uo.

9.4. A gazdasági alkotmány Magyarországon 1989–2012 között

Az állam gazdasági szerepvállalása terén a „rendszerelváltó” – a tervgazdaságról a piacgazdaságra áttérő – Magyarország sajátos és radikális változáson ment át. Az 1989 és 2011 között hatályos Alkotmány gazdasági alkotmányt alkotó részei közül alapvető fontosságú volt a szociális piacgazdaság kifejezést tartalmazó preambulum, a piacgazdaságot deklaráló 9. §, továbbá a gazdasági alkotmányhoz közvetlenül kapcsolódó további alapjogok.

Az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított szövege a piacgazdaság elvére épült, és, mint az Alkotmánybíróság megállapította róla, – a piacgazdaság deklarálásán túl – **gazdaságpolitikailag semleges volt**. Így az Alkotmánybíróság szerint a korábbi Alkotmányból **az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem volt levezethető**.²¹ Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányos rendelkezés volt az Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozta meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának keretei között – igen nagy volt a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott.²²

Az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kimondta, hogy a piacgazdaság közvetlen jellemzőjeként az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy benne a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány egyébként nem kötelezte el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett. Az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismérvvvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatta meg az állami beavatkozás kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét: például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése. Az ilyen szélső eseteken túl azonban a „piacgazdaság” irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el.

Az Alkotmánybíróság ehhez még a következőket tette hozzá magyarázatként: „Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a »piacgazdaságot« nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszik. A liberalizmus örök dilemmája, hogy mikor szabad (kell) a szabadságot önmaga ellen védeni. Igaz, hogy a szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, de egyrészt nincs alkotmányos ismerv arra, hogy mikor fordul e cél visszájára, másrészt – és főleg – az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával. [...] A piacgazdasággal mint alkotmányos feladattal és mint a gazdasági rend alkotmányos jellemzőjével kapcsolatban egyetlen, de lényeges szem-

²¹ 33/1993. (V. 28.) AB határozat (ABH 1993, 247, 249.)

²² 33/1993. (V. 28.) AB határozat (ABH 1993, 247, 249–250.)

pontból hasonló a helyzet, mint a jogállamisággal: az Alkotmány hatálybalépésével a piacgazdaság alkotmányjogilag tényvé vált és program maradt. [...] A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt »támogatásával«, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania.»²³

Ebben a kérdéskörben az Alkotmánybíróság az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adókról szóló 8/2010. (I. 28.) AB határozatban, korábbi gyakorlatát fenntartva, azt az 59/1995. (X. 6.) AB határozatra hivatkozással a következőkkel egészítette ki: a gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem alkotmányossági kérdés.²⁴ Alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik.²⁵

9.5. A gazdasági alkotmány Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően

Az Alaptörvény gazdasági alkotmánya az Alkotmányéhoz képest bővebb. Alapvetően jelentős rendelkezéseket tartalmaz a gazdasági rendet gyakorlatilag piacgazdaságként megjelölő M) cikk és az egyéni felelősséget hangsúlyozó, ugyanakkor a közös feladatellátáshoz való hozzájárulást meghatározó O) cikk.²⁶ Fontos kiegészítő rendelkezést jelent a XII. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, munkahelyteremtésre vonatkozó állami kötelezettség.²⁷

Az Alaptörvény Alapvetés részében található M) cikk (1) bekezdése alapvetően rögzíti azt, hogy Magyarország gazdasága az **értékteremtő munkán** és a **vállalkozás szabadságán** alapszik. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti, támogatja a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a **vállalkozáshoz való jog alapjog**, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a **vállalkozás**, azaz **üzleti tevékenység kifejtése**. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását jelenti. Másként megfogalmazva a vállalkozáshoz való alapjog a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolutizálható és nem korlátozhatatlan: **senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás**

²³ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat (ABH 1994, 117, 119–120.)

²⁴ 620/B/1992. AB határozat (ABH 1994, 542.)

²⁵ 59/1995. (X. 6.) AB határozat (ABH 1995, 295, 300.)

²⁶ DRINÓCZI Tímea (2012): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/33. 10. Elérhető: plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-33-Drinoczi.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)

²⁷ Uo.

joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.²⁸

Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog kapcsán arra is rámutatott, hogy „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne”.²⁹

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ezen korlátozások alkotmányossága ugyanakkor **más-más mérce** alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás **gyakorlását** vagy annak **szabad megválasztását** korlátozza-e az állam.

A foglalkozás szabad megválasztásán belül is eltérő az alkotmányossági megítélése az adott foglalkozásba kerülés **szubjektív** vagy **objektív korlátokhoz kötésének**. A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért itt a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. A foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát csak határesetekben okoznak.³⁰

*Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapítja meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonja.*³¹

Az Alaptörvény az állam gazdaságpolitikáját M) cikkében a korábitól eltérően nem mint piaccgazdaság definiálja, hanem a gazdaság alapjaira vonatkozó értékrendet állapít meg: **„Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”** Ettől függetlenül levezethető, hogy az Alaptörvény rendje a piaccgazdaság talaján áll.³² Az Alkotmánybíróság is kimondta, hogy a piaccgazdaságra való utalás mellőzése az Alaptörvényből annak következményeként értékelhető, hogy – ellentétben a szocialista tervgazdálkodásból a piaccgazdaságra történő áttérés időszakával – e körülmény külön hangsúlyozása napjainkra szükségtelessé vált.³³

A piaccgazdaság alapvető létformája a verseny, a piaccgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme.³⁴ A korábbi Alkotmányban nem, de az Alaptörvényben már megjelent **az értékteremtő**

²⁸ 54/1993. (X. 13.) AB határozat (ABH 1993, 340, 341–342.); megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]

²⁹ 282/B/2007. AB határozat (ABH 2007, 2168.); megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [161]

³⁰ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat (ABH 1994, 117, 121.); megerősítette a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [13]

³¹ 71/2009. (VI. 30.) AB határozat (ABH 2009, 699, 709.); megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [40]

³² TóTH András (2012): Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem. 107.

³³ 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [18]

³⁴ 19/1991. (IV. 23.) AB határozat (ABH 1991, 401, 402.); 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [23]

munkán alapuló gazdaság deklarációja, kiemelve, hogy a gazdaság két alaptérken: az **értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán** alapszik, amelyek egymást erősítve és feltételezve járulnak hozzá a nemzet felemelkedéséhez. Az Alaptörvény deklarálja, hogy **Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védi a fogyasztók jogait**, ezzel a versenynek a közjó általi észszerű korlátozását rögzíti.

„Az Alkotmánybíróság a devizahitel-szerződésekkel kapcsolatos jogszabályi rendelkezések vizsgálata során megerősítette, hogy a demokratikus jogállam kötelessége az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján az, hogy fellépjen a tisztességtelen versennyel, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védje a fogyasztók jogait. Ha a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete folytán az alapvető jogaik kerülnek veszélybe, ezek védelme az állam (és minden hatalmi ág) – jogállamiságból és a jogbiztonságból is eredő – elsődrendű kötelessége. Az állam ilyen jellegű „beavatkozása” hiányában ugyanis a kiszolgáltatott helyzetben levő adósok alapjogainak, végső soron emberi méltósághoz való joguknak³⁵ a sérelme visszafordíthatatlanul bekövetkezne.”³⁶

Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdéséből általánosságban az **államnak az a kötelezettsége** következik, amely **a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására** vonatkozik.³⁷

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a szerződéseken mint jogi kereteken keresztül megvalósuló gazdasági verseny fogyasztóvédelmi célú korlátozásának alkotmányos alapjait teremtette meg az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése, anélkül azonban, hogy konkrét fogyasztói jogosultságokat megfogalmazott volna. Mind **a gazdasági verseny, mind a fogyasztói jogok védelme** olyan **állami kötelezettség**, amelyhez külön nevesített alapjogok is kapcsolódnak [például vállalkozáshoz való jog (XII. cikk), a tulajdon védelme (XIII. cikk)]. Önmagában ebből a rendelkezésből tehát nem vezethető le, hogy egy szerződéses jogviszonyban miként kell a jogokat és kötelezettségeket a fogyasztó és a vele szerződő fél között elosztani, miként kell a fogyasztói érdekek védelmét érvényre juttatni.³⁸

Az Alkotmánybíróság a **piacgazdaság, a versenyszabadság** és más hasonló államcélak alkotmányellenes **megsértését** – az Alaptörvény hatálybalépését követően is – **csak**

³⁵ Az emberi méltóságról lásd legújabban: DELI Gergely (2015): Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog: Vázlat a természetjog mai kilátásairól. *Iustum Aequum Salutare*, 11. évf. 1. sz. 41–58.

³⁶ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [51]. A határozat átfogó elemzését lásd GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2015): Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság „devizahiteles” határozatában. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC. 383–395.

³⁷ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [61]. A határozat elemzését lásd DRINÓCZI Tímea (2014): Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: a szerződési szabadság régi-új korlátai: 8/2014. (III. 20.) AB határozat. *Jogesetek Magyarázata: JeMa*, 5. évf. 2. sz. 3–12.

³⁸ 3175/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [10]

szükséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás, fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal.³⁹

Az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában összegezte a korábbi Alkotmányon alapuló gyakorlatát az állam gazdaságpolitikához való alkotmányos viszonyról.⁴⁰ Ezeknek a korábbi Alkotmányon alapuló döntéseknek a megállapításait érvényesnek tekintette az Alaptörvény vonatkozásában is.⁴¹ Drinóczi Tímea szerint ez azért érdekes, mert a konkrét gazdasági alapjogokat érintő döntéseiben az államnak olyan széles mérlegelési jogot engedett az Alkotmánybíróság, amely alkalmazása során az alapjogot ténylegesen sérthet, és amely a korábbi gyakorlat szerint nem volt megengedhető.⁴² Drinóczi szerint el kellett volna végezni az M), N) és O) cikkeknek Pokol Béla alkotmánybíró által javasolt értelmezését,⁴³ amelyek szerinte lényegében az állami mozgástér alaptörvényi kereteit jelölik ki.⁴⁴ E cikkek ugyanis tényleges eltérést mutatnak az Alkotmány gazdaságpolitikát érintő szabályaihoz képest, és az újraértelmezés hiánya miatt feszültség keletkezik a régi gyakorlat által kínált keret és az Alkotmánybíróság konkrét döntései között.⁴⁵

A piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a **szerződési szabadság** is, amely ennek következtében szintén **élvezi az Alaptörvény védelmét**.⁴⁶ A szerződési szabadságot az Alkotmánybíróság az egyén gazdasági életben való részvételét biztosító jogként részesíti védelemben, és azt hangsúlyozza, hogy a szerződési szabadság a piac működésének és a gazdasági versenynek az egyik fontos feltétele. Ebből következik az, hogy az alkot-

³⁹ 818/B/1997. AB határozat (ABH 1998., 759, 761.) [Lásd még a 21/1994. (IV. 16.) AB határozat (ABH 1994, 117, 120.); 35/1994. (VI. 24.) AB határozat. (ABH 1994, 197, 200.) megerősítette: 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [79]

⁴⁰ Hivatkozott a 33/1993. (V. 28.) AB határozatra, a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatra, az 59/1995. (X. 6.) AB határozatra és a 8/2010. (I. 28.) AB határozatra. Lásd DRINÓCZI Tímea (2015): A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC. 298.

⁴¹ Uo.

⁴² Uo.

⁴³ Lásd Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolását a 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz, [320]. Pokol Béla professzor szerint az állami gazdaságpolitika alaptörvényi kereteit illetően utalni kell – a korábbi Alkotmány 12. és 13. §-aiban foglalt tartalmak megváltozása mellett – a régi Alkotmány 9. § (1) bekezdésének piacgazdálkodást rögzítő rendelkezése helyére lépő új alaptörvényi hangsúlyra, az M) cikk (2) bekezdésében a tisztességes gazdasági verseny védelmére, amely nyilvánvalóan hangsúlyosabb állami szerepet von maga után, mint a régi szabályozás. De ugyanígy ki kell emelni azt az új rendelkezést az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdésében, amely a fenntartható költségvetés alaptörvényi parancsát tartalmazza, és ez ismét nyilvánvalóan erősebb szerepet ad az államnak, mint az a korábbi alkotmányi kontextusból eredt. Pokol Béla szerint ugyanígy az O) cikk, a „mindenki köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni” rendelkezés is adhat orientálást az állami gazdaságpolitika alaptörvényi kereteinek meghatározásánál, amelyet a régi Alkotmányból nem lehetett levonni.

⁴⁴ DRINÓCZI 2015. 298.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]

mánybírósági gyakorlatban a **szerezési szabadság** a piacgazdaság lényegi elemének és **önálló alkotmányos jog**nak (de nem alapvető jog) minősül.⁴⁷

Az Alaptörvény figyelembe veszi azt a körülményt, hogy az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága megfelelőképpen csak akkor garantálható, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik. Ennek alapján az Alaptörvény az Alapvetés körében rögzíti a költségvetési gazdálkodás legfőbb elveit. A korábbi Alkotmányban nem, de az Alaptörvényben már megjelent a **kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás**. Ezek közül a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett.

*A költségvetési gazdálkodásra való utalás miatt az Alapvetés című részben elhelyezett szabályt közpénzügyi rendelkezésnek kell tekinteni.*⁴⁸

Az Alaptörvény az Országgyűlést és a Kormányt mint a költségvetés kialakítására és végrehajtására leglényegesebb hatást gyakorló intézményeket külön is kiemeli, és megállapítja a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos feladatukat. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom szerepe ugyanakkor az állam gazdasági működésében nem kizárólagos. Emiatt az alapvető költségvetési elveket az Alaptörvény a független szervek – mint az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek – esetében is figyelembe veendő szempontokként határozza meg.

*Értelmezésre szoruló kérdés azonban, hogy más állami szervezeteknek csupán a saját költségvetési gazdálkodásuk körében, mint költségvetési szervezeteknek kell-e ezt az elvet érvényesíteniük, vagy a szakmai munkájuk – hatósági vagy más jogalkalmazó tevékenységük – során is.*⁴⁹

Az állam ugyanakkor nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására. Az Alaptörvény ezt a viszonyt határozza meg azzal, hogy rögzíti egyrészt, hogy **mindenki** – aki belátási képességének birtokában van⁵⁰ – **felelős önmagáért**, másrészt, hogy **köteles az állami és közösségi feladatok ellátásában részt venni, ahhoz hozzájárulni képességei és lehetőségei szerint**.

⁴⁷ 7/2006. (II. 22.) AB határozat (ABH 2006, 181, 198–199.); megerősítette: 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [94]

⁴⁸ KLICSU László (2016): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 475.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ A belátási képességre történő utalás az Alaptörvény részletes indokolása teszi hozzá, az Alaptörvény kihirdetett szövegében ez nem szerepel.

Az Alaptörvény deklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet,⁵¹ és új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami nemcsak az állam, hanem a gazdaság részére is irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz.

Az Alkotmánybíróság rámutatott a következőkre: A „zöld gazdaság + fenntartható fejlődés + szegénység felszámolása” célok közötti egyensúlykeresés szükségessége és nehézsége a jogon belül is adott: a tulajdon, a vállalkozás, a tőkeáramlás és a kereskedés szabadságát egyfelől, valamint a szociális biztonság és a nagy társadalmi szolidaritási intézmények fenntartását másfelől éppúgy nemzetközi emberi jogi dokumentumok és nemzeti alkotmányok garantálják (vagy legalább ígérik), mint az egészséges környezet védelmét és a természeti erőforrások megőrzését. A gazdasági, a szociális és a környezetvédelmi érdekharcokat (egyzetetést, konszenzuskeresést) tehát a jogon belül is meg kell vívni.⁵²

Az Alaptörvény mellett, hogy rögzíti mindenki jogát a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz, előírja, hogy képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Államcélként tűzi ki továbbá, hogy a munkalehetőségek hiánya minél kevésbé képezhesse gátját a fentiek megvalósulásának, ezért **Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.**

A tulajdon a gazdasági viszonyok, a piacgazdaság alapja, tulajdon nélkül lehetetlen vállalkozni, versenyezni.⁵³ Ennek megfelelően az Alaptörvény biztosítja a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot. A tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik. Az Alaptörvény elismeri mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is, és társadalmi felelősséget társít hozzá.⁵⁴

Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának mérlegelése lett. A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések illeszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokhoz sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy

⁵¹ Vesd össze CSINK Lóránt – T. KOVÁCS Júlia (2013): Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle*, 2013/4. 42–54.; CSINK, Lóránt – T. KOVÁCS, Júlia (2013): Paradigm Shift in the Constitutional Character of Environment? In GREKSZA, Veronika – SZABÓ, Marcel eds. *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*. Pécs, University of Pécs. 16–33.

⁵² 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [78]

⁵³ Vörös Imre (1993): *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. Budapest, Magyar Gazdasági Kamara. 18.

⁵⁴ Lásd erről bővebben AUER Ádám (2017): *Corporate governance: A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói*. Budapest, Dialóg Campus. 194. skk; DRINÓCZI Tímea (2012): A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 5. sz. 227–231; DRINÓCZI Tímea (2006): 21. fejezet. A tulajdonhoz való jog. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit szerk.: *Magyar alkotmányjog III: Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 485–504; DRINÓCZI Tímea (2005): A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben. *Jogtudományi Közlöny*, 60. évf. 7–8. sz. 339–347; TÉGLÁSI András (2013): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.

elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás.⁵⁵

Az Alaptörvény garanciális elemként rögzíti, hogy tulajdon elvonására, azaz kisajátításra csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor.

Az Alaptörvény önmaga és a jogszabályok jogértelmezésének kiindulópontjaként rögzíti, hogy **az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.**

9.6. A közpénzügyek szabályozása az Alaptörvényben

A közigazgatáshoz pénz kell, amelyet az állam másképpen szerez meg, mint ahogyan az a magángazdaságban közvetlen teljesítménycsere révén történik.⁵⁶ Az állam ugyanis közvetlenül nem piaci szereplő: a közösség érdekében fenntartott szolgáltatásai nem piaci körülmények között cserélnek gazdát.⁵⁷ A közigazgatás működtetéséhez szükséges pénz megszerzésének és elosztásának legfontosabb szabályait – írott alkotmánnyal rendelkező államokban – általában az alkotmányban szokás rögzíteni.⁵⁸

Az előző Alkotmánynak nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete, pénzügyi jogi vonatkozásban igen kevés közvetlen rendelkezést tartalmazott.⁵⁹

Az Alaptörvényben új, *A közpénzek* elnevezésű részben immáron egységesen jelennek meg a közpénzügyekről szóló rendelkezések.

9.6.1. A költségvetésre vonatkozó alapvető szabályok

Az Alaptörvény közpénzekről szóló része rögzíti a központi költségvetésre vonatkozó alapvető szabályokat. Előírja, hogy **az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkosson a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról**, vagyis az állami gazdálkodás alapjaként az Országgyűlés jogkörei közt nevesíti a központi költségvetés megállapítását és az annak végrehajtását jóváhagyó zárszámadás elfogadását. Az Alaptörvény ezen kívül tartalmaz költségvetési alapelveket is: az éves költségvetés elvét, a részletesség, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elveit.⁶⁰ A költségvetésnek – és ezzel összhangban a zárszámadásnak is – egy naptári évre kell vonatkoznia és azt törvényi formában kell elfogadni. Az Alaptörvény egyértelművé teszi azt is, hogy a központi költségvetés tervezése, az arra vonatkozó javaslat kialakítása és az Országgyűlés elé terjesztése **a Kormány kizárólagos jogköre**,

⁵⁵ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [70]

⁵⁶ KLICSU László (2015): Közpénzügyek. In Trócsányi László – Schanda Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 455.

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ KLICSU 2016. 463.

ugyanígy a Kormánynak kell beszámolnia a zárszámadási törvényjavaslat keretében arról, hogy az Országgyűlés által jóváhagyott költségvetést miként hajtotta végre.

Az állami gazdálkodás megismerhetősége érdekében a költségvetésnek és a zárszámadásnak valamennyi állami bevételt és kiadást az ellenőrzést lehetővé tevő részletezettségben, ugyanakkor áttekinthető módon kell feltüntetni. Az Alaptörvény meghatározza **a költségvetési törvény közjogi funkcióját** is: e törvényi felhatalmazás alapján és annak keretei között jogosult a végrehajtó hatalom, a Kormány a költségvetési törvényben meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére. E felhatalmazás hiányzik akkor, ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, ezért az Alaptörvény erre az esetre nézve előírja, hogy a Kormány ilyenkor jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni. Ezen átmeneti időszak az új költségvetés elfogadásáig tart. Azért, hogy ez az időszak ne nyúljon indokolatlanul hosszúra, és mielőbb megfelelő törvényi szabályok mentén történhessen a gazdálkodás, **a köztársasági elnök** a választások egyidejű kitzűzésével **feloszlatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el**. Ez a költségvetési törvénynek az alkotmánybiztosítékként való működését erősíti: nevezetesen azt, hogy törvényhozási felhatalmazás (appropriáció, megajánlás) nélkül a Kormány nem szedheti be az adókat és nem teljesíthet kiadásokat.⁶¹

Érdemes megemlíteni a költségvetési törvénnyel mint formai kerettel kapcsolatban, hogy a 4/2006. (II. 15.) AB határozat megállapította: a költségvetés mint nevesített törvényhozási tárgykör külön említése (kiemelése) kötelezővé, érvényességi feltétellé teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgyköröktől elkülönítve döntsön. A költségvetési törvény csak a költségvetésről szólhat és arról a felhatalmazásról (appropriáció), amely a Kormány számára is megjelöli az éves költségvetés végrehajtásához kapcsolódó feladatokat.⁶²

9.6.2. Az államadósságfék

Az államadósság kérdését már a klasszikus (pénzügytani) irodalom is tárgyalta.⁶³ Rámutattak kedvezőtlen közgazdasági hatásaira, például hogy a magas adósság a kamataival terheli a költségvetést, emellett hátrányos, mert pénzt von el a magángazdaságtól az állam által a deficit kiegyenlítésére felvett hitel; az államok rendszerint – ez a történelmi tapasztalat is – improduktív célokra használták fel ezeket a hiteleket.⁶⁴

⁶¹ KLICSU 2016. 464.

⁶² Az Alaptörvény hatályba lépése előtt keletkezett, az Alaptörvény negyedik módosításával hatályát veszített AB határozatok – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglalt feltételekkel, az előző Alkotmány és az Alaptörvény kontextuális egyezősége esetén, lásd a határozat indokolása 32. pontját – felhasználhatók. KLICSU 2016. 464.

⁶³ KLICSU 2016. 468.

⁶⁴ KLICSU 2016. 468–469.

Államkölcson (államhittel) révén a kormányok bevételhez jutnak, de a törlesztés a következő nemzedék által fizetett adókból történik.⁶⁵ Az államadósság alkotmányjogi jelentőségét ez adja.⁶⁶ Az államadósságügy alkotmányjogi alapjai az Alkotmányból teljesen hiányoztak, jóllehet a közelmúltban már történt kísérlet adósságfék beépítésére.⁶⁷

Adósságfék alatt olyan alkotmányjogi szabályozást kell érteni, amelynek célja, hogy Magyarország állami eladósodását korlátozza, és az államot és az önkormányzatokat kötelező előírásokkal a költségvetési hiány csökkentésére készítse.⁶⁸ Alkotmányi szinten elsőként az Alaptörvény közpénzügyi fejezetében szerepel több, az államadósságot (a mértékét és a GDP-hez viszonyított szintjét) fékező szabály, és ezzel egyidejűleg intézményi garancia is beépült a követelmények érvényesítésére.⁶⁹

Az Alaptörvény a költségvetési gazdálkodás felelősségét a Kormányra mint a végrehajtó hatalom legfőbb szervére telepíti, megállapítja továbbá ennek alapvető követelményeit is: **a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.** A törvényesség a költségvetési törvényben foglalt és más, az állami gazdálkodásra vonatkozó előírások betartásának kötelezettségét jelenti, a célszerűség és az eredményesség az állami bevételek társadalmilag hasznos célokra fordításának és hatékony felhasználásának kötelezettségét rója a Kormányra, az átláthatóság pedig az erre hivatott állami szervek és a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget teszi lehetővé.

Az Alaptörvény annak érdekében, hogy az aktuális szükségletek vagy érdekek túlzott előtérbe helyezése ne róhasson elviselhetetlen terhet a jövő generációkra, szigorú követelményt állít a költségvetési gazdálkodás elé. Az Alaptörvény az államadósság tartós és tendenciaszerű csökkentését tartja kívánatosnak, ennek megfelelően az államadósság azon szintjét, amely felelős gazdálkodás mellett tolerálható, a bruttó hazai termék felében – az európai uniós követelményekből fakadó értéknél jelentősen kisebb összegben – határozza meg. Mivel az államadósság szintje jelenleg az előirányzott 50%-os szintnél jóval magasabb, ezen körülmények fennállásáig **az Országgyűlés csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.** Vagyis az államadósságot – az abszolút mértékét – nem kell csökkenteni, hanem csak a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányát (növekvő teljes hazai össztermék mellett változatlan összegű adósságnál csökken az arány, fordított esetben nő).⁷⁰ E szabályoktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.

Ezeknek a követelményeknek a betartását a **Költségvetési Tanács**⁷¹ garantálja, amelynek előzetes hozzájárulása nélkül az Országgyűlés nem fogadhatja el a központi költségvetésről szóló törvényt.

⁶⁵ KLIČSU 2016. 469.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ KLIČSU 2015. 463.

⁷¹ A Költségvetési Tanácsról bővebben *Az állam szervezete* című tankönyvben szólunk.

Az Alaptörvény másik adósságfék-szabálya a **kölcsön felvételét** korlátozza. Eszerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a központi költségvetés végrehajtása során **nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.** Ennek átmeneti szabálya, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne. E szabályoktól szintén csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.

Az Alaptörvény szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében **a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét** vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

A szabály az államháztartás helyi szintje működési vagy fejlesztési célú eladósodásának kíván gátat vetni.⁷² Jóllehet az államháztartás adóssága az államadósság és az önkormányzati adósság együttes értéke, a hatályos szabályok szerint az önkormányzatok az őket terhelő adósságból eredő kötelezettségek kezeléséért, teljesítéséért és nyilvántartásáért önállóan felelősek.⁷³ A helyi önkormányzatok mint fogalmi meghatározás jelentős mértékben eltérő gazdasági-pénzügyi helyzetben lévő településeket takar (községek, megyei jogú városok, megyei önkormányzatok, fővárosi és kerületi önkormányzatok).⁷⁴ Ezért nagy eltérések vannak közöttük az önkormányzati hitelfelvetelek okait és a törlesztési képességeiket illetően is.⁷⁵

Az Alaptörvényben megfogalmazott szabály alapján korlátozhatóvá válik az önkormányzatoknak elsősorban a nyílt eladósodása (jellemzően kötvénykibocsátás).⁷⁶ A más kötelezettségvállalásra utaló szövegrész pedig a rejtett adósságok, feltételes kötelezettségvállalások (PPP szerződések, kezességek) állománya növekedésének akadályozására alkalmas törvényi szabályok bevezetését is lehetővé teszi.⁷⁷

Az Alaptörvény a közpénzügyekről szóló rendelkezések között **az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozásáról** is szól. Eszerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság – utólagos normakontroll, illetve alkotmányjogi panasz hatáskörében eljárva – 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

⁷² KLICSU 2016. 465.

⁷³ Uo.

⁷⁴ Uo.

⁷⁵ Uo.

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ Uo.

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.

*Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló sarkalatos törvény*⁷⁸ részletesen szabályozza az Alaptörvényben szereplő államadóságra vonatkozó korlátozásokat és költségvetési szabályokat, és olyan előírásokat rögzít, amelyek megakadályozni hivatottak az önkormányzatok eladósodását.⁷⁹ A törvény tartalmazza a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapelveit is.⁸⁰ A törvény kimondja, hogy az állam garantálja az állami nyugdíjak kifizetését, és a nyugdíjak reálértékét biztosítani kell.⁸¹ Az államadóság túlzott növekedésének megakadályozására és a nemzeti vagyon védelmére fontos garanciákat tartalmaznak az önkormányzatokról és az Állami Számvevőszékről szóló sarkalatos törvények is.⁸²

9.6.3. Pénzrendszer

Nemzeti fizetőeszközünk 1946. augusztus 1-je óta a forint. Az Alkotmányban a pénzrendszer törvényi szinten való szabályozására nem találhattunk rendelkezést.⁸³ Az Alaptörvény ezzel szemben maga mondja ki, hogy „Magyarország hivatalos pénzneme a forint.” Az Alaptörvény előírja azt is, hogy a Magyar Nemzeti Bank⁸⁴ sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért, továbbá szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

9.6.4. A nemzeti vagyon és az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének köre

Az Alaptörvény a közpénzek mellett fokozott védelmet biztosít **a nemzeti vagyonnak**, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében.

Az Alaptörvény **a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg**, és ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját. Az Alaptörvény kimondja, hogy **a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.**⁸⁵ Ennek megfelelően a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, hanem azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességükre, tekintettel a véde-

⁷⁸ 2011. évi CXCV. törvény

⁷⁹ KLIcsu 2016. 474.

⁸⁰ Uo.

⁸¹ Uo.

⁸² Uo.

⁸³ Uo.

⁸⁴ A Magyar Nemzeti Bankról részletesebben *Az állam szervezete* című tankönyvben szólnak.

⁸⁵ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés

lemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon. Az Alaptörvény sarkalatos törvényben rendeli megállapítani a vagyongazdálkodás ezen módját és a nemzeti vagyon védelmét, megőrzését szolgáló intézkedéseket. A fenti, nevesített követelmények szükségessé tehetik, hogy az állam bizonyos vagyonelemek tulajdonát és egyes tevékenységek végzését kizárólagosan önmagának tartsa fenn, továbbá hogy a nemzeti vagyon egy részét fokozottabb védelem alá helyezze. Ezért az **állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét**, valamint a **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon** elidegenítésének korlátait és feltételeit **sarkalatos törvény** (a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, rövidítve: Nvt.) **határozza meg**.

A törvény célja, hogy az alaptörvényi kötelezésnek megfelelően legmagasabb jogszabályi szinten kerüljenek meghatározásra az állami és önkormányzati közfeladatok ellátásának elsődleges infrastruktúráját jelentő nemzeti vagyon védelmének és a vagyonnal történő gazdálkodásnak általános alapelvei. A nemzeti vagyon megőrzése és védelme érdekében a törvény alapvető szinten kívánja lezárni az intézményesített vagyonszelés eddigi gyakorlatát és a köz érdekében hosszú távú, általános védelmet kíván biztosítani a nemzeti vagyonra vonatkozóan.

A nemzeti vagyon védelmét a lehető legnagyobb mértékben, a legszigorúbb szabályozással biztosítja a törvény, lehetővé téve ugyanakkor az okszerű és célszerű gazdálkodást. Így jött létre az alábbi **négy kategória a nemzeti vagyon körén belül**.

1. A legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör a **kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon** meghatározása, ami **forgalomképtelenséget** jelent, azaz teljes elidegenítési és terhelési tilalmat, valamint dologi jog vagy osztott tulajdon létesítésének tilalmát. Ezen vagyonelemek körét taxatívén határozza meg a törvény és mellékletei. Az állam és önkormányzatok kizárólagos tulajdona fő szabályként kizárólag koncesszió útján hasznosítható.
2. Az Alaptörvény bevezetett egy új fogalmat, a **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon** fogalmát. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon státusza a törvény rendszerében a második védelmi vonalat képezi, amely megegyezik a forgalomképtelen vagyontárgyakkal abban a tekintetben, hogy ezek a vagyonelemek sem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg, a hasznosításuk szabályozása azonban kevésbé szigorú, fő szabályként nem koncesszióköteles a hasznosításuk (vagyonkezelés, bérlet, haszonbérlet stb.).
3. A nemzeti vagyon harmadik kategóriája a **korlátozottan forgalomképes** vagyoni kör. Az ide tartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de csak törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, ami általában valamilyen hatóság, vagy egyéb szerv előzetes jóváhagyását jelenti. Ezen kategóriába tartozó vagyonelemek nagy számára tekintettel ezt a kategóriát csak definíció szintjén említi meg a törvény.
4. A negyedik vagyoni csoportba az **üzleti vagyon** tartozik, amely engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, így a piaci forgalom része.

Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Az Alaptörvény a **költségvetési bevételek célszerű felhasználásának követelményét** alaptörvényi szinten is részletezi azzal, hogy kizárja azt, hogy a költségvetésből ingyenesen vagy ellenszolgáltatás fejében olyan szervezet kaphasson támogatást, amelynek szervezeti vagy működési struktúrája nem teszi lehetővé, hogy a közpénzek törvényes és indokolt felhasználása ellenőrizhető, a költségvetésből származó forrás útja nyomon követhető legyen.

Az Alaptörvény *A közpénzek* című fejezetben a nemzeti vagyonra, a közpénzekre kiterjedően rögzíti az **átlátható gazdálkodás követelményét**,⁸⁶ alaptörvényi szinten biztosítva a nyilvánosság általi megismerhetőséget azzal is, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat **közérdekű adatoknak** minősíti.⁸⁷ Az Alaptörvény értelmében ugyanis mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.⁸⁸

*Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése – a közérdekű adatok egyik fajtájával, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokkal összefüggésben – a rendelkezés szövegében kifejezetten megjeleníti a közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítés célját: az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítását. Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nemcsak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.*⁸⁹

Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése értelmében **az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét** is sarkalatos törvény határozza meg, a 38. cikk (1) bekezdése szerinti célokra tekintettel. E célok: **a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.** Az Alkotmánybíróság szerint **a törvényalkotó** az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése alapján megalkotott **sarkalatos törvényben** – az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban – **szabadon dönthet arról**, hogy mely tevékenységeket sorol az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé.⁹⁰

⁸⁶ Alaptörvény 38. cikk (4) bekezdés, 39. cikk

⁸⁷ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés

⁸⁸ Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés

⁸⁹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [32]

⁹⁰ 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [27]

Felhasznált irodalom

- AUER Ádám (2017): *Corporate Governance: A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói*. Budapest, Dialóg Campus.
- CSINK Lóránt – T. KOVÁCS Júlia (2013): Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle*, 2013/4. 42–54.
- CSINK, Lóránt – T. KOVÁCS, Júlia (2013): Paradigm Shift in the Constitutional Character of Environment? In GREKSZA, Veronika – SZABÓ, Marcel eds. *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*. Pécs, University of Pécs. 16–33.
- DELI Gergely (2015): Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog. Vázlat a természetjog mai kilátásairól. *Iustum Aequum Salutare*, 11. évf. 1. sz. 41–58.
- DRINÓCZI Tímea (2005): A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben. *Jogtudományi Közlöny*, 60. évf. 7–8. sz. 339–347.
- DRINÓCZI Tímea (2005a): A gazdasági alkotmányról I. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 4. sz. 239–248.
- DRINÓCZI Tímea (2005b): A gazdasági alkotmányról II. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 5. sz. 301–310.
- DRINÓCZI Tímea (2006): 21. fejezet. A tulajdonhoz való jog. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit szerk.: *Magyar alkotmányjog III: Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 485–504.
- DRINÓCZI Tímea (2010): *Az alkotmányos gazdasági kormányzásról*. In BORDÁS Mária szerk.: *Gazdaság és közigazgatás*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar.
- DRINÓCZI Tímea (2011): A gazdasági alapjogok szabályozásának szükségessége az Alkotmányban – nemzetközi kitekintés. In MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András szerk.: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Budapest, Az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi, Civil- és Vallásügyi Bizottsága. 11–62.
- DRINÓCZI Tímea (2012): A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 5. sz. 227–231.
- DRINÓCZI Tímea (2012): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/33. 10. Elérhető: <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2012-33-Drinoczi.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)
- DRINÓCZI Tímea (2014): Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről: a szerződési szabadság régi-új korlátai: 8/2014. (III. 20.) AB határozat. *Jogesetek Magyarázata: JeMa*, 5. évf. 2. sz. szám 3–12.
- DRINÓCZI Tímea (2015): A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC. 283–316.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2015): Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság „devizahiteles” határozatában. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC. 383–395.
- KLICSU László (2016): Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC. 459–484.
- RÁCZ Attila (1998): *Alkotmányjogi alapok*. Budapest, BKÁE.

-
- TÉGLÁSI András (2013): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
- TÓTH András (2012): Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem. 103–121.
- VÖRÖS Imre (1993): *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. Budapest, Magyar Gazdasági Kamara.

Vákát oldal

Szerzők

Balogh Zsolt, bíró; mb. tanácselnök, Kúria; c. egyetemi docens, PPKE JÁK és NKE ÁKK
Bódi Stefánia, egyetemi docens, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet
Cserny Ákos, egyetemi docens, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet
Gárdos-Orosz Fruzsina, tudományos főmunkatárs, MTA TK JTI; egyetemi docens, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet
Halász Iván, intézetvezető egyetemi tanár, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet; tudományos főmunkatárs, MTA TK JTI
Horváth Attila, tanársegéd, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet; tudományos segédmunkatárs, MTA TK PTI
Orbán Balázs András, tanársegéd, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet
Patyi András, egyetemi tanár, rektor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Schweitzer Gábor, tudományos főmunkatárs, MTA TK JTI; habilitált egyetemi docens, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet
Takács Albert, habilitált egyetemi docens, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet; SZTE ÁJTK, Közigazgatási Jogi Tanszék
Téglási András, egyetemi docens, NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézet; főtanácsadó, Alkotmánybíróság

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116
• E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető •
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő: Bíró Csilla •
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5764-46-2 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5764-47-9 (elektronikus)

ISSN 2560-0222

A modern demokratikus alkotmányjog mindenekelőtt az állam működésének, valamint az egyén és az állam kapcsolatának a szabályozásával foglalkozik. Fontos célja megakadályozni azt, hogy bármelyik hatalmi vagy társadalmi tényező a többi fölé kerekedjen, és zsarnoki uralmat létesítsen. Az alkotmányjog hivatott az egyensúlytalansági helyzetek kiküszöbölésére és a rendezett törvényes hatalmváltások biztosítására is. Ezen belül garatálnia kell, hogy megfelelően érvényesüljön a népakarat, azaz mindig a legitím választott szervek irányítása alatt álljon az ország. Az alkotmányjog további alapfunkciói közé tartozik, hogy maradéktalanul érvényesüljenek az alapjogok; az állam ne veszélyeztesse az állampolgárait, és az állampolgárok se veszélyeztessék a közös ügyként és közjóként felfogott államot. Az alkotmányjog karakterét meghatározó alkotmány ugyanakkor optimális esetben közösséget integráló és öntudatot formáló szimbolikus szereppel is rendelkezik.

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

Dialóg Campus

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE